

Anouk Flamant | Aude-Claire Fourot | Aisling Healy

VILLES, RÉSEAUX DE VILLES ET GOUVERNANCE DES MIGRATIONS

éditions PUCA

VILLES, RÉSEAUX DE VILLES ET GOUVERNANCE DES MIGRATIONS

**Anouk Flamant
Aude-Claire Fourot
Aisling Healy**

Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) a initié et soutenu, depuis 2015, plusieurs travaux de recherche ou de recherche-action d'une part sur l'accueil, la circulation et l'installation des migrants, d'autre part sur l'international comme ressource et contrainte des modes de faire la ville-cité. Cet ouvrage se situe à la croisée de ces travaux. Il conclut et prolonge la recherche *Villes et réseaux de villes face à la question migratoire*, menée avec le laboratoire Triangle entre 2016 et 2019.

Le parti pris adopté dans cette recherche est d'interroger les réseaux de villes comme un espace d'opportunités et de ressources pour des gouvernements urbains, qui s'en saisissent (ou non) pour construire et institutionnaliser une politique locale répondant à la question migratoire. Elle a fait l'objet d'un cycle de séminaires, mobilisant près d'une vingtaine de chercheurs (dont bon nombre de chercheurs étrangers), avec des études de cas sur plus d'une quinzaine de villes à travers le monde, et convoquant des cadres d'analyse relevant de la science politique, de la sociologie, de l'anthropologie, de la géographie, de l'urbanisme et du planning.

Cet ouvrage collectif est le résultat des travaux de recherche et d'enquête des auteur.e.s et traduit leurs conclusions, à l'issue d'un programme soutenu par le PUCA. Il ne peut être assimilé à une prise de position de l'administration sur les questions traitées.

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
Plan Urbanisme Construction Architecture
Arche Sud - 92055 La Défense cedex
Plan Urbanisme Construction Architecture
www.urbanisme-puca.gouv.fr

Directrice de la publication

Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Responsable de l'action

Lionel Martins, chargé de mission

Coordination éditoriale, mise en page

Christophe Perrocheau, chargé de valorisation

Collection « Recherche » du Puca n° 243

En vente au Cerema

Librairie en ligne : <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique>

ISBN 978-2-11-138228-2

Juillet 2024

Couverture : © Unsplash

SOMMAIRE

07 Préface

15 Introduction générale

Villes, réseaux de villes et politiques de l'accueil : agenda de recherche

**36 Les réseaux de ville au Royaume-Uni :
entre autonomie et dépendance à l'état**

58 Zoom sur... Newcastle upon Tyne, ville "refuge" ?

64 Zoom sur... *Access Without Fear* à Vancouver et Toronto

70 La solidarité trans-municipale au sein du réseau *Eurocities*

96 Zoom sur... Le réseau *Welcoming America*

102 Zoom sur... *Local Immigration Partnerships* au Canada

**108 Les carrières du Turin et Saint-Etienne dans les réseaux
européens de villes sur les migrations : quelles ressources
pour l'action publique locale ?**

130 Zoom sur... Quito, ville "solidaire" et "inclusive"

**134 S'investir dans les réseaux européens ou à l'échelle locale.
Trois villes françaises face à la crise de l'accueil**

156 Zoom sur... Strasbourg sous l'étendard de l'hospitalité

160 Paris, ville-refuge ? Intérêts et limites des réseaux de villes

184 Zoom sur... Berlin, une capitale européenne engagée

**188 Ambitions municipalistes et engagement à long terme.
Barcelone et le réseau *Eurocities***

206 Zoom sur... Gand, une dynamique partenariale

211 Biographie des auteur.e.s

PRÉFACE

Christine LELÉVRIER,
Université Paris-Est Créteil

Comment, pourquoi et avec quels effets locaux, les villes s'engagent-elles dans des réseaux de villes européennes sur les questions migratoires ? C'est ce qu'explore cet ouvrage à travers un tour d'horizon international, croisant les logiques de coopération et d'action de ces réseaux avec des initiatives et projets locaux. En entrant par l'analyse des réseaux et des acteurs qui les font vivre, cet ouvrage apporte une contribution originale et nuancée aux débats scientifiques, à la fois sur l'action publique urbaine et sur la gouvernance des politiques migratoires.

C'est d'abord la diversité des réseaux de ville qui frappe à la lecture des chapitres, égrenés de témoignages d'acteurs et d'exemples pris en Europe et dans les Amériques (Canada, États-Unis, Équateur). Les réseaux évoqués dans cet ouvrage diffèrent à la fois par le nombre de villes concernées, les dates de création et les acteurs qui les ont portés. S'ils se sont mobilisés sur les questions migratoires entre 2005 et 2018, une partie d'entre eux contribuaient dès les années 1980, à la prise en compte d'enjeux urbains par la Commission européenne ou au développement de questions environnementales, dans un contexte de transformation de l'État-providence (Caponio, Scholten, Zapata-Barrero, 2019). La plupart de ces réseaux rassemblent ainsi des villes qui ont des spécificités et des défis communs, comme les villes de la Méditerranée, ou des antériorités de travail, comme *Eurocities*, créé depuis 1986.

Parmi les villes concernées, on y retrouve sans surprise des métropoles, qu'il s'agisse de Paris, Berlin ou Barcelone. Cosmopolites, elles constituent en effet des espaces de « super diversité » (Vertovec, 2007), offrant des ressources et opportunités économiques et sociales plus grandes aux personnes migrantes que d'autres contextes urbains (Glick Schiller, Çağlar, 2009). Leurs capacités financières et la taille des équipes locales leur permettent de mieux se positionner dans la multi-gouvernance des politiques migratoires et de diversité. S'impliquent également des grandes villes, souvent mises en avant pour leur capaci-

té d'innovation dans la gouvernance de leur agglomération, comme Nantes ou Lyon. Mais l'ouvrage montre aussi comment des villes non métropolitaines, pas forcément très mobilisées a priori sur les questions d'accueil et d'intégration, s'engagent et innovent comme Saint-Étienne, Newcastle ou encore des villes de réseaux États-Uniens et canadiens. De fait, dans les expériences présentées, les réseaux renforcent le rôle des villes comme « acteurs stratégiques », pouvant, dans leurs discours et leurs pratiques, s'opposer aux États-nations (Arino et al., 2018 ; Raco, 2018). Plusieurs contributions illustrent ainsi assez clairement la notion de « local turn » (virage local), mise en avant dans les analyses des politiques migratoires pour montrer le rôle croissant des villes dans les interrelations entre les différents niveaux de gouvernance (Zapata-Barrero, Caponio, Scholten, 2017).

Toutes les villes qui s'engagent dans ces réseaux ont en commun de défendre l'hospitalité et non pas l'hostilité à l'égard des personnes migrantes, adoptant des positions pragmatiques, leur donnant une image de « ville-refuge » (Paris) ou de ville « hospitalière » (Strasbourg), affirmant ainsi leur différence avec des politiques européennes et étatiques de contrôle. L'engagement – ou le désengagement – des villes reste motivé par des intérêts divers qui varient également selon les contextes et les périodes. Les villes connaissant une tradition d'immigration récente et disposant de peu moyens et de ressources internes s'investiraient-elles plus fortement dans les réseaux de ville pour gérer plus facilement les arrivées de populations migrantes ? C'est ce que semblent suggérer les cas par exemple des villes espagnoles (en particulier de Barcelone) et italiennes (Turin) qui y trouvent de l'information, échangent de « bonnes pratiques » ou exercent un rôle de lobbying pour obtenir des financements directs de l'Europe.

Les acteurs principaux de ces réseaux restent des élus, dont certains y trouvent une ressource stratégique dans leur carrière, la dimension politique de ces engagements constituant une force dans la négociation et les rapports avec l'Europe et les États-nations. Les techniciens des services des villes et agglomérations intermédiaires sont aussi présents dans ces réseaux, ce qui réduit d'autant la mouvance d'une gouvernance plus politique, tout en assurant davantage de pérennité et de valorisation aux actions locales. Tout dépend des capacités des équipes locales à s'y investir. En revanche, les associations, « communautés » locales et citoyens restent assez absents de ces réseaux, même si des villes comme Turin ou Saint-Étienne en convient des représentants. De ce point de vue, le contraste avec les réseaux de villes d'Amérique du Nord (*Welcoming America*) ou les partenariats locaux au Canada (*Local Immigration Partnerships*) reste frappant. Moins d'investissement public, plus de mobilisation citoyenne ? Cette faible participation de la « société civile » pose la question des effets des réseaux

sur les pratiques de l'accueil dans les villes, pratiques qui, elles, s'appuient sur les associations locales.

Les initiatives des villes font néanmoins ressortir deux tendances. Tout d'abord, l'ouvrage est jalonné d'exemples de villes qui, dans leurs initiatives locales, prennent en charge les moins visibles de ces populations migrantes ou celles qui se retrouvent hors des catégories de « l'hospitalité d'État » (Gotman, 2001), mais sont toujours bien en errance dans ces lieux (personnes déboutées de leur demande d'asile par exemple). Par ailleurs, certains des projets locaux mis en place ont pris corps dans le cadre d'échanges, montrant le rôle central des réseaux comme lieux, non seulement de diffusion de pratiques, mais aussi d'élaboration d'actions communes. C'est le pragmatisme et la gestion de l'urgence qui l'emportent alors et peuvent conduire à innover, cette fois en lien avec des associations locales, comme le montre l'exemple de Newcastle, où s'est créé un réseau local actif contre le racisme et pour l'accueil des demandeurs d'asile. Pour les populations migrantes qui vont rester dans ces villes, les politiques et dispositifs locaux, pas seulement d'hébergement, mais aussi d'accès à la langue, à l'emploi, à la santé, restent déterminants (Glick Schiller, Çağlar, 2009).

Les contextes politico-institutionnels des différents pays conditionnent les effets de la participation aux réseaux sur l'action publique locale en direction des populations migrantes. La comparaison internationale met ainsi en relief des traits communs mais aussi quelques spécificités, notamment des politiques françaises. La faible participation des associations et citoyens va de pair avec une forte présence des pouvoirs publics tandis que l'idée « d'égalité républicaine », peu propice à la reconnaissance des différences (Favell, 1995), tend à intégrer l'action en direction des populations migrantes dans des politiques dites de « droit commun ». Presque toutes les villes françaises font référence à cette notion de « droit commun » ciblant un public plus large, dans une visée universaliste qui évite de nommer des groupes de population censées « s'intégrer », niant le cas échéant les discriminations, à l'instar des politiques dites de diversité (Doitcheva, 2007 ; Escafré-Dublet, Lelévrier, 2019).

L'entrée par les réseaux n'échappe pas à la complexité des questions migratoires, complexité des objets, des processus, et d'une multi-gouvernance. Comment nommer les personnes qui migrent, contraintes par des situations de violence dans leur pays d'origine ? Les populations « migrantes », « exilées », sont assignées dans des catégories administratives et juridiques qui en font des « demandeurs d'asile », des « réfugiés » ou encore des « déboutés » ou « dublinés », selon la réponse et le lieu d'enregistrement de leur demande d'asile. La comparaison internationale ajoute encore à cette complexité la question sémantique dès

lors qu'il y a traduction, l'anglais faisant d'ailleurs disparaître le genre ou opposant plus clairement migrant et immigrant. Le terme « migrant » par exemple, est assez générique dans la langue anglaise alors qu'il renvoie davantage à une catégorie de l'action publique en France. De fait, les chercheurs prennent leur distance avec ces catégories tout en essayant de rendre compte d'un processus migratoire post-2015, un peu différent de la migration économique des années 1920 ou 1960. Comment analyser l'action locale lorsque les contours de ce « domaine d'action publique » restent « flous et mouvants » (Guiraudon, 2010) et propres à chaque contexte : politiques de « contrôle », d'accueil », « d'intégration », de « solidarités trans-municipales » ? Villes qui affichent un accueil inconditionnel mais qui conditionnent néanmoins leur hospitalité à certaines normes administratives et de comportements ?

Analyser les effets locaux invite alors à poursuivre et à explorer d'autres dimensions complémentaires, qui sont autant de questions de recherche stimulantes, suggérées par la lecture de cet ouvrage très riche. Sans doute pourrait-on aller plus loin encore dans la comparaison des contextes politico-institutionnels, économiques et sociaux, qui conditionnent et différencient l'action des villes et le poids des politiques nationales et locales dans lesquelles se concrétisent les initiatives. Par ailleurs, l'ouverture sur l'implication de villes moyennes et petites, en Europe comme au Canada, invite à approfondir les effets des réseaux sur ces configurations locales très différentes des métropoles. De plus en plus sollicitées dans l'accueil des personnes migrantes, elles restent encore peu investies par la recherche, même si cette dernière s'est développée ces dernières années (Meier, 2018 ; Berthomière, Imbert, 2020 ; Flamant, Fourot, Healy, 2020 ; Gardesse, Lelévrier, 2020 ; Arfaoui, 2021). Comment pérenniser un engagement lorsque les capacités d'action sont limitées, dans un contexte de plus grande austérité et dans des espaces urbains moins bien dotés en services et structures d'opportunité économique, en particulier pour les personnes migrantes (Raüchle, Schmitz, 2019) ? Cela renvoie à des questions explorées plus largement par la recherche urbaine. Enfin, la faible présence des acteurs de la « société civile » dans ces réseaux interroge, alors même que les recherches montrent le rôle majeur qu'ils jouent dans « l'hospitalité locale » (Agier, 2018). Comment ces collectifs se mobilisent-ils dans des réseaux européens, dont il pourrait être intéressant d'analyser les contours, l'action et les effets locaux, ou interagissent-ils avec les acteurs publics dans d'autres lieux moins formels et à d'autres échelles ? Les initiatives prises suite à la conférence de Palerme (juin 2020) « From Sea to City » ont témoigné d'une volonté de ces villes de promouvoir la participation de la société civile, y compris dans le management des fonds européens (« a bottom-up European Immigration Policy »).

Pour finir, il est difficile d'introduire cet ouvrage en ignorant d'une part les effets qu'a eu, sur les populations et l'hospitalité, le contexte de la pandémie mondiale qui a touché de nombreux pays en 2020, d'autre part, le contexte de renforcement de politiques sécuritaires dans certaines villes européennes, amenant à des positionnements plus hostiles qu'ouverts à l'hospitalité. Il est certain que le renforcement des inégalités touche encore davantage ces populations précarisées dont les trajectoires restent très contraintes. Cette mise en visibilité tend à accentuer encore la distance à l'altérité plutôt que de l'atténuer, comme l'ont mis déjà en évidence de manière plus large certains chercheurs (Brun, Simon, 2020). A long terme, la place de ces populations dans la ville interroge bien l'ensemble des politiques locales ordinaires et la lutte contre les discriminations.

> RÉFÉRENCES

Agier M. (2018), *L'étranger qui vient. Repenser l'hospitalité*, Paris : Seuil.

Arfaoui M.R. (2021), *Territoires multiples, accueil pluriel. Géographie sociale de l'accueil des demandeurs d'asile dans les espaces non-métropolitains*, Thèse de doctorat en géographie, Université Clermont Auvergne, Clermont-Ferrand.

Arino J.M., Moutselos M., Schönwälder K., Jacobs C., Schiller M., Tandé A. (2018), *Why do some cities adopt more diversity policies than others ? A study in France and Germany*, New York : MacMillan Publishers.

Berthomière W., Imbert C. (2020), « Quand s'engager ancre et s'ancrer 'engage' : les voies plurielles de l'autochtonie au sein des réseaux d'aide aux exilés en Ariège », *L'Espace Politique*, 38 (2).

Brun S., Simon P. (eds) (2020), « Inégalités ethno-raciales et coronavirus », *De Facto*, n°19, Institut Convergences Migrations.

Caponio T., Scholten P., Zapata-Barrero R. (eds) (2019), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, London : Routledge.

Doytcheva M. (2007), *Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, Paris : La Découverte.

Escafré-Dublet A., Lelévrier C. (2019), « Governing Diversity without Naming it. An Analysis of Neighbourhood Policies in Paris », *European Urban and Regional Studies*, 26 (3), pp. 283-296.

Favell A. (1995), *Philosophies of Integration. Immigration and the idea of Citizenship in France and Britain*, Basingstoke : Palgrave MacMillan.

Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (2020), « Hors des grandes villes ! L'accueil des exilé-e-s dans les petits milieux d'immigration », *Revue européenne des migrations internationales*, 36 (2 et 3), pp. 7-27.

Gardesse C., Lelévrier C. (2020), « Refugees and Asylum Seekers Dispersed in Small and Mid-sized French Cities : Do Housing Opportunities Mean Housing Access ? », *Urban Planning*, 5 (3), pp. 138-149.

Glick Schiller N., Çağlar A. (2009), « Towards a comparative theory of locality in migration studies : Migrant incorporation and city scale », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (2), pp. 177-202.

Gotman A. (2001), *Le sens de l'hospitalité : essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris : PUF.

Guiraudon, V. (2010), Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile, *Politique européenne*, 31, pp. 7-32.

Raco M. (2018), « Critical urban cosmopolitanism and the governance of diversity in European cities », *European Urban and Regional Studies*, 25 (1), pp. 8-23.

Raüchle C., Schmiz A. (2019), « Migrant economies : Opportunity structures and potential in different city types », *Ethnic and Racial Studies*, 42 (10), pp. 1766-1787.

Vertovec S. (2007), « Super-diversity and its implications », *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), pp. 1024-1054.

Zapata-Barrero R., Caponio T., Scholten P. (2017), « Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis : a case study in immigrant policies », *International Review of Administrative Sciences*, 83 (2), pp. 241-246.

VILLES, RÉSEAUX DE VILLES ET POLITIQUES DE L'ACCUEIL : AGENDA DE RECHERCHE¹

Anouk FLAMANT

Maîtresse de conférences en science politique
INSEI, Grhapes

Aisling HEALY

Maîtresse de conférences en science politique
Université Jean Monnet, Saint-Étienne, Laboratoire Triangle

La « crise »² de l'accueil des populations migrantes en Europe s'inscrit dans un contexte de transformation profonde de la donne géopolitique planétaire susceptible d'affecter durablement le développement urbain (Babels, 2018 ; Hanappe, 2018 ; Lendaro, Rodier, Lou Vertongen, 2019).

DU RÔLE DES VILLES DANS L'« HOSPITALITÉ »

Les politiques d'asile et d'immigration sont une compétence régaliennne. Certes, en Europe, les gouvernements nationaux sont désormais contraints par les ac-

¹ Cet ouvrage conclut et prolonge le projet de recherche « Villes et réseaux de villes face à la question migratoire » financé par le PUCA entre 2016 et 2019. Avec le soutien de Lionel Martins (PUCA) et sous la direction d'Aisling Healy (Université Jean Monnet, Saint-Étienne), ce programme a permis d'organiser un séminaire, en 2017-2018, et de réaliser une enquête collective avec Anouk Flamant (INSEI), Aude Claire Fourot (Simon Fraser University) ainsi que quatre stagiaires : Angelica Andrade, Anthony Clément, Maud Muller et Marie-Aude Salomon, sur le (dés)engagement des villes dans les réseaux de villes européens centrés sur les enjeux migratoires. Nous tenons ici à remercier l'ensemble des personnes qui ont participé aux échanges et aux discussions que ce programme PUCA a suscités, ainsi que l'ensemble des acteurs municipaux et des réseaux européens qui ont accepté de répondre à nos questions, souvent à plusieurs reprises.

² L'idée de « crise » est bien ici reprise en tant que « crise des politiques migratoires » et non de « crise des migrations ».

cords qu'ils signent entre eux et par la communautarisation croissante de ces politiques (Guiraudon, 2013). Ils demeurent néanmoins les acteurs principaux des politiques migratoires en matière de processus d'accès à un statut légal sur leur territoire (demandeur d'asile, réfugié, résident étranger, citoyen national...) et de définition des politiques d'accueil et d'intégration. Cependant, ils peinent à accueillir les populations qui arrivent et circulent, que ce soit de manière légale ou illégale, sur l'ensemble du territoire européen, et ce malgré leurs accords quant à la mise en place de politiques sécuritaires européennes, dont l'agence Frontex est l'exemple saillant avec des capacités budgétaires croissantes et une focalisation sur la criminalisation de la migration (Casella Colombeau, 2010 ; Moreno-Lax, 2018). Cette incapacité accroît finalement le rôle des acteurs locaux dans la gestion de ces populations.

Les villes européennes voient en effet arriver sur leurs territoires des populations étrangères, qu'il s'agisse de personnes demandant à bénéficier de la protection internationale (demandeurs d'asile, réfugiés), de personnes entrant de manière irrégulière ou d'immigrés dits réguliers : étudiants venus pour plus d'une année, personnes ayant suivi un processus de regroupement familial ou encore travaillant dans le pays d'arrivée ou de transit³. Nous retenons ici l'appellation « populations migrantes » dans un contexte de flou sémantique, tant médiatique que politique, entourant les manières de nommer les personnes ainsi concernées : immigrées, migrantes, exilées... Toutes ces appellations s'inscrivent dans un contexte historique, social et politique⁴. Comme souvent, ces catégorisations en disent finalement plus sur celles et ceux qui les emploient que sur les personnes concernées. Celles-ci se trouvent dans des situations très diverses que la mise en catégories tend à homogénéiser. Souvent prises dans des trajectoires migratoires longues qui les amènent à circuler d'un pays à un autre, ou d'une ville à une autre, ces personnes ont des motivations plurielles et articulées (contraintes à la fois politiques, économiques, environnementales, etc.). Elles sont, à chaque

³ Les proportions entre ces catégories varient d'une ville à l'autre, bien sûr, mais aussi d'un pays à un autre. Si la France a interdit la migration de travail (sauf dérogation) dès 1974 et voit, depuis, surtout croître les migrations liées aux droits de l'homme (protection et regroupement familial), tous les pays européens ne voient pas croître ces dernières dans les mêmes proportions. L'Allemagne, notamment, continue à voir les migrations de travail augmenter régulièrement en fonction des événements internationaux, notamment des guerres ou des crises économiques (Héran, 2018).

⁴ Sur les processus de construction des catégories au fil du temps en fonction de ces dynamiques croisées, voir par exemple les travaux de Karen Akoka sur les réfugiés (Akoka, 2018) ou encore ceux de Delphine Diaz et Alexandre Dupont sur les mots de l'exil en Europe (Diaz, Dupont, 2018).



▲ LÉ NIAMH sauvetage de 98 personnes migrantes le 19 juillet 2015 © Flickr

déplacement, perçues comme nouvelles et sont l'objet de (re)categorisations par les acteurs nationaux et/ou locaux. Ces (re)categorisations tendent à accentuer un type de motifs de migration au détriment des autres (humanitaire versus économique, notamment) et les rendent par la même plus ou moins légitimes au séjour, à l'intégration ou encore aux circulations⁵. L'adjectif « migrant », en théorie très englobant, est lui-même parfois utilisé de manière très stigmatisante par les médias ou les acteurs politiques, notamment pour dénoncer les risques de migrations économiques massives considérées comme illégitimes. Pris de manière strictement descriptive et à dessein englobante, cet adjectif sied néanmoins bien à un ouvrage collectif concernant des situations différentes face auxquelles tous les auteurs ne sont pas amenés à se focaliser sur les mêmes catégories de « populations migrantes ».

Ces arrivées de populations ont suscité une attention particulière en Europe depuis 2015, date à laquelle les migrations depuis la Syrie ont fait notamment l'objet d'une forte médiatisation, en particulier suite à la traversée de la Méditerranée et la mort de l'enfant Aylan Kurdi⁶. Cette référence à 2015, bien qu'utile pour comprendre l'importance gagnée depuis par le thème des migrations dans le débat public, pose problème en ce qu'elle a tendance à gommer ce qui a précédé et notamment les arrivées antérieures de populations (conflits en République

⁵ Voir sur ce point par exemple l'analyse des raisons de la migration internationale au Sénégal de jeunes hommes par Emmanuelle Bouilly (Bouilly, 2019).

⁶ Edito : « Pourquoi nous avons publié la photo du petit Aylan », *Le Monde*, 6 septembre 2015.

Démocratique du Congo, guerres en Afghanistan, en Irak et en ex-Yougoslavie ou encore chute du mur de Berlin), tout comme le fait que les données disponibles concernant le nombre d'arrivées en Europe depuis 2015, loin de l'explosion annoncée, soulignent surtout un sentiment, voire une crainte, d'arrivées massives. Dans l'Union européenne, le nombre de demandeurs d'asile en 2015 a été de 1,250 million de personnes contre moins de 600 000 en 2014 et en 2018⁷. La pression de la demande d'asile a donc été un phénomène de courte durée. Ces populations, même en nombre beaucoup plus réduit qu'annoncé par les médias et les responsables politiques, s'installent quoi qu'il en soit le plus souvent en ville, voire dans les grandes villes (Babels, 2018). Les gouvernements locaux en sont donc *de facto* responsables, même si cela n'est pas nouveau et même s'ils ont peu de capacités d'action. Ces gouvernements définissent et mettent en œuvre leur « hospitalité », entendue comme « l'ensemble des pratiques plus ou moins codifiées, destinées à encadrer l'arrivée et le séjour de l'étranger, et à régler ainsi les frontières de l'intégration » (Gotman, 2004). Les villes peuvent s'employer à faciliter l'accès des populations migrantes au logement, à l'éducation, à la santé, aux services sociaux, aux loisirs, à la culture et enfin à la représentation politique. Mais elles font aussi souvent le choix d'expulser ces populations migrantes, avec l'aide des autorités nationales, à chaque fois qu'elles doivent gérer l'occupation, jugée illégale ou illégitime, d'espaces publics ou de bâtiments privés. Ces occupations suscitent en effet de vives réactions des populations locales, tant positives (le plus souvent au nom de valeurs humanistes) que négatives, notamment par peur des effets de déclassement de leur quartier, par mise en concurrence avec les populations locales ou encore au nom de l'incapacité de l'Europe à accueillir « sans fin » (Le Courant, 2015 ; Macé, 2017 ; Coutant, 2018). Ces politiques de rejet sont le plus souvent mises en œuvre en parallèle de politiques municipales visant à accueillir une partie, sélectionnée, de ces personnes nouvellement arrivées, et aux côtés de politiques de gestion de la diversité (Escafré-Dublet, Lelévrier, 2019). Les politiques des villes concernant les premiers moments de l'accueil puis l'intégration peuvent alors prendre différentes formes telles que la construction ou la mise à disposition, voire la gestion, de centres d'hébergement ou d'accueil, la production et la diffusion de guides à destination de ces populations, le développement de cellules d'accès aux droits, la promotion de métropoles internationales et interculturelles, la mise en place et le maintien de conseils d'étrangers, la sensibilisation de leurs services à ces problématiques notamment par la signature de chartes, ou encore le soutien à des acteurs associatifs qui se voient d'ailleurs souvent déléguer une partie de ces actions dites « municipales » (Pauvros, 2014 ; Flamant, 2017 ; Babels, 2018).

⁷ Source : Eurostat.

La littérature existante concernant ces politiques locales, qu'elle soient d'accueil ou de rejet, dans l'urgence ou sur le plus long terme, souligne plusieurs éléments importants. Outre le fait qu'elles ne sont pas nouvelles, et ce même en France souvent considérée, à tort, comme un pays où l'État central et déconcentré a le monopole de ces politiques (De Barros, 2004 ; Fourrot, 2007 ; Flamant, 2014), elles sont aussi très différentes les unes des autres, avec des degrés de diversité variables liés à leurs histoires migratoires, à leurs contextes institutionnels nationaux et à leurs stratégies de développement (Penninx, Scholten, 2016). Ces politiques locales associent également un nombre important d'acteurs : municipaux, mais aussi régionaux, intercommunaux voire départementaux, en interaction avec les services de l'État, et associatifs, même si l'on observe actuellement une tendance à la diminution des délégations de services au profit des associations (Caponio, 2014 ; Bazurli, 2019). Elles se développent tout en se concentrant sur les enjeux de l'accueil d'urgence dans une logique de gestion de « crise » depuis 2015. Ces politiques restent malgré tout à mettre en relation avec les transformations des « communautés imaginées » (Anderson, 2006) que constituent nos nations et des manières de les intégrer. Les villes se retrouvent en effet en situation de faciliter et de dessiner une intégration à leurs « communautés » tant locale que nationale, notamment par l'accès à l'éducation, à la culture et à la représentation politique qu'elles peuvent offrir. Dans cette perspective, les insti-



▲ Manifestation contre le durcissement de la loi sur les étrangers © Flickr

tutions européennes se sont investies pour accompagner le développement des politiques interculturelles qui s'intègrent avec plus ou moins de facilité aux définitions de ces « communautés » nationales et de leurs modalités d'intégration (Downing, 2015).

L'histoire des municipalités en Europe a par ailleurs révélé l'importance des dynamiques de coopération transnationale entre ces dernières, et ce dès la fin du XIXe siècle (Saunier, 2001). Or la question de la gestion des populations étrangères s'est progressivement imposée dans les réseaux de villes à partir de la fin de la décennie 1980 (Flamant, 2014). Les coopérations sur cette thématique n'ont cessé de croître et sont particulièrement dynamiques depuis les années 2000. L'ensemble de ces réseaux favorise les circulations d'acteurs et de savoirs et se proposent ainsi d'accompagner les villes dans la (re)définition et la mise en œuvre de leurs politiques de migration et d'intégration, notamment en période dite « d'urgence » où les questions de l'accueil deviennent prioritaires. Pourtant toutes les villes ne choisissent pas de s'y investir, même après 2015. Toutes ne s'investissent pas dans les mêmes réseaux. Certaines ne font que s'inscrire dans ces réseaux sans véritablement participer à leurs actions. Et d'autres n'y restent pas. C'est ce quadruple paradoxe qui est à l'origine du présent ouvrage et de notre volonté d'y croiser l'analyse des réseaux de villes européens et l'analyse des politiques municipales en matière d'accueil ou de rejet des populations migrantes dans différentes villes européennes. Cette publication a finalement pour ambition de prendre au sérieux les réseaux de villes dédiés aux questions migratoires tout en étudiant dans le même temps les politiques mises en œuvre dans les villes.

DU DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX EUROPÉENS DE VILLES CENTRÉS SUR L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION

Certaines municipalités européennes ont initié collectivement, au sein de réseaux de villes, des dynamiques pour promouvoir une politique d'accueil et d'intégration des populations migrantes sur leurs territoires. Ces réseaux peuvent être nationaux (comme l'Association Nationale des Villes et des Territoires Accueillants ou encore *City of Sanctuary*, respectivement en France et au Royaume-Uni), mais aussi européens (comme *Solidarity Cities*). Face aux mouvements de populations annoncés partout et par tous croissants, des réseaux de villes, soutenus par les institutions européennes, se sont ainsi progressivement emparés de la question de l'arrivée de populations migrantes dans les villes depuis les années 1990 : soit de manière renouvelée sur la base de groupes de travail existants, soit en créant/devenant de nouvelles scènes d'échanges entre villes.

Les réseaux de villes européens partagent plusieurs caractéristiques soulignées dans la littérature existante : un engagement volontaire de leurs membres, au sein d'organisations non hiérarchiques, horizontales et polycentriques, ainsi que des décisions mises en œuvre par les villes membres (Kern, Bulkeley, 2009⁸). Leur principal objectif consiste à participer aux décisions prises par les institutions européennes dans un contexte où les villes ne sont officiellement représentées qu'au sein du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE), aux côtés de régions souvent plus puissantes et avec un rôle uniquement consultatif. Ces réseaux entendent aussi faciliter les circulations d'expériences et de bonnes pratiques entre leurs membres et soutenir les gouvernements municipaux et le développement de la capacité politique des villes, y compris en résistant face aux politiques nationales. C'est notamment le cas quand celles-ci sont considérées comme trop répressives en matière d'immigration.

Ces réseaux se distinguent néanmoins par leurs histoires, leurs objectifs et leurs membres⁹. Certains ont été initiés par les villes elles-mêmes, tels que le réseau généraliste *Eurocities* et son groupe de travail *Migration and Integration* ou encore le CCRE¹⁰. D'autres ont vu le jour sur l'initiative d'institutions européennes, comme le réseau thématique *Intercultural Cities* lancé par le Conseil de l'Europe et la DG Culture qui vise avant tout l'échange de bonnes pratiques et le *benchmarking* en matière de diversité culturelle entre les villes européennes (et même désormais internationales). Les réseaux européens de villes ont donc des temporalités et des modalités d'action distinctes. Certains sont relativement anciens, généralistes, et centrés sur des activités de lobbying avec des élus fortement présents, comme *Eurocities*. D'autres sont plus récents et surtout plus temporaires, centrés sur des projets avec une implication forte des techniciens des villes membres comme le *Mediterranean City to City Migration Project*. D'autres encore sont également plus récents et thématiques, mais davantage pérennes que

⁸ Dans une perspective avant tout centrée sur les enjeux et les réseaux environnementaux.

⁹ Une même diversité se retrouve à l'échelle internationale, avec des travaux de recherche qui commencent à souligner en outre le grand nombre de réseaux sur les migrations en Europe, même s'ils ne sont pas une spécificité de cette zone géographique et politique. Ce grand nombre de réseaux peut notamment s'expliquer par le degré avancé de coopération politique au niveau européen, et ce malgré les différentes difficultés rencontrées par les institutions européennes (Lacroix, 2021).

¹⁰ Le Conseil des Communes et des Régions d'Europe est la section européenne du réseau *Cités et Gouvernements Locaux Unis* (CGLU) dont certains projets fonctionnent grâce à la mise en réseau de villes, comme *Mediterranean City to City Migration Project* dans le domaine des politiques migratoires entre villes des deux rives de la Méditerranée et en lien avec les politiques de coopération décentralisée.

les réseaux sur projet et accordent une place à la fois aux élus et aux techniciens, comme *Intercultural Cities*.

Les principaux réseaux de villes travaillant sur les enjeux migratoires étudiés dans l'ouvrage sont :

- ***Solidarity Cities***, créé en 2016, centré sur des thématiques internationales et dont les membres sont des élus ;
- **l'Association Nationale des Villes et des Territoires Accueillants (ANVITA)**, créé en 2018, centré sur des thématiques nationales et dont les membres sont des élus et des techniciens ;
- ***Intercultural Cities***, créé en 2008 par les institutions européennes, dont les membres sont des élus et des techniciens ;
- ***Eurocities***, créé en 1989, et son groupe de travail ***Migration and Integration***, créé en 2005, dont les membres sont des élus et des techniciens ;
- le ***Mediterranean City to City Migration Project (MC2CM)***, projet d'échanges entre villes sur la période 2015-2021 dont les membres sont des techniciens.

Dans le contexte actuel de crise de l'accueil en Europe, ces réseaux condamnent tous, bien qu'à des degrés et avec des modes d'action différents, l'incapacité des États à réguler et/ou accueillir les populations migrantes sur leurs territoires. Si ces réseaux diffèrent tout de même par les thèmes qu'ils abordent en priorité (diversité, intégration, urgence, etc.) et par le degré de politisation de leurs prises de position, ils soulignent, en chœur, la volonté de leurs villes membres de devenir des acteurs importants de la définition des politiques migratoires. Il est ainsi intéressant de noter qu'à notre connaissance il n'existe aucun réseau de villes dont l'objectif officiel soit de s'opposer à l'arrivée comme à l'accueil de populations migrantes. Les actions d'expulsion conduites par les villes ne sont ainsi que ponctuellement abordées dans cet ouvrage. Ces villes européennes demandent à être consultées, proposent de continuer à agir concrètement (accueil des populations réinstallées), mais refusent pour la plupart d'entre elles de se substituer pour cela à leurs États. Le réseau *Solidarity Cities* illustre bien ce mouvement revendicatif des villes européennes. Lancé en 2016 sur l'initiative de la ville d'Athènes, dans le cadre du réseau *Eurocities* et de l'Agenda urbain européen¹¹, il vise à faciliter les échanges d'informations et d'outils entre villes

¹¹ L'Agenda Urbain est initié en 2015 par la Commission européenne, les États membres et les villes pour répondre aux enjeux urbains. Il encourage notamment le dialogue entre les États et les villes, l'amélioration de l'adaptation des fonds européens et de la réglementation aux problématiques urbaines.

dites « accueillantes », à développer les capacités politiques des villes en matière migratoire et à favoriser les liens de solidarité entre villes européennes pour éviter que certaines paient seules le coût de la « crise de l'accueil » en Europe et donc des arrivées massives à certains points d'entrée de l'Union européenne (comme la Grèce, l'Italie ou encore l'Espagne). L'enjeu de l'accès direct des villes aux fonds européens est dans cette perspective central : à ce jour, le *Fonds Asile Migration Intégration* (FAMI) est géré par les autorités nationales à travers des appels à projets nationaux pour lesquels les autorités locales sont des opératrices au même titre que les acteurs associatifs.

Par-delà les objectifs officiels de ces réseaux européens, l'enjeu est de saisir pour quelles raisons un nombre croissant de villes en deviennent membres (ou pas) et quel est l'impact de cette participation sur leurs politiques municipales. C'est dans cette double perspective de recherche que se place cet ouvrage.

DE L'INTÉRÊT D'ÉtudIER LE (DÉS)ENGAGEMENT DES VILLES EUROPÉENNES DANS LES RÉSEAUX

De nombreuses publications se sont intéressées à la place des réseaux transnationaux de villes dans les politiques contemporaines, aussi bien en considérant ce que cela produit dans les réseaux que dans les villes membres (Fourot, Healy, Flamant, 2021). Certains travaux soulignent de manière générale les stratégies d'internationalisation des villes (Payre, 2010 ; Healy, Payre, 2008), d'autres insistent sur les logiques carriéristes de maires entrepreneurs (Payre, 2010 ; Caponio, 2018), les ressources débloquées pour les politiques publiques locales (Béal, Pinson, 2014) ou encore l'expertise et le soutien des institutions européennes mobilisés pour développer les politiques d'accueil et d'intégration (Healy, Russell, 2015 ; Penninx, 2015). En termes de résultat(s), une partie des travaux existants défendent une convergence des politiques menées par les autorités locales grâce à des processus de diffusion de « bonnes pratiques » et d'apprentissage (Hadj-Abdou, 2014 ; White, 2018). D'autres auteurs insistent plutôt sur les divergences de ces politiques du fait du poids des contextes locaux (Fourot, 2007 ; Downing, 2015 ; Schiller, 2016 ; Flamant, 2017). Au final, cette littérature porte surtout sur les motifs permettant de rendre compte de l'entrée dans les réseaux, des carrières des villes au sein des réseaux et enfin des effets des réseaux sur les politiques locales.

S'intéresser aux réseaux de villes permet aussi de participer aux débats portant sur les interactions entre différents échelons de gouvernement, parfois appelées gouvernance multi-niveaux, et sur le tournant local de ces politiques (Adam, Ca-



▲ Banderolle rue Julien Lacroix, Paris XXème © Flickr

ponio, 2018 ; Caponio, Scholten, Zapata-Barrero, 2019). Ces interrelations sont primordiales pour comprendre la genèse d'une action publique locale destinée aux populations migrantes. Elles sont d'autant plus importantes que, depuis les années 2000, de nombreux travaux ont montré que les politiques locales pouvaient en réalité diverger des politiques publiques nationales en matière d'accueil et d'intégration (Fourrot, 2013). Cette divergence peut d'ailleurs s'observer dans les deux sens : les politiques publiques municipales peuvent être plus restrictives ou bien plus ouvertes que leurs cadres nationaux. Si les politiques locales sont alors trop souvent perçues comme étant plus pragmatiques et moins idéologiques, les villes peuvent intervenir comme des laboratoires de politiques publiques, comme dans le cas des « villes sanctuaires »¹². Néanmoins, cette

¹² Sur les villes sanctuaires, voir plus loin les zooms « Newcastle upon Tyne, ville "refuge" ? » et « Access Without Fear à Vancouver et Toronto », ainsi que les travaux d'Harald Bauder (2017) et de Nicolas Maisetti (2018).

place croissante des villes dans la gouvernance des migrations n'est ni linéaire, ni identique sur toutes les thématiques. Certains auteurs soulignent la tendance à la « recentralisation » des politiques d'immigration entre les mains des États nationaux (Emilsson, 2016 ; Gebhardt, 2016) ou encore la mise à distance de la société civile de l'action publique locale, notamment dans les villes du nord de l'Europe (Van Puymbroeck, 2015 ; Sacco, Torrekens, Adam, 2016).

L'ensemble de cette littérature s'est néanmoins peu intéressée à la diversité des réseaux existants sur une même thématique. Elle tend surtout à mettre de côté les logiques de désengagement des villes (Fourot, Healy, Flamant, 2021). Cet ouvrage vise ainsi à mieux saisir à la fois la pluralité des réseaux de villes européens (objectifs, structures, moyens) et leur place dans la gouvernance des migrations, ainsi que les motifs d'engagement ou de désengagement des villes dans ces espaces d'échanges. Pour saisir le rôle de cet acteur institutionnel que sont les municipalités, nous étudions comment elles interviennent, bien sûr, mais aussi quelles interactions elles entretiennent avec d'autres acteurs locaux des migrations (État déconcentré et associations) et avec d'autres échelles de gouvernement (État central et institutions européennes).

Dans cette perspective, le présent ouvrage est structuré autour de quatre axes de questionnement. Dans un premier temps, plusieurs chapitres évoquent les ressorts de l'action des réseaux transnationaux de villes. Quels sont les objectifs poursuivis par ces réseaux de villes en se positionnant ou en se focalisant sur la question migratoire ? Par quel processus se sont-ils intéressés à cette thématique ? Il s'agit donc d'interroger la manière dont les réseaux de villes européens ont pu se mobiliser, ou être créés *ex nihilo*, notamment depuis 2015¹³, sur la question migratoire. Ces interrogations sont confrontées à la question des dynamiques d'investissement des villes européennes dans les réseaux transnationaux. Celles-ci constituent un deuxième axe des recherches présentées dans l'ouvrage. De quelle manière les villes européennes se sont-elles investies (ou non) dans ces réseaux de villes ? Quels sont les facteurs d'un investissement (ou d'un désinvestissement) de la part de municipalités européennes dans ces espaces transnationaux ? Les différents chapitres de cet ouvrage portent donc sur les membres de ces réseaux, notamment ceux qui les représentent en leur sein (élus et/ou techniciens), et sur les manières dont ils s'investissent pour faire fonctionner ces organisations transnationales. Ce panorama ne peut être com-

¹³ Notamment, et non exclusivement, depuis 2015. La plupart des chapitres de cet ouvrage ne restent pas uniquement focalisés sur la période récente pour procéder plutôt à des efforts de mise en perspective historique.

plet qu'en vertu d'une analyse fine centrée sur la place que ces réseaux transnationaux occupent dans la gouvernance multi-niveaux ainsi qu'au sein des processus de décisions municipaux. Le troisième axe de questionnement de cet ouvrage porte donc sur les manières dont ces réseaux et ces villes parviennent à coopérer (ou non) avec les autorités supranationales et nationales. L'enjeu est de saisir concrètement comment la régulation des migrations internationales se produit entre ces différentes échelles de gouvernement. Enfin, plusieurs auteurs de cet ouvrage prennent au sérieux la question des effets que cet (dés)investissement produit dans les villes, tant pour les politiques locales d'accueil que pour les acteurs qui les mettent en œuvre. Il s'agit alors non seulement de s'intéresser aux attentes d'un tel investissement mais aussi aux limites que les acteurs municipaux identifient. De quelles manières cet investissement dans les réseaux européens agit-il sur les dispositifs d'action qui émergent localement pour accueillir les exilés ? Ce dernier axe de questionnement permet notamment de montrer que l'investissement (ou le désinvestissement) dans ces espaces réticulaires est bien souvent le résultat d'une poignée, voire d'un seul et unique acteur municipal, élu ou technicien.

L'ensemble de ces axes de questionnement permet finalement aux auteurs de cet ouvrage d'aborder différents thèmes récurrents de l'analyse des politiques d'accueil et d'intégration, de l'analyse des circulations transnationales entre municipalités, mais aussi plus généralement de l'analyse des politiques publiques contemporaines.

PRINCIPAUX RÉSULTATS ET PLAN DE L'OUVRAGE

Le présent ouvrage vise à mieux comprendre et qualifier la grande variété des politiques publiques locales à destination des populations migrantes en soulignant le poids des trajectoires migratoires des villes, de leurs contextes économiques, des représentations politiques (normes d'action publique, mais aussi opinions de l'électorat local) et des normes institutionnelles dominantes (la question des compétences dont les municipalités disposent, l'existence ou non d'un droit de vote pour les étrangers...). Ainsi, l'ouvrage fait le choix de porter le regard sur l'investissement de plusieurs grandes villes européennes (Barcelone, Berlin, Lyon, Nantes, Paris, Saint-Étienne, Strasbourg et Turin) dans des réseaux de villes institutionnalisés, principalement européens (*Eurocities*, *Intercultural Cities*), ou à l'occasion d'échanges moins pérennes, avec des « réseaux de projet » circonscrits dans le temps, et surtout moins formels tels que les échanges interpersonnels entre maires de grandes villes. Cela permet de comprendre les circulations d'expertises et de savoirs entre villes, ainsi que les recompositions

institutionnelles et les transformations des politiques publiques qu'elles impliquent. Ces analyses sont mises en perspective avec des études de cas centrées sur des réseaux nord-américains (États-Unis, Canada) ou sur d'autres réseaux nationaux (Royaume-Uni, France, Pérou). Ces études de cas sont présentées dans les zooms qui maillent cet ouvrage. Ajoutons que des témoignages d'acteurs (élus, techniciens) ont également été recueillis pour mettre en lumière leur vision et leur perception de ces engagements européens et de leurs propres politiques municipales d'accueil. Tout d'abord, ce choix vise à dépasser une analyse souvent trop euro-centrée de l'analyse des politiques migratoires, même si les exemples concernant les pays du Sud sont peu nombreux. Ensuite, il s'agit de confronter analyses de chercheurs et témoignages de praticiens. Nous sommes en effet convaincues que la mise en dialogue de savoirs différemment situés sur cette question très médiatisée peut participer à renouveler les politiques à l'égard des migrations internationales. Ayant par ailleurs l'ambition de travailler sur la gouvernance multi-niveaux de la migration, il nous paraissait essentiel d'essayer autant que faire se peut de la reproduire dans l'écriture de cet ouvrage. En revanche, il nous semble important de noter que le rôle joué par la « société civile » (associations et entreprises privées) dans ces politiques est très peu abordé dans cette publication. Les différents réseaux européens étudiés entretiennent peu de relations avec celle-ci au niveau européen, tandis qu'un Forum européen sur la migration est l'organe dédié à ces représentants de la société civile pour échanger avec les institutions européennes.

Les deux premiers chapitres se penchent respectivement sur les réseaux dans lesquels les villes britanniques peuvent s'investir pour faciliter leur intervention dans l'accueil et l'intégration, puis sur un réseau européen, *Eurocities*, et son aide à l'émergence d'une solidarité transnationale entre villes européennes.

Jacqueline Broadhead s'intéresse au cas probablement limite que représente aujourd'hui le Royaume-Uni. Cette auteure souligne que des villes fragilisées dans leurs capacités d'intervention en raison d'un manque de clarté dans la définition des différents niveaux de gouvernement, d'un manque de moyens financiers et d'une tendance à la recentralisation dans le contexte du Brexit, peuvent entendre (ré)inventer et jouer un rôle en matière de migration et d'intégration. Ceci se produit notamment grâce au soutien (même imparfait) de leurs réseaux. Ce premier chapitre est prolongé par un zoom sur la ville de Newcastle, soulignant les ambiguïtés de son engagement dans le réseau national *Welcoming Cities* (Johanna Berthou, Fanny Bouchet Liou, Tifène Ducottet, Florence Lenertz, Marie-Aude Salomon). Un deuxième zoom ouvre ensuite une parenthèse comparative avec les cas de Vancouver et de Toronto et de leurs politiques *Access Without Fear* (Justine Mallou).



▲ Camp climatique miniature pour migrants à Madrid © Flickr

Christiane Heimann, Sandra Müller et Hannes Schammann analysent à partir du cas allemand l'émergence et le développement d'une solidarité transmunicipale européenne dans le domaine des migrations et de l'intégration. En réaction à la crise de solidarité entre États, ces auteurs montrent que le réseau *Eurocities* propose une approche pragmatique des politiques de migration et d'intégration permettant précisément aux villes de se montrer solidaires et de développer ainsi une forme spécifique de « para-diplomatie » (Aguirre, 1999). À la fin de ce deuxième chapitre, deux zooms portant respectivement sur le réseau américain *Welcoming America* (Stacy Harwood) et les *Strategic Migration Partnerships* canadiens (Bella Aung) donnent un aperçu des différences de contextes et de modes d'action des réseaux de villes entre l'Europe et ces deux autres aires géographiques, économiques et surtout politiques.

Les quatre chapitres suivants adoptent cette fois une analyse par le bas des réseaux en interrogeant les ressorts de la participation de villes européennes à ces derniers. Ils développent ces dynamiques d'appropriation locale en se centrant sur les réseaux européens. Ceci permet de montrer les repositionnements insti-

tutionnels que ces appropriations locales impliquent, ainsi que les mécanismes de transposition des « bonnes pratiques » européennes vers des politiques municipales d'accueil et d'intégration des étrangers qu'elles peuvent permettre en fonction de leurs contextes sociaux, économiques et politiques différents.

Anthony Clément et Tiziana Caponio développent une comparaison entre les modes d'engagement des villes de Saint-Étienne et de Turin dans les réseaux européens de villes sur les migrations. Les carrières turinoise et stéphanoise dans ces réseaux y apparaissent distinctes. Ce chapitre souligne les ressources (financières, intellectuelles, outils d'action publique) que les élus, agents municipaux voire associations intervenant dans le champ des migrations retirent - ou non - de leur participation aux réseaux de villes sur ces enjeux. À la suite de ce chapitre, un zoom sur la ville de Quito (Lucie Laplace) évoque la manière dont une ville pourtant non-soutenue par des réseaux de villes se montre « solidaire » et « inclusive ».

Anouk Flamant, Aude-Claire Fourot et Aisling Healy opèrent plus directement un retour sur l'enquête collective menée dans le cadre du programme de recherche financé par le PUCA dans trois villes françaises : Lyon, Nantes et Strasbourg. Ce chapitre souligne les difficultés de ces villes à s'engager de manière pérenne dans les réseaux de villes. Il s'intéresse d'abord aux politiques municipales d'accueil à l'égard des populations migrantes. Ces politiques ne peuvent se comprendre qu'en saisissant le contexte national dans lequel ces villes évoluent. Il s'agit là d'une question importante pour les acteurs eux-mêmes, qui cherchent parfois des réponses et des soutiens auprès de réseaux de villes européens pour les accompagner dans le développement de leurs politiques en matière d'accueil et d'intégration. Ces villes s'engagent ainsi dans des réseaux européens, même si certaines s'en désengagent au profit de réseaux hexagonaux afin de mieux se positionner face aux politiques nationales de migration. Un zoom fait écho à l'un des cas abordés offrant un témoignage de Marie-Dominique Dreysse, adjointe (EELV) au maire de Strasbourg en charge des solidarités¹⁴.

Laura Bonn et Louise Hombert montrent, sur le cas d'une grande ville capitale économique et politique, en l'occurrence Paris, que, depuis 2015, l'accueil et l'intégration des réfugiés se trouvent au sein de l'agenda politique de la Ville. Ces auteures proposent d'interroger l'intérêt et les limites des échanges et des coopérations formelles et informelles de la capitale avec d'autres villes françaises et européennes dans ce secteur d'action publique. Ce chapitre illustre à quel

¹⁴ Au moment de la réalisation de l'entretien.

point les logiques parisiennes d'adhésion aux réseaux de villes sont complexes. Ces coopérations représentent certes des outils de revendication et des sources d'inspiration pour l'action publique locale, mais dépendent d'abord des intérêts de différents acteurs (exécutif, groupes politiques au Conseil de Paris, agents de l'administration, etc.). Paris reste en retrait de certains réseaux qui réclament des politiques solidaires et qui sont nettement politisés. Ce retrait est mis en perspective avec un zoom centré sur Berlin (Laura Bonn) et son engagement fort dans les réseaux européens.

Dirk Gebhardt présente la manière dont la Ville de Barcelone, particulièrement active dans les activités transnationales au niveau européen, a pris en compte la question des migrations dans sa stratégie d'internationalisation. Dans un contexte de relations traditionnellement compliquées entre les gouvernements catalan et espagnol, cette stratégie municipale a permis à la capitale catalane d'apprendre d'autres villes européennes ayant de plus longues trajectoires d'accueil. Ce faisant, elle s'est transformée en une ville qui fait aujourd'hui référence : ville ouverte, cosmopolite et interculturelle, elle est aussi porteuse d'un nouveau municipalisme. Ce sixième et dernier chapitre se prolonge par un témoignage de Buyst Maaiké, chargée de mission « immigration et intégration » au service bien-être et égalité de la ville de Gand (Belgique), qui met en avant la dimension partenariale, tant au niveau européen qu'au niveau local, des politiques gantoises en faveur de l'immigration.

> RÉFÉRENCES

Adam I., Caponio T. (2018), « Research on the Multi-Level Governance of Migration and Migrant Integration. Reversed Pyramids », in Weimar A., Bonjour S., Zhyznomirska L. (eds), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, London, Routledge, pp. 26-37.

Aguirre I. (1999), « Making sense of paradiplomacy ? An intertextual enquiry about a concept in search of a définition », in Aldecoa F., Keating M. (eds), *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, pp. 185-209.

Akoka K. (2018), « Réfugiés ou migrants ? Les enjeux politiques d'une distinction juridique », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 25 (1), pp. 15-30.

Anderson B. (2006), *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso.

Babels (2017), *De Lesbos à Calais : Comment l'Europe fabrique des camps*, Lyon, Le passager clandestin.

Babels (2018), *Entre accueil et rejet : ce que les villes font aux migrants*, Lyon, Le Passager clandestin.

de Barros F. (2004), *L'État au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1914-1984)*, Thèse de doctorat, Université Paris 1.

Bauder H. (2017), « Sanctuary Cities : Policies and Practices in International Perspective », *International Migration*, 55 (2), pp. 174-187.

Bazurli R. (2019), « Local Governments and Social Movements in the 'Refugee Crisis' : Milan and Barcelona as 'Cities of Welcome' », *South European Society and Politics*, 24 (3), pp. 343-370.

Béal V., Pinson G. (2014), « When Mayors Go Global : International Strategies, Urban Governance and Leadership », *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (1), pp. 302-317.

Bouilly E. (2019), *Du couscous et des meetings contre l'émigration clandestine. Mobiliser sans protester au Sénégal*, Paris, Dalloz.

Caponio T. (2014), « Integration policies for immigrants of the city of Milan, Italy », KING Project – Social Science Unit, In-depth Study n°10, Milan, SMU Foundation.

Caponio T. (2018), « Immigrant integration beyond national policies ? Italian cities' participation in European city networks », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44 (12), pp. 2053-2069.

Caponio T., Scholten P., Zapata-Barrero R. (eds) (2019), *Handbook to the Governance of Migration and Diversity in Cities*, London, Routledge.

Casella Colombeau S. (2010), « Frontex, et les frontières seront bien gardées ? », *Alternatives Internationales*, 48.

Coutant I. (2018), *Les migrants en bas de chez soi*, Paris, Seuil.

Diaz D., Dupont A. (2018), « Les mots de l'exil dans l'Europe du XIXe siècle. Dire, pratiquer, représenter les migrations politiques », *Hommes et Migrations*, 1321 (2), pp. 6-11.

Downing J. (2015), « European Influence on French Diversity Policy : Lyon's Membership of the Intercultural Cities Program », *Ethnic and Racial Studies*, 38 (9), pp. 1557-1572.

Escafré-Dublet A., Lelévrier C. (2019), « Governing diversity without naming it : an analysis of neighbourhood policies in Paris », *European urban and regional studies*, 26 (3), pp. 283-296.

Emilsson H. (2016), « Recruitment to Occupations with a Surplus of Workers : The Unexpected Outcomes of Swedish Demand-Driven Labour Migration Policy », *International Migrations*, 54 (2), pp. 5-17.

Flamant A. (2014), *Droit de cité ! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Thèse de doctorat, Université de Lyon.

Flamant A. (2017), « Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers. Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales », *Politique européenne*, 57 (3), pp. 84-115.

Flamant A., Healy A. (2018), « Les réseaux de villes européens », in Babels, *Entre accueil et rejet : ce que les villes font aux migrants*, Lyon, Le Passager clandestin.

Fourot A-C. (2007), « Gouvernance et apprentissage social au niveau local : la mise en place d'un programme d'initiative communautaire à Paris », *Politique européenne*, 22 (2), pp. 197-220.

Fourot A-C. (2013), *L'intégration des immigrants : Cinquante ans d'action publique locale*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Fourot A-C., Healy A., Flamant A. (2021), « French Participation in Transnational Migration Networks : Understanding City (Dis)Involvement and 'Passivism' », *Local and Government Studies*.

Gebhardt D. (2016), « When the state takes over : civic integration programmes and the role of cities in immigrant integration », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (5), pp. 742-758.

Giest S., Howlett M. (2013), « Comparative Climate Change Governance : Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts », *Environmental Policy and Governance*, 23 (6), pp. 341-353.

Gotman A. (2004), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.

Guiraudon V. (2013), « L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire », *Pouvoirs*, 144 (1), pp. 79-89.

Hadj-Abdou L. (2014), « Immigrant Integration and the Economic Competitiveness Agenda : A Comparison of Dublin and Vienna », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (12), pp. 1875-1894.

Hanappe C. (eds) (2018), *La ville accueillante*, Paris, Éditions du PUCA.

Healy A., Russeil S. (2015), « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau *Eurocities* et ses experts », *Politique européenne*, 49 (3), pp. 54-83.

Healy A., Payre R. (2008), « Un cartel nommé *Eurocities*. Réseaux de villes et stratégies d'internationalisation des gouvernements urbains. Les cas de Manchester et Lyon au sein d'*Eurocities* », Colloque « Des territoires "compétitifs" », GSPE/Prisme, Strasbourg.

Héran F. (2018), *Migrations et sociétés : Leçon Inaugurale au Collège de France*, Paris, Collège de France.

Kern K., Bulkeley H. (2009), « Cities, Europeanization and Multi-level Governance : Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks », *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), pp. 309-332.

Lacroix T. (2020), « Réseaux des villes hospitalières : un panorama global », *e-migrinter*.

Lacroix T. (2021), « Migration-related City Networks : A Global Overview », *Local Government Studies*.

Le Courant S. (2015), « Le poids de la menace : l'évaluation quotidienne du risque d'expulsion », *Ethnologie française*, 45 (1), pp. 123-133.

Lendaro A., Rodier C., Lou Vertongen Y. (2019), *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*, Paris, La Découverte.

Macé M. (2017), « À Paris, contrôle et expulsion en guise d'accueil », *Plein droit*, 115 (4), pp. 28-31.

Maisetti N. (2018), *Le retour des villes dissidentes*, Paris, Éditions du PUCA.

Moreno-Lax V. (2018), « The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights. The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm », *Journal of Common Market Studies*, 56, pp. 119-140.

Pauvros M. (2014), *Les politiques locales d'immigration : un redéploiement des frontières de l'État*, Thèse de doctorat, Université Paris 7.

Penninx R. (2015), « European cities in search of knowledge for their integration policies », in Scholten P., Erntzinger H., Penninx R., Verbeek S. (eds), *Integrating immigrants in Europe : research-policy dialogues*, IMISCOE Research Series, Cham, Springer Open, pp. 99-115.

Penninx R., Scholten P. (2016), « The Multilevel Governance of Migration and Integration », in Garcés-Masareñas B., Penninx R. (eds), *Integration Processes and Policies in Europe*, IMISCOE Research Series, Cham, Springer Open, pp. 91-108.

Payre R. (2010), « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government : Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2), pp. 260-280.

Sacco M., Torrekens C., Adam I. (2016), *Circulation des idées et des modèles : les transformations de l'action publique en question. Le cas des politiques d'intégration*, Paris-Louvain-la-Neuve, L'Harmattan-Éditions Academia.

Saunier P.Y. (2001), « Sketches from the Urban International. Voluntary societies, international organisations and US foundations at the city's bedside 1900-1960 », *International Journal for Urban and Regional Research*, 25 (2,) pp. 380-403.

Schiller M. (2016), *European Cities, Municipal Organizations and Diversity. The New Politics of Difference*, London, Palgrave Macmillan.

Van Puymbroeck N. (2015), « Turning to Grand Theory : Cultural Political Economy and the Regulation of Immigration », in Amelina A., Horvath K., Meeus B. (eds), *An anthology of migration and social transformation*, Berlin, Springer, pp. 57-71.

White B. (2018), *Intercultural Cities. Policy and Practice for a New Era*, London, Palgrave Macmillan.





CHAPITRE 1

Les réseaux de ville au Royaume-Uni : entre autonomie et dépendance à l'État

Jacqueline Broadhead

Directrice de recherche

University of Oxford,

Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)

Au Royaume-Uni, en l'absence d'une politique gouvernementale nationale sur l'immigration, les réseaux locaux jouent un rôle important en matière de partage d'expériences et de construction de *leadership*. Si l'on observe une augmentation des réseaux sur ce sujet, ainsi qu'une participation croissante des villes, des lacunes importantes perdurent et peuvent entraver les efforts visant à généraliser les pratiques d'intégration.

Au Royaume-Uni, la politique d'intégration se caractérise par « une division em-mêlée des responsabilités (...) entre les services et agences du gouvernement central, compliquée par le manque de consensus concernant le rôle des collectivités locales dans ce domaine politique » (All Party Parliamentary Group on Social Integration, 2017). Ce manque d'un rôle clairement défini, ainsi que le système institutionnel très centralisé du Royaume-Uni et une réduction importante du financement des collectivités locales et de leurs prestations de service depuis 2010, pourraient donner l'impression que les villes du Royaume-Uni n'assument pas un rôle de premier plan dans l'inclusion et l'accueil. Pourtant, une orientation plus locale des politiques d'intégration et d'inclusion se produit malgré tout au Royaume-Uni (Caponio, Borkert, 2010), entraînant une hausse de l'intégration en tant que sujet politique (Katwala, Somerville, Ballinger, 2017), notamment suite au résultat du référendum sur l'Union Européenne de 2016 et aux préoccupations concernant la polarisation croissante du pays par la suite¹. D'autres éléments entrent en jeu : une tendance croissante à la dévolution de compétences au profit des métropoles régionales anglaises, l'élection des maires au scrutin direct, ainsi que la dévolution, au Pays de Galles et en Écosse, des responsabilités en matière d'intégration. Il en résulte, à l'échelon local, une nouvelle dynamique, confortée par le succès, constaté par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et certaines collectivités locales, du programme de relocalisation des populations syriennes vulnérables². La mutation post-référendaire du paysage politique conduit par ailleurs certaines municipalités à tenter de s'attribuer, notamment à travers l'adhésion à des réseaux de villes, anciens ou émergents, un rôle plus accru en matière d'intégration et d'inclusion.

Ce chapitre³ revient tout d'abord brièvement sur le contexte des politiques d'intégration au Royaume-Uni et sur le rôle, notamment les compétences, des collectivités locales, en matière de cohésion sociale et tout particulièrement en ce qui concerne les réfugiés relocalisés, ou encore les mineurs non accompagnés. Ensuite, il examine les réseaux de villes dans lesquels les collectivités locales s'investissent pour tenter d'identifier de nouveaux partenariats et de nouvelles modalités de travail. Enfin, le présent chapitre, évalue les effets de ces réseaux,

¹ Les villes, qui ont dans leur majorité voté pour rester dans l'Union Européenne, sont de plus en plus isolées de leurs régions qui, elles, ont voté majoritairement en faveur du Brexit (Toly, 2018).

² En 2015, le Royaume-Uni s'engage, dans le cadre du *Syrian Vulnerable Person's Resettlement Scheme*, à relocaliser, en partenariat avec les collectivités locales, 20 000 syriens avant 2020.

³ Version traduite, Broadhead J. (2024) in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Cities, City-Networks and the Governance of Migration*, Editions du PUCA.

en particulier en termes de politiques d'intégration et de migration, ou encore d'échanges de savoirs entre villes.

LES VILLES BRITANNIQUES, PARENTS PAUVRES DE L'INTÉGRATION

En 2018, le *Ministry for Housing, Communities and Local Government* (MHCLG) publie un livre vert sur la stratégie des « communautés intégrées »⁴, intitulé *Integrated Communities Strategy Green Paper*, annonçant l'intention du Gouvernement de mettre en œuvre un nouveau cadre national pour « une nouvelle approche locale de l'intégration », une intégration qui n'est pas synonyme d'assimilation mais qui constitue « une voie à double sens » (MHCLG, 2018). Ce livre vert est une réponse directe⁵ à la *Casey Review*, un rapport indépendant sur l'égalité des chances et l'intégration, commandé par David Cameron en 2015, et publié en 2016. Ce rapport fait suite à une série de rapports similaires, produits au cours de la décennie précédente (par exemple, *Commission on Integration and Cohesion* en 2007, *Equalities Review* en 2007, *Social Integration Commission* en 2015), dont certains commandés explicitement suite à des épisodes de tensions communautaires (*Cantle Review* en 2001). Tous traitent les enjeux de l'intégration et de la cohésion sociale, en en soulignant les défis, et, pour certains d'entre eux, les atouts potentiels. Malgré tous ces rapports, l'intégration demeure une question politique de second rang, souvent noyée, dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000, dans celle, plus large, d'égalité des chances (Worley, 2005). Au début des années 2010, de nombreuses recommandations pour une meilleure intégration sont formulées, sans pour autant être mises en œuvre (Katwala, Somerville, Ballinger, 2017). Malgré des efforts en Ecosse (*New Scots*) et au Pays de Galles (*Framework for Local Integration*), il n'existe, à l'échelle du Royaume-Uni, aucune stratégie d'intégration. La *Casey Review* suggère que le gouvernement central et les collectivités locales travaillent ensemble afin de développer « des plans et projets sur des bases territoriales qui s'adressent aux priorités clés identifiées dans cette étude. Ces priorités comprennent la promotion de l'apprentissage de la langue anglaise, l'*empowerment*

⁴ Les communautés intégrées y sont définies comme des « communautés où des personnes, quelles que soient leurs origines, vivent, travaillent, apprennent et entretiennent des relations sociales, sur la base de droits, de responsabilités et d'opportunités partagés » (*Integrated Communities Strategy Green Paper*, 2018). Cette terminologie est contestée, tant par la sphère politique que le monde de la recherche.

⁵ Non sans un délai significatif, suite aux bouleversements du paysage politique causés par le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne.

des femmes marginalisées, la promotion accrue de mixité sociale, en particulier parmi les jeunes, et la diminution des barrières à l'emploi pour les groupes sociaux les plus isolés » (Casey Review, 2016). Néanmoins, le rapport ne s'engage pas davantage, en ne proposant ni obligation statutaire aux collectivités locales, ni cadre pour promouvoir une politique locale d'intégration.

En guise de réponse, le *Integrated Communities Strategy Green Paper* préconise une approche locale de l'intégration, sans toutefois créer un cadre national pour accompagner sa mise en œuvre. Plusieurs parlementaires et citoyens mobilisés dans le cadre du processus de consultation du livre vert avaient pourtant insisté sur le fait qu'une approche « exclusivement locale ne serait pas suffisante et que celle-ci devrait être accompagnée d'un cadre national ou supervisée à l'échelon national » (MHCLG, 2018). Pourtant, le Gouvernement ne retient *in fine* pas la mise en place d'un cadre national, persuadé « qu'une solution unique ne peut être appliquée à tous les cas, et que les territoires locaux, en partenariat avec leurs communautés, sont les mieux placés pour relever le défi de l'intégration » (MHCLG, 2018).

Dans ce contexte, les villes se retrouvent dans une situation complexe. D'une part, le Gouvernement identifie l'intégration comme étant un enjeu pour le Royaume-Uni. D'autre part, l'Association des Collectivités Locales identifie « une attention renouvelée de la cohésion communautaire » (Local Government Association, 2019a), et le rôle central des collectivités locales pour la mettre en œuvre, sans toutefois proposer d'éventuelles obligations statutaires, ni de cadre, que ce soit au niveau national ou local, ni plan de financement significatif pour qu'un changement s'opère. Malgré la dynamique vers une plus grande décentralisation, le Royaume-Uni reste largement très centralisé, laissant aux collectivités locales une autonomie relativement restreinte pour gérer les politiques d'intégration. A cela s'ajoutent les effets d'une diminution manifeste des ressources allouées aux collectivités locales depuis 2010 (Institute for Fiscal Studies, 2019).

Le soutien octroyé aux collectivités locales dans le cadre du livre vert est multiple, et comprend :

- un soutien intensif et ciblé pour aider cinq zones d'intégration (voir infra) avec possibilité d'extension du dispositif à d'autres zones ;
- un nouveau réseau de cohésion et d'intégration, nommé *Belong* (voir infra) ;
- plusieurs opportunités de financement, via le *Controlling Migration Fund* dont une partie a été octroyée pour soutenir l'intégration, et ou via des fonds spécifiques identifiés dans l'étude préliminaire d'orientation du *Funding Integrated Communities Green Paper* ;

- des lignes directrices sur la cohésion communautaire éditées par la *Local Government Association*, ainsi qu'un soutien aux élus dans ce domaine ;
- quelques initiatives ciblées, en collaboration avec d'autres services gouvernementaux, par exemple un programme d'appui à l'apprentissage de l'anglais pour les nouveaux arrivants ;
- un programme pilote pour des agents de liaison dans les collectivités locales, notamment celles dans les régions qui accueillent les demandeurs d'asile en vertu du système de dispersion mis en place par le Gouvernement⁶.

Si ce soutien permet aux villes ayant défini leurs plans, cibles et objectifs d'intégration d'accéder à des ressources financières et de faciliter le « comment faire », il ne contribue que peu à les aider pour définir et soutenir de nouvelles initiatives ou à favoriser leur montée en compétences en matière d'intégration. Par ailleurs, ce soutien ne fournit pas des ressources pour l'échange de connaissance entre les différentes collectivités locales, en dehors des cinq zones d'intégration. Ce chapitre examine les réseaux de villes, (pré)existants et émergents, comme ressources potentielles pour de tels échanges.

RÉSEAUX DE VILLES ET INTÉGRATION LOCALE

Cette section ne prétend pas analyser tous les réseaux de villes se préoccupant, d'une manière ou d'une autre, de l'intégration au Royaume-Uni. Ces réseaux sont en effet très nombreux. Surtout, ils s'intéressent à l'intégration et à l'inclusion à d'autres échelles, autres que locales, et ne s'y intéressent que ponctuellement, ces questions n'étant pas systématiquement au cœur de leurs actions. Cette section, en revanche, offre un panorama des types de réseaux ayant émergé sur ces questions, en analysant s'ils sont issus d'initiatives nationales (réseaux *top-down*), de mobilisations locales ou de réseaux préexistants. Elle examine également des initiatives prises par des villes adhérentes, tant dans le cadre de ces réseaux qu'à leurs marges. Elle étudie ainsi les réseaux de collectivités locales en s'intéressant tout particulièrement aux différents modes d'engagement des villes en leur sein.

⁶ La politique de dispersion des demandeurs d'asile est instituée en 1999 par la Loi Immigration et Asile (*Immigration and Asylum Act*). L'objectif de cette législation est de répartir cette population sur tout le territoire national, afin de ne surcharger aucune région. Toute offre d'hébergement s'effectue dans des zones spécifiques, en dehors de Londres et du Sud-Est, désignées par les collectivités locales ayant accepté d'accueillir (un nombre plafonné) des demandeurs d'asile.

Nom du réseau	Description	Type d'organisation
<i>City of Sanctuary</i>	Mouvement de militants locaux mobilisés en faveur de la protection des personnes migrantes	Venant du terrain et mené par des militants
<i>Strategic Migration Partnerships</i>	Partenariats donnant lieu à des conventions entre le gouvernement central et les collectivités locales	Gérés par le gouvernement central (<i>top-down</i>)
<i>Intercultural Cities et Eurocities</i>	Réseaux internationaux valorisant l'échange de bonnes pratiques entre villes	Réseau de pairs avec une coordination internationale
<i>Core Cities</i>	Réseau de villes, principalement orienté sur des problématiques autres que les migrations	Réseau de pairs avec une coordination britannique
<i>Belong</i>	Réseau associant société civile (ONG, entreprises et fondations) et acteurs gouvernementaux, s'intéressant à la cohésion et l'intégration	Géré par ses membres
<i>Inclusive Cities</i>	Programme d'échanges de connaissances mené par les universités	Réseau de pairs avec une coordination britannique

***City of Sanctuary* : une approche *bottom-up* du leadership et du plaidoyer**

Fondé à Sheffield en 2005, *City of Sanctuary* défend une vision du Royaume-Uni comme terre d'accueil offrant refuge et sécurité aux personnes fuyant la violence et la persécution. Le réseau comprend actuellement plus de 100 groupes à travers le pays. Selon sa charte, *City of Sanctuary* se décrit comme « un rassemblement flexible de groupes indépendants et d'individus unis par une vocation partagée, sans dirigeant unique » (*City of Sanctuary*, 2017). Cette approche, très localiste, s'appuyant sur des mouvements militants, affecte la structure et les modes d'engagement de ce réseau. Ses groupes locaux sont généralement mis en place par des bénévoles réunis autour d'actions de plaidoyer.

City of Sanctuary est constitué d'une grande variété de groupes, tout d'abord en termes d'origine géographique : on y retrouve à la fois des villages et des villes de taille différente. Cette variété se reflète également dans la nature de ses groupes,



▲ Sheffield, Yorkshire du Sud © Unsplash

et leur influence sur le terrain. Par exemple, nombre d'entre eux travaillent de près avec les collectivités locales pour développer des politiques spécifiques, à commencer par se déclarer politiquement en tant que ville-refuge. Cela peut mener à de nombreuses autres revendications politiques auprès des pouvoirs locaux afin que ceux-ci les intègrent éventuellement dans leurs programmes d'action. C'est le cas de Birmingham, Sheffield, Hastings, Southampton, Wolverhampton, Newcastle, Bristol, Liverpool, Ipswich et Swansea, qui se sont toutes déclarées villes-refuges, affiliées à des groupes de *City of Sanctuary*.

Le modèle *City of Sanctuary* crée à la fois des défis et des opportunités pour les collectivités locales, par la mobilisation locale, proche du terrain, que le réseau sous-tend (Squire, 2011). Il s'avère très efficace, avec des citoyens militants très engagés, développant de nombreuses actions sur le terrain, embarquant des habitants sur ces thématiques de l'accueil, alors que certaines collectivités locales ont souvent du mal à le faire. Elle permet aussi aux collectivités d'attirer d'autres partenaires, *City of Sanctuary* travaillant avec de nombreuses autres organisations, comme les universités-refuges (*universities of sanctuary*), les écoles-refuge (*schools of sanctuary*), et d'autres entités sociales (culture, santé, services de maternité). Ce faisant, le modèle pose un certain nombre de difficultés aux collectivités locales. Tout d'abord, le modèle, extrêmement localisé, limite les

possibilités de partage de connaissances et d'échanges de pratiques entre villes, en particulier entre administrations municipales, les plaidoyers du mouvement *City of Sanctuary* s'adressant avant tout aux conseillers municipaux (et aux autorités nationales). En outre, *City of Sanctuary* se focalise sur les réfugiés et les demandeurs d'asile. Cette focalisation, loin d'être propre à ce réseau, mais néanmoins au cœur de ses mobilisations, s'inscrit dans une tendance plus large du secteur associatif bénévole et communautaire à se consacrer à l'accueil, aux dépens parfois d'enjeux plus larges. Ce réseau subit une pression de la société civile, qui s'exerce également sur les autorités locales, pour orienter ses actions vers des domaines en lien avec le travail quotidien des collectivités, plutôt que vers des domaines plus holistiques, certes plus nébuleux, comme l'intégration, l'inclusion ou la cohésion sociale, qui dépassent la seule question des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Strategic Migration Partnerships : entre logique *top-down* et partage de bonnes pratiques entre villes

Les *Strategic Migration Partnerships* (SMP) sont des partenariats offrant aux villes britanniques un soutien de la part de l'État central et des opportunités d'apprentissage mutuel en matière d'immigration et d'intégration, en particulier sur les interdépendances entre ces deux domaines⁷. Au nombre de 12, ils couvrent la totalité du territoire du Royaume-Uni⁸.

Le rôle que les SMP ont joué dans le cadre du plan de relocalisation des Syriens en est un bon exemple. Établi en 2015, ce plan, i.e. *Syrian Vulnerable Person's Resettlement Scheme*, engage le Royaume-Uni à recevoir 20 000 réfugiés syriens avant 2020, avec le soutien des collectivités locales. Les SMP offrent alors plusieurs types de soutien à ce plan. Londres, par exemple, organise des réunions d'échanges de connaissances et d'expertise qui font la promotion de plans de parrainage communautaire (i.e. *Community Sponsorship Schemes*). D'autres SMP, dont le *Migration Yorkshire*, s'impliquent directement dans la coordination du programme pour des régions entières. L'évaluation par l'UNHCR en 2018 souligne que l'expérience a été largement positive, et montre que les collectivités

⁷ Un coordinateur régional rassemble régulièrement les collectivités locales de chaque SMP afin qu'elles puissent échanger leurs expériences, et faire un retour aux ministères du gouvernement central, en particulier aux services du Ministère de l'Intérieur.

⁸ Les SMP sont financés par le Ministère de l'Intérieur (*Home Office*) pour coordonner et soutenir les plans de dispersion des demandeurs d'asile, de relocalisation des réfugiés, de transfert national des mineurs accompagnés, ainsi que pour coordonner les formations et les cours de langue reconnus par l'État (dispensés par *English for Speakers of Other Languages*).

locales l'ont largement accepté et offrent des services directs à ces populations. Cependant, elle note aussi que, malgré leur qualité, les boîtes à outils proposées pour le partage des bonnes pratiques n'ont pas été suffisamment mises en œuvre.

La mise en œuvre de ce plan met en évidence à la fois les forces et les faiblesses des SMP en tant qu'espaces pour les échanges entre villes. Le lien direct au Ministère de l'Intérieur permet aux collectivités locales de s'exprimer et d'influencer la politique nationale d'immigration. Chaque coordinateur régional offre également la possibilité, très importante, de faciliter les échanges d'information sur son territoire. Néanmoins, la logique top-down de ces partenariats, financés par l'État, est également un frein, car les SMP servent souvent à diffuser des informations venues d'en haut, plutôt que d'être le vecteur de partage de connaissances et de bonnes pratiques entre villes. Certains d'entre eux, dont le *Migration Yorkshire*, cherchent à s'autonomiser, y compris en collectant des fonds pour des projets propres⁹. Enfin, la nature infrarégionale de ces partenariats, encourageant la mise en réseau au niveau local, limite, de fait, les opportunités d'apprentissage mutuel entre villes de différentes régions du Royaume-Uni.

Intercultural Cities et Eurocities : **un partage de bonnes pratiques à l'échelle internationale**

Même si le nombre de réseaux nationaux dédiés au soutien des villes est limité, les villes du Royaume-Uni n'ont pas toujours fait le meilleur usage des réseaux internationaux auxquels elles ont accès, surtout en Europe. Avant fin 2018, seul « l'arrondissement » londonien de Lewisham¹⁰ est, par exemple, membre d'*Intercultural Cities*¹¹. Par ailleurs, seul un petit nombre de villes britanniques participe aux initiatives d'*Eurocities* en matière d'intégration¹².

Après le référendum sur l'Union européenne apparaissent des signes d'un engagement accru. Si *Eurocities* et d'autres réseaux européens, comme URBACT, offrent des opportunités d'échanges de bonnes pratiques entre villes, s'engager dans ces réseaux est aussi un moyen, pour les villes, de se démarquer des po-

⁹ Cela reste cependant une pratique minoritaire à l'heure actuelle.

¹⁰ Lewisham est l'un des 33 *boroughs* qui constituent l'administration du Grand Londres.

¹¹ *Intercultural Cities* est un programme du Conseil de l'Europe qui soutient les villes dans l'étude de leurs politiques avec une optique interculturelle et dans le développement de stratégies interculturelles globales, afin de les aider à gérer la diversité de manière positive.

¹² Par exemple, en novembre 2018, seules trois villes (Londres, Manchester et Belfast) ont signé la Charte *Integrating Cities d'Eurocities*, alors que le réseau européen compte 15 villes britanniques dans ses rangs.



▲ Queen Street Station, Glasgow © Unsplash

litiques nationales. Ces stratégies réticulaires sont particulièrement adoptées par les villes ayant massivement voté pour rester dans l'Union européenne (ce qui est le cas d'ailleurs de la plupart des villes). C'est dans cette perspective que Glasgow accueille en mars 2019 un laboratoire d'innovation sociale d'*Eurocities*. De même, le maire de Bristol, Marvin Rees, prend un rôle de premier plan dans le Parlement Mondial des Maires¹³, et plaide en faveur d'un rôle accru des villes dans les négociations du *Global Compact on Migration* de l'ONU.

Parallèlement, de nombreuses villes britanniques¹⁴ adhèrent au réseau *Intercultural Cities*, montrant ainsi un appétit renouvelé pour les réseaux européens (même si *Intercultural Cities*, porté par le Conseil de l'Europe, se développe désormais surtout à l'échelle internationale, au-delà des seules villes européennes). Cet appétit reste particulièrement important au moment même où les villes britanniques ne pourront sans doute plus participer aux activités soutenues par l'Union européenne, ni prétendre aux financements communautaires.

¹³ Bristol a accueilli le *Global Parliament of Mayors* en 2018, et a fait des migrations l'un des thèmes clés de cet événement.

¹⁴ Bradford, Kirklees, Calderdale, Manchester et Swansea.



▲ Bristol © Unsplash

***Core Cities* : quand un réseau existant incorpore les enjeux des migrations et de l'intégration**

De nombreux autres réseaux de villes n'ont pas fait des migrations et de l'intégration un élément clé de leurs programmes. C'est le cas de *Core Cities*. Fondé en 1195, ce réseau se définit comme « une voix unique et unifiée » des 10 principales villes¹⁵, en dehors de Londres, du Royaume-Uni, dont la mission est de « libérer le plein potentiel des grandes villes afin de créer une économie et une société plus forte et plus équitable ». Il travaille en partenariat avec le gouvernement central afin de faire valoir les positions des villes britanniques au sein des débats nationaux. Comme indiqué précédemment, le Royaume-Uni reste fortement centralisé, même si l'on constate une certaine décentralisation de pouvoirs aux nations constituant le Royaume. Ainsi, la responsabilité de l'intégration est désormais déléguée aux nations constituantes, mais la politique de migration reste sous le contrôle du gouvernement central. Ce principe de décentralisation s'applique également aux régions, notamment à travers des pactes entre villes

¹⁵ Les *Core Cities* sont Birmingham, Bristol, Cardiff, Glasgow, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham et Sheffield.

(*city deals*) et la mise en place de structures métropolitaines depuis 2010. Peter O'Brien et Andy Pike caractérisent ce processus de décentralisation comme étant à la fois « rapide », mais aussi « ad-hoc, incrémental et morcelé » (O'Brien, Pike, 2015). Il en résulte, dans un contexte de ressources en constante diminution, des pouvoirs accrus pour les collectivités locales, souvent concentrés au niveau des maires.

De nombreuses collectivités locales, dont des *Core Cities*, développent des politiques pour une croissance inclusive, afin d'améliorer leur fonctionnement et d'octroyer à leurs habitants un certain nombre de services essentiels. Plus largement, elles le font pour affirmer leurs identités territoriales. Néanmoins, ces politiques de décentralisation et de croissance inclusive ont paradoxalement tendance à laisser de côté les questions d'intégration et d'inclusion. L'engagement dans le domaine des migrations est donc minimal, à l'exception de la tenue de quelques réunions en 2017, et de la production d'une étude sur l'impact des migrations sur les villes du réseau *Core Cities*. Même s'il existe toujours un potentiel d'implication des réseaux existants dans ces questions, les hésitations des villes membres sont palpables. Ces dernières considèrent une telle implication comme délicate voire rebutante, ou ont le sentiment de ne pas posséder l'expertise nécessaire pour aborder de telles problématiques.

Au final, la focalisation du réseau *Core Cities* sur les enjeux de ses membres, à savoir ceux des grandes villes, ne va pas sans lui poser problème. Dans le contexte de polarisation post-référendaire au Royaume-Uni, l'écart entre les grandes villes et les petits centres urbains s'est accentué par « la différence énorme non seulement entre les populations, mais aussi les espaces. Les plus petites villes et les zones rurales ont en majorité voté pour quitter l'Union européenne, tandis que les grandes villes ont voté pour y rester (...) La voie vers le Brexit était le produit d'une désillusion économique, d'une aliénation politique et de changements sociaux qui ont créé les conditions pour l'émergence d'une politique rancunière qui définit (la) politique (au Royaume-Uni) et exerce une pression extrême sur (les) institutions » (Jennings, Stoker, 2019). Dans ce contexte, même si les villes ressentent le désir de se forger une voix distincte au sujet de l'intégration et l'inclusion, à l'instar de leurs populations, elles cherchent en même temps à ne pas endiguer d'autres divisions et à ne pas être totalement en rupture avec l'opinion publique au-delà de leur territoire propre, en particulier vis-à-vis des villes satellitaires entourant les plus grandes agglomérations.

Le réseau *Belong* : un nouveau modèle ?

Comme évoqué précédemment, le livre vert sur la stratégie des « communautés intégrées » reconnaît implicitement l'écart entre les politiques officielles du Royaume-Uni et les pratiques observables sur le terrain. Une nouvelle organisation a donc été créée pour aborder cette problématique : le *Cohesion and Integration Network* (COIN), dont l'objectif est de rassembler les organisations et les acteurs de tous les secteurs de la cohésion afin qu'ils puissent « partager leurs idées, leurs connaissances et leurs expériences pour pouvoir travailler plus efficacement ». Lancé en 2019, sous l'appellation « *Belong* », ce réseau est financé par les cotisations de ses membres soucieux « de connecter, soutenir et mobiliser les individus et les organisations autour de ce travail vital (...) afin de fondamentalement transformer les politiques et les pratiques dans ce domaine ».

Parallèlement à son projet pilote dans cinq zones d'intégration (Blackburn avec Darwen, Bradford, la commune londonienne de Waltham Forest, Peterborough et Walsall) et le financement partiel de la *Local Government Association* qui développe des recommandations pour les collectivités locales, *Belong* représente une opportunité pour développer l'apprentissage entre pairs, malgré le fait qu'il s'adresse au-delà des seules collectivités locales à tous les praticiens et à toutes les organisations du secteur. Ici encore, une telle ouverture permet d'entendre les points de vue de tous les acteurs du secteur, mais limite en même temps les possibilités d'apprentissage entre les collectivités locales elles-mêmes. *Belong* étant une toute nouvelle initiative, ses outils sont toujours en développement, et devraient inclure prochainement une plateforme digitale pour connecter praticiens et décideurs. En revanche, son modèle d'adhésion, payant, pourrait limiter la participation des collectivités locales.

Inclusive Cities : un programme d'échanges de connaissances

Le programme *Inclusive Cities*¹⁶ s'appuie sur des travaux de recherche pour encourager les villes participantes¹⁷ à innover en matière d'intégration et d'inclusion. Ce programme, soutenu par le *Global Exchange on Migration and Diversity*, l'organe de partage de connaissances du *Centre on Migration, Policy and Society* (COMPAS) de l'université d'Oxford, définit ainsi sa feuille de route :

– au sein de chaque ville, nommer un groupe de travail constitué de parties pre-

¹⁶ Il est important d'indiquer que l'auteure est à la tête du programme *Inclusive Cities*.

¹⁷ Ce programme regroupe 12 villes : Belfast, Birmingham, Brighton, Bristol, Cardiff, Glasgow, Liverpool, Londres, Newport, Newry Mourne et Down, Peterborough et Sheffield.

- nantes pour développer et mettre en œuvre de manière collaborative un plan d'action pour l'inclusion dans chaque ville ;
- organiser l'apprentissage réciproque entre les villes, la démarche étant facilitée et soutenue par un chercheur désigné qui contribue également au réseau en diffusant des travaux de recherche ;
 - encourager l'échange international de bonnes pratiques à travers un partenariat avec le programme *Welcoming International* qui soutient des initiatives similaires aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, en Australie et en Allemagne.

Cette initiative apporte son soutien à chacune des villes participantes pour le développement d'un plan d'actions locales et, en 2019, publie un cadre de référence pour soutenir d'autres collectivités locales dans le développement de leur propre démarche. *Inclusive Cities* partage également des études de cas produites par chaque ville participante. Ce modeste programme vise à combler un manque d'espaces d'apprentissage entre collectivités locales sur les thèmes de l'inclusion et de l'intégration. Il tente de montrer comment des acteurs extérieurs aux régulations État-collectivités locales peuvent soutenir le partage de connaissances entre pairs.

Des dispositifs *top-down* aux initiatives *bottom-up*, des réseaux en mal de résultats

En analysant les réseaux mentionnés ci-dessus, ce chapitre offre un panorama des différents modèles réticulaires à la disposition des collectivités locales du Royaume-Uni investies dans les domaines de l'intégration et de l'inclusion. Ces modèles vont d'initiatives *bottom-up* militantes, avec des formes d'organisation très décentralisées (*City of Sanctuary*), à des dispositifs *top-down* dirigés par l'État (*Strategic Migration Partnerships*). Chacun de ces modèles a ses avantages et ses inconvénients. La dimension fortement localisée de *City of Sanctuary* permet un fort ancrage local, voire communautaire, mais cela limite aussi l'impact de ce réseau au niveau national et entraîne une concentration de ses actions sur des territoires disposant déjà de groupes militants structurés et dynamiques. A contrario, les *Strategic Migration Partnerships* constituent l'unique réseau d'envergure nationale. Néanmoins, son offre de programmes centralisés, ainsi que l'important rôle du Ministère de l'Intérieur dans sa gouvernance, réduisent les opportunités d'apprentissage mutuel entre ses villes membres et, *in fine*, les possibilités de développer de nouvelles politiques locales. Certains SMP commencent malgré tout à étendre leur portefeuille d'actions en dehors des projets soutenus par le Ministère de l'Intérieur, ouvrant une voie prometteuse à l'expansion du rôle des collectivités locales, en particulier en termes d'intégration.

Entre ces deux modèles opposés, on retrouve une large gamme d'initiatives : celles menées directement par les villes (mais qui ne sont pas toujours complètement focalisées sur l'intégration, telles que les *Core Cities*), celles menées par des réseaux internationaux tels qu'*Eurocities* ou *Intercultural Cities*, ou encore celles menées par d'autres partenaires externes, notamment des ONG et des universités, à l'instar de *Belong* ou d'*Inclusive Cities*. Certaines villes sont membres de plusieurs de ces réseaux en même temps et aucun d'eux ne peut prétendre à la fois couvrir l'ensemble du territoire britannique et se focaliser sur l'intégration. Cette dispersion du spectre réticulaire impacte directement la mobilisation des villes et leur décision de s'engager ou non dans ces réseaux, et de prendre part ou non à leurs actions. Certains réseaux sont clairement orientés vers des enjeux politiques locaux, tels que *Core Cities* ou *City of Sanctuary*, tandis que d'autres sont plutôt orientés vers des enjeux techniques et s'adressent plus particulièrement à des agents municipaux (ou offrent encore un mélange des deux approches), comme *Inclusive Cities* ou *Belong*. Cela a *in fine* une influence sur le choix des thèmes privilégiés par ces réseaux ainsi que sur leur degré et leurs capacités d'engagement dans un travail de plaidoyer.

Malgré l'existence d'un écosystème relativement divers de réseaux cherchant à développer l'engagement des villes dans le domaine des migrations et de l'intégration, il est essentiel de souligner que cela reste au final un domaine d'action politique relativement peu prioritaire, notamment dans un contexte où les restrictions financières, souvent très sévères, limitent déjà grandement les capacités d'action des collectivités locales. Par conséquent, malgré une croissance récente du nombre de réseaux et du nombre de villes y participant, la position par défaut des villes du Royaume-Uni reste celle d'un relatif désengagement des politiques d'intégration et d'inclusion. Le fait que ces politiques et les enjeux qu'elles soulèvent demeurent secondaires dans les agendas politiques locaux impacte également les objectifs des réseaux : soit l'intégration n'est qu'une dimension parmi d'autres des problématiques qu'ils abordent (*Core Cities*), soit ils se focalisent sur les questions les plus médiatisées de l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile (*City of Sanctuary*).

S'ajoute à ces limites l'imbrication des responsabilités institutionnelles, identifiée par le *All Party Parliamentary Group on Social Integration*. Une telle imbrication brouille le partage des responsabilités, en impactant l'importance et la manière dont est traitée la question de l'intégration au sein des différentes organisations et institutions concernées. La gouvernance multi-niveaux est de mise. Certaines initiatives sont de niveau régional, telles que les SMP, tandis que d'autres se focalisent sur les villes, comme *Eurocities*, *Intercultural Cities* ou *Inclusive Cities*. Le contexte de décentralisation rend la situation encore plus

complexe avec la mise en place de *city deals* et le renforcement du rôle des municipalités et des intercommunalités (aux maires et aux présidents, élus, dont les compétences ont été accrues), puisque leurs responsabilités se chevauchent parfois sur les enjeux d'intégration, notamment en ce qui concerne les programmes de reconnaissance et de développement des compétences des adultes (*Adult Skills Budget*) ou encore d'apprentissage de la langue anglaise (*English Language Provision*). Ces programmes ne sont pas devenus les instruments de mise en œuvre des politiques d'intégration qu'ils auraient pu être et n'ont pas permis de faire émerger de leadership fort sur ces questions.

La complexité de la situation est renforcée par le fait que les questions d'intégration ne bénéficient pas, au sein des collectivités locales, de services dédiés ; elles sont gérées par plusieurs services, rattachés à différents domaines d'action publique. Ce manque de clarté rend plus difficile la tâche des villes qui souhaitent travailler sur ces questions. Dans certains cas, cela peut conduire à une focalisation des programmes sur des groupes particuliers de personnes migrantes (comme souligné par la *Casey Review* de 2015 en matière d'égalité des chances) ou de la population locale (avec une focalisation sur les communautés proches des municipalités, comme le montre un rapport du *Local Government Association* en matière de sécurité locale). Cela peut aussi conduire à un alignement des ambitions des collectivités locales sur celles des tissus associatifs locaux, avec une focalisation sur les questions liées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile (comme en atteste l'engagement croissant de ces collectivités dans le *Syrian Vulnerable Person's Resettlement Scheme*). Ces deux types de focalisation laissent de côté une conception plus large de l'intégration selon laquelle l'inclusion est un élément central de la capacité des gouvernements locaux à produire des identités territoriales fortes articulées à des leaderships politiques puissants (une conception défendue par la *Lyon Enquiry* de 2007). Cette conception est pourtant également défendue dans le *Integrated Communities Strategy Green Paper*, et analysée dans certains travaux de recherche comme un modèle d'intégration réciproque et holistique, par le niveau local (Spencer, Charsley, 2016).

La mise en lumière de cette complexité nous permet de mieux comprendre pourquoi les réseaux de villes axés sur l'intégration restent relativement peu développés au Royaume-Uni et, en particulier, pourquoi il existe un manque de réseaux offrant un soutien direct aux collectivités locales par l'organisation d'échanges de bonnes pratiques, tout comme de réseaux offrant des opportunités de construction de leaderships forts sur les politiques d'intégration.

Au final, l'ambition de l'État britannique d'établir un cadre national pour l'intégration, relayé et appliqué localement, risque d'être entravée, ou tout au moins

freinée, du fait d'une politique qui manque de direction, de cadres et de soutien aux réseaux d'apprentissage mutuel entre élus et agents des collectivités locales. La décentralisation n'a pas assez été suivie de l'octroi des ressources et plus généralement du soutien aux collectivités locales nécessaires au développement de leurs compétences, de leur capacité à rassembler les acteurs locaux engagés porteurs de projets liés à l'intégration ou encore de leurs propres services et donc de programmes d'action internes. Tout cela limite *in fine* l'émergence d'un leadership municipal, tout comme d'une approche municipale, de l'inclusion et de l'intégration, et ce même quand les villes se montrent entreprenantes et tentent de se définir un rôle et de se construire un leadership accru dans ces domaines. Les tentatives d'affirmation d'un tel rôle et l'augmentation du nombre de réseaux d'apprentissage mutuel et d'échange de bonnes pratiques entre collectivités locales pourraient déclencher un cercle vertueux d'amélioration des politiques et des pratiques, tant au niveau local que national. Nous constatons bien, de fait, une croissance du nombre de réseaux traitant de cette problématique tout comme du nombre de réseaux au sein desquels l'intégration est devenue une thématique importante, avec une participation croissante des villes à l'ensemble de ces réseaux. Il demeure néanmoins des lacunes importantes tant en matière de partage de connaissances et de bonnes pratiques qu'en matière de construction de leadership des villes sur ces questions. En outre, aussi nombreuses soient les villes participant à ces réseaux, il faut admettre qu'elles sont aussi nombreuses à s'en tenir à distance. Un écart croissant se dessine ainsi entre l'investissement de certaines grandes villes et le désinvestissement de leurs communes avoisinantes, avec un risque de renforcement des oppositions entre gouvernements et populations (Toly, 2018.)

Pour conclure, il semble peu probable que les réseaux parviennent à continuer à se développer et à lancer des initiatives porteuses de changement en matière d'intégration, sans un effort et un engagement importants de la part de l'ensemble des acteurs de l'intégration, notamment et en particulier de l'État, qu'ils se traduisent par une injonction *top-down* ou par un processus de décentralisation accru prenant en compte les demandes citoyennes de changement. Le système actuel, même s'il autorise le développement de quelques de bonnes pratiques, reste fragmenté, y compris au sein des réseaux dont l'objectif est de rassembler les villes entre elles.

> RÉFÉRENCES

Broadhead J. (2017), « Inclusive Cities Background Paper Inclusive practices for newcomers at city level and examples of innovation from overseas », COMPAS, Oxford.

Caponio T., Borkert M. (2010), « The Local Dimension of Migration Policy Making », IMISCOE Reports, Amsterdam.

Cantle T. (2001) « Community Cohesion : A Report of the Independent Review Team », Home Office, London.

Casey L. (2016) « The Casey Review : a review into opportunity and integration », Department for Communities and Local Government, London.

City of Sanctuary (2017) « City of Sanctuary Charter 2017 », City of Sanctuary, London.

Commission on Integration and Cohesion (2007), « Our Shared Future », Department for Communities and Local Government, London.

Greater London Authority (2017), « All of Us : The Mayor's Social Integration Strategy », GLA, London.

Institute for Fiscal Studies (2019), « Fair Funding Review of Local Government Finances », Report, London.

Jennings W., Stoker G. (2019), « The Divergent Dynamics of Cities and Towns : Geographical Polarisation and Brexit », Britain Beyond Brexit, *The Political Quarterly*, 9, pp. 155-156.

Katwala S., Rutter J., Mohammad A., Ballinger S. (2017) « Integration : from national rhetoric to local reality. How the new mayors for city-regions can help get integration right at local level », *British Future*, London.

Katwala S., Somerville W., Ballinger S. (2016) « Making Citizenship Matter. Why London needs an Office for Citizenship and Integration », *British Future*, London.

Local Government Association (2017), « Industrial Strategy Briefing », LGA, London.

Local Government Association (2019), « Building cohesive communities », LGA, London.

Ministry for Housing, Communities and Local Government (2018), « Integrated Communities Strategy Green Paper », MHCLG, London.

Ministry for Housing, Communities and Local Government (2019a), « Integrated Communities Strategy Green Paper. Summary of consultation responses and Government response », MHCLG, London.

Ministry for Housing, Communities and Local Government (2019b), « Integrated Communities Action Plan », MHCLG, London.

O'Brien P., Pike A. (2015), « City Deals, Decentralisation and the Governance of Local Infrastructure Funding and Financing in the UK », *National Institute Economic Review*, 233 (1), pp. 14-26.

Rutter J., Carter R. (2018), « The National Conversation on Immigration and Integration : Interim Report », *British Future*, London.

Scottish Government (2018), « New Scots : refugee integration strategy 2018 to 2022 », Edinburgh.

Social Integration Commission (2015), « Kingdom United ? Thirteen steps to tackle social segregation », Social Integration Commission, London.

Spencer S., Charsley K. (2016), « Conceptualising integration : a framework for empirical research, taking marriage migration as a case study », *Comparative Migration Studies*, 4 :18.

Squire V. (2011), « From Community Cohesion to Mobile Solidarities : The City of Sanctuary Network and the Strangers into Citizens Campaign », *Political Studies*, 59 (2), pp. 290-307.

Toly N. (2018), « Brexit, Global Cities, and the Future of World Order », *Globalisations*, 14 (1), pp. 142-149.

United Nations High Commissioner for Refugees (2018), « Towards Integration The Syrian Vulnerable Person's Resettlement Scheme », UNHCR.

Welsh Refugee Council (2017), « Local Strategic Integration Frameworks », Welsh Refugee Council, Cardiff.

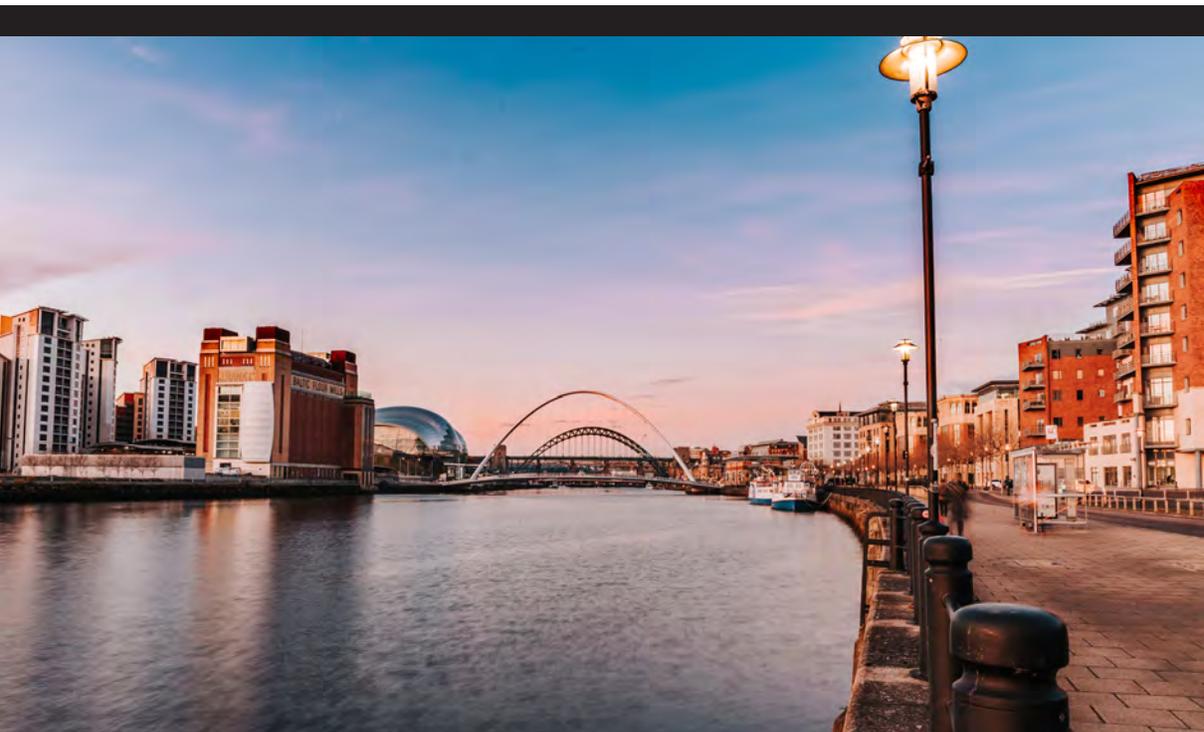
Worley C. (2005), « It's not about race. It's about the community : New Labour and 'community cohesion' », *Critical Social Policy*, 25 (4), pp. 483-496.

ZOOM SUR...

Newcastle upon Tyne, ville "refuge" ?¹

**Johanna BERTHOU, Florence LENERTZ, Fanny BOUCHET LIOU,
Tifène DUCOTTET et Marie-Aude SALOMON**

Titulaires du master Altervilles
Université Jean Monnet Saint-Etienne



En septembre 2015, les municipalités de Barcelone, Paris, Lesbos et Lampedusa lançaient un appel pour la constitution d'un réseau de villes-refuges, c'est-à-dire de villes ayant la capacité, la volonté ou la possibilité de garantir des conditions d'accueil décentes pour des personnes migrantes cherchant refuge (Furri, 2017). Au Royaume-Uni (et aux États-Unis), un mouvement similaire s'est développé sous le nom de « villes sanctuaires »² (*Sanctuary Cities*), suite à la décision prise par le Ministère de l'Intérieur de délaisser les primo-arrivants « non-méritants » (Dhaliwal, Forkert, 2015). Selon Harald Bauder, qui étudie cette notion dans une perspective internationale comparée, la dimension citoyenne des villes sanctuaires est centrale au Royaume-Uni : « il faut à la fois mobiliser le soutien de groupes et d'organisations à l'échelle locale et l'engagement de communautés de personnes réfugiées, avoir une stratégie d'inclusion proactive auprès des personnes migrantes et enfin, avoir le soutien du conseil municipal » (Bauder, 2017).

À Newcastle, le conseil municipal s'est impliqué dans le réseau national *City of Sanctuary (CoS)*, suite à une initiative citoyenne locale. Néanmoins, au-delà de la politique Newcastle-CoS, un réseau plus étendu et inclusif (en termes de publics visés par les dispositifs) s'est développé dans cette ville, formé d'une constellation d'organisations locales. Cette constellation et ses diverses composantes font bien au final, à nos yeux, de Newcastle une ville-refuge. Si celle-ci est auto-déclarée par le conseil municipal, elle se déploie en réalité au-delà des politiques officielles. Mais Newcastle fait face à des défis majeurs. La néolibéralisation des politiques urbaines du Royaume-Uni (Pinson, Morel Journal, 2016), avec un risque constant de diminution des ressources financières allouées aux acteurs locaux (municipalité et associations), menace les initiatives locales destinées aux personnes migrantes. Le système d'immigration post-référendaire a également un impact sur les économies locales et les régimes de regroupements familiaux au sein du système de Dublin (Comité de l'Union Européenne, 2019).

¹ Ce zoom est issu d'un voyage d'étude de 5 jours à Newcastle en février 2019, durant lequel un groupe d'étudiantes du Master Altervilles a conduit cinq entretiens, organisé une réunion institutionnelle et participé à deux séances d'observation.

² Ici, l'expression « ville sanctuaire » est reprise en tant qu'expression utilisée par les acteurs locaux pour désigner leurs initiatives de ville-refuge.

D'UNE INITIATIVE CITOYENNE À L'INSTITUTIONNALISATION D'UN CONCEPT

L'idée de faire de Newcastle une ville sanctuaire a émergé suite à de nombreuses rencontres entre associations travaillant sur l'accueil de personnes migrantes. À partir de 2012, un membre d'une de ces associations locales décide de faire avancer ce projet et l'amène devant le conseil municipal. Ces associations mettent en place un réseau afin de travailler ensemble et de mieux se reconnaître mutuellement en tant qu'acteurs de l'accueil auprès de personnes migrantes. Le recrutement d'un salarié municipal dédié au projet, soutenu par un nouveau membre du conseil municipal, permet ensuite de formaliser une nouvelle stratégie d'action : l'établissement d'un réseau local CoS et l'obtention du label *City of Sanctuary* pour que les programmes de ce réseau soient plus visibles localement.

Le label *CoS* vise à présenter Newcastle comme un lieu sûr où les personnes migrantes ne sont pas en danger³. L'objectif est de développer l'image d'une ville qui lutte contre le racisme et l'ignorance à l'égard des migrations. Newcastle se veut une ville chaleureuse et accueillante, en continuité avec son héritage symbolique de ville industrielle qui accueillit une main d'œuvre nombreuse. Cette figure de ville accueillante est revendiquée par toutes les parties prenantes interrogées⁴, y compris par les acteurs qui ne font pas partie de la politique *CoS*. L'identité du Nord-Est s'est plus largement forgée sur une conviction partagée d'être une terre d'accueil, et ce depuis l'époque de la Révolution industrielle (Hackett, 2009). Avec le nombre le plus élevé de la région de résidents nés à l'étranger, Newcastle affirme son patrimoine historique local et, ce faisant, son opposition aux politiques restrictives nationales.

Déclarer Newcastle comme une ville sanctuaire peut néanmoins également être une manière de tempérer, voire de camoufler des tensions qui existent localement entre acteurs de l'accueil des personnes migrantes et bailleurs privés du

³ Même si la municipalité de Newcastle se déclare ville-refuge, il est important de souligner que les autorités locales ne jouent aucun rôle juridique dans l'accueil des demandeurs d'asile, des personnes réfugiées ou des personnes migrantes (Broadhead, 2024). En réalité, le statut juridique (ou l'absence de statut) des primo-arrivants, tel qu'il est octroyé par le Ministère de l'Intérieur (*Home Office*), est déterminant puisqu'il définit la manière dont les personnes sont considérées. La ville n'a pas d'emprise sur la question. Les personnes migrantes elles-mêmes n'ont aucune influence sur le dénouement de leur parcours de régularisation juridique.

⁴ Cinq entretiens ont été menés, auprès d'un travailleur social, d'un membre du conseil municipal, de deux militants et d'une étudiante réalisant un doctorat en sciences politiques sur les politiques d'accueil à Newcastle.

secteur du logement. *G4S*, entreprise internationale spécialisée dans la sécurité, et son sous-traitant *Jomast* spécialisé dans le BTP, ont signé un contrat avec le Ministère de l'Intérieur⁵, les obligeant à fournir des logements « décents » aux demandeurs d'asile affectés à Newcastle, via le système de répartition régionale des logements conçus pour les demandeurs d'asile sur le territoire (*dispersal accomodation*). Mais de nombreuses plaintes ont été formulées par le conseil municipal pour déplorer les conditions de vie des personnes hébergées dans les résidences *Jomast*, contraintes de partager chambres, sanitaires et autres parties communes, avec un nombre de résidents largement supérieur à la norme définie par le Ministère de l'Intérieur lui-même.

AU-DELÀ DE LA VILLE SANCTUAIRE, UN RÉSEAU D'ACCUEIL

Au-delà de la politique municipale *Newcastle-CoS*, une grande diversité d'organisations locales interviennent dans l'accueil des personnes migrantes, parmi lesquelles *Action Foundation*, *North East Refugee Service*, *West End Refugee Service* et la Croix Rouge Britannique. Beaucoup d'entre elles existaient avant la mise en œuvre de la politique municipale. Ces organisations accueillent les personnes migrantes sans distinction de statut juridique et apportent un soutien émotionnel, tout en répondant aux besoins de première nécessité. Ce réseau d'accueil, plus inclusif et étendu que la politique partenariale d'accueil et de mise en réseau menée par la municipalité⁶, incarne le concept même de ville-refuge. Le fait que certaines organisations ne fassent pas partie de la politique *CoS* peut s'expliquer par des difficultés à les identifier ou encore à les rendre visibles. Cela dit, qu'elles soient intégrées au *CoS* ou non, il semble que toutes ces entités coopèrent entre elles, d'une manière ou d'une autre. Par exemple, *West End Refugee Service* et le conseil municipal sont engagés dans une coopération qui va bien au-delà de la politique *Newcastle-CoS*, la ville finançant des emplois au sein de l'association.

Si *Newcastle-CoS* ne s'adresse qu'à certaines organisations et certaines catégories de personnes migrantes, c'est notamment en raison d'un manque de moyens,

⁵ En 2012, la responsabilité pour le logement des demandeurs d'asile a été transférée à des entreprises privées sous contrat avec le Ministère de l'Intérieur.

⁶ La politique *Newcastle CoS* ne concerne que les demandeurs d'asile et les personnes ayant obtenu le statut de réfugié, excluant de fait les personnes dont la demande d'asile a été déboutée ou les personnes sans-papiers.

humains, financiers et juridiques. Un manque en grande partie lié aux contraintes qui découlent de la centralisation des politiques publiques, ainsi qu'au contexte général d'austérité et aux politiques néo-libérales du gouvernement. C'est aussi un choix fait par la municipalité de Newcastle : celui de se concentrer sur le réseau *Newcastle-CoS* afin de le légitimer ou, en d'autres termes, « faire beaucoup avec peu »⁷.

Au final, si la politique *Newcastle-CoS* apparaît comme un acte de dissidence de la part de la Ville de Newcastle à l'égard de l'État central, elle reste un acte relativement limité, compte tenu de la mise en œuvre ciblée (et restreinte) de cette politique en termes de publics concernés. Pour autant, à Newcastle, ce label ne représente qu'une seule facette d'un réseau local d'accueil bien plus étendu, et plus inclusif. Ce réseau incarne une forme de résistance des acteurs locaux, ayant le soutien ou non du conseil municipal, face à l'État central.

⁷ Entretien avec un représentant municipal, février 2019.

> RÉFÉRENCES

Bauder H. (2017), « *Sanctuary Cities : Policies and Practices in International Perspective* », *International Migration*, 55 (2), pp. 174-187.

Broadhead J. (2024), « Les réseaux de ville au Royaume-Uni : entre autonomie et dépendance à l'État », in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Villes, réseaux de villes et gouvernance des migrations*, Editions du PUCA.

Comité de l'Union Européenne (2019), « *Brexit : refugee protection and asylum policy* », 48th Report, Authority of the House of Lords Publishing.

Dhaliwal S., Forkert K. (2015), « Deserving and Underserving Migrants : Hostility has the potential to reproduce itself across all groups – but so too does Compassion », *Soundings*, 61.

Furri F. (2017), « Villes-refuge, villes rebelles et néo-municipalisme », *Plein droit*, 115 (4), pp. 3-6.

Hackett S. (2009), « The Asian of the North : immigrant experiences and the importance of regional identity in Newcastle Upon Tyne during the 1980's », *Northern History*, 46 (2), pp. 293-311.

Pinson G., Morel Journal C. (2016), « The Neoliberal City – Theory, Evidence, Debates », *Territory, Politics, Governance*, 4 (2), pp. 137-153.

ZOOM SUR...

Access Without Fear à Vancouver et Toronto¹

Justine MALLOU

Doctorante en science politique

Simon Fraser University, Department of Political Studies



Les politiques des villes sanctuaires au Canada, aussi connues sous le nom de politiques « d'accès sans peur » (*Access Without Fear*) visent à favoriser l'accès des résidents ayant un statut d'immigration précaire à des services locaux, tels que les abris et logements sociaux, les banques alimentaires, les écoles publiques, les bibliothèques publiques, les transports publics, les services de loisirs et culturels, les services de police et de maintien de l'ordre public ainsi que certaines prestations visant l'intégration des personnes. Au Canada, il n'existe pas de données de recensement ou de documentation fiable sur le nombre de personnes ayant un statut d'immigration précaire. Les estimations varient entre 200 000 et 400 000 personnes sur tout le territoire, avec une majorité d'entre elles vivant vraisemblablement à Toronto ou dans d'autres grandes agglomérations urbaines (Cheney, Freeze, 2001). Une des caractéristiques intéressantes de la gouvernance de l'immigration au Canada est son système opérationnel juridique transversal des politiques et des prestations de services, l'immigration étant une compétence partagée entre les provinces et le gouvernement fédéral. Le rôle et les responsabilités limités des villes pour influencer le développement des politiques nationales d'immigration créent une sorte d'ambiguïté juridique (Fourot, 2021), ce qui a pour effet de renforcer la mobilisation au niveau local pour revendiquer les objectifs du mouvement des villes sanctuaires. En 2013, Toronto est la première ville canadienne à adopter une politique de ville sanctuaire, suivie par Hamilton (2014), Vancouver (2016), Montréal (2017), London (2017) et la petite ville d'Ajax (2017).

TORONTO ACCESS T.O. POLICY À TORONTO

La mise sous surveillance policière des résidents sans-papiers, dans un contexte plus généralisé d'amalgame entre sans-papiers et criminalité, a servi de catalyseur au mouvement de ville sanctuaire à Toronto (Hershkowitz, Hudson, Bauder, 2021). Par exemple, l'arrestation d'une famille costaricaine, les Lizano-Sossa, a tout particulièrement joué un rôle. En 2001, Gerald et Francelle Lizano-Sossa arrivent au Canada avec leurs enfants, Kimberly et Gerald Jr., avec un visa touristique. Deux ans plus tard, le couple a un troisième enfant au Canada. Les parents, menacés de mort par un cartel de la drogue, avaient demandé le statut de réfugiés, mais reçoivent un avis négatif (CBC News, 2006). La famille dépose alors une demande d'extension de droit de séjour en tant que résidents tempo-

¹ Version traduite, Mallou J. (2024) in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Cities, City-Networks and the Governance of Migration*, Editions du PUCA.

raires au Canada pour que leurs deux enfants scolarisés puissent terminer leur année scolaire. Le 28 juin 2006, un juge fédéral rejette la demande de la famille, justifiant sa décision en mentionnant que cela ne constitue pas une raison impérieuse pour qu'ils puissent continuer leur séjour au Canada. Ce cas déclenche une importante controverse, notamment après que des agents des forces de l'ordre interpellent Kimberly et Gerald Jr. Lizano-Sossa à leur lycée à Toronto pour les emmener dans un centre de détention, tandis que d'autres agents sont allés chercher leurs parents. L'événement suscite une importante réaction publique, obligeant les autorités à relâcher les enfants. Pour contrecarrer la détention des deux enfants les plus âgés de la famille et l'expulsion programmée de la famille Lizano-Sossa, des groupements de citoyens et des représentants des communautés migrantes s'unissent et se mobilisent pour exiger un changement immédiat. En 2007, le Toronto District School Board vote unanimement la politique *Students Without Legal Immigration Status*, aussi connue sous le nom de la politique *Don't Ask Don't Tell*, pour répondre aux revendications de plus en plus fortes de la part des communautés de migrants de Toronto.

Mais le mouvement sanctuaire à Toronto ne s'est pas uniquement forgé sur la base d'événements très médiatisés. Le mouvement s'est aussi, voire surtout, constitué à partir des revendications continues de résidents dans différents secteurs pour lesquels ils n'avaient pas accès à certains services. Par exemple, la peur d'interagir avec les forces de l'ordre, en particulier avec des policiers qui pourraient les contrôler sur leur statut d'immigration et le révéler à des organismes fédéraux tels que la *Canada Border Services Agency* (CBSA), l'agence des services frontaliers du Canada, a poussé Toronto à explorer des pistes d'amélioration de ses services de police (Toronto Police Service Board, 2006). En 2006, le Toronto Police Service Board institue ainsi sa politique *Victims and Witnesses Without Legal Status* afin d'interdire (exception faite des cas juridiquement obligatoires) la collecte d'informations sur le statut des victimes et des témoins.

ACCESS TO CITY SERVICES WITHOUT FEAR POLICY À VANCOUVER

En 2016, le Conseil municipal de Vancouver adopte sa politique « d'accès sans peur », intitulée *Access to City Services Without Fear for Residents with Uncertain or No Immigration Status*. Comme à Toronto, l'objectif est de permettre à l'ensemble de ses résidents d'accéder aux services municipaux, et ce, quel que soit leur statut d'immigration. Le mouvement de ville sanctuaire à Vancouver a pu s'établir grâce à la mobilisation de groupements de citoyens, qui revendiquent

spécifiquement l'accès aux services de santé. Ce mouvement est une réaction aux décisions fédérales sur ses mesures de renvoi², à la réforme de la Politique sur le Programme fédéral de santé intérimaire en 2012 ou encore au suicide de Lucia Vega Jimenez, une résidente migrante de Vancouver détenue dans une cellule de la CBSA en 2013. Les efforts continus et les revendications de collectifs de citoyens, en particulier le collectif *Sanctuary Health Vancouver*, ont été décisifs pour mobiliser le soutien de l'opinion et des responsables politiques. Ce plaidoyer du terrain a conduit à une mise à l'agenda d'abord médiatique puis politique, résultant en l'adoption par le Conseil municipal de Vancouver de sa politique *Access Without Fear*.

S'il est difficile, d'un point de vue constitutionnel, pour des villes au Canada de mettre en œuvre des politiques et des directives en opposition aux politiques nationales, les cas de Toronto et de Vancouver démontrent que les villes, malgré leur autorité juridictionnelle limitée au sein du système fédéral canadien, bénéficient d'un certain degré de liberté, leur permettant de développer des initiatives pour aider leurs résidents au statut d'immigration précaire. Les villes ont des capacités politiques qui leur permettent d'user de leur pouvoir discrétionnaire, en développant de telles initiatives, mais aussi de leur autorité administrative et bureaucratique, afin d'influencer les agences de services municipaux, et, ce faisant, d'être le fer de lance d'un mouvement pour l'accès de ses résidents aux services essentiels.

² Selon la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (S.C. 2001, c. 27), une personne qui reçoit un ordre d'expulsion ne peut pas rester légalement sur le sol canadien et doit quitter le pays. Selon la situation, un ordre d'expulsion peut être applicable immédiatement ou après un avis négatif suite à un appel. Les ordres d'expulsion « facilitent » la tâche des officiers d'immigration pour expulser les personnes de nationalité étrangères du Canada.

> RÉFÉRENCES

CBC News (2006), « Costa Rican family deported on Canada Day », *CBC News*, 1 July 2006.

Cheney P., Freeze C. (2001), « 200,000 May be in Canada Illegally : Economic Underclass Faces Bleak Future, But Not Everyone Supports Amnesty », *Globe and Mail*, 26 May 2001.

Fourot A-C. (2021), « Comparing Ambiguities : Municipalities, Francophone Minority Communities, and Immigration in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, 54 (1), pp. 75-95.

Hershkowitz M., Hudson G., Bauder H. (2021), « Rescaling the Sanctuary City : Police and Non-Status Migrants in Ontario, Canada », *International Migration*, 59 (1), pp. 38-57.

Toronto Police Services Board (2006), « *Minutes of the Public Meeting of the Toronto Police Services Board* », February 15, 2006, Toronto : TPSB.



CHAPITRE 2

La solidarité trans-municipale au sein du réseau *Eurocities*

Christiane Heimann

Post-doctorante en science politique
Universität Hildesheim, Institut für Sozialwissenschaften

Sandra Müller

Doctorante en science politique
Universität Hildesheim, Institut für Sozialwissenschaften

Hannes Schammann

Professeur de science politique
Universität Hildesheim, Institut für Sozialwissenschaften



Ce chapitre¹ analyse la manière dont les villes européennes saisissent le réseau *Eurocities*, et ses sous-réseaux, pour mettre en œuvre de nouvelles formes de solidarité entre municipalités dans le contexte de crise du régime d’asile de l’Union européenne. Il met au jour les différents registres d’action auxquels recourent ces réseaux transnationaux pour faire entendre la voix des villes dans les débats au sein de l’UE sur les questions de migration et d’intégration.

LA SOLIDARITÉ AU SEIN DE L'UE ET LE RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN

La solidarité au sein de l'Union européenne (UE) est un sujet controversé depuis la crise financière de 2007 et ses conséquences en Europe. Le terme de solidarité n'étant pas clairement défini, il engendre des débats récurrents entre États membres sur la question du *burden sharing* ou partage du fardeau, autrement dit de la répartition des charges et aides financières. Même si des approches spécifiques du *burden sharing* ont été élaborées, il n'y a jamais eu de consensus large sur la question, ni de mécanisme clair pour gérer d'éventuelles crises à venir (Kneuer, Masala, 2014). Dans la crise du Régime d'Asile Européen Commun (RAEC), la recherche de solidarité continue, et s'est même intensifiée, la solidarité renvoyant à deux dimensions : la solidarité interne et la solidarité externe. La première dimension appelle à un « partage du fardeau » au sein de l'UE entre tous les États membres pour l'accueil et, particulièrement, la répartition des réfugiés (Sangiovanni, 2013 ; Bauböck, 2017). La seconde dimension, axée sur l'accueil des réfugiés et leur intégration, est externe au sens où les bénéficiaires des politiques d'asile de l'UE sont des citoyens de pays tiers (Knodt, Tews, Piefer, 2014 ; Karageorgiou, 2016). La dimension interne est d'autant plus essentielle pour la pérennité, voire la survie, de l'Union européenne (Wallaschek, 2018). Néanmoins, les États membres de l'UE peinent à trouver un accord quant à la manière de traiter les personnes migrantes et les demandeurs d'asile. Cela entrave le développement de mécanismes efficaces qui pourraient être acceptés par tous les États membres, surtout en ce qui concerne l'expression d'une solidarité externe. Les problématiques des politiques de migration et d'intégration sont exprimées dans des termes très idéologiques et abstraits dans les débats politiques entre États membres, tant sur le plan bilatéral que multilatéral. Face à cette impasse au niveau européen, certaines villes interviennent en essayant de trouver des solutions applicables et pragmatiques pour l'accueil et l'intégration des réfugiés.

Des villes telles que Barcelone (Ajuntament de Barcelona, 2018 ; Gebhardt, 2024), Naples (Balmer, 2019), Bonn, Cologne et Düsseldorf (Welt, 2018), utilisent leurs structures de réseaux au niveau de l'UE pour influencer davantage l'élaboration de politiques. Elles exploitent les possibilités de réseaux établis tels

¹ Version traduite, Heimann C., Müller S., Schammann H. (2024) in Flamant A., Fourot A.-C., Healy A. (eds) *Cities, City-Networks and the Governance of Migration*, Editions du PUCA. Cet article est fondé sur une recherche ayant fait l'objet d'une autre publication, dans la revue *Social Inclusion* : Heimann C., Müller S., Schammann H., Stürner J. (2019).



▲ Camp de réfugiés en Grèce © Unsplash

qu'*Eurocities*, ou créent de nouveaux réseaux, tels que *Solidarity Cities*. Ces développements de relations transnationales illustrent l'engagement croissant des municipalités dans la « diplomatie des villes »², avec des stratégies et des coalitions municipales qui leur permettent de prendre part à des activités politiques au-delà de leurs territoires nationaux respectifs (Van der Plujim, Melissen, 2007 ; Acuto, Rayner, 2016 ; Chan, 2016).

Depuis 15 ans, les collectivités locales et les associations mettent en oeuvre des approches structurelles pour participer à la gouvernance des politiques européennes. Des réseaux municipaux transnationaux ont ainsi depuis longtemps établi une tradition de travail direct avec la Commission européenne et le Parlement européen. Parmi eux, le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), créé en 1951 (à l'origine essentiellement des maires engagés dans des programmes de jumelage de villes) œuvre, en tant qu'organisation ombrelle représentant les intérêts d'associations régionales et locales de tous les États

² La « diplomatie des villes » est définie comme la mise en réseau des villes et/ou la représentation des intérêts des villes au niveau des échelons supérieurs, niveau dit de « superordination » (Van der Plujim, Melissen, 2007).

membres de l'UE (Niederhafner, 2007 ; CCRE, 2019), à promouvoir une Europe fondée sur une plus grande autonomie locale et régionale. Il en est de même du Comité des Régions (CdR) qui s'attache à faire entendre directement au sein du système institutionnel de l'UE la voix des représentants locaux et régionaux (CdR, 2018).

En 2016, l'Agenda Urbain pour l'UE lance un programme pour encourager une coopération multi-niveaux, se focalisant en priorité sur une meilleure réglementation, et davantage de financements et d'échanges d'information. C'est dans ce cadre qu'un partenariat sur l'intégration des migrants et des réfugiés a été établi. Tous les réseaux municipaux transnationaux évoqués ci-dessus (*Eurocities*, CdR, CCRE) y sont représentés, aux côtés de différentes villes, d'États membres, d'ONG et de *think tanks*. Ce partenariat a notamment renforcé et valorisé la coopération entre la Commission européenne et les représentants des pouvoirs locaux (Heimann, Stürner, 2020).

En 2018 et 2019, nous avons étudié la solidarité politique au prisme des actions des réseaux municipaux transnationaux grâce à une série d'entretiens d'experts centrés sur les principales problématiques abordées par les réseaux. Nous avons ensuite confronté les résultats de ces entretiens à des sources documentaires, dont les contenus des sites *web* des réseaux, des rapports institutionnels, des déclarations de politiques et des recommandations publiques, en appliquant l'analyse quantitative de contenus de Philipp Mayring (Mayring, 2014). Nous avons interviewé 35 experts, dont des membres et représentants des réseaux municipaux transnationaux, des institutions de l'UE, d'ONG et de *think tanks* européens³. Sur la base de ces entretiens, nous avons conceptualisé une nouvelle forme de solidarité transfrontalière incarnée par les réseaux municipaux transnationaux dans les domaines de la migration et de l'intégration que nous appelons la « solidarité transmunicipale ». Celle-ci rassemble les éléments suivants : « (1) une action commune entre municipalités avec (2) une focalisation sur les élus locaux et/ou les autorités locales dont l'objectif partagé est (3)

³ Les réseaux municipaux transnationaux analysés dans ce chapitre sont les suivants : *Eurocities*, *Integrating Cities*, *Solidarity Cities* et leurs membres. Ont aussi été interviewés des représentants du CCRE, du CdR, d'URBACT, divers *think tanks* (notamment *Migration Policy Group*, *European Parliamentary Research Service*, *Joint Research Centre of the European Commission*), des ONG, des organisations internationales (notamment *International Catholic Migration Commission*, *Jesuit Refugee Service*), le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, des structures administratives locales, nationales et, au niveau de l'UE, des membres de la Commission européenne, et du Parlement Européen (dont notamment ceux du *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs - LIBE Committee*).

d'étendre (*scaling out*) leurs capacités opérationnelles et (4) d'augmenter (*scaling up*) stratégiquement leurs agendas de politiques applicables par le biais de la diplomatie entre villes » (Heimann et al., 2019). Cela signifie que les représentants des villes expriment leur solidarité entre eux par le biais d'une extension de leurs capacités d'action (*scaling out*) et d'un développement de leurs actions (*scaling up*). D'une part, les municipalités échangent entre elles leurs connaissances, leurs expériences et leurs bonnes pratiques. D'autre part, les municipalités et leurs réseaux expriment des revendications aux échelons supérieurs de gouvernement pour optimiser leur impact sur les politiques de migration et d'intégration. En appliquant ces stratégies, les villes renforcent leurs capacités et leur pouvoir de lobbying. Ce chapitre se focalise sur les « fournisseurs sous-nationaux » de solidarité, avec un accent tout particulièrement mis sur les autorités locales, tels que les maires et le personnel administratif des municipalités.

UNE SOLIDARITÉ TRANSMUNICIPALE PLUTÔT QU'UNE SOLIDARITÉ ENTRE ÉTATS MEMBRES ?

Les conflits d'intérêts entre États membres de l'UE ne permettent pas aux gouvernements nationaux de trouver une approche paneuropéenne de l'accueil des demandeurs d'asile. Cette situation offre une opportunité aux acteurs locaux d'intervenir.

L'ambiguïté de la solidarité flexible

Dans les débats sur la mise en œuvre concrète du RAEC, très peu de solidarité se manifeste, en interne, comme en externe : tous les États membres mettent en œuvre depuis 2015 des politiques plus restrictives d'accueil de réfugiés (Bendel, 2018), et il n'y a aucun accord sur la définition de la solidarité au sein de l'UE qui pourrait générer un mécanisme concret pour le « partage du fardeau ». Celui-ci est formalisé de manière très vague dans l'article 80 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne : « les politiques de l'Union énoncées dans ce chapitre et leur mise en œuvre seront gouvernées par le principe de solidarité et de partage équitable de la responsabilité, dont ces impacts financiers, entre États membres ». Un entretien avec un employé du Service de Recherche du Parlement Européen (*European Parliamentary Research*) a mis en lumière deux problèmes majeurs provenant de cette définition de la solidarité appliquée au système d'asile de l'UE. Tout d'abord, son caractère flou, aggravé par les différentes positions des États membres de l'UE sur ce domaine d'action publique. Ensuite, son « eurocentrisme », alors que la majorité des réfugiés au sein de l'UE sont des citoyens de pays tiers. L'ambiguïté des textes encadrant les politiques

d'immigration et d'intégration au sein de l'UE a été abordée par différents chercheurs (Teitelbaum 1992 ; Chock, 1995 ; Boswell, Geddes, Scholten, 2011) qui ont relevé une floraison de définitions, de problématiques et de stratégies incohérentes d'un texte à l'autre, sujettes à de multiples interprétations (Dekker, 2016).

Dans la crise du Régime d'Asile Européen Commun, les États membres de l'UE peuvent être rassemblés en quatre groupes, en fonction de leurs politiques d'asile et de leur degré de contrôle des migrations (Bendel, 2018). Les États méditerranéens – le premier groupe – s'intéressent avant tout à la sécurité de leurs frontières, les procédures d'asile extraterritoriales et la relocalisation des réfugiés. Il s'agit de l'Italie, la Grèce, Chypre, l'Espagne et Malte. La France, l'Allemagne, le Portugal, le Luxembourg, la Finlande et la Suède appartiennent au deuxième groupe ; ils soutiennent l'intégration interne des personnes migrantes, ainsi que l'entrée limitée de demandeurs d'asile. Si ce groupe soutient les politiques d'asile coordonnées de l'UE, il défend aussi l'idée d'une Europe à deux vitesses afin de limiter les conflits intra-européens. Il préconise ainsi que seuls les États membres acceptant de recevoir des réfugiés participent à l'effort coordonné de répartition des demandeurs d'asile. Ces deux premiers groupes ont promu une clé de répartition pour l'accueil des réfugiés par les États membres pour l'ensemble de l'UE. Cette approche, rejetée à ce jour par les deux autres groupes, le troisième et le quatrième, n'a pas été appliquée⁴. Les politiques de migration et d'intégration du troisième groupe sont caractéristiques de celles appliquées par des gouvernements et des coalitions de droite, conservatrice et/ou populiste. Il s'agit de l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et le Danemark. Ces pays réclament une politique plus contraignante au sein de l'UE, se focalisant sur la sécurité des frontières. De plus, ils réduisent les mesures en faveur de l'intégration par peur de déclencher un appel d'air qui attirerait davantage de personnes migrantes. Le groupe de Visegrad (République tchèque, Pologne, Hongrie et Slovaquie) constitue le quatrième groupe de la typologie de Petra Bendel. Il s'agit des États membres avec les politiques d'asile les plus contraignantes. Ces pays ont un taux d'immigration bas, une expérience limitée en matière d'accueil et refusent d'accueillir des réfugiés. Ils renforcent les contrôles à leurs frontières et refusent de mettre en œuvre des mesures d'intégration afin d'éviter, tout comme le troisième groupe, un appel d'air. Les courants populistes jouent un rôle prééminent dans ces pays construisant des alliances contre l'accueil des réfugiés et leur relocalisation (Bendel, 2018 ; Heimann et al., 2019).

⁴ De plus, dans les pays du deuxième groupe, des forces politiques de droite ont exercé une pression afin qu'ils intensifient leurs efforts de rapatriement et d'assimilation.

Les acteurs locaux prennent le relais au sein de réseaux municipaux transnationaux

Malgré l'impasse constatée au niveau européen et l'impossibilité d'établir un concept commun de solidarité entre États membres, les acteurs à l'échelon local doivent trouver des solutions pragmatiques pour gérer l'arrivée de réfugiés. Un coordinateur de projets d'*Eurocities*, qui a travaillé en tant que consultant politique de nombreuses années, l'évoque dans les termes suivants : « les collectivités locales s'engagent au niveau de l'UE dans les domaines des politiques de migration, d'asile et d'intégration parce qu'elles se retrouvent en première ligne ».

Le rôle des États membres était l'enjeu le plus controversé lors de la crise du RAEC. Pourtant, selon Sieglinde Rosenberger et Sandra Müller (2020), en temps de conflit, les municipalités sont susceptibles d'établir des stratégies de contradiction et d'opposition aux politiques nationales de migration. Cela s'applique autant aux municipalités qui préconisent des politiques plus restrictives qu'à celles qui sont plus progressistes que leur État national. Pour trouver du soutien et renforcer leurs intérêts, les villes font alors appel aux médias, mais aussi aux réseaux municipaux transnationaux, comme l'évoque l'ex-président du groupe de travail '*Migration & Integration*' d'*Eurocities* : « les initiatives municipales transnationales sont très intéressantes dans un contexte où les États abdiquent non seulement leurs droits, mais aussi leurs obligations d'agir en tant que membre de l'Union européenne ».

Des villes telles que Barcelone, Amsterdam, Berlin, Palerme ou Cologne offrent l'accueil à des réfugiés rescapés en Méditerranée afin de faire pression sur leurs États nationaux. Les grandes villes membres du groupe de travail d'*Eurocities* sont en général plus progressistes. Comme l'a expliqué un ancien membre du bureau d'*Eurocities* en charge du groupe de travail '*Migration & Integration*' : « les membres du groupe de travail se considèrent à l'avant-garde ». En se rapprochant de villes aux idées similaires, les maires et personnels administratifs progressistes aspirent à augmenter leur capacité d'intervention dans le domaine des migrations. Ils entendent d'abord partager des idées et des connaissances concernant ce domaine (*scaling out*). Ils souhaitent ensuite accroître leur niveau d'expertise de manière à pouvoir impacter les politiques aux échelons régionaux, nationaux et/ou européens (*scaling up*). La manifestation visible de la solidarité est au fondement de cet accroissement de leur capacité d'intervention, comme l'exprime l'un des fondateurs de *Solidarity Cities* : « la solidarité en tant que principe est très utile. Politiquement, nous l'utilisons entre villes pour promouvoir et mettre en œuvre des politiques qui montrent que nous sommes solidaires entre nous, et que nous sommes là les uns pour les autres ».

Ainsi, des acteurs bien organisés et bien connectés au niveau local peuvent saisir des opportunités qui permettent de débloquer des situations figées au niveau intergouvernemental, ou qui souffrent de l'absence de concepts partagés entre États membres.

Les actions conjointes des collectivités locales au sein d'*Eurocities* et de ses « sous-réseaux »

Le groupe de travail '*Migration & Integration*', ainsi que les « sous-réseaux » *Integrating Cities* et *Solidarity Cities*, œuvrent pour une approche européenne commune des migrations en montrant qu'il existe une solidarité entre municipalités.

Le réseau *Eurocities* a été fondé, à l'initiative des villes elles-mêmes, en 1989, à Barcelone, par un groupe restreint de six villes « de second rang » : Barcelone, Birmingham, Francfort, Lyon, Milan et Rotterdam. Actuellement, le réseau compte plus de 140 villes, avec au moins 250 000 habitants, à la fois au sein et en en dehors de l'UE. *Eurocities* est devenu une organisation de lobbying puissante, s'appuyant sur le volontariat de ses membres et une coopération sans conditions qui le contraint à une grande flexibilité. Le réseau est une structure horizontale, comprenant divers groupes thématiques. Les représentants du réseau décrivent ainsi sa méthode de travail : généralement, des membres expriment des problématiques à traiter, décident entre eux d'actions à mener et les mettent en œuvre. Afin de rendre les projets opérationnels, *Eurocities* demande à ses membres de payer des cotisations, mais les projets restent largement financés par l'UE et des soutiens privés, généralement des entreprises. Les membres ont le droit de participer à tous les forums thématiques ou les groupes de travail, selon leurs intérêts.

Les groupes de travail thématiques fonctionnent sur la base du volontariat ; leurs membres y participent en fonction des thèmes qu'ils considèrent comme des problématiques pertinentes ou non, comme l'explique un coordinateur de projets d'*Eurocities* : « si elles ne s'engagent pas au niveau européen, ce qui est parfois le cas, c'est surtout parce que la migration n'est pas une problématique pour [les villes]. C'est très simple. Au sein d'*Eurocities*, nous avons un groupe de travail qui se concentre sur la migration et l'intégration. Il est présidé par le vice-maire d'Athènes, et ce n'est pas un hasard, c'est logique ». Le groupe de travail '*Migration & Integration*' compte près de 80 membres, et s'attache à faire en sorte que le rôle clé des administrations municipales et communales dans l'intégration des migrants soit mieux reconnu dans le système multi-niveaux européen.

Ce groupe de travail a initié en 2006, en collaboration avec la Commission Européenne, une série de conférences intitulées *Integrating Cities* afin de fournir

une plateforme aux membres d'*Eurocities* intéressés par l'idée de partager leurs pratiques et de développer des recommandations. En 2010, lors de la quatrième conférence à Londres, le groupe de travail a établi la Charte *Integrating Cities*, signée par plus d'une quinzaine de maires (notamment ceux d'Amsterdam, de Berlin, de Leeds, de Londres, de Rome) tous favorables à des politiques d'intégration progressistes. Cette charte encourage les collectivités locales à garantir l'égalité des chances et la non-discrimination pour tous ses habitants. Depuis, plus d'une quarantaine de villes ont signé la charte, résultant en une forme de gouvernance transmunicipale souple qui soutient les villes à travers des instruments d'action et des rapports d'évaluation.

Avec la crise des réfugiés, les membres progressistes d'*Eurocities* ont aussi créé *Solidarity Cities*. Le maire d'Athènes a plus précisément initié et lancé *Solidarity Cities*. Ce « sous-réseau » d'*Eurocities* vise à fournir un cadre aux villes cherchant à résoudre toutes les difficultés liées à la crise du RAEC. Il se décrit comme « une initiative pour gérer la crise des réfugiés » qui œuvre « pour valoriser le leadership politique des villes en proposant des solutions à ce défi ». Il est « ouvert à toutes les villes européennes qui souhaitent travailler étroitement entre elles et qui sont engagées dans la solidarité, sur le terrain, dans les domaines de l'accueil et de l'intégration ». À travers ce réseau, « les villes veulent agir selon le principe de responsabilité et de solidarité » (*Solidarity Cities*, 2019).

Comme cela est le cas pour les États membres de l'UE, les membres du groupe de travail '*Migration & Integration*' ont des positions différentes. Certains sont restrictifs tandis que d'autres sont plus ouverts quant à la manière de traiter certains groupes de personnes migrantes, telles que les demandeurs d'asile, les sans-papiers ou encore les personnes migrantes de l'UE. Ainsi, les « sous-réseaux » *Integrating Cities* et *Solidarity Cities* permettent-ils de réduire les tensions entre les membres du groupe de travail '*Migration & Integration*', comme l'explique un membre du bureau d'*Eurocities* en charge de ce groupe de travail⁵ : « les membres des groupes de travail d'*Eurocities* ne partagent pas le même point de vue sur l'immigration. Ainsi, les membres qui penchent pour davantage d'intégration font partie d'*Integrating Cities*, et ceux qui veulent aller plus loin, en termes d'intégration mais aussi de migration, participent à *Solidarity Cities* ».

⁵ C'est à partir de cette remarque formulée par un ancien responsable du groupe de travail '*Migration & Integration*' que nous caractérisons *Integrating Cities* et *Solidarity Cities* en tant que sous-réseaux d'*Eurocities*, et plus précisément du groupe de travail '*Migration & Integration*' d'*Eurocities*.

Ainsi, les différents sous-réseaux permettent de maintenir une certaine unité au sein du groupe de travail, tout en aménageant un espace pour le développement de pratiques et de politiques progressistes qui ne sont pas complètement soutenues par tous les membres. Les collectivités locales peuvent alors s'organiser de manière flexible au sein d'*Eurocities* pour mener des actions conjointes. Ils agissent notamment en définissant des normes d'intégration, ou en revendiquant des responsabilités partagées entre villes européennes.

Les actions diplomatiques d'*Eurocities*

Eurocities possède une tradition d'échanges de connaissances entre ses villes membres depuis de nombreuses années. De plus, le réseau a des liens bien établis avec les institutions au sein de l'UE, dont la Commission Européenne, le Parlement Européen, le Conseil des Communes et Régions d'Europe, le Comité des Régions, voire au-delà, avec les Nations Unies par exemple. Il peut ainsi exprimer les intérêts partagés des plus grandes villes européennes au cours des processus de décision prenant place à Bruxelles.

En contrepoint aux mouvements locaux décrits par Laura Roth et Bertie Russel (2018), *Eurocities* implique explicitement différentes parties prenantes à l'échelon local, telles que les administrations municipales, la société civile. Les membres actifs dans le réseau sont typiquement des maires et/ou des personnels administratifs. Il en résulte ainsi une solidarité transmunicipale partagée, fondée sur les efforts conjoints de représentants de villes investis dans des groupes de travail qui cherchent à étendre leurs capacités d'action. Tout d'abord, les villes membres partagent leurs expériences et leurs bonnes pratiques. Ensuite, les instances européennes sont l'objet d'actions de lobbying pour optimiser l'impact des villes sur les politiques de migration et d'intégration de l'UE. Ce faisant, *Eurocities* étend, selon une approche *bottom-up*, les intérêts et l'expertise de ses membres au niveau de l'UE, chacun des sous-réseaux se focalisant sur un domaine complémentaire des politiques débattues : l'intégration pour *Integrating Cities* et la migration pour *Solidarity Cities*.

	Groupe de travail 'Migration & Integration'	Integrating Cities	Solidarity Cities
	79 villes rassemblées en groupe d'intérêts	40 villes membres d' <i>Eurocities</i> intéressées par l'intégration	16 villes membres d' <i>Eurocities</i> intéressées par les migrations et les demandeurs d'asile
Scaling out	Échange de connaissances, projets et conférences	Bonnes pratiques et normes pour l'intégration à l'échelon local	Bonnes pratiques et normes pour l'accueil des réfugiés
Scaling up	Lobbying pour des politiques d'intégration adaptées et réalisables	Conseil et évaluation des politiques d'intégration	Lobbying pour de nouveaux mécanismes de répartition et de relocalisation des réfugiés

Établir des normes pour les politiques d'intégration

Le groupe de travail '*Migration & Integration*' d'*Eurocities* a bénéficié dès 2007, dans le cadre de ses travaux *Integrating Cities*, de fonds communautaires⁶ pour mettre en œuvre des projets destinés à établir des normes locales pour l'intégration, comme en témoigne un membre du groupe : « notre travail est surtout orienté vers le partage de meilleures pratiques, l'apprentissage mutuel et l'échange de connaissances. C'est ce que nous essayons de générer et de développer parmi nos partenaires ».

Le projet *IntiCities* (2007-2009) a évalué⁷, à travers une revue par les pairs et un benchmarking, les pratiques municipales concernant l'intégration des popula-

⁶ Il s'agit initialement de financements provenant du Fonds Européen d'Intégration (FEI), ainsi que du programme INTI, puis de financements issus du Fonds Asile, Migration et Intégration, créé en 2014, et regroupant le FEI, le Fonds Retour (FR), et le Fonds Européen pour les Réfugiés (FER).

⁷ Les municipalités évaluées par leurs pairs étaient Helsinki, Rotterdam, Lyon, Malmö, Gènes et Düsseldorf. Certaines municipalités (Amaroussion, Milan, Tampere, Belfast, Utrecht) n'ont participé qu'aux évaluations.

tions étrangères et immigrées. Le projet *Dive* (2009-2010)⁸ s'est lui aussi appuyé sur une revue par les pairs et l'établissement d'un benchmarking pour permettre un partage de bonnes pratiques en matière d'égalité et de diversité. Le projet *Mixities* (2010-2012) a donné lieu à une série d'ateliers entre villes⁹ pour définir et tester des outils pour une meilleure mise en œuvre de la Charte *Integrating Cities*. Cette charte, encourageant les acteurs locaux à garantir l'égalité des chances et la non-discrimination pour tous, vise notamment à faciliter la prise en compte et la participation des communautés migrantes dans les processus de décision. Parmi les recommandations¹⁰ figurant dans cette charte, certaines ciblent en particulier l'accès aux services pour tous, tels que les cours de langues, la santé, les prestations sociales et l'éducation, ainsi que le logement et l'emploi. Le projet *Implementoring* (2012-2014), puis *Cities Grow* (2017-2019), se sont attachés à réduire les écarts entre villes en matière d'intégration, grâce à des dispositifs d'accompagnement par des villes « mentor » aidant leurs pairs à identifier leurs difficultés et les enjeux avant la mise en place d'un plan d'actions. Un membre du groupe de travail '*Migration & Integration*' souligne tout l'intérêt de cette coopération très diversifiée entre collectivités locales : « les villes s'entraident et je pense que cela provient beaucoup de la solidarité puisque nous sommes ensemble dans cette situation (...) C'est un mélange curieux de relations personnelles, mais aussi de nécessité et d'ouverture politique, car les élus des villes et les administrations ont l'esprit ouvert et comprennent que l'investissement de temps et d'argent est nécessaire si l'on veut aider un collègue maire-adjoint ou un directeur de service, mais aussi parce que nous sommes convaincus que ces initiatives seront bénéfiques pour les deux parties dans ce processus de coopération. Ainsi, nous prenons dans les assiettes des uns et des autres et nous trouvons de bonnes solutions ».

Ainsi, à travers ces projets, *Integrating Cities* cherche, en élargissant son champ d'action, à créer des instruments législatifs peu contraignants, autrement dit de la *soft law*, en matière d'intégration des personnes migrantes. Selon le rapport d'Oscar Garcia Agustín et Martin Bak Jørgensen (2019) pour la ville de Barcelone, les pratiques et les politiques locales peuvent générer un système cohérent de mécanismes de solidarité. Par exemple, une stratégie locale est à même d'intégrer des concepts sur l'accueil des réfugiés, mais aussi des arrangements orga-

⁸ Les municipalités impliquées étaient Berlin, Leeds, Londres et Rome.

⁹ Les municipalités participantes étaient Amsterdam, Barcelone, Belfast, Copenhague, Dublin, Florence, Gènes, Helsinki, Malmö, Nuremberg, Oslo, Stockholm et Tampere.

¹⁰ Certaines recommandations visent à promouvoir la diversité, par exemple en intégrant dans l'administration municipale des salariés aux profils divers à tous les niveaux.

nisationnels et une culture politique locale de soutien et d'entraide. Ensemble, l'administration municipale et la société civile locale peuvent créer un espace de « solidarité institutionnelle ».

Une nouvelle approche pour les politiques de migration

Tandis qu'*Integrating Cities* influence de manière significative les politiques locales d'intégration, *Solidarity Cities* se concentre sur la montée en puissance au niveau local des politiques de migration. Sa feuille de route se décline selon quatre principaux registres d'action. Premièrement, *Solidarity Cities* soutient l'échange d'information et d'expertise entre villes sur l'accueil des réfugiés. Deuxièmement, il met en œuvre des actions de lobbying auprès de l'UE pour une meilleure prise en compte des villes dans le système multi-niveaux européen, ainsi que pour des financements directs pour l'accueil et l'intégration des réfugiés au niveau local. Troisièmement, les villes membres s'efforcent de coopérer afin de construire et de renforcer leurs capacités d'action, en particulier pour traiter des problématiques techniques et financières. Quatrièmement, *Solidarity Cities* promeut activement au sein de l'UE l'idée de solidarité avec les demandeurs d'asile, et en particulier la responsabilité des villes européennes dans l'accueil des demandeurs d'asile relocalisés (Solidarity Cities, 2019).

Solidarity Cities exerce ainsi une pression sur les institutions européennes et nationales par le biais d'un travail de sensibilisation de la population et des acteurs politiques quant aux épreuves que subissent les demandeurs d'asile dans le système qui leur est imposé par l'UE. L'objectif du réseau est de diffuser et de promouvoir son approche politique innovante pour régler les problématiques des réfugiés en proposant un nouveau cadre pour le « partage du fardeau » et la solidarité, comme l'explique un représentant de la ville fondatrice de *Solidarity Cities* : « alors, quand vous parlez de solidarité, c'est un mot qui est émotionnel, et qui fait justement appel à cet aspect des choses, mais vous pouvez aussi l'utiliser comme outil politique. Entre ces deux concepts différents, cela vous permet d'animer une discussion qui est généralement difficile et compliquée (...) Je pense que ces principes de solidarité, d'engagement et de présence, sont cruciaux pour les municipalités. Les politiques devraient prendre beaucoup plus au sérieux ces initiatives des collectivités locales parce que c'est d'elles qu'émergeront les changements politiques ».

Solidarity Cities offre un « package complet » pour les villes : une définition du problème, une interprétation de ses causes, une « évaluation morale » de sa prise en charge et une recommandation quant à son traitement (Entman, 1993). La solidarité au niveau local doit permettre, selon *Solidarity Cities*, de résoudre la crise du Régime d'Asile Européen Commun. La cohérence de ce discours confère

au réseau un cadre efficace et puissant qui lui a permis d'accroître rapidement sa visibilité politique (Tewksbury, Scheufele, 2009). Les maires et les administrations municipales impliqués au sein de réseaux municipaux transnationaux jouent ainsi un rôle crucial d'harmonisation des pratiques, grâce à la diffusion d'outils et de stratégies visant à augmenter la capacité d'action des villes en matière de migration.

Collaborer avec l'UE

Dans ce contexte, cette forme de diplomatie municipale devient de plus en plus importante pour les collectivités locales aspirant à davantage d'influence sur les politiques de migration et d'intégration de l'UE. Elle s'appuie sur des instruments et des stratégies dit de *soft-law*, incitant les acteurs politiques nationaux et européens à rendre des comptes via leurs propres normes et valeurs. Les municipalités veulent en effet de plus en plus jouer un rôle significatif dans les négociations européennes (Stürner, Bendel, 2019 ; Bendel et al., 2019 ; Heimann et al., 2019). L'intégration structurelle de *Solidarity Cities* et d'*Integrating Cities* dans *Eurocities* renforce considérablement leur poids politique et leur visibilité, et leur offre en retour une capacité accrue d'entreprendre des actions conjointes, de trouver de nouveaux soutiens et de contribuer au dialogue politique. Par ailleurs, avec la création de ces deux sous-réseaux, *Eurocities* s'offre une plateforme pour la participation de villes progressistes, sans perdre les villes plus modérées. Ces deux structures flexibles permettent ainsi à chaque ville membre d'*Eurocities* de poursuivre ses propres intérêts, tout en affichant une solidarité mutuelle afin de pouvoir influencer les pouvoirs supra-locaux.

Cette diplomatie des villes va au-delà du cadre municipal. Aux niveaux local, régional et national, *Eurocities* coopère avec une diversité d'ONG et d'entreprises dans la mise en œuvre de normes d'intégration. Le réseau, et plus spécifiquement son groupe de travail '*Migration & Integration*', construisent des alliances stratégiques, notamment avec d'autres réseaux de municipalités et/ou de régions d'États membres de l'UE, tels que le Conseil des Communes et des Régions d'Europe ou le Comité des Régions. Les membres d'*Eurocities* sont par ailleurs très actifs en matière de lobbying auprès des députés du Parlement Européen participant aux consultations de la Commission Européenne. Le partenariat sur l'intégration des migrants et des réfugiés établi dans le cadre de l'Agenda Urbain a aussi considérablement amélioré la qualité et la fréquence de coopération entre *Eurocities* et la Commission Européenne (Heimann, Stürner, 2020).

Ainsi, les efforts des réseaux municipaux transnationaux pour se développer sur la scène internationale passent par une mise en réseau plus large, et la création de coalitions avec d'autres entités politiques engagées dans le domaine des po-



▲ Manifestation pro-migrants © Unsplash

litiques de migration et d'intégration au sein de l'UE. De ce point de vue, les réseaux municipaux transnationaux sont considérés de plus en plus comme des acteurs importants pour les actions de lobbying au niveau de l'UE. Cela se traduit également au sein des collectivités locales qui s'efforcent de se positionner stratégiquement au sein de différents réseaux, comme l'explique un collaborateur du Comité des Régions : « vous avez quelques acteurs politiques ou élus qui deviennent des diplomates internationaux pour leur ville ou leur région. Ainsi, il existe une diversité de réseaux (...) et vous pouvez être membre du Comité des Régions et, en même temps, membre d'*Eurocities*, mais aussi de ce qu'on appelle *Metropolis* (...) et donc vous avez de nombreux membres qui se rendent aux instances qui traitent de politiques locales au Conseil de l'Europe. Alors, vous avez donc des personnes qui sont essentiellement des diplomates internationaux représentant leur région ou leur ville ».

L'impact aux niveaux national et européen

Cette diplomatie des villes a déjà eu un impact au niveau de l'UE, comme le constate un coordinateur de projets du groupe de travail d'*Eurocities* : « je pense, comme j'ai pu l'observer, que le travail des réseaux tels qu'*Eurocities* a permis à des institutions de l'UE - Commission, Parlement, Conseil - de mieux comprendre les enjeux et de réellement entamer un changement de leur façon de penser, en incluant les villes dès le stade de la conception, non seulement sur

l'évaluation des politiques et leur mise en œuvre, mais surtout justement au niveau de leur conception. Les institutions de l'UE ont finalement compris que ce sont les villes qui portent le poids des récentes crises de réfugiés ».

Eurocities s'efforce de mettre en contact les collectivités locales et les institutions européennes en défendant les intérêts des villes, mais aussi en facilitant le transfert d'informations de l'UE à l'échelon local. Pour ce faire, *Eurocities* a développé un Guide Expert, commandité par le *Partnership to the Metropolitan Research Institute* et publié en 2018, sur l'utilisation de fonds européens pour encourager les villes dans leurs efforts en matière d'inclusion des personnes migrantes et des réfugiés (Commission Européenne, 2018d).

Autre cas concret de l'impact de cette diplomatie des villes : les recommandations pour un meilleur accès des villes au Fonds Européen d'Intégration mis en place sous le leadership d'*Eurocities* en tant qu'action émanant du partenariat sur l'intégration des migrants et des réfugiés de l'UE. Sur la base de consultations régulières depuis 2014 sur les défis auxquels font face les villes européennes, en particulier sur l'accès aux financements, des membres d'*Eurocities* et du CCRE ont formulé conjointement ces recommandations, complétées par des consultations publiques et des études commanditées par la Commission de l'UE afin de mieux appréhender les réalités locales (Commission Européenne, 2018a, 2018b, 2018c, 2018e). Ces recommandations ont constitué une contribution importante aux négociations pour le Cadre Financier Pluriannuel de l'UE pour la période 2021-2027. De plus, dans le cadre du partenariat sur l'intégration, *Eurocities* s'est impliqué dans la mise en œuvre d'une académie urbaine de l'intégration, facilitant l'échange de bonnes pratiques et la définition de normes¹¹.

Les villes membres d'*Eurocities* et de son sous-réseau *Solidarity Cities* sont également ouvertes à la relocalisation de réfugiés. Amsterdam a ainsi tenté d'accueillir des réfugiés d'Athènes afin de soulager la situation sous tension de la capitale grecque, mais le gouvernement néerlandais a empêché cette initiative. Même si les villes poursuivent des objectifs politiques clairs, la portée politique symbolique de *Solidarity Cities* semble être plus importante que ses résultats mesurables, comme le souligne un représentant de la Ville d'Athènes en 2019 : « quand les villes parlent de l'initiative de *Solidarity Cities*, non seulement dans le contexte d'*Eurocities*, mais aussi en termes du travail auquel elles participent en Europe ou à l'échelon mondial, elles mettent en avant l'idée de solidarité,

¹¹ *Eurocities* a par ailleurs participé au développement d'indicateurs communs d'intégration sous le leadership du *Migration Policy Group*, apportant sa contribution à l'analyse des données d'intégration entreprise par Eurostat (Heimann, Stürner, 2020).

au-delà d'un concept théorique ou philosophique et insistent sur son utilité en tant qu'outil politique. Cela peut aider les villes ou les pays à mettre en œuvre des politiques dans des circonstances difficiles ».

Solidarity Cities a aussi inspiré ou renforcé des initiatives de même nature à l'échelon national. En Allemagne par exemple, le mouvement *Seebrücke* rassemble plus d'une centaine de villes allemandes, de toutes tailles, qui encouragent et facilitent la relocalisation de personnes migrantes dans des municipalités allemandes (Seebrücke, 2019). Plus d'une vingtaine de ses municipalités adhérentes ont rejoint le mouvement *Solidarity Cities* : « personne ne peut être déporté de ces villes, où tout le monde peut circuler librement et sans crainte. Il n'y a pas de contrôle d'identité dans ces villes où personne n'est considéré comme clandestin. Voilà en quelques mots les revendications et la vision d'une *Solidarity City* ». *Seebrücke*, qui préconise l'ouverture des frontières, coopère de près avec *Städte sicherer Häfen*, le mouvement urbain des villes refuges allemandes. De par ces initiatives, les municipalités exercent une pression politique sur les gouvernements nationaux afin d'affirmer une solidarité envers d'une part les réfugiés, d'autre part les villes méditerranéennes qui sont souvent leur lieu d'arrivée. Ces initiatives municipales invitent les gouvernements nationaux à s'engager dans la relocalisation de réfugiés sauvés en Méditerranée (Von Bullion, Kolb, Meiler, 2019).

L'avenir du groupe de travail 'Migration & Intégration' d'Eurocities au-delà de la crise du RAEC

Le rôle et la visibilité des villes ont changé suite à la crise du Régime d'Asile Européen Commun. Les villes, notamment les maires et les personnels administratifs, se sont mobilisées pour porter le problème sur la sphère publique. Néanmoins, selon les experts interviewés, l'intention n'était et n'est pas seulement de gérer le flux croissant d'arrivées de réfugiés, mais aussi de traiter des problématiques préexistantes d'immigration et d'intégration, dont l'immigration clandestine et la ségrégation urbaine. S'ajoute à cette multitude de problématiques le défi à long terme de l'intégration des demandeurs d'asile, ce qui implique que le mode actuel de gestion de crise ne pourra qu'augmenter la charge de travail des villes et des réseaux dans ce domaine. Le groupe de travail d'Eurocities aborde, outre l'accueil et la relocalisation des réfugiés, de multiples autres problématiques, certaines d'entre elles étant devenues plus importantes suite à la crise du RAEC, comme l'explique un coordinateur de projets d'Eurocities : « la majorité des pays européens aura un nombre limité de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection internationale. Alors, quel sera l'impact sur les autres,

notamment ceux avec de nombreux migrants dont le statut n'est pas régularisé ? Les 'autres' sont encore parmi nous, les 'autres' vont se déplacer. Il va falloir que les villes s'occupent de ces personnes, puisqu'elles deviennent plus vulnérables à l'influence d'organisations criminelles qui sont impliquées dans des trafics et l'exploitation de la main-d'œuvre, des SDF et du manque de logement et de lieux vétustes, de la pauvreté... Ce sont ces domaines où nous focalisons notre travail (...) J'avoue que certains de nos membres évitent d'aborder le sujet, puisqu'il est très sensible : le retour deviendra une problématique importante. En dépit de ce que l'on peut faire ou ne pas faire, et de ce que l'on veut faire ou ne pas faire, le problème sera là ».

Même si les migrants en situation clandestine étaient déjà présents au sein de l'UE avant la crise, les sujets liés à leurs droits – de citoyens, d'accès au marché du travail, à l'assistance sociale, aux services de santé – ou leur retour dans leurs pays d'origine ont pris une autre ampleur avec la crise. En s'engageant dans le groupe de travail '*Migration & Integration*' d'*Eurocities*, les villes ont des intérêts multiformes, et ce alors que la pertinence et la visibilité des questions de migration et d'intégration ont été mises en avant pendant la crise. Les États membres de l'UE, et leurs villes, ont accueilli des nombres très variés de demandeurs d'asile, tandis que d'autres villes européennes n'ont fait que peu, voire pas du tout, l'objet d'une arrivée de réfugiés. Des salariés d'*Eurocities* soulignent d'ailleurs qu'une partie de leur travail est consacré à des citoyens de pays tiers qui ne viennent pas dans les pays de l'UE en tant que demandeurs d'asile¹². Ils notent en outre la montée en puissance de la mobilité intra-UE dans l'espace Schengen.

Dans ce contexte, l'intégration de réfugiés récents est aussi importante que l'intégration de citoyens issus de l'immigration. Concernant la mobilité intra-UE, les cours de langues et le soutien culturel, ainsi que l'intégration au marché du travail sont parmi les points clés que les villes aspirent à mettre en œuvre. Selon les problématiques considérées les plus urgentes pour les villes membres, elles peuvent construire des alliances et initier un processus d'échange de connaissances, de renforcement de leurs moyens d'action et de mise en place de normes applicables à certains domaines, dont l'intégration, comme l'explique un coordinateur de projets d'*Eurocities* : « quand vous assistez à nos réunions, vous allez entendre parler de nos échanges et meilleures pratiques, car nous comptons continuer à apprendre sans relâche. De plus, nous avons des outils intéressants que nous avons développés à travers *Integrating Cities*, notamment notre métho-

¹² Ils soulignent la problématique de l'intégration (ratée) de citoyens de pays tiers, avant que la crise du RAEC n'éclate.



▲ Lampedusa, Italie © Unsplash

dologie de tutorat et ‘notre communauté de pratiques’. Les villes interviennent très fréquemment et sont devenues des expertes. Certaines deviennent ainsi des mentors et les villes qui veulent apprendre deviennent leurs élèves. Mais, ce que nous avons découvert, c’est que l’échange mutuel permet à la ville qui devait être le mentor et partager son expertise, d’apprendre davantage de la ville qu’elle était censée aider. C’est pour cela que nous sommes passés de ce type de méthodologie un peu à sens unique vers une approche de ‘communauté de pratiques’. Il y a désormais quatre villes regroupées qui expérimentent cette idée de communauté de pratiques, et nous espérons que cela deviendra la référence pour de nombreuses autres villes ».

Le cas d’*Eurocities* illustre *a minima* que la flexibilité du travail partagé, sans obligation de s’impliquer sur tout, permet de faire avancer la solidarité trans-municipale. Même si les contextes locaux sont différents d’une ville à une autre, les expériences et les pratiques d’une ville sur un problème d’action publique peuvent aider d’autres villes faisant face à des problèmes similaires.

LA SOLIDARITÉ TRANSMUNICIPALE DANS LES POLITIQUES DE MIGRATION ET D’INTÉGRATION

Notre analyse du réseau *Eurocities* et de ses sous-réseaux pointe *in fine* une forme singulière de solidarité. Les réseaux de villes ont recours à différents re-

gistes d'action, parmi lesquels le lobbying, les déclarations et les recommandations publiques, ou encore ce que l'on appelle de la *soft law*. Ce faisant, ils développent une capacité d'action, et contribuent aux débats et aux politiques de l'UE sur les questions de migration et d'intégration. Les représentants des villes, et leurs réseaux, interagissent avec toute une série d'acteurs pour mobiliser des ressources afin de transformer les politiques, à l'échelle locale. Le concept de « solidarité transmunicipale » (Heimann et al., 2019) permet alors de saisir comment les collectivités locales se positionnent en tant que pourvoyeurs de solidarité, aux côtés ou contre leurs États. Les villes agissent pour trouver des solutions, applicables et pragmatiques, tandis que l'UE reste embourbée dans une crise de solidarité entre ses États membres. Ce faisant, les représentants des villes proactives se voient jouer un rôle de diplomates internationaux qu'ils saisissent pour défendre les intérêts des villes et sensibiliser différentes instances supra-locales à la solidarité envers les réfugiés. Cette forme de paradiplomatie au sein du système multi-niveaux européen ne se cantonne pas à la seule question des réfugiés, ou aux seules politiques de migration et d'intégration. L'élaboration de l'Agenda Urbain a notamment suscité, entre 2016 et 2019, engagement et coopération entre différents niveaux de gouvernement dans de nombreux domaines de politiques publiques. Si les partenariats urbains mis en place dans le cadre de l'Agenda Urbain continuent de fonctionner, leur efficacité affectera le rôle futur des collectivités locales au sein du système multi-niveaux européen.

> RÉFÉRENCES

Agustín O.G., Jørgensen M.B. (2019), *Solidarity and the 'refugee crisis' in Europe*, Cham, Palgrave Pivot.

Ajuntament de Barcelona (2018), « Barcelona offers to take in 100 refugees from the boat Aquarius », *Ciutat Refugi*.

Balmer C. (2019), « Naples mayor offers to welcome in stranded NGO migrant boat », *Reuters*.

Bauböck R. (2017), « Refugee protection and burden-sharing in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 56 (1), pp. 141-156.

Bendel P. (2018), « Wanderungsbewegungen nach Europa : Fester Bestandteil von Politik-überall ? », *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 5, pp. 181-228.

Bendel P., Schammann H., Heimann C., Stürner J. (2019), « Policy Paper : A Local Turn for European Refugee Politics : Recommendations for Strengthening Municipalities and Local Communities in refugee and asylum policy of the EU », *Heinrich Böll Foundation*.

Boswell C., Geddes A., Scholten P.W A. (2011), « States, Knowledge and Narratives of Migration : The Construction of Migration in European Policy-Making », *British Journal of Politics and International Relations*, 13 (1).

Chock P.P. (1995), « Ambiguity in Policy Discourse : Congressional Talk about Immigration », *Policy Sciences*, 28 (2), pp. 165-184.

Chan D.K. (2016), « City diplomacy and “glocal” governance : Revitalizing cosmopolitan democracy », *The European Journal of Social Science Research*, 29 (2), pp. 134-160.

Commission européenne (2018a), Consultation EU Funds Migration. Results.

Commission européenne (2018b), Factual summary of the public consultation on the EU long-term budget in the area of migration.

Commission européenne (2018c), Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement : Final Report.

Commission européenne (2018d), Toolkit on the Use of EU Funds for the Integration of People With a Migrant Background.

Commission européenne (2018e), What is the Urban Agenda for the EU ?

Dekker R. (2017), « Frame ambiguity in policy controversies : critical frame analysis of migrant integration policies in Antwerp and Rotterdam », *Critical Policy Studies*, 11 (2), pp. 127-145.

Entman R.M. (1993), « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 43 (4), pp. 51-58.

Gebhardt D. (2024), « Ambitions municipalistes et engagement à long terme. Barcelone et le réseau *Eurocities* », in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Villes, réseaux de villes et gouvernance des migrations*, Editions du PUCA.

Heimann C., Müller S., Schammann H., Stürner J. (2019), « Challenging the Nation-State from within : The Emergence of Transmunicipal Solidarity in the Course of the EU Refugee Controversy », *Social Inclusion*, 7 (2), pp. 208-218.

Heimann C., Stürner J. (2020), « Evaluation report. Urban Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees », *European Commission*.

Karageorgiou E. (2016), « Solidarity and sharing in the common European asylum system. The case of Syrian refugees », *European Politics and Society*, 17 (2), pp. 196-214.

Kneuer M., Masala C. (2014), *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.

Knodt M., Tews A., Piefer N. (2014), « Formen der Solidarität in der Europäischen Union », in Kneuer M., Masala C. (eds), *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.

Mayring P. (2014), « Qualitative Content Analysis », PsychOpen, Klagenfurt.

Niederhafner S. (2007), *Städte als politische Akteure im Mehrebenensystem der EU. Eine vergleichende Untersuchung der pan-europäischen Interessenorganisationen Eurocities und RGRE unter besonderer Berücksichtigung der Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Doctoral dissertation, Technische Universität Darmstadt, Darmstadt.

Rosenberger S., Müller S. (2020), « Before and After the Reception Crisis of 2015 : Asylum and Reception Policies in Austria », in Glorious B., Doomernik J. (eds), *Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities*, IMISCOE Research Series, pp. 93-110.

Roth L., Russell B. (2018), « Translocal solidarity and the new municipalism », *Roar Magazine*, 8, pp. 80-93.

Sangiovanni A. (2013), « Solidarity in the European Union », *Oxford Journal of Legal Studies*, 33 (2), pp. 213-241.

Sangiovanni A. (2015), « Solidarity as joint action », *Journal of Applied Philosophy*, 32 (4), pp. 340-359.

Stürner J., Bendel P. (2019), « The Two-way 'Glocalisation' of Human Rights or How Cities Become International Agents in Migration Governance », *Peace Human Rights Governance*, 3 (2), pp. 215-240.

Teitelbaum M.S. (1992), « Advocacy, Ambivalence, Ambiguity : Immigration Policies and Prospects in the United States », *Proceedings of the American Philosophical Society*, 136 (2), pp. 208-225.

Tewksbury D., Scheufele D.A. (2009), « News Framing Theory and Research », in Bryant J., Oliver M.B. (eds), *Media Effects : Advances in Theory and Research*, New York, Routledge, pp. 17-33.

Van der Pluijm R., Melissen J. (2007), *City diplomacy. The expanding role of cities in international politics*, The Hague, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".

Von Bullion C., Kolb M., Meiler O. (2019). Seehofer will jeden vierten auf See geretteten Flüchtling aufnehmen, *Süddeutsche Zeitung*.

Wallaschek S. (2018), « Solidarity in Europe in times of crisis », *Journal of European Integration*, 32 (4), pp. 1-7.

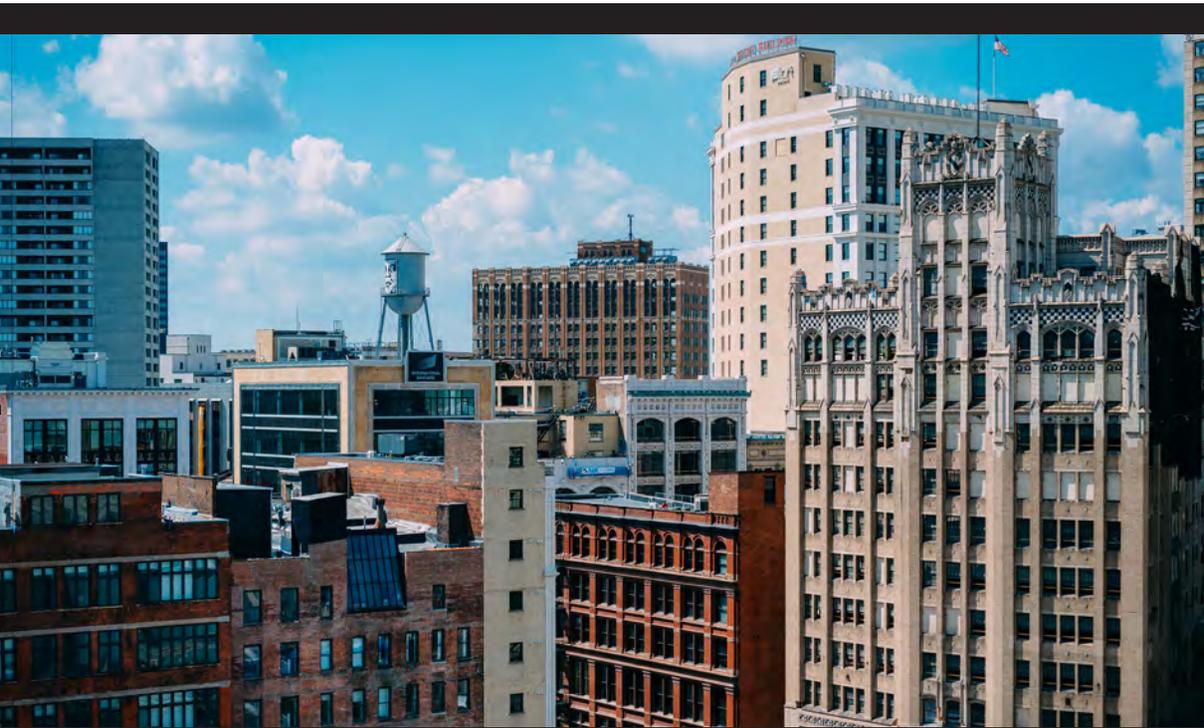
Welt (2018), « Bonn, Köln und Düsseldorf wollen weitere Bootsflüchtlinge aufnehmen », *Welt*.

ZOOM SUR...

Le réseau *Welcoming America*¹

Stacy HARWOOD

*Professor in Planning
University of Utah*



Depuis plusieurs décennies, les gouvernements locaux aux États-Unis jouent un rôle de plus en plus important dans l'intégration des personnes migrantes, tout en ayant très peu accès à des modèles ou à des ressources pour mettre en oeuvre de nouvelles politiques (Mollenkopf, Pastor, 2016 ; de Graauw, 2017). Néanmoins, face à la croissance de l'immigration observée dans de nombreuses villes américaines, des plus petites aux plus grandes, les municipalités et les États, avec à leur tête des maires et des gouverneurs qui promeuvent l'intégration des personnes migrantes, développent de plus en plus d'initiatives. Par exemple, quatre administrations fédérales et vingt-cinq villes ont désormais officiellement établi des bureaux en charge des questions migratoires et des centaines de villes ont mis en place des mécanismes (groupes de travail, conseils, commissions, programmes dédiés) pour répondre aux problématiques liées à l'immigration (de Graauw, 2015). Ces initiatives ne datent pas d'hier pour les grandes villes avec une longue histoire d'immigration. C'est moins le cas, en revanche, pour des villes comme Denver et Atlanta, nouvelles « villes-carrefour » de l'immigration, ou encore des villes de la Rust Belt comme Pittsburgh (Pennsylvanie), Détroit (Michigan) ou Dayton (Ohio), qui se sont récemment investies pour accueillir des personnes migrantes (Harwood, Lee, 2015).

La plupart de ces villes collaborent avec une association, *Welcoming America*, visant à aider les personnes migrantes à devenir des membres actifs de leur nouvelle société, et ce, avec le soutien de leurs communautés d'accueil. D'abord locale, fondée par David Lubell à Nashville (Tennessee) en 2006, *Welcoming America* devient un réseau national en 2009, puis un mouvement international (notamment en Allemagne et en Australie)². Elle regroupe, aux États-Unis, plus d'une centaine de petites et de grandes villes, ainsi que des comtés, parmi lesquels Boise (Idaho), Charlotte (Caroline du Nord), Houston (Texas), San José (Californie), Saint Paul (Minnesota) ou New York. D'autres associations d'aide aux réfugiés et aux personnes migrantes sont aussi membres du réseau, ou encore plusieurs antennes locales de la *Young Men's Christian Association*. *Welcoming America* se définit comme « une association nationale collaborative, gérée

¹ Version traduite, Harwood S. (2024) in Flamant A., Fourot A.-C., Healy A. (eds) *Cities, City-Networks and the Governance of Migration*, Editions du PUCA.

² *Welcoming America* envisage de lancer un réseau international de villes accueillantes. Des partenariats transnationaux sont en cours d'élaboration, avec des réseaux locaux existants. Mais la transnationalisation du mouvement *Welcoming America* a déjà influencé les relations existantes entre échelons locaux et nationaux, tant aux États-Unis, qu'en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni ou en Allemagne. En Allemagne, par exemple, les réseaux partenaires de *Welcoming America* ont lancé le développement d'un système de certification, inspiré de celui utilisé aux États-Unis.

par des membres issus du terrain, qui oeuvre à promouvoir le respect mutuel et la coopération entre des Américains nés à l'étranger et ceux nés aux États-Unis ». Au-delà de ses campagnes de lobbying tant au niveau de l'État fédéral que des États fédérés, l'association encourage les collectivités locales et les associations à développer « des initiatives locales pour créer des environnements plus accueillants et plus amicaux pour les personnes migrantes, ce qui optimise les opportunités de croissance économique et de vitalité culturelle, et contribue à renforcer la compétitivité des villes dans l'économie mondiale et à se positionner en tant que leaders du XXI^e siècle ».

Welcoming America constitue un espace pour les villes et les associations leur permettant de se mettre en réseau et d'échanger sur les bonnes pratiques en matière d'intégration : par courriel et sur les réseaux sociaux, puis dans le cadre de conférences et de visites sur site. Par exemple, le site web offre des outils pour bâtir des « communautés accueillantes », développer des « plaidoyers soulignant les avantages économiques de l'accueil » et créer des « espaces de dialogue ». Autre initiative de *Welcoming America*, la « Semaine de l'Accueil » concentre des événements pour que les résidents de longue date et les nouveaux venus puissent se rencontrer, et ce pour favoriser la prise de conscience des avantages offerts par l'accueil d'étrangers. En 2019, plus de 250 communautés ont participé à ces initiatives, dans le cadre de plus de 2 500 événements ayant accueilli plus de 80 000 participants et ayant généré 10 millions de posts sur les réseaux sociaux.

Au-delà des considérations morales, religieuses et humanistes, *Welcoming America* met en avant auprès des villes la prospérité économique induite par l'aide à l'intégration des personnes migrantes et des réfugiés. Quand les villes affirment leur volonté politique d'accueil³, elles ont souvent tendance à mettre en place des politiques et des programmes inclusifs, voire élaborer des plans d'intégration, pour améliorer la vie des nouvelles populations en les aidant, par exemple, à apprendre l'anglais, entreprendre des études, démarrer une entreprise. Seules quelques dizaines de villes ont aujourd'hui officiellement lancé de tels plans, mais chaque année de plus en plus de villes se penchent sur les enjeux d'inté-

³ C'est notamment le cas des villes, et des comtés, qui demandent à être formellement désignés, par l'association, comme des « collectivités d'accueil certifiées ». Pour obtenir cette certification, elles doivent remplir une série de critères en matière de gouvernance locale, d'égalité d'accès aux services locaux, de soutien à la cohésion entre les différentes communautés, d'éducation, de développement économique, de sécurité. *Welcoming America* a ainsi certifié une douzaine de villes aux États-Unis telles que Boise (Idaho), Chula Vista (Californie), Dallas (Texas), Dayton (Ohio), Salt Lake City (Utah).

gration, avec une réflexion transversale et à long terme. Les plans se concentrent sur les moyens et les actions qui permettraient de faciliter l'intégration locale des nouvelles populations, notamment dans les domaines du développement économique, de l'éducation, de la sécurité publique ainsi que des services sociaux et publics. Parallèlement, les villes s'efforcent d'améliorer les compétences interculturelles de celles et ceux qui travaillent directement avec les résidents venus de l'étranger. Et ce pour construire un sens d'appartenance locale partagé, en encourageant par exemple les nouveaux venus à s'engager dans les processus locaux de prise de décision.

> RÉFÉRENCES

de Graauw E. (2015), « Rolling Out the Welcome Mat : State and City Immigrant Affairs Offices in the United States », *IdeAs*, 6 (fall/winter), pp. 1-5.

de Graauw E. (2017), « Filling the Federal Policy Void : State and Local Responses to Undocumented Immigration in the United States » in Esses V.M, Abelson D.E. (eds), *Twenty-First-Century Immigration to North America : Newcomers in Turbulent Times*, Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press, pp. 265-290.

Harwood S., Lee S. (2015), « Immigrant-Friendly Community Initiatives : Rustbelt Efforts to Attract and Retain Immigrants », in Burayidi M., *Cities and the Politics of Difference : Multiculturalism and Diversity in Urban Planning*, Toronto : University of Toronto Press, pp. 236-262.

Mollenkopf J., Pastor M. (eds) (2016), *Unsettled Americans : Metropolitan Context and Civic Leadership for Immigrant Integration*, New York : Cornell University Press.

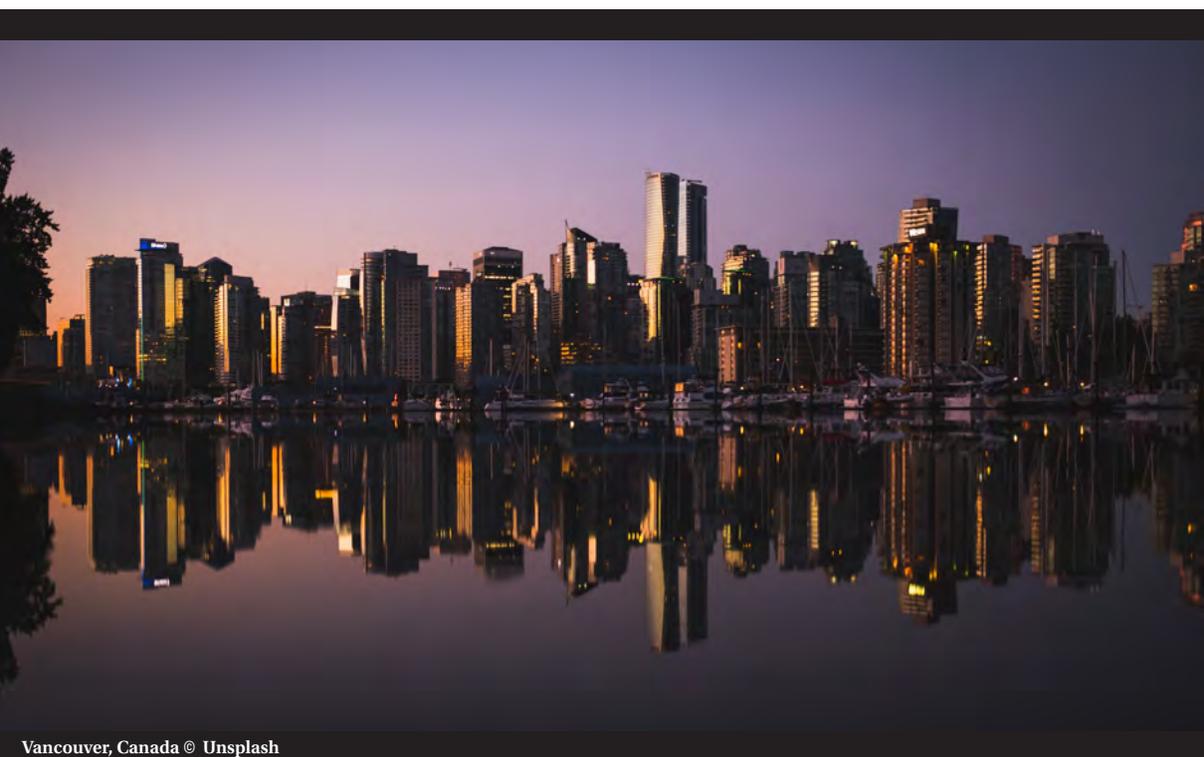
ZOOM SUR...

Local Immigration Partnerships au Canada¹

Bella AUNG

Doctorante en science politique

Queen's University, Department of Political Studies



Depuis le milieu des années 1990, le gouvernement fédéral du Canada s'intéresse de plus en plus aux villes pour la relocalisation et l'installation des primo-arrivants (Andrew et al., 2002). Les villes jouent un rôle essentiel en la matière, en assurant des services pour les primo-arrivants et en contribuant à la réussite de ces nouveaux résidents (Cities of Migration, 2013). Conscients que les immigrants² doivent se sentir bienvenus au sein de leurs nouvelles communautés d'accueil, les différents échelons de gouvernement cherchent à collaborer sur de nombreux sujets pour faire avancer leur intégration. La création de partenariats locaux d'intégration (*Local Immigration Partnerships* - LIPs) est un exemple emblématique de cette collaboration à l'échelle du pays. Actuellement, il existe plus d'une soixantaine de LIPs au Canada (GMLIP, 2019).

Les LIPs ont été créés en 2008 en Ontario, suite aux discussions au sein du Comité municipal d'immigration de l'Ontario³, puis institués sur tout le territoire national en 2012, à l'exception du Québec. Ce déploiement démontre l'intérêt croissant, tant au niveau fédéral que local, à engager davantage les collectivités locales dans les questions liées à l'immigration. Le leadership local des LIPs varie d'une ville à l'autre. Par exemple, certains LIPs sont dirigés par des autorités municipales ou régionales, d'autres sont gérés par des organisations ou des associations locales (Burr, 2011). La flexibilité du leadership permet au gouvernement fédéral de contribuer aux services et aux programmes locaux de relocalisation et d'intégration des primo-arrivants sans causer de tensions entre le gouvernement fédéral et les autorités provinciales, dont les municipalités dépendent (Fourot, 2021). Cela permet aussi aux LIPs des grandes villes de mettre en œuvre des programmes qui bénéficient à la fois aux populations autochtones et aux primo-arrivants.

Les LIPs servent d'instance de pilotage dans la collaboration entre leurs membres, ce afin d'améliorer les programmes de relocalisation et d'intégration d'une part, de fournir des prestations concrètes et efficaces à l'échelon local d'autre part. Quelques LIPs doivent surmonter un certain nombre de difficultés, par exemple

¹ Version traduite, Aung B. (2024) in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Cities, City-Networks and the Governance of Migration*, Editions du PUCA.

² Le terme « immigrant » est préféré ici, car il correspond au Canada aux personnes ayant immigré au Canada avec un statut et sur le temps long.

³ Ce comité rassemble l'Association des municipalités de l'Ontario (*Association of Municipalities Ontario* - AMO) et des municipalités impliquées directement dans les discussions avec les autorités provinciales et le gouvernement fédéral. Les trois échelons de gouvernement travaillent ensemble pour faire avancer l'immigration en Ontario, en construisant les capacités pour attirer, retenir et installer les primo-arrivants (AMO, 2017).

celle d'avoir une diversité de secteurs représentés dans leurs instances de gouvernance. Certains LIPS choisissent parfois de mettre en œuvre des programmes de courte durée, par crainte de ne plus être financés et de ne pas pouvoir mener des actions à plus long terme (Bradford, Andrew, 2011). Malgré ces obstacles, la flexibilité du leadership et la diversité des adhérents des LIPS ont été une force motrice pour la diffusion des réseaux de ce type dans les villes canadiennes au cours de la dernière décennie. Cette flexibilité permet de collaborer au-delà des frontières gouvernementales et sectorielles afin de répondre aux divers besoins des immigrants installés à travers tout le pays.

Les cas du Grand Moncton au Nouveau Brunswick, de Vancouver en Colombie-Britannique et de Winnipeg au Manitoba, présentés ici, illustrent bien cette flexibilité et cette diversité des LIPs, qui permettent de répondre aux besoins spécifiques de chaque ville.

Fondé en novembre 2015, le *Greater Moncton Local Immigration Partnership* (GMLIP) est l'un des cinq LIPs des provinces atlantiques du Canada. Ayant connu une croissance démographique et une accélération importante de l'immigration depuis quelques années, le Grand Moncton cherche à attirer et à retenir des primo-arrivants pour les intégrer au marché du travail local (Fourot, Aung, 2019). Différents échelons de gouvernements et de multiples acteurs locaux – une vingtaine au total – sont impliqués au sein du GMLIP. Sa présidence est actuellement affiliée à la *Multicultural Association of Greater Moncton Area*, une organisation prestataire de services pour les immigrants qui s'implique dans les trois municipalités du Grand Moncton (à savoir Moncton, Dieppe, et Riverview). Ses membres se focalisent sur les objectifs suivants : la promotion de Moncton à l'international en tant que ville d'accueil, la coordination des actions des acteurs économiques pour attirer les immigrants et répondre aux besoins locaux du marché du travail, une sensibilisation et un engagement accru des habitants pour l'accueil des primo-arrivants, l'amélioration des conditions d'installation, l'investissement en ressources pour l'immigration au niveau local et l'intensification des actions de plaidoyer du Grand Moncton dans la gouvernance de l'immigration au Canada (GMLIP, 2019).

À Vancouver, le *Vancouver Immigration Partnership* (VIP) a pour objectif de rassembler les organisations concernées par les enjeux d'immigration pour répondre aux besoins des nouveaux arrivants installés dans la ville. Par rapport aux autres LIPs, le VIP a intégré davantage d'organisations et d'acteurs, provenant d'horizons sectoriels encore plus variés, ce en raison d'une plus grande diversité et d'un nombre plus élevé de primo-arrivants à Vancouver. Fondé en juillet 2014, il comprend une centaine de membres représentant plus de 65 orga-

nisations. Parmi eux, on trouve par exemple des prestataires de services spécialisés comme *MOSAIC*, *SUCCESS* et *ISSofBC*, mais aussi les entreprises *Overwaita Food Group* et *Telus*, des professeurs d'universités, des maisons de quartiers, des représentants des populations autochtones, la Commission scolaire de Vancouver, ou encore le réseau des bibliothèques municipales de Vancouver. Les membres du VIP sont regroupés en différentes catégories : groupe de travail du maire, groupes de stratégie, comité de conseil et de recherche. Les groupes de stratégie se concentrent sur les priorités du VIP, comme l'accès aux services d'établissement pour les nouveaux arrivants, les engagements interculturels et civiques, les lieux de travail inclusifs et le rôle des institutions gouvernementales et publiques dans l'installation des nouveaux arrivants (VIP, 2015).

A Winnipeg, l'*Immigration Partnership Winnipeg* (IPW) a défini cinq priorités clés dans son *Plan stratégique 2016-2020* : la création de liens entre populations autochtones et immigrants, la conception et la mise en œuvre de politiques d'accès à l'emploi des primo-arrivants, la compréhension des habitants de la contribution des primo-arrivants à la ville, une participation accrue des immigrants dans les processus de gouvernance et des démarches civiques, ainsi que la création d'écoles plus équitables et inclusives (IPW, 2016). Winnipeg étant la ville, parmi toutes les grandes villes canadiennes, à la plus grande population autochtone (City of Winnipeg, 2018), l'une des spécificités de l'IPW est de prendre en compte, plus que certains autres LIPs, les besoins des populations autochtones dans leurs actions en faveur de l'installation et de l'intégration des primo-arrivants. Comme à Moncton et Vancouver, le LIP de Winnipeg compte parmi ses membres des acteurs locaux, différentes agences de services aux immigrants, des travailleurs de première ligne, des bénévoles, des autorités gouvernementales, des universitaires et des primo-arrivants.

Au final, la création des partenariats locaux d'immigration a permis une amélioration incontestable de la collaboration entre différents secteurs pour mieux définir et mettre en œuvre, à l'échelle locale, des politiques efficaces en direction des primo-arrivants. Financés par le gouvernement fédéral, les LIPs jouent un rôle essentiel dans l'accueil et l'intégration des immigrants. Même si ces partenariats n'agissent pas directement auprès des immigrants, ils coordonnent les différents acteurs locaux et les prestataires de services auprès des nouveaux venus, selon un modèle de leadership, flexible, impliquant toute ou (une grande⁴) partie de la communauté locale (AMSSA, 2016).

⁴ Plus les membres des LIPs sont nombreux et divers, plus les politiques sont mieux définies, et efficaces (AMSSA, 2016).

> RÉFÉRENCES

AMSSA (2016), « Special Edition : Local Immigration Partnerships. Migration Matters », Infosheet 33.

Andrew C., Graham K.A., Phillips.S.D. (2002), *Urban Affairs : Back on the Policy Agenda*, McGill-Queen's University Press, Canada.

Association of Municipalities Ontario (2017), *Municipal Governments and Immigration : A Primer for AMO Members*, AMO.

Bradford N., Andrew C. (2011), « Local Immigration Partnerships : A Promising Canadian Innovation », Citizenship and Immigration Canada.

Burr K. (2011), « Local Immigration Partnerships : Building Welcoming and Inclusive Communities through Multi-Level Governance », *Horizons*, Policy Research Initiative.

Cities of Migration (2013), « Good Ideas from Successful Cities : Canada », The Maytree Foundation.

City of Winnipeg (2018), *City of Winnipeg Indigenous Peoples Highlights*. Infrastructure Planning Office, Economic Research.

Fourot A.-C. (2021), « Comparing Ambiguities : Municipalities, Francophone Minority Communities and Immigration in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, 54 (1).

Fourot A.-C., Aung B. (2019), « Favoriser des communautés accueillantes à Moncton, Dieppe et Riverview : un rapport sur les atouts et les limites de l'offre de services aux nouveaux arrivants », Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et Partenariat local en matière d'immigration du Grand Moncton.

Greater Moncton Local Immigration Partnership (2019), *Greater Moncton Immigration Strategy 2020-2024*, GMLIP.

Immigration Partnership Winnipeg (2016), *IPW 2016-2020 Strategic Plan Report*, IPW.

Vancouver Immigration Partnership (2015), *Immigration Matters in Vancouver*, VIP.



CHAPITRE 3

Les carrières de Turin et Saint-Étienne dans les réseaux européens de villes sur les migrations : quelles ressources pour l'action publique locale ?

Tiziana CAPONIO

*Associate professor
Università di Torino, Collegio Carlo Alberto*

Anthony CLÉMENT

*Professeur agrégé de géographie
Académie de Nice*



.....

Dans les années 1990, Turin et Saint-Étienne, villes de migrations, ont toutes deux investi, sous l'égide de maires entrepreneurs, les réseaux européens pour soutenir leur développement industriel et urbain. Une vingtaine d'années plus tard, qu'ont-elles retiré de cette participation aux réseaux de villes pour leur action publique locale en matière d'accueil et d'intégration ?

TRADITION MIGRATOIRE ET ENGAGEMENT DANS LES RÉSEAUX EUROPÉENS DE VILLES

Retracer la carrière de deux anciennes villes industrielles comme Turin et Saint-Étienne dans les réseaux européens de villes sur les migrations nécessite un détour par la place des enjeux migratoires dans ces deux sociétés urbaines. Si les réseaux européens y sont mis à l'agenda au milieu des années 1990¹, c'est en invoquant une tradition migratoire plus ancienne que leurs maires justifient leur engagement.

Turin et Saint-Étienne fondent, à partir du XIXe siècle, leur développement économique et urbain sur les activités industrielles : extraction de ressources minérales, fabrication d'objets manufacturés, industrie automobile. Les besoins de main d'œuvre de ces activités entraînent des mouvements de populations extérieures à la ville, flux de proximité d'abord, de l'étranger ensuite. Ces arrivées imprègnent fortement ces deux villes, où la population étrangère² y est de nos jours deux fois plus importante qu'à l'échelle nationale³.

	Turin (2017)	Saint-Étienne (2016)
Population municipale totale	890 000	172 000
Part de la population étrangère	15,0% <i>ITALIE : 8,6%</i>	13,5% <i>FRANCE : 6,7%</i>

A Saint-Étienne, la démographie se caractérise par un « indispensable recours à l'immigration » (Bencharif, 2002), la construction d'un capitalisme industriel tout au long du XIXe siècle puis les deux conflits mondiaux intensifiant les mouvements migratoires. Les mines et la métallurgie attirent des travailleurs espagnols, polonais, marocains, mais aussi des populations originaires des colonies françaises en Asie⁴. En 1931, les étrangers représentent 7% de la population municipale (12 000 personnes). Dans les années 1960, les étrangers originaires

¹ Pour une définition et une mise en perspective des réseaux européens de villes et de leurs objectifs, nous renvoyons le lecteur à l'introduction générale de l'ouvrage.

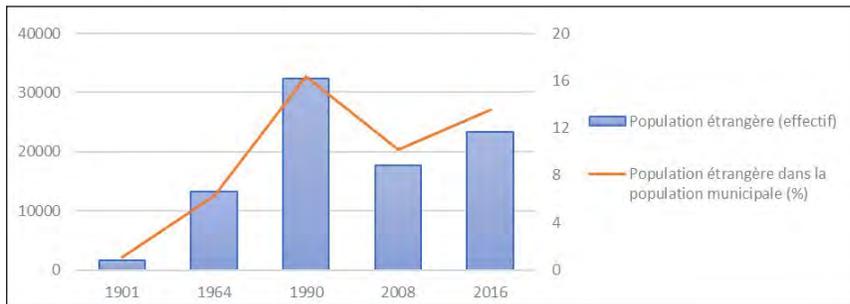
² Les données mobilisées dans ce chapitre concernent les étrangers, c'est-à-dire les personnes ne possédant pas la nationalité du pays dans lequel elles sont recensées. Ceci autorise une comparaison France/Italie, contrairement aux statistiques relatives à la population immigrée.

³ ISTAT, 2017 ; INSEE, 2019.

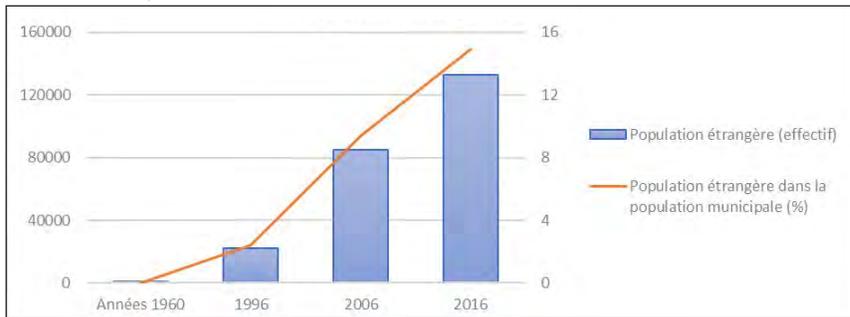
⁴ Pour plus d'informations sur l'histoire de l'immigration à Saint-Étienne, et dans la Loire, voir Zancarini, 1982.

du Maghreb constituent la majorité de la population étrangère résidant à Saint-Étienne (Hammouche, 1995). A partir des années 1990, les flux migratoires connaissent une diversification marquée par l'arrivée de populations originaires des Balkans, d'Europe de l'Est et d'Afrique subsaharienne, au gré de recompositions géopolitiques. Entre 2008 et 2016, le nombre d'étrangers ne cesse de croître (+ 5 600 personnes), pour atteindre 13,5% de la population municipale (soit 23 000 personnes), avec une majorité d'Algériens et de Marocains.

Population étrangère à Saint-Etienne⁵



Population étrangère à Turin⁶



A Turin, l'histoire de l'immigration est également liée au développement du tissu industriel. Au début du XXe siècle, la production automobile des usines FIAT fait de la capitale piémontaise une ville attractive (Oliva, 2014) pour des milliers d'italiens originaires de la région de Naples, de Sicile ou des Pouilles, convaincus de trouver de meilleures conditions de vie dans le triangle industriel d'Italie du

⁵ Élaboration des auteurs d'après Hammouche, 1995 ; Bencharif, 2002 et INSEE, 2019.

⁶ Élaboration des auteurs d'après Città di Torino, 2017 (aucune donnée disponible avant 1996).

Nord. L'immigration étrangère se réduit, quant à elle, jusqu'aux années 1970, à la présence de quelques chinois et d'étudiants africains (Sacchi, Viazzo, 2003). Au cours de la décennie 1970, alors que nombre d'États européens adoptent une politique limitant les entrées sur leur territoire, l'Italie devient une terre d'immigration : les flux migratoires augmentent, se diversifient, avec les arrivées de travailleurs domestiques cap-verdiens, philippins et latino-américains, et de commerçants originaires d'Afrique du Nord (Davico, Pastore, Ronca, 1998). Depuis les années 1990, ces flux sont marqués par le regroupement familial. La proximité des pays d'Europe orientale accroît les arrivées de Roumains, qui constituent aujourd'hui le principal groupe d'étrangers à Turin. Entre 1996 et 2006, la population étrangère y est multipliée par quatre, atteignant 85 000 personnes (9,4% de la population municipale). En 2017, près de 130 000 étrangers vivent à Turin.

Malgré une chronologie et des effectifs démographiques différents à Saint-Étienne et Turin, l'immigration constitue une dimension forte de la sociologie urbaine de ces deux villes, qui adoptent des politiques municipales plus ou moins volontaristes. Turin possède depuis les années 1980 une politique municipale d'intégration, avec un service dédié aux étrangers, assurant l'aide sociale, au logement ou à l'insertion économique. À partir de la fin des années 1990, une politique de régénération sociale et urbaine d'anciens quartiers d'immigration ainsi que les bases d'une politique de reconnaissance de la diversité culturelle voient le jour (Caponio, 2014). À Saint-Étienne, les années 1980 sont marquées par un discours virulent de la municipalité contre les populations étrangères (Bencharif, 1996). Ces crispations laissent place à une plus grande attention de la municipalité à partir des années 1990, avec des instances consultatives destinées à faire participer les étrangers à la vie politique locale.

Dans ce contexte de plus grande attention portée par les municipalités aux enjeux d'intégration des étrangers, les réseaux de villes deviennent de nouveaux outils de l'action publique urbaine, en particulier sous l'égide de leurs maires, Valentino Castellani et Michel Thiollière⁷, respectivement élus maire de Turin en 1993 et maire de Saint-Étienne en 1994. Si ces deux maires envisagent la participation de leur ville à des réseaux européens d'abord comme un outil de redéveloppement urbain⁸, à la suite de la désindustrialisation des années

⁷ L'intérêt de Michel Thiollière pour les questions d'intégration est né pendant ses études en histoire américaine. Il y découvre que « dans des peuples comme le peuple américain, on est toujours l'immigré d'un autre » (entretien en mars 2018).

⁸ Les réseaux de villes s'inscrivent plus largement dans une politique internationale ayant pour objectif de poser les jalons d'une transition vers une économie tertiaisée (Béal, Pinson, 2009 ; Caponio, 2018).

1980⁹, Turin et Saint-Étienne vont aussi s'engager dans des réseaux ayant pour objet, central ou secondaire, les migrations. Celles-ci occupent une place forte dans la cité piémontaise, plus ténue pour la cité stéphanoise. Les réseaux deviennent au tournant des années 2000 des espaces majeurs de discussion de la place des populations étrangères dans les villes, permettant les échanges de bonnes pratiques, par exemple en matière de rénovation urbaine, de politiques sociales et culturelles de promotion de la diversité, ou encore d'entretenir des coopérations bilatérales entre villes liées par des trajectoires d'immigration communes (Flamant, 2013).

Analyser la carrière de deux villes comme Turin et Saint-Étienne, à l'histoire migratoire riche, dans les réseaux européens permet alors de questionner le rôle que ces réseaux occupent dans l'action publique locale. Puisque ces deux villes agissent déjà en matière d'intégration, que viennent-elles chercher de plus dans les réseaux européens sur les migrations ? Ceux-ci apportent-ils une plus-value à l'action publique locale ? Comment se traduit alors l'appropriation locale des savoirs échangés à l'échelle européenne ?

Les cadres législatifs et administratifs nationaux accordent aux municipalités plus ou moins de compétences en matière d'accueil et d'intégration. Tandis que les villes italiennes possèdent des compétences sociales leur permettant de formaliser une politique municipale, les villes françaises agissent de manière plus indirecte, l'immigration étant un domaine régalien de l'État (Noiriel, 2001 ; Artioli, 2016). Notre comparaison observe donc l'action des villes au regard des réseaux d'échanges d'expériences, et leurs interactions. La dissemblance des contextes socio-territoriaux à Turin (immigration récente et municipalité très active) et Saint-Étienne (immigration plus ancienne et action municipale plus timorée) invite à réfléchir aux processus de diffusion des bonnes pratiques échangées dans les réseaux, mais aussi aux objectifs plus officieux qu'ils sous-tendent.

Ce chapitre présente d'abord la genèse de l'engagement de chaque ville dans les réseaux européens et les principaux enseignements retirés localement. Il s'appuie sur une enquête qualitative menée à Saint-Étienne et Turin, où ont été conduits une vingtaine d'entretiens semi-directifs avec des élus, des agents

⁹ Ceci rejoint les travaux consacrés aux *shrinking cities* (Fol, Cunningham-Sabot, 2010), ces villes, notamment les anciennes villes industrielles d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest, qui connaissent à partir des années 1980 des pertes démographiques importantes, un délitement de leur tissu économique et un accroissement des inégalités sociales. C'est le cas de Turin et de Saint-Étienne qui perdent, respectivement, près de 250 000 habitants entre 1981 et 2001, et plus de 35 000 habitants entre 1980 et 2011.

municipaux et des acteurs associatifs investis dans les réseaux de villes sur les migrations ou directement auprès de populations étrangères. Cette enquête est complétée par une exploitation de documents d'archives des deux municipalités (rapports, délibérations communales, archives d'élus) et des réseaux européens dans lesquels elles sont ou ont été engagées. Plusieurs types de réseaux sont évoqués, certains possédant un objectif de lobbying auprès des institutions européennes (*Eurocities*), et d'autres organisés sous la forme de projets portés par des co-financements européens (*Quartiers-en-crise*, *Régénéra*). Il s'agira ensuite de comparer les dynamiques d'appropriation de ces réseaux d'échanges d'expériences sur les migrations.

TURIN : TRANSPOSER LES SAVOIRS DES RÉSEAUX EUROPÉENS

L'investissement de Turin dans les réseaux européens de villes a pour thématiques initiales le développement et l'aménagement urbains. Les migrations apparaissent indirectement par la participation aux réseaux interrogeant les stratégies de redéveloppement des quartiers défavorisés. La constitution d'un réseau local rassemblant élus, agents municipaux et acteurs de la société civile contribue à faire de l'intégration des étrangers un sujet fortement investi par Turin dans sa carrière européenne, en lien avec une politique municipale volontariste.

La carrière de Turin dans les réseaux européens de villes

L'adhésion de Turin au réseau *Eurocities* précède d'une année l'arrivée au pouvoir de Valentino Castellani (1993-2001, centre-gauche). La démarche politique d'adhésion aux réseaux européens de villes s'accompagne en 1994 de la création d'un service municipal dédié aux relations internationales, directement rattaché au cabinet du maire. Ilda Curti, forte d'une carrière professionnelle d'assistante d'eurodéputé, est choisie pour diriger ce nouveau service. S'entourant de professionnels de l'Europe, Castellani souhaite faire de sa ville une métropole de rang européen en vue d'une candidature aux Jeux olympiques de 2006.

L'adhésion de Turin aux réseaux de villes n'est pas le résultat d'une démarche individuelle d'un maire, mais bien de la mobilisation d'un réseau local qui soutient le projet européen de Valentino Castellani. Membres de la Chambre de commerce, syndicats, associations culturelles, communes petites et moyennes de l'agglomération participent à cette internationalisation de Turin (Dente, Bobbio, Spada, 2005). La rédaction du *Plan stratégique pour la promotion internationale de Turin* intervient à l'issue d'ateliers de réflexion proposés aux acteurs

de la société civile turinoise. Les enjeux liés à la présence migratoire dans la ville font l'objet d'une table ronde à part entière, au cours de laquelle sont esquissés les fondements d'une « politique intégrée » visant à réduire les fractures sociales et urbaines dans la ville (Torino Internazionale, 2000). *Porta Palazzo* et *San Salvario*, deux quartiers façonnés pas l'immigration, sont identifiés.

Turin adhère, dès sa création en 1999, à la commission des villes Euro-méditerranéennes du réseau *Eurocities*. *Euromed* rassemble ainsi une quinzaine de villes européennes et d'associations de municipalités autour du constat « d'une insuffisante prise en considération des enjeux euro-méditerranéens par l'UE face aux défis auxquels sont confrontés les pays et territoires de la région du Sud et de l'Est de la Méditerranée » (Eurocities, 2000). Les villes participantes affichent leur volonté de développer des coopérations avec des villes africaines et du Moyen-Orient. Les maires turinois qui se succèdent, Valentino Castellani (1993-2001) et Sergio Chiamparino (2001-2011), s'investissent fortement dans la commission *Euromed*, revendiquant la légitimité de Turin comme « ville historiquement en relation avec la Méditerranée et qui coopère activement depuis toujours avec les villes de cet espace »¹⁰. La métropole italienne préside *Euromed* entre 2004 et 2007, avec un maire intensément investi, secondé par un adjoint en charge des rapports avec la Méditerranée.

Se mobiliser sur la régénération urbaine pour prendre en compte l'enjeu migratoire

Parallèlement à son engagement dynamique dans le réseau *Eurocities*, Turin participe à d'autres réseaux européens, notamment *Quartiers-en-crise (QeC)*, fondé en 1989. Ce réseau vise l'échange de bonnes pratiques sur l'approche intégrée du renouvellement urbain, en impulsant une intervention physique sur le bâti et la participation des habitants, qu'ils soient italiens ou étrangers. Turin préside ce réseau entre 1993 et 1997 puis de 2006 à 2011, avec à sa tête Ilda Curti, qui devient en 2006 adjointe au maire en charge de l'intégration, de la régénération urbaine et des projets européens.

C'est après plusieurs années de participation active au réseau *QeC* que le projet *The Gate* (1998-2001) voit le jour, sous la présidence d'Ilda Curti. Financé en majorité par des fonds européens¹¹, il fait intervenir acteurs publics et privés sur les

¹⁰ Relations internationales de la commune de Turin, Site de la commune de Turin (consulté en novembre 2019).

¹¹ Il s'agit d'un projet pilote urbain financé par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) pour un total de 2,5 millions d'euros.

questions de développement économique, social, culturel et de requalification urbaine du quartier turinois de *Porta Palazzo*, accueillant historiquement des populations étrangères. Ce projet se concrétise par une vingtaine d'actions sur le quartier : rénovation tant de la place principale du quartier, la *Piazza della Repubblica*, accueillant le plus grand marché ouvert d'Europe, que de logements, actions d'apprentissage linguistique pour les étrangers (*In piazza s'impara*), création d'une association pour les commerçants marocains du quartier. Parmi les acteurs du projet, la fondation bancaire Compagnia di San Paolo occupe une place importante. En 2006, un partenariat noué avec la ville de Turin accorde une subvention de 1,6 million d'euros que la municipalité doit verser aux associations œuvrant pour l'aide à l'emploi, la formation et la participation des jeunes générations issues de l'immigration (Ricucci, 2009). La *Compagnia di San Paolo* est également l'un des acteurs du *Plan stratégique de Turin*, et finance la politique internationale de la ville. Les mêmes acteurs interviennent ainsi dans les réseaux de villes européens et dans les grands projets urbains turinois qui s'inscrivent dans l'approche intégrée des migrations.

Le réseau QeC collabore également au projet européen *Building Healthy Communities* (2008-2011), piloté par Turin et financé par l'UE dans le cadre du pro-



▲ Le marché de la *Piazza della Repubblica*, centralité migratoire à Turin © A. Clément, juin 2018

gramme URBACT 2¹². Ce projet vise à développer des actions en matière de développement urbain attentif à la santé et la qualité de vie des habitants, par l'intermédiaire d'équipements sportifs, de loisirs et de politiques de prévention des risques de santé. Les villes participantes sont invitées à décliner un plan local d'actions pour transformer les grandes orientations des sessions de travail en mesures concrètes. Le rapport final, rédigé par un membre du groupe local d'action de Turin, souligne la préoccupation principale des villes : la « capitalisation » des savoirs échangés et des relations nouées vers des politiques urbaines (Urbact, 2011). Autrement dit, participer à un réseau doit revêtir un intérêt concret pour l'action publique locale. La municipalité turinoise transpose ainsi les échanges de bonnes pratiques dans son projet intégré de développement urbain (2011-2014) pour le quartier de la *Barriera di Milano*¹³, au Nord de la ville, ancien faubourg occupé en majorité par des populations en grande précarité dont une partie est étrangère (23 % en 2017). L'adaptation locale des savoirs du réseau Building Healthy Communities s'est traduite par la rénovation des dispensaires et des bains publics du quartier ainsi que le financement des associations venant en aide aux jeunes migrants. Le prisme de l'aménagement urbain relie ainsi l'engagement de Turin dans les réseaux européens de villes et la politique municipale d'intégration des étrangers.

Rupture politique et engagement dans les réseaux européens depuis 2016

Après une vingtaine d'années de gestion municipale de centre-gauche, le *Movimento Cinque Stelle* (M5S)¹⁴ remporte les élections de 2016. La réticence de la nouvelle maire, Chiara Appendino, vis-à-vis des activités internationales de sa ville invite à analyser les poursuites et ruptures de la carrière de Turin dans les réseaux européens de villes investis par les équipes municipales précédentes.

¹² Le budget total alloué à ce projet par l'UE est de 531 750 euros, dont 125 950 euros pour la commune de Turin (Città di Torino, 2010).

¹³ La rénovation du quartier de la *Barriera di Milano* est financée à hauteur de 20 millions d'euros par des financements publics, dont une partie provient du FEDER dans le cadre du programme européen URBAN 3.

¹⁴ Le *Movimento Cinque Stelle*, lancé en 2009 et révélé trois ans plus tard lors des élections municipales de 2012, se qualifie de « non-parti » prônant la démocratie participative directe, et se caractérise par un positionnement *anti-establishment* et une opposition revendiquée aux institutions (Biancalana, 2017). En dix ans, le M5S a conquis d'abord les grandes villes italiennes (Rome et Turin en 2016), ainsi qu'une quarantaine d'autres communes après 2016. En 2018, le président du M5S, Luigi di Maio, est nommé ministre de l'économie dans le gouvernement de Giuseppe Conte.

L'engagement du M5S dans les réseaux témoigne d'abord d'un retrait de commissions d'*Eurocities*, en particulier le groupe de travail sur les Roms. Pour les agents municipaux qui y étaient auparavant engagés, ce retrait résulte à la fois d'un manque de ressources financières, dans un contexte budgétaire italien très contraint, ainsi que d'une critique de l'efficacité des réseaux européens pour répondre aux « enjeux réels » de l'immigration¹⁵, les services municipaux gérant les politiques sociales faisant souvent preuve de circonspection vis-à-vis des réseaux européens (Caponio, 2018). Cette posture critique des fonctionnaires, regrettant la lenteur des groupes de travail thématiques, se retrouve chez les nouveaux élus du M5S, réticents à l'internationalisation comme moteur du développement de Turin, et en particulier aux grands événements¹⁶.

La ville fait son retour dans les principaux réseaux européens sur les migrations à partir de 2018, après avoir réalisé un état des lieux des participations turinoises dans les réseaux, et sélectionné celles jugées les plus utiles à la politique municipale¹⁷. La reprise de la participation aux réseaux fait aussi écho à l'élaboration d'un plan-guide pour la politique interculturelle de Turin, synthétisant les actions de la municipalité à destination des étrangers depuis les années 1980 et formulant des propositions pour l'avenir. Ce plan-guide, adopté en mars 2018, invoque les réseaux de villes européens comme des ressources pour légitimer l'action municipale vis-à-vis d'un État et d'institutions européennes peu efficaces face aux enjeux concrets de l'intégration (Città di Torino, 2018). Le plan promeut les diversités culturelles comme une richesse, pour lutter contre les discriminations et favoriser la participation des jeunes générations aux décisions locales. En novembre 2018, l'adjointe au maire de Turin en charge des politiques sociales signe la *Charte des villes intégratrices* du réseau *Eurocities*, montrant une volonté d'affirmer le rôle clé des municipalités dans la politique d'intégration des étrangers en Europe¹⁸.



¹⁵ Entretien avec le chef du service des étrangers de la Ville de Turin, mai 2018.

¹⁶ Entretien avec l'adjointe au maire de Turin en charge des politiques sociales, mai 2018.

¹⁷ Entretien avec la cheffe du service des Relations Internationales de la Ville de Turin, juin 2018.

¹⁸ Entretien avec l'adjoint au maire de Turin en charge des droits et de l'intégration, juin 2019. Cette Charte liste une vingtaine de points que les élus signataires s'engagent à appliquer dans leur ville (fourniture de biens et de services, actions d'intégration et de lutte contre les discriminations). Elle interpelle les États et les institutions européennes sur la nécessité de soutenir les villes dans leur rôle d'intégration des étrangers. La signature de la Charte repose sur le volontariat, et ne possède pas en retour de disposition contraignante.

Les engagements les plus récents de Turin dans les réseaux européens sur les migrations, notamment *Intercultural Cities*, dans le cadre duquel elle a organisé en juin 2019 une conférence sur la lutte contre les discriminations et l'interculturalisme, témoignent d'une prise en compte des savoirs européens mais aussi de leur appropriation comme outils de légitimation de l'action publique locale¹⁹. Le réseau de villes devient gage de scientificité pour faire de l'administration municipale la tête de pont d'une action publique concertée et co-construite visant à rendre les personnes étrangères actives dans la vie locale.

SAINT-ÉTIENNE : UNE EXPÉRIENCE DES RÉSEAUX PEU ARTICULÉE AUX ENJEUX DE MIGRATIONS

À l'inverse de Turin, la ville de Saint-Étienne a connu une carrière plus ténue dans les réseaux de villes sur les migrations. Les engagements du tournant des années 2000 n'ont pas fait l'objet d'une continuité politique et d'un investissement des acteurs de la société civile. De fait, l'action publique locale d'intégration des étrangers ne fait pas des savoirs échangés dans les réseaux européens une ressource pour l'enrichir.

Un début de carrière lent qui fait des migrations un objet secondaire

Saint-Étienne Métropole adhère à *Eurocities* en 1995. Il s'agit de la première participation stéphanoise à un regroupement européen de villes. Avant qu'une thématique précise ne soit mise en avant, c'est l'engagement même dans les réseaux de villes qui cristallise les réticences locales. Les élus intercommunaux sont sceptiques sur l'intérêt de pratiquer ces échanges entre villes. À force de discours rassurants et de voyages d'études en Europe et en Amérique du Nord, le maire, Michel Thiollière, et son secrétaire général parviennent à obtenir le consentement des élus locaux. Le souhait d'intégrer un « club de grandes villes » et d'échanger des bonnes pratiques d'action publique guident cette démarche²⁰.

Fin 1999, le maire annonce sa volonté de participer à la commission *Euromed*. Les élus stéphanois souhaitent alors « travailler à une meilleure compréhension

¹⁹ Les jeunes générations, au cœur du plan-guide turinois, sont explicitement visées par le projet *#iorispetto* (2018-2019) dans le cadre du réseau italien *Intercultural Cities*. Ce projet vise à sensibiliser les écoliers turinois à la lutte contre les discriminations.

²⁰ Entretien avec Michel Thiollière, maire de Saint-Étienne (1994-2008), mars 2018.

des types de sociétés, religions, des coutumes, des initiatives pratiquées de part et d'autre de la Méditerranée »²¹. Plusieurs agents municipaux, élus ou experts locaux participent aux réunions préparatoires et à la conférence inaugurale. Mettant en avant les coopérations déjà à l'œuvre avec Ben Arous (jumelage en 1994), Le Caire (convention spécifique en 1998) et celles à venir avec Meknès et Salé, le maire et son adjoint aux relations internationales affirment être « persuadés du bien-fondé du groupe de travail *Euromed* et bien décidés à le soutenir »²². L'implication personnelle de l'adjoint en charge des relations internationales est le moteur clé de cette participation. Après l'élection d'un nouveau conseil municipal en 2001 et le changement d'adjoint à la tête des relations internationales, la participation à la commission *Euromed* marque un coup d'arrêt.

Au début de son second mandat (2001-2008), Michel Thiollière fait de l'international une véritable compétence municipale, partagée entre le premier adjoint (en charge des jumelages) et l'adjointe aux affaires européennes. Si la mobilisation de deux élus aux côtés du maire aurait pu gager d'une intensification de l'investissement dans les réseaux européens, l'implication au sein d'*Eurocities* se heurte, au contraire, à une résistance de l'administration municipale. L'adjointe aux affaires européennes regrette régulièrement le manque d'intérêt des services municipaux pour les financements proposés par les institutions de l'UE, et l'absence d'ambition européenne des fonctionnaires de la Ville²³.

L'expérience *Régénéra*

La naissance du programme URBACT en 2002 fait des institutions européennes des financeurs de projets urbains sur des thématiques très diverses. Des réseaux de villes naissent à la suite, comme *Régénéra*²⁴, piloté par la communauté urbaine du Grand Lyon. *Régénéra* a pour objectif l'échange d'expériences et de bonnes pratiques sur les questions de régénération urbaine. Lancé en avril 2004, ce réseau associe quatorze villes de neuf pays européens et s'inscrit dans la continuité de *Quartiers-en-crise*. Trois thématiques sont proposées aux villes adhérentes, correspondant à une « approche intégrée » de la régénération urbaine :

²¹ Compte-rendu de réunion, Saint-Étienne Métropole, janvier 2000.

²² Courrier de l'adjoint au maire de Saint-Étienne en charge des relations internationales, juillet 2000.

²³ Courrier de l'adjointe au maire de Saint-Étienne en charge des affaires européennes, novembre 2001.

²⁴ Pour Saint-Étienne, l'investissement de la municipalité dans le réseau *Régénéra* (10 000 euros en 2006) est remboursé à moitié par le programme URBACT.

la rénovation urbaine, l'intégration des populations issues de l'immigration et la mobilité dans l'espace urbain (Grand Lyon, 2007).

Saint-Étienne participe à ce réseau dès sa création, en s'appuyant sur les transformations du quartier de grands ensembles de Montchovet, au Sud-Est de la ville, caractérisé par la présence d'une population originaire du Maghreb depuis les années 1960 (Kaddour, 2015). L'opération d'urbanisme la plus emblématique est la reconversion de la « Muraille de Chine », longue barre de plus de 500 logements sociaux, en espace économique tertiaire au début des années 2000. Le quartier de Montchovet est visité par une délégation internationale du réseau *Régénéra* en juin 2005, lors d'une session de travail interrogeant les leviers du « changement d'image (...) d'un quartier stigmatisé à un quartier désiré »²⁵. Fonctionnaires et élus des services de la ville (politique de la ville, urbanisme et affaires européennes) participent aux groupes de travail, ainsi qu'un directeur de clinique, des salariés et des bénévoles du centre social du quartier et d'associations de locataires militant pour l'intégration des femmes nées à l'étranger.

L'expérience stéphanoise de l'approche intégrée du renouvellement urbain, à travers une intervention sur le bâti, l'installation d'équipements et l'insertion sociale des habitants issus de l'immigration, est ainsi valorisée dans le cadre du réseau *Régénéra*. Cet investissement est jugé très bon par l'administration stéphanoise, qui assure que « la Ville de Saint-Étienne a fait forte impression » auprès des partenaires, qui ont salué le « savoir-faire » et « l'expérience » sur le changement d'image par la transformation urbaine d'un quartier d'immigration²⁶. Plusieurs fonctionnaires municipaux obtiennent la possibilité d'effectuer des stages dans des collectivités étrangères, sur le thème des mutations sociales et urbaines des quartiers défavorisés.

Alternance politique et désengagement depuis 2008

Alors que bon nombre de villes françaises utilisent les réseaux comme tremplins pour s'affirmer en Europe, sur des thématiques très diverses, Saint-Étienne a adopté une position de repli depuis sa participation au réseau *Régénéra*. La fin programmée du réseau en 2007 précède un changement politique à la tête de la municipalité stéphanoise l'année suivante. Les alternances électorales qui se produisent à partir de 2008 ne semblent pas favoriser la poursuite d'un engage-

²⁵ Note de la chargée de mission aux affaires européennes de la Ville de Saint-Étienne, mai 2005.

²⁶ Note de la chargée de mission aux affaires européennes de la Ville de Saint-Étienne, août 2005.

ment dans les réseaux européens. Le successeur de Michel Thiollière, le socialiste Maurice Vincent, ne fait pas de l'international une priorité de son mandat, tout comme le maire UMP Gaël Perdriau, élu en 2014. Tous deux optent pour un retrait des réseaux européens, excepté le réseau des villes créatives UNESCO, qui soutient le label *Saint-Étienne capitale du design*. Les réseaux de villes fortement institutionnalisés, comme *Eurocities*, ne sont pas investis par Saint-Étienne sur la thématique de l'immigration. De même, les projets URBACT sur les enjeux sociaux et urbains des quartiers marqués par l'expérience migratoire ne font plus partie des engagements internationaux de la ville. Seules demeurent des relations bilatérales entre Saint-Étienne et des villes du Maghreb, répondant certes à d'anciens liens avec les parcours migratoires, mais dédiées aujourd'hui à la coopération décentralisée et aux échanges économiques.

Les raisons de la désertion des réseaux européens sur les migrations, selon les élus qui en avaient la responsabilité, sont variées. D'une part, la situation budgétaire de la ville après 2007 et le progressif désengagement de l'État dans les finances municipales rendent difficile une participation régulière à des groupes de travail dans des villes disséminées sur le continent²⁷. Par ailleurs, adhérer à un réseau européen de villes est jugé peu intéressant pour enrichir l'action publique locale. Le manque de retombées concrètes est dénoncé, la participation à *Eurocities* étant, par exemple perçue, comme une ouverture intellectuelle pour les agents municipaux, mais sans véritable action répliquable²⁸. Précisément, le contexte historique et social des migrations à Saint-Étienne et sa « tradition d'accueil » sont systématiquement avancés pour justifier l'absence de la ville dans les réseaux européens abordant ces enjeux. Ce discours ne coïncide pourtant pas toujours avec les actions de la municipalité auprès de certaines populations étrangères²⁹.

Les élus stéphanois rencontrés considèrent que les interventions des associations, organisations militantes et collectifs de citoyens sur l'accueil et l'intégration des étrangers sont suffisamment développées pour ne pas mettre en place une politique municipale spécifique. Les services municipaux agissent alors dans le cadre du droit commun, par l'intermédiaire de l'aide au logement pour

²⁷ Entretien avec Maurice Vincent, maire de Saint-Étienne (2008-2014), mars 2018.

²⁸ Entretien avec Maurice Vincent, maire de Saint-Étienne (2008-2014), mars 2018 ; entretien avec l'adjoint au maire de Saint-Étienne en charge des relations internationales (2014-2020), mars 2018.

²⁹ Par exemple, les populations Roms font régulièrement l'objet d'expulsions, sur décision de la municipalité ou de la préfecture de la Loire, lorsqu'elles occupent des lieux publics ou des bâtiments vacants à Saint-Étienne (entretien avec un militant associatif, mai 2018).

les personnes réfugiées, la scolarisation ou bien la politique de la ville, mais sans action fléchée sur l'intégration des étrangers. Le rôle ancien, dans les années 1950-1960, joué par les réseaux associatifs auprès des travailleurs polonais ou maghrébins explique en partie l'action lacunaire de la municipalité sur les migrations, la société urbaine stéphanoise facilitant l'accueil et l'intégration des personnes migrantes en dehors des dispositifs publics officiels³⁰. L'expertise locale ainsi constituée vient renforcer la distance prise par la municipalité avec les réseaux européens de villes.

INCARNATION ET APPROPRIATION LOCALES DES RÉSEAUX DE VILLES EUROPÉENS

Les maires de Turin et de Saint-Étienne font de l'international une priorité de leur action dans les années 1990, mais les trajectoires dans les réseaux de villes sont loin d'être similaires. L'analyse de la carrière des deux villes dans les réseaux européens sur les migrations invite à réfléchir aux dynamiques locales d'incarnation et d'appropriation de ces réseaux. Plusieurs enseignements peuvent être retirés.

D'abord, à Turin et Saint-Étienne, les réseaux de villes font l'objet d'une personnalisation et d'une incarnation très fortes, par le biais d'un maire « entrepreneur »³¹. Celui-ci décide de l'investissement dans le réseau, s'y engage personnellement, suit les travaux des commissions et croit dans les retombées locales de l'échange d'expériences à l'échelle européenne. La volonté politique est un élément essentiel de la participation d'une ville à un réseau. Les édiles sont souvent relayés par des adjoints connaisseurs des réseaux européens et/ou des questions d'immigration. Ils permettent ainsi un portage politique dynamique et un engagement des villes dans les discussions européennes sur l'accueil et l'intégration des étrangers. Si à Turin la récente alternance électorale n'a créé qu'une rupture temporaire de la carrière dans les réseaux, cela est beaucoup plus marqué à Saint-Étienne, où la fin de mandat de Michel Thiollière correspond à un abandon définitif des réseaux de villes sur les migrations.

³⁰ Entretien avec la cheffe du service « Politique de la ville » de la Ville de Saint-Étienne, avril 2018. L'intégration « en off » est, selon elle, la plus répandue dans la commune

³¹ L'expression « maire entrepreneur » fait l'objet de discussions au sein de la littérature. La première définition revient à David Harvey, qui observe un glissement vers une conception de l'action publique locale centrée sur le développement économique et la planification stratégique à la place d'une gestion plus bureaucratique des affaires municipales (Harvey, 1989).

Ensuite, l'appropriation des savoirs européens par le personnel municipal est essentielle à la continuité de la carrière, et à la mise en place de politiques publiques. La pérennité de la carrière dans les réseaux de villes européens sur les migrations suppose en effet une appropriation des mécanismes d'échanges d'expériences européens et de leur technicité. À Turin, l'investissement des élus se conjugue à la création d'un service municipal chargé des relations internationales, alors que différents services municipaux interviennent dans l'accueil et l'intégration des étrangers. L'appropriation locale des réseaux de villes sur l'aménagement de quartiers d'immigration ou sur la construction d'outils permettant une meilleure intégration des étrangers y est (quasi) continue. La participation aux réseaux européens de villes n'est pas dépourvue de critiques de la part des agents municipaux. En revanche, la perméabilité entre l'administration turinoise et les acteurs de la société civile contribue à tisser un réseau d'acteurs engagés localement et dans les réseaux européens sur les enjeux migratoires. Les associations et communautés religieuses sont ainsi des relais locaux pour la mise en œuvre des pratiques échangées dans les réseaux de villes. À Saint-Étienne aussi, l'intérêt d'élus pour ces espaces d'échanges a été réel, mais a rapidement fait face à une administration communale plus fragile, peu mobilisée dans le champ des migrations et des relations internationales, ne garantissant pas une participation régulière aux réseaux de villes. Le portage politique stéphanois très individuel et la difficile diffusion d'une pensée européenne dans les services municipaux sont à l'origine d'une carrière discontinuée dans les réseaux sur les migrations, puis d'un retrait.

Enfin, le positionnement de la société civile invite à la réflexion. Si elle sert véritablement d'appui à la politique internationale de Turin et à la prise en compte locale des savoirs échangés dans les réseaux sur les migrations, elle est au contraire avancée comme argument de non-investissement municipal à Saint-Étienne. De fait, la participation d'une ville à un réseau d'échanges à l'échelle européenne est intrinsèquement liée au réseau local dans les villes participantes. À Turin, ce réseau est notamment investi par la *Compagnia di San Paolo*, qui est un financeur majeur non seulement des politiques sociales municipales, mais aussi de la politique d'internationalisation. À Saint-Étienne, la dissociation entre l'enjeu migratoire, pensé comme strictement local, et la carrière dans les réseaux de villes, dédiée au label *Capitale du design*, est prégnante, et alimente un délaissement des réseaux européens sur les migrations. Le réseau local stéphanois, dominé par les acteurs associatifs et militants, constitue une justification au désengagement de la municipalité des réseaux européens.

Finalement, ce chapitre pose la question du type de ressource retirée de la participation de villes à des réseaux européens sur les migrations vis-à-vis de leur

action municipale. La ressource financière affichée par les réseaux est attrayante pour les villes en quête de projets à mettre en œuvre, au regard des cofinancements proposés par les institutions européennes. Ce format permet à la fois d'allier une enveloppe budgétaire et des réalisations concrètes sur le bâti pour des quartiers dégradés qui sont des espaces d'accueil des populations étrangères. Pour les réseaux de villes traitant plutôt des enjeux de politiques sociales ou culturelles, les appropriations locales sont moins visibles. Les échanges dans les réseaux européens constituent des ressources cognitives sur des manières de penser l'intégration des étrangers et la mise en place d'espaces de dialogue, davantage que de véritables actions concrètes. En revanche, les modèles d'action publique présentés dans les réseaux européens de villes se heurtent à des traditions locales ou des législations nationales sur l'immigration limitant une totale réplique des bonnes pratiques.

> RÉFÉRENCES

Artioli F. (2016), « Cities in the Italian political system : incomplete actors and objects of policies », in Cole A., Payre R. (eds), *Cities as political objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation*, Edward Elgar Publishing, pp. 135-155.

Béal V., Pinson G. (2009), « Du petit chose au '5th best mayor in the world'. Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action », *Pôle Sud*, 30, pp. 7-29.

Bencharif L. (1996), « L'émergence d'un islam public à Saint-Étienne : la question des lieux de culte », *Revue de géographie de Lyon*, 71 (3), pp. 223-231.

Bencharif L. (2002), *Pour une géohistoire de l'immigration maghrébine à Saint-Étienne : entre espace encadré et espace approprié*, Thèse de doctorat en géographie, Université Jean Monnet de Saint-Étienne.

Biancalana C. (2017), « Dalla protesta al potere : il Movimento Cinque Stelle a Torino », *Polis*, 31 (3), pp. 329-356.

Caponio T. (2014), « Integration Policies for Immigrants of the City of Turin », *KING In-depth Study*, 11.

Caponio T. (2018), « Immigrant integration beyond national policies ? Italian cities' participation in European city networks », *Journal of Ethnic and Migration studies*, 44 (12), pp. 2053-2069.

Città di Torino (2010), *Attività internazionali della città di Torino*.

Città di Torino (2017), *La popolazione straniera a Torino nel 2016. Dati generali. Analisi ventennale*.

Città di Torino (2018), *Linee guide per il coordinamento alle politiche d'interculturalità*.

Davico L., Pastore F., Ronca G. (1998), *Torino, città di immigrazione. Le politiche possibili*, Turin, Comitato G. Rota.

Dente B., Bobbio L., Spada A. (2005), « Government or governance of urban innovation ? A tale of two cities », *DisP - The Planning Review*, 41 (162), pp. 41-52.

Eurocities (2000), Rencontre des villes euro-méditerranéennes. Projet de résolution.

Flamant A. (2013), « Les politiques municipales d'intégration des immigrés en Europe. Production et usages des travaux du réseau *Eurocities* de 1990 à 2010 », in Kaluszynski M., Payre R. (eds), *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica, pp. 118-134.

Fol S., Cunningham-Sabot E. (2010), « 'Déclin urbain' et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de géographie*, 674 (4), pp. 359-383.

Grand Lyon (2007), *Régénéra : la régénération urbaine, sociale et économique des quartiers d'habitat social en Europe*.

Hammouche A. (1995), « Saint-Étienne et ses immigrés », *Hommes et Migrations*, 1186, pp. 15-20.

Harvey D. (1989), « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler*, 71 (1), pp. 3-17.

Kaddour R. (2015), « Prise en compte de la pluralité des mémoires d'habitants dans la 'patrimonialisation' des grands ensembles. Réflexions à partir du cas stéphanois », *EchoGéo*, 33.

Noiriel G. (2001), *État, nation et Immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin.

Oliva G. (2014), *Storia di Torino. Dalle origini ai giorni nostri*, Pordenone, Edizioni Biblioteca dell'Immagine.

Ricucci R. (2009), Turin, CLIP Report, FIERI.

Sacchi P., Viazzo P. (eds) (2003), *Più di un Sud. Studi antropologici sull'immigrazione a Torino*, Milan, Franco Angeli.

Torino internazionale (2000), Piano strategico per la promozione della Città.

Urbact (2011), Building healthy communities. Rapport final.

Zancarini M. (1982), *Étranges étrangers. L'immigration dans la Loire*, Saint-Étienne, Archives départementales de la Loire.

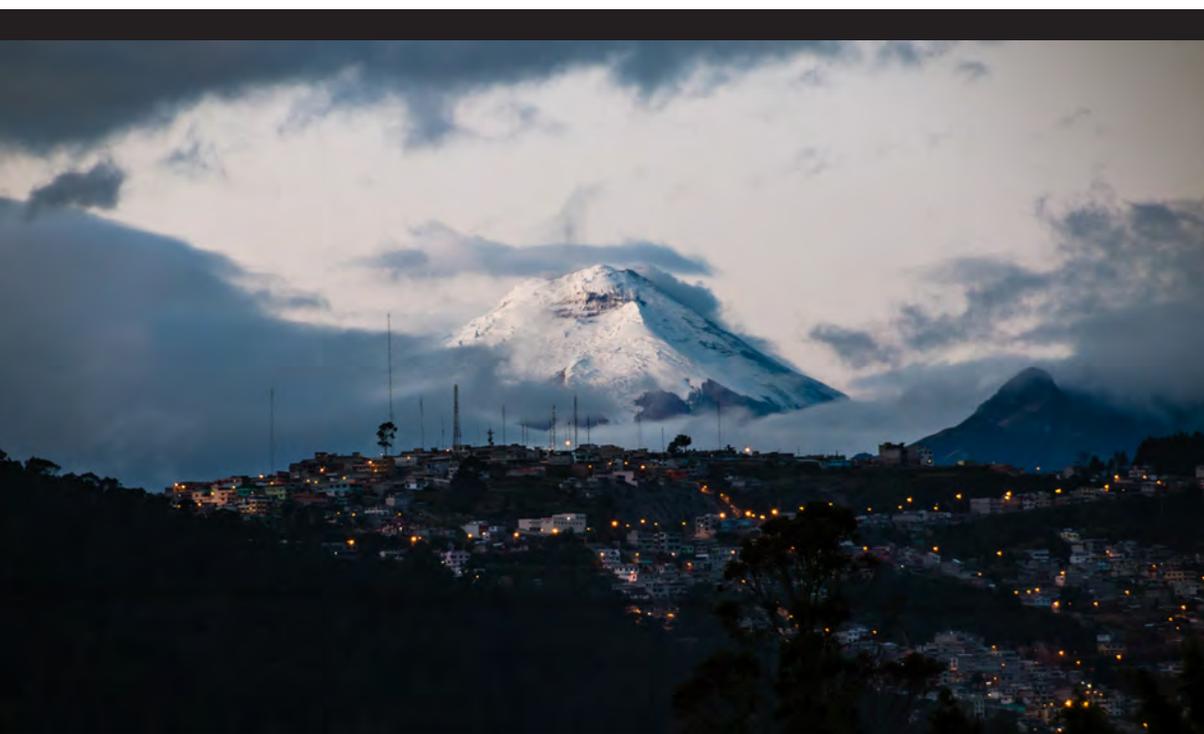
ZOOM SUR...

Quito, ville « solidaire » et « inclusive »

Lucie LAPLACE¹

Doctorante en science politique

Université Lyon 2 Lumière, Laboratoire Triangle



L'Équateur a reconnu à ce jour 72 000 réfugiés, dont 86% sont de nationalité colombienne². 70% d'entre eux vivent en milieu urbain, dont plus de 40% à Quito, sa capitale, qui est la ville accueillant le plus de réfugiés reconnus en Amérique latine.

En 2004, à l'occasion de Carthagène +20³, le Plan d'action de Mexico est adopté par une vingtaine de pays d'Amérique latine et des Caraïbes qui s'engagent à renforcer la protection des réfugiés et à mettre en œuvre une approche intégrée des solutions durables. Ce plan inclut le programme « villes solidaires » auquel participe Quito. Selon les Nations Unies (UNHCR), ce programme est l'une des « solutions durables » qui promeut l'insertion locale urbaine des migrants forcés. Cette orientation est confirmée en 2014 dans le Plan d'action du Brésil, au sein de l'axe de promotion de « l'intégration locale ».

À Quito, les politiques locales en faveur des migrants (réfugiés et migrants économiques) sont mises en place par la Métropole de Quito et la province du Pichincha. Ces politiques publiques municipales en faveur de la mobilité humaine ont d'abord émané de la société civile (2001-2005). Elles se sont ensuite institutionnalisées : d'abord dans le cadre d'une coopération entre les mairies de Madrid et de Quito (2005-2009), puis en tant que politique publique municipale propre (ordonnance municipale n°271 du 18 février 2009). Depuis 2014, cette politique de la mobilité humaine intègre à Quito un volet « inclusion sociale ». La province du Pichincha ouvre en 2009 un *Bureau du Migrant et de la Mobilité Humaine*, en coopération avec les associations de migrants. En 2013, sa politique s'institutionnalise avec l'ouverture d'une *Unité de Gestion de Mobilité Humaine*, qui fait partie du *Secrétariat du Développement Humain et de l'Environnement*.

¹ Sa recherche doctorale porte sur les politiques migratoires en Équateur, et plus particulièrement sur l'accueil des réfugiés colombiens. Ses travaux reposent sur des enquêtes de terrains menés à Quito entre juin 2015 et novembre 2017 : étude bibliographique des rapports des institutions et des organisations menant des politiques en faveur des réfugiés, entretiens avec des salariés de ces organisations (65) et des réfugiés bénéficiaires (35), observation d'événements dédiés (25).

² Ministère des Affaires Extérieures de l'Équateur, mars 2022.

³ La Déclaration de Carthagène est un instrument adopté en 1984 par 10 pays latino-américains (Belize, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama et Venezuela) pour la protection des réfugiés, des déplacés internes et des apatrides en Amérique latine et aux Caraïbes. Tous les dix ans, cet instrument permet aux États concernés d'adopter des principes politiques et directeurs (Déclaration), ainsi que des mécanismes de coordination, de coopération et d'intervention (Plan d'action) pour répondre aux besoins humanitaires et de protection, identifiés de manière collaborative.

Les « villes solidaires » de la région offrent des espaces hospitaliers de participation citoyenne qui s'appuient également sur la coopération internationale. Par exemple, l'Espagne (à travers son Agence nationale de développement ou encore la municipalité madrilène) a soutenu la mairie de Quito pour promouvoir le retour au pays des migrants équatoriens entre 2007 et 2010. Ces politiques ont aussi bénéficié aux réfugiés. L'aide espagnole a permis la création des *Casas de movilidad humana*, qui comprennent de l'aide juridique, du soutien psycho-social, des ateliers de formation, de l'aide à l'emploi et des ateliers pour enfants.

Plus largement durant la décennie 2010, l'Union européenne et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont été des acteurs déterminants de l'institutionnalisation de la politique régionale, notamment en tant que bailleurs du programme de développement international *Migration for Development*. Celui-ci a permis la création du *Département de mobilité humaine* au sein du gouvernement provincial du Pichincha. Il a été largement stimulé par les dynamiques transnationales d'échanges de « bonnes pratiques » entre 2014 et 2016. La province du Pichincha, fleuron de ce programme international, a ainsi développé des politiques en faveur des personnes migrantes (assistance juridique et soutien psycho-social) et de leur intégration (insertion économique, cours de langue espagnole, promotion culturelle, etc.).

Au niveau métropolitain comme au niveau provincial, les politiques locales sont aussi stimulées par les politiques de coopération Sud-Sud en matière migratoire, au cœur des programmes de coopération internationale. Cela permet le transfert de politiques locales à d'autres villes de la région, comme dans le cas du programme financé par la Banque Internationale de Développement qui a permis à Montevideo (Uruguay) de devenir une ville au label « inclusif ». À l'instar de Quito, Montevideo reconnaît et valorise les acteurs locaux (institutions locales, petits commerces, entreprises, etc.) et a mis en place des programmes de lutte contre les discriminations (notamment la xénophobie, et en particulier contre les réfugiés).

Une forme d'émulation façonne les dynamiques de diffusion des politiques locales à plusieurs échelles. L'État équatorien participe à la relative diversification des acteurs sur ce « marché » compétitif : organisations internationales, ONG et associations, les ministères, mais aussi les institutions locales et, de manière plus récente mais notable, les organisations privées lucratives (banques, entreprises nationales, petites et moyennes entreprises locales, etc.). Plusieurs espaces locaux stimulent la coordination et la coopération de ces acteurs, comme la Table de mobilité humaine ou encore le Conseil métropolitain de responsabilité sociale depuis 2016.

Cependant, malgré la création depuis les années 2000 de politiques locales innovantes en faveur de l'insertion des réfugiés, ces dernières restent fragiles, puisqu'elles dépendent d'un contexte et de jeux d'acteurs sur lesquelles elles ont peu d'emprise. Par exemple, la décentralisation de 2009 a favorisé le développement de ces programmes au niveau provincial. Au contraire, l'annonce en 2018 d'une profonde réforme des provinces laisse craindre leur disparition. Autre exemple, les politiques municipales en faveur des migrants ont été très affectées par la crise économique de 2008, asséchant les financements espagnols. Enfin, la crise européenne de l'accueil des réfugiés depuis 2015 réduit les opportunités de financement de l'aide, l'Amérique latine n'étant pas perçue comme une priorité par les États occidentaux. Ceci étant, les politiques locales d'accueil des réfugiés à Quito restent l'exemple le plus abouti en Amérique latine et dans les Caraïbes.



CHAPITRE 4

S'investir dans les réseaux européens ou à l'échelle locale. Trois villes françaises face à la crise de l'accueil

Anouk FLAMANT

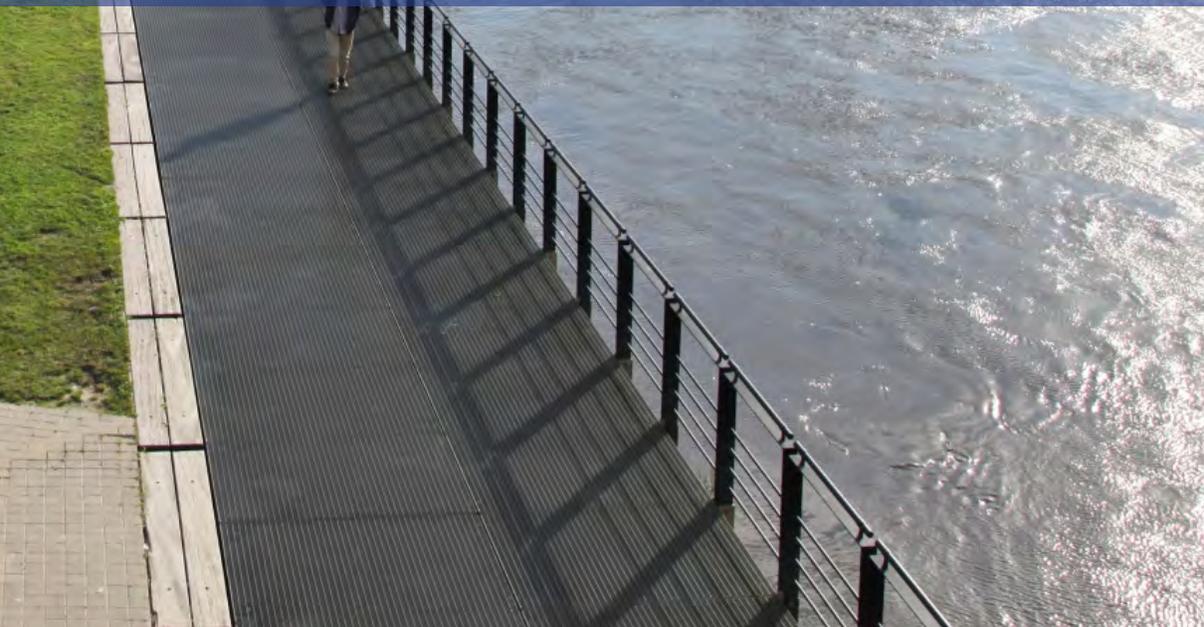
Maîtresse de conférences en science politique
INSEI, Grhapes

Aude-Claire FOUROT

*Associate professor
Simon Fraser University, Urban Studies and Political Science*

Aisling HEALY

Maîtresse de conférences en science politique
Université Jean Monnet Saint-Etienne, Laboratoire Triangle



.....

Au-delà des trajectoires diverses des municipalités et métropoles dans les réseaux de villes, la crise de l'accueil de 2015 n'a pas entraîné un net renforcement de l'engagement des villes françaises dans ces réseaux. Au contraire, Lyon, Nantes et Strasbourg ont plutôt eu tendance à répondre aux enjeux humanitaires résultant de l'arrivée des populations migrantes sur leurs territoires par des actions très localisées voire par des initiatives dans des réseaux structurés à l'échelle nationale.

En France, en matière d'asile et d'immigration, les compétences sont avant tout régaliennes puisque ce sont les autorités étatiques qui régissent les principales conditions d'entrée et de séjour sur le territoire national. Pourtant, du côté des villes, l'accueil des populations internationales se pose de manière ancienne et récurrente.

Par leur « hospitalité » (Gotman, 2004), les villes¹ sont *de facto* celles qui font l'expérience de l'installation de personnes migrantes, que celles-ci arrivent au titre de leurs études, du regroupement familial, d'une protection demandée (demandeurs d'asile) ou accordée (réfugiés) ou encore dans le cadre d'une étape vers d'autres lieux d'installation (le Royaume-Uni par exemple). Précisons d'emblée que les villes mobilisent de nombreuses catégories pour qualifier ces personnes, en fonction de leurs statuts ou plus généralement de leurs situations. Ainsi, les usages et le sens de catégories telles que « demandeurs d'asile », « réfugiés », « migrants » ou « dublinés » peuvent varier selon les acteurs et nous renseignent sur la manière dont l'accueil est envisagé. Dans ce texte, nous utilisons le terme de « personnes migrantes » dans le sens de personnes en mouvement (Agier, Madeira, 2017).

L'accueil par les municipalités a tout particulièrement occupé le devant de la scène politique en 2015, dans un contexte de forte médiatisation du conflit syrien, de dangerosité des routes migratoires et d'augmentation du nombre de demandes d'asile en Europe et en France. Face à cette situation, plusieurs centaines de communes ont, aux côtés de militants associatifs et de citoyens, interpellé l'État pour participer à l'accueil des personnes migrantes², aussi bien dans des territoires ruraux qu'urbains. Un des résultats de cette mobilisation est la création de l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA).

¹ Dans ce chapitre, les termes « municipalité / municipal » renvoient à l'institution de la ville-centre du pôle urbain et les termes « métropole / métropolitain » à l'institution intercommunale. Quand nous évoquons les « villes », ou encore « Nantes », « Lyon » et « Strasbourg », il est question de données concernant les aires métropolitaines, ou encore d'actions portées à la fois par les municipalités et par les institutions intercommunales. Ces actions peuvent être le fait des associations, voire des entreprises, mais nous verrons qu'elles sont avant tout portées par des acteurs institutionnels pour ce qui concerne la participation aux réseaux de villes européens.

² Comme souligné dans l'introduction de cet ouvrage, malgré la porosité des catégories des personnes migrantes, l'accueil concerne ici surtout la mise à disposition d'hébergements d'urgence, la collecte et la distribution de dons alimentaires, l'accès à des soins de santé d'urgence ou encore l'accompagnement dans les démarches administratives. L'intégration, quant à elle, renvoie à l'installation sur un temps plus long (par l'accès à des activités culturelles, à l'éducation, aux soins de santé, à l'emploi, ou à la représentation politique).

Ce réseau d'élus officiellement créé en septembre 2018 vise un triple objectif : faire pression sur l'État pour qu'il respecte ses obligations en matière d'accueil, promouvoir des solutions locales pour assurer l'hospitalité dans tous les territoires, et échanger des « pratiques inspirantes » sur cette thématique. C'est dans cette configuration que nous avons interrogé la manière dont trois grandes villes françaises, en l'occurrence Lyon, Nantes et Strasbourg, s'emparent de la question migratoire.

Parallèlement à ces mobilisations, nous avons constaté la multiplication des initiatives de villes en faveur des personnes migrantes, telles que le réseau de *villes Solidarity Cities* constitué à l'initiative du maire d'Athènes en 2016 pour « faire de la solidarité une réalité concrète dans les villes européennes ». Notre intuition était que les villes françaises se caractérisant jusque dans les années 2010 par leur faible investissement dans les réseaux européens sur la question migratoire (Flamant, 2014) avaient dû investir plus fortement ces espaces. Notre intention était ainsi d'alimenter une réflexion sur le « tournant local » des politiques migratoires en Europe, à savoir le processus par l'intermédiaire duquel les villes ont été reconnues et se sont considérées comme des actrices des politiques migratoires (Caponio, Borkert, 2010). Dans cette perspective de gouvernance multi-niveaux des migrations, nous entendions également contribuer aux travaux sur les coopérations transfrontalières internationales, notamment incarnées par les réseaux de villes, un objet qui, en dépit de leur multiplication dans le champ de la migration depuis les années 2000 (Lacroix, 2021), ne reste guère questionné. Ainsi, on connaît peu les raisons pour lesquelles les villes s'investissent dans ces réseaux et le rôle que ces derniers jouent dans la promotion des villes au sein de la gouvernance des migrations (Caponio, 2019).

Le matériau collecté a néanmoins rapidement montré que si les villes françaises étaient certes membres de plusieurs réseaux européens de villes traitant des enjeux migratoires, elles y étaient peu actives, voire totalement désinvesties. Notre interrogation sur les motifs d'un investissement, d'un manque d'investissement voire d'un désinvestissement, est devenue centrale. La littérature sur les réseaux de villes, principalement dans les champs de l'environnement et du changement climatique, met en lumière certaines des raisons d'un engagement dans ces espaces (Kern, Bulkeley, 2009), insistant sur les ressources offertes pour l'action publique locale (Payre, 2010 ; Healy, Russeil, 2015), les stratégies d'internationalisation des villes dans la compétition urbaine mondiale (Béal, Pinson 2009) ou les enjeux de carrière pour les acteurs municipaux (Flamant, 2017). Peu de travaux s'attachent à comprendre pourquoi les villes deviennent membres de ces réseaux sans s'y investir concrètement ou modifient leur investissement dans le temps. C'est dans cette perspective que nous avons interrogé l'engage-

ment morcelé de Lyon, Nantes et Strasbourg dans les réseaux de villes consacrés à la question migratoire, notamment après 2015³.

Suivant une méthode de recherche qualitative et un raisonnement inductif, nous avons mené, entre 2017 et 2020, des entretiens semi-directifs auprès d'élus (anciens ou en fonction), d'agents municipaux, et du personnel employé pour animer ces réseaux. Nous avons aussi utilisé des transcriptions d'entretiens issus de la thèse d'Anouk Flamant (2014) réalisés entre 2010 et 2014 auprès d'acteurs similaires⁴. De plus, en 2018, nous avons participé à la Convention nationale sur l'accueil et les migrations à Grande-Synthe, ainsi qu'à deux conférences sur l'accueil à Strasbourg⁵ et à Villeurbanne⁶ où nous avons observé le travail des élus et des agents sur l'accueil et l'intégration. En 2020, nous avons assisté à plusieurs débats et réunions en lien avec les élections municipales et métropolitaines à Lyon sur la thématique des migrations, avant tout abordée à travers la question du logement et du sans-abrisme. Enfin, nous avons analysé les archives et les documents internes aux municipalités et réseaux, notamment les comptes rendus du groupe de travail '*Migration & Integration*' d'*Eurocities* de 2014 à 2017.

Les villes étudiées sont comparables à plus d'un titre. En premier lieu, ce sont trois agglomérations importantes, caractérisées par une forte dynamique de métropolisation. En effet, la nouvelle organisation territoriale en France a affirmé l'échelon métropolitain dans la gouvernance locale⁷. Les intercommunalités ont ainsi acquis le statut de métropole. Nantes et Strasbourg ont vu leurs compétences en matière de logement et d'hébergement renforcées tandis qu'elles peuvent, par délégation, acquérir de nouvelles compétences détenues par le département. À Lyon, la structure intercommunale est devenue une collectivité territoriale unique qui exerce l'ensemble des compétences métropolitaines et départementales. Elle est en charge du logement et de l'hébergement, mais aussi de l'aide sociale, des domaines qui concernent particulièrement les personnes

³ Nous tenons à remercier le PUCA pour son soutien financier à cette recherche ainsi qu'Anthony Clément pour son travail remarquable en tant que stagiaire de recherche.

⁴ Au total, nous nous sommes appuyés sur la transcription de 38 entretiens : 10 menés entre 2010 et 2014 par Anouk Flamant, 28 entretiens conduits par Anthony Clément, Anouk Flamant, Aude-Claire Fourot et Aisling Healy entre 2017 et 2020.

⁵ Conférence « Ici comme ailleurs, tous humains, tous migrants. Strasbourg, terre d'hospitalité », 25 mai 2018.

⁶ Jury citoyen « Accueillir à Villeurbanne » portant sur l'accueil de migrants, 18 octobre 2018.

⁷ À la suite des lois MAPTAM de 2014 (loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et NOTRe de 2015 (loi n° 2015-991 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République).

primo-arrivantes. L'échelon métropolitain sort aussi renforcé par les processus de fusion des services municipaux et intercommunaux à l'œuvre depuis le début des années 2000, notamment dans les domaines des affaires européennes, du développement économique et des solidarités. Par ailleurs, ce processus confirme le pouvoir du maire de la ville-centre quand celui-ci est aussi président de la métropole, ce qui est le cas à Nantes et à Lyon sur la majorité de la période étudiée⁸. Quant à l'immigration, si les histoires de Lyon et Strasbourg sont plus anciennes qu'à Nantes (Schweitzer et al., 2009), cette dernière a connu une croissance importante de sa population étrangère depuis le début des années 2000 (Rigollier, 2010). En termes politiques, les trois maires élus sont issus des rangs du Parti Socialiste. Les majorités municipales sont ébranlées en 2017 avec la création de LREM (La République en Marche) et l'élection du Président Emmanuel Macron. C'est à Lyon que le rapprochement est le plus notable puisque Gérard Collomb, maire de la ville et président de la métropole, devient Ministre de l'Intérieur de 2017 à 2018. À Strasbourg, à partir de 2017, le maire, Roland Ries, doit composer avec une dizaine d'adjoints de LREM au sein de sa majorité municipale⁹. Enfin, aucune de ces villes ne peut être considérée comme une « ville refuge », une « ville carrefour » ou une « ville de transit » (Babels, 2018). Il ne s'agit donc pas de « cas extrêmes » (Seawright, Gerring, 2008) tant en termes d'accueil qu'en termes d'expulsion des personnes migrantes.

La première partie de ce chapitre présente les politiques d'accueil de Lyon, Nantes et Strasbourg, en insistant sur l'enjeu de l'inconditionnalité de l'accueil porté (ou non) par les acteurs municipaux et métropolitains. La seconde analyse les trajectoires de ces trois villes dans les réseaux européens au cours des dix dernières années. Enfin, la troisième explore les raisons de leur désinvestissement.

ACCUEILLIR DANS LA VILLE, ENTRE DROIT COMMUN ET MESURES EXCEPTIONNELLES

Enquêter sur les politiques d'accueil des personnes migrantes dans ces trois villes françaises permet de souligner comment une logique d'invisibilisation se

⁸ C'est le cas à Nantes avec Johanna Rolland pour l'ensemble de la période. À Lyon, Gérard Collomb est maire de Lyon et président de la structure intercommunale de 2001 à 2017. Il est nommé Ministre de l'Intérieur en 2017 et remplacé par David Kimelfeld à la tête de la métropole, et par Georges Képénékian à la mairie. David Kimelfeld est resté Président de l'institution métropolitaine après la démission de Gérard Collomb, en 2018, de son poste de Ministre de l'Intérieur. Ce dernier redevient alors maire de Lyon.

⁹ « Un groupe En marche en embuscade à Strasbourg », *Libération*, 19 février 2018.

produit dans le cas lyonnais, alors que pour Strasbourg et Nantes, l'accueil se traduit principalement par des mesures exceptionnelles qui peinent à s'institutionnaliser.

Lyon : invisibiliser l'accueil

Lyon se distingue, parmi les grandes villes françaises, en instaurant dès 2005 une 'Mission Égalité' dont l'objectif est de promouvoir des dispositifs de non-discrimination et de diversité (race et sexe notamment) du personnel municipal. Toutefois, cette mission ne s'intéresse pas au public « demandeurs d'asile » ou « réfugiés », et délaisse leur prise en charge aux nombreuses associations locales telles que le Forum Réfugiés-Cosi ou la Cimade (Flamant, 2017). Les actions à l'égard des populations issues de l'immigration installées régulièrement en France sont le fait de la 'Mission Coopération Culturelle' et sont définies en lien étroit avec les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, le droit commun est mobilisé via le recours à une action publique territorialisée visant les quartiers défavorisés, forme classique de la prise en charge de la question migratoire en France (Tissot, 2005 ; Doytcheva, 2016).

La croissance de la demande d'asile en 2015 en France ne se traduit pas par une mise en visibilité de l'accueil à Lyon. Comme le soulignent plusieurs techniciens, le maillage associatif traditionnel est dense et aurait pu permettre de proposer davantage de solutions d'accueil pour les populations migrantes. Mais Lyon n'affiche pas une politique volontariste d'accueil, et laisse plutôt les services sociaux prendre en charge les situations au cas par cas. De surcroît, le maire prend position à plusieurs reprises entre 2015 et 2017 pour souligner la nécessité de répondre à l'urgence humanitaire tout en soutenant le déploiement de mesures répressives et de reconduites aux frontières pour celles et ceux qui sont considérés comme des « migrants économiques », agitant ainsi le spectre d'un « appel d'air ». De plus, plusieurs interviewés ont fait référence à la stratégie institutionnelle locale consistant à « faire sans dire » ou, en d'autres termes, à taire les actions relevant du droit commun qui peuvent aussi bénéficier aux personnes migrantes¹⁰. Du côté de la métropole, l'intégration des services de la protection de l'enfance, et donc de la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés, constitue un enjeu majeur. À partir de 2017, plusieurs collectifs d'habitants et d'associations interpellent son nouveau président, David Kimelfeld, et demandent la mise à l'abri des mineurs et des jeunes adultes vivant dans la

¹⁰ Un technicien à la Métropole de Lyon tient à souligner que les « politiques publiques pour les personnes défavorisées permettent d'agir pour les migrants » (entretien, 2018).



▲ Manifestation à Lyon en faveur des migrants © Unsplash

rue ou dans des squats. Face à cette situation, la métropole ne se positionne pas comme un territoire d'accueil, mais plutôt comme une institution acceptant de gérer au cas par cas certaines situations tout en ayant recours à une politique de fermeté face aux squats. Pour le collège Maurice Scève, occupé depuis 2016 dans un quartier du centre-ville, la métropole a ainsi demandé l'expulsion immédiate des populations migrantes installées dans le squat dès 2018¹¹. De 2018 à 2019, alors qu'elle n'avait pas obtenu l'expulsion des personnes de ce collège squatté, la métropole a cofinancé avec l'État l'action de deux associations, le Foyer Notre-Dame des Sans-Abri et l'ALPIL¹², pour réaliser une mission qualifiée d'« humanitaire », donc centrée sur l'aide alimentaire et l'accès à une hygiène basique, afin d'aider à la prise en charge de plus de 400 résidents. Si la métropole a par ailleurs accru le nombre de places d'hébergements pour les mineurs non accompagnés, elle a refusé de prendre en charge ceux dont la minorité a été contestée, et ce, même si ces derniers sont en recours contre cette décision. En outre, la signature

¹¹ Cette demande a été rejetée par le tribunal d'instance en 2019 et fait l'objet d'un recours en 2020. Les occupants ont obtenu un sursis d'un an.

¹² Association lyonnaise pour l'insertion par le logement.

à l'été 2019 d'un Contrat d'Accueil et d'Intégration, avec la DiAir¹³ et l'association Forum Réfugiés-Cosi, illustre bien cette volonté de se focaliser sur les populations légalement installées, sans produire une action publique locale en faveur de l'ensemble des personnes migrantes¹⁴.

Ainsi, la municipalité et la métropole de Lyon inscrivent leurs actions dans le droit commun, en faveur des personnes migrantes avec des situations administratives régulières (demandeuses d'asile ou réfugiées), sans médiatiser de discours sur un accueil inconditionnel, c'est-à-dire sans conditionner leur prise en charge à leur statut administratif, laissant les services sociaux gérer les situations au cas par cas, et avec une stratégie d'invisibilisation de leurs actions.

Nantes : une institutionnalisation fragile

La municipalité de Nantes a institutionnalisé une action spécifique à l'égard des personnes migrantes qu'elle qualifie initialement d'« étrangers » à travers la création d'une 'Mission Intégration' en 2005, devenue 'Mission Intégration et Égalité' en 2008, puis 'Mission Égalité' en 2012. Ce n'est qu'en 2018 que la métropole de Nantes s'est officiellement dotée d'une mission spécifique suite à la mutualisation des services de la 'Mission Égalité' avec la métropole. Cette dernière se spécialise dans l'accès aux droits, la participation politique ainsi que la lutte contre les discriminations. Les demandeurs d'asile et les réfugiés sont appréhendés au sein de cette catégorie généraliste d'« étranger ». Contrairement à Lyon, la municipalité nantaise a donc distingué la question migratoire au sein de ces services pour développer une action ciblée tout au long de la décennie 2000.

Dès septembre 2015, la maire et présidente de la métropole répond positivement à la demande de l'État de s'investir dans l'accueil des demandeurs d'asile (en proposant de réquisitionner des logements sociaux) comme des réfugiés (en doublant le nombre de places du centre d'hébergement que la municipalité gère directement). La municipalité s'engage aussi à favoriser la coordination des initiatives citoyennes et associatives locales en faveur de celles et ceux qui arrivent sur le territoire nantais après les démantèlements de Calais et des camps parisiens. À plusieurs reprises, par l'intermédiaire de tribunes dans la presse

¹³ Créée en 2018, la Délégation interministérielle à l'Accueil et à l'Intégration des Réfugiés participe, avec la Direction générale des étrangers en France, à l'accompagnement des réfugiés après leur arrivée sur le territoire.

¹⁴ Initié par la DiAir depuis juin 2019, le contrat vise à renforcer les collaborations entre l'État et les acteurs locaux dans les politiques d'intégration des réfugiés. Il s'articule autour de trois axes : accès aux droits, à l'emploi et au logement.

nationale¹⁵ et de prises de positions au niveau européen en tant que présidente du réseau de villes *Eurocities* (2015-2016), Johanna Rolland défend l'accueil par les villes tout en demandant à l'État d'assumer ses obligations, notamment en matière d'hébergement. Dans les faits, le territoire nantais voit la question de l'accueil de populations migrantes se poser avec une grande acuité pendant l'été 2018 alors que plus de 600 personnes dorment sous des tentes dans un square du centre-ville. Au départ, le centre communal d'action sociale est mobilisé pour distribuer des kits d'hygiène et des paniers alimentaires, en complément des initiatives habitantes et associatives pendant deux mois. À l'issue de la période estivale, la municipalité évacue le square en proposant une mise à l'abri dans des gymnases de l'agglomération et somme l'État d'agir. L'objectif est double : assurer un hébergement, quoique précaire, à ces personnes qui arrivent sur le territoire nantais, tout en diminuant la visibilité de cette population, de peur que certains Nantais dénoncent un investissement trop important aux dépens d'autres concitoyens. Cet accueil inconditionnel se traduit par la prise en charge de plus de 500 personnes dans des bâtiments inoccupés avec un accompagnement par des travailleurs sociaux : des « sas d'hébergements » pour des populations « vulnérables » quels que soient leurs statuts. C'est ce double objectif qui est affirmée par l'élue municipale en charge de l'intégration : « Jusqu'à présent [2018], on était sur un accueil inconditionnel [...]. La mise à l'abri a été faite par la ville de Nantes. Maintenant, on attend que l'État se positionne, car on ne pourra pas héberger toutes les personnes. Et on a eu un engagement auprès des Nantais, il n'y aura plus d'occupation de l'espace public, les personnes ne peuvent plus s'installer »¹⁶.

Cette démarche s'inscrit donc dans le cadre d'une opposition avec les services de l'État, accusés de ne pas assurer leur mission de mise à l'abri, opposition renforcée à l'automne 2019 à la suite du décès d'une personne hébergée dans un gymnase. Comme en témoigne l'élue en charge de cette thématique : « L'État doit prendre sa place, c'est dans ses prérogatives. Et les collectivités peuvent l'accompagner, mais on a besoin de moyens. C'est bien ce manque de volonté de l'État qui est dénoncé politiquement »¹⁷.

¹⁵ « Face aux flux migratoires, nous, les maires, sommes au pied du mur », *Le Monde*, 16 décembre 2017 ; « Campements de migrants : treize maires de France demandent à l'État d'agir urgemment », *Libération*, 7 octobre 2019.

¹⁶ Entretien avec une élue municipale en charge de l'intégration, 2018.

¹⁷ *Ibid.*

En revanche, la 'Mission Égalité', devenue un service partagé entre la municipalité et la métropole¹⁸ en 2017, n'a pas vraiment accompagné les personnes migrantes installées dans des camps ou des squats sur cette période. Un de ses techniciens déplore qu'en matière d'hébergement, la réponse apportée aux populations migrantes soit « éclatée » entre le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), le service hébergement et logement, ainsi que leur propre service¹⁹. De plus, il insiste sur la nécessité que l'ensemble des personnes migrantes bénéficie des mesures de soutien inconditionnel qui sont offertes à tous les « nouveaux arrivants ». En effet, les cours de français et la participation au conseil nantais des citoyens étrangers sont uniquement accessibles aux étrangers extra-communautaires en situation régulière, constituant une sorte de discontinuité dans les services offerts aux populations migrantes. Selon lui et l'élue en charge de l'intégration, c'est la métropole qui devrait jouer les rôles de coordination et de leader en la matière²⁰.

Ainsi, la métropole et la municipalité de Nantes se sont focalisées en premier lieu sur des actions « humanitaires » pour mettre à l'abri, alimenter et offrir une hygiène minimale aux personnes migrantes sans hébergement et ont privilégié une intervention des services sociaux pour les orienter dans leurs démarches. L'accueil inconditionnel, s'il a pu être mis en pratique à différentes reprises à Nantes, s'inscrit toutefois dans une stratégie de bras de fer avec l'État et de dédouanement de leurs propres responsabilités en termes d'accueil.

Strasbourg : l'hospitalité comme maître mot

Le retour d'une majorité socialiste à la tête de la municipalité, avec Roland Ries en chef de file, s'est traduit, en 2008, par la (re)mise en place d'un Conseil des résidents étrangers²¹ et, en 2010, par la création d'une mission de prévention et de lutte contre les discriminations (Flamant, 2017). La municipalité n'a pas adopté de politique spécifique à l'égard des populations migrantes, en dehors des dispositifs prévus par la Politique de la Ville et les services sociaux municipaux.

¹⁸ Contrairement à Lyon, la métropole n'a pas de politiques à destination des mineurs non-accompagnés, une compétence qui, dans ce cas, est restée départementale.

¹⁹ Entretien avec un technicien de la 'Mission Égalité', 2018. En plus, nous pouvons noter des initiatives lancées par le service de santé environnementale (entretien avec une élue, en charge de la santé environnementale, 2018).

²⁰ *Ibid.*

²¹ Les enjeux relatifs à l'accueil et l'intégration des populations migrantes sont sporadiquement évoqués dans les séances de ce conseil, notamment par les associations de défense des étrangers qui en sont membres.

La municipalité exerce toutefois plusieurs compétences d'action sociale (protection maternelle infantile, protection de l'enfance et service d'action sociale) déléguées par le département²². Quant à la métropole, présidée depuis 2008 par Robert Herrmann, lui aussi membre du Parti socialiste, elle est compétente en matière d'hébergement d'urgence depuis 1997, un domaine qui affecte directement les personnes migrantes.

À l'instar de Nantes, et contrairement à Lyon, Strasbourg s'est mobilisée pour accueillir les demandeurs d'asile venant de Syrie en 2015 et soutenir plusieurs initiatives citoyennes (aide à la collecte de vêtements, mise à disposition d'hébergements). En décrivant des « personnes sans droits administratifs, mais qui ne sont pas sans droits en humanité », le maire de Strasbourg a évoqué de manière précoce une forme d'inconditionnalité devant s'appliquer aux populations migrantes. Les élus de la municipalité et de la métropole en charge des solidarités et de l'habitat font échos à ces déclarations, et font le pari de « mener une politique d'inclusion active et d'accueillir dans la dignité »²³ tous les résidents de Strasbourg. C'est dans ce contexte que la municipalité et la métropole de Strasbourg ont créé 100 places d'hébergement d'urgence en 2017, où sont accueillies toutes les personnes vulnérables de manière inconditionnelle. La municipalité et la métropole ont également soutenu, aux côtés de l'État, un centre d'hébergement d'urgence provisoire en 2019 dans le cadre de la rénovation d'un bâtiment. À chaque fois, des associations ont été missionnées pour accompagner les personnes accueillies dans leurs démarches administratives et leur accès à un logement pérenne, à un emploi et aux services sociaux de droit commun. En outre, l'élue en charge des solidarités a multiplié les contacts avec les services de la Préfecture depuis 2008 pour que les personnes sans hébergement le soient, ces personnes étant principalement en demande d'asile en France²⁴. L'affirmation de cette position a permis de contenir le nombre de campements jusqu'en 2019. Toutefois, Strasbourg est confrontée à une saturation des dispositifs et à une multiplication du nombre de squats depuis 2019. Dans ce contexte, les demandes d'évacuation ont été faites par la municipalité, non sans opposition au sein du conseil municipal²⁵.

²² Cette délégation est héritée de l'histoire alsacienne sous Bismarck. L'accompagnement des mineurs isolés reste en revanche de la responsabilité du département du Bas Rhin.

²³ Entretien avec une élue en charge des solidarités, 2019.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ « L'ancienne clinique Ste-Odile devient un espace d'hébergement d'urgence provisoire », *Rue 89*, 2 juillet 2019.

C'est donc dotées de traditions et de politiques d'accueil différentes, mais aussi marquées par des carrières spécifiques au sein des réseaux européens, que les municipalités étudiées se sont engagées, ou plutôt désengagées, dans les réseaux européens liés aux migrations à partir de 2015.

TRAJECTOIRES PLURIELLES ET NON LINÉAIRES DANS LES RÉSEAUX DE VILLES EUROPÉENS

La question de l'immigration dans les villes s'observe également à l'échelle européenne. Les trois villes étudiées ont des approches relativement diverses face aux initiatives transnationales qui se multiplient depuis les années 2000 et particulièrement depuis 2015. Là encore, Lyon se caractérise par une attitude très réservée face aux enjeux d'immigration tandis que Nantes et Strasbourg ont tenté de s'investir mais restent très largement préoccupés par les relations qu'ils peuvent développer avec l'État français.

Lyon : une trajectoire à l'écart des initiatives européennes

Lyon s'est caractérisée par une forte stratégie d'internationalisation au début de la décennie 2000, en particulier au sein d'*Eurocities* qu'elle préside de 2005 à 2007 (Payre, 2010). En matière de migrations, c'est l'une des dix premières villes sollicitées pour participer au réseau *Intercultural Cities* du Conseil de l'Europe et au projet de benchmarking *IntiCity*²⁶ du groupe de travail 'Migration & Integration' d'*Eurocities* entre 2006 et 2008. Cependant, son investissement tous azimuts dans les réseaux européens relatifs aux droits de l'homme et à la lutte contre le racisme diminue depuis 2010. Au sein du groupe de travail 'Migration & Integration' d'*Eurocities*, l'investissement n'a pas perduré au-delà du projet *IntiCity*. Pour la 'Mission Égalité', cette faible mobilisation s'explique par le décalage entre le modèle français d'intégration et le modèle « anglophone » promu dans ces réseaux. Il s'explique aussi par la préférence du service Europe pour des projets de coopération qui visent à augmenter les ressources financières de la ville plutôt que pour ceux qui « construi[sent] des ponts entre les villes »²⁷. Quant à la 'Mission Coopération Culturelle', elle participe occasionnellement aux actions du réseau *Intercultural Cities* sans que les élus ne soutiennent forte-

²⁶ Le projet *IntiCity* porte sur les différentes gouvernances locales des politiques d'intégration en Europe de 2015 à 2017.

²⁷ Entretien, Mission Égalité, 2018.

ment la démarche engagée par les techniciens²⁸. De surcroît, l'absence de politique volontariste d'accueil à Lyon, assortie d'une invisibilisation des actions qui peuvent y être menées, ne permet pas à la municipalité de s'investir dans un espace de lobbying et de valorisation des initiatives locales à l'échelle européenne. Du côté de la métropole de Lyon, le service en charge de la coopération décentralisée est tout de même sollicité par le réseau mondial Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) pour participer au *Mediterranean City to City Migration Project* entre 2015 et 2021. Ce projet a pour objectif de promouvoir la coopération entre villes d'accueil et villes de départ (ou de transit). Il est néanmoins avant tout perçu en interne comme une occasion de réaliser le « profil migratoire » de la métropole²⁹, de soutenir des projets de développement sur place, notamment pour limiter les candidats à l'immigration en France. Ce projet ne constitue donc pas une opportunité de développer un plaidoyer politique sur la place des villes dans la gestion des migrations ou encore de mettre en oeuvre des actions en faveur de l'accueil des populations migrantes à l'échelle locale. Les services métropolitains en lien avec l'hébergement d'urgence ou les mineurs non-accompagnés ne semblent enfin pas mobilisés dans une dynamique de réseautage européen.

Ce délaissement de la scène européenne en dépit de la temporalité de la crise de l'accueil, s'inscrit dans une dynamique d'investissement plus sélectif de la métropole et de la ville-centre dans les réseaux de villes européens à partir de 2010. Concernant la question migratoire, cette trajectoire est renforcée par la volonté des acteurs politiques locaux de ne pas mener une politique fortement visible afin de ne pas contredire une politique gouvernementale que le maire a directement menée avec l'adoption de la loi dite « Collomb »³⁰ en 2018. Finalement, cette absence de réponse audible en faveur de l'accueil se traduit par la non-signature des différentes tribunes d'interpellation adressées par d'autres maires de France à l'État depuis 2015, ainsi que par l'absence de Lyon au sein des réseaux nationaux, tels que l'ANVITA³¹.

²⁸ Lyon accueille en 2017 une visite d'étude sur la radicalisation. L'accent est mis sur l'ouverture des quartiers défavorisés au reste de l'agglomération par le biais des politiques culturelles afin de contrer les raisons sociales de la radicalisation. Entretien, *Intercultural Cities*, 2018.

²⁹ Il s'agit de rassembler des données quant aux arrivées et aux installations de personnes migrantes dans la métropole lyonnaise.

³⁰ Loi n° 2018-778 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

³¹ Lyon n'est devenue membre de l'ANVITA qu'en décembre 2020 (après la fin de notre enquête de terrain sur laquelle s'appuie ce chapitre), suite à un changement de majorité politique aux élections municipales du printemps 2020.

Nantes : une trajectoire irrégulière dans les réseaux

Nantes s'investit dans une stratégie d'eupéanisation de la municipalité et de la métropole au cours de la décennie 2010 qui s'illustre par l'obtention du titre de Capitale verte européenne en 2013 et de la présidence d'*Eurocities* en 2015 et 2016.

Au sein d'*Eurocities*, la municipalité de Nantes ratifie la Charte *Integrating Cities* en 2012 et des membres de sa 'Mission Égalité' participent activement au groupe de travail 'Migration & Integration' jusqu'en 2017. Cette participation est perçue par les techniciens de la mission comme une opportunité pour échanger sur les « bonnes pratiques » en matière migratoire. Cependant, cet investissement est remis en cause à partir de 2016 et les discours favorables à l'accueil des personnes migrantes de Johanna Rolland ne se traduisent pas par un engagement concret dans l'espace européen.

Les agents de la mission décident en 2018 de ne plus participer au groupe de travail 'Migration & Integration', car il leur devient difficile de porter un message politique cohérent sur la scène européenne. De fait, les services sociaux de la municipalité et la 'Mission Égalité', nouvellement intégrée au sein des services métropolitains, peinent à coordonner leurs actions concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés. Les différentes philosophies soutenant ces actions divergent entre politiques d'urgence humanitaire, c'est-à-dire centrées sur des mesures pour assurer l'alimentation, l'hygiène et l'hébergement des populations avec une mise à l'abri des plus vulnérables, et politiques d'intégration, c'est-à-dire centrées sur des dispositifs permettant de s'installer durablement sur le territoire à travers la maîtrise de la langue, l'obtention d'un logement et d'un emploi. Enfin, les membres de la 'Mission Égalité' regrettent la focalisation du groupe de travail 'Migration & Integration' sur l'urgence humanitaire entre 2015 et 2016. Dès lors, la direction métropolitaine des affaires européennes préfère développer des projets bilatéraux avec des villes avec lesquelles elle cherche à mettre à place des partenariats pérennes, étroits et ciblés, tandis que la direction mutualisée des affaires sociales et de la coopération décentralisée fait le choix de s'investir dans le réseau national de l'ANVITA.

Finalement, l'investissement de Nantes dans les réseaux européens sur la question migratoire ne se renforce pas après 2015. Les élus s'engagent plutôt dans un bras de fer avec l'État tandis que les membres de la 'Mission Égalité' ne se sentent plus politiquement soutenus pour mener un travail identifié comme chronophage et coûteux au vu de leurs ressources humaines. L'absence d'articulation entre l'approche humanitaire et l'approche centrée sur l'intégration ne

permet ni aux élus, ni aux techniciens, de se positionner clairement au sein des réseaux transnationaux des villes européennes.

Strasbourg : l'europanisation pensée à partir du local

L'alternance politique de 2008 à la municipalité se traduit par un repositionnement de la municipalité et de la métropole de Strasbourg dans les réseaux européens, même si la question migratoire n'y est pas définie comme prioritaire³². En 2015, la crise de l'accueil des migrations en Europe conduit Strasbourg à initier le Réseau Européen des Villes Solidaires, avec les villes italiennes de Catane et de Rovereto, et soutenu par le Club de Strasbourg³³. Ce réseau publie un guide définissant les principes fondamentaux de l'accueil, donnant en exemple des initiatives en faveur de l'accueil des réfugiés et initiant un partage d'expériences. Bien que Strasbourg soit membre d'*Eurocities* et du réseau *Intercultural Cities*, l'élue municipale en charge des affaires européennes privilégie ainsi la création d'un réseau singulier, et non une implication au sein de structures déjà existantes. Certes, le Réseau Européen des Villes Solidaires s'est appuyé sur le réseau *Intercultural Cities* pour se faire connaître, mais sans liens solides avec son secrétariat³⁴. Cette attitude peut s'expliquer par le fait que Strasbourg est souvent considérée comme un territoire « naturellement » européen, incarné par le terme d'« Eurométropole » de Strasbourg, et, ainsi, par un moindre intérêt local, à la différence des cas de Lyon et de Nantes, à conquérir une stature internationale. De plus, dans un contexte politique fragmenté, il est difficile de parler d'une seule voix au sein des réseaux européens. Si ces réseaux sont investis par l'élue municipale en charge des affaires européennes, proche de LREM, l'accueil est principalement géré par l'adjointe municipale en charge des affaires sociales, une élue Europe Écologie Les Verts (EELV). Celle-ci préfère investir l'association nationale ANVITA qui lui paraît être le bon échelon pour échanger des pratiques entre collectivités territoriales et initier un dialogue avec l'État concernant la prise en charge des populations migrantes.

Strasbourg a donc un engagement récent et limité dans les réseaux européens. Elle se distingue notamment de ses homologues par le choix d'initier son propre

³² Contrairement au développement durable, à la coopération décentralisée et au renforcement du processus d'intégration européenne. Entretien avec une adjointe au maire en charge des affaires européennes, 2018.

³³ Soutenu au départ par le Conseil de l'Europe afin de promouvoir les droits de l'homme dans les pays de l'Est.

³⁴ Entretien, *Intercultural Cities*, 2018.

réseau européen pour traiter de la question migratoire. Depuis 2018, l'investissement de la ville se traduit par la volonté d'occuper une position de leader comme ville « hospitalière » en privilégiant un réseautage national plutôt qu'une trajectoire européenne.

LES RESSORTS D'UN INVESTISSEMENT LIMITÉ

Les trajectoires de Lyon, Nantes et Strasbourg au sein des réseaux ne sont pas linéaires, notamment sur les questions migratoires : plutôt de courte durée pour Lyon, avec une temporalité plus longue, mais aux objectifs parfois flous pour Nantes, et relativement récente avec une volonté de leadership dans des réseaux nationaux (ou encore qu'elle a initiés) pour Strasbourg. Certes, l'investissement des villes dans les réseaux européens s'inscrit dans des stratégies plus larges d'internationalisation. De la même manière, les enjeux liés à la maîtrise de l'anglais ainsi que les contraintes budgétaires qui pèsent de plus en plus sur les collectivités territoriales sont autant de freins à la participation des villes au sein des réseaux européens. Toutefois, plusieurs spécificités du champ migratoire pèsent directement dans la manière dont les villes françaises se saisissent de cet espace.

Tout d'abord, la montée en puissance des enjeux humanitaires depuis 2015 dans les différents réseaux et en particulier dans le groupe de travail 'Migration & Integration' d'*Eurocities*, entre en contradiction avec le positionnement des techniciens chargés de l'accueil et l'intégration qui sont réticents à développer leurs actions dans ce cadre. En interne, ils cherchent en effet à se distinguer des services sociaux afin de renforcer leurs propres missions au sein de l'administration municipale et/ou métropolitaine. Le changement d'agenda au sein des réseaux européens remet en question leur investissement puisqu'il les pousse à s'investir dans le domaine de l'urgence sociale qu'ils ne considèrent pas comme le leur.

Ensuite, contrairement au cas des villes italiennes (Caponio, Clément, 2024), la participation des villes françaises au sein des réseaux européens sur la question migratoire ne s'accompagne pas d'une participation des associations actives sur leurs territoires, alors même que ces dernières occupent une place centrale dans la mise en œuvre et la gestion des dispositifs d'accueil et d'hébergement dans les trois territoires. Sur la scène européenne, la politique municipale et métropolitaine d'accueil et d'intégration des populations migrantes se fait donc à la marge des relations avec les acteurs de la société civile. Ce choix montre que les réseaux de villes sont des espaces investis par les services municipaux dans une logique de structuration interne et non comme un lieu au sein duquel leur coopération

avec les acteurs de la société civile pourrait se renforcer. L'investissement dans les réseaux est alors considéré à l'aune des politiques déployées en interne et non comme un espace de dialogue avec d'autres acteurs locaux.

Enfin, la question migratoire apparaît relativement déconnectée de l'international, en particulier des enjeux abordés par les délégations 'Europe' des métropoles étudiées. Si, à Strasbourg, l'élue municipale Europe a porté l'édification du réseau des villes solidaires, les liens avec les agents municipaux et l'élue déléguée à l'action sociale et à l'hébergement sont ténus. Dans les deux autres villes, les élus délégués aux affaires européennes ont soutenu l'investissement des agents municipaux dans le champ européen mais comme un élément « en plus » dans une trajectoire d'internationalisation plus globale, et non comme un thème prioritaire³⁵. Alors que la gestion locale des migrations prend de l'importance au sein des municipalités étudiées, la migration demeure un thème périphérique dans les trajectoires d'internationalisation des villes. La mise au second plan de l'international est finalement illustrée par la décision de certains élus en charge de l'accueil et de l'intégration de privilégier depuis 2018 un engagement au sein de l'ANVITA, un engagement pensé comme un préalable nécessaire à une action européenne, voire internationale³⁶. Alors même que les politiques de contrôle et de surveillance des frontières extérieures de l'Europe se sont européanisées, les élus locaux traitant au quotidien des enjeux liés à l'immigration insistent sur le caractère national de cette problématique. *In fine*, les villes membres de l'ANVITA assurent leur opposition à la policierisation accrue des politiques européennes en matière de migration, mais préfèrent se concentrer sur les autorités nationales en raison de leurs moyens et compétences pour assurer un accueil digne des populations migrantes. La « crise européenne de l'accueil » de 2015 a donc paradoxalement conduit à renforcer ou à provoquer des formes de désinvestissement sur la scène européenne et a privilégié plutôt des échanges à l'échelle nationale dans un contexte marqué par un renforcement des politiques étatiques de contrôle de l'immigration irrégulière et d'un accent mis sur l'intégration des réfugiés³⁷.

³⁵ Entretien avec une adjointe en charge des affaires européennes, 2010.

³⁶ L'ANVITA réclame notamment la mise en place d'un groupe international de réflexion sur les migrations à l'instar du GIEC sur le climat.

³⁷ Cf. la loi de 2018 « Pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif, une intégration réussie » et le rapport d'Aurélien Taché « Pour une politique ambitieuse d'intégration » (février 2018).

CONCLUSION

Enquêter sur des réseaux de villes centrés sur les migrations a révélé rapidement l'absence, ou la présence très limitée, des villes françaises dans ces espaces transnationaux, par-delà les spécificités propres des trois villes étudiées. Dans ce contexte, il nous est apparu nécessaire d'examiner les différentes politiques municipales et/ou métropolitaines adoptées dans ces territoires pour les mettre en regard avec les manières dont l'échelon européen est désinvesti. La structuration autonome de services ou de missions est un facteur décisif dans leurs capacités à faire de la question migratoire un enjeu mobilisé à l'échelle européenne. Au-delà des trajectoires diverses des municipalités et métropoles dans les réseaux de villes, la crise de l'accueil de 2015 n'a pas provoqué un engagement tous azimuts de ces dernières dans les réseaux européens. Au contraire, l'urgence humanitaire provoquée par l'arrivée de nouvelles personnes migrantes les a plutôt conduites à répondre à ces nouveaux enjeux en promouvant des actions locales ou à s'investir dans un réseau structuré à l'échelle nationale. Bien que les villes françaises s'emparent de la question migratoire à l'échelon local, cela se traduit par des discussions avec les acteurs étatiques bien plus qu'avec les acteurs européens. Face à une crise de l'accueil sans précédent, participer aux échanges de réseaux européens, qui était pourtant perçu comme un « plus » pour ces missions municipales faiblement dotées, est délaissé par les principaux acteurs locaux de l'hospitalité. L'investissement dans les réseaux transnationaux à l'échelle européenne dépend alors des arbitrages répétés d'un petit nombre de techniciens et d'élus aux intérêts et représentations souvent divergents. Les trajectoires d'investissement dans les réseaux européens sur la question migratoire sont le résultat de dynamiques internes, définies au sein des collectivités, sans que les acteurs de la société civile, en particulier les associations d'hébergement ou de défense des droits, n'y soient associés. En tout état de cause, en France, la gouvernance des migrations au niveau local se fait en marge des structururations de réseaux de villes européennes et internationales.

> RÉFÉRENCES

Agier M., Madeira A.V. (2017), *Définir les réfugiés*, PUF.

Babels (2018), *Entre accueil et rejet : ce que les villes font aux migrants*, Lyon, Le Passager clandestin.

Béal V., Pinson G. (2009), « Du petit chose au '5th Best Mayor in the World' : un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action », *Pôle Sud*, 30 (1), pp. 7-29.

Caponio T. (2019), « City Networks and the Multilevel Governance of Migration : Policy Discourses and Actions », *RCAS Working paper*.

Caponio T., Borkert M. (eds) (2010), *The Local Dimension of Migration Policy-making*, Amsterdam University Press.

Caponio T., Clément A. (2024), « Les carrières de Turin et Saint-Étienne dans les réseaux européens de villes sur les migrations : quelles ressources pour l'action publique locale ? » », in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds), *Villes, réseaux de villes et gouvernance des migrations*, Editions du PUCA.

Doytcheva M. (2016), « Usages et mésusages des catégories territoriales : les risques d'un retournement idéologique des causalités », *Les Cahiers de la LCD*, pp. 48-60.

Flamant A. (2014), « Droit de cité ! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012) », Thèse de doctorat, Université de Lyon.

Flamant A. (2017), « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) », *Revue internationale de politique comparée*, 24 (3), pp. 257-292.

Healy A., Russeil S. (2015), « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? », *Politique européenne*, 49 (3), pp. 54-83.

Gotman A. (2004), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.

Kern K., Bulkeley H. (2009), « Cities, Europeanization and Multi-Level Gover-

nance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks», *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), pp. 309-332.

Lacroix T. (2021), « Migration-related City Networks : A Global Overview », *Local Government Studies*.

Payre R. (2010), « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government : Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2), pp. 260-280.

Rigollier P. (2010), « Comment accueillir à Nantes des étrangers de plus en plus nombreux ? », *Place publique*, 20.

Schweitzer S., Chaplain R., Berbagui D., Elongbil-Ewane E. (2009), « Regards sur les migrations, *Hommes et migrations*, 1278, pp. 32-46.

Seawright J., Gerring J. (2008), « Case Selection Techniques in Case Study Research : A Menu of Qualitative and Quantitative Options », *Political Research Quarterly*, 61 (2), pp. 294-308.

Tissot S. (2005), « Une 'discrimination informelle' ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159 (4), pp. 54-69.

ZOOM SUR...

Strasbourg sous l'étendard de l'hospitalité

Entretien avec **Marie-Dominique DREYSSÉ**¹

Vice-Présidente de l'Eurométropole de Strasbourg,
en charge des solidarités intercommunales et métropolitaines

Propos recueillis par Anouk FLAMANT et Aisling HEALY



Pourquoi Strasbourg est-elle différente des autres villes françaises mobilisées en faveur de l'accueil des personnes migrantes ?

Strasbourg est un territoire particulier. Depuis la période allemande de la fin du XIXe siècle, des politiques sociales municipales élargies ont été mises en place, qui, pour certaines aujourd'hui, s'exercent en lieu et place du Département. Ainsi dotée d'une large palette d'outils et d'équipes pluridisciplinaires d'intervention sociale, la ville a une responsabilité particulière, mais elle est aussi force de dialogue majeure avec les institutions, en particulier avec l'État, pour toutes les questions sociales de proximité. En termes de solidarité et de cohésion sociale, les objectifs du territoire sont simples : une place digne pour tous et pour chacun, en améliorant les conditions de vie, les liens sociaux et la justice sociale.

Cela signifie de ne pas accepter les inégalités de traitement social ni l'absence de réponses aux droits fondamentaux pour les exilés présents sur notre territoire : il s'agit de parer à l'urgence des situations de vulnérabilité (un toit, le soin, l'éducation), mais aussi d'accompagner et de rendre possible l'insertion sociale des personnes tout au long de leur parcours. Dès 2015, avec l'émergence de campements dans l'espace public d'une ampleur jamais vue auparavant, il est apparu clairement que l'accueil des migrants, relevant de l'État, était défaillant. Aussi, Strasbourg, comme nombre d'autres villes en France, s'est trouvée face à l'urgence sociale avec le devoir de s'engager sur de nouvelles voies.

En quoi cette « crise » a-t-elle impacté vos modes d'action sur les enjeux de l'accueil et de l'intégration ?

La ville de Strasbourg a modifié et enrichi ses politiques en créant, par exemple, une nouvelle équipe médico-sociale de terrain, un habitat intercalaire et des places d'hébergement pérennes avec accompagnement, un lieu d'accueil de jour dédié aux familles à la rue, en organisant la fermeture de campements et l'hébergement des personnes qui s'y trouvaient, en formant ses agents sur les migrations... Cela nous a amené à interroger nos modes d'intervention au sein des politiques publiques et dans l'espace public.

Dépasser l'urgence et proposer des réponses nouvelles et coordonnées impliquait d'engager une nouvelle démarche collective de ville hospitalière autour de la question de l'exil et des situations de vulnérabilité, avec tous les acteurs du territoire. Le dialogue s'est largement ouvert, rassemblant agents municipaux,

¹ Adjointe au maire de Strasbourg en charge des solidarités, au moment de la réalisation de l'entretien.

acteurs associatifs locaux, citoyens, université, hôpitaux, Département... Et le dialogue s'est approfondi jusqu'à l'écriture du manifeste « Pour un accueil digne des personnes migrantes vulnérables », que le Conseil municipal a adopté par délibération en mars 2019. Cet engagement politique fort pose des principes clairs : la ville a un mandat de protection envers tous ses habitants ; les personnes migrantes vulnérables sont accueillies sans discrimination ; l'inclusion sociale, économique et culturelle est possible et s'inscrit dans le respect des droits fondamentaux humains ; tous les acteurs du territoire, associatifs, citoyens, institutionnels sont concernés.

Ainsi, la ville agit. Mais le territoire ne peut à lui seul régler la question de l'accueil des migrants dans notre pays : aujourd'hui, l'État n'héberge que la moitié des demandeurs d'asile, et les parcours longs et complexes font souvent l'objet d'un déni.

Au-delà de son territoire, de quelle manière la ville de Strasbourg interpelle-t-elle sur la situation des personnes migrantes ?

Les histoires des territoires nous font aborder les migrations sous deux angles : celui de la politique de l'accueil, aujourd'hui défaillante, qui oblige les villes à agir et à répondre à l'indignité et au respect des droits humains, et celui des politiques migratoires qui font débat, qu'elles soient françaises, nationales, européennes et même mondiales. Dans un dialogue constant, la ville agit mais simultanément interpelle la Préfecture sur ses manquements. Siège du Parlement Européen, du Conseil de l'Europe, de la Cour européenne des droits de l'Homme, mais aussi pilote d'un Eurodistrict et à la tête d'un réseau de villes solidaires européen, la ville de Strasbourg apporte également sa contribution dans tous ces lieux et, par son maire, dans les instances de *Cités et Gouvernements Locaux Unis*, d'*Eurocities* et de *Cités Unies France*.

En 2018, Strasbourg fait partie des fondateurs de l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) qui compte près de 40 membres aujourd'hui, dont le département de la Seine-Saint-Denis et trois régions. Cette convergence des territoires s'est élargie en octobre 2019 lorsque l'ANVITA a créé, avec l'*Organisation pour une Citoyenneté Universelle*, l'*Alliance Migrations* rassemblant autorités locales et acteurs de la société civile du monde entier pour défendre la mise en place de politiques migratoires alternatives d'accueil. Avec pour horizon un nouveau traité international sur les droits des migrants et la citoyenneté universelle, en s'appuyant sur les travaux du *Groupe International d'Experts sur les Migrations* (GIEM).



CHAPITRE 5

Paris, ville-refuge ? Intérêts et limites des réseaux de villes

Laura BONN

Docteure en science politique
Université Sorbonne Nouvelle,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Louise HOMBERT

Docteure en science politique
Université de Neuchâtel, Institut d'ethnologie
Université Paris-Dauphine, Laboratoire IRISSO



Entre coopération et discrétion, du devant de la scène au retrait, la participation aux réseaux de villes de la capitale française permet de saisir les contradictions de son engagement en tant que ville-refuge.

En octobre 2019, plus de 1500 personnes exilées vivaient dans des campements insalubres à Paris et ses alentours, selon les estimations de l'association *France Terre d'Asile* (France Terre d'asile, 2019). Dans ces campements se trouvaient majoritairement des primo-arrivants, des demandeurs d'asile, des réfugiés statutaires, des déboutés du droit d'asile, des personnes soumises au règlement de Dublin ou encore en transit. Ce chapitre examine les politiques menées par la Ville de Paris quant à ces différentes catégories de personnes migrantes.

La question des campements de personnes exilées occupe une place importante dans l'action publique de la Ville de Paris, et ce tout particulièrement depuis 2015. Il s'agit alors d'une problématique quelque peu nouvelle pour la Ville, confrontée à des campements de plus en plus nombreux et récurrents, parfois même au cœur de la capitale. Leur apparition s'explique, entre autres, par un sous-dimensionnement du système de premier accueil qui a créé et rendu « visible une population de migrants sans abri qui n'existait pas par le passé » (Babels, 2018). Ces campements, visibles, se sont multipliés et plus d'une cinquantaine d'évacuations majeures ont lieu à Paris entre 2015 et 2019 (France Info, 2019). Pour répondre à ce nouvel enjeu de l'agenda politique de la Ville, de nouvelles lignes budgétaires sont créées et différentes mesures sont mises en place, la plus emblématique étant le Centre de Premier Accueil (CPA) de la Porte de la Chapelle. D'autres projets voient ensuite le jour dans la capitale, comme la *Halte humanitaire* ou encore la *Maison des réfugiés*. Ces projets sont notamment accompagnés d'une communication très active de la part de la Mairie sur la nécessité d'accueillir et le devoir d'hospitalité des villes.

Des évolutions similaires de l'action publique locale (création de nouvelles lignes budgétaires, de postes, de projets d'accueil locaux) se retrouvent dans d'autres villes, tant françaises qu'européennes¹. Ces pratiques circulent en effet entre les communes, notamment via les réseaux de villes, dont les membres partagent un même « projet politique » (Royoux, 1997). Pour Paris, il s'agit de devenir une « ville-refuge », expression employée de manière récurrente par les exécutifs locaux et que l'on peut définir ainsi : il s'agit d'une ville qui « se caractérise par la capacité, la volonté ou la possibilité [...] d'accueillir et d'incarner cet accueil (temporaire ou de longue durée) de l'"autre" [...] dans son espace public » (Furri, 2017). La Ville de Paris explique ainsi avoir développé « un projet

¹ Par exemple, la ville de Grande-Synthe a expérimenté un premier camp humanitaire avec *Médecins sans frontières*, entre 2016 et 2017; de son côté, la ville de Barcelone a créé le programme d'accompagnement (social, juridique, économique, professionnel) *Nausica*, à destination des demandeurs d'asile qui ne peuvent pas bénéficier du programme étatique d'accompagnement normalement prévu pendant le temps de traitement de leur demande (Gebhardt, 2024).

global d'accueil et d'accompagnement des réfugiés pour relever le défi de Paris ville-refuge » (Mairie de Paris, 2019a).

En France, les politiques migratoires, et en particulier celles en matière d'asile, restent des prérogatives étatiques : les villes ne possèdent pas de réelles compétences légales pour gérer ces phénomènes. Cependant, à Paris, comme dans plusieurs autres métropoles (Flamant, Fourot, Healy, 2024), la Ville a la responsabilité de prendre en charge les mineurs isolés étrangers (MIE) présents sur son territoire. En effet, la capitale est également un département et la politique de protection de l'enfance est une prérogative départementale depuis les années 1980. Les MIE peuvent potentiellement être demandeurs d'asile et obtenir le statut de réfugié. Paris est donc responsable de la prise en charge de cette catégorie spécifique d'exilés. Ensuite, demandeurs d'asile et réfugiés ont le droit de bénéficier de certains dispositifs d'action publique, à l'instar du RSA et du logement social, dont est responsable la commune ou le département de Paris. Les responsabilités de la Ville s'arrêtent là et celle-ci ne possède pas de compétence, ni même d'expertise, dans le premier accueil de populations adultes migrantes. Comme la plupart des communes, Paris est, jusqu'en 2015, bien davantage mobilisée sur les questions d'intégration, et ce même si elle n'a pas de compétence formelle en la matière (Fourot, 2007), que sur celles de l'accueil. L'accueil de 1500 réfugiés indochinois, les « *boat-people* », en 1979 par la Ville de Paris elle-même constitue un épisode d'hospitalité exceptionnel dans l'histoire de la ville, mais son ampleur (démographique, économique, temporelle), en rien comparable à la situation au milieu des années 2010, n'a pas été suffisante pour que la mairie développe une expertise solide dans ce domaine. Il en est de même à la fin des années 2000 lorsque des demandeurs d'asile afghans installent des campements dans le 10^{ème} arrondissement qui, bien que ressemblant aux campements actuels, n'avaient pas atteint les ampleurs et la visibilité d'aujourd'hui.

Face au défi de l'accueil, les réseaux de villes constitueraient d'importants outils d'action publique, dans la mesure où ils permettent aux villes d'obtenir des ressources financières et une expertise (Payre, 2010 ; Höpel, 2013). Dans ce chapitre, il s'agira de se demander comment la Ville de Paris mobilise les réseaux de villes pour répondre aux enjeux que pose l'accueil des populations migrantes. Cependant, les échanges entre villes ne sont pas toujours aussi formalisés et institutionnalisés qu'au sein des réseaux. Cela passe parfois par de simples volontés mutuelles d'échange et de coopération, entre deux ou trois villes, comme cela a été le cas par exemple entre Paris et Grande-Synthe. À l'échelle internationale, la question de la coopération entre villes peut prendre de multiples formes : des « pratiques matérielles (jumelages, inscription dans des réseaux de villes internationaux, voyages d'études, partenariats de coopérations, etc.), discursives

(mobilisation d'exemples de villes étrangères dans des discours, etc.) et aussi symboliques (mise en valeur du retentissement international de certaines actions, etc.) » (Béal, Pinson, 2009). Notre analyse ne se limitera donc pas aux réseaux institutionnalisés, mais intégrera aussi d'autres formes de coopération interurbaine, que la capitale française entretient avec d'autres villes accueillantes, tant françaises qu'européennes. Pour ce faire, nous mobiliserons des enquêtes qualitatives réalisées dans le cadre de travaux de thèse², près d'une vingtaine d'entretiens semi-directifs³, des communiqués de presse de la Ville, des comptes rendus du Conseil de Paris, des déclarations de l'exécutif parisien dans la presse et sur les réseaux sociaux, ainsi que la littérature grise produite, entre 2015 et 2019, par les réseaux de villes. Dans un premier temps, nous analyserons les intérêts et les apports des coopérations interurbaines pour la Ville de Paris. Dans un second temps, nous nous intéresserons à la position de retrait qu'occupe la Ville dans ces échanges, malgré sa volonté affichée de devenir une ville-refuge exemplaire.

COOPÉRATION INTERURBAINE : LOGIQUES D'ADHÉSION ET INTÉRÊTS DES ACTEURS PARISIENS

Dans cette première partie, nous nous interrogerons sur les logiques qui poussent les acteurs locaux à participer à des formes de coopération informelle d'une part, à adhérer à certains réseaux de villes d'autre part. Nous analyserons les coopérations informelles comme des outils de revendication sur la scène internationale et des sources d'inspiration du point de vue de l'exécutif parisien. Quant aux réseaux institutionnalisés, nous mettrons l'accent sur les différents acteurs qui participent aux processus d'adhésion au sein de la capitale, et sur leurs intérêts multiples.

² Bonn L., « Convergences franco-allemandes ? Gouvernance de l'accueil et de l'intégration des demandeur.euse.s d'asile et des réfugié.e.s à Berlin et à Paris », 2023, Thèse de science politique ; Hombert L., « Les réfugiés et la ville : analyse comparative de la "crise migratoire" comme opportunité politique pour les métropoles européennes. Les cas de Paris et Barcelone », Thèse de sciences politiques en cours de préparation.

³ Menés entre 2017 et 2019 avec l'Unité d'Aide aux Sans-Abris de la Ville de Paris (UASA), le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP), des élus du 10^{ème}, 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements, des membres de cabinets d'adjoints à la Maire de Paris, la Délégation Générale aux Relations Internationales de la Ville de Paris, un Conseiller de Paris (PCF), d'un collaborateur d'Europe Écologie Les Verts Paris, d'un membre de cabinet du Maire du 18^{ème} arrondissement de Paris, d'un adjoint au Maire d'Ivry-sur-Seine, d'un agent de la Mission Egalité, Mairie de Nantes.



▲ Camp de migrants au bord du canal Saint-Martin © Flickr

Coopérations informelles : outil de revendication et source d'inspiration pour l'exécutif parisien au moment de la « crise »

En mai 2015, au moment où Paris voit les campements d'exilés se multiplier, Anne Hidalgo, maire de Paris, Yiorgos Kaminis, maire d'Athènes et Ignazio Marino, maire de Rome, publient ensemble une tribune dans laquelle ils déclarent : « [...] nous plaidons pour que les grandes villes européennes jouent un rôle actif dans les travaux [...] menés par la Commission européenne et les gouvernements pour élaborer le programme européen en matière de migration. Ce défi politique crucial ne devrait pas être abordé sans y associer les villes et leurs gouvernements locaux » (Kaminis, Hidalgo, Marino, 2015). Cette déclaration commune est symbolique, les villes italiennes et grecques ayant particulièrement subi la crise de solidarité européenne. En septembre 2016, Anne Hidalgo publie une déclaration du même ordre dans le *New York Times*, avec Bill de Blasio, maire de New York et Sadiq Khan, maire de Londres, au moment où des chefs d'État et de gouvernement sont réunis dans le cadre d'un sommet des Nations Unies sur les migrations (De Blasio, Hidalgo, Khan, 2016). Ce sommet donne lieu à l'adoption de la « Déclaration de New York », qui consacre la protection des droits fondamentaux des réfugiés et ouvre la voie à l'adoption du « pacte

mondial sur les réfugiés » et du « pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières » en 2018 (Nations Unies, 2016). Alors que le premier vise à renforcer le soutien aux sociétés d'accueil (Nations Unies, 2018a), le deuxième a pour but de mettre en avant les effets positifs des migrations, d'assurer le « bien-être des migrants », en reconnaissant le rôle des villes dans la gestion de l'accueil et de l'intégration (Nations Unies, 2018b). Ces textes constituent des références importantes pour les villes solidaires, et leurs soutiens. Dans leur déclaration commune, les maires de Paris, de New York et de Londres demandent aux gouvernements nationaux d'accueillir les réfugiés et de promouvoir leur intégration.

Il est difficile de mesurer le « succès » d'une telle stratégie, tant les facteurs influant sur les processus décisionnels, que ce soit au niveau national ou international, sont multiples et variés. La probabilité d'être entendu par les acteurs politiques nationaux et internationaux serait plus grande lorsque plusieurs maires se réunissent pour parler d'une seule voix⁴. Ces tribunes constituent en revanche une opportunité pour les maires pour mettre en valeur leurs initiatives au niveau local. Dans le texte publié dans le *New York Times*, Anne Hidalgo déclare : « Paris is one of the first major municipalities to open a refugee center in the heart of the city » (De Blasio, Hidalgo, Khan, 2016). Suite à cette tribune, la Ville de Paris invite de nombreuses délégations internationales à visiter le centre humanitaire, à l'instar de Manuela Carmena, maire de Madrid, qui vient le 12 septembre 2016 alors que le projet était encore en cours de construction.

Au début de ce qui est qualifié de « crise des campements »⁵, demandeurs d'asile et réfugiés représentent un nouveau public pour l'exécutif parisien. Ces catégories ne faisaient pas partie des destinataires du programme politique de solidarité d'Anne Hidalgo, tout du moins au début de sa première mandature (2014-2020)⁶. Au début de la crise, peu connaissent au sein de l'exécutif parisien les spécificités d'un tel public. Le cabinet de Dominique Versini, adjointe à la Maire en charge des questions relatives à la solidarité, dispose d'une importante expertise sur l'urgence sociale, mais pas sur les questions migratoires. Le cabinet de l'adjoint en charge de l'intégration dispose de quelque expertise en matière de migrations, mais limitée en ce qui concerne les demandeurs d'asile et les ré-

⁴ Entretien avec un agent de la Délégation Générale aux Relations Internationales de la Ville de Paris.

⁵ Entretiens avec des membres de cabinets d'adjoints à la Maire de Paris.

⁶ Ce n'est qu'en octobre 2017 que l'accueil des réfugiés, en tant que champ d'action locale, figure dans le portefeuille de responsabilités de Dominique Versini, adjointe à la Maire en charge des questions relatives à la solidarité.

fugiés, catégories qui relèvent d'abord du droit d'asile, prérogative régaliennne. Il en est de même pour les autres branches de l'administration municipale, la Ville décidant, par exemple, d'ajuster simplement les compétences (notamment linguistiques) des membres de l'unité dédiée à l'assistance aux sans-abri, pour qu'ils puissent travailler auprès des exilés. Ce constat d'une expertise municipale limitée, tant politique qu'administrative, peut paraître surprenant, alors que la Ville de Paris soutient⁷ depuis 2008 un kiosque d'information pour demandeurs d'asile et réfugiés.

Lorsqu'Anne Hidalgo annonce publiquement, le 31 mai 2016, la création d'un centre d'accueil et d'hébergement temporaire pour personnes migrantes, la Ville de Paris dispose de peu d'expertise, tant sur les demandeurs d'asile et réfugiés, que sur le fonctionnement d'un centre humanitaire, même s'il peut s'appuyer sur un partenariat avec *Emmaüs Solidarité*, association spécialisée dans l'accompagnement et l'hébergement de personnes à la rue, à qui la Ville confie la gestion du centre⁸. S'il dispose de peu d'expertise, l'exécutif parisien s'intéresse aux pratiques d'autres villes, françaises et européennes, en la matière. Lorsque Dominique Versini, adjointe à la Maire chargée de l'accueil des réfugiés, se rend, début mai 2016, quelques jours avant l'annonce, à Grande-Synthe, elle y déclare : « je suis ici pour confronter les expériences entre Paris et Grande-Synthe. Nos deux villes ont pris des engagements très forts en faveur des réfugiés et soutiennent l'État bien au-delà de leurs compétences obligatoires [...] nous avons intérêt à échanger sur nos dispositifs d'hébergement et de veille sociale » (Mairie de Paris, 2016b). Cette visite conforte l'exécutif parisien dans sa position⁹, l'exemple de Grande-Synthe leur montrant qu'il est possible pour une ville française d'ouvrir un camp humanitaire¹⁰. Lorsque la même Dominique Versini se rend, début juin, quelques jours après l'annonce, à Munich et dans la Sarre avec une délégation de la Ville, c'est pour visiter des centres d'accueil et d'hé-

⁷ Certes, ce dispositif est seulement financé, et non géré par la Ville.

⁸ Le choix d'*Emmaüs Solidarité* en tant que gestionnaire peut s'expliquer par son expérience auprès des sans-abri, mais aussi par ses relations avec la Ville de Paris, qui a déjà financé d'autres projets de l'association, telles qu'une maraude spécifique, créée en 2015 et co-gérée avec *France Terre d'Asile*, pour venir en aide (sociale, juridique) aux publics migrants primo-arrivants sans domicile fixe dans les campements improvisés ou les rues de Paris.

⁹ Entretien avec des membres de cabinets d'adjoints à la Maire de Paris.

¹⁰ Même si les enjeux ne sont pas les mêmes. À Grande-Synthe, le maire et *Médecins sans frontières* ont construit un hébergement d'urgence sans le soutien initial de l'État. Dans le cas parisien, l'objectif n'est pas seulement d'héberger des migrants, mais de créer un système permettant de les informer, puis orienter et réduire le nombre d'exilés en région parisienne. Le projet du centre humanitaire parisien est mis en place avec l'État.

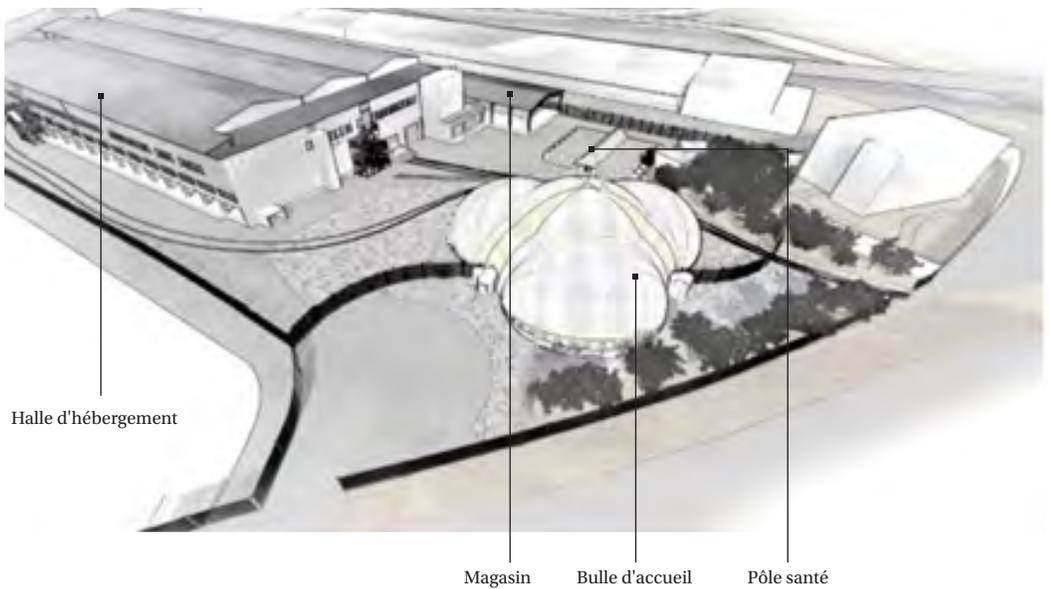


▲ « Bulle » du Centre de Premier Accueil (CPA) à la Porte de la Chapelle, en novembre 2016 © Emmaüs Solidarité

bergement pour adultes et mineurs isolés, et « pour un partage d'expérience sur l'accueil des réfugiés » avec ses homologues allemands (Mairie de Paris, 2016c). Elle y salue la capacité dont a fait preuve l'Allemagne à mettre à l'abri beaucoup d'exilés lors de la « crise des réfugiés », tout en se montrant réticente à l'égard de centres dotés d'une importante capacité d'accueil, aux conditions de vie, non satisfaisantes selon elle¹¹. En Allemagne, les primo-arrivants souhaitant déposer une demande d'asile ont systématiquement accès à une place d'hébergement dans des centres collectifs où sont réalisées les premières démarches, voire toutes les étapes de la procédure d'asile. L'accueil des personnes migrantes, tel qu'organisé outre-Rhin, inspire les créateurs du dispositif parisien. Le centre humanitaire de la porte de la Chapelle¹² est pensé comme un sas d'accueil pour les primo-arrivants, hébergés systématiquement quelques jours, le temps de les informer sur leurs droits et de les orienter vers les dispositifs adéquats. Il prévoit par ailleurs une halle d'hébergement organisé en petites entités, pensées

¹¹ Entretiens avec des membres de cabinets d'adjoints à la Maire de Paris.

¹² Le projet de centre humanitaire de Paris se compose de deux sites, l'un à la porte de la Chapelle, le second, uniquement pour femmes et familles. à Ivry-Sur-Seine.



▲ Plan du centre humanitaire de la porte de la Chapelle © Emmaüs Solidarité¹³

comme des quartiers à taille humaine, permettant un accueil de qualité, répondant ainsi aux réticences formulées quant aux pratiques allemandes. De fait, il s'agit de 400 places d'hébergement, ce qui nous amène à être critiques quant à sa dimension humaine. Le site ferme en 2018, officiellement parce que le terrain doit accueillir un nouveau campus universitaire. Le centre humanitaire se distinguait des autres dispositifs existants en France dans la mesure où il représentait une nouvelle entrée au système d'asile français, tout en prônant un accueil inconditionnel des migrants. En effet, les primo-arrivants pouvaient se rendre eux-mêmes dans ce lieu afin d'être orientés vers d'autres dispositifs, contrairement par exemple aux centres d'accueil et d'orientation (CAO), vers lesquels sont orientés les exilés en provenance de Calais et de la région parisienne, mais auxquels ils ne peuvent se rendre directement (La Cimade, 2019).

Si elles n'expliquent pas à elles seules la création du centre humanitaire parisien, les visites à Grande-Synthe et en Allemagne ont ainsi contribué à l'élaboration du projet parisien. La mise en évidence de la volonté et des capacités des ac-

¹³ Les auteurs remercient *Emmaüs Solidarité*, qui a mis à leur disposition ce plan du centre humanitaire.

teurs politiques locaux à traiter des problèmes publics sert alors à renforcer leur légitimité politique. Les échanges avec les villes s'inscrivent dans une stratégie de légitimation par les outputs qui s'appuie sur la réalisation de projets concrets permettant a priori de résoudre des problèmes publics (Béal, Pinson, 2009). Le centre humanitaire représente une solution d'action publique qui, selon la Ville de Paris, doit permettre d'éviter la reconstitution de campements. Les discours des membres de l'exécutif montrent que le traitement du phénomène des campements est très important, dans la mesure où il est visible dans l'espace public, qu'il pose des problèmes d'ordre humanitaire et sécuritaire pour les exilés et les habitants, et qu'il va à l'encontre de leurs principes humanistes. Nos interviewés considèrent que les maires et leurs équipes doivent être pragmatiques et surtout gérer des problèmes pratiques. En effet, malgré de vives critiques quant à son fonctionnement¹⁴, le projet du centre humanitaire permet à l'exécutif parisien d'afficher sa volonté et sa capacité d'action. L'exécutif tient alors un discours « d'imputation politique » (Le Bart, 1992), au travers duquel il impute la reconstitution des campements aux gouvernements français successifs et la mise en place d'une solution, en l'occurrence un centre humanitaire, à leur maire. Dans cette optique, la création du centre de la Porte de la Chapelle permet de mettre en lumière la responsabilité et la légitimité politique d'Anne Hidalgo et de ses équipes à traiter de la question migratoire.

Coopérations institutionnalisées : participations disparates et intérêts multiples

La Ville de Paris est-elle active dans des réseaux de villes institutionnalisés traitant de la question migratoire ? Il est difficile d'indiquer un nombre précis de réseaux auxquels la Ville participerait pour répondre spécifiquement aux enjeux migratoires, de multiples domaines d'action publique (urbanisme, écologie, culture, etc.) pouvant être abordés en parallèle dans de nombreux réseaux. Nous pouvons cependant en distinguer quatre, intervenant spécifiquement dans le secteur de l'accueil et de l'intégration : *International Cities of Refuge Network* (ICORN), *Intercultural Cities*, *Eurocities* (et plus précisément son groupe de travail *Migration et intégration*), et l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA).

Le réseau ICORN, créé en 2006, regroupe à travers le monde des villes-refuges pour des écrivains, et plus largement des artistes, censurés, menacés, voire per-

¹⁴ Par exemple : Utopia 56 (2017), « Utopia 56 annonce son retrait du Centre Humanitaire de Paris », Communiqué, 13.09.2017.

sécutés dans leur pays. Depuis son adhésion en 2011, la Ville de Paris a offert un refuge à 5 artistes étrangers : Abdul Hakim Hashemi Hamidi (écrivain afghan), Amira Al Sharif (journaliste yéménite), Jannatun Nayeem Prity (écrivaine bangladaise), Mana Neyestani (dessinateur iranien) et Najati Tayar (écrivain et éditeur syrien). Si la participation à ce réseau est antérieure à la « crise des réfugiés », elle représente toutefois après 2016 un outil symbolique pour réaffirmer l'engagement de Paris en faveur des droits fondamentaux et de la ville-refuge. En 2016 d'ailleurs, Paris accueille l'assemblée mondiale de l'ICORN.

Cette même année, en pleine « crise des réfugiés », le Conseil de Paris vote l'adhésion au réseau *Intercultural Cities*. Ce réseau-programme, créé en 2008 par le Conseil de l'Europe, accompagne des gouvernements locaux dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies pour mieux gérer la diversité culturelle et en faire un atout pour les différents territoires. Selon Patrick Klugman, adjoint à la Maire de Paris en charge des relations internationales, la participation à ce réseau permet de communiquer sur la politique d'accueil parisienne à l'échelle européenne, « de faire un diagnostic sur notre situation [celle de Paris] et, d'autre part, la mise à disposition d'outils et d'expertise du Conseil de l'Europe » (Mairie de Paris, 2016a). Suite à une proposition du groupe écologiste du Conseil de Paris, ce dernier met en place une mission d'information et d'évaluation (MIE) sur les politiques interculturelles parisiennes, en s'appuyant sur les outils analytiques et pratiques proposés par le réseau-programme *Intercultural Cities*. La directrice et un consultant du programme sont auditionnés par la MIE, tout comme la commissaire à l'immigration de la Ville de Barcelone, reconnue pour sa politique interculturelle efficace (Mairie de Paris, 2017a). Pour le groupe écologiste, cette évaluation doit permettre de construire, dans un contexte post-attentats terroristes de 2015 et des discours de droite et d'extrême droite allant à l'encontre de la diversité, une « ville accueillante et solidaire » (Groupe écologiste de Paris, 2017). Marie Atallah, conseillère de Paris du groupe écologiste, préside d'ailleurs la MIE.

Au sein du réseau *Eurocities*, Paris contribue aux travaux de son groupe de travail Migration et intégration. Comme pour le réseau ICORN, l'adhésion à *Eurocities* est antérieure à la « crise des réfugiés », la Ville de Paris signant par exemple la Charte des villes intégratrices dès 2013. Pour autant, contrairement à d'autres villes françaises membres du réseau, à l'instar de Nantes (Flamant, 2017), la Ville de Paris semble s'investir peu dans les travaux du groupe de travail, notamment ses acteurs politiques qui ont envisagé¹⁵ un temps de se retirer, et par souci de

¹⁵ Entretiens avec des élus et des praticiens de la Ville de Paris.

restriction budgétaire, et par peu de conscience de l'utilité de ce réseau pour ses directions¹⁶. Ces dernières se sont alors fortement mobilisées¹⁷, les échanges de bonnes pratiques organisés au sein d'*Eurocities* étant, pour elles, une ressource précieuse. La Ville de Paris est alors restée membre, et participe même, depuis 2020, au sein d'*Eurocities*, au projet de coopération *Connecting Cities Towards Integration Action* qui réunit 14 villes¹⁸ autour d'échanges de bonnes pratiques et de réflexions sur la façon de mieux concevoir et de mener des politiques d'intégration.

À l'échelle nationale, la Ville de Paris adhère en 2019 à l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants, réunissant élus et praticiens locaux engagés pour l'accueil inconditionnel des personnes migrantes.

Au final, si Paris est plus ou moins investie dans des réseaux de villes traitant de la question migratoire, cela ne s'explique pas systématiquement, nous venons de le voir, par la « crise de réfugiés ». Ces investissements sont aussi le résultat d'interactions entre différents acteurs à l'échelle locale : exécutif, groupes politiques, acteurs administratifs. Malgré une communication forte à l'échelle internationale et une utilité des échanges revendiquée par les praticiens pour mieux penser les politiques parisiennes, l'engagement concret de la capitale dans des réseaux ne semble pas toujours être à l'ordre du jour, du point de vue de l'exécutif.

UNE CAPITALE TIMIDE, EN RETRAIT DE CERTAINS RÉSEAUX DE VILLES POUR L'ACCUEIL DES EXILÉS

En octobre 2015, la Ville de Paris adopte un plan de « mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés », en élargissant son champ d'action vers l'accueil inconditionnel de toutes les personnes migrantes, et non plus seulement de quelques catégories spécifiques, comme c'était le cas, par exemple, avec les artistes réfugiés du réseau ICORN (Mairie de Paris, 2015). Ce faisant, elle cherche à intensifier sa présence sur la scène internationale, comme le souligne l'axe du plan de mobilisation uniquement dédié aux actions internationales à

¹⁶ Et aussi par manque de visibilité, notamment vis-à-vis de leurs administrés, contrairement à des coopérations plus médiatisées, comme les jumelages (Höpel, 2013).

¹⁷ Cela rejoint d'autres travaux académiques qui défendent l'idée selon laquelle *Eurocities* représente une ressource importante pour les praticiens, moins pour les élus (Flamant, 2017).

¹⁸ Paris, Thessalonique, Turin, Zagreb, Anvers, Madrid, Tampere, Sofia, Athènes, Dortmund, Stockholm, Göteborg, Utrecht, Varsovie.

mener, telles que l'élaboration d'une « charte d'accueil des migrants qui pourrait être adoptée à l'occasion d'une réunion internationale des villes » (Mairie de Paris, 2015). Néanmoins, si l'on regarde de plus près l'investissement de la capitale française dans les réseaux de villes liés aux questions migratoires, réseaux qui auraient pu lui servir tant dans la compétition que se livrent les villes pour l'accès à des ressources (Le Galès, 2003) que pour résoudre ses propres problématiques locales (telles que les campements), elle semble en retrait en comparaison d'autres villes, tant européennes que françaises, telles que Berlin (voir zoom ci-après), Strasbourg ou encore Grande-Synthe, qui s'inscrivent dans des réseaux préexistants ou vont jusqu'à (co-)créer leurs propres réseaux spécialisés dans l'accueil humanitaire¹⁹.

Un investissement limité, tant au niveau national qu'international

Prenons l'exemple du réseau *Solidarity Cities*, créé en 2016 dans le cadre d'*Eurocities*, à l'initiative du maire d'Athènes, afin de rassembler les villes européennes souhaitant travailler ensemble à l'accueil et l'intégration des réfugiés sur leurs territoires. Si ce réseau-émanation du réseau *Eurocities* permet de constituer un espace de plaidoyer spécialisé sur les questions liées aux réfugiés en Europe, il constitue aussi un espace bien plus politisé que le simple groupe de travail *Migration et intégration* de son grand frère. En effet, ses villes membres affirment une solidarité interurbaine, critiquent les positionnements étatiques et vont jusqu'à proposer des processus de relocalisation locale des personnes réfugiées²⁰ (Ajuntament de Barcelona, 2016). Début 2019, *Solidarity Cities* rassemble une quinzaine de « villes solidaires », dont Berlin, Milan, Barcelone, Vienne ou encore Amsterdam, c'est-à-dire d'importantes métropoles européennes. Ce n'est pas le cas de Paris, pourtant membre du réseau *Eurocities*, et qui revendique par ailleurs une position de ville solidaire. Paris ne fait néanmoins pas figure d'exception en France, aucune ville française n'étant membre du réseau *Solidarity Cities* au moment de l'enquête.

À l'échelle nationale, la timidité, voire l'absence, de la capitale se fait également sentir dans d'autres réseaux. Par exemple, lorsque Jean-Christophe Cambadélis,

¹⁹ Strasbourg a lancé en 2015, avec ses villes partenaires de Catane et Rovereto, le Réseau européen des villes solidaires, dont l'objectif est de développer des initiatives locales favorables à l'accueil et à l'intégration dignes des personnes réfugiées. Grande-Synthe a cocréé l'ANVITA.

²⁰ Cette proposition a été présentée au Forum des Affaires sociales d'*Eurocities* à Athènes, du 17 au 18 octobre 2016.

alors premier secrétaire du Parti Socialiste (PS), lance en septembre 2015 un appel pour constituer « un réseau de villes solidaires », la Ville de Paris n'y répond pas, contrairement à Rennes, Rouen, Lille et encore 20 autres communes (Château, 2015).

De la même manière, elle rejoint relativement tardivement l'ANVITA, bien après de nombreuses autres métropoles importantes, comme Strasbourg, Grenoble ou encore Nantes. L'équipe municipale ne communique d'ailleurs pas sur cette adhésion, quand bien même celle-ci intervient au printemps 2019, au moment même où Anne Hidalgo entame une nouvelle campagne de dénonciation des manquements de l'État face aux campements insalubres de la Porte de la Chapelle et de la Porte d'Aubervilliers. Plus précisément, il est important de noter ici que cette adhésion est le fruit d'un portage au Conseil de Paris par le groupe Europe Écologie Les Verts (EELV) (Mairie de Paris, 2019b). Groupe dont l'une des figures emblématiques, à l'échelle nationale, Damien Carême, maire de Grande-Synthe et eurodéputé EELV, est président et co-fondateur de l'ANVITA²¹.

Paris n'est pas seulement en retrait de certains réseaux ou d'initiatives de coopération intercommunale en faveur de l'accueil. Même lorsqu'elle en fait partie, il semblerait qu'elle ne s'appuie que peu dessus, du moins y fait-elle peu référence. Par exemple, Paris fait partie, comme Athènes, du réseau des 100 *Resilient Cities* qui a choisi de rassembler les villes souhaitant mettre en place des approches résilientes dans de multiples domaines. Si la ville d'Athènes mobilise en permanence ce concept de « résilience » et s'appuie sur ce réseau lors de ses interventions portant sur l'accueil des réfugiés²², la capitale française ne le fait jamais²³. Paris publie certes en 2017 un plan stratégique pour une meilleure résilience qui mentionne les enjeux migratoires (Mairie de Paris, 2017), mais sa diffusion reste interne au réseau, et ne sert pas à une communication plus large de la Ville de Paris sur les questions de ré silence et d'accueil des personnes migrantes.

²¹ Ce qui permet de mieux comprendre la timidité de l'investissement parisien dans ces réseaux de villes, pris également dans des enjeux partisans, notamment à un an des élections municipales de 2020.

²² Voir par exemple les interviews d'Eleni Myrivili, membre du Conseil de la ville d'Athènes, et responsable des questions de résilience : « A migration crisis in Greece offers a global resilience lesson », *Greenbiz*, 16.09.2016 ; « Athen's resilience chief on how cities should tackle migration », *Greenbiz*, 05.01.2017.

²³ Nous tirons cette conclusion d'une analyse lexicométrique réalisée par Louise Hombert sur un corpus de textes portant sur l'accueil des populations migrantes parus entre 2015 et 2018. Ce corpus se compose des interviews données sur ce sujet dans les médias par Anne Hidalgo et certains de ses adjoints, de leurs interventions lors des Conseils municipaux, ainsi que de leurs publications sur le réseau social *Facebook*.

Il en va de même pour le réseau *Intercultural Cities*, sur lequel la Ville de Paris ne s'appuie que peu voire pas dans son argumentaire sur l'accueil des populations migrantes. Et cela malgré les travaux de la mission d'information et d'évaluation (MIE) sur les politiques interculturelles lancés en 2017 par l'exécutif parisien, qui, au final, n'ont débouché sur aucune traduction concrète. Les changements de politiques publiques se réalisant souvent selon des « petits pas » et sur le long terme (Pierson, 1993), il n'est pas impossible que l'exécutif parisien inscrive l'approche interculturelle dans ses politiques dans les mois ou années à venir. Toujours est-il qu'en termes de communication, on ne relève aucune référence à l'interculturalité ou à ce réseau, à la différence d'autres villes-membres, comme Barcelone qui a développé une politique migratoire locale fondée sur la notion d'interculturalité (Gebhardt, 2024), ou encore Strasbourg, qui mobilise cette notion dans son « Manifeste pour un accueil digne des personnes migrantes vulnérables » (Strasbourg Eurométropole, 2019) ou dans « son » Réseau européen des villes solidaires (Strasbourg Eurométropole, 2017). À sa décharge, Paris a rejoint le réseau *Intercultural Cities* plus tardivement que Barcelone ou Strasbourg, qui ont eu, dès lors, davantage de temps pour s'appropriier les ressources du réseau, et mobiliser la notion d'interculturalité dans leur action publique.

La faible pertinence des réseaux politisés pour la stratégie parisienne

Comment comprendre ces hésitations de l'investissement parisien dans des réseaux de villes qui pourraient pourtant l'aider à construire sa politique d'accueil des populations migrantes ? Les ressources qu'apportent les réseaux de villes sont peut-être d'une moindre pertinence pour la Ville de Paris. Des ressources symboliques par exemple pour les élus qui en sont membres, telles qu'un vaste carnet d'adresses ou encore une certaine visibilité charismatique dans les arènes politiques (Huré, 2009). Or, Paris occupe déjà une place importante sur les scènes politiques, nationale et internationale, en tant que capitale, mais aussi en tant que métropole européenne. Pour reprendre le concept de Fernand Braudel, Paris est aussi souvent qualifiée de « ville-monde », c'est-à-dire une métropole où transitent « les informations, les marchandises, les capitaux, les crédits, les ordres, les hommes, les lettres marchandes » du monde entier et qui exerce une influence sur « l'économie-monde » (Braudel, 1979). Nul besoin alors pour l'exécutif local parisien de passer par un réseau de villes pour se constituer un capital relationnel ou charismatique, et gagner en visibilité sur la scène politique. Au contraire d'autres exécutifs locaux de villes dites de « second rang » qui s'investissent dans les réseaux de villes pour gagner en légitimité politique (Healy, Russeil, 2015).

Pour aller plus loin, il est intéressant de prendre en compte la structure du système politique national sur l'investissement d'une ville comme Paris dans ces réseaux inter-urbains. En effet, la forme de l'État (unitaire centralisé, fédéral, régional) constitue un facteur pouvant influencer la place de l'échelon local dans la construction des politiques migratoires (Caponio, 2010). En France, le système politique est fondé sur une forte centralisation du pouvoir entre les mains de l'État, bien qu'un processus de décentralisation ait commencé dès les années 1980. Dans ce contexte, peu de capacités décisionnelles sont laissées à l'échelon local, et encore moins lorsqu'il s'agit de gérer des problématiques migratoires. Le système français ne permet donc pas de penser une véritable place pour les villes dans l'accueil des exilés, ces dernières restant dépourvues de compétences en la matière.

Les réseaux de villes, notamment européens, ont pu apparaître comme un « outil d'autonomisation » des villes pour contourner, à juste titre, du moins pour certaines d'entre elles, ce cadre étatique et recouvrir une forme de capacité politique (Healy, Russeil, 2015). Seulement, face aux enjeux migratoires contemporains, plusieurs d'entre eux se sont davantage politisés, avec un positionnement plus revendicatif et ouvertement en faveur de l'accueil, freinant au passage plusieurs villes françaises dans leur entreprise d'autonomisation vis-à-vis de l'État (Flamant, Fourot, Healy, 2024). Ce nouveau positionnement s'accompagne également d'un argumentaire appuyant fortement l'idée, voire la nécessité, d'un pouvoir décisionnaire des villes dans le domaine des migrations. Les villes souhaitent devenir des acteurs à part entière des processus de construction des politiques d'accueil, et non plus de simples exécutants (Bendel et al., 2019). Y sont par exemple mis en valeur le *political leadership* des villes ou encore l'importance des relations *city-to-city*, remettant donc en question l'unicité de l'échelon étatique pour organiser l'accueil des personnes migrantes. Or la culture politique et législative centralisée du système français ne rend que peu audibles ces arguments. Par exemple, Anne Hidalgo, comme bien d'autres maires de métropoles européennes, rappelle régulièrement le fait que « la prise en charge des migrants [...] relève de la compétence de l'État » (Hidalgo, 2018). Seulement, elle ne réclame pas, tout en soulignant au passage les manquements de ce dernier, plus de marges de manœuvre ou de pouvoir décisionnel à l'échelle locale, contrairement à d'autres villes européennes, comme Barcelone et Berlin, ou françaises, comme Grande-Synthe ou Grenoble.

À Paris, même si la Maire promeut une place forte des villes dans les processus nationaux et internationaux d'élaboration de l'accueil, telle qu'exprimée dans les tribunes co-signées avec les maires d'Athènes et de Rome (Kaminis, Hidalgo, Marino, 2015) ou bien avec ceux de New York et Londres (De Blasio, Hidalgo,

Khan, 2016), elle ne demande pas de nouvelles compétences. Elle s'en tient à rappeler la responsabilité de l'État de la situation humanitaire au nord de Paris, ce qui permet à la Ville de renforcer sa légitimité politique en montrant, par contraste, que celle-ci s'investit autant que possible depuis 2015 pour répondre aux besoins des personnes migrantes, mais aussi des riverains parisiens. Dans ce contexte, rejoindre un réseau de villes qui, comme *Solidarity Cities*, en appelle à une plus grande autonomisation et donc une plus grande responsabilisation des villes dans l'accueil des personnes migrantes, n'apparaît pas primordial pour la Ville de Paris au regard de sa stratégie politique, qui s'inscrit par ailleurs dans un jeu partisan entre une mairie socialiste et un gouvernement centriste (La République en Marche).

En conclusion, si l'exécutif parisien s'engage, notamment dans le contexte de la « crise des réfugiés », dans des coopérations interurbaines, c'est pour revendiquer une politique d'accueil et d'intégration à l'échelle internationale, alimenter ses politiques locales et construire l'image d'une « ville-refuge ». Début 2020, la capitale française est toujours confrontée à la présence de campements, et les équipes autour d'Anne Hidalgo continuent à interpellier les représentants de l'État afin que ces derniers évacuent et assurent l'hébergement des personnes migrantes. A cela s'ajoutent depuis 2017 une conflictualité partisane, moins présentes sous la présidence de François Hollande (Parti socialiste). Dans ce contexte, la création d'un nouveau centre humanitaire semble peu probable, et les échanges avec d'autres villes restent un soutien précieux pour la ville de Paris pour légitimer, ne serait-ce que symboliquement, sa position en faveur de l'accueil des exilés.

La participation de la capitale à des réseaux de villes ressemble finalement à un investissement à la carte. Ces derniers sont très peu mobilisés dans le cadre de l'élaboration de l'action publique parisienne. Cela s'explique par les intérêts divergents et la stratégie politique de l'exécutif, auxquels s'ajoutent la variable partisane, comme le montre l'action du groupe écologiste de Paris. L'investissement dans des réseaux fortement politisés est limité, comme en témoigne l'absence de Paris dans le réseau *Solidarity Cities*. Au contraire, les cas de Barcelone (Gebhardt, 2024) ou de Berlin (Bonn, 2024) nous montrent comment des villes européennes peuvent fortement s'engager dans des réseaux et s'en inspirer pour leurs politiques locales. La présence dans ce type de réseau ne semble pas être à l'ordre du jour de l'exécutif parisien. S'inscrivant dans un système politique centralisé et ayant des relations privilégiées avec l'État français, l'exécutif parisien apparaît plus réticent à l'égard des revendications politiques des villes solidaires et reste alors dans son champ de compétences légales. La réalité de l'appellation de « ville-refuge » que revendique Paris peut dès lors être questionnée. Face à

la récurrence des campements insalubres et à l'urgence humanitaire qui règne à Paris depuis 2015, certains formulent même l'hypothèse d'une constitution d'un « cycle du non-accueil » par la Ville, plutôt que la mise en place d'une politique d'hospitalité réelle et pérenne (Babels, 2018).

> RÉFÉRENCES

Ajuntament de Barcelona (2016), « Barcelona, Atenes, Berlín i Amsterdam impulsen la xarxa “Solidarity Cities”, d’ajuda mútua entre ciutats europees per a la gestió de la crisi de refugiats », Ajuntament de Barcelona.

Babels (2017), *De Lesbos à Calais : Comment l’Europe fabrique des camps*, Neuvy-en-Champagne, Le Passager clandestin.

Babels (2018), *Entre accueil et rejet : ce que les villes font aux migrants*, Lyon, Le Passager clandestin.

Béal V., Pinson G. (2009), « Du petit chose au '5th best mayor in the world'. Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l’action », *Pôle Sud*, 30 (1), pp. 7-29.

Bendel P., Schammann H., Heimann C., Stürner J. (2019), « Policy Paper : A Local Turn for European Refugee Politics : Recommendations for Strengthening Municipalities and Local Communities in refugee and asylum policy of the EU », *Heinrich Böll Foundation*.

Bonn L. (2024), « Berlin, une capitale européenne engagée », in Flamant A., Fourorot A.-C., Healy A. (eds) *Réseaux de villes et gouvernance des migrations*, Editions du PUCA.

Braudel F. (1979), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, Armand Colin.

Caponio T. (2010), « Conclusion : making sense of local migration policy arenas », in Caponio T., Borkert M. (eds), *The Local Dimension of Migration Policy Making*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 161-195.

Chateau P. (2015), « Migrants : quelles sont les villes françaises futures terres d’accueil des réfugiés ? », *L’Express*.

De Blasio B., Hidalgo A., Khan S. (2016), « Our Immigrants, Our Strength », *The New York Times*.

Eurocities (2010), *Charter on Integrating Cities*, Bruxelles.

Flamant A. (2017), « Les cadres de l’action publique locale en charge des po-

litiques d'intégration des étrangers. Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales », *Politique européenne*, 57 (3), pp. 84-115.

Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (2024), « S'investir dans les réseaux européens ou à l'échelle locale. Trois villes françaises face à la crise de l'accueil », in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Réseaux de villes et gouvernance des migrations*, Editions du PUCA.

Fourot A-C. (2007), « Gouvernance et apprentissage social au niveau local : la mise en place d'un programme d'initiative communautaire à Paris », *Politique européenne*, 22 (2), pp. 197-220.

France Info (2019), « Évacuation de campements de migrants à Paris : "Une partie des personnes se sont évaporées dans Paris", d'après l'adjointe à la mairie chargée de la solidarité », *France Info*.

France Terre d'Asile (2019), « Paris : les associations pointent un nombre "jamais vu" de migrants », *France Terre d'Asile*.

Furri F. (2017), « Villes-refuge, villes rebelles et néo-municipalisme », *Plein droit*, 115 (4), pp. 3-6.

Gebhardt D. (2024), « Ambitions municipalistes et engagement à long terme. Barcelone et le réseau *Eurocities* », in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Réseaux de villes et gouvernance des migrations*, Editions du PUCA.

Groupe écologiste de Paris (2017), « Paris, ville interculturelle ! », Communiqué de presse, mai 2017.

Healy A., Russeil S. (2015), « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau *Eurocities* et ses experts », *Politique européenne*, 49 (3), pp. 54-83.

Hidalgo A. (2018), Publication sur sa page officielle Facebook, 24.05.2018.

Höpel T. (2013), « Die Herausbildung kommunaler Europapolitik das Städte-Netzwerk *Eurocities* », *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 100 (1), pp. 23-42.

Huré M. (2009), « La création d'un réseau de villes : circulations, pouvoirs et territoires », *Métropoles*, 6.

Kaminis G., Hidalgo A., Marino I. (2015), « Le défi de la migration et le rôle des villes », La Croix, 13.05.2015.

La Cimade (2019), *Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. État des lieux*, La Cimade.

Le Bart C. (1992), *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone.

Le Galès P. (2003), *Le retour des villes européennes ? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de la FNSP.

Mairie de Paris (2015), Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés.

Mairie de Paris (2016a), Séance des mardi 29, mercredi 30 et jeudi 31 mars 2016 du Conseil municipal et départemental.

Mairie de Paris (2016b), « Dominique Versini à Grande-Synthe pour échanger sur l'accueil des réfugiés », Communiqué de presse, 20.05.2016.

Mairie de Paris (2016c), « Accueil des réfugiés : Dominique Versini en Allemagne pour un partage d'expériences », Invitation presse, juin 2016.

Mairie de Paris (2017a), Paris ville interculturelle, Rapport de la mission d'information et d'évaluation, mars 2017.

Mairie de Paris (2017b), « Paris Resilience Strategy », 100 Resilient Cities.

Mairie de Paris (2019a), Accueil et hébergement des réfugiés.

Mairie de Paris (2019b), Séance des 1er, 2, 3 et 4 avril 2019 du Conseil municipal et départemental.

Nations Unies (2016), Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19.09.2016.

Nations Unies (2018a), Pacte mondial sur les réfugiés.

Nations Unies (2018b), Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

Pasquier R. (2012), « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 141 (1), pp. 167-182.

Payre R. (2010), « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government : Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2), pp. 260-280.

Pierson P. (1993), « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45 (4), pp. 595-628.

Pierson P. (2000), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267.

Royoux D. (1997), « Réseaux de villes et logiques d'efficacité et d'équité », *Flux*, 27-28, pp. 17-24.

Strasbourg Eurométropole (2017), Vademecum sur l'accueil et l'intégration des réfugiés dans les villes européennes.

Strasbourg Eurométropole (2019), Manifeste pour un accueil digne des personnes migrantes vulnérables.

ZOOM SUR...

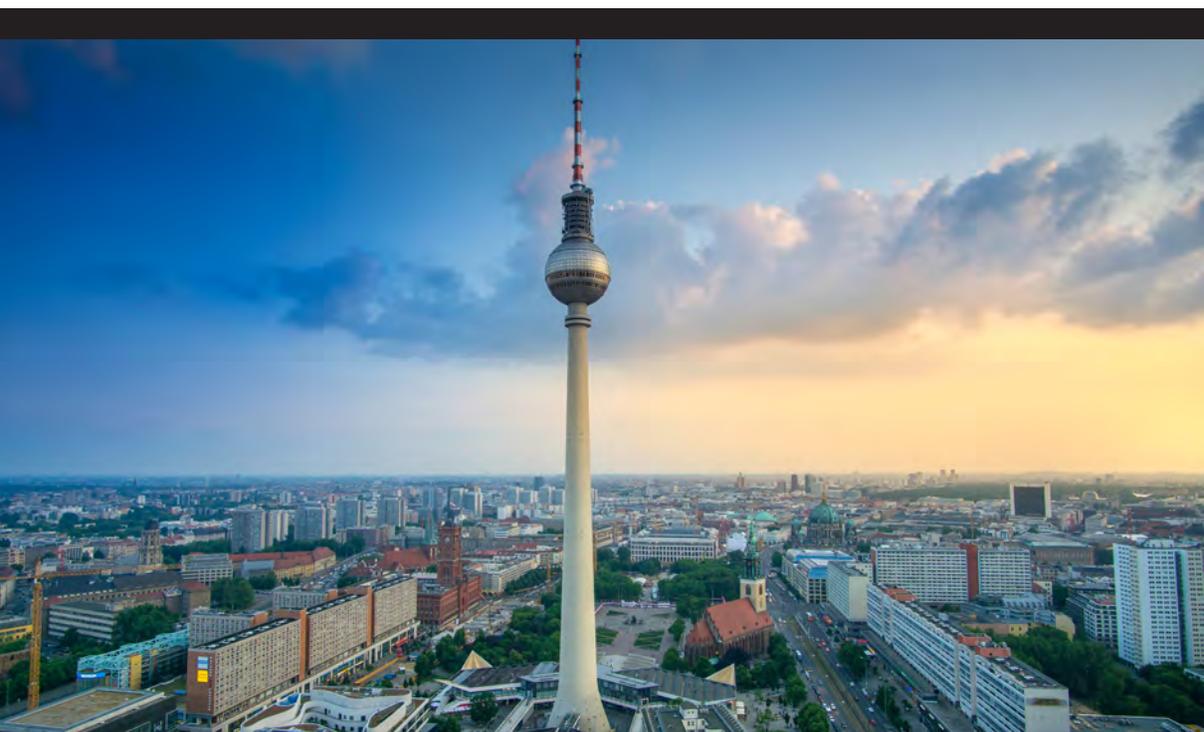
Berlin, une capitale européenne engagée

Laura BONN

Docteure en science politique

Université Sorbonne Nouvelle,

Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg



Depuis les années 1980, le Land de Berlin¹ cherche à défendre ses intérêts à l'échelle européenne, et à coopérer avec des villes et des régions en Europe, comme en témoigne l'ouverture de son bureau de représentation à Bruxelles dès 1989. Les politiques d'accueil et d'intégration des primo-arrivants représentent un axe de travail important pour son bureau de représentation bruxellois, notamment depuis l'augmentation en 2015 du nombre des demandeurs d'asile au sein de l'Union Européenne (UE). Berlin intègre aussi *Eurocities* dans les années 1990, ainsi que son groupe de travail Migration et intégration, ce réseau étant considéré par les représentants de la ville comme un interlocuteur privilégié des institutions européennes.

La capitale allemande est par ailleurs associée au programme *Inclusion de migrants et de réfugiés* de l'Agenda urbain pour l'UE, visant à promouvoir le rôle des villes dans les processus d'action publique européenne en matière d'accueil et d'intégration, et à favoriser l'accès des villes aux fonds de l'UE (European Commission, 2018). Dans le cadre de ce programme multi-niveaux², Berlin a été amené à échanger sur les enjeux comme l'hébergement, l'accès aux soins de santé, l'éducation et la formation professionnelle des personnes migrantes, avec les villes d'Amsterdam, d'Athènes, de Barcelone et d'Helsinki, mais aussi avec *Eurocities*, la Commission européenne, ou encore des États membres de l'UE.

Au lancement de ce programme partenarial européen en 2016, le Land de Berlin se sent particulièrement concerné³, la capitale allemande ayant connu l'année précédente une hausse importante du nombre de personnes migrantes⁴. Sa participation représente alors une opportunité pour informer les homolo-

¹ Institutionnellement, Berlin est une ville-État, nommé Land de Berlin, à la fois commune et Land (État fédéré).

² Sont membres du programme *Inclusion de migrants et de réfugiés* des villes (Amsterdam, Athènes, Barcelone, Berlin, Helsinki), des États (Danemark, Grèce, Italie, Portugal), ainsi que la Commission Européenne (DG HOME, DG REGIO, DG EMPL, JRC), la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, le Conseil des Communes et Régions d'Europe, le Comité Européen des Régions, le Conseil Européen pour les Réfugiés et les Exilés, la Banque Européenne d'Investissement, URBACT, le *Migration Policy Group*, et *Eurocities*.

³ Ce zoom sur Berlin s'appuie sur les recherches doctorales de Laura Bonn et notamment une enquête qualitative (entretiens) menée auprès des acteurs politiques de Berlin entre 2016 et 2019.

⁴ En 2015, Berlin enregistre 33 281 nouvelles demandes d'asile, contre 10 375 en 2014 (BAMF, 2015, 2016). Ces chiffres ne rendent pas compte du nombre exact de personnes arrivées à Berlin au cours de l'année 2015 - environ 54.000 (LAGeSo, 2015) -, un certain nombre d'entre elles ayant été réorientées vers d'autres *Länders* dans le cadre du système de répartition de demandeurs d'asile mis en place en Allemagne.

gues européens sur les expériences berlinoises et participer à des partages de connaissances sur les pratiques locales. La capitale se démarque des autres villes allemandes, par les importantes difficultés qu'elle rencontre à gérer l'afflux des demandeurs d'asile : les primo-arrivants sont contraints d'attendre devant les locaux de l'administration, à l'extérieur, durant des jours et des nuits, afin d'entamer les premières démarches, et d'obtenir une place d'hébergement ou des soins médicaux. Intégrer le programme *Inclusion de migrants et de réfugiés* lui offre aussi l'occasion de formuler des propositions sur l'accès des villes aux fonds de l'UE, sur la création de nouveaux instruments financiers (European Commission, 2018), même si Berlin rencontre moins de difficultés dans l'accès aux financements européens que d'autres villes, en raison de son double statut de ville-État, et des importantes ressources en découlant.

L'intégration (culturelle, économique, politique et sociale) représente un enjeu important de la politique berlinoise. Elle s'entend comme un processus global, s'adressant tant aux primo-arrivants, quels que soient leurs statuts, qu'aux résidents. Le Land de Berlin, dirigé par une coalition réunissant le parti social-démocrate (SPD), le parti de gauche *die Linke* et les Verts, tend à favoriser l'intégration le plus tôt possible, dès l'arrivée des personnes, et à utiliser les marges de manoeuvre légales dont il dispose, quitte à s'éloigner de la politique du gouvernement fédéral, critiqué pour son approche restrictive (Sénat de Berlin, 2018 ; Pfister, Engler, 2020). Par exemple, Berlin offre des cours d'allemand à tous les demandeurs d'asile, contrairement aux dispositifs nationaux qui favorisent les personnes considérées comme ayant de « bonnes chances » de pouvoir rester en Allemagne. Dans ce contexte, il n'est alors pas surprenant que la capitale ait adhéré au réseau *Solidarity Cities*, qui proteste contre le manque de solidarité des États européens (Flamant, Fourot, Healy, 2024).

Cet engagement politique se reflète aussi dans sa participation au réseau allemand des villes refuges *Städte Sicherer Häfen*, créée en 2019 pour faire pression sur le gouvernement afin d'accueillir, rapidement et directement, des personnes sauvées en Méditerranée par des associations, au-delà des quotas existants au sein du pays. Berlin est, au final, à la différence de la capitale française, très active dans les réseaux, afin d'encourager un changement des politiques d'accueil et d'intégration à l'échelle nationale et européenne et renforcer le rôle des villes en la matière (Pfister, Engler, 2020).

> RÉFÉRENCES

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015), *Das Bundesamt in Zahlen 2014*, Nürnberg.

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016), *Das Bundesamt in Zahlen 2015*, Nürnberg.

European Commission (2018), *Action plan : Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees*, Urban agenda for the EU.

Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (2024), « S'investir dans les réseaux européens ou à l'échelle locale. Trois villes françaises face à la crise de l'accueil », in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Réseaux de villes et gouvernance des migrations*, Editions du PUCA.

LAGeSo Landesamt für Gesundheit und Soziales (2015), « Flüchtlingsmanagement im Fokus », 04.11.2015, Berlin.

Pfister L., Engler M. (2020), Städte als Akteure der aktiven Flüchtlingsaufnahme. Das Beispiel Berlin, *FluchtforschungsBlog*, Netzwerk Fluchtforschung.

Sénat de Berlin (2018), « Angekommen in Berlin : Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter », 10.12.2018.



CHAPITRE 6

Ambitions municipalistes et engagement à long terme. Barcelone et le réseau *Eurocities*

Dirk GEBHARDT

*Associate professor
Universitat Pompeu Fabra, GRITIM,
Migration Work CIC*



.....

Lorsque Barcelone est apparue sur la carte des migrations internationales à la fin des années 1990, la ville s'est servie de l'Europe, et en particulier d'*Eurocities*, pour apprendre des expériences d'autres villes européennes. Elle est rapidement devenue une référence en raison de son engagement en faveur d'une perspective inclusive sur la migration. Cet engagement a jeté les bases de l'approche plus politique de la maire actuelle Ada Colau, qui cherche à remettre en question la façon dont les gouvernements nationaux et l'Union Européenne gèrent les migrations et l'asile.

Depuis la fin de la dictature franquiste en 1975, l'engagement européen et international est une caractéristique essentielle de la ville de Barcelone. Même si cet engagement est parfois perçu comme un moyen de se rendre visible sur la carte-monde et de renforcer son image de métropole cosmopolite, la municipalité tente d'aller au-delà de cette politique de l'image, en promouvant un agenda politique urbain clair, lisible et souvent émancipateur. Parmi les nombreux canaux et lieux d'action bilatéraux et multilatéraux utilisés par Barcelone dans le cadre de son engagement international dans le domaine de la migration, *Eurocities* a joué, et joue, un rôle-clé. Ce réseau, que Barcelone a contribué à mettre en place à la fin des années 1980, l'a accompagnée dans la mutation qui l'a faite passer d'une ville où l'immigration était pratiquement inexistante à la fin des années 1990, à une métropole ouverte, à peine vingt ans plus tard, reconnue au niveau international pour ses politiques d'accueil des migrants.

Ce chapitre¹ analyse l'engagement de la ville de Barcelone sur la question des migrations dans le cadre du réseau *Eurocities*². Il vise à comprendre les liens entre l'engagement européen de la ville en faveur des migrations et les évolutions du contexte politique local, de manière à identifier dans quelle mesure le premier est influencé par les secondes. Dans le domaine relativement nouveau de la recherche sur les réseaux transnationaux de villes, ce chapitre vise spécifiquement à contribuer à l'analyse du fonctionnement interne des réseaux de villes et à étudier de plus près la manière dont les représentants des villes s'engagent dans ces réseaux, avec leurs pairs et d'autres acteurs présents dans le système de gouvernance de l'Union européenne (UE), pour tenter de résoudre leurs problèmes locaux (Payre 2010 ; Flamant 2017 ; Caponio 2018). Ce chapitre aborde par ailleurs sur un cas très spécifique, celui de Barcelone, la question du poids du municipalisme dans la compréhension de l'engagement d'une ville dans les réseaux européens. Au-delà d'un simple plaidoyer pour la décentralisation, la déconcentration ou le localisme, le municipalisme envisage les villes comme un « front stratégique » en vue d'une « transformation progressiste » plus large qui va au-delà du local (Russell, 2019). Si, à Barcelone, et notamment depuis 2015, l'engagement sur la scène européenne semble confirmer une telle ambition municipaliste, celle-ci n'est pas systématiquement au fondement de l'engagement

¹ Version traduite, Gebhardt D. (2024) in Flamant A., Fourot A-C., Healy A. (eds) *Cities, City-Networks and the Governance of Migration*, Editions du PUCA.

² Cette analyse se base sur : 7 entretiens menés entre 2014 et 2019 avec plusieurs générations de personnels techniques et politiques de la Mairie de Barcelone ayant participé aux travaux de la ville sur les migrations ; l'engagement ponctuel de l'auteur auprès de la mairie en tant que chercheur et consultant depuis 2015 ; l'expérience de l'auteur en tant que conseiller politique sur les migrations et l'intégration au sein du secrétariat d'*Eurocities* entre 2008 et 2012.

d'autres villes, les villes n'étant pas davantage progressistes qu'elles ne l'étaient auparavant.

UNE AMBITION EUROPÉENNE RENFORCÉE PAR DES RELATIONS LOCALES DIFFICILES

La municipalité de Barcelone a, traditionnellement, des relations complexes avec ses échelons de gouvernement « supérieurs » : l'État et la Catalogne. L'État est perçu comme trop centraliste et conservateur. Cette impression, remontant à l'époque du régime franquiste durant laquelle la ville a été laissée à l'abandon, est actuellement renforcée par une politique régionale étatique perçue comme favorisant les liens avec Madrid au détriment de ceux avec Barcelone. Pour ce qui est de la région, les relations sont marquées depuis 40 ans par des tensions, celles d'une capitale régionale cosmopolite et progressiste très différente³ du territoire rural plus nationaliste et conservateur que constitue la Catalogne. La décision du Parlement régional catalan, en 1987, de supprimer le Conseil Métropolitain de Barcelone (CMB), dominé par les partis d'opposition, est l'une des mesures les plus marquantes de cette confrontation.

Ainsi, il n'est pas surprenant que Pasqual Maragall, le maire de Barcelone de la première période après la transition vers la démocratie (1982-1997), a considéré l'Union européenne comme une perspective prometteuse pour échapper au contexte national défavorable et chercher des opportunités à l'étranger. L'engagement de Pasqual Maragall sur la scène européenne est amplifié par sa foi en la subsidiarité et en la nécessité de promouvoir les villes comme les principales actrices de la construction de l'Union européenne, tant en termes démocratiques qu'économiques (McNeill, 2005). Cette ambition se concrétise par sa forte implication personnelle, principalement dans trois institutions prônant le rôle des villes sur la scène européenne : *Eurocities* (cofondateur du réseau, en 1986) ; le Conseil des Communes et Régions d'Europe (président entre 1991 et 1997) ; le Comité des régions (président entre 1996 et 1998). Aux fondements d'*Eurocities*, il y a le désir de Pasqual Maragall et des autres maires cofondateurs (Birmingham, Francfort, Lyon, Milan et Rotterdam) de voir les besoins économiques des villes européennes reconnus et de développer un corps de politiques urbaines

³ Depuis le rétablissement de la démocratie en Espagne, Barcelone a toujours été, à une exception près, gouvernée par des partis de gauche, essentiellement le Parti Socialiste Catalan (PSC), alors que le parti nationaliste de centre droit catalan *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC) a pratiquement constamment gouverné la Catalogne et cherché à limiter le rôle jugé trop influent de la capitale régionale.



▲ Barcelone, 2019 © Flickr

européennes. Au fur et à mesure que le réseau se consolide, avec la création, en 1992, d'un secrétariat à Bruxelles, et la mise en place de comités thématiques, l'engagement de Barcelone se diversifie également, couvrant de nombreuses thématiques du réseau (notamment le social, la culture, la mobilité, l'environnement). Au fil des ans, *Eurocities* devient le canal le plus développé et le plus durable (maintenu par toutes les administrations de la ville, depuis Pasqual Maragall) de l'engagement de Barcelone sur les questions européennes et les politiques d'immigration.

EUROCITIES : LA RECHERCHE D'UN SOUTIEN INTERNATIONAL DANS LES ANNÉES 1990-2000

Les politiques d'immigration et d'intégration sont devenues un sujet important de manière presque synchrone pour l'UE, *Eurocities* et la ville de Barcelone. L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et la réunion du Conseil de Tampere en 1999 ont défini le rôle de l'UE dans le domaine des migrations, et *Eurocities* a commencé à travailler intensivement sur le sujet par le biais de sa Commission des affaires sociales dès 2000. En même temps, pour un certain nombre

de raisons géographiques et historiques, dont des besoins importants en main-d'œuvre et un accès au territoire relativement facile, l'Espagne est devenue l'une des principales destinations européennes, et même mondiales, pour l'immigration. Le nombre de migrants augmente considérablement au début des années 2000, ce qui place le pays en seconde position des destinations d'immigration à l'échelle mondiale, juste derrière les États-Unis (Arango, 2013). Cette tendance est encore plus forte à Barcelone, l'une des principales destinations en Espagne. D'abord originaires de pays africains et, par la suite, d'Amérique Latine et d'Asie, les personnes migrantes ont contribué à diversifier très rapidement la population de la ville : avec l'arrivée de plus de 200 000 migrants en 6 ans, le pourcentage de la population non espagnole passe de moins de 3 % en 1999 à 16 % en 2005⁴.

Dans le contexte du « modèle de migration de l'Europe du Sud » qui attire de la main-d'œuvre en dehors des voies de migration légale (King, 2000), une part importante des nouveaux résidents à Barcelone aux débuts des années 2000 n'a pas de permis de séjour et est, de ce fait, extrêmement vulnérable. Tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, le défi que Barcelone doit affronter est d'une ampleur et d'une complexité presque inédites en Europe. Si le conseil municipal, alors dirigé par le maire socialiste Joan Clos, et la société civile ont relevé ce défi avec une posture remarquablement favorable à l'immigration, la ville s'est trouvée seule à gérer la nouvelle situation : l'État espagnol (gouverné depuis 1996 par José María Aznar du Parti populaire conservateur) a quant à lui profité de sa nouvelle majorité absolue en 2000 pour adopter une réforme de la loi des étrangers limitant⁵ les possibilités de régularisation des nouveaux arrivants. Le Président José María Aznar justifie ce durcissement avant tout en s'appuyant sur la position restrictive du Conseil de Tampere sur les personnes migrantes en situation irrégulière. La *Generalitat de Catalunya* (dirigée par Jordi Pujol du CDC de centre droit) a d'abord fait profil bas en raison de son manque d'expertise officielle dans le domaine de l'immigration. Dans ce contexte politique tendu, le mécontentement des migrants à Barcelone concernant le manque de possibilités de régularisation de leur statut s'est accru et a conduit à une grève de la faim de centaines de sans-papiers rassemblés dans une église du centre-ville et par l'occupation, toujours en centre-ville, de la *Plaça Catalunya*, en 2001⁶.

⁴ À l'heure actuelle, environ 25 % de la population de la ville de Barcelone est née hors d'Espagne.

⁵ Une loi plus restrictive que celle qui venait d'être adoptée juste avant les élections, alors que José María Aznar gouvernait en minorité.

⁶ La police municipale mit plusieurs mois à évacuer cette place.

Selon Jordi Plana, alors conseiller du maire adjoint aux services sociaux et par la suite directeur de la planification de la recherche et du développement des services sociaux, la municipalité de Barcelone s'est engagée à intégrer les nouveaux arrivants, mais manque d'expérience pour apporter des réponses à cette situation. Hormis le *Service d'Aide aux Immigrants et aux Réfugiés* (SAIER), service de premier accueil mis en place dès 1989, et un premier plan interculturel, plus théorique que concret, adopté par la ville en 1997, cette dernière ne dispose d'aucuns moyens pour l'intégration des nouveaux arrivants. La ville se tourne dès lors vers *Eurocities*, à la recherche d'idées et de soutiens de la part de villes ayant une plus grande expérience en matière d'immigration internationale. À *Eurocities*, Jordi Plana rencontre le directeur des affaires sociales de Rotterdam, Gerard Oude Engberink, considéré comme « l'élément moteur du travail d'*Eurocities* sur les migrations »⁷, et représentant une ville ayant une expérience considérable et une vision progressiste des politiques d'immigration⁸. Les deux villes structurent alors le travail d'*Eurocities* en matière de migration avec deux actions programmatiques : un rapport intitulé « Immigration et intégration au niveau local » (*Eurocities Social Welfare Committee*, 2003), établi en 2003 à partir d'une enquête auprès des membres de la Commission des Affaires sociales du réseau⁹, et une première déclaration politique sur la migration, intitulée « Contribution à une bonne gouvernance pour l'accueil et l'Intégration des immigrants et des demandeurs d'asile », publiée la même année (*Eurocities*, 2003).

Le rapport « Immigration et intégration au niveau local » vise à mettre au jour le phénomène migratoire pour les autorités locales et les autres acteurs de l'espace public local, à souligner les questions que ce phénomène suscite et à présenter comment l'ensemble de ces acteurs locaux peut agir (*Eurocities Social Welfare Committee*, 2003). Sans surprise, dans la partie qui traite des différents profils des villes participantes, Barcelone met alors en exergue le dilemme principal que constituent les immigrants sans-papiers : « la ville se trouve obligée de répondre aux besoins d'un nombre croissant de personnes, sans même avoir la responsabilité légale de le faire et sans aucun moyen pour résoudre le problème de l'obtention des papiers, cette dernière étant de la responsabilité du gouvernement central » (*Eurocities Social Welfare Committee*, 2003).

⁷ Entretien avec Jordi Plana, 2019.

⁸ À cette période du moins, c'est-à-dire avant le succès du controversé Pim Fortuyn, qualifié d'extrême-droite par la majorité des observateurs, et de son mouvement aux élections municipales de 2002.

⁹ Autres villes participantes : Aarhus, Anvers, Birmingham, Bristol, Gênes, Gand, Helsinki, Madrid, Tampere, La Hague, Turku, Vienne.



▲ Barcelone © Flickr

La « Contribution à une bonne gouvernance pour l'accueil et l'intégration des immigrants et des demandeurs d'asile » pose les bases d'une position pragmatique et inclusive devant guider le travail d'*Eurocities* en matière de migrations. Elle énumère de nombreux principes communs, dont la participation des organismes communautaires aux politiques urbaines, l'engagement à lutter contre la discrimination, la mise à disposition de soins de santé et d'éducation ainsi que le droit de vote pour tous. D'une importance cruciale, la déclaration refuse surtout de classer les immigrants en fonction de leur statut : « lorsque le terme "nouvel arrivant" est utilisé, il se réfère aussi bien aux immigrants qu'aux demandeurs d'asile (y compris les personnes sans-papiers) » (Eurocities, 2003). Cette publication, qui précède les principes de base communs de l'Union européenne sur l'intégration énoncés fin 2004 (Council of the European Union, 2004), se distingue ainsi par l'importance qu'elle accorde à l'inclusivité et aux spécificités des villes.

Bien que Barcelone établisse rapidement, dès 2002, un premier plan municipal pour l'immigration, ainsi qu'un plan connexe pour l'accueil des nouveaux arrivants, son rôle de leader au sein d'*Eurocities* en matière de migration à cette époque ne peut pas uniquement s'expliquer par l'expérience de la ville dans ce domaine. Ce rôle au niveau européen s'appuie sur un engagement local fort

pour l'inclusion des immigrants et sur la situation migratoire exceptionnelle de la ville¹⁰. Cet engagement local a été perçu comme une sorte d'expérimentation sociale par des praticiens d'autres villes qui se sont intéressés fortement aux manières d'agir de Barcelone. Ceci a contribué au fait que Barcelone devienne une référence au sein de l'UE en termes d'ouverture, de cosmopolitisme et de progressisme.

Cependant, l'engagement de la ville au sein d'*Eurocities* est alors avant tout assuré par Jordi Plana, conseiller du maire adjoint aux services sociaux. Il n'est pas soutenu par les élus de la ville, qui hésitent à participer à des échanges européens dans un domaine d'action qui ne leur est pas familier et qui leur paraît probablement peu vendeur en termes électoraux. Quels qu'en soient les motifs, ce rôle de leader sans soutien politique implique pour Jordi Plana de représenter la ville de Barcelone y compris dans des forums politiques, à l'instar du débat entre élus qui s'est tenu lors de la Conférence Metropolis de Rotterdam en 2001.

LES ANNÉES 2010 : RENFORCEMENT DES POLITIQUES D'INTÉGRATION ET LEADERSHIP AU SEIN D'EUROCITIES

L'engagement politique de Barcelone en matière d'immigration par le biais d'*Eurocities* s'intensifie dans les années qui suivent, sous l'administration du nouveau maire Jordi Hereu (PSC) qui prend ses fonctions en 2006. La nouvelle administration crée le poste politique de commissaire à l'immigration et aux affaires interculturelles (occupé par Dani de Torres) et met en place une direction travaillant spécifiquement sur l'accueil des nouveaux arrivants et les affaires interculturelles (fonction alors exercée par Ramon Sanahuja). La nouvelle administration continue à développer les politiques d'accueil, en coopération avec les organismes communautaires, et met en place un plan interculturel spécifique affinant le modèle défini au cours de la décennie précédente. Les nombreuses actions politiques mises en exergue par la ville de Barcelone lors de forums européens – dont son réseau d'accueil, sa stratégie anti-rumeurs¹¹ ou son programme de soutien aux jeunes, aux femmes et aux hommes impliqués dans le regroupement familial – prennent forme à cette époque.

¹⁰ Entretien avec Jordi Plana, 2019.

¹¹ La stratégie Anti-Rumeurs a été lancée en 2010 dans le cadre des actions du Plan interculturel de Barcelone. Elle consiste en une méthodologie qui permet d'identifier les rumeurs et les mythes qui circulent dans la ville sur les migrants, de manière à ce que les citoyens les combattent.

Le départ de Jordi Plana du conseil municipal donne un coup de frein à l'implication de Barcelone dans le travail d'*Eurocities* sur la migration. A l'invitation directe de l'un des employés du bureau bruxellois d'*Eurocities*, la ville se réengage néanmoins à nouveau dans le groupe de travail sur la migration et l'intégration, le WG *Migration and Integration*, en accueillant une réunion du groupe en 2008, puis en présidant le groupe de travail en 2009. C'est à cette époque qu'*Eurocities* lance *Integrating Cities Process*, une « marque » reprise de la ville de Rotterdam, qui a organisé une première conférence *Integrating Cities* avec des fonctionnaires de la Commission européenne en 2006. Sous cette étiquette, *Eurocities* mène une série de projets d'évaluation collégiale (financés par l'INTI et le Fonds européen d'intégration) et poursuit la tenue des conférences *Integrating Cities*. En 2010, *Eurocities* publie sa deuxième déclaration politique capitale : la Charte *Integrating Cities*. Par rapport à la « Contribution sur la bonne gouvernance » de 2003, cette charte est de nature plus technique et structure les engagements des villes en matière d'intégration des personnes migrantes en fonction de leurs rôles (décideurs politiques, prestataires de service, employeurs, acheteurs de biens et de services). Lors de son lancement en 2010, la Charte est signée par 17 villes, dont Barcelone¹². Elle s'accompagne d'un mécanisme de suivi de l'élaboration des politiques municipales d'intégration, qui donne lieu à trois rapports en 2013, 2015 et 2018.

En 2011, la capitale catalane connaît sa première alternance politique, passant de la gauche au centre droit (*Convergència Democràtica de Catalunya*), avec l'arrivée d'un nouveau maire, Xavier Trias. Ce changement n'a toutefois pas d'incidence notable sur la position de la municipalité en matière d'immigration. L'orientation initiale du modèle d'intégration et d'interculturalité de Barcelone qui a été portée, depuis la fin des années 1990, par un large consensus entre les partis politiques locaux et par le soutien de l'administration municipale et de la société civile, ne connaît que peu de changement. Bien que le nouveau commissaire à l'intégration soit moins présent dans les travaux à l'échelle européenne, Ramon Sanahuja continue à travailler en tant que directeur de l'intégration des nouveaux arrivants et président du groupe de travail d'*Eurocities* sur la migration. En tant que représentant de la ville de Barcelone, il contribue à diffuser les positions et les pratiques de la ville sur ses politiques d'intégration à travers l'Europe.

¹² Elle est ensuite ratifiée par plus de 39 villes en 2019.

LA « CRISE DES RÉFUGIÉS » : VOLONTÉ MUNICIPALISTE ET ACTIVISME POLITIQUE

Comme cela a été le cas en 1999, l'année 2015 constitue un tournant radical dans la gouvernance des migrations et de l'asile pour l'UE, Eurocities et la Ville de Barcelone. Ce changement est essentiellement dû à l'afflux de réfugiés en Europe et à l'incapacité de l'Union européenne à trouver des solutions politiques à ce problème. En outre, comblant un certain retard, l'Espagne et Barcelone deviennent alors, pour la première fois, des destinations de choix pour les réfugiés, mettant ainsi à jour la modestie des moyens débloqués par les gouvernements espagnols dans ce domaine et les limites importantes du système centralisé d'accueil des réfugiés¹³.

La manière dont Barcelone réagit à la « crise des réfugiés » au niveau local, et en Europe, est finalement davantage liée à un changement du contexte politique local. La plateforme citoyenne *Barcelona en Comú*, formée de nouveaux mouvements citoyens issus des protestations du 15-M de 2011 et des partis traditionnels de la gauche et des verts, remporte les élections municipales de 2015, et Ada Colau, une militante du droit au logement, devient maire de Barcelone. À partir des prises de positions de ce mouvement social, la nouvelle municipalité réinterprète de manière radicale l'activisme international de la ville que Pasqual Maragall a initialement conçu. Plus qu'un simple mot d'ordre, le municipalisme devient un terme clé pour le conseil municipal, donnant à la ville un levier important pour promouvoir, à tous les niveaux, des politiques émancipatoires en collaboration avec des villes de même sensibilité.

Cette idée trouve également un écho dans la position de la ville sur les migrations, bien que la vision d'Ada Colau d'une ville ouverte et accueillante, engagée dans les droits de l'homme, se heurte à la passivité du gouvernement espagnol dans la gestion de la « crise des réfugiés », comme à la volonté de l'Union européenne de diminuer les flux migratoires. En réponse à la crise, Ada Colau proclame Barcelone « ville-refuge »¹⁴ et critique les gouvernements nationaux qui ne prennent pas en compte le drame humain des personnes mourant en Méditer-

¹³ Les demandes d'asile en Espagne ont été multipliées par 10, passant de 5 600 en 2014 et à 54 000 en 2018 (Eurostat), ce qui a entraîné des goulets d'étranglement et des manques dans l'ensemble du système d'assistance (procédures d'asile retardées, places d'hébergement insuffisantes).

¹⁴ En 2007, Barcelone avait déjà accueilli par exemple le sommet *Fearless Cities* qui avait dans sa programmation une table ronde sur les villes sanctuaires et les villes-refuges.

ranée. Sans aucune compétence formelle dans le domaine de l'asile, la ville met ainsi en place en 2015, avec ses propres ressources, une politique de ville-refuge accueillant les réfugiés, nomme un commissaire aux réfugiés et augmente ses activités à l'international en s'associant avec des villes ayant la même sensibilité en Espagne et en Europe, pour dénoncer l'inactivité des États membres. Le Plan ville-refuge illustre bien cette ambition municipale en matière de politiques d'asile : « en quelques mois, de nombreux pays européens ont été submergés par l'arrivée de réfugiés. Au lieu de fermer les frontières et d'ignorer le phénomène, il est impératif d'avoir une réponse coordonnée, forte et commune par tous les acteurs européens, dans le plein respect du droit international. À cet égard, les municipalités doivent avoir un rôle moteur, car c'est dans les villes que le plus grand nombre de réfugiés s'installe et c'est à partir des villes que des mesures doivent être coordonnées et mises en œuvre pour garantir non seulement l'arrivée mais aussi l'installation et l'intégration des réfugiés » (Ajuntament de Barcelona, 2015). L'investissement de la ville dans le domaine des politiques d'asile se traduit aussi par la prise en charge des réfugiés par le service d'intégration des nouveaux arrivants (SAIER) et par le financement de l'hébergement des réfugiés (bien qu'en nombre modéré) pour combler les lacunes du système centralisé espagnol, ou encore par une subvention à *Proactiva Open Arms*, un organisme catalan de sauvetage de vies humaines en Mer Méditerranée.

La nouvelle administration municipale accentue son engagement dans les réseaux de villes afin de créer des alliances et des échanges avec des municipalités et des mouvements sociaux partageant les mêmes idées. Dans le cadre d'*Eurocities*, Barcelone, en collaboration avec Athènes, Berlin et Amsterdam, est à l'origine de *Solidarity Cities*, une initiative visant à promouvoir une solidarité entre villes dans le cadre de la « crise des réfugiés » par le biais d'une aide mutuelle et de l'engagement des villes à prendre en charge la relocalisation de réfugiés. Si la « Contribution à une bonne gouvernance pour l'accueil et l'intégration des immigrants et des demandeurs d'asile » d'*Eurocities* de 2003 constitue déjà une version plus inclusive des principes de base communs de l'UE, *Solidarity Cities* est la réponse municipale au programme de solidarité de l'UE, porté par l'accord de 2015 sur la réinstallation des réfugiés d'Italie et de Grèce dans d'autres États membres¹⁵. Alors que l'initiative de l'UE échoue rapidement, en raison de la réticence de nombreux États membres, *Solidarity Cities* œuvre, au moins au niveau des déclarations des maires, en faveur de l'accueil des réfugiés par le biais d'échanges d'expériences à des échelles réduites et de soutien mutuel entre

¹⁵ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

différentes villes. Selon Ignasi Calbó, commissaire de Barcelone ville-refuge, le message politique de *Solidarity Cities* est effectivement destiné aux États : « si les villes peuvent travailler ensemble, les États le peuvent aussi ! »¹⁶. Cela se traduit notamment par un accord entre Barcelone, Amsterdam et Athènes, pour accueillir sur leur territoire des réfugiés arrivés dans la capitale grecque. Cette action a été la plus controversée du réseau. Même si les gouvernements néerlandais et espagnol ont finalement refusé d'accueillir ces populations, cet accord peut être perçu comme un modèle potentiel pour un système plus localisé de relocalisation des réfugiés en Europe.

Entre 2015 et 2017, la maire Ada Colau, la maire adjointe responsable des affaires sociales (et présidente du Forum des Affaires sociales d'*Eurocities*) Laia Ortiz, ainsi qu'Ignasi Calbó, participent très activement, au nom d'*Eurocities*, aux débats de l'UE sur la politique d'asile. En tant que membre du Comité exécutif du réseau, présidente de son Forum des affaires sociales et membre de longue date de son groupe de travail sur la migration et l'intégration, la ville de Barcelone a ainsi joué un rôle essentiel en contribuant, par l'intermédiaire d'*Eurocities*, à la formulation d'une position urbaine sur la « crise des réfugiés ». Outre les critiques sévères à l'égard des politiques nationales des États européens, les principaux messages centraux émis dans le cadre de cet engagement visent à réclamer un rôle prépondérant pour les villes dans la gestion des migrations et de l'asile, et à dénoncer le manque de financements dont elles peuvent bénéficier. L'un des points saillants de cette critique concerne plus précisément l'administration par le gouvernement espagnol du Fonds Asile Migration Intégration (FAMI). Une administration jugée opaque et excluant complètement les villes. Ce problème, soulevé par Ramon Sanahuja depuis des années par l'intermédiaire du *WG Migration and Integration*, est alors systématiquement repris par les responsables politiques de la ville, qui parviennent ainsi à s'entretenir avec les commissaires européens, bénéficiant du nouvel intérêt des médias concernant le rôle des villes dans le processus de migration. Dans l'un des nombreux articles et commentaires éditoriaux publiés par la presse économique et les quotidiens de l'UE sur le positionnement des villes par rapport à la « crise des réfugiés », Laia Ortiz résume ainsi l'orientation de la ville de Barcelone : « les villes européennes [...] ont montré que nous sommes prêts à relever le défi, mais nous avons besoin d'aide pour continuer notre travail dans de bonnes conditions. En l'état actuel des choses, les villes ne peuvent pas accéder directement au financement de l'UE pour l'accueil et l'intégration des réfugiés. Il faut que cela change : nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre que les financements passent par les au-

¹⁶ Entretien avec Ignasi Calbó, 2016.

torités nationales alors que les réfugiés cherchent désespérément un abri dans nos villes. Nous savons également, grâce à nos collègues du réseau *Eurocities*, que de nombreuses autres villes sont prêtes à accueillir des réfugiés. Nous permettre de mettre en place un programme de relocalisation de ville à ville serait un moyen positif de soulager les villes grecques et italiennes et de répartir les réfugiés dans d'autres villes qui ont la capacité de les accueillir et de les intégrer »¹⁷.

La présence politique accrue de Barcelone dans les politiques de l'UE en matière d'asile et d'immigration n'a pu être aussi efficace que grâce au travail que la ville a accompli pendant plus d'une décennie dans le domaine des migrations au sein d'*Eurocities*, s'assurant ainsi un rôle de leader. En effet, les déclarations politiques sont allées de pair avec la poursuite d'un travail plus technique par le biais d'*Eurocities*, comme la participation de la ville au *Partenariat de l'Agenda Urbain sur l'inclusion des migrants et des réfugiés*. Cette nouvelle instance, créée en 2016 dans le cadre du Nouvel Agenda Urbain, a rassemblé le secrétariat d'*Eurocities* et les représentants des villes d'Amsterdam, d'Athènes, de Barcelone, de Berlin et d'Helsinki (toutes membres de *Solidarity Cities* et du *WG Migration and Integration* d'*Eurocities*) ainsi que des représentants de la Commission européenne et des États membres. Ainsi l'Agenda Urbain a-t-il servi de forum aux villes critiquant leur manque de reconnaissance en tant que groupes cibles du FAMI, une critique énoncée dans les recommandations de ce partenariat concernant le financement de l'intégration européenne dans la période post-2020. Cette critique est finalement reprise par la Commission européenne dans son projet de règlement pour le FAMI post-2020, un projet qui réduit la part du fonds sous contrôle des États membres de 88 % à 60 % (European Commission, 2018, article 9.6).

Barcelone a également continué à travailler sur un enjeu inscrit de longue date à son agenda politique local et s'alignant désormais avec l'engagement d'Ada Colau en faveur des droits de l'Homme : la reconnaissance des personnes migrantes sans permis de séjour comme publics des politiques locales d'inclusion. Non seulement le conseil municipal a adopté des mesures pour éviter les situations irrégulières et garantir que tous les services financés localement (par exemple pour l'éducation et la formation, l'aide sociale, la culture) puissent être accessibles aux migrants en situation irrégulière (Ajuntament de Barcelona, 2017), mais la ville a également inscrit la question à l'agenda politique européen. En tandem avec Utrecht, Barcelone a dirigé les réunions d'un groupe de 11

¹⁷ Laia Ortiz, « L'Europe doit donner à ses villes les moyens de répondre à la crise des réfugiés », *EU Observer*, 7 janvier 2017.

villes d'*Eurocities* autour d'un projet pour les personnes migrantes en situation irrégulière en Europe, initié par les chercheurs Sarah Spencer et Nicola Delvino (Delvino, 2017). Ce projet a permis de produire des recommandations, pour les villes ainsi que pour les autres échelons de gouvernement, sur l'intérêt public et les arguments juridiques à mobiliser pour la reconnaissance de la présence de personnes sans-papiers dans les villes (Delvino, Spencer, 2019). Il a en outre révélé la posture favorable de certaines villes à la prise en charge des personnes en situation irrégulière, tout en favorisant le développement de débats sur ce thème. Alors que ce sujet avait auparavant été occulté, cette initiative a ouvert la voie à une réflexion de la Commission européenne sur les conditions de séjour de ces personnes migrantes qui va au-delà des questions de détention et de procédures de retour¹⁸.

En conclusion, Barcelone est devenue, en moins de deux décennies, une destination majeure pour les personnes migrantes et les réfugiés. L'engagement européen a fait partie intégrante des efforts de la ville pour favoriser l'inclusion des nouveaux arrivants. Cet engagement est le fruit des relations tortueuses entre Barcelone et les gouvernements catalan et espagnol. Source d'inspiration lorsque la ville est devenue une destination de migration internationale, il a ensuite été l'objet d'un investissement stratégique de la part des dirigeants barcelonais en matière de politiques d'asile et d'intégration. Ainsi, l'engagement européen de Barcelone a clairement dépassé le cadre de l'internationalisation, du marketing de la ville ou d'un programme symbolique, car il a été guidé par des objectifs politiques concrets et par la volonté de travailler en confiance et en harmonie avec l'Union européenne. Depuis le programme de décentralisation économique de Pasqual Maragall jusqu'à l'orientation centrée sur les droits de l'Homme d'Ada Colau, en passant par les postures moins engagées des trois maires qui ont gouverné la ville entre temps, les édiles municipaux barcelonais ont tous partagé une vision d'émancipation et d'affirmation assumée du pouvoir au niveau local.

Le cas de Barcelone apporte plusieurs enseignements sur les facteurs de succès des réseaux de villes européens et leurs activités connexes, dont l'efficacité a parfois été mise en doute, souvent à juste titre (Caponio, 2018). Un premier facteur de succès de l'implication de Barcelone est son engagement constant en matière d'immigration, tant dans ses politiques locales qu'au niveau européen, ce qui s'est révélé être fondamental pour la légitimité de la ville et pour consolider ses capacités à naviguer dans les arcanes complexes des politiques

¹⁸ Entretien avec Ramon Sanahuja, 2019.

de l'UE. Un deuxième facteur de succès, auquel la ville n'est parvenue qu'à partir de 2015, est la coordination entre personnels techniques et élus. En étant légitime et mobilisée, en sachant quelles ressources utiliser ainsi qu'en connaissant les sites et les moments opportuns pour rentabiliser son investissement, Barcelone a prouvé que l'engagement européen dans les réseaux peut être un vecteur important des ambitions des villes, aspirant à une gouvernance et des politiques supranationales intégrant davantage le niveau local.

> RÉFÉRENCES

Ajuntament de Barcelona (2015), *Mesura de Govern 'Barcelona, Ciutat Refugi'*, Ajuntament de Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (2017), *Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda*, Ajuntament de Barcelona.

Arango J. (2013), « Exceptional in Europe ? Spain's experience with immigration and integration », Washington D.C., Migration Policy Institute.

Caponio T. (2018), « Immigrant integration beyond national policies ? Italian cities' participation in European city networks », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44 (12), pp. 2053-2069.

Delvino N. (2017), « European Cities and Migrants with Irregular Status : Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services », Report for the 'City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe'.

Delvino N., Spencer S. (2019), « Migrants with Irregular Status in Europe : Guidance for Municipalities », COMPAS.

Council of the European Union (2004), « 2618th Council Meeting. Justice and Home Affairs », Justice and Home Affairs Council, 14615/04.

Eurocities (2003), *Contribution to Good Governance concerning the Reception and Integration of Immigrants and Asylum Seekers*, Bruxelles.

Eurocities (2010), *Charter on Integrating Cities*, Bruxelles.

Eurocities Social Welfare Committee (2003), *Immigration and Integration at the local level*, Summary Report, Barcelona – Rotterdam, Bruxelles.

European Commission (2018), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund*, COM (2018) 471 final, 2018/0248, European Commission.

Flamant A. (2017), « Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers », *Politique européenne*, 3, pp. 84-115.

King R. (2000), « Southern Europe in the changing global map of migration », in King R., Lazaridis G., Tsardanides C.G. (eds), *Eldorado or fortress ? Migration in Southern Europe*, London : Palgrave Macmillan, pp. 3-26.

McNeill D. (2005), *Urban change and the European left : tales from the new Barcelona*, New York : Routledge.

Payre R. (2010), « The importance of being connected. City networks and urban government : Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2), pp. 260-280.

Russell B. (2019), « Beyond the local trap : New municipalism and the rise of the fearless cities », *Antipode*, 51 (3), pp. 989-1010.

ZOOM SUR...

Gand, une dynamique partenariale

Compte rendu d'entretien avec **Buyst MAAIKE**,
Chargée de mission *Immigration et intégration*
au service *Bien-être et Égalité* de la ville de Gand

Propos recueillis par Anouk FLAMANT et Aisling HEALY



Avec plus de 260 000 habitants en 2019, la ville de Gand, au Nord-Ouest de la Flandre, est la deuxième ville la plus peuplée de Belgique. Elle en est aussi l'une des plus cosmopolites : 160 nationalités y sont représentées. Parmi les habitants de la ville, 30% sont issus de l'immigration et la moitié de cette population est mineure. Les premiers mouvements migratoires d'envergure concernent les Turcs, arrivés dans la ville dès les années 1960 à la recherche d'un emploi dans l'industrie textile ou la sidérurgie. D'abord temporaires, ces migrations se sont rapidement avérées définitives, débouchant sur la naturalisation de nombreux travailleurs turcs et de leurs familles au fil du temps. Il en est de même pour les Marocains, qui constituent une part importante de la population immigrée vivant à Gand. Le processus d'élargissement de l'Union européenne en 2004 a enclenché de nouveaux mouvements de populations intra-européennes, notamment depuis la Bulgarie. Ces dernières années, le profil migratoire gantois est marqué par des arrivées de réfugiés et de demandeurs d'asile. Les 300 réfugiés officiellement recensés à Gand sont majoritairement originaires de Syrie, d'Afghanistan, de Somalie et d'Erythrée.

L'une des actions les plus emblématiques de la mobilisation de Gand lors de la « crise de l'accueil » est la mise en place d'une *Refugee Task Force* dès le mois d'août 2015 et d'une plateforme dédiée à la prise en charge des demandeurs d'asile. Partant du constat que la politique d'intégration en Belgique débute uniquement lorsque le statut de réfugié est accordé, la municipalité gantoise fait le pari de débiter le processus d'intégration dès l'arrivée des demandeurs d'asile, qu'ils deviennent *in fine* réfugiés ou non. Ainsi, ils sont pris en charge le jour même de leur arrivée en se voyant proposer hébergement, cours de néerlandais, scolarisation des enfants, aide à la recherche d'emploi, accès aux soins, accès aux loisirs, etc. Cette *Refugee Task Force* constitue un espace d'échanges et de coordination des activités d'intégration en réunissant les services municipaux concernés, les associations locales et nationales d'entraide, les entreprises privées et les citoyens gantois. « Construire des ponts » entre l'ensemble des acteurs est la pierre angulaire de cette task force afin de créer les meilleures conditions d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés extra-européens. Créer des espaces d'échanges permet d'apaiser les discours de haine qui ont pu être liés à l'arrivée de populations étrangères dans la commune. La ville de Gand souhaite d'ailleurs dupliquer cet outil pour les populations Roms, encore fortement discriminées, et pour laquelle les rejets de la population sont encore massifs.

Gand a reçu en juin 2017 le label « Refugee Solidarity » décerné par le programme européen URBACT, pour sa *task force* et sa politique d'intégration des

réfugiés. Cette récompense marque l'aboutissement d'un engagement soutenu de la municipalité dans les réseaux transnationaux de villes ayant pour objet les migrations. Gand est une ville motrice du *Forum Affaires Sociales d'Eurocities*, au sein duquel elle participe aux groupes de travail *Migration et Intégration et Inclusion des Roms*. La ville de Gand a présidé ces groupes de travail au milieu des années 2000. Son bourgmestre, Daniel Termont, a présidé le réseau *Eurocities* de 2016 à 2018. L'investissement dans un réseau « pragmatique » comme *Eurocities* est complété par une présence dans d'autres réseaux d'échanges, comme la coalition européenne des villes contre le racisme (ECCAR). Cet engagement dans les réseaux européens permet à Gand de se positionner plus facilement sur des appels à projets comme ceux du programme URBAN dans les années 2000, du *Fonds Social Européen* (FSE), du *Fonds Asile Migration Intégration* (FAMI), ou du programme URBACT, grâce au développement de relations partenariales avec d'autres villes européennes. Aux yeux de ses édiles, ces réseaux constituent pour la ville de Gand des outils d'interpellation des institutions européennes et nationales sur les insuffisances des politiques migratoires.

BIOGRAPHIE DES AUTEUR.E.S

Bella AUNG est doctorante en science politique à l'Université Queen's (Kingston, Canada). Elle est également assistante de recherche au *Royal Military College of Canada*. Elle étudie l'impact des conflits ethniques et de l'activité des partis politiques sur les représentations électorales des minorités ethniques à Myanmar. Ses recherches portent plus largement sur les élections, les conflits ethniques et le rôle des femmes en politique. Elle est notamment spécialiste de la vie politique en Amérique du Nord et en Asie du Sud-Est.

Johanna BERTHOU, Florence LENERTZ, Fanny BOUCHET LIOU, Tifène DUCOTTET et Marie-Aude SALOMON sont titulaires du master Altervilles en politiques publiques urbaines de l'Université Jean Monnet Saint-Étienne, en partenariat avec Sciences Po Lyon. Elles ont travaillé collectivement sur les politiques locales d'accueil de personnes exilées dans la ville de Newcastle (Royaume-Uni), dans le cadre d'un voyage d'études organisé par Aisling Healy et Christelle Morel Journal (co-responsables du master Altervilles).

Laura BONN est docteure en science politique, affiliée à l'Institut Convergences Migrations (ICM). Elle a réalisé sa thèse à l'Université Sorbonne Nouvelle et à la Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. La thèse porte sur l'élaboration des politiques d'accueil et d'intégration à destination de populations exilées à Berlin et à Paris. Laura Bonn s'intéresse par ailleurs aux échanges et aux transferts entre villes et à leurs stratégies européennes et internationales. Ses travaux sont soutenus par le programme *Bavarian Equal Opportunities Sponsorship – Realisierung von Chancengleichheit von Frauen in Forschung und Lehre (FFL) – Realization Equal Opportunities for Women in Research and Teaching*.

Jacqueline BROADHEAD est directrice de recherche, et dirige le programme *Global Exchange on Migration and Diversity* à l'Université d'Oxford, au sein du *Centre on Migration, Policy and Society* (COMPAS). Ses intérêts de recherche portent sur les politiques d'intégration, la gouvernance des migrations à l'échelle locale, l'échange de connaissances et les récits de l'inclusion. Elle a récemment publié un article dans lequel elle analyse les enseignements tirés du programme *Inclusive Cities*, un programme d'échanges de connaissances entre douze villes du Royaume-Uni, axé sur l'inclusion et l'intégration des populations migrantes.

Tiziana CAPONIO est *associate professor* au sein du Département "Culture, Politiques et Société" de l'Université de Turin. Elle est également *fellow* du *Collegio Carlo Alberto* et du *Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione* (FIERI). Elle est co-responsable du programme "Politiques et gouvernance des migrations" de l'*IMISCOE Standing Committee*. Ses recherches portent sur les politiques migratoires et les processus d'élaboration des politiques dans une perspective de gouvernance multi-niveaux. Elle porte une attention particulière au rôle des municipalités et à leurs interactions avec les gouvernements supranationaux et nationaux d'une part, et avec les ONG et la société civile d'autre part.

Anthony CLEMENT est professeur agrégé de géographie dans l'académie de Nice. Titulaire du master Altervilles en politiques publiques urbaines à l'Université Jean Monnet Saint-Étienne, il a soutenu en 2018 un mémoire de recherche sous la direction d'Aisling Healy sur les politiques municipales d'accueil et d'intégration des étrangers dans les villes de Turin et de Saint-Étienne.

Anouk FLAMANT est maîtresse de conférences en science politique à l'INSEL, membre du Grhapes, associée au laboratoire Triangle et affiliée à l'Institut Convergences Migrations (ICM). Ses recherches portent notamment sur les politiques d'immigration et de discriminations, les modalités de gouvernance locale des migrations ainsi que les dynamiques transnationales au sein de l'Union européenne. Elle a notamment publié dans les revues *Ethnic and Racial Studies* et *Revue européenne des migrations internationales*.

Aude-Claire FOUROT est *associate professor* au sein du Département de science politique de l'Université Simon Fraser (Vancouver, Canada). Ses recherches portent sur l'immigration ainsi que sur la diversité ethnique, religieuse et linguistique en Europe et au Canada. Parmi ses publications : *L'intégration des immigrants. Cinquante ans d'action publique locale*, Presses de l'Université de Montréal, 2013.

Dirk GEBHARDT est *associate professor* à l'Université Pompeu Fabra, et directeur de recherche au sein du *Migration Work CIC* (GRITIM). Ses recherches portent sur le rôle des villes dans les politiques migratoires. Il facilite aussi le partage de connaissances et l'apprentissage sur les politiques d'intégration dans le cadre de projets avec des acteurs issus d'administrations publiques et d'organisations de la société civile.

Stacy HARWOOD est professeur en aménagement et urbanisme à l'Université d'Utah. Ses intérêts de recherche tournent autour de l'élaboration des politiques locales en matière d'immigration, de l'accueil des migrants dans des villes ségréguées et des implications spatiales du racisme sur les campus universitaires.

Aisling HEALY est maîtresse de conférences en science politique à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne, affiliée à l'Institut Convergences Migrations (ICM). Au sein du laboratoire Triangle, elle s'intéresse aux acteurs économiques et à leurs partenariats avec les acteurs publics locaux (notamment à Lyon et à Pittsburgh). Ses recherches portent désormais sur le rôle des acteurs publics locaux et des acteurs économiques dans les politiques d'accueil de personnes migrantes à l'échelle des villes en prenant en compte la transnationalisation de ces politiques. Elle a codirigé en 2021 avec Anouk Flamant et Aude-Claire Fournot un numéro spécial de la revue *Local Government Studies* « At the Interplay of Subnationalization and Supranationalization : City Networks Activism in the Governance of Immigration ».

Christiane HEIMANN est post-doctorante en science politique sur des projets du *Migration Policy Research Group* à l'Université d'Hildesheim en Allemagne. Auparavant, elle a mené des recherches et enseigné aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Espagne et en Allemagne. Outre ses travaux universitaires, elle travaille comme consultante politique.

Louise HOMBERT est docteure en science politique, post-doctorante à l'Institut d'ethnologie de l'Université de Neuchâtel en Suisse et affiliée à l'Institut Convergences Migrations (ICM). Sa thèse, réalisée au laboratoire de l'IRISSO à l'Université Paris-Dauphine, porte sur les villes-refuges de Paris et Barcelone, et plus généralement sur la construction de gouvernements locaux en matière d'accueil des populations migrantes. Elle s'intéresse aux processus d'élaboration, de légitimation et d'institutionnalisation de politiques municipales de réception des personnes exilées, en observant les interactions entre pouvoirs publics, associations, habitants et réseaux de villes. Dans le cadre de son post-doctorat, elle

mène une comparaison sur les programmes d'hébergement citoyen en petites villes et zones rurales en France et en Suisse.

Lucie LAPLACE est doctorante en science politique à l'Université Lyon 2 Lumière, membre du laboratoire Triangle et affiliée à l'Institut Convergences Migrations (ICM). Sa thèse porte sur les politiques migratoires en Équateur, au travers du cas d'études de l'accueil des réfugiés colombiens. Ses recherches portent plus largement sur la gouvernance des migrations aux niveaux local, national, régional et international, et ce notamment au travers de la crise migratoire vénézuélienne en Amérique latine.

Justine MALLOU est doctorante en science politique à l'Université Simon Fraser. Ses recherches portent sur la construction et le développement des politiques publiques des villes sanctuaires canadiennes.

Sandra MÜLLER est doctorante en science politique à l'Université d'Hildesheim en Allemagne. Dans le cadre de sa thèse, elle explore les politiques de l'asile en Autriche.

Hannes SCHAMMANN est professeur de science politique à l'Université d'Hildesheim en Allemagne et directeur du *Migration Policy Research Group*. Ses recherches actuelles portent en particulier sur la fabrique des politiques migratoires au niveau local. Avant sa carrière à Hildesheim, il a acquis une grande expérience pratique, notamment en travaillant auprès de l'Office fédéral des migrations et des réfugiés.

Les réseaux de villes investies sur la question migratoire ont connu un dynamisme croissant au cours de la dernière décennie dans les pays occidentaux. Fort de ce constat, une vingtaine de chercheurs, praticiens et élus réunis dans cet ouvrage interrogent les ressorts et les contours d'un tel dynamisme.

Quels rôle(s) les réseaux de villes, nationaux et internationaux, revêtent-ils pour les municipalités qui s'y engagent ? Quels sont les effets de leurs participations, tant sur les politiques locales d'accueil que sur les acteurs qui les mettent en œuvre ? Comment la gouvernance des migrations aux différentes échelles, locales, nationales et supranationales, se redessine-t-elle ?

En explorant les raisons et les formes prises par ces investissements des villes dans les réseaux, et leurs effets sur la gouvernance des migrations, cet ouvrage saisit les circulations d'expertises et de savoirs entre collectivités locales, ainsi que les recompositions institutionnelles et les transformations des politiques locales qu'elles impliquent en matière d'accueil et d'intégration des populations migrantes.

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

