



HAL
open science

Introduction

Véronique Bontemps, Chowra Makaremi, Sarah Mazouz

► **To cite this version:**

Véronique Bontemps, Chowra Makaremi, Sarah Mazouz. Introduction. Entre accueil et rejet: ce que les villes font aux migrants, , pp.1-29, 2018, Bibliothèque des frontières, 978-2-36935-089-7. hal-01727608

HAL Id: hal-01727608

<https://hal.science/hal-01727608>

Submitted on 20 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Entre accueil et rejet

Ce que les villes font aux migrants







BIBLIOTHÈQUE DES FRONTIÈRES

ENTRE ACCUEIL ET REJET
CE QUE LES VILLES FONT AUX MIGRANTS

BABELS

le passager clandestin





Le programme de recherche de l'EHESS Babels réunit une quarantaine de chercheurs en Europe sous la direction scientifique de l'anthropologue Michel Agier, assisté de Stefan Le Courant. Des rencontres mensuelles « Babels, l'atelier public des villes-frontières » sont le lieu de cette recherche collaborative, et permettent l'écriture des 7 titres de la collection « Bibliothèque des frontières » des éditions le passager clandestin.

Le programme Babels s'inscrit dans une démarche participative en associant les savoirs produits par les enquêtes de terrain et les connaissances fondées sur les expériences des acteurs des milieux associatifs, institutionnels et médiatiques concernés par les questions liées aux migrants. Son but est de contribuer à la compréhension des migrations et d'aider au renouvellement des politiques publiques à l'égard des migrants.

Cet ouvrage a été coordonné par Véronique Bontemps, Chowra Makaremi et Sarah Mazouz.

Y ont aussi contribué : Hugo Bernard, Carolina S. Boe, Lola Courcoux, Isabelle Coutant, Didem Daniş, Catherine Deschamps, Annika Dippel, Anouk Flamant, Marjorie Gerbier-Aublanc, Maddalena Gretel Cammelli, Aisling Healy, Jean-François Lae, David Lagarde, Dilara Nazli, Adèle Massard, Jacinthe Mazzocchetti, Franck Mermier, Laetitia Overney, Anaïk Pian, Bruno Proth, Paul Tailheuret, Simon Turner, Hassan Yacine et Manuela Zechner.



Ce livre a reçu le soutien de l'Agence nationale pour la recherche

La collection « Bibliothèque des frontières » a reçu le soutien de la Région des Pays de la Loire

© Éditions le passager clandestin, 2018

Éditions le passager clandestin
61, rue Sébastien-Gryphe
69007 Lyon

Couverture : Xavier Sebillotte (xavier.sebillotte@free.fr)
Corrections : Anne Kraft





TABLE DES MATIÈRES

Prélude : De Damas à Dortmund	7
Introduction	11
Les villes comme échelle de l'action	15
Les villes comme actrices de l'accueil	19
La ville : un lieu, un espace	21
Ce que les villes font aux migrants	23
Hostilité publique, hospitalité privée	28
<i>La « crise » migratoire, une occasion pour les réseaux de villes de participer à la politique européenne d'asile et d'immigration</i>	31
Paris. L'hébergement et l'asile des migrants sans abri	35
« Évacuer » les migrants	35
« Mettre à l'abri » : le cycle du non-accueil	39
L'asile en France : données du problème	44
Asile et hébergement : le maillage de l'exclusion	51
Urbanisme et politiques migratoires	54
<i>La malédiction</i>	59
Au Danemark, les « habitants bienveillants »	63
Le système d'asile danois	63
2015 : l'année de la prise de conscience	64
Venligboerne, « les personnes amicales »	66
Un mouvement « spontané »	68
Qu'est-ce qu'un <i>Venligbo</i> ?	69
Altruisme ou mobilisation politique ?	75
<i>Ouvrir son domicile aux migrants, une autre forme de l'accueil en région parisienne</i>	79
Berlin. La <i>Willkommenskultur</i> ou les ambivalences de la politique d'hospitalité	83
Ambivalences fédérales	89
Le sens de l'accueil	93





<i>Discours institutionnels en Belgique. Arguments sécuritaires et rejet de l'asile</i>	97
L'accueil des réfugiés syriens à Istanbul	101
Fraternité islamique et monopolisation politique du champ associatif	
Sultanbeyli : un arrondissement à la périphérie de la métropole	103
L'assistance sociale pour les Syriens par les ONG	104
Tensions et polarisations politiques	110
Un modèle d'hospitalité à la turque ?	115
<i>Les villes contre l'État en Espagne. Autorités municipales progressistes et politiques d'accueil des réfugiés</i>	117
Politique nationale de l'accueil en France	123
Entre évacuation et décentralisation	
Héberger sans accueillir	125
L'hébergement entre lieu de transit et lieu d'ancrage	135
<i>Le système d'accueil pour demandeurs d'asile en Italie après l'opération Mare Nostrum</i>	137
Conclusion : Ce que les migrants font aux villes	141
Les villes, des espaces en tension entre répression et solidarité	142
Les trajectoires des migrants : une redéfinition des subjectivités citadines ?	144
Prises de conscience et nouvelles politisations	146
Pour aller plus loin	151
Ouvrages et articles	151
Sites internet	153
Les contributeurs	155





PRÉLUDE DE DAMAS À DORTMUND, LE PARCOURS D'UNE FAMILLE SYRIENNE

Yasmin, Faysal et leurs quatre enfants sont originaires d'un village situé à proximité de Damas. Après s'être réfugiés en Jordanie à cause du conflit en Syrie, ils ont décidé, en 2015, de continuer leur parcours jusqu'en Allemagne, dans l'espoir d'accéder à des conditions de vie plus pérennes. Pour des raisons liées au financement de leur voyage, Yasmin et Faysal ont quitté la Jordanie à quelques mois d'intervalles, en empruntant toutefois les mêmes réseaux d'acteurs et de localités. Partis d'Amman en avion jusqu'à Istanbul, ils ont ensuite embarqué à bord d'un canot pneumatique depuis les côtes turques afin de rallier les îles grecques. Après avoir rejoint le continent, ils ont continué leur périple à pied, en train et en taxi à travers les Balkans et l'Europe centrale, jusqu'à la ville frontalière de Passau, en Bavière. De là, les autorités allemandes les ont dirigés vers un centre d'hébergement pour demandeurs d'asile situé dans la bourgade bavaroise de Dingolfing.

Quelques mois après s'être réunis dans ce lieu, un permis de séjour de trois ans leur a été accordé. Selon Fouad Hamdan, responsable de l'unité de coordination centrale pour les réfugiés, interrogé à Hambourg en juillet 2016, cette période correspond à une phase test devant permettre aux nouveaux arrivants d'apprendre la langue et de se former à un métier. S'ils ne causent pas de « troubles à l'ordre public » durant ces trois années, leur titre de séjour est ensuite prolongé pour deux ans.





Entre accueil et rejet

« Les deux années supplémentaires, explique Fouad Hamdan, constituent un retour minimum sur investissement pour les entreprises et l'État allemand. Si après cinq ans un réfugié n'est toujours pas en mesure de parler allemand ni d'être rentable pour la société par son travail, et que la guerre en Syrie est terminée, alors on lui dira de faire ses valises et de rentrer chez lui en lui souhaitant bonne chance pour la suite... »¹.

Après avoir obtenu leur titre de séjour, les réfugiés accueillis en Allemagne ne peuvent pas décider de leur lieu d'installation (sauf s'ils sont en mesure d'assumer financièrement leur hébergement). En février 2016, l'organisme Caritas a ainsi indiqué à Yasmin et Faysal qu'une maison était disponible pour eux à Dortmund. Lorsqu'ils ont vu les murs de leur logement couverts de moisissures, le couple a décidé d'entreprendre des travaux de rénovation. Pour les financer et meubler leur maison, ils ont emprunté 5 000 euros à des proches restés au Moyen-Orient. Malgré la vétusté des lieux, ils sont satisfaits de la taille du logement qui comprend trois grandes chambres, une cuisine, deux salles de bain et un jardinet. Le quartier est composé d'une dizaine de barres d'immeubles habitées pour l'essentiel par des migrants d'Europe de l'Est ainsi que des réfugiés kurdes et irakiens.

Faysal et Yasmin n'entretiennent pas véritablement de relations avec leurs voisins, hormis avec une famille syrienne qui résidait en même temps qu'eux à Dingolfing. Faysal se plaint d'ailleurs de cette situation de ségrégation spatiale, qu'il estime handicapante pour son insertion au sein de la société allemande : « Apprendre une nouvelle langue, c'est très difficile ! Pour les enfants ça va, ils sont jeunes et ils apprennent déjà très vite à l'école. Mais pour nous c'est différent... et ce n'est pas en restant ici sans travailler, entouré de personnes

1. Entretien réalisé le 20 juillet 2016.





Prélude

qui ne parlent pas allemand que je vais pouvoir améliorer ma situation »¹. En effet, le système national d'accès à l'emploi pour les réfugiés a la particularité d'être directement lié aux capacités de ces derniers à s'exprimer en allemand. Ceux qui ne maîtrisent pas la langue ont seulement accès à des postes (très) mal rémunérés. Cette situation entraîne une profonde frustration chez les réfugiés, qui ont le sentiment de ne pas être récompensés pour leur travail, comme le dit Faysal : « J'ai travaillé deux semaines comme manoeuvre sur un chantier depuis mon arrivée. C'était difficile, très fatigant. Je travaillais plus de huit heures par jour et au final, à la fin du mois, le Job Center m'a pris l'équivalent de mon salaire pour payer le loyer de la maison. Dans ces conditions, je ne pourrai jamais rendre à mes proches l'argent que je leur dois et dont ils ont besoin eux aussi ».

Plusieurs fois par semaine, Faysal se rend au « Job Center » dans l'espoir de trouver un emploi lui permettant de rembourser les dettes qu'il a contractées lors de son arrivée dans le pays. Il partage le reste de son temps entre la maison et le quartier cosmopolite de Nordmarkt, où l'on peut se procurer les ingrédients nécessaires à la préparation de plats syriens. Après huit mois passés en Allemagne, la famille communique régulièrement avec ses proches restés en Syrie grâce à Internet. Le couple affirme se sentir très nostalgique du Proche-Orient, d'autant que le système allemand de répartition des réfugiés les a séparés des quelques habitants de leur village ayant également obtenu l'asile en Allemagne. Ils se sentent profondément isolés et entretiennent le rêve d'un retour dans leur pays d'origine, que Faysal n'envisage pourtant pas sans le changement du régime en place en Syrie : « Si la guerre s'arrête et que le régime se maintient, nous ne serons toujours pas en sécurité en Syrie,

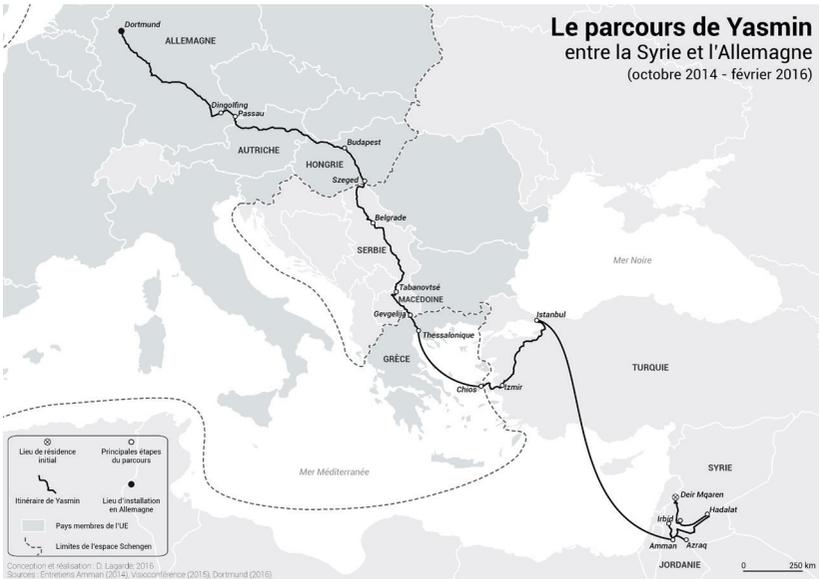
1. Entretien réalisé en juillet 2016.





Entre accueil et rejet

et rien ne m'assure que je ne risque pas d'avoir des problèmes et de me faire arrêter en arrivant. Mais ce que je souhaite par-dessus tout aujourd'hui, c'est de pouvoir rentrer au village, [...] car même si tu finis par trouver ta place au sein d'un pays qui n'est pas le tien, aucun ne remplacera jamais celui d'où tu viens ».





INTRODUCTION

En juin 2017, à Barcelone, 160 000 personnes défilait derrière des banderoles « Nous voulons accueillir ». Elles demandaient au gouvernement de relocaliser dans leur ville des réfugiés arrivés en Grèce comme le prévoient les accords européens. Au même moment, à Paris, la municipalité installait des pierres sous le pont où s'abritaient des centaines de migrants faisant la queue devant le « centre humanitaire » de la mairie de Paris, afin de les empêcher de dormir à cet endroit, ou, selon la novlangue en cours, de s'y « fixer ».

Dans le moment migratoire que nous vivons depuis 2015, c'est dans les villes et au niveau des villes que se pose la question de l'accueil ou du non-accueil. Mais qui est « la ville » ? Est-ce la mairie ? Les habitants ?

Pour aller plus loin, quelles sont les formes officielles et officieuses de prise en charge des migrants dans les villes européennes ? Qui en sont les différents acteurs, et quels sont les rapports qu'ils entretiennent entre eux et avec les populations migrantes ? Comment sont nées ces nouvelles échelles d'action et de gestion, et quelles formes concrètes prennent-elles ? Sont-elles porteuses de nouvelles formes de politisation ? Ce sont ces questions qu'explore ce livre à travers une série d'enquêtes empiriques menées dans plusieurs pays européens, qui aident à comprendre l'enjeu relativement nouveau des villes comme échelle d'action, actrices, lieux et espaces de l'accueil des migrants.





Entre accueil et rejet

« Tout est parti du jeune Aylan, retrouvé sur une plage », explique dans ces pages une bénévole française en repensant à la photographie du petit Aylan Kurdi, enfant syrien retrouvé mort le 2 septembre 2015 sur une plage de Turquie. L'une des constantes dans les différentes villes étudiées dans ce livre est le découpage temporel qui marque l'année 2015 comme initiatrice de mouvements et de renversements. Ceci n'est pas seulement l'effet d'un emballement médiatique et de la reconfiguration des émotions collectives qu'il a entraînée en réaction à une situation mise en lumière dans sa dimension tragique et sa proximité. C'est aussi parce que cet emballement, cette reconfiguration sont des cristallisations qui répondent à des évolutions concrètes survenues au cours de longs mois précédant la date notoire de septembre 2015, comme le montre l'action parisienne qui connaît un tournant en juin de la même année, l'histoire berlinoise marquée par les occupations de l'année 2014 ou l'histoire italienne et la mise en œuvre des opérations Mare Nostrum en octobre 2013, puis *Triton* en novembre 2014... Si les développements qui suivent privilégient une analyse du traitement de l'asile depuis l'année 2015, ils offrent également une généalogie des politiques et des polémiques dont cette question fait l'objet, ce qui permet notamment de comprendre en quoi le tournant des dernières années n'est pas tant une « crise migratoire » qu'une crise des politiques migratoires européennes. Dans le contexte actuel, les pratiques d'accueil ou de rejet des migrants dans les villes européennes sont d'abord liées aux effets de politiques publiques dont on peut relever plusieurs enjeux.

Le premier élément est la gestion sécuritaire et restrictive des mobilités à l'échelle européenne. Cette politique migratoire se caractérise par des lois et des pratiques administratives qui redéfinissent les mobilités Sud-Nord comme illégales. Sont





Introduction

illégaux les franchissements de frontières, mais aussi l'installation de migrants sans logement dans des espaces publics et les actions de solidarité de ceux qui les soutiennent matériellement au quotidien : association distribuant de l'eau et des repas à Calais, réseau de citoyens accompagnant les demandeurs d'asile à la préfecture dans la vallée de la Roya, actions de sauvetage menées par des organisations non gouvernementales (ONG) en mer Méditerranée... Cette politique européenne « prohibitionniste » – comme tout gouvernement par l'interdit et l'illégalité, à l'exemple des politiques antidrogue ou anti-prostitution – a pour effet de construire la mobilité comme un bien monopolisé par des circuits criminels. Les réseaux de passeurs sont présentés comme une des cibles principales des politiques sécuritaires. De façon paradoxale et fausement naïve, les migrants deviennent, dans ces discours, une population vulnérable à protéger de ces réseaux criminels, et la lutte contre les passeurs justifie des politiques toujours plus restrictives, qui ont pour effets concrets d'entraver les migrants et de gouverner leur mobilité, faisant ainsi prospérer la criminalité organisée. Cette logique est à l'œuvre, par exemple, quand les actions de solidarité envers les migrants en France sont pénalisées et requalifiées d'« aide au passage ou au séjour irrégulier », ou que les actions de sauvetage en mer des ONG sont interdites en Italie au prétexte qu'elles favoriseraient le travail des passeurs. Ce refus radical de la mobilité a pour figure et pour effet la mort des migrants¹, dont les statistiques ne cessent d'augmenter pour atteindre des milliers chaque année.

Ces politiques migratoires construisent, de fait, de nouvelles frontières : des frontières externalisées dans les pays voisins de l'Europe, liquides, sous-traitées, dématérialisées dans des statuts

1. Voir Babels, *La mort aux frontières de l'Europe. Retrouver, identifier, commémorer*, Lyon, Le passager clandestin, coll. « Bibliothèque des frontières », 2017.





juridiques complexes qui réactivent des « effets-frontière » tout au long des parcours, comme l'illustre l'expérience des demandeurs d'asile « dublinés », c'est-à-dire renvoyés dans le premier pays européen par lequel ils sont passés, en application du règlement de Dublin¹.

Ce que souligne en outre la réglementation de Dublin, c'est la tension permanente entre un espace européen de circulation, de prise de décision, de politiques chiffrées et l'échelle nationale où se jouent le gouvernement des frontières et les différentes applications de la convention de Genève qui régit le droit des réfugiés.

Dès lors, une autre question à prendre en considération est celle des parcours migratoires, des trajets dans cet espace stratifié (européen, national) où les points d'arrivée deviennent de plus en plus flous, pour laisser place à une accumulation de points de transit successifs. Les politiques publiques nationales semblent ainsi s'être installées dans une logique du transit et du provisoire à moyen terme, dans une perspective des flux et de leur gestion.

C'est dans ce contexte que cet ouvrage propose de réfléchir à l'enjeu émergent des villes comme échelle d'action, actrices, lieu et espace de l'accueil.

1. Le règlement de Dublin III attribue à un seul État de l'Union européenne la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile déposée dans l'espace Schengen : soit le premier pays d'entrée ou de contrôle, soit le pays de délivrance du visa ou titre de séjour. Ce règlement est appliqué à travers la création d'un fichier biométrique (Eurodac) au niveau européen, et la prise systématique d'empreintes aux frontières et dans les administrations en charge de l'asile. Voir UE, « Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 180, 29 juin 2013 (consultable sur urlz.fr/66h5).





Les villes comme échelles d'action

La genèse contemporaine d'un statut de « refuge » endossé par les villes est liée à l'institution aux États-Unis, à partir des années 1980, de « villes sanctuaires », qui refusent d'appliquer les lois fédérales répressives de contrôle migratoire. Elle renvoie également à la notion de « villes refuges » promue par le Parlement international des écrivains¹. À l'ère de la mondialisation, les villes sont des nœuds dans un espace transnational, des points de liaison et de résonance du local, du national et du global. Existe-t-il aujourd'hui – peut-il exister – un réseau de villes hospitalières dans un espace européen de fermeture et de contrôle ?

Cette dimension de réseau est présente dans les formes contemporaines des mobilisations sociales et des sociabilités migrantes. On la retrouve aussi dans la fabrication du présent ouvrage, fruit des recherches d'un groupe de sociologues et d'anthropologues², qui offre un panorama européen du traitement des migrants dans et par les villes.

Si l'on prend la ville comme échelle d'action, une politique d'accueil à hauteur de mégapoles ou de villes moyennes et petites réinscrit les parcours migratoires dans des enjeux de socialisation, de voisinage, d'inclusion et d'exclusion spatiales. Ces processus nous éloignent des enjeux de frontières, de camps, de dispositifs de gestion vers lesquels les analyses s'enfoncent de plus en plus, au même titre que les réalités qu'elles décrivent.

1. Le Parlement international des écrivains, fondé en 1993 en réponse aux assassinats en Algérie de plusieurs écrivains, devient par la suite le « Réseau international des villes refuges », actif jusqu'en 2005. Le but de cette organisation était de trouver des structures d'accueil pour les écrivains menacés ou contraints de s'exiler pour des raisons politiques ou idéologiques. Voir Christian Salmon, *Devenir minoritaire*, entretiens avec Joseph Hanimann, Paris, Denoël, 2003.

2. Dans le cadre du projet Babels financé par l'Agence nationale de la recherche et dirigé par Michel Agier.





Entre accueil et rejet

Camille Schmoll souligne la bifurcation qui a marqué la sociologie des migrations, entre les études sur l'intégration des migrants, la citoyenneté à l'ère globale, le transnationalisme (*citizenship studies*) d'un côté, et de l'autre, l'étude des mobilités et de leurs contrôles en termes de dispositifs et de frontières (*border studies*)¹. Les villes ont longtemps été le lieu privilégié des études sur la mondialisation et les reconfigurations des appartenances politiques au regard des migrations et de leur devenir dans le récit national, comme en témoigne le travail de Saskia Sassen². Aujourd'hui, les villes comme échelles d'action et d'analyse de l'accueil nouent ensemble ces deux dimensions des frontières : des dispositifs de contrôle des mobilités et des formes de citoyenneté dans le contexte global.

Une illustration en est le « centre humanitaire » de Paris, qui est en même temps un contre-exemple parce qu'il réintroduit la figure du camp dans la ville (là où, ailleurs en Europe, on parle de socialité, de voisinage, etc.). À travers ce centre, qui est le premier « camp humanitaire » dans une mégapole du Nord, la mairie de Paris a fait deux choses en plus de fournir un hébergement (d'ailleurs sous-dimensionné et temporaire puisqu'il ne dépasse pas dix jours) : elle a choisi de ne pas s'appuyer sur le réseau dense et très divers d'acteurs associatifs présents sur le terrain de longue date ou depuis le début de l'été 2015, et elle a soudé ensemble hébergement et contrôle administratif, puisque le premier est conditionné au second. Or cette voie du camp est non seulement choisie par Paris, mais promue comme un modèle exportable pour d'autres villes.

1. Camille Schmoll, *Spatialités de la migration féminine en Europe du Sud. Une approche par le genre*, habilitation à diriger les recherches, Université Paris-Diderot, juin 2017.

2. Saskia Sassen, *The global city. New-York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 2001.





Introduction

Pour réfléchir à cette pratique, le concept d'hospitalité, souvent convoqué ces dernières années¹, s'avère utile. L'hospitalité, dans une forme non pas privée mais publique, comme paradigme en matière de politique migratoire, a été largement analysée par Michel Agier, qui pose notamment la question du déplacement du côté de l'éthique de ce qui est du ressort des droits (à la circulation, mais aussi à l'asile, à l'hébergement, etc.). Or la distinction entre une hospitalité publique et la somme des hospitalités privées est de plus en plus ambiguë et mérite approfondissement en contexte de crise de l'État-providence. Par exemple, la solution trouvée par la mairesse de Barcelone pour contourner le refus du gouvernement en matière d'accueil, à savoir la mise en place d'une base de données de particuliers accueillant, fonde ainsi les conditions d'un accueil public *a minima*, en contexte politique hostile, sur une organisation de l'hospitalité privée.

À cet égard, une discussion intéressante s'est ouverte au sein de la plateforme citoyenne Barcelona en Comú (« Barcelone en commun », actuellement au pouvoir à la mairie de Barcelone), qui parle de « cycle d'accueil » plutôt que d'hospitalité². La critique ne réside pas, ici, dans l'opposition entre éthique et politique, mais plutôt dans l'idée que le moment de la réception, sur lequel se focalisent les réflexions sur l'hospitalité, n'est pas un angle ou une unité d'analyse suffisante. Pour Barcelona en Comú, la réception est la première étape d'un

1. Anne Dufourmantelle et Jacques Derrida, *De l'hospitalité*, Paris, Calman-Lévy, 1997 ; Michel Agier, *Le couloir des exilés. Être étranger dans un monde commun*, Bellecombe-en-Beauge, Éditions du Croquant, 2011 ; Fabienne Brugère et Guillaume Le Blanc, *La fin de l'hospitalité. Lampedusa, Lesbos, Calais... Jusqu'où irons-nous ?*, Paris, Flammarion, 2016 ; Benjamin Boudou, *Politique de l'hospitalité*, Paris, CNRS Éditions, 2017.

2. Manuela Zechner, Bue Rübner Hansen, Francesco Salvini et David Llistar (Barcelona en Comú), « Más allá del refugio. Acoger en sociedad », eldiario.es, 30 septembre 2015 (consultable sur url.fr/67k5).





Entre accueil et rejet

cycle d'accueil dont la perspective est l'inclusion des personnes accueillies dans toutes les dimensions de la vie sociale et politique. À la réception et à l'asile, il est nécessaire d'articuler, dans un même mouvement, les politiques d'accès aux droits et de *care*, les politiques d'emploi, de planning familial et d'éducation. De fait, ce cycle renvoie au parcours, fait dans des conditions justement d'exclusion, d'une large population de sans-papiers produite par les politiques préfectorales drastiques d'attribution du séjour. Le travail de Stefan Le Courant sur l'expérience quotidienne des sans-papiers sous la menace de l'expulsion montre *a contrario* comment les politiques de refus de séjour maintiennent en France une force vive de travail qui est présente (et nécessaire), mais tenue à l'écart de l'ensemble des droits énoncés plus haut¹.

La notion de cycle d'accueil interroge aussi la notion de « ville sanctuaire » telle qu'elle s'est développée aux États-Unis dans plus d'une trentaine de municipalités (parmi lesquelles les plus grandes villes du pays : New York, Los Angeles, Washington DC, Chicago, San Francisco, etc.). Qu'elle soit actée ou non par une loi municipale, la sanctuarisation des villes consiste, outre-Atlantique, en une forme de résistance passive institutionnelle permise par les jeux de pouvoir entre les niveaux fédéraux et provinciaux (en matière de police notamment) : aucun moyen municipal n'est alloué à la mise en œuvre des lois fédérales sur l'immigration ; la ville ne collabore pas avec les polices fédérales dans les procédures d'expulsion ; la police municipale et les employés municipaux ne sont pas autorisés à vérifier la légalité du statut des résidents². Or, la question qui se pose dans ces

1. Stefan Le Courant, « Le poids de la menace. L'évaluation quotidienne du risque d'expulsion par les étrangers en situation irrégulière », *Ethnologie française*, vol. 45, n° 1, 2015, p. 123-133.

2. Jennifer Ridgley, « Cities of Refuge. Immigration Enforcement, Police, and the Insurgent Genealogies of Citizenship in US Sanctuary Cities », *Urban Geography*,





Introduction

viles est de savoir dans quelle mesure le refus d'y appliquer des lois fédérales criminalisant l'immigration irrégulière peut fonder une politique efficace, alors que les populations migrantes sont bien plus sujettes que les autres à des pratiques de contrôle policier et des dispositifs sécuritaires (arrestation, garde à vue) ? Il ne suffit pas, en effet, de refuser l'exécution de lois pénalisant le séjour irrégulier pour protéger les migrants de leurs conséquences ; il faut également un système policier et judiciaire qui ne surexpose pas les minorités visibles aux risques d'arrestations (pour motifs de droit commun) et aux contrôles d'identité. Ces enjeux renvoient par ailleurs à la ville comme espace social stratifié et soumis notamment à des phénomènes de gentrification très liés aux politiques sécuritaires et au contrôle par la police de certaines populations. C'est pourquoi, aux États-Unis, le statut de « ville sanctuaire » historique d'une ville comme San Francisco a notamment été contesté comme étant plus symbolique que réel¹. Les effets des politiques de gentrification y exposent, de fait, la population migrante irrégulière au rejet hors de la ville et de sa protection, ou à d'autres logiques de contrôle. Ces processus de gentrification sont essentiels pour comprendre comment la réorganisation constante des lieux d'hébergement à Berlin ou Paris aboutit à gommer peu à peu la présence des migrants dans la ville.

Les villes comme actrices de l'accueil

Une deuxième dimension, celle des villes en tant qu'actrices de l'accueil, invite à se pencher sur les politiques municipales et la façon dont elles s'articulent ou s'opposent aux politiques gouvernementales.

vol. 29, n° 1, 2013, p. 53-77.

1. Rose Cuisson Villazor, « "Sanctuary Cities" and Local Citizenship », *Fordham Urban Law Journal*, vol. 37, n° 2, 2009, p. 573-598.





Entre accueil et rejet

L'expérience des « villes sanctuaires » aux États-Unis depuis les années 1980 fournit là encore des éléments de comparaison heuristiques, mais aussi un corpus de recherches et d'analyses sur lequel s'appuyer. Ces municipalités ont non seulement refusé que leurs polices les transforment en bras armé de législations fédérales pénalisant les migrant irréguliers, mais elles ont étendu l'accès à certains services sociaux (soins, scolarisation) à l'ensemble de leur population, sans condition de régularité de séjour. Ces pratiques en cours dans plus d'une cinquantaine de villes renvoient à l'idée que, depuis les années 1980, les politiques publiques sécuritaires et le contrôle migratoire semblent s'être imposés, notamment dans le débat public et les jeux électoraux, comme une autoroute à sens unique sans sortie ni voie de ralentissement. Dans ce contexte, une forme de résistance et de contournement – voire de renversement – s'est exprimée dans le jeu d'échelle et dans la relocalisation, en l'occurrence au niveau des villes, d'actions et de décisions relevant normalement de la souveraineté étatique. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le gouvernement Trump a récemment annoncé qu'il retirerait les fonds fédéraux alloués aux villes sanctuaires, engageant ainsi un conflit ouvert entre État et municipalités.

En Europe, cette tension est perceptible en Espagne, par exemple, dans le refus opposé à la mairesse de Barcelone par le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy, à l'hiver 2016, de relocaliser dans cette ville des réfugiés arrivés en Grèce comme le prévoient les accords entre pays européens, ou lorsque les habitants de Barcelone descendent dans la rue pour rappeler au gouvernement cet engagement. Elle est aussi à l'œuvre, quoique de manière très feutrée, quand la mairesse de Paris demande à l'État d'accélérer la procédure d'enregistrement des demandes d'asile dont les délais se sont allongés de façon





Introduction

ubuesque. Puisque l'attribution de l'asile est du ressort de l'État et que les droits (au logement, aux soins) sont liés à cette procédure, comment les municipalités se positionnent-elles par rapport à la toute-puissante préfecture, et dans quelle mesure peuvent-elles réellement mettre en application une politique d'accueil comme elles le revendiquent ? Qui se cache derrière qui ? Au-delà des effets de communication, quelles sont les ressources, les tactiques, les logiques des villes quand elles se constituent comme actrices de la politique migratoire ? Mais aussi, comment ces enjeux peuvent-ils être pris dans une logique de communication politique comme cela semble le cas à Paris ? Comme l'illustre ce dernier cas, les villes ne sont pas seulement des possibilités de contournement d'un jeu politique national miné par le débat sécuritaire, mais elles reproduisent également ce jeu et ces enjeux électoralistes à un niveau local. En effet, les termes du débat peuvent être renversés et l'image d'une capitale française accueillante et humanitaire, promue figure de proue des villes refuges, peut devenir une arme de conquête auprès de l'électorat de gauche. Toutefois, cette réalité cohabite avec une autre que révèle Isabelle Coutant, à savoir la progression des scores du Front national dans les bureaux de vote avoisinants un lycée occupé par des migrants, le lycée Jean-Quarré dans le 19^e arrondissement, lors des élections départementales de 2015¹.

La ville : un lieu, un espace

Cette question nous renvoie à une troisième dimension qui est celle de la ville comme lieu stratifié socialement, avec une histoire, des quartiers dans lesquels s'inscrit la géographie de l'accueil comme le montre le cas de l'arrondissement

1. Voir Isabelle Coutant, *Au cœur du monde. Les migrants en bas de chez soi*, habilitation à diriger des recherches, Université Paris Ouest, juin 2017.





de Sultanbeyli en périphérie d'Istanbul. Une ville est un ensemble de quartiers hiérarchisés selon différentes logiques (de circulation, de classes) mais, comme le souligne Filippo Furri dans le cas de Venise, c'est aussi un lieu unique, doté d'une mémoire où la question de l'hospitalité occupe une place particulière¹. À Paris par exemple, on assiste ainsi à un double référentiel ou un double jeu : d'un côté, la dimension humanitaire, de l'autre, la dimension de « ville lumière », de ville intellectuelle devenue une figure de proue du réseau des villes refuges pour les écrivains fuyant la censure. Après l'accueil de trois écrivains en résidence à la Maison des journalistes, la mairie de Paris a mis en avant une mission de « ville refuge », opérant, dans sa communication, un glissement entre le label de « ville refuge » gardienne des valeurs des Lumières et le rôle de la capitale dans la gestion des milliers de migrants qui dorment dans ses rues, les deux opérations – la labellisation et l'action humanitaire – ayant pris place au même moment².

Enfin, la ville n'est pas seulement un lieu et une somme de lieux, elle est aussi un espace : espace de vie que s'approprient les migrants au gré des déplacements quotidiens, comme le montre dans ces pages une cartographie des déplacements de trois migrants dans Berlin³, mais aussi espace de flux et de circulation à gérer en recourant aux techniques qui s'appliquent à ces ensembles ouverts à tous, soumis à des impératifs de sécurité élevés et au filtrage de la population dans une perspective de gestion différentielle des accès⁴. La façon dont la Ville de Paris

1. Filippo Furri, « Venise, ville-refuge », *Vacarme*, vol. 4, n° 81, 2017, p. 10-15.

2. Voir l'entretien d'Anne Hidalgo à ce sujet, « Paris, ville refuge ? », *France Culture*, 31 mars 2016, et le communiqué de presse de la mairie de Paris, « Paris renforce l'offre d'hébergement pour les journalistes réfugiés », 29 mars 2016 (consultable sur urlz.fr/6cgK).

3. Cf. *infra*, encadré, p. 84-87.

4. La notion de « gestion différentielle », explicitée par Michel Foucault, sert à décrire les techniques et pratiques par lesquelles un espace n'est ni totalement





Introduction

a géré en 2015 la question des campements avant l'ouverture du « centre humanitaire » de La Chapelle puis aux abords de celui-ci fournira au lecteur une illustration frappante de ces techniques visant à rendre physiquement impossible l'usage de certains espaces urbains par les migrants.

Ce que les villes font aux migrants

Ce livre s'appuie sur une série d'enquêtes sociologiques et anthropologiques pour offrir une photographie des enjeux d'accueil et d'hospitalité au niveau des villes. À Paris, l'hébergement des migrants sans abri s'est organisé dans les termes d'une « gestion de crise », faisant émerger la mairie comme un nouvel acteur des politiques publiques migratoires, mais dans un dispositif qui confirme et prolonge le rejet, la gestion sécuritaire et la violence institutionnelle envers les demandeurs d'asile.

De Hjørring à Copenhague, au Danemark, les mouvements de solidarité envers les réfugiés ont investi la notion d'« habitant amical » (*Venligboer*) forgée par des professionnels de la santé, autour de pratiques « spontanées » et « bienveillantes » d'accompagnement, entraînant de nouvelles formes de mobilisations collectives qui, paradoxalement, tendent à dépolitiser la question migratoire.

À Kirkenes, à la frontière norvégienne, ou à Paris, la mise en œuvre de formes d'hospitalité privées pose aussi la question de qui aide les réfugiés, comment, pourquoi et au nom de quoi ?

ouvert ni totalement fermé, mais géré pour que, dans un contexte d'ouverture de principe à tous, son usage et son accès soient de fait contrôlés ou impossible pour certaines catégories de population. Ces pratiques sont rendues possibles par un gouvernement conçu en terme de « gestion de flux » (se donnant pour objet la population et ses mobilités), dont Foucault trace la généalogie au XVIII^e siècle dans *Territoire, Sécurité, Population. Cours au Collège de France 1977-78*, Paris, Le Seuil/EHESS, 2004.





Entre accueil et rejet

À Berlin, entre la fin de l'année 2012 et le mois de juillet 2014, la solidarité s'était appuyée sur le mouvement de soutien apporté par des riverains et des groupes politiques de gauche et d'extrême-gauche aux occupations de places et d'édifices par un mouvement des demandeurs d'asile. En ce sens, elle s'inscrivait dans l'histoire de luttes sociales plus anciennes où s'articulaient mobilisations pour les étrangers et combat pour l'accès à l'hébergement. Mais, depuis l'été 2015, hospitalité et solidarité sont ressaisies et intégrées dans un discours public de générosité qui entre pourtant en tension, dans les faits, avec des mesures législatives et des représentations médiatiques et collectives basées sur le soupçon et le rejet des nouveaux arrivés.

À Bruxelles, ces représentations hostiles s'imposent à travers un discours institutionnel xénophobe à double vocation : signifier à certains groupes d'étrangers, à travers des campagnes de presse dans les médias turcs, afghans, etc., qu'ils ne doivent pas venir en Belgique, et diffuser dans l'opinion publique nationale les notions de péril et d'« invasion ».

À Istanbul, la prise en charge informelle de la population syrienne réfugiée par des structures non réglementaires mais tolérées – parce qu'elles pallient efficacement les carences de l'État – renforce localement l'hégémonie du parti au pouvoir, l'AKP, dont ces structures utilisent les ressources matérielles, les réseaux d'influence et l'idéologie de la charité islamique.

À Barcelone, la mairie cherche à poser les fondements d'un accueil public qui soit plus que la coordination des initiatives privées. Se faisant, elle entend s'imposer comme un levier de contre-politique dans un contexte migratoire national et européen hostile. Néanmoins, le jeu des réglementations de l'asile et des frontières font que cette ville volontariste a, dans les faits, accueilli peu de réfugiés. En effet, la question de l'accueil se pose encore dans les termes d'une gestion des flux décidée





Introduction

au niveau national et étatique, comme l'illustrent les parcours de demandeurs d'asile depuis le « centre humanitaire » de Paris jusqu'à leur établissement à Béziers ou à Combrit en Bretagne. De tels parcours mettent en lumière la façon dont s'organise et se vit, concrètement, le non-accueil en Europe.

Bien que cette étude porte sur la situation européenne et les villes au sein de cet espace institutionnel transnational – puisque c'est au niveau européen que se pratiquent et s'érigent les frontières – elle inclut le cas d'Istanbul, et cela pour deux raisons principales. D'une part, parce que les deux espaces sont désormais liés dans leur gestion de populations marginalisées et entravées dans leur circulation par l'accord signé en 2016 qui prévoit le renvoi en Turquie des demandeurs d'asile passés par ce pays considéré comme sûr. D'autre part, parce que l'expérience d'Istanbul, l'échelle tout à fait impressionnante des migrations forcées depuis le début du conflit en Syrie et les modalités informelles qui se développent à cette échelle même présentent une complexité qui illustre bien l'imbrication des différents enjeux locaux, politiques, sociaux et conjoncturels qui se jouent au niveau des villes. L'expérience stambouliote offre d'ailleurs également des éléments de comparaison et de contrepoint essentiels pour comprendre les choix de la « gestion de crise » en Europe, les rapports de pouvoir qui ont mené à ces choix et qui se perpétuent à travers eux.

Les capitales européennes comme Berlin, Bruxelles, Copenhague, Madrid ou Paris sont au devant de la scène. Mais des politiques de délocalisation de l'accueil vers des villes moyennes et petites en contexte rural sont mises en œuvre depuis longtemps en Allemagne, au Danemark et, plus récemment, en France. Elles invitent à se pencher sur les mouvements – sociaux, humains – qui traversent les mégapoles aussi bien que des tissus urbains plus lâches et décentrés, elles donnent à comprendre quels sont





Entre accueil et rejet

leurs liens et comment des évolutions spontanées et locales (*grassroots*) s'articulent à des changements imposés d'en haut, au fil de politiques étatiques. Or, ces politiques se caractérisent par une forte ambivalence. D'un côté, elles s'élaborent en fonction d'enjeux démographiques et gestionnaires, comme la volonté de redynamiser économiquement des tissus urbains décentrés en y implantant des centres de vie pour migrants, ainsi que l'illustre le vaste réseau des centres d'accueil extraordinaires (CAS) en Italie. D'un autre côté, elles cherchent à produire des situations dysfonctionnelles et à envoyer des messages d'hostilité publique aussi bien aux populations migrantes qu'il s'agit de dissuader d'entreprendre leur voyage qu'à une opinion publique otage de débats marqués par la banalisation des partis et des idées d'extrême droite. Au Danemark, la décision fut ainsi prise d'installer un camp de tentes non chauffées en hiver pour héberger les demandeurs d'asile nouvellement arrivés. Le coût de ce projet, bien supérieur à celui d'une occupation des infrastructures disponibles, était justifié par la volonté de ne pas proposer de conditions d'hébergement trop « attractives » pour les candidats potentiels.

Ces différents développements offrent un éclairage pluriel sur ces discours publics de fermeté ou d'hostilité – en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en France – pris cependant chacun dans des contextes nationaux et des enjeux politiques locaux. C'est là une constante qui traverse toutes les situations de réception et de « gestion de crise » des migrations et résulte de la théorie de « l'appel d'air » ou « effet-aimant » (*magnet effect*). Cette théorie selon laquelle un accueil trop généreux des migrants entraînerait une augmentation immédiate des flux en direction de l'Union européenne relève moins des sciences sociales que du discours politique et médiatique. Dans





Introduction

un chapitre consacré à l'« hypothèse de l'aimant *welfare* »¹, Corrado Giullietti et Jacqueline Wahaba passent en revue les études, peu nombreuses, ayant porté sur « l'appel d'air ». Ils montrent comment cette hypothèse économique, qui corrèle la densité et la localisation des mouvements migratoires aux bénéfices sociaux (*welfare*) des pays d'arrivée, est tantôt validée, tantôt récusée par les enquêtes empiriques, montrant par là que la migration n'est pas, comme le considère le raisonnement en termes d'appel d'air, un phénomène homogène : il existe une multitude de régimes migratoires.

Il serait donc faux de penser que les discussions publiques qui mobilisent à profusion cette notion s'inscrivent dans les débats scientifiques ou en auraient même connaissance, l'expression y étant employée sans jamais être définie, explicitée ou même discutée. La crainte de l'appel d'air, au cœur du nouveau modèle d'« hébergement sans accueil » qui émerge dans les grandes et petites villes en Europe, s'inscrit plutôt dans une approche d'anticipation et de « prédiction ». Or la prédiction, dans le domaine de la démographie et des mouvements de populations aussi bien que dans celui des mouvements sociaux, ne fonctionne ni comme outil de connaissance, ni comme outil de gouvernement (qui a prédit la « crise migratoire » ou les révolutions récentes au Moyen-Orient ?). L'idée d'appel d'air présuppose un certain enchaînement incontrôlé des faits ; il est, en ce sens, un discours de peur sur le futur, comme le fait remarquer François Héran², sur lequel plane – parfois implicitement – un autre spectre, celui de la peur de perdre

1. Corrado Giullietti et Jackline Wahaba, « Migration Welfare », *Discussion Paper Series*, n° 6450, Zurich, IZA, mars 2012, p. 8 sq. (consultable sur ftp.iza.org/dp6450.pdf).

2. François Héran, « Looking Forward. Future Migration Trends and Research Needs for Europe », *Understanding and Tackling the Migration Challenge. The Role of Research*, Commission européenne, 4-5 février 2016, Bruxelles.





son « identité nationale ». À cet égard, les villes sont des lieux particulièrement intéressants de décentrement, en tant qu'espaces d'expérimentation de voisinages, où les référents d'identité ou de nation perdent leur puissance d'évidence et leur potentiel politique au profit d'autres processus et d'autres expériences. Il s'agit ainsi d'explorer non seulement ce que les villes font aux migrants, mais aussi ce que le fait de se poser à l'intérieur des villes fait à la question migratoire.

Hostilité publique, hospitalité privée

Si l'hostilité publique modifie profondément les termes du débat politique, désormais polarisé par les extrêmes droites, elle provoque aussi des mouvements d'hospitalité privée à des échelles inconnues jusqu'alors. Ces formes spontanées ou organisées de soutien s'inscrivent dans des mobilisations collectives antérieures, comme le souligne le cas parisien ; mais dans de nombreux cas aussi, il s'agit d'un premier engagement dans ce domaine et d'une expérience vécue comme une réinvention des termes de la solidarité, de l'aide, de l'humanitaire. Quelles formes de collectifs s'inventent dans cette agrégation des actions individuelles et ces rapports entre exilés et habitants installés ? Comment ces conceptions de l'altruisme (dans le cas danois), de la générosité (dans le cas allemand), de la charité (dans le cas d'Istanbul) redéfinissent-elles la dimension politique de la question migratoire, y compris en l'esquivant, en la déplaçant, en refusant d'en assumer les termes ? Comment ces actions se positionnent-elles par rapport aux pouvoirs, aux politiques migratoires, aux choix et aux capacités de l'État ? Comment s'inscrivent-elles dans des jeux de pouvoir locaux, comme dans le cas de la Turquie, où les réseaux informels palliant les carences de l'État renforcent, de fait, l'hégémonie politique et idéologique du





Introduction

parti au pouvoir ? Dans quelles mémoires sociales des luttes et des résistances, et dans quels héritages familiaux s'énoncent ces formes d'engagement ? Ces questions, que l'on retrouve d'une ville à l'autre, grande ou petite, du Nord au Sud, permettent de saisir comment l'enjeu de l'accueil refaçonne les liens sociaux, les valeurs et les émotions collectives, et interrogent les définitions pratiques de ce qu'est la citoyenneté prise dans un jeu de frontières.



