



HAL
open science

La construction négociée de l'accueil des migrants par les municipalités

Anouk Flamant, Thomas Lacroix

► **To cite this version:**

Anouk Flamant, Thomas Lacroix. La construction négociée de l'accueil des migrants par les municipalités. Migrations Société, 2021, " Villes et territoires accueillants " en France et ailleurs, 185, pp.15-29. 10.3917/migra.185.0015 . hal-03363904

HAL Id: hal-03363904

<https://hal.science/hal-03363904v1>

Submitted on 1 Dec 2021

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.

Flamant, A. & Lacroix, T. (2021). La construction négociée de l'accueil des migrants par les municipalités. *Migrations Société*, 185, 15-29. <https://doi.org/>

La construction négociée de l'accueil des migrants par les municipalités

L'évacuation des forces américaines et occidentales de Kaboul en août 2021 a provoqué le départ de centaines d'Afghans sur les routes de l'exil. Face à cette situation humanitaire, plusieurs maires de villes du monde en-tier ont assuré « être prêts à accueillir immédiatement les réfugiés afghans dans [leurs] collectivités », enjoignant à une coopération avec les gouvernements nationaux et les institutions internationales¹. Ces maires affirment non seulement leur volonté d'être accueillants pour les populations exilées, mais elles demandent aussi et surtout que les villes promeuvent des politiques migratoires protectrices, face à des États tentés par des politiques de fermeture de leurs frontières. Ce récent exemple de mobilisation des villes n'est pas isolé, bien au contraire. Si cet élan de solidarité et d'hospitalité puise ses racines dans des évolutions politiques antérieures, dès les années 1980, notamment en France, au Royaume Uni et aux États-Unis², force est de constater que le mouvement de l'accueil s'est affirmé au cours de la décennie 2000, et plus encore à partir de 2015, comme en atteste la multiplication des réseaux de villes dédiés à l'accueil et à l'hospitalité³.

Partant de ces constats, ce numéro de *Migrations Société* questionne les raisons de ce mouvement et propose d'en analyser les modalités concrètes au sein des municipalités⁴. Il s'inscrit en cela dans un renouveau de la littérature sur les

-
1. Déclaration commune Internationale des maires, "Accueillir les réfugiés afghans dès maintenant", Mayors Migration Council, 27 août 2021, <https://www.anvita.fr/nos-actualites/view/declaration-commune-internationale-des-maires-accueillir-les-refugieses-afghanes-des-maintenant>.
 2. Paquet, Mireille, "Aux États-Unis, des villes sanctuaires", *Plein droit*, n° 115, décembre 2017, pp. 11-14.
 3. Flamant, Anouk, "Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers", *Politique européenne*, n° 57, 2017, pp. 84-115 ; LACROIX, Thomas, "Migration Related City Networks : a Global Overview", *Local Government Studies*, <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1938553>.
 4. Ce questionnement avait déjà surgi au sein de la revue avec l'article de Vincent GEISSER, "Des municipalités plus accueillantes que les États ? Marseille, un exemple parlant", *Migrations société*, vol. 32, n° 181, juillet-septembre 2020, pp. 3-14.

politiques locales d'intégration⁵. Réunissant les contributions de 14 chercheurs et restituant la parole de trois responsables politiques engagés dans la construction de « villes accueillantes », ce dossier met en exergue une nouvelle géographie de l'accueil en soulignant la co-présence au niveau local de dispositifs de contrôle pilotés par les autorités nationales et de dispositifs d'accueil soutenus par les municipalités. Il met par ailleurs en évidence la pluralité des acteurs et des leaderships, qu'ils soient incarnés par des maires emblématiques ou par des collectifs associatifs et/ou citoyens.

Une nouvelle géographie de l'accueil et du non-accueil

Les villes des principaux pays d'accueil se sont vu attribuer depuis une trentaine d'années un rôle croissant dans l'accueil et l'intégration des migrants. En France, cette dynamique est attestée dès les premières années consécutives à la suspension de l'immigration de travail, en 1974, avec la coordination par le secrétariat d'État aux travailleurs immigrés d'un programme urbain pluriannuel entre 1976 et 1979. Il en va de même en Belgique, aux Pays-Bas ou encore en Allemagne, où se mettent en place des politiques d'intégration locales⁶. Au Royaume-Uni, la politique multiculturelle menée par les municipalités travaillistes devient un levier d'action contre la politique migratoire du gouvernement⁷. Aux États-Unis, à partir de 1985, les grandes villes côtières se déclarent « sanctuaires » pour accompagner la venue des réfugiés d'Amérique centrale. Cependant, la littérature scientifique sur cette question est longtemps restée parcellaire. En effet, jusqu'à la fin des années 1990, elle est essentiellement constituée de rapports et d'études de cas ponctuels sur l'intégration des étrangers, leur accès au logement et le contexte des banlieues. Au début des années 2000, de nouvelles thématiques émergent : la question de

-
5. Zapata-Barrero, Ricard ; Caponio, Tiziana ; Scholten, Peter, Introduction au numéro spécial : Théorisation du “virage local” dans un cadre d'analyse fondé sur la gouvernance à niveaux multiples. Étude de cas axée sur les politiques concernant les immigrants, *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 83, n° 2, 2017, pp. 245-250.
 6. Cf. la série de rapports commissionnés par l'Agence pour le développement des relations interculturelles (adri) sur les politiques locales d'intégration en Europe, rassemblés dans l'ouvrage dirigé par Didier LAPERUYONNIE, *Les politiques locales d'intégration des minorités en Europe et aux États-Unis*, Paris : ADRI, 1991, 476 p.
 7. SOLOMOS, John, *Race and Racism in Britain*, Basingstoke: Éd. Palgrave Macmillan, 2003; JOLY, Danièle, “Refugees from Vietnam in Birmingham: Community, Voluntary Agency and The Role of Local Authorities”, *Research Papers in Ethnic Relations*, No. 9, October 1988, pp. 1-43.

l'hospitalité⁸, l'accueil des primo-arrivants⁹ ou celui des demandeurs d'asile¹⁰. Ailleurs en Europe, la place accordée à l'islam au niveau local est de plus en plus débattue¹¹. À cette époque, à la suite du traité d'Amsterdam en 1997, l'intégration devient une thématique européenne¹². L'Union européenne met en place une série de programmes destinés à soutenir les municipalités dans la mise en place de politiques d'intégration¹³. Sur le plan scientifique, les études comparatives entre villes européennes se multiplient¹⁴, de même que les travaux sur la constitution de réseaux de villes transfrontaliers¹⁵.

En parallèle de cette « municipalisation » des politiques d'accueil et d'intégration, les États membres de l'Union européenne ont instauré au cours des trente dernières années une politique de fermeture toujours plus restrictive de leurs frontières extérieures, en multipliant les accords de coopération avec les pays du bassin méditerranéen, en particulier la Turquie, la Libye et le Maroc¹⁶. Cette dynamique s'est traduite par une nouvelle géographie de l'accueil, caractérisée par l'afflux de populations exilées dans ces trois pays. Au Maroc, ces arrivées,

-
8. GOTMAN, Anne (sous la direction de), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs "étrangers"*, Paris : Éditions de la MSH, 2004, 494 p.
 9. ENEL, Françoise ; DELESALLE, Cécile, "L'accueil des primo-arrivants en région : Aquitaine, Bretagne, Centre, Poitou-Charentes", *Hommes et migrations*, n° 1261, mai-juin 2006, pp. 87-100.
 10. BOUCHER, Manuel ; DE RIDDER, Guido, "L'accueil des demandeurs d'asile en Haute-Normandie. Entre adaptation, rationalisation et saturation", *Migrations santé*, n° 113, 4e trimestre 2002, pp. 15-44.
 11. MANÇO, Altay ; AMORANITIS, Spyros (coordonné par), *Reconnaissance de l'islam dans les communes d'Europe. Actions contre les discriminations religieuses*, Paris : Éd. L'Harmattan, 2005, 200 p.
 12. Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999, le traité d'Amsterdam confie à l'Union européenne la gestion de thématiques centrales dont les questions d'immigration qui relevaient jusqu'alors de la coopération intergouvernementale.
 13. CAPONIO, Tiziana; BORKERT, Maren (edited by), *The Local Dimension of Migration Policymaking*, IMISCOE Reports, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, 204 p.
 14. DEKKER, Rianne; EMILSSON, Henrik; KRIEGER, Bernhard; SCHOLTEN, Peter, "A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö and Rotterdam", *International Migration Review*, Vol. 49, No. 3, September 2015, pp. 633-658; Hoekstra, Myrte S., Kohlbacher, Josef; Rauhut, Daniel, "Migration Governance in Three European Cities: New Local Paradigms?", in: LACROIX, Thomas; DESILLE, Amandine (edited by), *International Migrations and Local Governance*, Cham: Éd. Palgrave MacMillan, 2018, pp. 17-38.
 15. LACROIX, Thomas, "Migration-Related City Networks: A Global Overview", *Local Government Studies*, 2021, pp. 1-21, <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1938553>.
 16. Imbert, Louis, "La coopération sans le(s) droit(s) : le foisonnement des accords 'injustifiables' avec les pays tiers", *Plein droit*, n° 114, octobre 2017, pp. 45-48.

enregistrées au cours des décennies 2000 et 2010, ont suscité une tension croissante entre autorités nationales et acteurs de la société civile, ces derniers dénonçant la militarisation de la frontière et les violences commises à l'encontre des populations originaires d'Afrique subsaharienne. À partir de 2011, le nouvel agenda africain du Maroc¹⁷ a poussé le gouvernement à modifier son attitude. Ainsi, les autorités nationales ont lancé une campagne de régularisation, tandis qu'elles incitaient les villes à se doter d'une politique d'accueil. Le rôle croissant joué par les autorités locales n'est donc pas seulement la conséquence d'une dynamique européenne ni le résultat d'un simple volontarisme politique municipal, mais il s'inscrit dans un mouvement international résultant d'interdépendances entre les différents niveaux de gouvernement. William Kutz et Sarah Wolff montrent dans ce numéro comment dans les villes côtières marocaines, un appareil policier de contrôle coexiste avec un ensemble minimal de services aux migrants. Cette contribution serait à mettre en regard des travaux de Sofia El Arabi sur les villes « intérieures » du Maroc, c'est-à-dire les villes éloignées des frontières extérieures du pays, où l'appareil policier s'efface pour laisser le terrain à des acteurs associatifs. Ces recherches révèlent la gradation qui s'opère entre « villes-frontières » — où s'exerce une gestion policière des populations exilées —, et « villes intérieures », qui s'emploient à accueillir et à intégrer ces populations¹⁸.

On observe, en Europe et ailleurs dans le monde, une distribution identique entre les villes, certaines étant hostiles à l'arrivée des migrants, alors que d'autres mettent en œuvre de nouvelles mesures d'accueil et d'intégration. En ce qui concerne ces dernières, un lexique abondant a émergé pour caractériser les différents types de « villes accueillantes »¹⁹. On distingue en premier lieu les « villes sanctuaires » dont

17. La diplomatie migratoire du Maroc est étroitement liée à son agenda africain. En 1984, le Maroc se retire de l'Organisation de l'unité africaine (oua) suite au vote d'une résolution favorable à l'adhésion de la République arabe sahraouie démocratique (le gouvernement d'opposition du Sahara occidental) à l'organisation. En 2017, le pays réintègre l'organisation intergouvernementale, entretemps devenue l'Union africaine (ua). Sa réintégration s'accompagne d'une offensive diplomatique en direction de l'Afrique subsaharienne : adhésion à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (cedeao), investissements économiques, régularisation des ressortissants originaires d'Afrique subsaharienne, etc. Il s'agit pour le pays de nouer des alliances au sein de l'ua sur le dossier du Sahara occidental.

18. El Arabi, Sofia, "L'accueil des migrants subsahariens à Tiznit : géographie et éthique de la ville-refuge", LocalAcc Monographies, Monographies n° 1, Institut convergences migrations, avril 2021, <https://www.icmigrations.cnrs.fr/recherche/les-projets/localacc-working-papers/>.

19. Pour une revue extensive de cette terminologie, voir : EL ARABI, Sofia, Les forces imaginantes du droit à l'épreuve des migrations : une redéfinition de l'engagement des associations de soutien aux

les politiques visent à protéger les migrants sans statut légal des expulsions. Une seconde catégorie est celle des « villes-refuge » qui fournissent un accueil aux personnes persécutées dans leur pays d'origine (à l'instar des membres du réseau international des villes-refuge — *International Cities of Refuge Network* — qui accueillent artistes et journalistes des pays autoritaires). Une troisième catégorie est celle des « villes accueillantes » qui mettent l'accent à la fois sur les conditions matérielles de l'accueil, par opposition aux encampements précaires, et sur les modalités de cet accueil²⁰. En France, l'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) articule son projet autour de la notion d'« accueil inconditionnel », tandis qu'à Strasbourg, la municipalité prône des solutions d'hébergement pour tous. Les exemples pris dans ce dossier révèlent la diversité des profils migratoires des villes engagées dans des politiques d'accueil : certaines, à l'instar de Bristol, étant des territoires anciens de migration, tandis que d'autres ont connu une expansion de la population migrante au cours des 20 dernières années (Barcelone, Nantes, Naples). Pourtant, force est de constater que l'accueil privilégie les populations exilées qui veulent rester plutôt que celles souhaitant poursuivre leur chemin d'exil.

En filigrane de cette nouvelle géographie de l'accueil, se dessinent d'ores et déjà les dynamiques d'interdépendances entre les États et les autorités locales dans la gouvernance des migrations.

Interdépendances entre États et autorités locales dans la gestion des populations migrantes

En Europe, la gestion des populations migrantes par la dispersion est devenue une norme. Les personnes sont ainsi réparties à travers le territoire de chaque État, notamment dans les petites villes et les zones rurales, dans le but de limiter les engorgements et leurs effets en matière de visibilité politique et médiatique²¹. En

migrants, Localacc Working Paper series n° 1, <https://www.icmigrations.cnrs.fr/recherche/les-projets/localacc-working-papers/>.

20. HANAPPE, Cyrille ; AL NEIMI, Élise, *Villes ouvertes, villes accueillantes*, Paris : Éditions Charles Leopold Mayer, 2020, 164 p.

21. Flamant, Anouk ; Fourot, Aude-Claire ; Healy, Aisling, “Éditorial : Hors des grandes villes ! L'accueil des exilé.e.s dans les petits milieux d'immigration”, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36, n° 2-3, 2020, pp. 7-27.

France, avec la réforme de l’asile conduite depuis 2015²², les demandeurs d’asile se voient imposer un lieu d’hébergement, condition *sine qua non* pour bénéficier d’un accompagnement lors de la procédure. Toutefois, face au déficit structurel de capacités d’hébergement, les autorités étatiques n’ont d’autre choix que de s’appuyer sur les autorités locales et le secteur associatif. Cette articulation multi-acteurs est au cœur du contrat territorial d’accueil et d’intégration des réfugiés (CTAIR) qui lie actuellement la Délégation interministérielle de l’accueil et de l’intégration des réfugiés (DIAIR) et une dizaine de métropoles françaises²³, en coordination avec les autres services étatiques concernés. Bien que restreint à une catégorie particulière de populations exilées — les réfugiés —, ce contrat révèle la dépendance de l’État envers les acteurs locaux. On retrouve cette forme de « gouvernement à distance » en Italie, par exemple. Comme le démontrent Giorgia Trasciani et Francesca Petrella dans ce dossier, le système de protection des demandeurs d’asile et des réfugiés (SPRAR) permet une répartition territoriale des populations exilées, en s’appuyant sur la mobilisation des autorités locales.

Néanmoins, on ne peut prendre la pleine mesure des conditions d’accueil des populations exilées en se concentrant uniquement sur les politiques de dispersion territoriale promues par les autorités étatiques. Certaines municipalités se positionnent en proposant des politiques d’accueil alternatives aux dispositifs d’accueil étatiques, qui non seulement délaissent une partie des populations (personnes « Dublinées »²⁴,

22. La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile est le résultat d’une réforme gouvernementale visant notamment à réduire les délais de traitement des demandes d’asile en France. Cette loi est entrée en vigueur le 2 novembre 2015.

23. Les contrats territoriaux d’accueil et d’intégration des réfugiés sont signés conjointement par des collectivités territoriales et les préfetures afin de mettre en œuvre des actions concrètes à l’attention des personnes bénéficiaires de la protection internationale. En 2019 et 2020, 11 métropoles se sont engagées dans la démarche de la contractualisation proposée par la Délégation interministérielle à l’intégration et à l’accueil des réfugiés : Brest, Dijon, Lyon, Grenoble, Nantes, Toulouse, Rennes, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Nancy et Strasbourg : <https://accueil-integration-refugies.fr/les-contrats-dintegration-ctair/>.

24. Cette expression fait référence au règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride. Ce règlement, également désigné sous le nom de “règlement Dublin III” abroge le règlement Dublin II (2003) qui avait lui aussi remplacé la convention de Dublin signée en 1990. Le règlement de 2013 instaure un nouveau principe, celui de l’obligation faite aux réfugiés de déposer leur demande d’asile dans le premier pays d’Europe où ils ont mis le pied. Cette réforme concentre de facto les demandes d’asile dans les pays du sud de l’Union européenne, dans la mesure où les pays d’exil sont principalement situés en Afrique ou en Asie.

personnes déboutées de l'asile), mais qui n'offrent pas assez de places d'hébergements à tous les demandeurs d'asile ou réfugiés²⁵. Les municipalités sont donc amenées à compenser les manquements de l'État dans un domaine où elles n'ont pas de compétence légale. Ces politiques d'accueil municipales sont positionnées dans des espaces que l'on peut qualifier d'interstitiels. Dans les faits, les dispositifs d'accueil se multiplient avec des conditions qui varient aussi bien dans le temps que dans l'espace.

Les diverses contributions de ce numéro montrent comment les gouvernements locaux s'y prennent pour se créer un périmètre de compétence en lien avec les acteurs associatifs et les citoyens. À Barcelone, Louise Hombert montre que les autorités cherchent à étendre les dispositifs existants aux demandeurs d'asile et aux populations à la rue. La recherche menée par Lison Leneveler à Villeurbanne, met en lumière la façon dont l'administration s'engage en interprétant de façon extensive des outils et des dispositifs législatifs pré-existants pour justifier le développement d'une politique d'accueil. Catherine Delcroix, Élise Pape et Anja Bartel soulignent, dans le cas strasbourgeois, la manière dont le droit local hérité de la période de rattachement à l'Empire allemand offre des ressources singulières à la ville pour mettre en œuvre sa politique territoriale et justifier son action auprès des populations exilées. À Palerme, le maire, Leoluca Orlando a instauré une citoyenneté de résidence en affirmant qu'il considère comme palermitain « *celui qui réside à Palerme* » et que « *la citoyenneté est l'équivalent de la résidence. Ainsi, les migrants n'existent plus, même le mot "migrant" pourrait être effacé* »²⁶. Toutefois, dans la plupart des cas, les municipalités préfèrent s'appuyer sur les ressources associatives locales. Selon Marie-Aude Salomon, à Bristol, la mairie investit peu les dispositifs d'hébergement de manière directe, préférant s'appuyer sur des acteurs associatifs investis dans l'accueil. Les travaux d'Anouk Flamant sur la ville de Nantes, et ceux de Catherine Delcroix, Élise Pape et Anja Bartel sur Strasbourg, révèlent comment la pression continue des collectifs citoyens et la visibilité accrue de camps informels en ville ont conduit les municipalités à donner la priorité à l'enjeu de l'hébergement. La construction des politiques d'accueil s'appuie aussi sur des dispositifs *ad hoc*, tels le jury de citoyens mis en place à Palerme (conseil des cultures), ou le collectif de chercheurs (MIGREVAL)²⁷ à Strasbourg, pour pallier l'absence de compétences

25. Cimade, "État des lieux des dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés aux personnes demanderesse d'asile et réfugiées", 20 avril 2020, <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>.

26. Voir, dans ce dossier, l'entretien de Rosalia Bivona avec Leoluca Orlando.

27. migreval (Évaluation biographique des politiques publiques par les migrants en Europe) est un projet de recherche rassemblant un groupe de chercheurs franco-allemands. Ce réseau, dirigé par Catherine Delcroix qui participe à ce dossier, vise à développer des pratiques collaboratives de recherche sur

municipales structurées et institutionnalisées. Dans la contribution de Cristina Del Biaggio et Karine Gatelier qui porte sur un territoire montagnard à proximité de Grenoble, ce sont des collectifs citoyens qui mettent concrètement en œuvre un accueil qualifié d'« inconditionnel ».

Néanmoins, la lecture de ces articles révèle la fragilité des politiques municipales. La dépendance vis-à-vis des orientations nationales et internationales est fortement perceptible dans l'article de William Kutz et Sarah Wolff sur le cas marocain et dans celui de Francesca Petralla et Georgia Trasciani sur le cas de Naples. Les remaniements ministériels et les changements d'orientations politiques limitent l'autonomie des villes dans leur action en faveur des populations exilées. Ces marges de manœuvre municipales sont aussi fortement dépendantes des ressources budgétaires dont disposent les mairies. Marie-Aude Salomon l'illustre parfaitement avec le cas de Bristol, où les autorités locales sont affectées par la raréfaction des ressources financières. Finalement, ce sont les autorités nationales qui déterminent le champ de compétence des collectivités territoriales, en leur déléguant des compétences soit de manière explicite, soit par défaut. Une telle orientation politique contraint alors fortement leurs capacités d'action, même si cela peut aussi constituer un motif pour justifier un désengagement auprès de certains groupes de populations. C'est notamment en faisant valoir cette compétence étatique que les municipalités françaises justifient par exemple leur mobilisation limitée, ou tardive, en faveur de l'hébergement inconditionnel.

Les interdépendances entre autorités étatiques et autorités locales sont donc centrales pour saisir la construction d'une politique locale d'accueil des populations exilées. Force est de constater également que le leadership politique et les capacités de mobilisation citoyennes constituent des éléments centraux d'une mobilisation territoriale, et du nécessaire point de rencontre entre ces deux dynamiques pour façonner la ville accueillante.

Leadership politique et mobilisations citoyennes : une convergence nécessaire pour construire la ville accueillante

Les différents articles rassemblés dans ce numéro mettent en avant l'expression du leadership politique dans l'investissement d'un espace (dé)laissé par l'État. Le présent dossier est enrichi par des entretiens recueillis par Rosalia Bivona, Chadia

les migrations : d'une part à travers des séminaires collectifs d'analyse, d'autre part à travers le partage de matériaux qualitatifs.

Arab et Vincent Geisser auprès de figures charismatiques : Leoluca Orlando, maire de Palerme, Damien Carême, ancien maire de Grande-Synthe et député européen, et Audrey Garino, adjointe au maire de Marseille chargée des affaires sociales, de la solidarité, de la lutte contre la pauvreté et de l'égalité des droits. On pourrait également citer Marvin Rees, maire de Bristol, présenté par Marie-Aude Salomon. Ces personnalités politiques adoptent une position revendicative et médiatisée en réaction aux politiques nationales et européennes de gestion des migrations. Ces leaders politiques font de l'accueil un enjeu distinctif et singulier de leurs mandats politiques. Leoluca Orlando insiste ainsi sur son opposition au ministre italien de l'Intérieur Matteo Salvini, et à une loi déclarée anti-constitutionnelle par la suite, en rappelant qu'il a accordé « *le statut de citoyen à tous ceux qui résident à Palerme et en leur donnant, contre et au-delà de la loi Salvini, la résidence légale* »²⁸. Cette position politique demeure néanmoins fragile, en raison du jeu politique électoral et des marges de manœuvre que l'État octroie aux municipalités.

Nous avons déjà mentionné à plusieurs reprises la place des collectifs citoyens et des associations (ou collectifs associatifs) au sein des dispositifs municipaux. La réaction des citoyens fut particulièrement vive lors de l'arrivée massive de populations exilées en 2015, suscitant un foisonnement d'initiatives en faveur de l'accueil. Si les municipalités ont pu accompagner ces initiatives, elles ont surtout été confrontées à des interpellations toujours plus nombreuses sur l'accueil concret offert à ces populations et sur leur manque d'engagement réel. C'est ainsi que le manque de logements dans les villes pour les demandeurs d'asile, mais aussi et surtout pour les personnes déboutées de leur demande ou relevant du règlement Dublin, ont conduit à la multiplication des hébergements solidaires. C'est vrai dans les grands centres urbains comme dans des espaces périphériques tels que le territoire montagnard à proximité de Grenoble décrit par Cristina Del Biaggio et Karine Gatelier. Des squats ont aussi été ouverts dans plusieurs agglomérations françaises, dont Nantes, qui fait l'objet d'un article d'Anouk Flamant dans ce dossier, provoquant la réaction des autorités aussi bien étatiques que locales. De ces rapports de force entre autorités locales, société civile et autorités nationales, sont issues des prises en charge institutionnelles. Ainsi, à Barcelone, Louise Hombert montre comment la municipalité a mis en place un dispositif pérenne d'accueil des demandeurs d'asile en capitalisant sur les solutions qui lui ont été inspirées par les collectifs associatifs et citoyens face à l'urgence humanitaire survenue en 2015.

La rencontre entre cette expression d'un leadership municipal sur les questions migratoires et la dynamique des collectifs citoyens ou associatifs, qui n'est ni

28. Voir, dans ce dossier, l'entretien de Rosalia Bivona avec Leoluca Orlando.

automatique ni sans conflit, permet toutefois de dessiner les contours d'une forme de « municipalisme » des politiques migratoires. Au niveau local, cela se traduit par une institutionnalisation des rapports entre les municipalités et les acteurs associatifs. L'exemple le plus marquant est celui de Bristol présenté par Marie-Aude Salomon, où le cabinet du maire intègre des acteurs associatifs locaux de premier plan. Mais ce « municipalisme » est également marqué par une dynamique de mise en réseau des autorités locales sur cet enjeu. Ce mouvement est perceptible dans certaines villes françaises : Grenoble, Nantes, Strasbourg ou Villeurbanne ont adhéré l'ANVITA. Il l'est aussi dans des villes étrangères comme Barcelone, Naples, Palerme ou Bristol, qui ont rejoint des regroupements de villes européens ou internationaux. Cette mise en réseau des autorités locales est valorisée par les élus engagés pour des villes accueillantes, tels Leoluca Orlando ou Damien Carême, dont nous avons recueilli les témoignages. Ces organisations leur fournissent une caisse de résonance leur permettant de faire valoir leur engagement à l'échelle internationale. Marvin Rees, le maire de Bristol, fut l'un des premiers maires à parler dans les enceintes onusiennes de la gouvernance des migrations. Leoluca Orlando, évoquant sa présidence du *Global Parliament of Mayors — Parlement mondial des maires* —, insiste sur le fait que « *ce réseau de connexion avec les maires offre une occasion exceptionnelle de se renforcer face aux gouvernements nationaux qui ne comprennent pas que le monde a changé* ». De même, en appelant les villes italiennes et européennes à ratifier la Charte de Palerme qui affirme « *le droit à la mobilité comme droit de la personne humaine* »²⁹, Leoluca Orlando se pose comme un opposant à la fermeture des frontières et aux règles régissant la circulation dans l'espace Schengen.

Faut-il pour autant en déduire que les villes représentent l'avenir de la gouvernance des migrations ? William Kutz et Sarah Wolff insistent, à raison, sur le fait qu'accueillir au niveau local est souvent présenté comme la solution idéale pour une future politique migratoire. Or, les conflits horizontaux de gouvernance entre autorités municipales et société civile demeurent, tout comme un manque de volonté de la plupart des municipalités. Le foisonnement des initiatives locales ne règle pas le problème des populations exilées qui continuent souvent de vivre dans des conditions précaires et aux marges de la société.

Présentation des articles

29. Charte de Palerme, “Mobilité humaine internationale. De la migration comme souffrance à la mobilité comme droit de l'homme inaliénable”, 2015, <https://gabrielperi.fr/wp-content/uploads/2019/03/carta-dipalermo-FR.pdf>

Ces différentes réflexions sur la ville accueillante s'appuient sur des études de cas français et étrangers. En France, trois villes et un territoire montagnard sont analysés.

Lison Lenelever interroge la construction de compétences juridiques autour de la notion de « ville accueillante », à travers l'exemple de Villeurbanne. Elle montre ainsi comment cette ville a justifié son intervention auprès de populations migrantes, la manière dont les services administratifs s'en sont saisis, et les usages qui ont été faits de dispositifs d'action publique innovants tels qu'un jury citoyen. Cette interrogation sur les dynamiques institutionnelles est également au cœur du questionnement sur la ville de Nantes étudiée par Anouk Flamant. Cette dernière revient sur la mise à l'agenda de l'enjeu du logement par un collectif associatif à la réponse institutionnelle en train de se faire, tout en insistant sur la place croissante de l'urgence sociale dans la démarche adoptée, mettant de côté des politiques plus anciennes d'intégration et de lutte contre les discriminations. Le travail de Catherine Delcroix, Élise Pape et Anja Bartel, permet de faire une plongée dans la manière dont Strasbourg a construit une démarche de « ville hospitalière » entre 2018 et 2020. Cette analyse de l'intérieur de la municipalité met en exergue non seulement la pluralité des dispositifs initiés mais aussi la façon dont les municipalités s'appuient, partiellement, sur des compétences extérieures, parfois associatives, ici universitaires, pour interroger leurs démarches et les limites de l'action initiée. Cet article permet aussi de montrer ce que signifie être exilé en France pour les populations migrantes. En portant le regard sur des collectifs d'hébergeurs en marge des administrations municipales, Cristina Del Biaggio et Karine Gatelier font une analyse resserrée de l'accueil aux alentours de Grenoble. Cette recherche permet d'aller au-delà des discours ou des actions entreprises par les municipalités afin de saisir comment l'accueil inconditionnel est conçu et mis en œuvre par les citoyens qui hébergent ces populations, dont certaines sont en situation irrégulière sur le territoire. Cet article identifie aussi les raisons d'une non-jonction entre les sphères militante et politique, et en particulier les réserves des élus locaux à s'engager dans une démarche d'inconditionnalité de l'accueil et de détachement face aux catégories administratives façonnées par l'État.

Cette première série d'articles est complétée par les témoignages de deux élus. Le premier est celui de Damien Carême, ancien maire de Grande-Synthe et promoteur d'une politique d'accueil au niveau local, aussi bien à l'échelon national qu'europpéen. Ce témoignage fait écho au travail réalisé au niveau local par Audrey Garino, adjointe au maire de Marseille chargée des affaires sociales, qui vise à

transformer la ville, longtemps dépourvue de dispositif d'accueil susceptible de créer un « *appel d'air* »³⁰, en une ville proposant un accueil digne pour les migrants.

La singularité des dynamiques françaises est contrebalancée par des recherches qui portent aussi bien sur des villes avec une immigration ancienne, à l'instar de Bristol analysée par Marie-Aude Salomon, que sur des villes d'immigration plus récente, avec le cas de Barcelone étudié par Louise Hombert et celui de Naples par Giorgia Trasciani et Francesca Petrella. Dans le cas de Bristol, Marie-Aude Salomon analyse comment le leadership politique incarné en particulier par le maire est un facteur particulièrement saillant pour saisir la production progressive d'une ville accueillante, non sans s'associer aux acteurs associatifs et privés engagés dans des démarches similaires. À Barcelone, Louise Hombert dévoile comment l'arrivée de nouvelles populations a conduit la municipalité à s'approprier des outils d'ores et déjà construits par la société civile et à adapter ses dispositifs à la population demandeuse d'asile, mais aussi à prôner une politique dépassant la simple rhétorique de l'urgence. Giorgia Trasciani et Francesca Petrella insistent, quant à elles, sur la manière dont la municipalité de Naples s'est progressivement constituée en ville-refuge à travers ses échanges et confrontations avec les autorités étatiques. Finalement, l'article de William Kutz et Sarah Wolff conclut ce dossier en nous invitant à nous méfier du tropisme localiste et du lien, supposé évident, qu'il y aurait entre une gouvernance locale et une qualité d'accueil renforcée pour les populations exilées. En prenant pour objet d'étude les réformes du Maroc, ces deux auteurs démontrent avec précision que la gestion par les autorités locales ne signifie pas toujours une meilleure inclusion des populations migrantes à la société d'accueil, ni n'aboutit à de réelles capacités de décisions des autorités locales dans les politiques d'accueil. Cette revendication du local, incarnée par Leoluca Orlando, maire de Palerme, permet certes de s'opposer à la fermeture des frontières européennes, mais elle s'articule aussi avec les autres échelons de gouvernement, pour pouvoir dessiner une autre politique migratoire.

30. Voir, dans ce dossier, l'entretien de Vincent Geisser avec Audrey Garino.