



HAL
open science

Réseaux des villes hospitalières : un panorama global

Thomas Lacroix

► **To cite this version:**

Thomas Lacroix. Réseaux des villes hospitalières : un panorama global. e-migrinter, A paraître, 20. hal-02170543v2

HAL Id: hal-02170543

<https://hal.science/hal-02170543v2>

Submitted on 24 Oct 2019 (v2), last revised 26 Jul 2020 (v3)

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.

Thomas Lacroix
Maison Française d'Oxford, CNRS
Chercheur associé à Migrinter (UMR 7301), au CERI (UMR 7050), à COMPAS (U.
d'Oxford) et fellow de l'Institut Convergence

Réseaux des villes hospitalières : un panorama global

Référence : Thomas Lacroix, 2020 (à paraître), Réseaux des villes hospitalières : un panorama global, *emigrinter*, n°20

Il existe un certain parallélisme entre les développements politiques à l'échelle mondiale en matière de changement climatique et de migration. À la sclérose de la coopération intergouvernementale, répond le dynamisme des villes et autres acteurs locaux. Les organisations internationales voient dans ces nouveaux acteurs des partenaires sur lesquels elles peuvent s'appuyer pour contourner la résistance des États. La recherche sur les villes dans la coopération internationale a principalement porté sur le changement climatique (Bulkeley et al. 2003; Kern et Bulkeley 2009; Fünfgeld 2015). Mais une dynamique similaire se dessine dans le domaine des migrations internationales. Les réseaux de villes sur les questions migratoires se sont multipliés au cours de ces dernières années : villes sanctuaires en Grande-Bretagne et aux États-Unis, l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants en France, etc. Dans le même temps, des organisations européennes et internationales, au premier rang desquelles l'OIM (Organisation internationale pour les migrations), ont manifesté un intérêt croissant pour leurs activités (Organisation internationale pour les migrations 2015; Forum économique mondial 2017).

Cet article a pour objectif de donner un aperçu d'une dynamique qui n'en est qu'à ses balbutiements, mais qui s'inscrit dans l'établissement d'une gouvernance des migrations internationales (Lacroix et Desille 2018): quels sont les facteurs permettant d'expliquer l'essor des réseaux de villes en matière migratoires ? Quelles sont les différentes catégories de réseaux et que font-ils? Comment ce dynamisme s'inscrit-il dans la mise en place d'une gouvernance globale de la migration et de l'intégration? Afin de répondre à ces questions, j'aborderai successivement les conditions d'émergence de ces réseaux de villes, puis je présenterai une typologie des différents réseaux. La conclusion évoquera brièvement les initiatives prises par l'OIM et les agences onusiennes pour coopter ces acteurs au sein de la gouvernance mondiale des migrations.

Les conditions d'émergence de réseaux de villes hospitalières

Un bref aperçu historique

L'histoire des réseaux de villes remonte au moins au XIXe siècle (Saunier et Ewen 2008), mais la présence de la question migratoire sur leur agenda est relativement récente. Cette introduction date des années 1980, en réaction aux politiques d'intégration et d'asile existantes. Au Royaume-Uni, le Greater London Council a promu une politique de relations ethniques proactive, en confrontation directe avec la ligne politique du gouvernement Thatcher (Solomos, 2003). Le conflit entre le gouvernement et le Conseil a précipité la dissolution de ce dernier en 1986. Aux États-Unis, en 1985, San Francisco s'est déclarée « ville sanctuaire » contre la politique restrictive à l'égard des réfugiés d'Amérique centrale (Ridgley, 2008). Le mouvement revendique maintenant plus de 500 membres.

Dans les années 90, des réseaux de villes à l'échelle européenne se sont formés parallèlement à la construction d'un espace politique européen. La Commission a largement soutenu ce processus, avec l'intention de développer des canaux de communication directs avec les autorités locales. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est devenu leur représentant à Bruxelles, aux côtés de l'Assemblée des Régions européennes (Hooghe 1995). D'autres réseaux tels qu'Eurocités sont devenus des partenaires de la Commission européenne dans la mise en œuvre des politiques d'intégration des migrants (Flamant 2014). Si la période des années 1980 était celle de l'émergence de réseaux nationaux et politisés en confrontation avec leurs gouvernements, les réseaux européens créés dans les années 90 s'insèrent dans le paysage institutionnel de l'Union en tant que partenaires techniques.

Longtemps, le nombre de villes véritablement impliquées est resté limité à un petit nombre de grandes villes de gauche, désireuses de développer leur propre agenda international: Rotterdam, Anvers, Birmingham, Lyon, Barcelone... Cette dernière ville en est un bon exemple. Barcelone est un membre fondateur d'Eurocités, elle accueille par ailleurs le siège du Conseil des Cités et Gouvernements Locaux Unis et elle est membre fondatrice du Forum pour la mobilité humaine et le développement (voir ci-dessous)... Barcelone, comme Lyon ou Anvers et d'autres métropoles secondaires ont une présence sur l'arène internationale motivée par le souhait de développer une identité qui se distingue de celle des capitales. L'implication de Barcelone doit être comprise dans le contexte particulier du régionalisme espagnol et de la relation de la ville avec Madrid et la Catalogne. En revanche, les autorités locales françaises hormis quelques exceptions (Lyon, Nantes) ont été notoirement absentes de cette arène, à la fois pour des raisons techniques (manque de maîtrise de l'anglais) et idéologiques (antagonisme entre les approches multiculturalistes et républicaines).

Les motifs de l'expansion récente

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, débute une nouvelle période caractérisée par une expansion mondiale de la formation de réseaux de villes investis sur les questions migratoires. Cette évolution a été déclenchée par deux paradoxes auxquels les autorités locales sont confrontées.

Un premier paradoxe est inscrit dans les politiques de décentralisation qui attribuent plus de responsabilités aux autorités locales, notamment en matière de développement local, mais avec moins de capacités financières pour le faire. Les années 1990 ont prolongé ce que d'aucuns appellent « la troisième vague de décentralisation dans le monde » sur un mode néolibéral : la majorité des États du monde ont adopté des lois qui élargissent les pouvoirs des autorités locales dans le but de favoriser les partenariats avec les sphères associatives et économiques locales. Mais cela va généralement de pair avec une réduction de leurs ressources financières. Ce type de politique a d'abord été mis en œuvre dans les pays du Sud et va souvent de pair avec la croissance d'un secteur associatif axé sur le développement local (Gazzotti 2018). Ce type de décentralisation est au cœur d'une deuxième génération de politiques d'ajustement structurel promues par les organisations internationales. Dans les pays du nord, la politique de décentralisation est associée avec une stratégie d'allègement des responsabilités de l'État central et de compression des finances publiques. Nous avons un exemple récent au Royaume-Uni, où la loi sur le localisme de 2011 et la loi de 2014 sur les villes et les gouvernements locaux ont élargi leurs capacités juridiques, notamment dans le domaine économique, mais ont réduit de 40% le financement public octroyé aux municipalités, une réduction qui doit atteindre 100% en 2020.

Contrairement à la génération de réformes précédente attachée à réformer l'appareil d'État pour s'engager sur le marché international, ces politiques de décentralisation ont pour but d'insérer les autorités locales dans un environnement concurrentiel dans lequel divers acteurs publics et

privés coopèrent et/ou sont en concurrence pour des ressources économiques rares. Les acteurs publics locaux sont censés compenser la perte de ressources publiques en valorisant leurs avantages comparatifs et en tirant parti de leurs liens avec les acteurs locaux, nationaux et internationaux. Dans les principaux pays d'émigration, l'engagement croissant des municipalités vis-à-vis de leurs expatriés vivant à l'étranger et la multiplication des projets d'investissement et/ou de développement soutenus par des émigrants sont le résultat de cette politique. Les politiques de décentralisation en Afrique du Nord, en Asie ou en Amérique latine sont à comprendre en lien avec l'essor des politiques liant migration et développement au cours de la même période. Dans les pays d'immigration, les politiques d'intégration considérant les migrants et l'immigration comme un moteur pour l'entrepreneuriat local sont également un produit de ce nouvel élan néolibéral. Un exemple est celui de l'approche de la régénération urbaine proposée par Richard Florida (Florida 2014). Particulièrement influente aux États-Unis, cette conception s'appuie sur le dynamisme d'une classe « créative » dans les quartiers gentrifiés rassemblant migrants, artistes, communautés gays, étudiants ou jeunes entrepreneurs. Ces quartiers produisent une image plus jeune et positive de la ville tout favorisant le développement économique. En Europe, les « politiques de la diversité » visant à valoriser l'image de la ville se sont répandues dans des villes d'Europe du Nord telles que Vienne ou Amsterdam (Hoekstra, Kohlbacher et Rauhut 2018).

Mais les municipalités du Nord sont confrontées à un deuxième type de paradoxe, relatif aux politiques migratoires. D'une part, on observe un « tournant local » des politiques d'intégration: les villes sont reconnues comme un niveau clé de la mise en œuvre des stratégies d'intégration. Mais, parallèlement, elles doivent faire face aux effets de politiques migratoires plus strictes, qui renforcent la précarité des populations immigrées et compromettent leur capacité à s'intégrer dans le tissu socio-économique local. Une fois encore, le Royaume-Uni l'illustre: en 2012, la réforme de la politique d'intégration visait à « créer les conditions de l'intégration », mais en 2014, la loi sur l'immigration a eu pour objectif de créer « un environnement hostile » pour les migrants sans titre de séjour valide. De manière générale, les autorités locales sont touchées par une politique d'« internalisation » du contrôle des frontières qui délègue de facto à une diversité d'acteurs publics et privés des responsabilités en matière de contrôle des populations immigrées et de la régularité de leur séjour. Dans la section suivante, je reviendrai sur la façon dont la « crise migratoire » de 2015-2016 a accentué la tension entre ces politiques de migration et d'intégration et a accéléré la formation de ces réseaux de villes.

Les nouvelles approches d'inspiration néolibérale du développement et de la régénération urbaine, mais aussi la (dés-) articulation des politiques d'intégration et de migration ont contribué à l'émergence de réseaux de villes. Ces dynamiques ont généré des contradictions auxquelles les autorités locales ont cherché à répondre collectivement en partageant leurs expériences. La section suivante décrit les types de réseaux existants et leurs activités respectives.

Une typologie des réseaux de villes hospitalières

Cette section s'appuie sur le dépouillement et l'analyse d'un échantillon de 35 réseaux de villes identifiés dans le monde. L'échantillon a été élaboré à partir de recherches sur internet et de bases de données réalisées par différentes organisations (le programme Migration4development, la ville de Montréal). Je souligne que cet échantillon n'est pas exhaustif et que le recensement est toujours en cours. Ont été exclus de cet échantillon les regroupements de villes réalisés dans le cadre d'un projet à durée déterminée, tels que le programme City-to-city de l'ICMPD (International Centre for Migration Policy Development)

ou encore « Empowering Refugee Hosting Districts » de l' Uganda Local Government Association. Le tableau ci-dessous distingue 4 grandes catégories en fonction de leur échelle (nationale/internationale) et de leur place dans le champ (au sens de Norbert Elias) des réseaux municipaux (spontanés/cooptés). Les réseaux cooptés sont des réseaux qui ont été créés par des États et/ou des organisations internationales, le plus souvent pour représenter les collectivités territoriales. À l'inverse, les réseaux spontanés sont des regroupements créés par les collectivités territoriales elles-mêmes pour porter une voix des municipalités sur les scènes nationales ou internationales. Une subdivision distingue les groupements spécialisés ou généralistes. Les réseaux spécialisés ne s'occupent que des questions migratoires, les généralistes ont un panel d'activités plus large.

	Réseaux spontanés	Réseaux cooptés
Échelle nationale	Réseaux contestataires (ANVITA, Cities of sanctuary UK, Rete di Comuni Solidali, Sanctuary Cities US, Welcoming cities (AUSTRALIE), Welcoming Communities (NZ), Welcoming cities (US))	Associations nationales : Cités Unies France, Cités Unies Liban, Fédération des Municipalités Canadiennes, Local Government Association (UK), South African local government association, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Uganda Local government association)
Échelle transnationale	Réseaux généralistes (Eurocities, Global Parliament of Mayors) Réseaux spécialisés transnationaux (International Cities of Refuge Network, Observatoire des Maires sur le Vivre ensemble, C-Mise), Welcoming International	Réseaux généralistes (city alliance, CEMR, Cités des gouvernements locaux unis, CGLU Afrique, CGLU Moyen-Orient, Congrès Permanent des Pouvoirs Locaux et Régionaux, Fédération latino-américaine des villes, municipalités et associations de pouvoirs locaux, Mercociudades, Metropolis, Urbact) Réseaux spécialisés (Coalition Internationale des Villes contre le Racisme, Intercultural Cities Network, International Coalition of Inclusive and Sustainable Cities, Mayoral Forum on Human Mobility and Development, Observatoire des villes inclusives)

Réseaux nationaux

Une première catégorie rassemble les réseaux créés à l'échelle nationale. Il faut ici distinguer les réseaux contestataires initiés en réaction des politiques migratoires dans les États d'accueil et les associations représentatives nationales à vocation généraliste.

Les associations municipales nationales

Les associations nationales constituent à la fois la voix officielle des communes auprès de l'État et l'échelon de base de l'édifice international des réseaux municipaux chapeauté au niveau onusien par Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Ce type d'organisation, à l'instar

de l'Association des Maires de France, existe dans tous les pays du monde. Mais toutes ne sont pas actives sur la question des migrations. Le tableau ci-dessus inclut un échantillon d'associations dont l'investissement dans ce domaine est avéré. C'est le cas de l'association néerlandaise « Vereniging van Nederlandse Gemeenten » qui a réalisé un système d'échange de bonnes pratiques en matière d'intégration. Ce type d'implication n'est pas spécifique aux pays du Nord. L'Uganda local government association a mis en place le projet « Empowering Refugee Hosting Districts » dans trois districts hébergeant des camps de réfugiés. De même, la South African local government association, intègre un groupe de travail sur les migrations depuis les années 2009/2010.

Une autre catégorie d'organisation de portée nationale versée dans les questions migratoires regroupe les associations affiliées à la Fédération Mondiale des Cités Unies qui promeut les jumelages. Par exemple, Cités Unies France a soutenu une vingtaine de projets interurbains portant sur les questions migratoires au cours de cinq dernières années.

Les réseaux contestataires

Les organisations représentatives présentées ci-dessus sont des organisations « généralistes » dont une minorité s'intéresse aux migrations. Par contraste, les réseaux nationaux focalisés sur cette question sont généralement créés en réaction aux politiques de l'État à l'égard des immigrants. Cette catégorie regroupe les mouvements des villes sanctuaires aux États-Unis et au Royaume-Uni, l'association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) en France ou encore l'association « RECOSOL » en Italie. Comme mentionné ci-dessus, le mouvement des villes sanctuaires s'inscrit dans une longue histoire de confrontations entre le niveau local et l'État central. Dans ce contexte, les autorités locales peuvent adopter des mesures en contradiction avec la politique de l'État. Un exemple est la délivrance de cartes d'identité municipales à des sans-papiers aux États-Unis ou encore l'instruction donnée au personnel municipal (y compris la police) de ne pas demander leurs papiers aux immigrants. Le mouvement Welcoming Cities est initialement une organisation américaine qui s'appuie sur le mouvement des villes sanctuaires, mais qui comprend également des ONG. Des organisations similaires sont en cours de création en Australie, en Nouvelle-Zélande et à Berlin. Il est destiné à faciliter la collaboration entre les autorités locales et les organisations de la société civile et à soutenir la co-définition des programmes d'accueil et d'intégration. Une partie de leurs activités s'adresse également au grand public et aux décideurs par le biais de campagnes de sensibilisation.

La situation est différente en France où le système centralisé laisse moins de marge de manœuvre aux collectivités territoriales : leurs compétences en matière migratoire sont tributaires du contrôle préfectoral, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'administration des titres de séjour. L'implication des municipalités sur la question de l'intégration remonte au début des années 80 (Flamant 2014). Cette implication a été portée par quelques grandes villes telles que Lille, Nantes, Strasbourg ou Lyon autour des questions d'intégration. Mais ce n'est qu'au moment de « la crise » de 2015 qu'un effort coordonné visant à peser sur les politiques de l'État a pris forme. La décision d'ouvrir un camp humanitaire dans la ville de Grande-Synthe a constitué un tournant. Le maire de Grande-Synthe a choisi d'ouvrir un camp d'accueil pour immigrants de transit répondant aux normes du HCR en mars 2016. Un deuxième camp a été ouvert à Paris quelques mois plus tard. L'objectif était non seulement de répondre aux besoins urgents des immigrants, mais également de proposer un contre-modèle humanitaire à la gestion sécuritaire qui prévalait à Calais. Ces camps ont cristallisé l'attention médiatique: c'était la première fois que des maires prenaient une telle position à l'encontre des

politiques d'immigration actuelles. La deuxième étape a débuté après le démantèlement de la «jungle» de Calais en octobre 2016. La dissolution du camp a été suivie par la réinstallation de la population immigrée dans d'autres régions de la France, y compris dans des villes et villages plus petits non concernés jusque-là par ces flux. Cela a déclenché une demande accrue de ressources, de compétences et de savoir-faire. L'accueil des immigrants s'est fait sur une base volontaire : de nombreuses collectivités territoriales (et leur population) étaient réellement disposées à accueillir des immigrants. Enfin, en décembre 2017, une pétition¹ a été publiée dans le journal *Le Monde*, signée par les maires de grandes villes de France (notamment Bordeaux, Lille et Strasbourg). La pétition demandait un soutien financier accru pour permettre aux autorités locales de répondre aux besoins d'immigrants vulnérables en hiver. Mais le texte demandait également de relâcher la pression policière sur les immigrants. La pétition était signée par des maires appartenant à la droite comme à la gauche. Elle a révélé que l'opposition à la politique de l'État ne suivait pas le clivage droite / gauche.

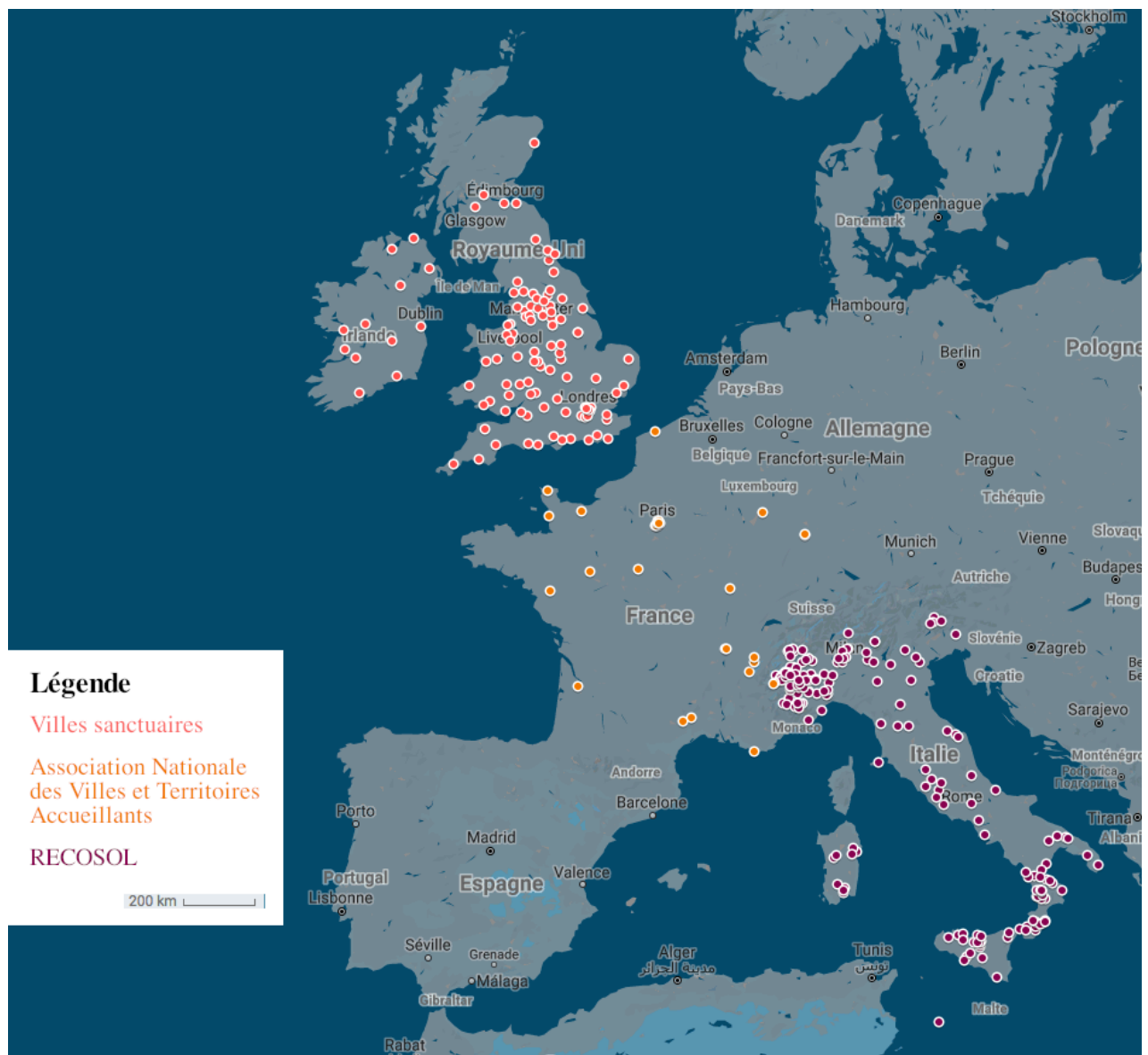
Ces mobilisations ont préfiguré la création de l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (l'ANVITA) en septembre 2018. Un groupe de dirigeants municipaux membre du parti écologiste dirigé par Damien Carême, maire de Grande-Synthe, est au centre de cette initiative. Au-delà de cette commune, les membres fondateurs sont Grenoble (vert), le 1er arrondissement de Lyon (PS), Ivry s / Seine (communiste), Montreuil (communiste), Briançon (PS), Nantes (PS), Strasbourg (PS), Saint-Denis (communiste). L'objectif du réseau est de promouvoir une politique et des pratiques articulées autour de l'idée de l'accueil inconditionnel.

Cet accent mis sur la réception plutôt que sur l'intégration est commun à nombre de réseaux contestataires (nous l'avons également trouvé dans le nom « Welcoming America » ou « Welcome International »). Il est typique d'un contexte où les migrations sont de plus en plus fluides et temporaires et donc où les problématiques d'accueil à court terme prennent le pas sur celles à plus long terme d'intégration. Leurs activités comprennent le lobbying des décideurs politiques nationaux, mais également la création de liens avec des ONG et des chercheurs (cf. le partenariat avec le nouvel institut Convergence Migration pour ce qui concerne l'ANVITA, ou encore les liens entre Welcoming America et le programme Inclusive Cities de l'Université d'Oxford).

Ce rapide aperçu des réseaux « contestataires » sur les migrations montre qu'ils ont tendance à être hautement politisés et spécialisés : ils sont créés à dessein pour traiter les problèmes d'immigration en réaction aux politiques nationales. L'exemple français montre comment le contexte de « crise » de 2015 a transformé cette tendance. En premier lieu, le contexte d'urgence a incité les villes à s'impliquer dans des réseaux plus larges, moins pour des raisons idéologiques que pour des raisons pragmatiques : les besoins immédiats d'assistance et de conseil ont accéléré le processus de mise en réseau. La situation a élargi l'engagement des villes au-delà du noyau d'acteurs ayant manifesté leur intérêt pour les questions de migration et d'intégration pour des raisons idéologiques. En second lieu, ces nouveaux réseaux expriment maintenant publiquement leurs préoccupations non seulement sur les questions d'intégration, mais aussi sur les politiques d'asile.

¹ « Face aux flux migratoires, nous, les maires, sommes au pied du mur » *Le Monde*, 2017/12/16

Carte 1 : Trois réseaux de villes contestataires en Europe



Conception et réalisation : Thomas Lacroix, 2019
Google MyMaps

Les réseaux municipaux transnationaux

On retrouve, au niveau international, la même ligne de partage entre réseaux cooptés et/ou créés par les États et les organisations internationales d'un côté, et les réseaux spontanés de l'autre. Le paysage des réseaux transnationaux de villes est cependant extrêmement complexe, ce qui rend la distinction entre ces deux groupes plus incertaine.

Les réseaux transnationaux de la paradiplomatie municipale

Comme évoqué ci-dessus, les années 90 ont été une période d'émergence de la «paradiplomatie» urbaine (Viltard 2008) au sein d'un espace politique européen. Le nombre de réseaux et de villes impliqués a continué à augmenter dans les années 2000. À la suite de

l'adoption de la directive «Race» en 2000, l'intégration est devenue l'axe principal de l'activisme urbain au niveau européen en matière migratoire. Les deux réseaux mentionnés ci-dessus, Eurocités et le CCRE, ont renforcé leur position aux côtés de la Commission européenne. Ces deux réseaux ont des positionnements différents dans le champ de cette paradiplomatie urbaine. Le CCRE est une organisation dont les origines remontent à l'après-guerre, mais qui a servi, depuis les années 1980, d'organe représentatif des collectivités territoriales auprès de la Commission. Je la classe donc dans le groupe des organisations cooptées. Eurocités est de facture plus récente. Elle est le résultat d'une mobilisation spontanée de grandes villes. Toutefois, Eurocités a acquis une légitimité qui en fait un partenaire essentiel de la Commission européenne. Elle s'est parfaitement insérée dans le tissu organisationnel européen et elle occupe aujourd'hui les mêmes bâtiments que le CCRE à Bruxelles. Leurs activités se ressemblent également. Ces deux réseaux sont engagés auprès de leurs membres afin de favoriser la collaboration interurbaine et de renforcer des capacités, mais elles sont aussi auprès des États et de la Commission européenne. Le CCRE, en particulier, rédige des amendements à la réglementation de l'UE afin de réaffirmer la place des autorités locales dans la gouvernance des migrations. Le pacte d'Amsterdam (2016) a facilité cette participation. Le document a élargi les capacités des villes à participer à la production de la législation de l'UE. L'intégration des migrants est l'une des priorités mentionnées dans le pacte.

Le vrai changement observé au cours de la dernière décennie concerne l'émergence de réseaux mondiaux de la paradiplomatie municipale, incluant les autorités locales du Nord et du Sud. Là encore, ces réseaux peuvent être des rassemblements spontanés (tels que le Global Parliament of Mayors), ou encore des organisations représentatives pour des structures internationales. Le CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), créé en 2004, est, à ce titre, une institution clé puisqu'elle fait office de relais des municipalités auprès de l'ONU. Le CGLU prend la forme d'un « réseau de réseaux » qui s'appuie sur six relais continentaux (CGLU Afrique, Moyen-Orient, Asie, Amérique du Nord, le CCRE et la FLACMA et le Mercociudades en Amérique latine), qui sont eux-mêmes des structures fédérant les associations nationales. Cette architecture permet au CGLU d'avoir des ramifications auprès de l'ensemble des villes du monde.

Ces organisations sont à caractère généraliste, même si elles traitent toutes de la migration et de l'intégration dans des groupes de travail dédiés. Et ce ne sont pas des organisations à caractère idéologique créées en réaction aux politiques de migration des États: ces réseaux ont été formés pour favoriser l'institutionnalisation d'un espace diplomatique urbain pour les villes prêtes à se conformer à leur agenda international. Par conséquent, tous les membres ne sont pas investis sur les questions migratoires. Moins politisés, leur engagement se limite le plus souvent au partage de bonnes pratiques, le financement de projets ou encore de campagnes de sensibilisation.

Les réseaux transnationaux de villes hospitalières

Se sont également multipliées des organisations spécialement dédiées aux questions d'accueil et d'intégration. Certaines sont des regroupements de villes autour d'un projet militant. Le réseau ICORN (International Cities of Refuge Network) rassemble des villes qui accueillent des artistes issus de pays en conflit. Welcoming international est une structure fédérative qui fait le lien entre les associations Welcoming cities aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle Zélande ou en Allemagne.

À côté de ces réseaux spontanés, on recense également un certain nombre de structures qui ont été créées par des organisations internationales. Par exemple, le réseau ICCAR (International Coalition of Inclusive and Sustainable Cities) au niveau international, est soutenu par l'UNESCO. Comme le CGLU, c'est un réseau de réseaux qui s'appuie sur des relais sur chaque continent, et notamment l'ECCAR (European Coalition of Cities Against Racism) en Europe. Ces réseaux thématiques ont pour effet de diffuser des approches politiques, essentiellement dans le domaine de l'intégration et de la cohésion sociale.

Carte 2 : le réseau ICCAR



Conception et réalisation : Thomas Lacroix, 2019
Google MyMaps

Parmi les réseaux suscités par les organisations internationales, le Forum des Maires pour la Mobilité humaine et le Développement tient une place spécifique. Il s'agit d'une institution créée par l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM) et d'autres organisations internationales telles que le PNUD ou la Banque mondiale. En 2014, une première réunion a eu lieu à Barcelone, au cours de laquelle a été adopté «l'appel de Barcelone», destiné à «mettre l'accent sur la nécessité d'amplifier la voix des villes dans les discussions mondiales sur les migrations». En 2015, l'OIM organise une conférence internationale intitulée «Migration et villes» à Genève. Un rapport a suivi sur le rôle des villes dans la gestion de la migration. La même année, un deuxième forum a été organisé à Quito pour définir et présenter «l'agenda local en matière de migration et de développement». Les troisième et quatrième éditions du Forum ont été organisées en 2016 à Quezon City et à Berlin en 2017. La dernière a eu lieu à Marrakech en décembre 2018, parallèlement à la signature du Pacte mondial pour les migrations. Le Forum est devenu le troisième pilier du dispositif institutionnel de gouvernance internationale des migrations, aux côtés du Forum mondial sur la migration et le développement réunissant des représentants des États et du Forum social mondial réunissant des acteurs de la société civile. La création du Forum des maires fait partie intégrante d'une stratégie soutenue par des organisations internationales visant à mettre en place une gouvernance mixte des migrations internationales impliquant des acteurs publics (États et autorités locales) et privés (organisations de la société civile).

Conclusion

Cet article offre un aperçu de la diversité des réseaux de villes investis sur les questions migratoires et du virage global qui caractérise leur évolution récente. Il montre comment deux dynamiques convergentes ont structuré ce paysage : une dynamique ascendante de regroupements spontanés de villes autour d'un projet commun, une dynamique descendante de réseaux animés par des organisations internationales et leurs institutions représentatives. Dans ce paysage hétéroclite se croisent militants, fonctionnaires internationaux, élus, techniciens...

La «crise migratoire» a été un contexte qui a favorisé ce processus de mise en réseau, tant pour des villes à la recherche de soutien technique ou idéologique que pour des organisations internationales œuvrant pour la mise en place d'une gouvernance mondiale des migrations. Mais, au-delà de ce contexte à court terme, j'ai mis en évidence deux «paradoxes» d'arrière-plan qui expliquent l'expansion des réseaux de villes liés à la migration. Le premier paradoxe est niché dans la «troisième vague de décentralisation» qui a radicalement transformé la structure de la gestion économique au niveau local. Le deuxième paradoxe résulte d'une tension croissante entre les politiques d'intégration et les politiques migratoires. L'utilisation d'institutions et d'acteurs en contact avec les immigrés à des fins de contrôle, mais aussi la précarité croissante de la situation des immigrés ont conduit les autorités locales à prendre position sur des questions telles que les visas et l'asile.

On voit aujourd'hui que l'OIM tente de canaliser ces différentes tendances au sein du Forum des Maires sur la Mobilité et le Développement. Il reste à voir si des principes d'action communs pourront unir des villes du Nord et du Sud, d'immigration et d'émigration. On verra alors si les villes peuvent réussir là où les États ont échoué.

Références citées

- Bulkeley, Harriet, Anna Davies, Bob Evans, David Gibbs, Kristine Kern, et Kate Theobald. (2003) « Environmental governance and transnational municipal networks in Europe », *Journal of Environmental Policy & Planning* 5 (3): 235–254.
- Flamant, Anouk (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)*, Th. Doct. : socio, Lyon: Lyon 2.
- Florida, Richard (2014) *The Rise of the Creative Class—Revisited: Revised and Expanded*, New York: Basic Books.
- Fünfgeld, Hartmut (2015) Facilitating local climate change adaptation through transnational municipal networks, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 12: 67–73.
- Gazzotti, Lorena (2018) Local Governance, Civil Society and Migrants' Support to Local Development: Perspectives from Morocco, In *International Migrations and Local Governance*, par Lacroix T. et Desille A (dir.), 79–96, Palgrave MacMillan (Migration, Diasporas and Citizenship).
- Hoekstra, Myrte S, Josef Kohlbacher, et Daniel Rauhut (2018) Migration Governance in Three European Cities: New Local Paradigms?, In *International Migrations and Local Governance*, par Lacroix T. et Desille A. (dir.), 17–38, Palgrave MacMillan (Migration, Diasporas and Citizenship)
- Hooghe, Liesbet (1995) Subnational mobilisation in the European Union, *West European Politics* 18 (3): 175–198.
- International Organisation for Migration (2015) *Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, Geneva: International Organisation for Migration.
- Kern, Kristine, et Harriet Bulkeley (2009) Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 47 (2): 309–332.

- Lacroix, Thomas (2018) *Le Transnationalisme. Espace, Temps, Politique*, Habilitation à Diriger des Recherches, Marne La Vallée: Université de Marne La Vallée.
- Lacroix, Thomas, et Amandine Desille, (dir.) (2018) *International Migrations and Local Governance: A Global Perspective*, Basingstoke, New York: Palgrave MacMillan (Migration, Diasporas and Citizenship).
- Ridgley, Jennifer (2008) Cities of refuge: Immigration enforcement, police, and the insurgent genealogies of citizenship in US sanctuary cities, *Urban Geography* 29 (1): 53–77.
- Saunier, Pierre-Yves, et Shane Ewen (2008) *Another global city. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850–2000* Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Solomos, John (2003) *Race and racism in Britain*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Viltard, Yves (2008) « Conceptualiser la «diplomatie des villes» ». *Revue Française de science politique* 58 (3): 511–533.
- World Economic Forum (2017) *Migration and Its Impact on Cities*, Genève : World Economic Forum.