



HAL
open science

Des “ villes-refuge ” ? Émergence et institutionnalisation de politiques municipales de réception des exilé·es : Les cas de Paris et Barcelone

Louise Hombert

► To cite this version:

Louise Hombert. Des “ villes-refuge ” ? Émergence et institutionnalisation de politiques municipales de réception des exilé·es : Les cas de Paris et Barcelone. Science politique. Université Paris sciences et lettres, 2022. Français. NNT : 2022UPSLD030 . tel-04054981

HAL Id: tel-04054981

<https://theses.hal.science/tel-04054981v1>

Submitted on 1 Apr 2023

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.



THÈSE DE DOCTORAT

DE L'UNIVERSITÉ PSL

Préparée à l'Université Paris-Dauphine

**Des « villes-refuges » ?
Émergence et institutionnalisation de politiques
municipales de réception des exilé·es.
Les cas de Paris et Barcelone.**

Soutenue par

Louise HOMBERT

Le 29 novembre 2022

Ecole doctorale n° ED 543

Ecole doctorale SDOSE

Spécialité

Sciences sociales

Composition du jury :

Thomas, LACROIX Directeur de recherche, Science Po Paris	<i>Président</i>
Gilles, PINSON Professeur, Science Po Bordeaux	<i>Rapporteur</i>
Marion, CARREL Professeure des Universités, Université de Lille - CeRIES	<i>Rapporteuse</i>
Yasmine, BOUAGGA Chargée de recherche, ENS de Lyon	<i>Examinatrice</i>
Thomas, AGUILERA Maître de conférences, Science Po Rennes	<i>Examineur</i>
Emmanuel, HENRY Professeur des Universités, Université Paris-Dauphine	<i>Directeur de thèse</i>

Remerciements

Je ne fais pas partie de ces personnes pour qui la recherche constituait une vocation de toujours et la thèse une étape obligatoire, un plan de carrière. Le doctorat s'est présenté à moi presque par hasard, grâce aux conseils avisés de quelques chercheurs et chercheuses. Ce sont également des rencontres et des échanges précieux qui ont ensuite jalonné et façonné ce travail de thèse. Ces cinq années furent certainement les plus intenses de ma vie, et je souhaite profiter de ces quelques lignes à venir pour remercier toutes les personnes qui m'ont accompagnée au long de ce chemin.

Ces premiers mots sont évidemment dédiés à Emmanuel Henry, mon directeur de thèse, qui a su encadrer ce travail de ses prémisses jusqu'à son achèvement, alliant humanité et exigence scientifique. Je réalise la chance que j'ai eue d'être accompagnée par un directeur à l'écoute, disponible et réactif, et surtout bienveillant. Emmanuel a su suivre mon parcours, mes hauts et mes bas, mes temps d'arrêt, sans jamais exprimer de jugement ni contraindre mes choix. Et cela sans pour autant sacrifier la rigueur nécessaire à toute démarche scientifique. Je tiens à lui exprimer toute ma gratitude et ma reconnaissance.

Mes remerciements vont ensuite à Gilles Pinson, Thomas Lacroix, Marion Carel, Yasmine Bouagga et Thomas Aguilera, pour avoir accepté de faire partie de mon jury. J'espère être à la hauteur de l'honneur qu'ils et elles me font de lire et de discuter ce travail.

Dès le début de mon doctorat, j'ai eu la chance de rencontrer Anouk Flamant grâce à qui j'ai fait mes premiers pas dans le monde de la recherche académique. Anouk m'a permis d'affiner mon projet de thèse, d'intervenir dans des séminaires, des tables-rondes, de publier et de rencontrer de nombreux chercheurs et chercheuses, notamment Aisling Healy et Aude-Claire Fourot. Je la remercie sincèrement pour la confiance qu'elle a accordée à la jeune chercheuse en herbe que j'étais.

Le commencement de mes recherches a coïncidé avec l'ouverture de l'Institut Convergences Migration courant 2018, où je fus affiliée au département *Policy* tout au long de mon doctorat. Cette institution a été un atout essentiel dans mon parcours de doctorante, en m'offrant non seulement la possibilité de me familiariser avec un monde professionnel qui m'était étranger, mais aussi en me permettant d'ouvrir mon regard à d'autres disciplines que la sociologie et la science politique. C'est dans ce contexte que j'ai eu la chance de rencontrer Thomas Lacroix, Filippo Furri, ainsi que toute l'équipe du projet Localacc que je remercie pour les échanges toujours stimulants et passionnants qu'ils et elles ont suscités.

J'adresse ensuite toute ma gratitude à l'ensemble des enquêté-es qui ont accepté de me consacrer un peu de leur temps et de me prêter leurs connaissances, tant en France qu'en Espagne. Le terrain mené à Barcelone n'aurait pas été le même sans le soutien financier et intellectuel de la Casa de Velázquez – EHEHI. Merci à Hugo, Alice et Julie qui ont su rendre cette année plus douce grâce à leur amitié et à leur finesse sociologique. Au sein du GRITIM à l'Université de la Pompeu Fabra, Dirk Gebhardt m'a fait bénéficier de son regard avisé sur la situation barcelonaise. Je tiens à le remercier pour son soutien et l'intérêt qu'il a porté à mes recherches.

Ce travail de thèse a été réalisé au sein du laboratoire de l'IRISSO où il faisait bon être doctorante, tant grâce aux conditions matérielles de travail, aux soins de l'équipe administrative et de Caroline Farge, que par l'enthousiasme et la bienveillance de ses membres. Je remercie tout particulièrement Sabine Rozier pour le temps qu'elle a investi à discuter de mes recherches, pour la richesse de ses remarques et son soutien chaleureux. Yasmine Bouagga a également su m'accompagner tout au long de ce travail de thèse et même en amont, dès le stage ethnographique réalisé lorsque j'étais en master. Yasmine a su éveiller en moi la conviction qu'un meilleur dialogue entre le monde de la recherche, les acteurs de terrain et la société civile était possible, si ce n'est nécessaire. Un dialogue que j'espère continuer à construire après ce doctorat.

Tout au long de ces cinq années, le bureau des doctorant-es a souvent constitué un refuge pour retrouver mon chemin lorsque je venais à me perdre dans les méandres de la thèse. J'ai toujours pu compter sur le soutien sans faille et le grain de folie de Marion F. pour égayer mes journées, mais aussi sur ses précieux conseils et ceux de Valentin pour aller au bout de cette aventure. Hélène et Lisa, par leur bonne humeur communicative et leur écoute patiente, ont su apaiser mes doutes et rendre plus joyeuses encore ces dernières années. Camille P., Mathilde H. et Stéphanie, par leur courage et leur ténacité, ont constitué pour moi des repères solides tout au long de cette période de recherche. Merci à Félicien P., pour son immense gentillesse, son empathie et surtout son génie de la discussion qui nous a fait perdre de nombreuses heures de travail mais a vu naître notre amitié. Ces années n'auraient pas été les mêmes sans le soutien de Guillaume G., en qui je suis notamment infiniment reconnaissante d'avoir remis la musique au centre de ma vie. Un grand merci enfin au dernier cru de doctorant-es - Mathilde G, Lucile, Jeanne, Tanguy, Malik, Aude - qui ont insufflé joie et légèreté à ces derniers mois d'écriture.

Ce doctorat n'aurait certainement pas été aussi bien vécu si je n'avais pas été entourée de mes proches. Mes ami-es de toujours – Adélie, Laëtitia, Julie, PG, le groupe du lycée et celui des prépas – m'ont accompagnée tout au long de ces années en partageant mes succès, mes espoirs et mes peines. Je remercie notamment Manon pour sa relecture vigilante et Ivan pour ses qualités informatiques qui m'ont grandement facilité la vie à la fin de l'écriture. La joie de vivre et la bienveillance des Ménestrels ont été des atouts précieux au cours des deux dernières années de thèse. Les avoir comme ami-es est

un privilège que m'a offert mon dernier terrain d'enquête à Barcelone. Une pensée toute spéciale pour Marie et Amandine, dont les qualités linguistiques ont régulièrement éclairé mes lacunes catalanes, ainsi que pour Charlotte et Kim qui, malgré la distance, ont toujours veillé sur moi.

Il n'est pas simple de trouver désormais les mots pour exprimer toute la gratitude que j'ai envers ma famille. Car ce travail de thèse a bel et bien été une affaire de famille. Je tiens tout d'abord à remercier mes beaux-parents, Irena et Oleg, qui m'ont apporté tout leur soutien, psychologique et logistique, pour me permettre de terminer mon doctorat. Oreilles douces et attentives, mes neveux et nièces ont ensuite toujours été à mes côtés, dans les bons comme les mauvais moments. Je n'aurais cependant jamais réussi à aller au bout de ce travail sans l'amour indéfectible de mes sœurs Anne-Christine et Amélie - amour que je leur porte en retour. J'ai conscience des efforts et des sacrifices qu'elles ont faits pour me préserver et leur en suis éternellement reconnaissante. Enfin, je ne serais jamais arrivée jusque-là sans mes parents, à qui je dois tout. Mon père, par sa persévérance, sa combativité et son goût du travail « bien fait ». Ma mère, par son sens de l'écoute des maux/mots des autres et son intelligence sociale. J'ai eu la chance immense d'avoir des parents aimants et qui m'ont donné toutes les armes essentielles pour garder le cap dans la tempête. Ils n'auraient jamais été aussi fiers de moi qu'aujourd'hui.

On compare souvent la recherche doctorale à une longue gestation et le rendu de la thèse à un accouchement. Une image qui résonne tout particulièrement en moi, ces 8 derniers mois d'écriture ayant été passés en compagnie de mon bébé à venir. Sa présence à mes côtés et l'attente de le/la rencontrer m'ont apporté une motivation supplémentaire et un bonheur infini pour clôturer cette thèse.

Mes derniers remerciements vont enfin à Igor, sans qui je ne serais pas celle que je suis aujourd'hui. Sa patience, son soutien incommensurable dans toutes les épreuves et ses douces attentions ont été indispensables à l'accomplissement de ce travail. Je ne saurais exprimer toute la reconnaissance et l'amour sans limite que je lui porte.

Sommaire

Introduction	9
Première partie. Fabriquer un objet légitime d'action publique locale	49
Chapitre 1. De la « crise des migrants » à l'hospitalité urbaine. Traduction d'un problème public en projet municipal	53
1. « Crise des migrants » ou « crise de l'accueil » ? La participation des municipalités dans la construction des enjeux migratoires comme problème public	55
2. La « ville-refuge » : une solution municipale à la « crise de l'accueil »	74
Chapitre 2. De la difficile coopération avec l'État. Construire et promouvoir un nouveau rôle des villes dans le gouvernement de l'immigration et de l'asile	103
1. Des rapports déséquilibrés et conflictuels : contraintes juridiques et politiques aux réclamations des « villes-refuges »	106
2. Développer des outils juridiques et politiques pour gouverner malgré tout	130
Seconde partie. Co-construire l'accueil. Le rôle des associations et de la société civile dans la structuration des politiques municipales de réception des exilé-es	151
Chapitre 3. Collaborer. Les acteurs de terrain, partenaires indispensables et instrumentalisés des politiques municipales « d'accueil »	157
1. Quand l'action municipale se confond avec celles des acteurs de terrain : les associations et la société civile comme experts techniques et prestataires de services	160
2. Tirer parti et instrumentaliser les collaborations entre la municipalité et les acteurs de terrain	183
Chapitre 4. Prendre en charge les oublié-es de la « ville-refuge ». Quand les mobilisations associatives et civiques révèlent les failles des politiques de réception	223
1. Pousser les villes à prendre en charge la réception des exilé-es	226
2. Colmater les failles des politiques « d'accueil » : portrait des mouvements de soutien aux personnes exilées	257

Troisième partie. L'accueil en action (publique). Mise en œuvre d'un gouvernement municipal de la réception des personnes migrantes	285
Chapitre 5. Gouverner une urgence durable. Recycler et développer des pratiques municipales de réception de personnes exilées dans la ville	289
1. La matérialité du premier accueil : entre protection et exclusion, des dispositifs municipaux sous tension	293
2. Repenser le travail municipal de gouvernement pour institutionnaliser les politiques « d'accueil » de la ville.....	326
Chapitre 6. S'allier entre « villes-refuges ». Faire reconnaître les politiques municipales de réception des migrant-es au-delà de l'échelle locale	345
1. Les interactions nationales et transnationales entre municipalités comme outil de construction et de légitimation des politiques municipales « d'accueil ».....	348
2. Le cas particulier des réseaux de villes : le développement d'une dynamique réticulaire éminemment politique	369
Conclusion générale de la thèse	391
Bibliographie	403
Acronymes	457
Annexes	459
Index des tableaux, graphiques et figures.....	463
Index des photographies et illustrations	465

L'écriture inclusive

J'ai fait le choix de rédiger cette thèse en écriture inclusive, en faisant apparaître le féminin dans les sujets mixtes. L'écriture constituant un fait social qui reflète les normes et les évolutions d'une société, il me paraît essentiel de déconstruire la règle qui établit que « le masculin l'emporte sur le féminin », qui non seulement contribue à donner une valeur de neutralité - voire de supériorité - au masculin, mais invisibilise également la présence des femmes dans la société. Cela me paraît d'autant plus important qu'en tant que chercheur-ses en sciences sociales, nous accordons une attention particulière aux propriétés sociales des individu-es.

A l'échelle d'une thèse, une telle modalité d'écriture peut cependant s'avérer difficile à lire. J'ai alors essayé d'en faciliter le plus possible la lecture en optant pour des modalités « allégées », prenant en compte la syntaxe de la phrase. Les conventions d'écriture seront alors les suivantes :

- Lorsque je n'utilise pas l'écriture inclusive, c'est soit parce qu'il s'agit de discours d'enquêté-es ; soit parce que j'utilise le mot en tant que notion émiqque, comme la « crise des réfugiés » ; soit parce que la catégorie en question est presque exclusivement composée d'hommes.

- J'utilise un seul point médian pour intégrer la terminaison au féminin. Par exemple : « migrant-e / migrant-es ».

- Lorsque je reprends le sujet d'une phrase, j'écris « iel » ou « iels », contractions de « il et elle » et de « ils et elles ».

- Autant que faire se peut, j'ai néanmoins opté pour la double flexion, comme pour « interlocuteurs et interlocutrices » ou « celles et ceux », pour lesquel-les la contraction est un peu lourde. Cependant, toujours dans le but d'en fluidifier la lecture, j'ai parfois pris la liberté d'écrire « interlocuteur-ices » et « ceux ».

- J'ai enfin fait le choix de conserver certains adjectifs pluriels sous la forme masculine, pour plus de lisibilité, comme dans le cas des « représentant-es municipaux », et non « municipaux-ales ».

Il s'agit ainsi de conventions d'écriture que je me suis appropriées en prenant quelques libertés, afin de les adapter au mieux à ma manière d'écrire.

Introduction

« Notre pays est bousculé par des doutes, par des tensions, par une *crise*¹ qui est une crise mondiale qui conduit à des grandes déstabilisations, des grandes migrations. C'est un défi moral, civilisationnel, un défi de politique publique et d'organisation au quotidien que nous avons à conduire. [...]

La France doit jouer pleinement son rôle à l'égard de ceux qui sont en besoin manifeste de protection, et qui relèvent de ce fait du *droit d'asile*, les persécutés, les combattants de la liberté. [...] Mais l'ensemble de ce qu'on appelle affreusement les *migrants* aujourd'hui, ce ne sont pas tous des femmes et des hommes qui demandent l'asile, et qui viennent d'un pays où leur vie est menacée, il y en a beaucoup, et de plus en plus, qui viennent de pays sûrs et qui suivent les routes de *migrations économiques*, qui nourrissent les passeurs, le grand banditisme, parfois le terrorisme, et là, nous devons être rigoureux [...] avec celles et ceux qui viennent par ces voies, et qu'on ne peut pas tous et toutes accueillir. [...]

C'est ensuite la nécessité au niveau européen d'organiser un droit d'asile, comme une protection des frontières communes, des coopérations entre les pays voisins qui, aujourd'hui, il faut bien le dire, sont défaillantes [...]. Aujourd'hui, le défi de l'Europe, c'est de mieux s'organiser, c'est de mieux coopérer, mais c'est de tout faire pour, là aussi, se protéger et savoir accueillir celles et ceux que nous devons accueillir, parce que leur vie est en danger, parce que ce sont ces combattants de la liberté. »

Discours du Président de la République française Emmanuel Macron, prononcé
à la Préfecture du Loiret le 27 juillet 2017

Emmanuel Macron prononce ce discours à l'aube de son quinquennat en juillet 2017, lors d'une cérémonie de naturalisation (Macron, 2017). Le président français mobilise ici toute une grammaire de la mobilité afin de construire une rhétorique opposant la catégorie des demandeur-ses d'asile, « en besoin manifeste de protection », ces « combattants de la liberté » qui fuiraient pour des raisons avant tout (géo)politiques, à celle de « migrants économiques » qui n'auraient dès lors pas besoin d'être protégés. Tout au long de son discours, Emmanuel Macron insiste sur le rôle de l'Union européenne (UE) et des États en général - la France en premier lieu, mais aussi sur les États d'origine des personnes migrantes et les pays tiers que ces dernières traversent. Ce sont aux États et à l'UE qu'il revient de relever le « défi » que représente cette « crise mondiale » et « morale », pour

¹ Les termes ont été mis en italique par l'auteur.

« accueillir » celles et ceux qui le méritent, mais aussi « se protéger » et renvoyer efficacement les autres.

Sans jamais employer l'expression, le président français désigne ici les événements migratoires survenus au milieu des années 2010, souvent appelés « crise des migrants »², « crise des réfugiés » ou encore « crise de l'accueil » par les médias et la sphère politique. À partir de ces années-là, le territoire européen a connu une nette augmentation des arrivées sur son sol, corrélée à une hausse exceptionnelle de la demande d'asile. Bien évidemment, l'Europe n'est pas la seule région à avoir connu ce type d'épisode migratoire, les personnes cherchant refuge³ se tournant majoritairement vers les pays limitrophes de leur pays d'origine (UNHCR, 2018). L'UE et les pays occidentaux en général ne font ainsi pas partie - à l'exception de l'Allemagne - des principaux pays d'accueil des réfugié-es dans le monde⁴. Selon le Haut-commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR), le nombre de personnes victimes de déplacements forcés dans le monde a atteint un record en 2020, passant de 43,3 millions de personnes en 2009 à 82,4 millions de personnes en 2020, toutes catégories confondues - réfugié-es statutaires, demandeur-ses d'asile, ou encore personnes déplacées, notamment dans leur propre pays (UNHCR, 2020).

L'augmentation de la demande d'asile en Europe reste tout de même d'une ampleur exceptionnelle pour la région - soit +110% entre 2014 et 2015⁵ -, mettant le système de réception et d'expulsion sous haute tension : infrastructures d'hébergements d'urgence et d'enfermement administratif saturées dans de nombreux pays, augmentation des délais de traitement de la demande d'asile, difficultés croissantes d'accès aux soins et à un accompagnement sociojuridique pour les personnes migrantes, etc. Face à une inégale répartition des arrivées entre les pays et avec un système d'asile peu harmonisé, l'Union européenne a donné des réponses politiques « peu lisibles », mais globalement restrictives et sécuritaires (Wihtol de Wenden, 2017a). Ces évolutions migratoires ont ainsi donné lieu à une intense période de réflexion et de production politique au niveau de l'UE : fermeture croissante des frontières extérieures et externalisation de la demande d'asile (Rodier, 2015), notamment via la conclusion d'accords internationaux avec la Turquie ou la Libye ; réformes du droit d'asile ; multiplication des *hotspots* (Rodier, 2018) ; ou encore négociations sur les dysfonctionnements du règlement Dublin III et sur les mécanismes de solidarité et de répartition des arrivant-es entre les pays membres.

² Nous avons fait le choix de ne pas utiliser l'écriture inclusive pour les expressions « crise des migrants » et « crise des réfugiés », car nous les mobilisons dans ce travail en tant que notions indigènes et ces dernières étaient très majoritairement écrites sous la forme masculine.

³ Tout au long de cette thèse, nous mobiliserons essentiellement l'appellation de « migrant-e » pour désigner les personnes en quête de refuge, de protection internationale, ce terme nous permettant de recouvrir l'ensemble du large spectre des situations que peuvent vivre les personnes ici concernées : demandeur-se d'asile, réfugié-es statutaires, personnes dublinées, déboutées, ou bien en transit vers un autre pays. Nous emploierons également le terme « d'exilé-e », de manière indistincte avec celui de « migrant-e », afin de souligner le caractère subi et souvent précaire de ces migrations.

⁴ En 2020, les trois premiers pays étaient - dans l'ordre décroissant du nombre de personnes réfugiées sur leurs territoires - la Turquie, la Colombie et le Pakistan, l'Allemagne arrivant en 5e position (UNHCR, 2020).

⁵ Résultats obtenus à partir de données issues du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, et d'Eurostat

A raison, de nombreux travaux se sont penchés sur ces évolutions en étudiant principalement l'échelle européenne (Joxe, 2016; Lamort, 2016; Lendaro et al., 2019; Morice, 2019; Tiberghien, 2016; Wihtol de Wenden, 2017a) et l'échelle nationale (Fotopoulos & Kaimaklioti, 2016; Karakayali, 2018; Kovačević, 2018; Longo, 2018; Sasikumar, 2018). Dans le discours précédemment cité du Président français, ce sont bien aux États et à l'UE de relever le « défi » que représente cette « crise » migratoire. Mais qu'en est-il de l'échelle locale, et notamment des villes ? Ces dernières sont pourtant directement concernées par cette question. Les évolutions migratoires et les politiques européennes qui y répondant ont des effets directs sur les territoires, sur l'échelle locale, celle-ci étant le lieu de leur application physique. Les métropoles européennes constituent un espace spécifiquement concerné par ces mutations, car s'y concentrent les arrivées de personnes en quête de refuge, les infrastructures d'accueil comme d'enfermement, mais aussi les initiatives de solidarité et les lieux de pouvoirs qui gouvernent ces enjeux. Comme le souligne Filippo Furri : « C'est à ce niveau que la pratique quotidienne de l'accueil, assurée par des fonctionnaires, des associations ou des citoyens, se confronte à sa dimension politique, médiatique et parfois spectaculaire » (Furri, 2017b : 5). Depuis 2015, de nombreuses villes européennes ont ainsi été le lieu d'importantes recompositions organisationnelles et de réflexions politiques pour répondre aux nouvelles problématiques que rencontraient leurs territoires, telles que la saturation des infrastructures de réception, la multiplication des campements de personnes migrantes dans l'espace public ou de squats ou encore la méconnaissance de ces publics par les agents municipaux incapables de les orienter.

Paris comme Barcelone font partie de ces métropoles particulièrement concernées par ces évolutions. Par le passé, elles ont certes déjà connu des épisodes migratoires significatifs, mais ces derniers ne sont en rien comparables à l'époque contemporaine, tant en termes de nombre d'arrivées que de types de publics, ce qui pose alors de nouveaux enjeux pour ces deux municipalités. À l'instar d'autres métropoles, elles ont choisi de s'afficher en faveur de « l'accueil »⁶ des personnes migrantes, s'autoproclamant « villes-refuges »⁷ et développant un programme d'action publique locale afin de répondre par elles-mêmes à ces problématiques. C'est en partant de ces déclarations et animée par des interrogations sociologiques et de science politique tout à fait ordinaires que je me suis mise à questionner cette appellation indigène de « ville-refuge ». Pourquoi ces municipalités revendiquent-elles cette position « accueillante », entrant souvent en contradiction avec celle de leurs gouvernements nationaux ? Qu'entendent-elles par cette appellation ? Face à un enjeu relativement

⁶ Nous mobiliserons essentiellement les termes « d'accueil » et « d'hospitalité » en tant que notions émiques dans ce travail de thèse, et donc essentiellement avec des guillemets. Afin d'opérer une mise à distance réflexive et critique vis-à-vis de notre terrain, nous avons choisi de parler de réception des personnes migrantes, voire de politiques de gestion de ces dernières. Ces appellations permettent davantage de souligner les tensions qui traversent cette action publique, partagée entre mise en œuvre d'une protection et objectifs de contrôle, d'encadrement, voire d'exclusion des exilés. Parler de politiques de réception, voire de gestion, des personnes migrantes permet ainsi de nuancer le caractère mélioratif du terme « accueil ».

⁷ Les expressions « ville accueillante », « ville solidaire » et « ville hospitalière », également indigènes, pourront être indifféremment employées tout au long de cette thèse à côté de celle de « ville-refuge ».

inédit sur leur territoire, comment mettent-elles en œuvre matériellement leurs ambitions « d'accueil » ? De quels leviers disposent-elles ? Cette dernière question se pose avec d'autant plus d'acuité que la gestion des enjeux migratoires et d'asile constitue une prérogative régaliennne de l'État, laissant les municipalités relativement dépourvues de compétences en la matière. S'interroger sur ce positionnement politique des « villes-refuges » et sur leur mise en œuvre en termes d'action publique locale permet alors de renouveler des questionnements plus anciens tels que la gouvernance de l'immigration, les rapports entre ville et État, les interactions entre échelles locale, nationale, voire européenne, ou encore la gouvernabilité des métropoles. De plus, contrairement à de nombreux travaux qui associent principalement l'échelle municipale à l'étude des politiques d'intégration des personnes migrantes (Caponio, 2018; Flamant, 2014, 2017; Scholten, 2013), ma démarche complète l'approche des politiques migratoires à l'échelle locale en choisissant le prisme du premier accueil et de l'asile dans la ville.

Afin de construire l'objet et la problématique de cette thèse (1), je montre dans un premier temps les grandes caractéristiques migratoires, politiques et associatives de Paris et Barcelone au regard de la réception des personnes exilées qui s'organise sur leurs territoires depuis 2015, afin de dresser les contours d'une conceptualisation minimale de la « ville-refuge », avant d'exposer mes principales hypothèses de recherches face aux enjeux que rencontre une politique municipale en devenir (2). Je présenterai ensuite la perspective théorique dans laquelle je propose d'envisager cet objet dans le cadre de cette thèse et comment ma démarche entend contribuer aux questionnements de la sociologie de l'immigration, des mobilisations collectives et du militantisme, de l'analyse de l'action publique urbaine et de la construction des politiques publiques (3). Enfin, je présenterai plus en détail les matériaux récoltés ainsi que la méthodologie employée, qui fut considérablement affectée par la pandémie de Covid-19 (4), avant de terminer par l'annonce du plan de cette thèse (5).

1. Que signifie la « ville-refuge » ?

Cette thèse a pour objet la manière dont Paris et Barcelone se sont positionnées face au problème public de la « crise des réfugiés » à partir de 2015 et questionne le processus d'élaboration et d'institutionnalisation des politiques municipales de réception des personnes exilées qu'elles ont mises en œuvre, en interaction avec trois types d'acteurs : le monde associatif et des mouvements de la société civile, d'autres « villes-refuges » et enfin l'État.

Au cours de mon enquête, j'ai parfois été mise à l'épreuve par d'autres chercheur-ses sur l'existence même de cet objet, tout simplement parce qu'il n'existe pas de conceptualisation claire de ce que constituent les « villes accueillantes », ni des enjeux qu'elles impliquent en termes d'analyse sociologique et de science politique. Et cela notamment en raison de leur caractère éminemment contemporain. L'une des ambitions de cette thèse est alors de défricher ce champ de recherche et de proposer une conceptualisation de ces « villes-refuges » grâce à la méthode comparative mise en œuvre. Je commencerai donc par revenir sur les contours - encore flous à ce jour - de cet objet en

détaillant le contexte politico-médiatique et migratoire qui a fait émerger ces initiatives municipales, ainsi que les grandes caractéristiques communes aux démarches de Paris et Barcelone au regard de « l'accueil » des personnes migrantes, avant de terminer sur un temps réflexif consacré aux publics cibles de ces politiques municipales.

Des villes « volontaires » qui prennent position

Pour le dire comme Filippo Furri, il existe « une constellation de villes-refuge » (Furri, 2017). Il n'existe aucune définition claire et fixe de cette appellation, qui recouvre des réalités bien différentes. Mais sa résurgence depuis le milieu des années 2015 dans les discours de nombreux acteurs de la réception des personnes migrantes et de représentant-es municipaux à de multiples endroits de l'Europe nous permet de dresser les contours d'une conceptualisation de cette notion indigène, en observant leurs ressemblances et leurs différences. Ces « villes accueillantes » sont avant tout caractérisables par leur volontarisme politique : toutes se prononcent en faveur d'un « accueil » des personnes exilées sur leur territoire et n'hésitent pas à prendre le contre-pied des positionnements de leurs gouvernements nationaux. Pour Benjamin Boudou, ces initiatives municipales peuvent être appréhendées comme des tentatives de construction de « territoire[s] de protection alternatif[s] à l'État » (Boudou, 2018).

Pour comprendre ces démarches municipales et par rapport à quoi elles se sont développées, il convient de se pencher sur la construction de la situation migratoire en problème public. Ces villes partent du constat qu'elles vivent, peu ou prou, les mêmes situations migratoires que les États. Comme eux, elles auraient à faire face à un temps migratoire exceptionnel, à une « crise migratoire ». Car c'est bien sous cette appellation qu'ont été désignées les arrivées récentes et l'augmentation des demandes de protection internationale au sein de l'UE depuis le milieu des années 2010. Sous l'impulsion notable des médias, l'augmentation rapide de l'arrivée de ces personnes exilées est devenue un *problème public*. L'utilisation même du terme de « crise », tant dans le discours médiatique que politique, témoigne bien de cette transformation d'un fait social – ici une augmentation des arrivées et de la demande d'asile – en un problème public de premier ordre. En effet, la question de la « crise des réfugiés » est devenue primordiale dans le débat politique et le discours médiatique seulement mi-2015, voire en 2016, quand bien même plus de 3 279 personnes avaient péri en tentant de traverser la Méditerranée en 2014 (OIM, 2016), un nombre alors record. Il y a donc bien évidemment un véritable travail de construction qui se trouve derrière la mise en avant de cette question migratoire devenue « problématique » à un instant précis pour la plupart des pays européens.

Cette construction passe notamment par un cadrage du problème par les États français et espagnol principalement sous des angles juridiques et sécuritaires : le problème serait celui des migrant-es qui arriveraient en trop grand nombre, qui mettraient sous pression la sécurité des frontières de l'UE, ainsi que celui de la procédure de demande d'asile trop longue et qu'il faudrait

dès lors réformer. À l'inverse, des questions telles que le sous-dimensionnement du système d'accueil des demandeur-ses d'asile, les problèmes d'accompagnement sociojuridique des personnes, leurs difficultés d'accès aux soins ou plus généralement le (non-)respect de leurs droits fondamentaux, sont restées beaucoup plus discrètes dans les discours des représentant-es étatiques et européens. Il s'agira donc d'analyser ces « logiques de confinement » - aussi appelées « logiques de compromis » (Gilbert & Henry, 2012) - du problème par l'État, qui cherche ainsi à rester discret sur certains aspects du problème, notamment en les déléguant à d'autres sphères – tels que les pouvoirs locaux ou les associations - de manière à abaisser leur politisation et leur publicisation.

C'est ici que les « villes accueillantes » entrent en jeu. À l'échelle du territoire national, l'État n'est pas le seul à connaître les conséquences de l'augmentation des arrivées depuis le milieu des années 2010 : les métropoles sont particulièrement en première ligne, car c'est sur leurs territoires que se situent l'ensemble des administrations, institutions et associations auprès desquelles les personnes exilées doivent se présenter, quelle que soit la démarche qu'elles souhaitent réaliser. L'engorgement du système d'asile et des structures d'accueil et d'accompagnement produit alors des effets directs et tangibles dans l'espace urbain. Confrontées à de multiples problématiques, essentiellement sociosanitaires, plusieurs villes européennes ne souhaitaient pas être désignées comme les responsables d'un tel échec dans « l'accueil » de ces populations et ont alors décidé de prendre en charge - en partie - cet enjeu, tout en dénonçant la prédominance d'un cadrage sécuritaire dans les discours politiques ainsi qu'un attentisme étatique et européen sur cette question. Ces villes se sont alors autoproclamées « villes-refuges », « villes solidaires » ou encore « villes accueillantes »⁸. Elles ont développé à la fois un plaidoyer politique pour promouvoir cette nouvelle image hospitalière de leur municipalité, et à la fois une feuille de route d'action publique pour mettre en place des nouvelles pratiques de réception des personnes migrantes.

Signe que cette situation est loin d'être isolée, le développement de réseaux de villes - tant nationaux qu'européens - engagées dans ces dynamiques « d'accueil » s'est accéléré depuis 2015 et ladite « crise des réfugiés » (Lacroix, 2020). Nombreuses sont les municipalités qui communiquent alors activement sur leurs politiques locales de réception des migrant-es, mettant en avant leurs « bonnes pratiques d'hospitalité » et cherchant à acquérir ainsi une visibilité sur les scènes politiques nationale et internationale.

⁸ À de très rares occasions, l'expression de « villes sanctuaires » a pu parfois être mobilisée dans les discours et rhétoriques des villes européennes, mais essentiellement en Grande-Bretagne, cette appellation s'inscrivant nettement dans le contexte américain des villes dites « sanctuaires ». Ces villes choisissent de ne pas allouer de fonds municipaux pour faire appliquer des lois d'immigration fédérales qui ne protégeraient pas les personnes sans-papiers et demandent à leurs fonctionnaires et à leur police de ne pas s'enquérir du statut d'immigration d'un-e individu-e lors de leurs interactions avec ce-tte dernier-ère (O'Brien et al., 2019). Cette démarche est véritablement permise par la structure fédérale des Etats-Unis, donnant le droit aux villes de disposer de leurs propres forces régaliennes.

Paris et Barcelone : deux métropoles qui s'organisent pour répondre aux arrivées de personnes migrantes

Pour analyser ces questionnements, Paris et Barcelone ont été sélectionnées, à la fois pour la similarité de leur positionnement en faveur d'un « accueil » des personnes exilées, mais aussi pour leurs différences importantes, notamment concernant le contexte migratoire local.

Depuis 2015, la capitale française connaît une situation migratoire complexe, avec une augmentation importante des arrivées de personnes exilées sur son territoire. Cela se concrétise de multiples manières : hausse des premières demandes d'asile à Paris - soit +142% entre 2014 et 2018 (La Cimade, 2019) -, saturation du dispositif spécifique d'hébergement, ou encore présence de campements insalubres d'abord au centre de la ville puis en périphérie et dans les communes limitrophes - Saint-Denis, Saint-Ouen essentiellement. Face à cette situation, la Ville de Paris a pris position en faveur d'une réception des personnes déjà présentes sur son territoire. Cela s'est matérialisé notamment par le « Plan de mobilisation de la communauté de Paris » d'octobre 2015, qui affirme, *a minima* symboliquement, les ambitions d'hospitalité de la Ville et de ses partenaires. En acte ensuite, la Ville a mis en place de nouveaux dispositifs « d'accueil » à destination de ces populations migrantes, souvent en situation de rue. Les projets phares d'Anne Hidalgo, et de son adjointe Dominique Versini, ont été les centres humanitaires de premier accueil de la Porte de la Chapelle et d'Ivry. Plus récemment, la Mairie a ouvert la Halte humanitaire en mai 2019, en partenariat avec la ville de Saint-Ouen, et gérée par la fondation de l'Armée du Salut, ou encore la Maison des Réfugiés.

Du côté de Barcelone, les demandes d'asile enregistrées par le SAIER ont quintuplé entre 2015 et 2018 - de 1 374 en 2015 à 7 433 en 2018 (SAIER, 2016, 2020) -, mais le rythme s'est surtout accéléré à partir de 2018, posant de réelles difficultés pour les infrastructures de réception, soit deux à trois ans plus tard qu'à Paris. Pourtant, la maire de la ville, Ada Colau, avait déjà pensé tout un parcours d'accueil dès l'automne 2015, développé dans un plan intitulé « *Barcelona Ciutat Refugi* », en partenariat avec les acteurs associatifs. À cette époque, la municipalité en venait à réclamer l'envoi des personnes réfugiées sur son territoire, une situation jamais vue à Paris au même moment. Parmi les dispositifs « d'accueil » pensés par l'*Ajuntament*⁹, le programme Nausica est le plus emblématique de la volonté et de la capacité « d'hospitalité » de la municipalité. Il s'agit d'un programme financé par la mairie et destiné à la réception et l'accompagnement - hébergement, accompagnement social, professionnel, psychologique, etc. - de personnes en demande d'asile, mais qui ne peuvent pas bénéficier du programme étatique pour de multiples raisons. Pour autant, il semblerait que le plan *Barcelona Ciutat Refugi* n'ait pas empêché les infrastructures de réception de

⁹ Le terme « *Ajuntament* » signifie « mairie » en catalan. Tout comme nous emploierons l'appellation de « Ville » - avec un V majuscule - pour désigner la Ville de Paris dans ce travail, nous mobiliserons l'appellation « *Ajuntament* » pour désigner de manière plus fluide la mairie de Barcelone.

subir fortement la pression exercée par l'augmentation de la demande d'asile quelques années plus tard, davantage de personnes exilées se retrouvant en situation de rue qu'auparavant.

La question de la matérialité de la réception dans ces deux villes est ici centrale dans notre travail de comparaison : comment fonctionnent ces dispositifs ? Combien de bénéficiaires y passent ? Comment les différents partenaires travaillent-ils ensemble ? Quels en sont les financements et à combien s'élèvent-ils ? Comment sont conçus ces modèles de prise en charge ? Par qui et pour quelles raisons ? Et quels en sont les effets, les retombées ? Tout en étudiant ces dispositifs selon une perspective instrumentaliste de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2005b), en tant qu'outils techniques permettant d'opérationnaliser les politiques de réception de ces « villes-refuges », nous souhaitons également aborder la notion de dispositif selon une acception plus large, comme « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit » (Foucault, 1994 : 299). Sera alors considérée comme dispositif de réception toute activité, institutionnalisée ou non, officielle ou officieuse, destinée à prendre en charge un aspect de la réception et de la gestion des personnes migrantes. Les distributions de nourriture par des habitant-es, les réseaux d'hébergement citoyen et les squats¹⁰ constituent ainsi des dispositifs et participent activement à la construction d'une forme de réception et de survie dans la ville. Par ce biais, nous souhaitons mettre en lumière la place de la société civile dans l'élaboration des politiques municipales « d'accueil » des exilé-es, officiellement produites et mises en place par les exécutifs locaux.

Des « villes solidaires » aux moyens précaires : mobilisations associatives, pression citoyenne et limites de l'accueil

Les villes volontaires pour jouer un rôle dans le gouvernement des enjeux migratoires et d'asile, non compétentes légalement dans ce domaine et manquant d'expertise, ne peuvent organiser seules cette ambition. De nombreux partenariats ont alors été signés avec des associations spécialisées dans ces problématiques pour mettre en place de multiples actions, tant d'urgence que de moyen et long termes : maraudes spécifiques auprès du public migrant, accompagnement sociojuridique, formation professionnelle, cours de langue, etc. Un dense réseau d'interactions entre municipalités et acteurs de terrain est ainsi né, à Paris comme à Barcelone, pour mettre en œuvre les politiques municipales de réception des personnes migrant-es. Filippo Furri rappelle en effet que les villes qui se sont autoproclamées « villes-refuges » ont une certaine « disposition à la solidarité » et favorisent

¹⁰ Dans ce travail, nous ne nous intéresserons qu'aux squats - ou *okupas migrantes* à Barcelone - qui constituent une forme alternative de logement dans la ville, et non aux occupations à vocation artistique, associative ou uniquement politique.

le développement de « réseau de solidarité » (Furri, 2017 : 6), à la fois entre les acteurs associatifs eux-mêmes, et entre ces derniers et les structures municipales. Face aux contraintes administratives et institutionnelles rencontrées par les municipalités et à leurs capacités de financement limitées, ces réseaux de solidarité entre les mondes associatif, militant et la sphère politique locale sont essentiels pour mettre en œuvre les ambitions « d'accueil » de ces villes et pour répondre à l'urgence des situations humanitaires que connaissent leurs territoires. De manière générale, dans les deux métropoles étudiées, les mobilisations associatives et d'habitant-es ont été fondamentales pour convaincre les équipes municipales de prendre en charge cette question.

Mais en parallèle des plans officiels et pour pallier leur insuffisance, une autre réception est dispensée par des acteurs associatifs autonomes, ainsi que par des habitant-es, qui exercent une importante pression sur les pouvoirs publics locaux. L'enjeu sera ici d'analyser les relations et les rapports de force entre l'exécutif local, les associations et les mouvements de soutien aux migrant-es, puis d'analyser le rôle de ces interactions dans la structuration de la réception locale. À Paris, ces rapports de force sont importants et ne se sont toujours pas apaisés en 2021, près de six ans après l'apparition des premiers campements. Nombre d'associations et d'habitant-es dénoncent l'utilitarisme électoral des politiques de réception comme « vernis humaniste » de la Ville – pour reprendre leur expression –, l'action de cette dernière ne permettant pas de résoudre la question des campements qui perdurent depuis plusieurs années dans l'espace public parisien et dans sa proche périphérie. Pour pallier les insuffisances des politiques de réception des personnes migrantes, des mouvements de soutien s'organisent sans véritables structures associatives officielles, comme des « collectifs de citoyens » et des réseaux d'entraide, apparus essentiellement entre 2015 et 2017, non déclarés officiellement en préfecture et n'ayant donc pas le statut d'association. De la distribution de petits-déjeuners aux tags militants sur les murs du ministère du Logement, ces collectifs possèdent un vaste répertoire d'actions qu'il s'agira d'analyser, notamment en mettant en parallèle l'évolution de la politisation de leur engagement et celles des politiques d'asile et d'immigration.

À Barcelone, l'organisation associative est tout autre. Bien que, comme à Paris, les associations et les mouvements de soutien aient exercé une pression importante sur les pouvoirs publics locaux en 2015 et 2016 pour accueillir des personnes exilées sur leur territoire, cette pression a nettement diminué par la suite, chacun trouvant une place dans le plan d'accueil proposé par l'*Ajuntament*. Le plan *Barcelona Ciutat Refugi* se fonde en effet sur de nombreux partenariats avec les acteurs associatifs et comporte également tout un volet de participation citoyenne, développant des modalités d'engagements possibles pour tout-e individu-e souhaitant réaliser cette « hospitalité » locale. Par ailleurs, les associations, souvent rassemblées dans des réseaux ou des groupes de travail, semblent s'organiser de manière plus horizontale et transversale qu'à Paris, deux principes de fonctionnement que l'on retrouve également dans l'administration catalane depuis plusieurs années (Zapata-Barrero, 2011). Il y existe également une grande proximité entre pouvoirs publics et associations (Zapata-Barrero, 2006), et cela encore davantage depuis l'élection d'Ada Colau (Eizaguirre et al., 2017 ; Lang, 2018 ; Nicolas & Ramírez Blanco, 2018). Seulement, depuis 2017,

une contestation du modèle « d'accueil » de l'*Ajuntament* se fait sentir, face à la détérioration des conditions de réception. Cela se matérialise par exemple à travers l'apparition de nouveaux acteurs fortement critiques envers les politiques de réception, comme la plateforme citoyenne¹¹ *Emergencia Frontera Sur*. Puis, face au manque de places d'hébergement, plusieurs squats occupés par un public essentiellement migrant sont apparus, comme la Tancada Migrant ou la Casa Africa, relativement médiatisés et fortement soutenus par des groupes d'habitant-es qui cherchent à communiquer sur la cause des personnes sans-papiers en y associant notamment la situation des demandeur-es d'asile et des réfugié-e-s. L'analyse de ces formes de mobilisations critiques, qu'elles soient citoyennes ou associatives, nous amènera ainsi à toucher aux limites des politiques municipales de la « ville-refuge ».

À qui s'adressent les « villes accueillantes » ? Comprendre les catégorisations des politiques de réception des personnes migrantes

Bien que ce travail de thèse s'ancre fondamentalement dans l'analyse des politiques publiques et des ressorts de l'action publique urbaine, il convient de s'arrêter un instant sur les cibles de ces politiques, soit les personnes migrantes, pour comprendre qui sont ces individu-es qui arrivent sur le sol européen et que l'on retrouve dans les rues de Paris et Barcelone. Leurs parcours, leurs vécus, leurs situations sont particulièrement variés. Aussi variées que les catégories produites par les discours juridiques, politiques, médiatiques ou associatifs et qu'on leur assigne.

Migrant-e, exilé-e, demandeur-se d'asile, débouté-e, réfugié-e, dubliné-e, ... les étiquettes pleuvent pour désigner les personnes en mobilité, notamment lorsque celles-ci sont, de près ou de loin, reliées au monde de l'asile et de la protection internationale. L'importante médiatisation donnée aux arrivées de personnes venant chercher refuge en Europe à partir de 2015 s'est souvent vue accompagnée d'utilisations erronées ou imprécises de ces catégorisations, apportant encore davantage de confusion à la perception d'un phénomène aussi complexe et pluriel qu'est celui de la migration. Plusieurs de ces appellations correspondent pourtant à des catégories juridiques relativement précises. La protection internationale repose sur deux principaux outils : la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de New York de 1967. Ces deux textes sont au fondement de la protection internationale telle que nous la connaissons sous sa forme actuelle, établissant donc une définition voulue officielle et universelle du ou de la réfugié-e. Selon l'article 1er du chapitre 1 de la Convention de Genève de 1951, un-e réfugié-e est une personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de

¹¹ Traduction littérale de l'expression castillane « *plataforma ciudadana* », appellation par laquelle s'auto-désigne cette structure militante.

nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner » (UNHCR, 2007 : 16). Au départ, les craintes de la personne cherchant refuge devaient être dues à des « événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe »¹²(UNHCR, 2007 : 16), mais ces restrictions temporelles et géographiques ont été définitivement levées par l'article 1er du Protocole de New York de 1967. Ces deux textes constituent ainsi les pierres angulaires de l'asile pour les différents pays signataires. Le ou la demandeur-se d'asile est alors une personne sollicitant une demande de protection internationale, mais qui n'a pas encore reçu de réponse du pays d'accueil quant à l'octroi ou non du statut de réfugié-e. Si la réponse est positive, on parle alors de réfugié-e statutaire. La personne déboutée du droit d'asile est celle à qui le pays d'accueil a refusé la demande de protection internationale, et à qui il ne reste plus la possibilité de déposer un recours. En France, une fois le refus de protection émis, une procédure d'expulsion, une obligation à quitter le territoire français (OQTF) s'enclenche, et les personnes déboutées ont alors 30 jours pour quitter le territoire. En Espagne, le délai est de quinze jours. Parmi les différentes étiquettes de la mobilité asilaire, le terme de « dubliné-e » a fait son apparition à partir des années 2000, dérivant de l'application du règlement européen Dublin II adopté en 2003. Ce règlement, réformé en 2013 par un nouveau Dublin III, permet de déterminer « les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers » (Conseil de l'Union Européenne, 2003). Il y est stipulé que le pays européen responsable de la demande d'asile d'un-e requérant-e est le premier pays européen par lequel la personne est entrée sur le territoire de l'UE. Pour ce faire, les différents pays relèvent les empreintes digitales des migrant-es ayant été appréhendé-es lors du franchissement irrégulier de leurs frontières et ces empreintes sont enregistrées dans un fichier européen nommé Eurodac, accessible aux autres pays européens, permettant ainsi de retracer le parcours de la personne. Eurodac recense également les empreintes digitales de toutes les personnes ayant déposé une demande d'asile dans un pays de l'UE. Si un-e individu-e dépose une demande d'asile en France après être passé-e par l'Espagne par exemple, la présence de ses empreintes dans le fichier Eurodac enclenche dès lors la procédure Dublin, laissant différents délais aux deux pays concernés pour organiser le transfert de la personne vers le premier pays d'entrée ou premier pays de demande d'asile¹³. Ces catégories juridiques définies, il ne s'agirait pas de tomber dans le piège d'une vision parfaitement neutre et objectivante du droit : ces dénominations ne sont en rien représentatives d'un ordre naturel des choses et reflètent nécessairement un état des équilibres et des

¹² Il était cependant laissé au bon vouloir de l'État signataire d'étendre la compréhension de cette expression à des événements également survenus en dehors de l'Europe, selon les modalités fixées par l'article. 1er, B, 1, b. de la Convention.

¹³ Mettant de fait les pays situés aux limites extérieures de l'Europe en première ligne et sans prévoir de réel mécanisme de solidarité et de répartition de la demande d'asile entre les pays membres de l'UE, le règlement Dublin III est au cœur des débats et des tensions concernant la politique migratoire européenne ces dernières années (Pouly, 2016). À l'heure où cette thèse a été écrite, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a proposé d'abolir le règlement de Dublin, notamment en le remplaçant par un nouveau « pacte européen sur la migration et l'asile », présenté en septembre 2020 (Commission européenne, 2020).

rapports de force des sociétés à un temps donné (Bourdieu, 1986), se traduisant notamment ici par une domination des pays du nord-ouest de l'UE sur les pays du sud et de l'est. Comme le rappelle Annalisa Lendaro, les catégorisations, même juridiques, restent instables et mouvantes : « Elles sont en même temps le produit d'équilibres politiques instables, d'influences du droit international sur le droit interne, et sont l'objet d'interprétations variables selon les marges de manœuvre dont disposent les acteurs (agents préfectoraux, accompagnateurs sociaux, forces de l'ordre, juges, etc.) concernés par leur application sur le terrain juridique, administratif, social » (Lendaro, 2019 : 100).

Maintenant, au milieu de ces catégories juridiques, qui peuvent *a minima* constituer quelques points de repère, nous retrouvons d'autres étiquettes de la mobilité, plus vagues, plus larges, parfois utilisées en substitution de celles que nous venons de détailler, et pour lesquelles il n'existe pas de définitions univoques ni stables à travers les époques et les espaces. Premièrement, il s'agit de la dénomination de « migrant-e », un terme qui a pris une place majeure dans les discours médiatiques, politiques et militants à partir de 2015 et auquel de nombreux sens et connotations ont pu être donnés. Si l'on se réfère au dictionnaire, le Larousse nous indique qu'un-e migrant-e est une personne « qui effectue une migration » (Larousse, 2020b). Le Petit Robert précise quant à lui que l'adjectif signifie « qui participe d'une migration » et que le nom possède deux significations : il s'agit soit d'une « personne qui s'expatrie pour des raisons économiques », le dictionnaire nous renvoyant alors aux définitions « d'émigrant-e » et « d'immigrant-e » ; soit d'une « personne qui fuit son pays pour échapper à un conflit armé », nous proposant alors de consulter la définition de « réfugié » (Le Robert, 2020b). Ces définitions recouvrent donc des situations humaines très variées. Il en va de même pour un second terme fréquemment utilisé, celui « d'exilé-e », désignant une personne « condamné[e] à l'exil ou qui vit en exil ; banni[e] » (Larousse, 2020a), ou encore selon Le Robert un(e) « opposant(e) politique exilé(e) », proposant à nouveau de consulter la définition de « réfugié » présentée comme synonyme (Le Robert, 2020a). Ce dernier dictionnaire propose notamment une définition assez large du « réfugié » équivalente à celle proposée par Danièle Lochak, soit « toute personne qui a dû fuir son pays ou le lieu où elle habitait pour échapper à des dangers pour sa vie, son intégrité physique ou sa liberté » (Lochak, 2013 : 44). Ce bref détour par le dictionnaire nous permet de percevoir nettement la porosité entre ces différentes dénominations, certaines associant plus que d'autres une dimension de contrainte au processus migratoire. Or c'est sur la qualification de cette contrainte que se joue la rhétorique de la légitimité asilaire. À l'heure actuelle, des conditions économiques difficiles ne font pas partie des craintes légitimes de l'asile par exemple. Pourtant, ces conditions sont souvent mêlées à d'autres, davantage considérées comme des motifs de crainte valables, telles qu'une instabilité sociale et politique, des conditions humanitaires et sécuritaires préoccupantes, voire des pressions climatiques et environnementales¹⁴.

¹⁴ Bien que le poids des dégradations environnementales liées au dérèglement climatique dans le déclenchement des conflits et des guerres ne puisse être précisément évalué, celles-ci viennent cependant exacerber des situations sociales, économiques et sécuritaires fragiles, augmentant dès lors le risque de conflits (CICR, 2020), comme ce put être le cas en Syrie et au Yémen par exemple. La question des « réfugiés climatiques » ou « environnementaux » se pose avec de plus en plus d'acuité à l'heure actuelle (Gemenne, 2009; Jouzel & Michelot, 2020).

La variété de ces étiquettes, l'important enchevêtrement sémantique entre elles, l'absence de définition unique et univoque sont autant de facteurs qui mènent à « un usage imprécis et souvent stratégique des catégories de la migration » (Lendaro, 2019 : 97). Stratégique, car ces catégories, bien qu'imprécises, possèdent cependant un pouvoir performatif (Austin, 1970 ; Butler, 1997), même sans appartenir au domaine juridique, en condamnant ou légitimant des pratiques et des situations. Elles possèdent en effet une réelle épaisseur historique et institutionnelle, les chargeant de sens et de connotations variant au fil du temps et des priorités politiques (Akoka, 2018 ; Lochak, 2013). La figure contemporaine du ou de la réfugié-e fuyant les persécutions s'est véritablement construite au XXe siècle, particulièrement après la Première Guerre mondiale, quand « les nouveaux réfugiés étaient persécutés non pas à cause de ce qu'ils avaient fait ou pensé, mais parce qu'ils étaient nés pour toujours dans la mauvaise catégorie de race ou de classe » (Arendt, 1982 : 278). Dans les discours publics, et particulièrement lorsque ces derniers sont émis par des représentant-es politiques, le choix de la dénomination recouvre dès lors une importance majeure en termes de représentations sociétales : utiliser le terme de « réfugié-e » légitime d'office la présence de ces personnes sur le territoire en actant de la véracité de leurs persécutions, quand celui de « migrant-e » laisse planer une incertitude sur leurs situations et les causes de leur mobilité. Annalisa Lendaro explique ainsi que « ces catégories publiques véhiculent différentes visions des enjeux sociétaux de notre époque, et peuvent légitimer des manières d'agir. Ainsi, parler des étranger-ères à Calais comme d'hommes et de femmes voulant s'installer dans l'illégalité ou franchir clandestinement la frontière suggère qu'ils constituent un « problème » dont le traitement relève de l'ordre public et non pas de la promotion de l'accès aux droits. [...] La dénomination publique va de pair avec une prise de position, une vision du monde, qui entraîne des effets concrets en termes d'accès à des droits considérés fondamentaux, comme celui de pouvoir demander l'asile » (Lendaro, 2019 : 112). Une rhétorique du « tri » se met ainsi en place, opposant la figure du ou de la réfugié-e persécuté-e qui fuit avec raison et peut bénéficier d'une protection, à celle du ou de la migrant-e qui ne serait qu'à la recherche d'une amélioration de ses conditions de vie (Agier & Madeira, 2017). Souvent, au terme de « migrant-e » est associé le qualificatif « d'économique », comme pour souligner une supposée différence vis-à-vis des réfugié-es dits « politiques ». Ce type de distinction et de catégorisation entre ces différentes situations de la mobilité participe pleinement d'une politique du doute et de la suspicion, commencée en France et ailleurs en Europe à partir du milieu des années 1970, et qui a entraîné un durcissement des conditions d'accès à l'asile progressif et continu jusqu'à nos jours (Akoka & Salin, 2022; Bohmer & Shuman, 2007, 2018; D'Halluin-Mabillot, 2012; Laurens, 2008; Valluy, 2008, 2009).

Tout au long de ce travail, les étiquettes mobilisées seront avant tout celles des institutions et des structures étudiées, alors présentées entre guillemets. Pour notre part, nous mobiliserons essentiellement l'appellation de « migrant-e » en tant que personne en migration, en nous inscrivant

dans les pas de Michel Agier¹⁵, très simplement parce que ce terme nous permet de recouvrir l'ensemble du large spectre des situations que peuvent vivre les personnes concernées. Nous emploierons également le terme « d'exilé-e », de manière indistincte avec celui de « migrant-e », afin de rappeler le caractère subi et souvent précaire de ces migrations. Dans certains cas, notamment lorsqu'il s'agira d'entrer dans le détail des dispositifs de réception et d'hébergement, nous nous référerons aux situations administratives des personnes - réfugié-es statutaires, demandeur-es d'asile, en procédure Dublin, etc. -, celles-ci étant essentielles pour déterminer ou non l'accès des individus aux différents services et structures.

2. Problématique et hypothèses

L'ensemble de ces éléments nous permet de mieux cibler les contours de ces démarches municipales, leurs spécificités et les publics auxquels elles s'adressent. Mais il ne s'agirait pas de s'arrêter à une simple ébauche de conceptualisation de la « ville-refuge ». L'ambition de cette thèse n'est pas de scientificiser une notion indigène issue de mon terrain, mais bien de questionner les enjeux politiques et organisationnels, anciens et renouvelés, que posent ces initiatives municipales. Ce travail de recherche procède alors d'une démarche fondamentalement inductive, où chaque réflexion prend sa source dans le terrain.

Mon objectif premier était de comprendre comment certaines municipalités européennes - et ici plus particulièrement Paris et Barcelone - en étaient venues à prendre position en faveur d'un « accueil » des personnes exilées, de comprendre quelles étaient leurs motivations, leurs revendications, et surtout, comment elles organisaient, de manière pratique et quotidienne, ces ambitions. Et cela, alors que leurs gouvernements nationaux défendaient une position davantage sécuritaire face à ces arrivées et possédaient la très grande majorité des compétences nécessaires pour gouverner ces dernières. En étant le produit de la nouvelle situation migratoire que connaissaient l'UE et ses États membres au milieu des années 2010 et qui se répercutait directement à l'échelle locale, les initiatives de Paris et Barcelone permettent de renouveler des questionnements anciens sur la gouvernabilité des métropoles, les rapports entre les échelles locale, nationale et européenne, ou encore sur le gouvernement de l'immigration et de l'asile.

En effet, je me suis demandé dans quelles mesures la démarche de Paris et Barcelone en faveur de « l'accueil » des personnes exilées remettait en question la place des villes dans le gouvernement des migrations, et plus spécifiquement de l'asile. Je souhaitais également comprendre comment ces dernières s'organisaient pour rendre ces enjeux gouvernables à leur échelle, pour légitimer et institutionnaliser leur gestion, bien que ces derniers soient relativement inédits et hors du champ des compétences directes de l'exécutif municipal. La question fondamentale que pose ce travail de thèse

¹⁵ Pour Michel Agier, « du point de vue des sciences sociales, le terme « migrant » ne veut d'abord rien dire d'autre que « personne en migration », sans connotation ni positive ni négative » (Agier, 2019 : 92).

est donc la suivante : dans quelle mesure la réception et la gestion des personnes exilées, et plus généralement l'asile et l'immigration, constituent-elles un nouveau domaine de politique proprement municipale ? Autrement dit, comment une question hors du champ des compétences directes d'une ville devient un objet de politique municipale ?

Nous formulons alors trois hypothèses, correspondant à trois stratégies simultanées d'action municipale, pour expliquer cette transformation d'une question extérieure aux enjeux traditionnels des villes en objet de politique publique municipale : tout d'abord, les villes mettent cette question à l'agenda municipal et la construisent comme un objet digne de leurs compétences, opérant un processus de légitimation de leur « nouveau » champ d'action publique locale ; ensuite, les municipalités sollicitent et sont sollicitées par les acteurs de terrain locaux qui agissent dans ce champ et les désignent comme (co-)responsables de cette question ; enfin, elles élaborent une réponse politique spécifique pour prendre en charge cet enjeu à leur manière, et cela sur le moyen-long terme, procédant ainsi à une institutionnalisation de cette nouvelle ligne de politique publique municipale.

Légitimer une politique municipale de réception des personnes exilées

Tout d'abord, mon travail de thèse vise à démontrer l'existence d'un véritable engagement de certaines villes européennes en faveur d'une meilleure réception des personnes exilées et qu'il ne s'agit pas de quelques cas isolés, mais d'une dynamique urbaine en cours dans plusieurs pays européens¹⁶. Ces démarches possèdent une dimension stratégique et constituent des opportunités politiques pour ces municipalités qu'il s'agira de questionner et dont l'analyse nous amènera précisément à interroger le rôle des villes dans la gouvernance des migrations et plus précisément de l'asile. Paris et Barcelone ont fait le choix de se positionner en faveur de la réception de personnes migrantes, alors qu'elles n'en avaient ni l'obligation juridique ni les compétences légales et politiques pour l'organiser¹⁷. Comment cette question est-elle arrivée sur leur agenda municipal ? Nous estimons que la gestion des personnes exilées à l'échelle locale s'est transformée en enjeu de politique municipale à la fois par l'action directe des exécutifs municipaux qui participent à la construction de

¹⁶ De multiples municipalités se sont prononcées en faveur de la réception des personnes migrantes et se sont organisées pour mettre œuvre des mesures « d'accueil », qu'il s'agisse de villes françaises (Del Biaggio et al., 2021 ; Delcroix et al., 2021 ; Flamant, 2021), de métropoles européennes comme Naples (Trasciani & Petrella, 2021), Venise (Furri, 2017a), Berlin (Bonn, 2014) ou Bristol (Salomon, 2021), de zones rurales (Gardesse & Lelévrier, 2021), mais aussi de municipalités du Sud (El Arabi, 2020).

¹⁷ Nous reviendrons plus amplement sur cette question de la répartition des compétences entre les différents échelons de pouvoir dans le chapitre 2. Mais pour résumer de manière succincte, les seules obligations auxquelles ces villes peuvent être soumises dans ce domaine concernent la prise en charge des publics dits « vulnérables », tels que les mineur-es non-accompagné-es et les femmes enceintes, et qui peuvent s'étendre aux familles et aux femmes seules, selon les volontés des équipes municipales. La très grande majorité des arrivées étant constituées par des hommes seuls et majeurs, nous avons choisi de limiter notre analyse à ce public dit « non vulnérable », d'autant plus que femmes et mineur-es relèvent de branches spécifiques du droit.

certains problèmes publics, tels que la « crise des réfugiés », et à la fois parce que ce problème fait l'objet de conflits entre les municipalités et l'État.

En 2015, Paris et Barcelone ont activement participé à la construction des arrivées de personnes migrantes en tant que problème public. Directement confrontées à ce phénomène sur leurs territoires, via une nette augmentation de la demande d'asile et la saturation de tous les services servant à recevoir ces publics, elles ont contribué à reformuler la « crise migratoire » en « crise de l'accueil » : un cadrage du problème qui permettait non seulement de rejeter la faute sur les institutions politiques nationales et européennes, mais aussi de *relocaliser* cet enjeu à l'échelle de la ville. En cadrant la situation migratoire sous l'angle de la réception de ces publics, ces municipalités ont ouvert la voie vers une réappropriation municipale de cette question : le problème n'est plus tant celui des migrant-es qui arrivent en Europe, mais celui des infrastructures et des politiques nationales et européennes qui ne répondent pas à leurs besoins. Dès lors, ces municipalités se sont présentées comme pourvoyeuses d'une solution : celle de la « ville-refuge » protectrice, élaborant sa propre politique de réception et de gestion des exilé-es. La construction du problème public de la « crise de l'accueil » se poursuit ainsi dans un deuxième temps via l'élaboration d'un imaginaire politique visant à soutenir le projet de la « ville hospitalière » et l'ensemble des mesures d'action publique qui l'accompagne. Cet imaginaire politique mobilise tout un ensemble de processus de légitimation - principalement via une rhétorique morale et historique - qu'il s'agira d'analyser de près.

Ces discours de construction du problème public de « l'accueil » des migrant-es et de l'imaginaire de la « ville hospitalière » sont essentiels pour justifier le positionnement fragile de Paris et Barcelone face à leurs gouvernements nationaux respectifs. Les rapports entre villes et État influencent directement l'organisation de ces métropoles vis-à-vis des personnes exilées sur leurs territoires, tout d'abord d'un point de vue juridique, car l'État règne en maître dans ce domaine régalien et bien peu de compétences directes sont laissées aux villes. Ce cadrage législatif est alors venu constituer l'un des premiers arguments critiques des municipalités étudiées dans leurs plaidoyers contre les gouvernements centraux : ajouté aux rapports conflictuels entre elles et les représentant-es de l'État, ce cadrage leur a permis de construire toute une stratégie d'imputation de la responsabilité de la situation humanitaire contre l'État, mais aussi de déresponsabilisation de leur propre position. Il s'agira dès lors de questionner cette tension, cette contradiction entre la réclamation d'une plus grande intervention de l'État, un dédouanement de toute responsabilité de la part des municipalités et la demande d'un plus grand rôle de ces dernières dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration, en tant qu'actrices politiques légitimes dans ce domaine.

Ces rapports de force entre métropoles et États structurent enfin les motivations et les modalités de gouvernement des municipalités vis-à-vis des arrivées de personnes exilées. Dépourvues de capacités d'action institutionnelles et sans (grand) soutien de l'État, elles ont développé ce que nous nommerons une *politique interstitielle*, en s'emparant de minces marges juridiques, en investissant des failles du système étatique d'accueil, ou en réinterprétant leurs compétences. Puis la conflictualisation des rapports avec l'État leur a permis de construire leur image politique et

d'affirmer un nouveau rôle des villes dans la gouvernance des migrations, capables de s'organiser - un tant soit peu - sans l'État.

Une politique profondément structurée par les interactions avec le territoire municipal

Ce travail de thèse vise ensuite à montrer que ces initiatives municipales ne sont pas uniquement symboliques, limitées à l'expression de « bonnes intentions » comme nous avons parfois pu l'entendre. Au contraire, elles se matérialisent très concrètement par l'émergence d'un dense tissu d'interactions sur le territoire de la ville entre le pouvoir municipal et les acteurs de terrain pour gérer cette question : ces interactions placent la municipalité dans une situation de (co)responsabilité - aux côtés de l'État, de l'UE, de la région ou de la communauté autonome - vis-à-vis de la question de la réception des personnes exilées. Nous souhaitons alors interroger les influences réciproques entre les municipalités et les acteurs de terrain, alternant entre collaboration, instrumentalisation et abandon partiel de la prise en charge des personnes exilées entre les mains de la société civile. Rejetant une vision de l'analyse des politiques publiques qui placerait les autorités politiques et leur volontarisme tout-puissant au centre du travail de gouvernement et de régulation de la société, nous adoptons une conceptualisation ouverte et plurielle de l'action publique regroupant l'ensemble des interactions complexes – entre les échelles de pouvoir, et entre des acteurs de natures variées – qui tendent à prendre en charge et à répondre à un problème public. Cette approche nous amène ainsi à interroger le rôle des acteurs de la société civile dans les processus de construction, de légitimation et d'institutionnalisation des politiques de la « ville-refuge ».

L'exécutif municipal - parisien comme barcelonais - a fortement mobilisé les associations et la société civile pour construire et mettre en œuvre ses ambitions « hospitalières » : l'action municipale est en fait celle de ces acteurs de terrain, détenteurs d'expertise technique et de savoirs sur la situation locale. Les associations jouent ici un rôle majeur dans l'élaboration et l'orientation de ces politiques en construction. Dans un domaine relativement inconnu pour les municipalités où elles manquent d'expérience et de compétences internes, le recours aux acteurs de terrain constitue un instrument essentiel d'action publique locale. Entre ces derniers et les exécutifs locaux, des relations symbiotiques se sont développées : en devenant des prestataires pour les villes, les associations assurent leur survie et gagnent aussi en légitimité, alors que dans le même temps, les municipalités peuvent se parer de l'action des associations sur le terrain comme étant la leur, construire leur image humaniste et également légitimer leur projet par la mobilisation d'habitant-es « accueillant-es ». L'affichage d'un soutien des concitoyen-nes ou d'une caution associative joue ici un rôle essentiel dans le processus de légitimation d'une politique municipale en devenir, dont le sérieux et la fiabilité peuvent être facilement questionnés par les opposant-es politiques locaux ou les autres échelons de pouvoir.

Mais les politiques des « villes-refuges » produisent également des effets sur leurs territoires - sur les populations exilées, sur la structuration des actions associatives et des mouvements d'habitant-es - qu'il convient d'analyser. La saturation permanente des structures de premier accueil, le sous-dimensionnement de nombreux dispositifs, mais aussi les effets d'exclusion et les violences qui les accompagnent sont autant d'éléments qui ont fait naître d'importants mouvements critiques chez les acteurs de terrain. Leurs mobilisations constituent un puissant facteur poussant les villes à prendre en charge la question de la réception des personnes migrantes : via leur plaidoyer, elles exercent une pression sur le pouvoir municipal pour sortir d'une gestion de l'urgence qu'elles dénoncent, et cela de manière toujours plus conflictuelle et politisée au fur et à mesure de notre période d'enquête. En parallèle, elles s'organisent pour compenser les manquements des pouvoirs publics. C'est tout particulièrement le cas des mouvements d'habitant-es solidaires, dont les actions se sont développées spécifiquement en réaction aux insuffisances du système de réception des personnes exilées. Ces initiatives mettent donc en lumière, par contraste, à la fois le caractère fondamentalement interstitiel de ces politiques municipales et à la fois les limites structurelles des politiques nationales et européennes.

Construire et institutionnaliser une action publique en devenir

Enfin, nous souhaitons attirer l'attention sur le fait que les démarches municipales des « villes accueillantes » sont d'autant moins symboliques qu'elles se matérialisent par la mise en place d'une ligne d'action publique municipale spécifiquement dédiée à la gestion locale de cette question, nous amenant ici à questionner la gouvernabilité des métropoles face à des enjeux relativement inédits et en partie hors de leur champ de compétences.

La réception des personnes migrantes mise en place à Barcelone et à Paris s'est traduite à la fois sur le territoire, par la mise en place de dispositifs et de pratiques tangibles de la part des municipalités, et à la fois en interne, par une réorganisation du mode de gouvernement de ces dernières autour des enjeux « d'accueil ». Ces deux métropoles ont en effet mis en place des dispositifs spécifiques pour répondre à cette nouvelle situation migratoire locale, certains de ces dispositifs étant proprement inédits, et d'autres étant recyclés d'expériences passées ou issus d'autres lignes d'action publique. Ces dispositifs, tout en offrant du répit à de nombreuses personnes en exil, constituent également des moyens d'encadrement, de contrôle et de déplacement de ces populations, tout particulièrement dans le cas parisien où les personnes migrantes sont repoussées de plus en plus loin en périphérie de la ville, invisibilisées dans des interstices urbains comme le dessous des ponts ou les talus des bretelles d'autoroutes. En interne, la politique de la « ville-refuge » s'est traduite par une réorganisation du travail des équipes municipales, qui ont dû créer de nouveaux outils de gouvernement propres à cette thématique - plans, indicateurs, processus de consultation -, de nouvelles lignes budgétaires, mais aussi de nouveaux postes, en recrutant des profils issus de l'humanitaire. Autant de variables qui nous amènent à analyser cette action publique municipale

partagée entre mise en œuvre d'une protection et moyens de contrôle et d'exclusion, mais aussi entre institutionnalisation et bricolage au coup par coup, et nous permettent d'interroger la constitution d'un « gouvernement urbain » (Aguilera, 2017) de l'immigration et de l'asile.

On remarquera notamment qu'au lancement de leur projet politique de réception des personnes migrantes, Paris comme Barcelone se sont nettement tournées vers les autres villes et vers la scène internationale. Ces pratiques sont porteuses de ressources pour les équipes municipales, à la fois comme outil de légitimation de leurs politiques de « villes-refuges », mais aussi dans la construction de leur action publique locale. Paris et Barcelone ont en effet investi la scène européenne et internationale, afin de visibiliser leurs politiques et faire entendre leurs voix : cette stratégie internationale leur permet de faire reconnaître un gouvernement urbain de l'asile et de l'immigration par des pairs et des instances internationales qui, en écoutant et en recevant ces villes, soutiennent et cautionnent *a minima* leurs initiatives, leur donnent de la valeur et reconnaissent leurs existences (*politics*). Ces villes participent ainsi à un mouvement de définition du champ de « l'accueil » municipal, en tentant d'imposer leurs conceptions et leurs pratiques. Une autre stratégie, plus fondamentalement interurbaine, passe par la circulation de pratiques de réception des populations migrantes entre les villes, tant à l'échelle nationale que transnationale : cette stratégie permet aux villes d'organiser et de structurer leur gouvernement local (*policies*), mais aussi d'imposer leurs visions et leurs manières de faire, d'exporter leurs modèles de gestion.

C'est dans ce contexte que sont apparus de nombreux réseaux de « villes-refuges », « villes hospitalières », « solidaires », « accueillantes », depuis 2016, témoignant de l'ouverture de ce nouveau champ d'action municipale. Nous pensons que ces structures peuvent être appréhendées comme des outils d'institutionnalisation et de légitimation d'un gouvernement métropolitain de l'asile et de l'immigration, ainsi que comme des dispositifs de plaidoyer éminemment politiques et symboliques.

3. Croiser les champs et les littératures

À l'intersection entre l'analyse de l'action publique, la sociologie urbaine, la sociologie de l'immigration et celle des mobilisations collectives, l'étude des politiques de réception des exilé-es de Paris et Barcelone représente une opportunité inédite pour compléter et renouveler les travaux sur la gouvernabilité des métropoles, la gouvernance des migrations, ainsi que les rapports de pouvoir entre les échelons locaux, nationaux, voire européens.

De la gouvernance au « travail municipal de gouvernement » : questionner l'institutionnalisation des « villes-refuges »

C'est ainsi que, dans l'objectif d'étudier une forme de gouvernement local, rassemblant une pluralité d'acteurs aux statuts et aux pratiques variées, et tentant de faire tenir ces derniers ensembles dans l'optique d'une réalisation politique, la notion de *gouvernance* nous est tout d'abord apparue comme essentielle. En science politique, ce concept désigne un mode d'organisation, une manière de gouverner moins pyramidale, n'impliquant pas nécessairement d'autorité surplombante, et réunissant des individus et des entités de natures différentes : « Le gouvernement ne consiste plus dans le retrait général au profit du marché ou de l'autogouvernement social, ni dans un contrôle externe du fonctionnement de la société, mais dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs 'gouvernants' qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (Leca, 1996 : 339). D'un point de vue heuristique, cette notion nous semblait donc assez pertinente, car elle nous permettait de ne pas aborder la question de la mise en place d'une politique publique d'accueil des personnes migrantes comme le seul fruit de l'autorité municipale, mais davantage comme le produit des échanges et des interactions entre l'ensemble des acteurs étudiés. Seulement, la gouvernance reste un concept aux contours relativement flous et ses tentatives de théorisation dans la littérature académique semblent inépuisables. Ressemblant à « un inventaire à la Prévert » (Pitseys, 2010 : 214), les « significations du concept de gouvernance, de même que ses emplois savants et profanes, restent relativement imprécis et controversés » (Kazancigil, 2009 : 121). De plus, en étant devenue un « terme fétiche du lexique politique » (Hermet, 2003 : 201), cette notion a finalement « envahi notre façon d'exprimer la politique sinon de la penser » (Hermet & Kazancigil, 2005 : 5) depuis le début des années 1990. Le terme n'est pourtant pas récent. Apparue entre le XIII^e et le XIV^e siècles en France puis en Angleterre - sous le terme de *governance* -, la gouvernance désigne alors l'art de gouverner la chose publique. Pourtant courante jusqu'au XVIII^e siècle, elle disparaît quelque peu des textes européens, avant de revenir sur le devant de la scène bien plus tard, dans les années 1970, essentiellement dans la littérature managériale à propos de la « gouvernance d'entreprise ». Puis c'est au tour de l'univers politique et des institutions publiques de s'emparer de ce terme, s'inspirant du monde de l'entreprise pour repenser leurs formes de gouvernementalité selon un prisme organisationnel plus horizontal et mettant en avant la recherche de consensus. Mais il ne faudrait pas s'y tromper : la gouvernance n'en devient pas pour autant un mode d'action publique véritablement précis, ni même un dispositif politique spécifique. Celle-ci s'apparente davantage à un discours normatif : « S'appuyant sur les théories délibératives ou participatives de la démocratie, la théorie de la gouvernance s'érige aussi à l'occasion comme contre-discours adressé au manque de démocratie et de soutien des droits de l'homme des institutions internationales. [...] Elle propose également un discours normatif entendant soutenir et faire advenir des transformations perçues comme positives parce qu'elles produisent des décisions à la fois plus fonctionnelles et plus démocratiques » (Pitseys, 2010 : 216). C'est cet aspect normatif que l'on retrouve régulièrement dans les discours des acteurs politiques ici

étudiés et que nous souhaiterions dès lors interroger. Dans l'élaboration et l'instauration de politiques locales de réception des exilé-es, les exécutifs municipaux ont fortement mis en avant leur devoir démocratique de respect des droits de l'homme, tout comme leur volonté de faire participer associations et habitant-es à ce projet « d'hospitalité », apparemment loin d'une approche *top-down* de l'action publique (Sabatier, 1986). Nous avons donc choisi de conserver le terme de « gouvernance » dans cette recherche, mais essentiellement en tant que notion émique, afin de l'analyser selon une perspective critique au regard des ambitions d'action publique des différentes municipalités.

Dès lors, pour appréhender ensuite la mise en œuvre processuelle et collective des politiques locales de réception et de gestion des personnes migrantes, nous nous sommes tournés vers la notion de « travail municipal de gouvernement » (Aguilera, 2017). Celle-ci est à distinguer de celle de « régulation » des problèmes que peut rencontrer un pouvoir municipal : « L'idée de régulation sous-tend celle de maintien du système en l'état et d'ajustements. Que ce soit pour les juristes, les sociologues, les politistes ou les économistes, la régulation vise à harmoniser un système, à trouver un équilibre, à pacifier les conflits internes tout en absorbant les perturbations externes, en les compensant par des mesures particulières et en fixant des règles » (Aguilera, 2012 : 103). Le gouvernement se distingue de la régulation en ce qu'il implique une ambition d'évolution, de changement d'état : « réguler les effets de la mise en œuvre d'une politique n'est pas en soi conduire cette politique [...]. Conduire une politique en tant qu'activité de gouverner suppose un effort d'un autre type qui consiste, par son moyen, à imprimer une direction à la collectivité » (Warin, 1996 : 40). Cette affirmation d'une direction pour la collectivité se retrouve nettement dans les ambitions « d'hospitalité » de nos deux métropoles : les situations migratoires locales ayant considérablement évolué ces dernières années, Paris et Barcelone tentent d'élaborer une vision et des projets « d'accueil » sur le moyen et long terme, en se détachant progressivement de l'urgence des premiers mois. La « ville-refuge » est une ambition qui s'échelonne sur une temporalité relativement longue - *a minima* deux mandats dans nos cas d'étude -, soulignant le souhait de dépasser la simple régulation des arrivées sur le territoire métropolitain. Dans cette perspective, nous nous attacherons donc à analyser la mise en place de politiques locales de réception des exilé-es en tant que travail de gouvernement urbain, impliquant dès lors « une stratégie, un programme d'action » (Aguilera, 2012 : 104) qui accomplirait la « ville accueillante ».

Dans notre cas, ce programme d'action se matérialise dans le *projet urbain* de la « ville-refuge », mis en avant par les deux métropoles étudiées. Conceptualisée par Gilles Pinson, « la notion de projet renvoie à des situations dans lesquelles l'action collective est organisée autour de groupes d'acteurs relativement restreints en nombre, mobilisés pour remédier à un problème précis ou pour prendre en charge les difficultés d'un territoire circonscrit, sur un temps limité » (Pinson, 2005 : 200). Le projet urbain possède ensuite trois caractéristiques : c'est avant tout un « instrument de mobilisation sociale », c'est-à-dire « une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire »; puis il se fonde sur « un état existant du territoire, ses traces héritées et ses

ressources, d'une part, et les objectifs de l'action publique, d'autre part »; et il comporte enfin une critique, un « décentrement des savoirs experts », qui se traduit par une valorisation des connaissances des acteurs de la société civile, faisant alors du projet urbain « un processus démocratique, concerté, ouvert et indéterminé » (Pinson, 2005 : 201-206). Ce cadre d'analyse sera alors majeur pour comprendre les ambitions « d'accueil » des municipalités et les processus de co-élaboration des politiques locales de réception, mais aussi les intérêts et les effets latéraux du projet de la « ville-refuge » menant à « l'accumulation de nouvelles ressources » pour les acteurs investis et pour le territoire :

« Ces ressources peuvent être financières (le simple fait que des acteurs locaux se mobilisent autour d'un projet peut avoir pour conséquence d'intéresser d'autres acteurs et les amener à s'associer, ou encore d'inciter une institution tierce à soutenir financièrement les porteurs du projet), politiques (l'investissement fort d'un élu, le soutien d'un groupe influent pouvant générer un surcroît de légitimité pour le projet), cognitives (l'accumulation progressive et le croisement d'expertises de types divers, la construction de nouveaux problèmes, la découverte de nouveaux thèmes d'action au fil des controverses qui émaillent le processus de projet, mais aussi l'alignement cognitif entre les acteurs, la constitution d'un cadre cognitif, de valeurs et de normes partagés) ou, enfin, organisationnelles (la constitution et le renforcement de structures d'action au service du projet, l'apport de compétences professionnelles, mais aussi et surtout la consolidation de réseaux d'acteurs, de dispositions à coopérer entretenues par les interactions de projet, la stabilisation des anticipations des acteurs les uns vis-à-vis des autres, voire la création d'une identité commune, bref tous les éléments qui vont permettre d'intégrer l'intervention des différents protagonistes dans un cadre d'action collective cohérent, sans qu'il soit nécessaire d'exercer un contrôle trop strict sur ces différents acteurs). » (Pinson, 2005 : 210)

Nous opérons cependant un certain décentrement vis-à-vis du concept de *projet urbain* comme l'entend Gilles Pinson. Initialement, cette notion est appliquée à des enjeux fondamentalement urbanistiques, comme la reconversion d'une friche industrielle jusqu'alors vécue comme problématique et sous-exploitée par la ville par exemple. Bien que notre objet de recherche comporte des questions en termes d'aménagement du territoire, ces dernières constituent une moindre partie du projet de la « ville-refuge », surtout dans le cas de Barcelone. Pour autant, nous souhaitons conserver cette idée de reconversion d'un problème - ici un problème public - en une « opportunité politique » (Pinson, 2005), en atout pour la ville, via l'outil du *projet*. Nous abandonnons dès lors la dimension proprement urbanistique du « projet urbain », pour en faire un *projet municipal*, ou *projet de politique municipale*.

L'ensemble de ces travaux d'analyse de l'action publique locale seront ainsi essentiels pour questionner le nouveau rôle politique réclamé par les municipalités face aux États dans le gouvernement de l'asile, la dynamique d'institutionnalisation des politiques municipales de réception des migrant-es, mais aussi le caractère précaire et bricolé de ces dernières. À l'instar de la

démarche d'analyse de l'action publique proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès , nous porterons donc notre regard sur : les acteurs en présence, leurs ressources, leurs intérêts ; les institutions, en tant que normes et cadres contraignant leurs actions ; les représentations, soit les idées, les valeurs qui opèrent une qualification des enjeux ; les processus de mobilisation, de coopération, mais aussi les rapports de force à l'œuvre ; et enfin, dans un moindre mesure les effets produits, les *outcomes* des interactions entre ces différentes variables (Lascoumes & Le Galès, 2018).

Quand l'humanitaire n'est plus à distance : penser la gestion des enjeux migratoires dans la ville et par la ville

L'enjeu est ensuite de lier ces théories de l'action publique locale et du travail municipal de gouvernement à celles de la sociologie de l'immigration et des mobilisations collectives, afin d'interroger l'élaboration et la mise en œuvre des politiques municipales de réception sur le territoire de la ville et en interaction avec les acteurs de ce territoire.

Cette approche nous paraît particulièrement stimulante en ce qu'elle permet de faire discuter ensemble différentes échelles. En effet, l'action publique urbaine se déroule à l'échelle de la localité, celle de la ville. Les questions migratoires quant à elles recouvrent des réalités géographiques bien plus vastes et diverses : les parcours migratoires amènent souvent à s'intéresser à des personnes en mobilité dans de multiples lieux, de multiples pays, et notamment à prendre en question le passage de frontières, adoptant des perspectives transnationales (Andersson, 2014 ; Pian, 2009) ; l'analyse de l'action humanitaire tourne traditionnellement son regard vers l'étranger, vers l'international (Belgrad & Nachmias, 1997 ; Boltanski, 1993 ; Dachy, 2004 ; Fassin, 2010) ; puis l'appréhension des politiques migratoires mène à une approche souvent nationale - le cas d'un pays -, ou européenne - les politiques de l'UE (Boswell, 2003 ; Guiraudon, 2010) -, ou encore davantage monographique - le cas d'une institution en charge de gérer un enjeu migratoire (Fassin & Kobelinsky, 2012 ; Laacher, 2018 ; Valluy, 2009). Le cadre de l'État-nation a longtemps prévalu dans les études migratoires, le terme même de « migration » impliquant la reconnaissance des entités nationales et de leurs frontières, comme le souligne par exemple la définition donnée par l'OIM dans son Glossaire : « Déplacement de personnes loin de leurs lieux de résidence habituels, soit traversant une frontière internationale ou bien à l'intérieur d'un pays » (OIM, 2019). Prenant le contre-pied d'un certain nationalisme méthodologique (Chavel, 2014 ; Wihtol de Wenden, 2013), un intérêt grandissant pour l'échelle locale se dessine dans les recherches récentes, qui ambitionnent d'analyser les enjeux migratoires s'y jouant (Caponio & Borkert, 2010 ; Flamant & Lacroix, 2021 ; Lacroix & Desille, 2018). Nous souhaitons alors participer de cette dynamique, estimant que la question de la réception concrète des personnes migrantes se laisse peu apercevoir à l'échelle nationale ou internationale. À l'inverse, l'échelle locale de la ville nous semble être une unité observatoire plus pertinente d'un point de vue heuristique, plus significative pour appréhender les politiques et les pratiques de réception ainsi que leurs effets et leurs limites concrètes, notamment parce que les structures, les échanges et

les réseaux d'acteurs y sont immédiatement perceptibles. De plus, c'est également à l'échelle locale que peuvent se ressentir les conséquences concrètes des politiques nationales et européennes, comme les réformes françaises et espagnoles du système d'asile ou encore le règlement européen Dublin III dans notre cas.

Reprenant le questionnement de Michel Agier et du groupe de recherche Babels, nous nous demanderons alors « ce que les villes font aux migrants, ce que les migrants font à la ville » (Agier, 2016 ; Babels, 2018). Cette approche nous permet d'interroger à la fois la capacité politique des municipalités, leurs marges de manœuvre pour mettre en place des politiques de réception proprement municipales, mais aussi les formes de violences qu'elles imposent - directement ou non - aux personnes exilées. Essentiellement associé aux contextes de pays pauvres ou en conflit, le terme « d'humanitaire » sera parfois employé pour qualifier des actions associatives, des politiques publiques, ou tout simplement pour décrire la situation des personnes migrantes à Paris et Barcelone. Le choix d'associer ce terme à des métropoles européennes permet de mettre en lumière à la fois : les effets des évolutions migratoires contemporaines sur les espaces urbains étudiés - développement de campements, occupation de l'espace public, de friches, de bâtiments abandonnés - ; le niveau de précarité - administrative, sanitaire, psychologique, économique, sociale - dans lequel se trouve une part croissante des arrivant.es ; mais aussi l'adaptation des pratiques de réception des acteurs de l'accueil qui ont importé des pratiques issues de l'aide humanitaire destinée à l'étranger.

À Barcelone comme à Paris, la saturation des systèmes d'accueil, l'insuffisante quantité d'hébergements d'urgence, ou encore l'augmentation des délais de traitement de la demande d'asile, produisent des effets indéniables sur les territoires métropolitains, tout comme certaines catégories administratives qui viennent transformer la personne migrante en « indésirable » (Agier, 2008 ; Crosby & Rea, 2016) - les débouté-es du droit d'asile qui doivent quitter le territoire, ou les dubliné-es qui doivent être renvoyé-es dans un autre pays européen en sont des exemples. Dans l'espace public parisien, cela se traduit par un phénomène *d'encampement*. Signifiant littéralement une mise en camp, ce terme a été popularisé dans la littérature anglo-saxonne par Barbara Harrell-Bond, désignant alors la politique systématique de regroupement de réfugié-es dans des camps humanitaires de l'UNHCR - « *policy of encampment* » - pour gérer les phénomènes migratoires principalement en Afrique, puis ailleurs dans le monde (Verdirame et al., 2005). Importé dans les champs de la sociologie et de l'anthropologie françaises par Michel Agier, l'encampement s'élargit pour inclure désormais la formation de campements autoétablis par les migrant-es elleux-mêmes. Le camp idéal-typique possède alors trois caractéristiques : il est extraterritorial, souvent hors de la carte et/ou non représenté ; il est soumis à un régime d'exception où les lois de l'État ne s'appliquent pas ; enfin, il est exclu, géographiquement et socialement, de son environnement (Agier, 2014). L'ensemble de ces éléments se retrouvent dans le cas des campements parisiens, et ces lectures seront particulièrement utiles pour comprendre la formation dans la ville de ces « lieux « perdus » pour des sujets « perdus » » (Rahola, 2007 : 35). De plus, il nous semble enrichissant de rapprocher cette littérature et ces analyses de la « forme-camp » de celles produites sur les squats dans la ville, pouvant eux aussi

constituer des « lieux perdus » et pourtant en plein cœur des métropoles dans notre cas (Aguilera & Bouillon, 2013; Mudu et al., 2016). À Barcelone, il existe une histoire ancienne d'occupations de bâtiments, d'*okupas*, qui se sont particulièrement développées à la chute du régime franquiste (Herrerros Sala, 2004). Il s'agira alors de questionner comment les évolutions migratoires récentes viennent faire ressurgir et se recomposer différemment ces squats. Nous souhaitons dès lors appréhender ces différents lieux comme produits par une *inaction publique*, locale et nationale, un concept emprunté à Thomas Aguilera, dont les travaux à ce sujet portaient sur le gouvernement des illégalismes à Paris et à Madrid, prenant appui sur l'exemple des squats. Il définit l'inaction publique de la manière suivante : « « l'inaction publique » est produite par un déni d'agenda collectif et par des stratégies de *blame game* [ou blame shifting] entre des acteurs publics à différents niveaux de gouvernement qui refusent de prendre en charge la question des squats et des bidonvilles comme des enjeux de logement ou de précarité et qui se rejettent les compétences d'action. En se superposant à d'autres modes d'action assurés par une diversité d'acteurs, l'inaction publique produit son lot d'effet : d'un côté, le champ est laissé libre aux acteurs de l'ordre public, de l'autre la gestion de la survie des habitants est déléguée aux acteurs non-gouvernementaux » (Aguilera, 2015b : 4). Cette notion nous permet alors de relier une littérature politiste sur l'action publique locale à deux autres aspects de notre terrain, et dès lors deux autres approches théoriques différentes : celles portant sur l'action collective et les mouvements de solidarité - les « acteurs non-gouvernementaux » -, et celle détaillant les formes de violences subies par les populations migrantes.

Pour la première, nous nous sommes tournés vers la dynamique de recherche qui vise à appréhender les associations comme de nouveaux guichets de l'immigration, tant ces structures, initialement indépendantes et détachées du politique, se retrouvent à assumer - volontairement ou non - des missions de service public (D'Halluin-Mabillot, 2012 ; Engels et al., 2006 ; Hély, 2009 ; Pette, 2014). Il s'agira cependant de nuancer également ces approches, en montrant que la participation des associations au projet de « ville-refuge » des municipalités ne les empêche pas pour autant de conserver un pouvoir contestataire et un regard critique sur les politiques locales menées à Paris et à Barcelone (Bacqué et al., 2005a). Ce sera également l'occasion d'analyser la place des « savoirs citoyens » (Nez, 2011) et des formes de solidarités spontanées, non institutionnalisées, qui prennent en charge la survie des populations migrantes exclues du système d'accueil, en ce qu'elles participent à la fois à l'orientation et à la mise en œuvre des politiques municipales de réception, en tant que guichets indirects de l'immigration, mais aussi à la structuration des luttes et des revendications des publics migrants eux-mêmes. Ces dynamiques solidaires réalisent alors une autre réception des personnes migrantes, une « ville-refuge »-bis, en parallèle des dispositifs publics officiels (Agier, 1999).

La seconde approche théorique que nous avons souhaité mobiliser pour analyser les « lieux perdus » de l'accueil et les effets des politiques de réception des migrant-es porte sur les différentes formes de violence que rencontrent les personnes en exil. Nous suivons alors les pas de Yasmine Bouagga (Bouagga, 2017, 2020) ainsi que de T. Davies, A. Isakjee et S. Dhesi, dans leurs analyses sur

la jungle de Calais (Davies et al., 2017; Dhesi et al., 2018). Pour ces derniers auteurs, la constitution de cet espace relève d'une « violence structurelle », terme emprunté à John Galtung et qui désigne toute forme de contrainte pesant sur le potentiel d'un-e individu-e du fait des structures politiques et économiques (Galtung, 1969). La violence structurelle est alors silencieuse, discrète et latente, car institutionnalisée dans des structures officielles qui, dès lors, la normalisent. Les auteurs la rapprochent alors de la violence lente – « *slow violence* » – qui constitue une destruction diffuse à travers le temps et l'espace, très progressive, et alors imperceptible (Nixon, 2011). Les actions, ou plutôt les *in*actions de l'État envers la jungle de Calais - distributions de nourriture, mais en quantités insuffisantes, mise à disposition de sanitaires, mais en nombre dérisoire, etc. - correspondent à ces schèmes d'analyse, en essayant de gouverner par la retenue de moyens de subsistance et en maintenant délibérément les populations cibles dans des conditions de vie abjectes, développant alors un système « nécropolitique » de domination (Davies et al., 2017). De son côté, Yasmine Bouagga met en lumière les insuffisances et les contradictions des politiques d'urgence mises en œuvre sur le territoire calaisien, partagées entre enjeux humanitaires et ordre public (Bouagga, 2017, 2020). Nous estimons que faire dialoguer ces analyses avec nos terrains parisiens et barcelonais sera particulièrement riche pour étudier la violence faite aux personnes exilées dans ces deux « villes accueillantes ». Ces approches nous permettront ainsi de mener une analyse critique des effets de l'action publique et des dispositifs de réception mis en place par les municipalités, parfois avec la collaboration de l'État.

Enfin, ces phénomènes migratoires et ces choix politiques locaux produisent nécessairement des effets sur le territoire urbain et l'espace public - création d'espaces d'hébergement et de réception des publics, apparition de campements, développement de squats, etc. Un petit crochet du côté de l'aménagement du territoire et l'urbanisme sera alors particulièrement instructif pour enrichir notre analyse des défis auxquels doit répondre le travail de gouvernement urbain de l'accueil. Nous nous tournerons principalement vers les travaux de Cyrille Hanappe (Hanappe, 2018). Dans son ouvrage écrit avec Élise Al Neimi, cet architecte interroge la notion de « ville accueillante » en s'intéressant aux liens entre le bâti, les infrastructures de réception des personnes migrantes et les échanges, les relations qui peuvent se tisser entre ces espaces et les quartiers de la ville, entre les personnes reçues et les acteurs locaux (Hanappe & Al Neimi, 2020).

Interroger les stratégies de légitimation de l'action publique

Enfin, pour questionner le processus de légitimation des politiques municipales de réception – soit de la prise en charge par les villes d'un enjeu relativement inédit et hors de leur champ direct de compétences – ce travail de recherche accorde une place importante aux discours des acteurs que nous analyserons en mobilisant principalement deux courants de littérature : le premier, sociologique et philosophique, portant sur la mobilisation de valeurs morales en tant que stratégie

rhétorique ; puis le second, plus politiste, portant sur la construction du problème public et tout particulièrement sur les stratégies d'imputation de la responsabilité.

Tout d'abord, concernant les valeurs, celles-ci sont omniprésentes autant dans les discours des politiques que dans les paroles des associations et des habitant-es, et révèlent de manière saillante et sensible les différentes conceptions et représentations de la « ville-refuge ». Comme l'explique Didier Fassin, « les sentiments moraux sont devenus un ressort essentiel des politiques contemporaines » (Fassin, 2010 : 7), car ils servent de critère de légitimation des pratiques, particulièrement lorsqu'il s'agit de politiques concernant « les démunis et les dominés ». Les valeurs morales constituent également un fondement nécessaire à la mise en place du *projet urbain*, afin de remporter l'adhésion d'une multitude d'acteurs, de les fédérer via des normes partagées, produisant « un alignement cognitif » entre tous (Pinson, 2005 : 210). Pour saisir la place et le rôle de ces rhétoriques de « l'accueil », le concept d'*économie morale* nous apparaît utile, désignant « la production, la répartition, la circulation et l'utilisation des émotions et des valeurs, des normes et des obligations, dans l'espace social » (Fassin & Eideliman, 2012 : 12). Cela nous permet dès lors de nous demander « comment un ensemble de valeurs, de sentiments et d'émotions s'est constitué comme dominant, légitime et évident dans un cadre historique, politique et social donné, et comment cette économie morale est subie, utilisée, combattue, réappropriée, relayée, concurrencée par différents groupes sociaux et par les individu-es qui les composent » (Eideliman & Fassin, 2012 : 12). Dans notre cas, les valeurs en question seront celles de « l'hospitalité » et l'inhospitalité, de la « dignité » et de l'indignité, du « devoir démocratique » ou encore du « respect des droits de l'homme ». Cette littérature sera dès lors pertinente pour aborder les limites de la portée mobilisatrice des discours des municipalités, en interrogeant la réappropriation critique des valeurs de la « ville-refuge » faite par les associations et les mobilisations collectives d'habitant-es. Nous approfondirons l'étude du plaidoyer contestataire de ces acteurs en nous appuyant notamment sur le mouvement de recherche en philosophie politique qui s'est attelé à creuser cette question de l'accueil de l'Autre dans les sociétés contemporaines occidentales, se demandant comment l'hospitalité a pu devenir « une grammaire critique des lois répressives contre les migrants » (Boudou, 2016 : 34), partant du projet de paix perpétuelle kantien (Kant, 2002 [1795]) jusqu'à l'hospitalité justificative de Seyla Benhabib (Benhabib, 2004 ; Benhabib & Post, 2006), en passant par « l'hostipitalité » de Derrida et Dufourmantelle (Derrida & Dufourmantelle, 1997). Ce dernier concept peut particulièrement nous intéresser en ce qu'il rappelle que l'hospitalité, bien qu'elle procure une protection, s'accompagne également et nécessairement d'une forme de domination, voire de violence, d'hostilité, soit une tension que l'on retrouve nettement dans nos deux métropoles européennes et que nous questionnerons dans la mise en œuvre des différents dispositifs « d'accueil ».

En parallèle de la mobilisation de valeurs morales comme rhétorique politique, nous souhaitons interroger le travail de construction du problème public de la « crise de l'accueil » opéré par Paris et Barcelone pour légitimer leurs projets de « villes-refuges ». Cette question nous amènera certes à mobiliser des travaux majeurs inspirés de l'école de Chicago sur la construction des

problèmes publics (Blumer, 1971 ; Gusfield, 1981 ; Spector & Kitsuse, 1977) pour mettre en lumière la transformation des faits migratoires du milieu des années 2010 en problème public majeur sur la scène européenne, mais notre regard se portera tout particulièrement sur les processus de mise sur l'agenda et de politisation des enjeux de réception. La mise sur agenda ou *agenda setting* constitue un processus par lequel une question devient un objet d'intervention politique (Cobb & Ross, 1997; Garraud, 1990; Nelson, 1986), quand la politisation relève quant à elle d'une (re)qualification spécifique par les institutions politiques des moyens de la traiter et des objectifs à atteindre (Lagroye, 2003). Ces deux notions nous seront particulièrement utiles pour analyser les projets parisiens et barcelonais en tant que requalification du problème de la « crise migratoire » vis-à-vis de la politisation faite de cet enjeu par leurs gouvernements nationaux respectifs. Car l'objectif n'est pas tant pour les villes de faire porter la responsabilité de « l'accueil » des personnes exilées – et de leur abandon – aux gouvernements nationaux et à l'UE, que de tirer leur épingle du jeu en apparaissant comme porteuses de solutions. Deborah Stone met en lumière cette fonction du processus de construction des problèmes publics et plus précisément de la causalité du problème : « *Political conflicts over causal stories are, therefore, more than empirical claims about sequences of events. They are fights about the possibility of control* » (Stone, 1989 : 283). Pour approfondir cette question, nous mobiliserons également différents travaux sur les stratégies d'imputation de faute, également appelées *blaming strategies*. Ces stratégies constituent un procédé rhétorique visant à faire porter la responsabilité d'une situation à un acteur spécifique, autre que soi-même, et permettant ainsi de se dédouaner de la (non-)prise en charge de ce même problème (Hansson, 2015). Pour Thomas Aguilera, le *blame game* se joue entre des acteurs politiques et institutionnels à différents niveaux de gouvernement qui refusent de prendre en charge une question et qui se rejettent les compétences d'action (Aguilera, 2017). Pour l'orateur, le *blame game* a certes pour fonction finale d'excuser sa non-prise en charge d'un problème ou les insuffisances et les erreurs de cette prise en charge, mais aussi de détourner l'attention portée à ses actions. Cette littérature nous permettra alors de mettre en lumière les tensions et les contradictions qui traversent les démarches de ces municipalités, entre réclamation d'une plus grande intervention de l'État d'un côté et demande d'une plus grande autonomie des villes dans le gouvernement de ces enjeux de l'autre côté.

4. Méthodologie et terrains

En étudiant la question de la réception et de la gestion des personnes migrantes à l'échelle locale par le biais des pratiques et des relations de trois types d'acteurs de natures différentes - des institutions politiques, des organisations associatives et des dynamiques collectives d'habitant-es -, notre approche se veut fondamentalement interactionniste, en mettant en lumière le processus de co-construction et de co-réalisation plurielle de cette action publique, qui s'étend du dispositif public d'hébergement d'urgence mis en place par la municipalité jusqu'au thé distribué au petit matin par un-e simple voisin-e. Nous envisageons la mise en œuvre de la réception municipale des

migrant-es comme un processus de coordination dynamique, en perpétuel (ré)ajustement entre les acteurs *et* par rapport aux évolutions de la situation migratoire locale. Afin de pouvoir observer ce caractère processuel et dynamique d'une politique publique en devenir, nous avons adopté une démarche inductive, via la mise en œuvre d'un protocole ethnographique afin de rester au plus proche du terrain, ainsi qu'une méthode comparative pour interroger l'émergence d'un nouveau champ d'action publique municipale à part entière.

La démarche comparative ou comment appréhender l'émergence d'un champ d'action publique municipale

Le choix d'opérer une démarche comparative s'est présenté comme particulièrement pertinent pour aborder l'objet de la réception municipale des personnes migrantes dans les « villes accueillantes » en Europe. En effet, en l'espace d'une année, entre 2015 et 2016, de nombreuses métropoles, villes moyennes et mêmes communautés rurales de l'UE se sont ouvertement déclarées prêtes à recevoir des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es, revendiquant les étiquettes de « ville-refuge » ou « ville accueillante ». Pourtant, elles connaissaient des situations migratoires et des configurations politiques nettement différenciées. Qu'entendaient-elles par cette appellation ? Souhaitaient-elles mettre en place les mêmes modalités de réception ? Possédaient-elles les mêmes (non-)compétences ? De rares chercheur-ses se sont essayé-es à définir le concept de « ville-refuge » ou de « ville accueillante »¹⁸(Boudou, 2018 ; Furri, 2017b ; Hanappe, 2018 ; Hanappe & Al Neimi, 2020). Pour Filippo Furri, celle-ci « se caractérise par la capacité, la volonté ou la possibilité pour une collectivité locale (ville ou village) d'accueillir et d'incarner cet accueil (temporaire ou de longue durée) de l' « autre », quel qu'en soit le nombre, dans son espace public. La « démarche » solidaire peut s'activer de façon « volontaire » ou plutôt en réaction à la présence de cette altérité. [...] Le spectre de la ville-refuge se déploierait donc d'un « degré zéro » – soit une communauté d'exilés se « réfugiant » dans un contexte urbain en habitant ses plis, ses marges, avec le soutien de la société civile et face à une administration ouvertement hostile (Calais) – à une situation dans laquelle une administration créerait les conditions pour devenir refuge, en éditant des mesures spécifiques (Barcelone, Valence) » (Furri, 2017 : 3-4). Au regard de ce cadre d'analyse, Paris et Barcelone correspondraient à la seconde situation, les deux équipes municipales ayant mis en place des mesures spécifiques pour organiser cet « accueil » des arrivant-es. Mais la pratique comparative devient enrichissante lorsque l'on observe la confrontation à l'altérité de ces deux métropoles. Paris semblant avoir davantage activé sa « démarche solidaire » en « réaction » à la présence des personnes migrantes déjà sur son territoire, il nous a paru intéressant de comparer sa situation à celle d'une ville dont la démarche aurait été plus « volontaire » comme celle de Barcelone qui, face à une demande

¹⁸ Sans être des essais de conceptualisation formels, les revues de littérature de ces terminologies réalisées par Sofia El Arabi (El Arabi, 2021), ou par Anouk Flamant et Thomas Lacroix (Flamant & Lacroix, 2021) constituent des références.

d'asile relativement faible, appelait à ce qu'on lui envoie des réfugié-es. Cependant, ces notions de « ville-refuge » ou de « ville accueillante » possèdent des limites et des représentations relativement floues, surtout dans les discours de nos acteurs - élu-es locaux, associations et habitant-es. C'est précisément leurs catégories d'entendement et leurs définitions de ces concepts « d'accueil » et de « refuge » dans la ville et par la ville qui nous ont semblé importantes d'interroger et de comparer. Adossée à une analyse des dispositifs empiriques mis en place pour organiser la réception et la gestion des personnes migrantes, cette approche comparative, liant discours et pratiques, permet de dessiner les contours d'une conceptualisation du gouvernement municipal de l'asile et de l'immigration, ainsi que ses limites.

Enjeux et difficultés méthodologiques et épistémologiques

Habitant à Paris depuis plusieurs années au commencement de cette recherche et ayant pu observer presque quotidiennement l'arrivée progressive de personnes exilées dans l'espace urbain, une perspective comparative me paraissait hautement souhaitable pour prendre de la distance par rapport à cet objet si familier. La comparaison invite au dépaysement, induisant automatiquement un effet de distanciation bénéfique et permettant dès lors de rompre avec nombre de prénotions (Vigour, 2005). Les risques d'ethnocentrisme sont ainsi considérablement réduits. La méthode comparative constitue ici « une véritable stratégie de distanciation » (Lallement & Spurk, 2016) permettant de remettre en question mes propres catégories de chercheuse, ainsi que celles des espaces nationaux étudiés.

Le temps de recherche limité du doctorat, ainsi que les compétences linguistiques nécessaires à la réalisation de terrain à l'étranger¹⁹, ont limité les cas de la comparaison au nombre de deux. Ce nombre permet alors une « confrontation détaillée » des cas entre eux, ainsi qu'un « bon équilibre entre le général et le particulier » (Dogan & Pélassy, 1982 : 128-133), en mettant en évidence les caractéristiques spécifiques et les points communs entre chacun. Nous procédons dès lors ici à une approche par monographies comparées, fréquente dans le domaine des sciences sociales de l'urbain. Gilles Pinson définit cette méthode d'enquête de la manière suivante : les travaux de monographies comparées procèdent à « la réalisation d'études de cas fouillées sur [...] des dispositifs de politiques urbaines, de systèmes de gouvernance urbaine, des configurations d'acteurs liés à un domaine de l'activité urbaine », ayant recours le plus souvent à « des méthodes qualitatives impliquant un degré minimal d'immersion personnelle [...] pour saisir la trame complexe des facteurs, des configurations, des représentations, des relations, des données historiques qui constituent une situation urbaine » (Pinson, 2019 : 44). L'un des objectifs est alors de pouvoir « restituer l'épaisseur d'une situation locale » et non pas nécessairement « d'isoler ou de tester le poids de variables » (Pinson, 2019 : 45), contrairement à une conception « orthodoxe » de la comparaison.

¹⁹ La réalisation du terrain barcelonais a nécessité l'apprentissage du castillan, ainsi que de quelques notions de catalan, notamment pour pouvoir lire la presse locale.

Il faudra cependant veiller à ne pas tomber dans le piège normatif de la comparaison qui mènerait à identifier des « bonnes pratiques d'accueil » et à déterminer la ville qui accueillerait le « mieux ». La réalisation d'une forme d'évaluation des politiques publiques et des pratiques de réception n'est ici pas notre intention, bien que notre travail puisse posséder une certaine utilité pragmatique pour les acteurs de l'accueil, et cela tout particulièrement à travers la richesse informative et déductive qu'apporte la démarche comparative. Un second écueil à éviter reste celui du relativisme, risque inhérent à la démarche comparatiste, et particulièrement élevé dans le cadre des monographies comparées. Sans chercher à démontrer que « tout se vaut », notre ambition sera au contraire de mettre en lumière les singularités des faits observés pour affiner leur compréhension (Dupré et al., 2016) et de procéder à un effort constant de discussion entre cas d'étude et théorisation (Pinson, 2019).

Enquêter en temps de pandémie : comparer l'incomparable ?

Comme pour de nombreuses recherches alors en cours, la pandémie de Covid-19 a considérablement impacté ce travail. En mars 2020 au début de la pandémie, et résidant alors à Paris, je terminai mon terrain d'enquête dans la capitale française : j'avais pu mener à bien toutes mes observations et je n'ai eu à déplacer que quelques derniers entretiens au début de l'été, une fois le confinement terminé. Les difficultés ont été bien plus importantes du côté barcelonais. Dans un souci de rigueur comparative, j'avais souhaité organiser un temps de recherche long à Barcelone, pour équilibrer un tant soit peu les deux années et demie de terrain à Paris. En termes d'approche ethnographique, seule une présence longue dans la ville pouvait me permettre d'intégrer des réseaux de soutien aux personnes migrantes et de mener à bien des observations participantes, une fois la confiance des enquêté-es obtenue, comme j'avais pu le faire à Paris auprès des collectifs d'habitant-es et des associations. Comme le souligne Gilles Pinson, une présence longue sur le terrain est essentielle dans le cadre des monographies comparées, car seule cette approche « donne l'opportunité de mêler observation, entretiens et archives et d'organiser des itérations fréquentes entre terrain et théorie [...] permett[ant] au chercheur de comprendre le cas, de maîtriser le faisceau de faits sociaux et de processus historiques qui le constituent » (Pinson, 2019 : 51). Après avoir réalisé deux terrains de recherche en 2018 et 2019 dans la capitale catalane, de respectivement 3 mois et 1 mois, j'ai eu la possibilité de partir un an à Barcelone, grâce à l'obtention d'un poste de membre scientifique à la Casa de Velazquez pour l'année 2020-2021. Cette année de recherche à l'étranger s'est trouvée grandement impactée par la pandémie. Dès le mois d'octobre, l'annonce d'une seconde vague de contaminations au Covid-19, accompagnée de mesures de confinement et d'un couvre-feu, a mis entre parenthèses la vie associative et militante de la ville qui commençait à peine à reprendre : les événements festifs et les rassemblements, habituellement fréquents dans les *okupas migrantes* et dans les réseaux d'habitant-es et qui devaient constituer ma principale porte d'entrée auprès de ces acteurs,

ont presque tous été annulés ou reportés à une date indéterminée. Les acteurs associatifs, auparavant déjà peu disponibles, le sont encore moins devenus, débordés par la situation sanitaire.

Pour faire face à ce nouveau contexte sans pour autant arrêter l'enquête de terrain, l'une des principales solutions fut de se tourner vers les entretiens (semi-directifs) en ligne, ou bien en présentiel, mais dans des espaces publics et aérés, tels que les parcs. Le recours à la littérature grise produite par les différents acteurs de notre terrain et leurs communications publiques - notamment sur les réseaux sociaux - s'est révélé d'autant plus précieux pour continuer à enrichir nos connaissances. Concernant les mouvements de soutien aux personnes exilées initiés par les habitant-es, un certain déséquilibre existe cependant entre les matériaux récoltés à Paris - où nous avons pu mener de longues et nombreuses heures d'observation participante - et ceux de Barcelone, nous empêchant dès lors d'opérer une comparaison aussi approfondie que nous l'espérions.

Approche ethnographique : de l'habitant-e au politique

Pour des questions pratiques, nous avons fait le choix de limiter notre étude essentiellement aux modalités de ce qui est souvent désigné par les acteurs de terrain comme le « premier accueil ». Celui-ci va recouvrir le domaine des droits fondamentaux, comme l'accès aux droits, aux soins, à la nourriture, ou encore au logement. Pour le définir autrement, le premier accueil représente ici l'accompagnement - social, juridique, sanitaire, etc. - que l'on peut offrir à une personne migrante venant d'arriver sur le territoire et ne possédant souvent pas ou peu de ressources - financières, linguistiques, sociales. Mais observer la réception des personnes exilées dans la ville, ce n'est pas s'en tenir simplement aux dispositifs d'action publique mis en place par les pouvoirs publics. Comme précisé précédemment, en adoptant une conception élargie de la notion de *dispositif* (Foucault, 1994), nous avons également analysé les pratiques associatives, indispensables à la réalisation de ce premier accueil, mais aussi les (proto-)organisations d'habitant-es, particulièrement nombreuses et actives dans ce domaine.

Servir du thé et des tartines pour commencer

Quand on est une apprentie chercheuse, il n'est jamais aisé de « s'imposer aux imposants » (Chamboredon et al., 1994) et encore moins lorsqu'il s'agit d'ouvrir son terrain de recherche. Afin de me constituer un socle de connaissances pratiques et empiriques solide avant de rencontrer le personnel politique responsable des questions de réception des publics migrants, j'ai fait le choix de commencer ce terrain de recherche par les mouvements et organisations d'habitant-es. À Paris, les actions des habitant-es en faveur de « l'accueil » des personnes migrantes se manifestent essentiellement à travers des « collectifs (de) citoyens ». Une majeure partie d'entre eux distribuent des petits-déjeuners, réalisent des maraudes, collectent du matériel de première nécessité - duvet, vêtement, tente, dentifrice, savon, etc. - ou diffusent des informations juridiques par exemple.

Lors de ma première participation à un petit-déjeuner, j'ai été surprise de voir combien ma présence passait inaperçue, et cela pour plusieurs raisons. J'avais pour prénotion d'appréhender le collectif comme une forme associative, légèrement moins cadrée et formelle qu'une association officielle de loi 1901, mais tout de même fortement similaire. Mes expériences précédentes dans le milieu associatif touchant aux thématiques migratoires m'avaient appris que ma couleur de peau, blanche, associée de plus à mes cheveux relativement clairs, détonnait au milieu du personnel associatif, souvent d'origine étrangère et parlant plusieurs langues, autres que le français et l'anglais. De plus, lorsque j'enquêtai dans ce milieu, ce même personnel venait rapidement me demander ce que je faisais ici, qui m'avait invitée à venir, si j'avais une autorisation, etc. Il n'était donc pas possible de se fondre dans le décor. Or ce fut tout l'inverse qui se passa lors de mon premier petit-déjeuner au sein d'un collectif d'habitant-es, près de la porte de la Chapelle en juin 2017. Sur les 12 bénévoles alors présent-es, il y avait neuf femmes blanches, de type caucasien, donc mon physique passait inaperçu. Puis personne n'a questionné ma présence, sur plus de trois heures de distribution de nourriture. J'ai pu ainsi réaliser toute une matinée d'observation participante, sans rien avoir à demander ni à expliquer à qui que ce soit : il suffisait de venir et de faire des tartines de pain pour pouvoir enquêter.

C'est à partir de cette première expérience que je décidai d'entrer dans mon terrain parisien par les collectifs. Leur structure extrêmement ouverte constituait une porte d'entrée idéale, car le terrain était immédiatement accessible : aucune démarche à remplir, aucune procédure d'inscription, aucune demande d'autorisation, simplement participer. Par ailleurs, non seulement cela me permettait de commencer à enquêter sur un premier type d'acteurs - les habitant-es organisés-es -, mais c'était aussi l'occasion de faire mes premières armes sur la situation humanitaire à Paris. En effet, je pouvais discuter avec les personnes migrantes qui venaient aux petits-déjeuners et comprendre leurs besoins, noter les évolutions du nombre de ces « invités »²⁰ - pour reprendre le terme utilisé par plusieurs collectifs -, ou encore connaître les dernières nouvelles ou rumeurs d'évacuation ou de mise à l'abri prévues par les pouvoirs publics et que faisaient circuler les enquêté-es. Mais surtout, j'avais accès aux discours et aux représentations des membres concernant les associations et les élu-es locaux, soit deux autres types d'acteurs étudiés : qui travaillait avec qui, qui était financé comment et par qui, quelle était la réputation d'un tel, etc. Cet ensemble d'informations, cette culture des collectifs, me fut capital pour la suite de mon parcours d'enquête. Avant de rencontrer des acteurs officiels tels que d'importantes associations institutionnalisées - Emmaüs Solidarité et France Terre d'asile par exemple - ou bien des élu-es locaux, cette expérience empirique du terrain était nécessaire. À la fois pour prouver le caractère sérieux et professionnel de ma démarche de recherche, et à la fois pour tenter d'équilibrer la relation d'enquête et la possible domination de mes interlocuteur-rices, en jouant la carte de l'expertise, ou du moins de la connaissance fine du terrain. Cela pouvait ainsi

²⁰ N'ayant presque jamais vu de femmes parmi ces publics, nous garderons essentiellement la forme masculine pour désigner les personnes venant prendre leur petit-déjeuner aux distributions des collectifs.

permettre par moment de briser un discours trop institutionnalisé, trop officiel et souvent trop mélioratif sur la situation des personnes migrantes, souvent tenu par les agents municipaux.

Participer aux collectifs de soutien aux exilé-es m'a également ouvert des portes. A plusieurs reprises, j'ai pu obtenir des contacts de futur-es enquêté-es - souvent des employé-es d'associations - via les membres des collectifs, m'informant également au passage des réseaux d'interconnaissance ou non entre les acteurs étudiés. Ensuite, en participant aux collectifs, j'ai pu parfois bénéficier d'une certaine caution, d'une légitimité, pour entrer dans le milieu associatif. Des acteurs barcelonais étaient par exemple particulièrement intéressés par des retours d'expérience de mes passages dans ces organisations parisiennes. De la même manière, cela me permit d'intégrer un groupe inter-associatif mis en place par Médecins du Monde à Paris fin 2017, car en tant que participante dans un collectif de soutien alors non représenté dans ce groupe, je pouvais apporter des informations supplémentaires à ce dernier et en faire bénéficier le collectif en retour. Durant deux ans, entre l'été 2017 et l'été 2019, je participai ainsi régulièrement aux actions de collectifs parisiens ainsi qu'aux réunions mensuelles de cette « inter-organisations » - ou « inter-orga » pour reprendre leur expression - qui regroupait de multiples acteurs s'occupant des enjeux migratoires et humanitaires à Paris, tels que la Cimade, Médecins sans Frontières, Utopia 56, le Samu Social de Paris, le Gisti, Dom'Asile, mais aussi des collectifs d'habitant-es comme Solidarité Migrants Wilson, ou les P'tits Déj's Solidaires. Ces moments d'observation participante furent particulièrement riches pour comprendre les relations inter-associatives et inter-collectives de l'intérieur, et pour accéder aux catégories émiques de raisonnement et de perception de ces acteurs. L'observation participante est ainsi apparue comme l'une des méthodes d'enquête les plus pertinentes au regard de notre terrain associatif et militant. Tout d'abord, parce que très occupés, ces acteurs n'ont souvent que peu de temps à consacrer à des entretiens, mais sont cependant très enclins à accueillir une bénévoles supplémentaire. Et ensuite parce que cette participation et la présence longue qu'elle implique sont nécessaires pour gagner la confiance des enquêté-es, surtout en milieu militant où le chercheur ou la chercheuse en sciences sociales peut être reçu-e avec méfiance, assimilé-e à un-e journaliste un peu trop curieux-se. Cela se vérifie d'autant plus que l'un de nos objectifs était notamment de recueillir une parole politique, souvent très critique envers les pouvoirs en place, et d'observer des actions parfois illégales. Mes recherches n'étaient cependant pas clandestines : si une personne venait à me demander quelle était ma profession ou ma situation, je restais parfaitement transparente sur mon travail de thèse²¹. Cela n'est cependant arrivé qu'à de rares occasions.

Le risque de l'observation participante est cependant double : influencer son terrain, et être influencé-e par lui en retour. Afin de limiter autant que possible l'influence de la présence du chercheur ou de la chercheuse sur son terrain, quelques principes de précaution ont été suivis. Du côté des collectifs, il était aisé de s'investir et d'accéder à des rôles organisationnels concernant le

²¹ J'étais d'ailleurs loin d'être la seule représentante du monde de la recherche dans plusieurs collectifs d'habitant-es : j'y ai rencontré plusieurs chercheur-ses également investi-es dans ces structures, autant pour des motivations personnelles que par intérêt professionnel.

fonctionnement des activités. Seulement, j'ai choisi de m'en tenir à un simple rôle de bénévole, plus discret et neutre, afin de rester facilement interchangeable : ma présence ou mon absence n'était ainsi pas véritablement notable ni structurante pour l'organisation de ces personnes. Puis dans d'autres situations, lorsqu'il m'était demandé de donner mon opinion ou de faire des propositions, soit j'adoptais la position qui ressortait majoritairement dans le groupe, ou bien je me prononçais sans avis ou sans idée. Cela était particulièrement capital lorsque je me retrouvais par exemple parmi des militant-es qui cherchaient à déterminer leur répertoire d'actions de contestation. Pour ne pas être happée par ces terrains en observation participante et développer davantage de réflexivité, rencontrer d'autres acteurs de l'accueil - des associations, souvent plus institutionnalisées, mais aussi des élu-es et des employé-es d'administration - fut particulièrement utile, me permettant de confronter mes observations à d'autres discours et d'autres représentations. Le fait de mener de front deux terrains différents, dont un à l'étranger, facilite également cette prise de distance.

Des mots ...

Les temps d'observation participante ont été complétés par une attention particulière portée aux discours, ces derniers étant appréhendés à la fois à travers des entretiens, et à la fois à travers les prises de paroles sur la scène publique.

De septembre 2017 au printemps 2021, 55 entretiens semi-directifs ont été menés à Paris et à Barcelone. Les associations représentent près de la moitié des entretiens. Les élu-es locaux-les et employé-es administratif-ves en charge des questions de gestion des populations migrantes, ainsi que les organisations d'habitant-es mobilisées sur ces thématiques existent en nombres bien plus restreints, ce qui explique la quantité limitée d'entretiens réalisés. Dans chaque structure, l'objectif était de rencontrer une personne présente depuis 2015-2016, voire avant, afin que celle-ci puisse témoigner des évolutions migratoires récentes et des impacts que ces dernières ont pu avoir ou non sur son organisation. Il était également nécessaire que cette personne - ou une seconde au sein du même organisme - puisse également détenir des informations concernant les relations de la structure et ses échanges avec les autres acteurs de la réception des personnes migrantes, qu'il s'agisse des services municipaux, des associations, ou des réseaux de voisinage. Les entretiens ont donc essentiellement été réalisés auprès de personnes ayant un minimum de responsabilités dans leurs propres structures : (co-)fondateur-riche de collectif ou de mouvement citoyen ; coordinateur-riche en association ; chef-fe de direction au sein de la Ville de Paris ; maire d'arrondissement ; ou encore co-responsable du plan *Barcelona Ciutat Refugi* à l'*Ajuntament* de Barcelone. Chaque entretien était ainsi l'occasion d'interroger l'enquêté-e sur le fonctionnement de son organisation, sur les relations et les formes de collaboration existantes ou non avec les autres acteurs recevant des publics exilés, ainsi que sur sa perception des contextes politiques et migratoires locaux. Sur ce dernier point, il était par exemple particulièrement intéressant de voir combien les enquêté-es parisien-nes pouvaient mobiliser l'expression de « crise migratoire » ou de « crise de l'accueil » pour décrire leur situation,

contrairement aux enquêtés-barcelonais-es chez qui l'expression était quasiment absente au début du terrain d'enquête en 2017.

Les prises de paroles publiques constituent ensuite un second matériau majeur de nos recherches. En matérialisant le positionnement des acteurs dans les arènes politiques et les espaces médiatiques, ces expressions officielles jouent en effet un rôle capital à la fois dans la construction du problème public de la « crise des migrants » et des enjeux de réception, puis dans l'élaboration du projet municipal de la « ville hospitalière », mais aussi dans les dynamiques critiques des plaidoyers associatif et d'habitant-es. Du côté des pouvoirs exécutifs locaux, nous avons pris en compte les discours de la maire de Paris, Anne Hidalgo, et de la maire de Barcelone, Ada Colau, ainsi que de certains de leurs adjoint-es responsables des questions de gestion des exilé-es. Ont été sélectionnés des interviews dans les médias²² - presse écrite, radio et télévision -, les extraits de débats de Conseils municipaux portant sur les enjeux de réception, ainsi que les publications des deux élues sur les réseaux sociaux, parus entre 2015 et 2021. Une analyse lexicométrique²³ de ces discours a alors permis de mettre en lumière les similitudes et les différences des rhétoriques de l'hospitalité développées par les deux municipalités. Puis pour les associations et les mobilisations d'habitant-es, les discours publics pris en compte viennent essentiellement des interviews médiatiques, des communiqués de presse, ainsi que des publications officielles sur Facebook et Twitter.

... et des actes : matérialité de l'accueil

L'un des enjeux de cette thèse est d'appréhender la matérialité des politiques municipales de réception et de gestion des personnes migrantes dans la ville : concrètement, comment la municipalité gouverne-t-elle cet enjeu sur son territoire ? Comment se construit une politique municipale de réception des exilé-es ? Pour répondre à ces questions, nous avons porté notre regard sur les initiatives et les dispositifs matériels que rencontrerait un nouvel arrivant - un homme seul et majeur - en quête d'un refuge dans ces villes et qui ont été mis en place par les exécutifs locaux, les associations et les collectifs d'habitant-es. Mais cette construction d'une politique municipale naissante passe également par une réorganisation interne du travail municipal et par la mise en œuvre de nombreux partenariats et collaborations avec les autres acteurs intervenant auprès des personnes migrantes.

À Paris, la politique municipale « d'accueil » de la Ville s'est matérialisée à travers plusieurs actions et réorganisations concrètes, telles que le Centre Humanitaire - ou CPA -, la Halte

²² Une vaste partie des matériaux médiatiques sont issus d'analyses réalisées via Factiva.

²³ L'analyse lexicométrique via IRaMuTeQ a été conduite sur des discours émis entre 2015 et 2018. Nous avons notamment fait le choix de ne pas prendre en compte les tweets des enquêtés-es dans les analyses lexicométriques, le nombre de caractères limité sur Twitter pouvant fortement contraindre leur expression. Nous lui avons donc préféré un réseau social comme Facebook, où leurs propos pouvaient être plus étendus. Pour autant, nous n'avons pas omis d'observer les pratiques des acteurs sur Twitter dans nos analyses générales.

humanitaire, la distribution de petits-déjeuners, l'organisation d'une maraude « campements » spécialisée auprès du public migrant, la Maison des Réfugiés, les opérations de « mise à l'abri », la Plateforme des acteurs de l'accueil, l'ouverture de places d'hébergement d'urgence, ou encore la création de postes en interne et de lignes budgétaires spécifiques aux actions d'accueil. Plusieurs de ces initiatives se font en partenariat avec des associations, voire avec l'État à de rares occasions. Nous avons pu mener des observations directes de plusieurs d'entre elles : lors d'une réunion du comité de pilotage de la Halte au sein de cette même structure, alors située avenue Wilson ; pendant une réunion de la Plateforme des acteurs de l'accueil au sein de la Maison des réfugiés située dans le 14^e arrondissement ; et enfin lors d'une maraude « campement » réalisée par l'UASA et FTDA. L'*Ajuntament* de Barcelona a, quant à lui, ouvert des places d'hébergement, créé le programme Nausicaa, développé la plateforme *Barcelona Ciutat Refugi*, alloué de nouveaux fonds et créé de nouveaux postes dédiés aux enjeux de l'accueil, ou encore agrandi les capacités de réception du SAIER, tout cela en se reposant également fortement sur les associations. En dehors du SAIER, il n'était pas possible d'observer directement ces dispositifs, car ces derniers ne se matérialisent pas dans un seul lieu à l'instar des dispositifs parisiens, mais sont au contraire diffus sur le territoire urbain²⁴. Nous nous sommes ici attachés à observer de près ces dispositifs, en détaillant leur (co-)construction, leur fonctionnement ainsi que les difficultés rencontrées dans leur mise en place, mais aussi leur financement. La littérature grise produite par ces institutions ainsi que l'accès à des documents internes fournis par des enquêté-es ont ici été des sources d'informations précieuses.

Du côté des associations, il a été possible d'observer leurs activités qui se déroulaient en extérieur comme les maraudes dans les campements, les distributions alimentaires, ou encore les consultations médicales. Mais la plupart de leurs actions se déroulent au sein de locaux fermés, en tête à tête avec la personne migrante ou en petit groupe, et ne sont donc pas ou peu accessibles au ou à la chercheur-se-observateur-ice. Pour appréhender la matérialité des dispositifs mis en place par les associations, nous nous sommes alors davantage reposés sur les rapports d'activité annuels et la littérature grise produite par ces structures, en complément des propos tenus en entretien et des déclarations publiques.

Enfin, concernant les mouvements et les collectifs d'habitant-es solidaires, comme nous l'avons mentionné précédemment, les observations participantes constituent la majeure partie de nos matériaux ici, principalement dans le cas parisien. Ces initiatives sont parfois très clairement organisées, tenant des comptes détaillés de leurs finances et de leurs activités. Plusieurs ont bien voulu nous laisser accéder à ces données précieuses, et nous les en remercions. Les pouvoirs publics locaux construisant leurs actions en tenant compte des initiatives des mouvements de soutien aux exilé-es, nous estimons que ces dernières n'ont rien d'anecdotique et doivent être prise en compte dans notre compréhension de la matérialité de l'accueil à l'échelle locale, et notamment d'un point de vue

²⁴ Les bénéficiaires du programme Nausica par exemple habitent dans des appartements privés loués indirectement par la municipalité et répartis dans toute la ville, et sont reçu-es dans les locaux de chaque association partenaire, et non dans un espace unique qui serait spécifiquement dédié au programme.

financier, leurs dépenses étant tout autant d'économies réalisées par les institutions publiques et les associations.

5. Plan de la thèse

Pour répondre à notre question et comprendre notre objet, nous avons choisi d'exposer ce travail de thèse en trois temps. Trois temps qui correspondent aux trois principaux axes de travail gouvernemental des municipalités que nous avons identifiés et qui leur permettent de faire de la réception des personnes exilées un enjeu de politique proprement municipale : la construction d'un cadre politique légitimant le nouveau rôle des municipalités dans ce champ ; l'intégration de la municipalité au sein des réseaux d'acteurs de ce champ ; l'élaboration d'une nouvelle ligne d'action publique municipale spécifique qui prend en charge cet enjeu. Tout au long de ce travail de thèse, nous questionnerons sans cesse la mise en œuvre de trois processus, trois fils rouges transversaux de notre réflexion : la *construction* d'une politique municipale en devenir ; sa *légitimation* ; et enfin son *institutionnalisation*.

Pour qu'une question hors du champ de compétences directes d'une ville devienne un objet de politique municipale à part entière, il faut tout d'abord que la ville s'en empare. Le premier temps de cette thèse cherchera à étudier la manière dont Paris et Barcelone ont construit le problème public de la « crise des migrants » comme un objet légitime d'action publique locale et dans quelles mesures celles-ci réclament un nouveau rôle dans la gouvernance de l'immigration et de l'asile, tout en se dédouanant de toute responsabilité. Pour soutenir ce nouveau rôle, ces villes ont construit un cadre de légitimation de leurs actions, à la fois via le développement d'un imaginaire politique - celui de la « ville-refuge » - et via la mise en œuvre d'outils politiques et juridiques pour gouverner par elles-mêmes, avec ou sans le soutien de l'État. Construire le problème public de la « crise migratoire » comme un objet légitime d'action publique municipale et élaborer un nouveau rôle des villes dans la gouvernance des migrations souligne une volonté d'institutionnaliser cette question sur le long terme, d'en faire un véritable objet de politique municipale durable et pas simplement un enjeu circonstanciel à gérer sur le court terme. Cette première partie portera principalement sur des analyses de discours des personnels politiques municipaux, mais aussi nationaux.

La seconde partie de cette thèse analysera les interactions entre les municipalités et les acteurs de terrain, c'est-à-dire les associations et les habitant-es de Paris et Barcelone, oscillant entre collaboration, instrumentalisation et abandon partiel de la prise en charge des personnes exilées entre les mains des acteurs de la société civile. Ces derniers sont détenteurs d'expertises et de savoir-faire capitaux pour les municipalités nouvellement arrivées dans ce domaine et manquant de moyens et de connaissances pour orienter leurs actions. Nous étudierons de près les partenariats et les formes de collaboration entre les équipes municipales et les acteurs de terrain, pour comprendre le rôle de ces derniers dans la structuration et la mise en œuvre des politiques municipales de réception des personnes migrantes. Ces échanges avec des acteurs locaux du champ de l'asile et de l'immigration

participent à une forme de reconnaissance de la municipalité comme (co-)responsable de cette question, légitimant dès lors ses ambitions « d'accueil ». Au-delà de la mise en œuvre de l'action publique locale, ces collaborations ont ainsi des visées stratégiques pour les municipalités - mais aussi pour les associations - qu'il s'agira de mettre en lumière. Cette seconde partie de thèse sera également l'occasion d'étudier le rôle majeur des mobilisations contestataires des acteurs de terrain envers les politiques migratoires en général, et envers les municipalités plus spécifiquement. Ce sont ces premières mobilisations qui ont initialement amené les équipes municipales à prendre en charge la question de la réception des personnes migrantes dès 2015. Ce sont également elles qui, six ans plus tard, tentent d'orienter les politiques - municipales et nationales - de gestion des exilé-es pour sortir d'une logique de régulation de l'urgence et tendre vers une amélioration pérenne des conditions de réception de ces publics.

Le troisième et dernier temps de la thèse sera consacré à l'étude de l'action publique municipale mise en place depuis 2015 pour gérer les arrivées de personnes migrantes sur le territoire urbain, où nous interrogerons les tensions qui la traversent : entre offre de protection des exilé-es et objectifs de contrôle, voire d'exclusion de ces derniers ; entre action bricolée et court-termiste et volonté d'institutionnalisation. Avec ou sans la participation de l'État, Barcelone et Paris ont créé de nouvelles lignes d'action publique municipale afin de mettre en œuvre leurs ambitions de « ville accueillante ». En entrant dans la matérialité concrète de ces politiques, cette partie de la thèse a pour ambition de démontrer que les démarches de ces municipalités en faveur de « l'accueil » des personnes migrantes ne se limitent pas à des déclarations politiques. Au contraire, elles s'observent à travers des dispositifs spécifiques, des budgets dédiés, des changements institutionnels, ainsi que des échanges et des alliances avec d'autres villes. Ce dernier point sera particulièrement étudié dans le dernier chapitre de cette thèse. Il nous permettra de sortir de l'échelle strictement municipale pour un temps, afin d'observer l'utilisation de l'international et des réseaux de villes dans les processus de légitimation et de construction de l'action publique de Barcelone et Paris en tant qu'actrices à part entière du gouvernement de l'asile et de l'immigration.

Première partie

Fabriquer un objet légitime d'action publique locale

Les enjeux migratoires qui se posent à l'échelle locale depuis 2010 sont à la fois relativement inédits dans l'histoire récente des villes, tant en termes de publics qu'en nombre d'arrivées, et à la fois extérieurs au champ traditionnel de compétences des municipalités. Face à cette situation, les villes manquent d'expérience, de connaissances, mais aussi de leviers politiques et législatifs pour gouverner ces questions comme elles l'entendent. Pour autant, en se déclarant « villes-refuges », Barcelone et Paris ont fait de la réception des personnes migrantes un objet de politique proprement municipale. Cette première partie visera à interroger le processus de transformation d'une question hors du domaine de compétence des villes en objet légitime d'action publique locale, en nous demandant comment une telle problématique arrive sur l'agenda municipal.

Nous chercherons tout d'abord à analyser dans le premier chapitre le travail de réappropriation du problème public de la « crise migratoire » par les municipalités de Paris et Barcelone. Les villes peuvent être appréhendées comme des actrices qui s'emparent de certains problèmes publics et participent activement à leur construction : elles sont capables d'en proposer une définition, un cadrage et une politisation spécifique qui replacent l'échelle locale au cœur de la problématique, légitimant dès lors son inscription sur l'agenda municipal. Nous montrerons que cette relocalisation du problème public est opérée par le glissement de la « crise des migrants » vers la « crise de l'accueil ». Un changement sémantique qui fait porter la responsabilité du problème non pas sur les personnes exilées, mais sur le système de réception et les politiques migratoires en elles-mêmes. Cette réappropriation du problème public se poursuit dans un deuxième temps par l'élaboration d'une solution proprement municipale : le projet de la « ville-refuge » qui se décline à la fois dans la revendication d'un nouveau rôle des villes dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration, et dans la mise en œuvre d'une ligne spécifique d'action publique locale. Nous questionnerons ce que le choix du *projet*, en tant qu'instrument d'action publique, permet à ces municipalités dans l'élaboration et la légitimation d'une nouvelle politique municipale.

Le second chapitre abordera la question des rapports entre municipalités et États au regard de ces enjeux migratoires. Nous nous demanderons comment ces rapports structurent la réponse de Paris et Barcelone pour gouverner localement les arrivées de personnes migrantes sur leurs territoires. Ces municipalités ont inscrit cet enjeu sur leurs agendas respectifs en raison d'une réponse insuffisante de l'État face aux besoins de l'échelle locale, qui faisait notamment l'objet d'importants conflits entre elles et leurs gouvernements centraux. Ces rapports entre villes et État influencent directement l'organisation de Paris et Barcelone vis-à-vis des personnes exilées sur leurs territoires, tout d'abord d'un point de vue législatif, car l'État règne en maître dans ce domaine régalien et bien peu de compétences directes sont laissées aux villes. Ce cadre législatif est alors venu constituer l'un des premiers arguments critiques des municipalités étudiées dans leurs plaidoyers contre les gouvernements centraux. Nous analyserons comment ce contexte législatif leur a permis de construire toute une stratégie d'imputation de la responsabilité de la situation migratoire contre l'État, mais aussi de déresponsabilisation de leur propre position, soulignant ici une tension dans ce positionnement de Paris et Barcelone : ces municipalités réclament à la fois une plus grande

intervention de l'État sur leur territoire pour prendre en charge la réception des personnes exilées, se dédouanant de toute responsabilité, et en même temps un changement dans le gouvernement de ces enjeux où l'échelle municipale devrait avoir une place revalorisée et plus d'autonomie. Les rapports de force entre métropoles et États structurent ensuite les motivations et les modalités de gouvernement des municipalités vis-à-vis des arrivées de personnes exilées. Dépourvues de capacités d'action institutionnelles et sans (grand) soutien de l'État, elles ont développé une politique interstitielle, en s'emparant de minces marges juridiques, en investissant des failles du système étatique d'accueil, ou en réinterprétant leurs compétences. Puis la conflictualisation des rapports avec l'État leur a permis de construire une identité politique et d'affirmer un nouveau rôle des villes dans le gouvernement des migrations, comme entités légitimes et capables de s'organiser - un tant soit peu - sans l'État.

Chapitre 1

De la « crise des migrants » à l’hospitalité urbaine.

Traduction d’un problème public en projet municipal

41 929 et 2 275.

Le premier nombre²⁵ représente les personnes migrantes évacuées des campements parisiens entre juin 2015 et décembre 2018. Le second était affiché à la même date, à l’hiver 2018, en haut du « compteur de la honte » – « *contador de la vergüenza* » pour reprendre l’expression d’Ada Colau - sur la plage de Barcelone, dénombant les candidat-es à l’exil décédé-es en tentant de traverser la Méditerranée pendant l’année (UNHCR, 2020). Au printemps 2020, le nombre total de décès et de disparu-es se porte à plus de 20 000 personnes, faisant de la Méditerranée l’une des frontières les plus meurtrières au monde (OIM, 2019).

Ces chiffres témoignent de la situation migratoire complexe que connaît l’Europe depuis le milieu des années 2010 et de la manière dont les villes sont concernées par cette question, Paris et Barcelone ayant fait le choix de se prononcer en faveur de l’accueil de ces populations. Comment les municipalités de Barcelone et Paris ont-elles dès lors traduit ces enjeux migratoires contemporains en projet de politique municipale ? Qu’entendent-elles par le terme de « ville-refuge » ? Par le fait « d’accueillir » ? Notre ambition ici est de questionner l’émergence simultanée dans deux

²⁵ Données issues d’un document interne à la Ville de Paris et communiqué à l’auteur.

métropoles européennes différentes de projets municipaux cherchant tous deux à répondre aux enjeux migratoires à l'échelle de la ville, en interrogeant à la fois les processus de construction du problème public de la « crise migratoire » et ceux de légitimation d'un nouveau rôle des villes, en tant qu'actrices de la réception des personnes exilées. Ainsi, nous nous intéresserons de près au contexte migratoire et politique qui a vu naître ces projets et à l'imaginaire politique qui les définit et les légitime. Pour cela, nous nous appuyerons principalement sur des analyses de discours publics des représentant-es des municipalités - essentiellement les deux maires de Barcelone et Paris, ainsi que leurs adjoint-es responsables des questions de réception des populations exilées - parus dans les médias et sur les réseaux sociaux. Une analyse lexicométrique a notamment été conduite en prenant en compte les interviews dans les médias - presse écrite quotidienne, chaînes de radio et de télévision nationales, régionales et locales - de ces acteurs, les extraits de débats de Conseils municipaux portant sur les enjeux de réception, ainsi que les publications d'Ada Colau et Anne Hidalgo sur Facebook, sur une période de trois ans, entre 2015 et 2018. Nous compléterons ces données avec des éléments issus de nos enquêtes ethnographiques, ainsi que de la littérature grise produite par les municipalités comme leurs « plans d'accueil ».

Dans la première partie de ce chapitre, nous commencerons par présenter les situations migratoires que connaissaient Paris et Barcelone en 2015 et dans les années qui ont suivi, afin de percevoir les effets de l'augmentation des arrivées et de la demande d'asile sur l'échelle locale, et plus spécifiquement sur ces territoires urbains. Ces éléments sont nécessaires pour comprendre ensuite comment ces municipalités se sont réapproprié ces phénomènes et ont participé à leur construction en tant que problème public fondamentalement local.

La seconde partie de ce chapitre analysera le passage entre le problème public de la « crise de l'accueil » et l'élaboration de la « ville-refuge », en tant que projet de politique municipale permettant de résoudre - au moins partiellement - la situation. Nous aborderons ici la manière dont ce projet s'est construit symboliquement, à travers un imaginaire politique fait de rhétoriques morale et historique, en interrogeant notamment le travail de construction qui se cache derrière les références au passé et à la tradition. Autant d'éléments qui participent à la légitimation d'une politique publique municipale en devenir.

1. « Crise des migrants » ou « crise de l'accueil » ? La participation des municipalités dans la construction des enjeux migratoires comme problème public

Si la construction des évolutions migratoires du milieu des années 2010 en problème public mérite d'être interrogée, c'est parce qu'elle joue un rôle déterminant pour comprendre la démarche des villes « accueillantes » comme Paris et Barcelone. En faisant de la « crise migratoire » une « crise de l'accueil », toutes deux ont activement participé à l'élaboration d'un (re)cadre spécifique de cette question leur permettant de se placer comme des actrices majeures de la réception des personnes migrantes. Nous reviendrons dans un premier temps sur ces évolutions migratoires qui, tout en étant d'une ampleur globale, entraînent des répercussions particulièrement sensibles à l'échelle locale. Nous nous intéresserons ainsi aux effets de ces changements migratoires perceptibles dans les espaces métropolitains de Paris et Barcelone, en nous attachant essentiellement aux premières années où les municipalités se sont positionnées sur le sujet, soit entre 2015 et 2018 (1.1). Nous verrons ensuite comment les équipes municipales se sont alors emparées de ces phénomènes qui touchaient leurs territoires, devenant des actrices de la construction des arrivées de personnes exilées en problème public (1.2).

1.1. Une situation migratoire globale qui se répercute à l'échelle locale ...

« Crise des migrants », « crise des réfugiés » ou encore « crise migratoire » sont autant d'expressions - souvent médiatiques et politiques - désignant un phénomène migratoire commencé en 2015, si ce n'est en 2014. À partir de ces années-là, le territoire européen a connu une nette augmentation des arrivées sur son sol, corrélée à une hausse exceptionnelle de la demande d'asile. Ce n'est que quatre ans plus tard, en 2018, que le nombre de demandes d'asile déposées au sein de l'Union européenne (UE) est redescendu au niveau de 2014, avant de connaître une nouvelle augmentation en 2019.

Asylum applications (non-EU) in the EU-27 Member States, 2008–2019

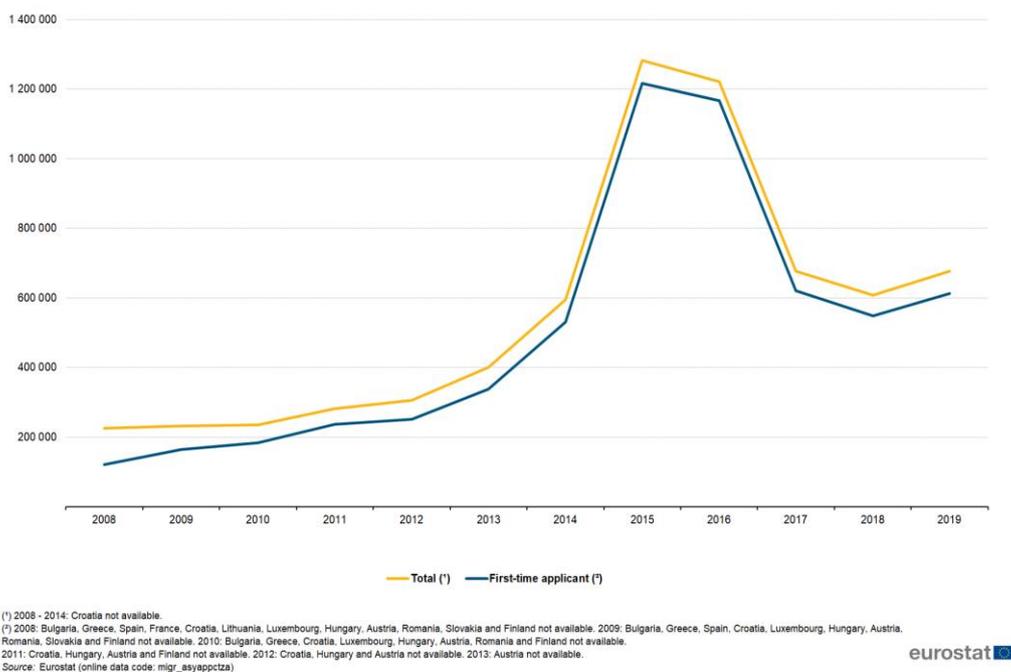
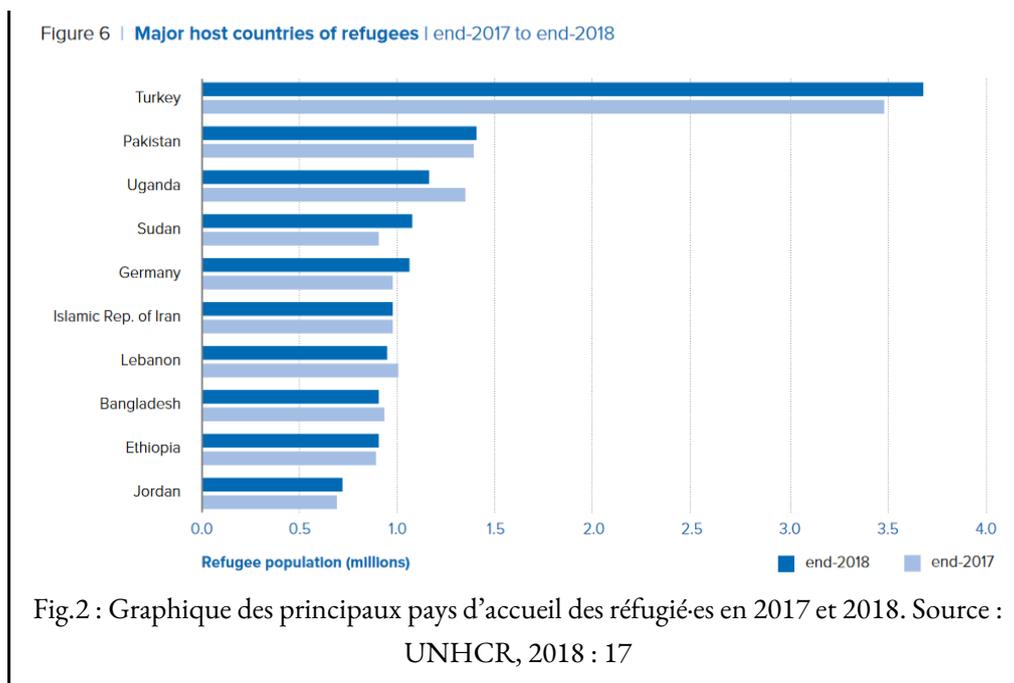


Fig. 1 : Évolution de la demande d’asile des ressortissant-es non communautaires (primo-demandeur-ses et demande totale) entre 2008 et 2019 au sein des 27 pays de l’UE . Source : Eurostat, 2020b

2015 est souvent considérée comme l’année du début de la « crise migratoire » en Europe, bien qu’une hausse de la demande d’asile ait commencé déjà deux ans auparavant. Le pic de la demande d’asile a eu lieu cette année-là, mais c’est aussi avant tout le moment d’une prise de conscience généralisée de la situation et de l’entrée de cette question dans les agendas politiques nationaux et européens, prise de conscience accélérée par la « photo-symbole » tristement célèbre d’un enfant syrien retrouvé noyé sur une plage de Turquie en tentant de rejoindre la Grèce, réveillant une « conscience universelle » (Héran, 2017) de culpabilité et de nécessaire solidarité parmi de nombreux-ses Européen-nes.

Une vision européocentrée des phénomènes migratoires à déconstruire

Bien évidemment, l’Europe n’est pas la seule région à avoir connu ce type d’épisode migratoire, les personnes cherchant refuge se tournant majoritairement vers les pays limitrophes de leur pays d’origine (UNHCR, 2018). L’UE et les pays occidentaux en général ne font ainsi pas partie - à l’exception de l’Allemagne- des principaux pays d’accueil des réfugiés dans le monde (Fig.2).



Comme précisé dans l'introduction, l'augmentation de la demande d'asile en Europe reste d'une ampleur exceptionnelle pour la région - +110% entre 2014 et 2015²⁶ -, mettant le système d'accueil sous haute tension : infrastructures d'hébergements d'urgence - mais aussi d'enfermement - saturés dans de nombreux pays, augmentation des délais de traitement de la demande d'asile, difficultés croissantes d'accès aux soins et à un accompagnement sociojuridique pour les personnes migrantes, etc. Jusqu'au récent conflit ukrainien débuté en mars 2022, l'UE connaissait alors un épisode migratoire sans précédent, souvent qualifié comme le plus important depuis la Seconde Guerre mondiale (Jaulin, 2016; Tissier-Raffin, 2015; Wihtol de Wenden, 2017b). Face à une inégale répartition des arrivées entre les pays et avec un système d'asile peu harmonisé, l'Union européenne a donné des réponses politiques « peu lisibles », mais globalement restrictives et sécuritaires (Wihtol de Wenden, 2017 : 258). En fermant toujours plus ses frontières extérieures, notamment via la conclusion d'accords internationaux avec la Turquie ou la Libye, elle a fait de la Méditerranée la frontière la plus meurtrière au monde (OIM, 2022), et ce depuis 2015.

Les causes de ces migrations sont multiples. De nombreuses personnes viennent de Syrie - environ 5 millions de Syriens ont fui la guerre en partant à l'étranger, dont un million est allé au Liban -, d'Afghanistan - où s'entrecroisent talibans et État islamique (France Terre d'Asile, 2017) -, d'Irak, de la Corne de l'Afrique, du Soudan, ou encore du Kosovo et de l'Albanie, toutes fuyant des situations politiques, économiques et sécuritaires instables. On notera qu'à partir de 2019, les ressortissant-es du Venezuela et de Colombie deviennent respectivement les 3e et 4e nationalités les plus représentées parmi les primo-demandeur-ses d'asile au sein de l'UE (Eurostat, 2022), fuyant les déstabilisations économiques et politiques de leurs pays, ainsi que les violences qui en découlent. La

²⁶ Résultats obtenus à partir de données issues du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, et d'Eurostat.

répartition de ces populations est ensuite fortement différenciée entre les pays membres de l'UE, et notamment entre la France et l'Espagne, comme nous allons le voir.

1.1.1. La situation française et parisienne

Depuis 2015, la France fait partie des principaux pays de dépôt de demande d'asile en Europe. Longtemps loin derrière l'Allemagne, la France devient - seulement pour un an - le pays de l'UE recevant le plus de premières demandes d'asile en 2019 : 143 000 premières demandes (Ministère de l'Intérieur, 2020b)²⁷, contre 142 450 pour l'Allemagne (Eurostat, 2020a). L'année 2019 s'inscrit donc dans la continuité de la hausse de la demande d'asile globale observée depuis 2015. Pour cette année, les demandeur-ses d'asile viennent principalement d'Afghanistan (10 014 premières demandes, mineurs accompagnants inclus), d'Albanie (8 023), de Géorgie (7 754) et de Guinée (6 651) (OFPRA, 2020). Pendant les quatre années précédentes, les personnes soudanaises et syriennes représentaient également une part importante de la demande d'asile - respectivement première et deuxième nationalités les plus représentées chez les primo-demandeur-ses en 2015 à l'OFPRA. Quant au taux de protection, il est de 24% à l'OFPRA, puis de 39% à la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) en 2019 (OFPRA, 2020).

Evolution de la demande d'asile en France entre 2010 et 2019

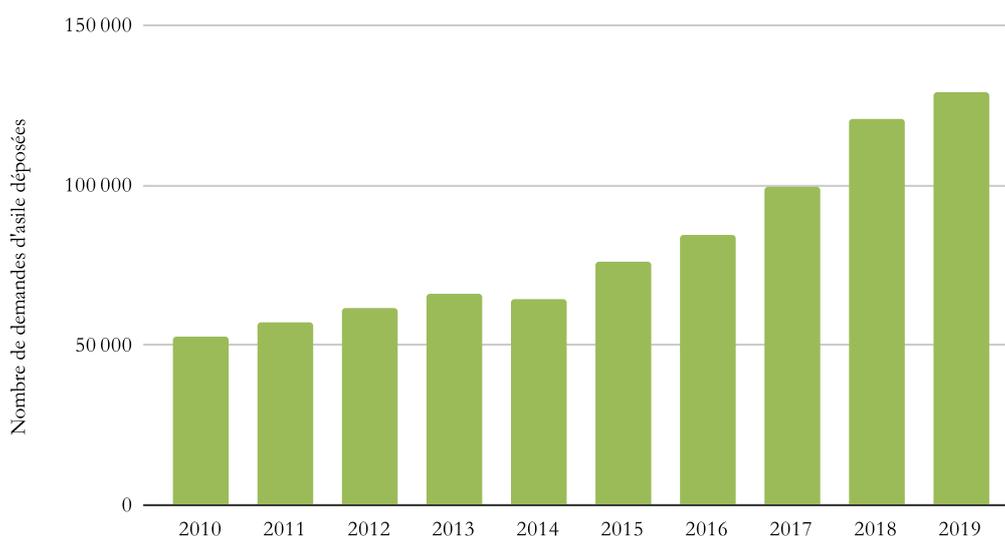


Fig. 3 : Graphique de l'évolution de la demande d'asile en France entre 2010 et 2019²⁸

²⁷ Ce nombre correspond aux premières demandes d'asile enregistrées au niveau des guichets uniques (GUDA). Il est plus important que le nombre de premières demandes d'asile introduites à l'OFPRA, car il comprend les demandes des personnes placées en procédure « Dublin ». Les données d'Eurostat concernant la France correspondent aux demandes introduites auprès de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA), à l'exclusion des demandes de réinstallation.

²⁸ Obtenu à partir des données d'Eurostats.

Une des caractéristiques de la France est de recevoir un nombre important de demandeur-ses d’asile placés en procédure dite de « Dublin ». Ce règlement européen²⁹ prévoit, entre autres, que la demande d’asile doit être déposée par le ou la requérant-e dans le premier pays d’entrée au sein de l’UE, et où ses empreintes digitales ont normalement été prises afin d’acter cette entrée. Si la demande d’asile est déposée dans un autre pays de l’UE que ce pays d’entrée, le second État se réserve le droit d’accepter ou non sa demande. En choisissant de faire jouer le règlement Dublin, le second pays peut alors refuser le dépôt de demande d’asile et soumettre une « saisine » - une demande de reprise en charge - au premier pays d’entrée, qu’il estime responsable du traitement de la demande d’asile. Si ce premier État accepte la saisine - le silence valant accord - , le second pays dispose d’un délai de six mois pour transférer le ou la demandeur-se d’asile de façon volontaire ou forcée. Passé ce délai, le ou la requérant-e peut alors à nouveau déposer une demande d’asile dans le pays de son choix, sans que ce dernier ne puisse appliquer le règlement Dublin. Selon le ministère de l’Intérieur, 36 900 demandes d’asile étaient soumises à la procédure Dublin en France à la fin de l’année 2019, soit près de 24% de l’ensemble de la demande d’asile (Ministère de l’Intérieur, 2020a).

À l’échelle du territoire national, la région Île-de-France concentre une importante partie de la demande d’asile nationale - 46 % en 2018, contre 36% en 2017 (OFPRA, 2019) - et au sein de cette région, une part majeure de cette demande se focalise sur la ville de Paris.

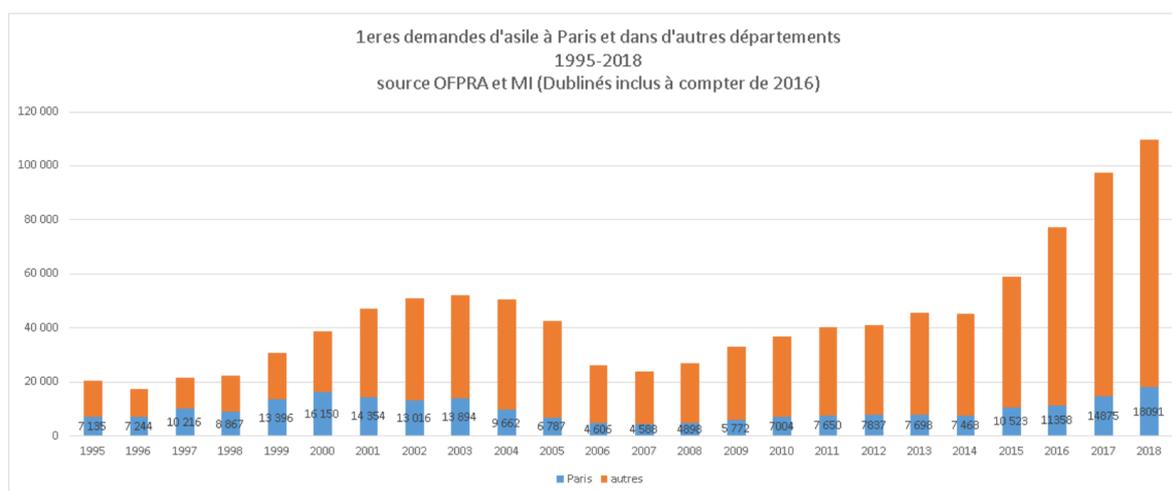


Fig. 4 : Nombre de premières demandes d’asile déposées à Paris et dans le reste de la France entre 1995 et 2018. Source : La Cimade, 2019

L’accélération de la hausse de la demande d’asile sur le territoire parisien a amené à la saturation du système d’accueil asilaire, système déjà nettement sous-dimensionné auparavant d’après un responsable de Centre d’Accueil pour demandeurs d’asile (CADA) géré par France Terre

²⁹ Il s’agit plus précisément du règlement du Parlement européen et du Conseil européen n° 604-2013 du 26 juin 2013, dit « Règlement Dublin III ».

d'Asile³⁰. Les délais de traitement de la demande d'asile se sont alors considérablement allongés, tout comme les temps d'attente pour accéder à un hébergement et aux soins. En 2014, le délai d'examen d'une demande d'asile en procédure normale était de 16 mois en moyenne et passait à 19,5 mois si le ou la requérant-e faisant appel de la décision de l'OFPRA devant la CNDA (Sénat, 2015). Les conditions d'accueil et d'hébergement se sont également dégradées, l'essentiel des demandeur-ses d'asile ne pouvant être hébergé-es en CADA - seulement un tiers d'entre eux environ - et se retrouvant donc dans d'autres dispositifs d'accueil moins adaptés, comme les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), qui ne proposent pas un accompagnement social et administratif aussi développé qu'en CADA. Et quand ces dispositifs ne suffirent plus, ces populations se tournèrent vers les hébergements d'urgence plus généraliste, les réseaux d'entraide associatifs ou citoyens, ou encore vers la rue. C'est ainsi qu'ont commencé à apparaître les premiers campements de personnes migrantes à Paris, début 2015, majoritairement dans le quart nord-est de la capitale. S'en est suivi un cycle d'évacuations et de formation de campements (Babels, 2018) toujours à l'œuvre six ans plus tard en 2021 et que nous analyserons plus en détail dans le chapitre 5.

1.1.2. La situation espagnole et barcelonaise

Passons maintenant au cas de l'Espagne. Au début de ce qui a été désigné comme la « crise des migrants » en 2015, l'Espagne a certes vu la demande d'asile augmenter sur son territoire comme dans de nombreux pays européens - +163% entre 2014 et 2015³¹ -, mais celle-ci était initialement très faible : seulement 5 615 personnes en 2014 pour un pays de plus de 46 millions d'habitant-e-s. Le pays ne connaissait donc pas véritablement de « crise de l'accueil », comme cela pouvait être le cas en France à la même époque. C'est à partir de 2017 que les choses s'accélérent, l'Espagne devenant notamment le principal point d'entrée³² en Europe en 2018 avec environ 8.000 arrivées par voie terrestre - à travers les enclaves de Ceuta et Melilla - et 54.800 autres personnes par voie maritime, en traversant la Méditerranée occidentale (UNHCR, 2019)³³. Pour faire face à cette importante augmentation des arrivées sur son territoire (+131% par rapport à 2017), l'Espagne a reçu une première enveloppe de 24,8 millions d'euros octroyés par la Commission européenne au ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale et à la Croix Rouge espagnole - Cruz Roja - pour améliorer les

³⁰ Entretien réalisé auprès de Thibault, employé au CADA de France Terre d'Asile, au sein des locaux du CADA à Paris, le 28/12/2017. Nous précisons que tous les noms des enquêté-es ont été anonymisés, à quelques rares exceptions concernant le personnel politique ou administratif, lorsque les personnes ont spécifié vouloir révéler leur identité.

³¹ Statistiques obtenues à partir des données d'Eurostats.

³² L'UNHCR comptabilise ici les entrées dites illégales sur le territoire espagnol, par voie maritime et terrestre : ce ne sont pas des chiffres de demandes d'asile.

³³ On lit parfois que cela serait dû à la fermeture progressive des autres routes migratoires - Grèce, Balkans, Italie -, réorientant les personnes vers l'Espagne, mais comme l'ont démontré N. Brenner, R. Forin et B. Frouws, cette analyse ne tient pas, en raison des différences de nationalités qui empruntent les routes de la Méditerranée centrale et celle de la Méditerranée occidentale (Brenner et al., 2018).

conditions d'accueil des personnes exilées sur la côte méridionale, essentiellement dans les enclaves de la Ceuta et de Melilla. Une seconde enveloppe de 720 000 € a été allouée au ministère de l'intérieur, destinée quant à elle à développer les dispositifs de retour (Commission européenne, 2018c). Selon l'UNHCR, les candidat-es à la traversée étaient essentiellement marocain-es, mais aussi guinéen-nes, malien-nes - fuyant les violences au nord du Mali -, gambien-nes et ivoirien-nes: « les individus ayant utilisé cette voie ont été poussés par toute une série de raisons, certains ayant une motivation économique, d'autres souhaitant demander l'asile [...], fuyant les persécutions liées au genre telles que le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, les persécutions fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et la persécution politique » (UNHCR, 2019). Cependant, ces nationalités restent peu représentées parmi les demandeurs d'asile sur le territoire espagnol, de nombreuses personnes francophones préférant notamment poursuivre leur exil vers la France. En 2019, les requérant-es à l'asile en Espagne venaient principalement - dans l'ordre décroissant - du Venezuela, de Colombie, du Honduras et du Nicaragua. La situation humanitaire au Venezuela est ainsi le premier moteur de la forte augmentation de la demande d'asile en Espagne, observée depuis 2018.

Evolution de la demande d'asile en Espagne entre 2010 et 2019

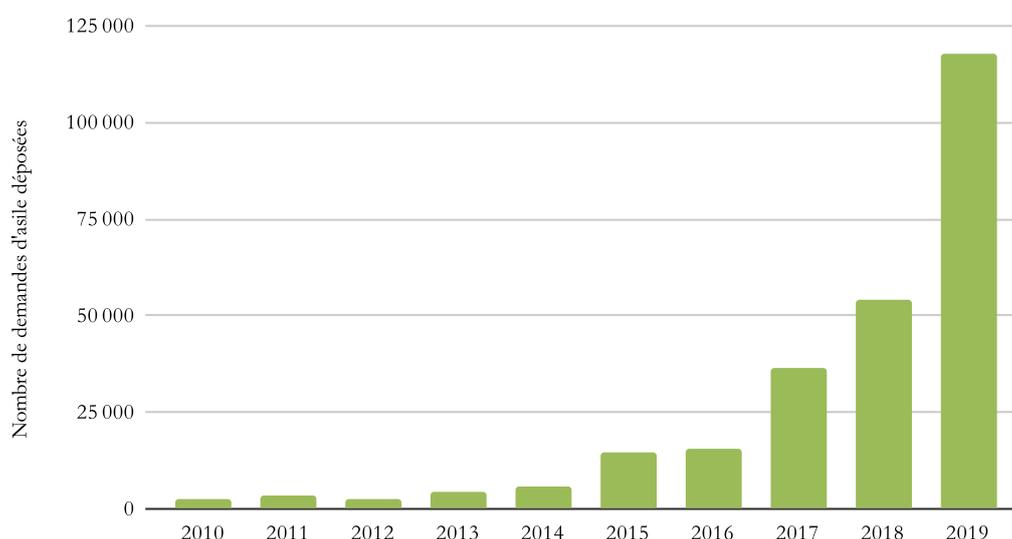


Fig. 5 : Graphique de l'évolution de la demande d'asile en Espagne entre 2010 et 2019³⁴

Concernant le taux de protection, celui-ci est difficilement calculable et comparable par rapport aux autres pays européens. En effet, les statistiques sur l'asile ne prennent pas en compte les personnes qui ont bénéficié d'une protection en vertu de la législation nationale en matière de protection internationale, telle qu'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. C'est pourtant ce type d'autorisation qui a été attribué à une vaste majorité de Vénézuélien-nes qui avaient

³⁴ Obtenu à partir des données d'Eurostats.

déposé une demande d’asile en Espagne. Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires constituent ainsi 66% des décisions rendues en 2019, contre 5% de protections internationales - réfugiés statutaires et protection subsidiaire confondus (CEAR, 2020).

La situation migratoire au regard de l’asile à Barcelone suit la même tendance que dans le reste du pays. Après un calme relatif au début des années 2010, l’augmentation de la demande d’asile accélère nettement à partir de 2016, et Barcelone devient la deuxième province à recevoir le plus de demandes d’asile en 2019, après Madrid (CEAR, 2020). Pour déposer une demande d’asile à Barcelone, la première étape est de se rendre au Service d’aide aux immigrants, émigrants et réfugiés - *Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados* (SAIER) - qui enregistre officiellement la demande d’asile et inscrit le requérant dans le Système National d’Accueil et d’Intégration - *Sistema Nacional de Acogida y Integración* (SNAI) : il s’agit du programme étatique d’accompagnement des demandeurs d’asile et des réfugiés, dont la gestion a été déléguée à la Creu Roja – la Croix Rouge catalane - présente au sein du SAIER. Ce service permet d’obtenir des statistiques précises sur la demande d’asile à Barcelone même. En l’espace de cinq ans, la demande d’asile a été multipliée par 11,6 dans la capitale catalane, passant de 811 demandes en 2014 à 9 429 en 2019 (Ajuntament de Barcelona, 2018a; Congostrina, 2020).

Evolution de la demande d'asile à Barcelone entre 2012 et 2019

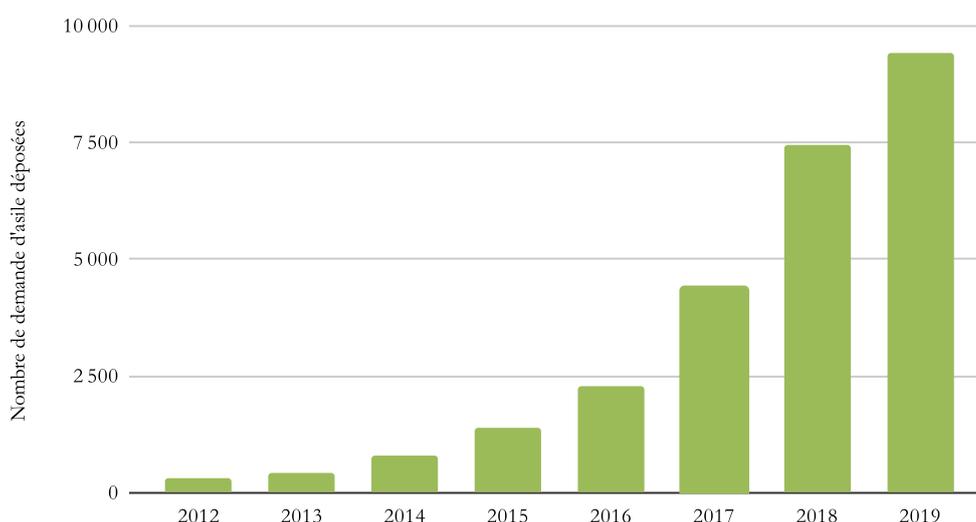


Fig. 6 : Graphique de l’évolution de la demande d’asile à Barcelone entre 2012 et 2019³⁵

Comme à Paris, le système de réception local est désormais saturé et les conditions d’accueil dégradées. D’après un mouvement militant local, Emergencia Frontera Sur, les délais d’attente pour les rendez-vous auprès de l’Office de l’Asile et du Refuge - *Oficina de Asilo y Refugio* - du ministère

³⁵ Obtenu à partir de données issues du *Pla de Ciutadania i Immigració de la ciutat de Barcelona 2018-2021* publié par l’Ajuntament de Barcelona et de statistiques transmises à la presse par le SAIER (Congostrina, 2019, 2020).

de l'Intérieur, soit l'équivalent de l'OFPRA français, pouvaient durer jusqu'à 11 mois au début 2020. Pour obtenir une place dans une « auberge municipale » - *albergues municipales* - soit un hébergement d'urgence, il faudrait également attendre entre 3 et 6 mois. L'une des conséquences notables de la saturation du système d'accueil est l'apparition - ou plutôt la résurgence - de squats occupés par un public essentiellement migrant, situés autant en plein centre de la vieille ville, comme la Tancada Migrant située tout près des très touristiques Ramblas, que davantage à l'extérieur, comme l'ancienne Casa Africa dans le quartier de Poblenou en 2019. Les profils des occupants sont variés : sans-papiers, demandeur-es d'asile, réfugié-es, débouté-es du droit d'asile, en parcours d'exil ou tout simplement sans ressources suffisantes pour vivre ailleurs³⁶.

Qu'il s'agisse donc de Barcelone ou de Paris, les évolutions migratoires récentes touchant les territoires nationaux ont entraîné des répercussions observables à l'échelle locale dans les espaces métropolitains. Avec des temporalités quelque peu différentes au départ, on observe dans les deux situations une saturation des infrastructures de réception - et d'enfermement - des personnes exilées, des difficultés croissantes d'accès aux droits fondamentaux, entraînant dès lors une paupérisation de ces populations de plus en plus contraintes de se réfugier dans les interstices de la ville. Il convient d'insister une fois de plus sur le fait que ces arrivées et leurs effets sur les espaces de réception ne sont en rien comparables avec ce que connaissent les pays limitrophes des zones de conflits, notamment en termes de capacité de financement d'infrastructures d'accueil, les pays européens ayant souvent bien davantage de moyens. Toujours en excluant la récente guerre en Ukraine, les arrivées de personnes en quête de refuge ont drastiquement baissé en Europe en général, notamment sous l'effet des différents accords internationaux conclus entre l'UE et des pays tiers, visant à externaliser la politique d'asile européenne (Rodier, 2015, 2018). Les cas de la France et de l'Espagne sont cependant quelque peu particuliers, car la demande d'asile n'y a pas véritablement baissé - elle a même nettement augmenté pour l'Espagne. Sans nier cette réalité des arrivées, ces chiffres restent toujours faibles par rapport à ceux des principaux pays d'accueil en Afrique, au Moyen ou au Proche orient, révélant que nous aurions fondamentalement à faire à une « crise des politiques d'hospitalité » en Europe, et non pas à une « crise des migrants » (Akoka et al., 2017).

1.2. ... et dont les mairies s'emparent : transformer la « crise migratoire » en « crise de l'accueil »

Les évolutions migratoires que nous venons de décrire marquent donc les territoires métropolitains de Paris et Barcelone. Comment ces municipalités se saisissent-elles de ces enjeux ? Quelles interprétations en font-elles ? Dans quelles mesures les transforment-elles en une question

³⁶ Nous étudierons plus en détails ces évolutions migratoires dans le chapitre 5.

d'action publique municipale ? Nous souhaitons ici mettre en lumière le rôle des villes dans la construction des changements migratoires du milieu des années 2010 en problème public. Lorsqu'il s'agit d'enjeu migratoire, les principaux acteurs mobilisés sont essentiellement les États, souverains dans le contrôle des populations qui entrent et sortent de leurs territoires, l'UE, les associations et les organisations internationales, comme l'UNHCR, voire les gestionnaires des infrastructures de réception ou encore les mouvements de personnes migrantes elles-mêmes. Ce sont en effet ces acteurs qui font émerger dans un premier temps le problème public de la « crise migratoire », avec la participation active des médias (1.2.1.). Les villes ne sont pas restées longtemps exclues de ce processus. À l'automne 2015, le problème de la « crise des réfugiés » est arrivé sur l'agenda politique des équipes municipales barcelonaise et parisienne. Nous allons dès lors interroger la manière dont elles se sont emparées de cette question, comment elles se sont positionnées et ont contribué à sa structuration en la recadrant sous l'angle d'une « crise de l'accueil » (1.2.2.). Un cadrage qui leur permet dès lors de se construire comme des actrices majeures des enjeux de réception des personnes exilées.

1.2.1. La naissance du problème public de la « crise des migrants »

Tout d'abord, nous souhaitons analyser dans un premier temps le processus de construction de la situation migratoire contemporaine en problème public majeur au milieu des années 2010. Comme nous l'avons vu précédemment, l'Europe a connu à cette époque-là le plus important mouvement migratoire sur son sol depuis la Seconde Guerre mondiale³⁷. De manière globale, les flux migratoires tendaient à considérablement augmenter depuis le milieu des années 2000. Seulement, comme le souligne Gérard Noiriel, il existe une différence conséquente entre la Seconde Guerre mondiale et notre époque contemporaine : tandis qu'à cette première période, chacun imputait le problème des réfugiés au régime totalitaire nazi, aujourd'hui il n'existe pas de cause unique au déplacement de millions de personnes, si ce n'est l'ordre mondial actuel et la multiplicité de conflits auxquels on ne trouve de solutions (Noiriel, 2012). La question de la responsabilité de la prise en charge de ces personnes réfugiées s'est alors posée de façon accrue, tout comme le problème de la temporalité de la prise en charge. Car, si l'asile était initialement pensé comme une protection temporaire pour faire face aux conflits ponctuels, le fait que nombre de zones géographiques tendent actuellement à se stabiliser dans un climat de violence sans fin transforme l'asile en un véritable statut civil durable, semblant plus coûteux aux États au premier abord.

C'est dans ce contexte que la « crise des réfugiés » émerge en tant que problème public. L'utilisation même du terme de « crise », tant dans le discours médiatique que politique, témoigne bien de cette transformation d'un fait social – ici une augmentation des arrivées et de la demande d'asile – en un problème public de premier ordre. Comme l'explique Erik Neveu, « du plus tragique

³⁷ Toujours en excluant la récente guerre en Ukraine commencée au printemps 2022.

au plus anecdotique, tout fait social peut potentiellement devenir un « problème social » s'il est constitué par l'action volontariste de divers opérateurs (presse, mouvements sociaux, partis, lobbies, intellectuels...) comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique (budgets, réglementation, répression...) », et il n'existe alors pas « de lien mécanique entre l'importance « objective » d'un fait social et sa percée en tant que « problème » » (E. Neveu, 1999). En effet, la question de la « crise des réfugiés » est devenue primordiale dans le débat politique et le discours médiatique seulement mi-2015, quand bien même plus de 3 500 migrants s'étaient noyés entre janvier et septembre 2014 en Méditerranée, un nombre alors record (Bordenet & Zerrouky, 2015). Il y a donc un véritable travail de construction qui se trouve derrière la mise en avant de ce problème public et que nous souhaitons analyser.

L'étude des problèmes publics constitue un important champ de recherche aux États-Unis depuis les années 1960, notamment sous l'impulsion de l'École de Chicago. Ses représentants s'intéressent alors à des questions de santé, de pauvreté, d'inégalité sociale, témoignant de la proximité de ce courant vis-à-vis de la sociologie de la déviance qui avait posé différents jalons conceptuels – comme la théorie de l'étiquetage (Becker, 1963) – ensuite repris par l'approche constructiviste et interactionniste des problèmes publics. Rompant alors avec la démarche fonctionnaliste qui expliquait l'émergence des problèmes sociaux par leur importance et leurs dimensions supposément objectives, Herbert Blumer stipule que les problèmes sociaux « *are fundamentally products of a process of collective definition instead of existing independently as a set of objective social arrangements with an intrinsic make up* » (Blumer, 1971 : 298). Différents travaux fondateurs mettent ainsi en lumière les processus de mobilisations collectives où tout un ensemble d'acteurs sélectionne, promeut ou au contraire passe sous silence des dimensions spécifiques des problèmes sociaux pour essayer d'en imposer leur interprétation, leur cadrage et leurs solutions (Gusfield, 1981 ; Nelson, 1986 ; Spector & Kitsuse, 1977).

Les événements suivants sont illustratifs du processus de transformation du fait migratoire du milieu des années 2010 en problème public majeur. Peu de temps après les printemps arabes, les flux migratoires à destination de l'Europe ont commencé à augmenter progressivement, avant de connaître une très nette intensification avec la guerre en Syrie et la déstabilisation de cette zone géographique. Les associations, telles que la Croix Rouge ou Médecins Sans Frontières, ont été les premières sur le terrain pour faire face à ce drame, souvent épaulées par les pouvoirs locaux et une partie de la population. Débordées, elles se sont empressées d'en appeler à la responsabilité des États européens pour gérer cette situation humanitaire de grande ampleur. L'un des premiers épisodes où leurs voix ont été largement relayées dans la presse est celui du « drame de Lampedusa » - expression médiatique alors récurrente -, lorsque des naufrages ont fait plus de 300 morts en une semaine en octobre 2013. À la suite de ces événements, les ministres de l'Intérieur des pays de l'UE s'étaient réunis en urgence à Bruxelles, mais sans donner de suite concrète à ces échanges. Au fur et à mesure, d'importantes ONG, comme Amnesty International, et des organisations internationales telles que l'UNHCR sont venues appuyer ce premier plaidoyer associatif et appeler « la communauté

internationale à changer de manière drastique la façon dont elle gèr[ait] la crise mondiale des réfugiés » (Amnesty International France, 2015) pour aboutir deux ans plus tard une prise en charge effective de cette question par les décideurs politiques. Nous observons ici un premier procédé de nomination - *naming* , pour reprendre la terminologie développée par William Felstiner, Richard Abel et Austin Sarat (Felstiner et al., 1980) - , où les acteurs décrivent ce phénomène migratoire comme une « crise »; puis un second procédé de dénonciation – *blaming* - de la gravité de la situation et de l’absence de réaction des politiques ; et enfin un temps de réclamation – *claiming* - afin que les États assument leur responsabilité, en mettant en place des mesures adéquates et en respectant le droit d’asile. Les grandes ONG internationales et l’UNHCR, disposant d’importantes ressources - financières, relationnelles, réputationnelles - pour faire entendre leurs voix dans les différentes arènes publiques, agissent ici comme des « entrepreneurs de cause » (Cobb & Elder, 1983) en constituant ces faits migratoires en un problème avec des responsables et devant faire l’objet d’une intervention en termes de politiques publiques.

À côté de ces acteurs associatifs et institutionnels, les médias ont joué un rôle essentiel dans la construction de cette situation migratoire en problème public de premier ordre. Les événements migratoires de 2015-2016 ont été largement relayés dans les médias européens qui les ont publicisés et cadrés sous l’angle de la « crise ». Il convient de souligner ici l’ampleur particulière de ce procédé. Tout d’abord, son ampleur temporelle : la « crise des réfugiés » a fait la une des médias pendant plusieurs mois et revient régulièrement sur le devant de la scène médiatique, avec des chiffres et des images parfois choquantes³⁸, plusieurs années après son émergence. Entre 2015 et 2019, plus de 24 000 publications parues dans la presse nationale française ont mobilisé l’expression « crise migratoire » et plus de 38 000 dans la presse nationale espagnole. Pour l’expression « crise des réfugiés », les presses française et espagnole ont publié respectivement 10 811 et 21 682 articles sur cette même période, essentiellement entre 2015 et 2016. Le graphique suivant nous permet d’observer un pic dans la couverture médiatique de ce sujet en 2016, tant en France qu’en Espagne.

³⁸ Comme celle de l’enfant syrien de 3 ans, Aylan, retrouvé noyé sur une plage grecque, qui est devenue une photographie symbole de cette situation migratoire.

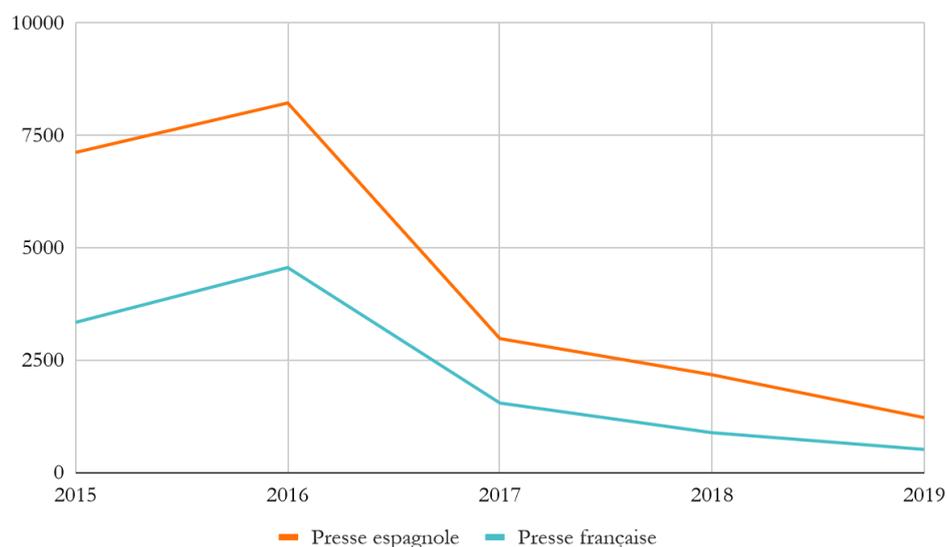


Fig. 7 : Graphique de l'évolution du nombre de publications contenant l'expression « crise des réfugiés » dans la presse française et « *crisis de refugiados* » dans la presse espagnole, entre 2015 et 2019³⁹

Puis son ampleur géographique : cette question a été – et est encore – discutée parmi une grande majorité de pays européens, mais aussi en Turquie, au Liban, ou encore au Canada et aux États-Unis. Il y a ainsi eu une intense médiatisation de ces faits migratoires au début de notre période d'enquête qui a participé au cadrage et à la visibilité de cette question sous l'angle de la « crise ». Philippe Garraud distingue le modèle de la médiatisation parmi cinq modèles de mise sur agenda institutionnel des problèmes publics : « la médiatisation [...] peut accroître l'impact et l'audience des problèmes et donc pousser à l'urgence du traitement par l'autorité publique » (Garraud, 1990 : 30). Dans notre cas, les médias ne jouent pas le premier rôle dans le processus de construction du problème public et dans sa mise sur agenda, mais permettent plutôt une amplification des effets des mobilisations des acteurs et des phénomènes sociaux, augmentant la portée de leurs discours et donc leur visibilité.

L'importance des médias dans l'émergence d'un problème public est une question qui a été largement étudiée dans de nombreux travaux qui ont permis de mettre en lumière les processus de publicisation et de formalisation des problèmes publics offerts par les médias (Cohen, 1972 ; Goode & Ben-Yehuda, 1994 ; Hall et al., 1978). Stanley Cohen développe ainsi une analyse de l'utilisation de la narration dans les discours médiatiques et souligne deux procédés en particulier : la montée en généralité et le surdimensionnement des faits. Ces deux outils produisent alors un effet de scandalisation et de dramatisation des faits, menant à une certaine « panique morale » dans l'opinion publique (Cohen, 1972). La couverture médiatique française et espagnole de la « crise des

³⁹ Obtenu à partir d'une revue de presse réalisée via la base de données Factiva. Cette analyse prend en compte les grands titres de la presse quotidienne nationale et régionale française et espagnole, ainsi que les dépêches d'agences de presse, contenant les termes « crise des réfugiés » en France et « *crisis de refugiados* » en Espagne, parus entre 2015 et 2019 : 32 492 parutions ont ainsi été comptabilisées sur cette période.

migrants » a mobilisé ces deux procédés, comme en témoignent ces quelques titres d'articles de médias nationaux : « Crise des réfugiés: Schengen éclate, l'Europe panique » (Fouteau, 2015) ; « Crise des réfugiés : la mort clinique de l'Europe » (Ducourtieux & Guillot, 2016) ; « *Una ratonera a cielo abierto* » (Sánchez-Vallejo, 2016) ; « *Crisis de los refugiados. El colapso de Schengen, « una herida de muerte » en el proyecto europeo* » (De Antonio, 2016). Ces procédés - montée en généralité et surdimensionnement - ont notamment mené à un certain amalgame entre les termes « réfugié-es », « migrant-es » et « demandeur-ses d'asile », entretenant un certain flou autour de ces faits migratoires.

Pour terminer cette analyse de la construction du problème public de la « crise des migrants », il est primordial d'observer celles et ceux qui prennent la parole, ou qui ne la prennent pas, et d'en comprendre le pourquoi. Cette problématique a été développée par différents auteurs, dont Stuart Hall et son équipe de chercheurs du Birmingham qui pensent alors la figure du « définisseur primaire » (Hall et al., 1978). Ce dernier est un acteur disposant d'importantes ressources - légitimité officielle, relations, financement, accès à des informations confidentielles - lui permettant de communiquer ses informations en premier et donc d'imposer son cadrage de la situation. Ses paroles sont empreintes d'une telle légitimité qu'elles sont immédiatement et largement reprises par les cercles médiatiques, laissant dans l'ombre les autres porteurs d'informations disposant de ressources moins conséquentes. Dans le cas de la « crise des réfugiés », certains définisseurs mobilisent toute l'attention. On peut ainsi nommer l'UNHCR dont les diagnostics géopolitiques et humanitaires sont amplement relayés par la presse et le monde politique, mais aussi Eurostats, dont les productions statistiques sur l'immigration en Europe jouissent d'un quasi-monopole, peu d'organismes ayant la capacité de produire de telles informations sur un aussi vaste espace⁴⁰. Leurs résultats sont aussi amplement diffusés par d'autres définisseurs, tels que les différents ministères de l'Intérieur ou de l'Immigration des pays membres de l'UE ou encore l'OCDE à travers les productions de la Division des Migrations internationales qui publient des analyses de la situation migratoire, mais aussi diffusent des « bonnes pratiques d'accueil »⁴¹.

Pour autant, il convient de ne pas sous-estimer le pouvoir des « *outsiders* » (Anderson, 1997; Bregman, 1996) dans le jeu définitionnel autour des problèmes publics, comme celui des associations. Tout au long de notre période d'enquête, des associations de toutes tailles se sont mobilisées pour dénoncer la situation des migrant-es et des réfugié-es. N'étant pas productrices de connaissances sur la situation unanimement reconnues comme l'UNHCR ou l'OCDE, ni détentrices d'une légitimité politique leur permettant de gouverner ces enjeux comme les États, ces organisations ont dû mobiliser d'autres ressources, soit pour négocier directement auprès des définisseurs primaires du cadrage et du traitement qui étaient faits de cette question, soit pour

⁴⁰ Ces statistiques sont cependant souvent critiquées, car les différents pays membres de l'UE ne suivent pas toujours la même comptabilité pour renseigner leurs propres statistiques liées à l'asile et à l'immigration. En 2019, la France ne se conformait toujours pas aux exigences réglementaires relatives à Eurostat (Forum Réfugiés, 2020)

⁴¹ Nous aborderons plus amplement cette question au chapitre 6.

obtenir l'attention des médias et leur proposer un autre discours. Par exemple, France Terre d'Asile, en tant qu'association chargée de mission d'État, possède un accès privilégié aux sphères décisionnelles qu'elle interpelle publiquement, mais aussi loin de l'espace médiatique, usant ainsi de son capital relationnel. Elle a notamment eu recours en 2016 à différents épisodes de grève pour dénoncer l'engorgement de ses services chargés de l'accueil des primo-arrivant-es à Paris et le manque d'aides de l'État (France 3, 2016). Un registre de mobilisation qui lui permet d'attirer l'attention des médias – et de l'État – sur le sous-dimensionnement du système de réception des personnes migrantes, un aspect du problème peu mis en avant par les définisseurs primaires. D'autres associations vont davantage avoir recours à une rhétorique juridique pour mettre l'État face à ses obligations, telles que le GISTI en France (GISTI, 2015) ou la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en Espagne (Vera, 2016), tandis que d'autres vont communiquer avec des images choquantes ou organiser des manifestations, comme la Cimade ou Médecins sans Frontières à Paris, ou Casa Nostra Casa Vostra à Barcelone. L'ensemble de ces procédés rhétoriques ou de mobilisation permettent à ces organisations de faire entendre un autre cadrage de la « crise migratoire », où la cause du problème n'est plus les arrivées de personnes exilées, mais davantage leur gestion par les décideurs politiques qui ne mettent pas en place les infrastructures adéquates ou ne respectent pas leurs engagements par exemple. Cette ouverture des médias aux autres sources que les définisseurs primaires et leur imbrication avec d'autres acteurs s'inscrivent ainsi dans les travaux de Schlesinger et Tumber, qui avaient mis en lumière l'importance du discours associatif pour définir le problème de la délinquance dans les médias (Schlesinger & Tumber, 1994).

1.2.2. Relocaliser le problème public pour l'inscrire sur l'agenda municipal

Après avoir développé le processus d'émergence et de construction de la « crise migratoire » en tant que problème public, nous souhaitons étudier de plus près la question de sa politisation et de son inscription sur l'agenda⁴² des villes. En parallèle des États, des municipalités – comme Paris et Barcelone – se sont emparées du problème public de la « crise des réfugiés » pour en faire une question de politique municipale et l'inscrire sur leurs propres agendas, remettant en question le monopole des gouvernements centraux sur cet enjeu.

La mise sur agenda ou *agenda setting* constitue un processus par lequel une question devient un objet d'intervention politique (Cobb & Ross, 1997; Garraud, 1990; Nelson, 1986). Cette intervention peut être de l'ordre discursif, du débat, les acteurs politiques y accordant leur attention, et elle correspond dans ce cas à ce que Cobb et Elder nomment « l'agenda systémique » ; ou bien cette intervention vise à produire une action publique et fait l'objet d'une prise en compte active par les décideurs politiques, et l'on parlera dans ce cas « d'agenda institutionnel » (Cobb & Elder, 1983).

⁴² La construction d'un problème public, sa politisation et son inscription dans les différents agendas politiques sont des processus relativement simultanés, mais que nous avons traités plus séparément ici pour en faciliter l'analyse.

Elle n'a rien d'automatique ni de linéaire et dépend au contraire de tout un ensemble de facteurs – rapports de force entre les acteurs politiques, organisation des groupes de pression, mobilisation de la société civile, couverture médiatique. La mise sur agenda d'un problème est indissociable de sa politisation. La politisation désigne un processus par lequel une question accède à l'espace public et dont l'orientation et la prise en charge sont débattues dans les arènes politiques et médiatiques. Tout en conservant cette acceptation qui met l'accent sur l'élaboration des politiques publiques (*policies*), nous entendrons également la politisation comme le fait de construire une question comme relevant fondamentalement d'un problème de gouvernement politique (*politics*). Dans notre cas, les municipalités ne font pas que discuter d'une orientation des politiques publiques, en s'opposant aux choix opérés par les gouvernements centraux ou l'UE : elles remettent également en question la manière dont est gouvernée la question de la réception des personnes migrantes et la répartition des compétences qui incombent aux différents échelons du pouvoir. Pour Jacques Lagroyes, la politisation d'une question, c'est-à-dire son « inscription [...] dans la liste des questions traitées par les institutions explicitement politiques », produit une « *requalification* » des moyens de la traiter et des objectifs à atteindre (Lagroye, 2003 : 365). Nous allons observer comment Barcelone et Paris ont proposé une requalification du problème de la « crise migratoire » vis-à-vis de la politisation faite de cet enjeu par leurs gouvernements nationaux respectifs.

Tout d'abord, face à la mobilisation d'acteurs internationaux tels que les Nations Unies, mais aussi des associations et de la société civile, les décideurs politiques nationaux et européens ont inscrit cette question dans leurs agendas. Il en allait ainsi de l'honneur de l'État français - François Hollande : « La France a son honneur face à l'horreur d'être à la hauteur » (AFP, 2015) - et de la responsabilité de l'UE - Jean-Claud Juncker : « Accueillir les réfugiés, un devoir européen » (Libération, 2015). Même le gouvernement espagnol, bien plus frileux sur ce dossier, s'est aligné sur ce consensus en faveur de la réception des personnes réfugiées en septembre 2015, en déclarant « *no importan las cifras, importan las personas* » et affirmant être prêt à accepter les quotas de répartition de personnes exilées demandés par l'UE (Cruz, 2016). La prise en compte de ce problème par les sphères politiques nationales françaises et espagnoles s'est matérialisée par différentes mesures exposées via la page du porte-parole de l'Élysée dédiée à la crise migratoire, « La France à l'action face à la crise migratoire » (Gouvernement français, 2015), ou via celle du *Departamento de Seguridad Nacional* du gouvernement espagnol sur la « *contribución española en la crisis migratoria y de refugiados* » (Departamento de Seguridad Nacional, 2016). Dans les deux cas, l'accent est essentiellement mis sur : la réforme du droit d'asile, censée permettre de mieux répondre aux nouvelles exigences qu'impose ce changement de situation migratoire ; la répartition des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es de manière proportionnée entre les pays membres de l'UE ; et le contrôle des frontières et la lutte contre les filières de passeurs. Les questions d'hébergement, d'accès aux droits ou à la santé, de ces publics, d'intégration, sont délaissées au profit d'un cadrage majoritairement juridique et sécuritaire de la question. Les enjeux sociosanitaires font pourtant tout autant partie de l'urgence à laquelle sont confrontés au quotidien les acteurs de terrain et les personnes exilées et restent

finalement des aspects sous-politisés du traitement fait de cette question par les gouvernements français et espagnol. Il semble alors intéressant d'analyser cette politisation seulement partielle en s'inscrivant dans les travaux sur la non-décision et le déni d'agenda. Le concept des « deux faces du pouvoir » développé par P. Bachrach et M. Baratz peut s'avérer ici très enrichissant. Leur définition du pouvoir est la suivante : « *power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A* » (Bachrach & Baratz, 1962 : 948). Dans le cas de la « crise des réfugiés », comme pour la plupart des problèmes publics présentés sous forme de crise ou de scandale, il n'existe pas d'aspect véritablement « peu nuisible » pour les politiques, qui sont souvent désignés comme responsables, fautifs, notamment par leur inaction. Seulement, la deuxième face du pouvoir permet aux décideur-ses politiques d'essayer de contenir tant bien que mal l'appréhension publique du problème dans ce qui leur est le *moins* nuisible. Le cadrage que proposent les sphères politiques de ces changements migratoires et les plans d'action préconisés témoignent bien de cette autre face du pouvoir, passant par la restriction du champ des initiatives envisageables pour résoudre le problème : ici, les solutions sont avant tout d'ordre juridique et sécuritaire, oubliant ou minorant la dimension sociosanitaire. Cadrer le traitement du problème de la « crise migratoire » sous ces deux premiers aspects permet aux États de garder la pleine capacité de gouvernement de cette question, le contrôle des frontières, la sécurité et le système juridique d'un pays étant uniquement sous la responsabilité des gouvernements nationaux, et dans une moindre mesure de l'UE. L'État, tant espagnol que français, reste ainsi discret sur certains aspects du problème, comme le sous-dimensionnement des infrastructures d'accueil des personnes en demande d'asile ou l'insuffisance des conditions nationales d'accueil qui ne permettent pas de maîtriser *a minima* la langue du pays de réception ou de trouver un emploi et alimentent ainsi l'extrême précarité de ces publics⁴³. En restant discret sur ces aspects, l'État vise à les confiner, notamment en les déléguant ou en les abandonnant à d'autres sphères - pouvoirs locaux, associations et mouvements de soutien envers les personnes exilées - de manière à baisser leur politisation et leur publicisation.

C'est face à ce contexte que plusieurs villes européennes sont entrées en jeu dans la construction de ce problème. Directement concernées par les arrivées - présentes ou à venir - de réfugié-es et de migrant-es et par la mise en œuvre des politiques étatiques sur leurs territoires, elles ont estimé avoir leur mot à dire. Quel a été le positionnement de Paris et Barcelone face à ce problème public ? Comment se le sont-elles approprié ? Les équipes municipales de ces deux métropoles proposent un cadrage spécifique de la situation, différent de celui des États et de l'UE. Certes, l'exécutif parisien reprend assez largement l'appellation de « crise migratoire » dans un premier temps, s'inscrivant ainsi dans les pas de la plupart des définisseurs primaires abordés précédemment. Lors d'interviews dans la presse, Anne Hidalgo déclare par exemple que « depuis deux ans maintenant, Paris et l'ensemble de l'Europe sont confrontés à une crise migratoire sans précédent

⁴³ Ces aspects du système de réception des personnes migrantes seront plus amplement abordés au chapitre 5.

depuis la Seconde Guerre mondiale » (L'Humanité, 2016) ou encore que « quand la crise migratoire a commencé, à l'été 2015, [son équipe et elle ont] cherché un chemin pour accueillir les réfugiés » (Nazaret, 2018). Ada Colau de son côté emploie régulièrement l'expression de « crise des réfugiés » pour décrire la situation migratoire : « l'une des situations de crise de réfugiés les plus graves au monde » (Consell Municipal de Barcelona, 2015) ; « la réponse à la crise des réfugiés » (Consell Municipal de Barcelona, 2016). On retrouve également régulièrement l'appellation de « crise humanitaire » dans les discours des deux équipes municipales – « se joue une crise humanitaire d'une ampleur inédite » (Versini et al., 2016), « être à la hauteur de cette crise humanitaire » (Colau, 2017)⁴⁴.

Mais progressivement, les deux mairies ont infléchi leurs propos en proposant un cadrage quelque peu différent de cette « crise » : celui de la « crise de l'accueil ». Cette expression apparaît dans les discours de la Ville de Paris à partir de 2017-2018, comme dans la tribune intitulée « La crise de l'accueil des réfugiés nous oblige tous » (Versini, 2017) signée par Dominique Versini. Alexandra Cordebard, alors maire du 10^e arrondissement de Paris, insistait en entretien sur cette distinction choisie par la Ville entre « crise migratoire » et « crise de l'accueil » : « la position d'Anne Hidalgo, et que je partage à 100%, c'est de dire qu'on est en face non pas de problème migratoire, mais de problème de l'accueil, non pas d'une crise migratoire, mais d'une crise de l'accueil, vraiment »⁴⁵. Lors de notre entretien avec deux responsables de la mise en œuvre de la politique barcelonaise de gestion des exilé-es, ces derniers ont rejeté l'idée d'une « crise migratoire » à Barcelone, et en Espagne plus généralement, souhaitant réserver cette expression aux pays limitrophes des zones de conflits, comme la Jordanie ou le Liban, et qui manquent considérablement de ressources comparativement à l'Espagne⁴⁶. Plus précisément, ils estimaient que parler de « crise migratoire » était « absurde » dans leur cas : « parler de crise, c'est parler la langue de l'extrême droite, tout simplement »⁴⁷. Ce recadrage du problème public permet ainsi à Paris et Barcelone de publiciser et de politiser non pas les arrivées de personnes migrantes, mais les systèmes de réception et de gestion de ces publics en Europe. Dès lors, les responsables de cette situation ne sont plus tant les migrant-es qui arriveraient en trop grand nombre et qui mettraient en danger la sécurité intérieure des pays d'accueil, mais bien les États et l'UE, responsables du traitement de la demande d'asile et des politiques migratoires en général. Ces municipalités ont ainsi mis en œuvre un procédé de *namings*, de dénomination de la situation problématique, ouvrant ainsi la voie à un temps d'accusation - *blaming* - puis de réclamation - *claiming* - pour reprendre la terminologie de Felstiner, Abel et Sarat (Felstiner et al., 1980). Tout en

⁴⁴ Tous les discours de ce paragraphe imputés à l'équipe municipale barcelonaise ont été traduits du catalan vers le français par l'auteure.

⁴⁵ Entretien réalisé auprès d'Alexandra Cordebard, maire du 10^e arrondissement de Paris, dans les locaux de la mairie du 10^e, le 19/04/2018.

⁴⁶ Entretien réalisé en castillan dans les locaux de l'*Ajuntament* de Barcelone auprès de Ignasi Calbó et Pablo Peralta, respectivement directeur et responsable de la sensibilisation et de la participation citoyenne au sein de l'équipe Barcelona Ciutat Refugi de l'*Ajuntament*, le 04/10/2018.

⁴⁷ Ibid.

désignant les États comme responsables de la situation humanitaire et des mauvais traitements infligés aux nouveaux et nouvelles arrivant-es - notamment en raison d'un non-respect de leurs engagements internationaux et de leurs propres législations -, Barcelone et Paris réclament à la fois une meilleure prise en charge de ces publics, une aide pour permettre aux municipalités de mieux répondre aux besoins de ces derniers, mais aussi le fait de pouvoir jouer un nouveau rôle dans la gouvernance de l'asile et de l'immigration. En effet, comme l'explique Deborah Stone, l'enjeu autour de la définition de la cause d'un problème n'est pas seulement d'en désigner des coupables, mais également de permettre à certains acteurs de tirer leur épingle du jeu en apparaissant comme porteurs de solutions : « *Just as different causal stories place the burden of reform on some people rather than others, they also empower people who have the tools or skills or resources to solve the problem in the particular causal framework. People choose causal stories not only to shift the blame but to enable themselves to appear to be able to remedy the problem* » (Stone, 1989 : 297). Les extraits de discours suivant témoignent de ces différents procédés rhétoriques :

« [Bruno Julliard] Depuis un an, nous sommes en désaccord avec l'État sur les solutions à apporter [...]. Il n'est pas acceptable qu'avant d'obtenir une place d'hébergement, les primo-arrivants doivent passer des semaines dans la rue dans des conditions insupportables. [...] Depuis plus d'un an, l'État témoigne une grande réticence à construire des lieux d'accueil qui permettent aussi l'hébergement, mettant en avant le fameux "risque d'appel d'air", auquel nous ne croyons pas du tout ... [...] Je regrette que sur le plan politique, l'aide aux réfugiés ne soit pas davantage assumée, que l'on agisse dans une forme de solidarité honteuse, comme si l'on ne voulait pas montrer la volonté d'un accueil digne, par peur de braquer une partie de la population. »⁴⁸ (Bénabent, 2016)

« [Ada Colau]⁴⁹ regrette que [...] l'État espagnol manque également à ses obligations en matière d'asile et de réfugié de manière répétée. Elle réprime sa lenteur dans les réponses, le fait qu'il évite ses responsabilités et, en outre, ne fournit pas d'informations ou ne fait pas preuve de transparence dans la gestion de cette crise qui est traitée au niveau de l'UE. De même, elle avertit que l'État gère plusieurs millions d'euros destinés à cet objectif et qu'il ne parle pas avec les territoires, les communautés autonomes et les municipalités qui sont pourtant, finalement, celles qui devront abriter les réfugiés quand ils arriveront dans les prochains mois »(Consell Municipal de Barcelona, 2015)

Au-delà de l'imputation de responsabilité faite aux États⁵⁰, ces propos amorcent un recadrage de cet enjeu de la gestion des personnes exilées sur les villes : Bruno Julliard souhaiterait une politique

⁴⁸ Ces propos ont été tenu par Bruno Julliard, alors premier adjoint à la Maire de Paris, au moment de l'annonce de la création prochaine du Centre de Premier Accueil (CPA).

⁴⁹ Les transcriptions des débats du *Consell municipal* barcelonais désignent toujours l'orateur du discours à la troisième personne du singulier. Nous avons choisi de conserver cette formulation.

⁵⁰ Le chapitre 2 sera l'occasion d'interroger plus amplement les rapports entre ces municipalités et leurs gouvernements centraux respectifs, et notamment les procédés rhétoriques d'imputation de la faute.

assumée « d'accueil digne », quand Ada Colau souligne que ce sont bien les territoires, les municipalités, qui vont être directement concernées par cette question dans les mois à venir. En parlant de problème « d'accueil » et non plus de problème « migratoire », ces municipalités proposent un autre « causalité » explicative (Stone, 1989) à cette situation, attire le regard sur des aspects sous-politisés par les États, tels que la dimension sociosanitaire du problème, et permettent dès lors de repenser la place d'autres acteurs que l'État dans le gouvernement de cet enjeu : réformer le système juridique d'un pays ou le contrôle des frontières sont des mesures difficilement accessibles pour l'échelle locale, quand les questions d'hébergement d'urgence, d'accès à la santé, aux droits, à l'éducation, ou à l'emploi font partie du quotidien des municipalités. Parler « d'accueil » opère ainsi une *relocalisation* du problème public et donc des acteurs et des solutions capables de le résoudre.

Ces éléments constituent des indices du positionnement qu'ont construit Paris et Barcelone pour répondre au problème public de la « crise des politiques d'hospitalité » (Akoka et al., 2017). Ces municipalités se sont emparées des phénomènes migratoires décrits dans la première partie de ce chapitre et qui marquent l'organisation de ces territoires métropolitains, en en proposant un cadrage différent de celui proposé par les États : les effets de ces évolutions migratoires – saturation des infrastructures d'accueil, allongement des délais de la demande d'asile, précarisation des publics migrants – ne seraient pas imputables aux personnes exilées, mais bien aux dispositifs des gouvernements étatiques et de l'UE. Le recadrage du problème public qu'opère ce glissement de la « crise migratoire » vers une « crise de l'accueil » directement perceptible à l'échelle locale leur permet dès lors de revendiquer un nouveau rôle dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration : elles se présentent comme des actrices légitimes de la réception des personnes migrantes et proposent des solutions aux problèmes qui en dérivent. C'est cette posture politique que nous souhaitons interroger tout au long de cette thèse, la partie suivante analysant « l'imaginaire politique » (Pinson, 2005) qui en découle et sa formalisation sous forme de projet.

2. La « ville-refuge » : une solution municipale à la « crise de l'accueil »

Nous avons vu dans la première partie de ce chapitre comme la situation migratoire européenne et ses effets à l'échelle des municipalités ont été traduits en problème public par de multiples acteurs. Concernées par l'arrivée de ces publics migrants et par la mise en œuvre des politiques nationales et européennes sur leurs territoires, les équipes municipales de Paris et Barcelone ont également participé à la construction de ce problème, mais en prenant le contre-pied de leurs gouvernements centraux respectifs. Dans un article du Parisien, Anne Hidalgo déclarait : « Nous sommes le pays de la Déclaration des droits de l'Homme. Notre société est fondée sur des

valeurs humanistes et de solidarité. Nous sommes la cinquième puissance mondiale. Nous comptons soixante-sept millions d'habitants. Mais nous serions incapables d'accueillir dignement quelques milliers de réfugiés ? Ça n'a pas de sens » (Maviel, 2018). Ces propos présentent la position tenue par le gouvernement français comme insensée, la décrédibilisent en l'accusant d'absurdité, tout en lui opposant d'autres valeurs – comme l'humanisme et la solidarité. Dans cette seconde partie de chapitre, nous allons interroger la manière dont les municipalités de Barcelone et Paris ont répondu au problème public de la « crise de l'accueil » par le projet politique de la « ville-refuge ». Nous questionnerons dans un premier temps les contours de ce projet et comment cet outil permet à ces municipalités de transformer un problème public en une opportunité politique, à la manière d'un *projet urbain*, pour reprendre le concept de Gilles Pinson (2.1.). Un second temps sera consacré au processus de légitimation opéré par la création d'un « imaginaire politique » (Pinson, 2005) visant à soutenir le projet de la « ville-refuge » (2.2.).

2.1. Faire de « l'accueil » des personnes exilées un nouveau projet désirable pour la communauté locale

À partir de 2015, plusieurs municipalités en Europe – mais aussi plus largement à travers le monde (Lacroix, 2020) – se sont autoproclamées « villes-refuge », « villes accueillantes » ou encore « villes solidaires », en réaction au problème public de la « crise migratoire ». Ces étiquettes ne s'arrêtent pas à une simple déclaration d'intention, mais se déclinent à travers un programme et un univers politique, rapprochant l'objet de la « ville-refuge » de la notion de projet urbain développée par Gilles Pinson. Le projet urbain est une notion apparue dès les années 1970 dans l'univers des politiques urbaines, dans un contexte postfordiste et de mondialisation qui vient rebattre les cartes des échelles de gouvernement. La primauté donnée à l'État et au territoire national n'est plus et l'on observe la mise en œuvre de processus de décentralisation, de privatisation, de dérégulation, de transfert de compétences étatiques vers d'autres échelons, ainsi qu'une européanisation de multiples secteurs d'action publique, soit une diminution du contrôle exercé par l'État, tant d'un point de vue économique que politique. C'est dans ce contexte que des travaux sur la gouvernance urbaine ont mis en lumière un « retour des villes », en tant qu'espace politique de premier plan (Le Galès, 2011; Le Galès & Bagnasco, 1997). Selon Gilles Pinson, ces transformations ont constitué une « fenêtre d'opportunité » pour les villes, leur permettant de regagner une marge de manœuvre politique :

« Ce qui se joue au travers des projets, c'est la reconstitution à l'échelle des villes européennes d'une capacité politique, autrement dit une capacité à identifier des problèmes, à concevoir des politiques publiques en réponse à ces problèmes et à coordonner les actions d'une pluralité d'organisations dans le cadre de ces politiques. Les projets sont le signe d'un « retour des villes », mais cette fois comme lieux d'innovation politique, lieux où se construisent des alliances, des

compromis et des réseaux d'acteurs permettant de prendre en charge un spectre toujours plus large de problèmes publics. » (Pinson, 2009 : 26)

Les projets sont ainsi le signe d'une nouvelle capacité des municipalités à développer des stratégies, des modes d'organisation de l'action publique renouvelés, mais aussi « à entrer en concurrence face à des échelles politiques et institutionnelles qui sont toujours à la fois alliées et concurrentes (l'État, les Régions, l'Union européenne) » (Pinson, 2009 : 26). Autant d'éléments que nous retrouverons et analyserons tout au long de cette thèse. Seulement, bien que les projets urbains étudiés par G. Pinson se développent dans et grâce à un contexte de recomposition du pouvoir et notamment de redistribution du pouvoir vers l'échelle régionale et locale, dans notre cas, les questions migratoires ne participent pas de cette dynamique : en matière d'autorité politique, elles restent la chasse gardée de la sphère étatique. En mobilisant un instrument d'action publique tel que le projet de la « ville-refuge », les municipalités viennent alors directement questionner cette répartition de compétence politique. Elles en remettent en cause les limites actuelles et montrent qu'elles peuvent et doivent être intégrées au processus décisionnel national et européen.

Qu'en est-il du projet en lui-même ? Il convient de l'aborder tant sous la forme d'une unité d'analyse - il correspond à un temps politique - qu'en tant qu'objet d'analyse, car il constitue également un instrument d'action publique, avec ses spécificités et ses effets. Pour Gilles Pinson, « la notion de projet renvoie à des situations dans lesquelles l'action collective est organisée autour de groupes d'acteurs relativement restreints en nombre, mobilisés pour remédier à un problème précis ou pour prendre en charge les difficultés d'un territoire circonscrit, sur un temps limité », mais il s'agit également « d'un mode d'action » porteur d'un « imaginaire politique », d'une « théorie de l'action publique » bien précise (Pinson, 2005 : 200-201). Dans cette double approche du projet, entre unité d'analyse et objet d'analyse, nous entendrons ici « l'imaginaire politique » sous deux angles d'analyse : il s'agira autant de questionner la théorie de l'action publique à l'œuvre dans la politique de la « ville-refuge » - objet d'analyse -, que l'univers discursif et rhétorique mobilisé pour soutenir et légitimer le projet politique « d'accueil » - unité d'analyse. Enfin, le projet urbain comporte trois caractéristiques majeures : il s'agit d'un « instrument de mobilisation sociale » qui propose « la mise en œuvre d'une rationalité interactionniste et processuelle » et il a pour objectifs, entre autres, « d'affirmer des identités d'action, de pérenniser des groupes d'acteurs solidarisés par le partage des mêmes objectifs » (Pinson, 2005 : 202).

Comme précisé dans l'introduction, cette notion est initialement appliquée à des enjeux fondamentalement urbanistiques, comme la reconversion d'une friche industrielle jusqu'alors vécue comme problématique et sous-exploitée par la ville par exemple. Bien que notre objet de recherche comporte des questions en termes d'aménagement du territoire, ces dernières constituent une moindre partie du projet de la « ville-refuge », surtout dans le cas de Barcelone. Pour autant, nous souhaitons conserver cette idée de reconversion d'un problème - ici un problème public - en une opportunité politique, en atout pour la ville, via l'instrument du *projet*. Nous abandonnerons dès lors la dimension proprement urbanistique du projet urbain, pour en faire un *projet municipal*, ou

projet de politique municipale. Nous nous demanderons alors ce que permet la constitution de la « ville-refuge » sous forme de *projet* et en quoi le choix de cet instrument permet-il aux municipalités de répondre aux enjeux que pose le problème public de la « crise de l'accueil ».

2.1.1. Rassembler autour d'un projet fédérateur

Les choix d'instruments d'action publique ne sont en rien anodins. Les instruments sont porteurs de valeurs, de conceptions du politique et du travail de gouvernement, et produisent des effets (Lascoumes & Le Galès, 2005b). C'est dans cette perspective que nous allons étudier le projet de la « ville-refuge » en tant qu'objet, en commençant par l'analyse de sa capacité fédératrice.

La question des arrivées de personnes exilées a produit des réactions parfois diamétralement opposées au sein des sociétés européennes : par exemple, certains pays ont rapidement annoncé la fermeture de leurs frontières, mettant en œuvre des processus de criminalisation de ces populations, comme la Hongrie (Cantat, 2016), quand d'autres ont décidé d'ouvrir leurs portes - pour un court laps de temps -, comme l'Allemagne et son appel à accueillir plus d'un million de demandeur-ses d'asile et de réfugié-es (Wissmann, 2016). À l'échelle locale, et plus particulièrement sur les territoires barcelonais et parisiens, s'opposaient différentes conceptions de la gestion des populations migrantes réparties sur un continuum entre deux pôles représentés d'un côté par les tenants d'une application rigoureuse - voire sécuritaire - du parcours de la demande d'asile et des lois encadrant l'immigration, tels que les différents organes de l'État français et espagnol ou bien une majeure partie des associations mandatées par l'État, et de l'autre côté par les partisans d'une approche humaniste et solidaire de l'immigration priorisant l'humain et les droits de l'homme sur les États et les frontières, incarnée par des mouvements comme le collectif La Chapelle debout à Paris ou bien l'Espacio del inmigrante à Barcelone. Puis au sein des conseils municipaux, bien que la dénonciation de la situation humanitaire qui se jouait alors en Europe était unanime entre les différents groupes politiques, la question de la gestion de ces populations était source de tensions et de conflits.

Le projet de la « ville-refuge » permet alors de répondre à un problème public qui divise, car il s'agit d'un « outil de construction des consensus » (Pinson, 2005 : 208) qui permet de produire de l'adhésion grâce à son mode de fonctionnement interactionniste et itératif. Le fait de réunir et se faire rencontrer régulièrement de multiples acteurs autour d'une même table, de les faire discuter ensemble, permet la production de consensus : « c'est même le caractère ouvert, non déterminé par un savoir expert unique, le caractère interactif et itératif des processus de projet, qui est censé générer la plus large mobilisation et la plus large adhésion au projet » (Pinson, 2005 : 209). De plus, le fait que le projet se construise petit à petit, de manière incrémentale, permettrait une meilleure réappropriation de celui-ci par les acteurs, chacun pouvant apporter sa pierre à l'édifice. D'autres processus à l'œuvre dans la mécanique du projet favorisent cette réappropriation, et donc la production de consensus, tels que des méthodes de concertation et de participation qui donnent une

place aux habitant-es et le ressenti personnel de ces dernier-ères vis-à-vis de leur ville. De la même manière, Gille Pinson note une « euphémisation systématique du contrôle politique externe, de la présence d'un tiers politique coercitif » dans la formalisation du projet. Celui-ci est construit en mettant en œuvre un principe d'horizontalité, en mettant en avant les autres acteurs, en les plaçant en (co-)producteurs du projet, au même niveau que les institutions politiques, et non pas en prestataires des ambitions de ces dernières.

L'ensemble de ces éléments se retrouvent nettement dans les différents discours et documents formalisant les projets de « ville-refuge » de Paris et Barcelone. Dès l'automne 2015, les deux municipalités ont produit respectivement deux documents d'une trentaine de pages exposant l'ensemble de leurs ambitions et de leurs actions pour mettre en œuvre des politiques municipales « d'accueil »⁵¹. À Paris, ce programme s'intitule « Plan de mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés ». À Barcelone, il s'agit du « *Pla Barcelona Ciutat Refugi* »⁵². Ces deux plans ont été créés en très étroite collaboration avec le secteur associatif, les villes manquant alors cruellement d'expertise dans le domaine de l'asile et du premier accueil des personnes exilées. Ils mettent en place de nombreuses instances de rencontres et de discussions entre les acteurs de « l'accueil » pour co-construire de manière continue et progressive les dispositifs de gestion de ces publics. Tous deux comportent également un axe de travail entièrement dédié à la concertation et à la participation des habitant-es qui, au même titre que les associations, seraient les principaux moteurs du projet de « ville-refuge », les équipes municipales passant presque au second plan : le plan de mobilisation de la communauté de Paris souligne la primauté du « formidable élan de solidarité *initié*⁵³ par les Parisiens pour l'accueil des réfugiés » et le qualifie « d'essentiel » et de « décisif » pour rendre effectif l'intégration de ces publics (Ville de Paris, 2015); le plan *Barcelona Ciutat Refugi* et la plateforme du même nom mettent en lumière l'importante mobilisation des habitant-es commencée avant lancement du plan et considèrent qu'il est ainsi « essentiel d'écouter la population de Barcelone et de travailler avec chacun d'eux afin de prendre note des leurs demandes et propositions » (Ajuntament de Barcelona, 2015e).

2.1.2. S'adapter à une situation incertaine et fluctuante

Ensuite, Barcelone et Paris avaient - et ont toujours - à faire à des situations fortement changeantes et incertaines. En effet, les mobilités des personnes migrantes ne sont pas des faits parfaitement prévisibles ni quantifiables avec une grande précision. D'autant plus qu'en dehors de la volonté des personnes exilées elles-mêmes, les parcours de ces dernières restent en partie

⁵¹ Ces plans seront abordés tout au long de la thèse et particulièrement détaillés dans le chapitre 5.

⁵² Une plateforme en ligne du même nom a également été créée pour transcrire les ambitions et les mesures du plan *Barcelona Ciutat Refugi* sur un support plus accessible au plus grand nombre qu'une « mesure gouvernementale » - *mesura de govern* - essentiellement destinées aux acteurs politiques et administratifs.

⁵³ Mis en italique par l'auteur.

dépendants des orientations politiques des États qu'elles traversent. Le cas de l'Espagne en constitue un bon exemple. À l'automne 2015, les États européens s'entendent tant bien que mal sur un mécanisme de répartition des personnes arrivées en Grèce et en Italie, via un mécanisme de quotas entre les pays membres de l'UE, calculé selon le PIB et le nombre d'habitants de chaque pays. D'abord, 160 000 personnes devaient ainsi être réparties sur l'ensemble du territoire de l'UE en deux ans, puis finalement 98 255 personnes (Ouedraogo, 2018). À la fin du délai, l'Espagne n'avait reçu que 14% des 16 231 personnes qu'elle s'était engagée à accueillir.

Le projet, en tant qu'instrument d'action publique, peut permettre de répondre à ce type de situation fortement instable, car il procède en faisant « dialoguer en permanence, d'une part, un stock de ressources en constante évolution et, d'autre part, des objectifs toujours précaires et amendables » (Pinson, 2005 : 206). Comment ? À la fois par la concertation régulière et répétée avec une multitude d'acteurs de natures différentes, qui permettrait la mise en œuvre d'une action publique sans cesse réajustée, réadaptée, et jamais entièrement déterminée. Mais aussi en se fondant non pas sur des savoirs experts et technocratiques hors-sol, mais sur des ressources fondamentalement locales issues des acteurs de terrain. L'action publique qui en découle est ainsi toujours au plus proche des besoins du territoire à l'instant t . De plus, le caractère incrémental et progressif du projet permet également ces « ajustements mutuels successifs » (Pinson, 2005) entre les acteurs, et donc vis-à-vis de la situation locale. La mise en œuvre d'une logique fondamentalement interactionniste et indéterminée offre ainsi au projet cette souplesse, cette capacité d'adaptation à l'incertitude et aux situations fortement fluctuantes.

Depuis 2015, le projet parisien de la « ville-refuge » a ainsi été régulièrement réadapté, voire improvisé, selon les besoins de la situation et les interactions avec les acteurs de terrain. Par exemple, les distributions de petits-déjeuners à la Porte de la Chapelle⁵⁴ ont été créées et mises en œuvre par un collectif d'habitants autonomes en 2016; puis soutenues matériellement par la Ville de Paris pendant quelques années - mise à disposition de locaux, mise en relation avec des banques d'aliments; et enfin reprises par la municipalité, quand le collectif a décidé de se retirer, faisant entrer ces distributions dans les dispositifs officiels du plan de mobilisation de la communauté de Paris (Ville de Paris, 2019c). Cette évolution de l'action publique parisienne n'était pas prédéterminée et s'est construite de manière incrémentale, au gré des fluctuations de la situation locale et des échanges avec les acteurs locaux.

Dans la capitale catalane, le plan *Barcelona Ciutat Refugi* s'est construit pour répondre à l'incertitude de la situation dans laquelle se trouvait la ville, attendant des arrivées de personnes exilées qui n'avaient pas lieu au début de notre période d'enquête. Les propos suivants issus de la plateforme *Barcelona Ciutat Refugi* en sont illustratifs :

⁵⁴ Nous analyserons en détails la structuration des collectifs « citoyens », leurs actions et leurs interactions avec la municipalité dans les chapitres 3 et 4.

« [...] the central government's paralysis and lack of information and coordination with regional and local authorities are not only preventing us from gearing up for the arrival of refugees but also creating expectations that are not being met, similar to the situation that arose in the autumn of 2015, when Spain was preparing to receive a high number of refugees relocated from Italy and Greece who did not arrive.

It is in this context of uncertainty that the "Barcelona, Refuge City" plan is anticipating events and preparing the city to respond effectively to any scenario : a standard number of people arriving under the European quotas, a massive number of people arriving under unforeseen circumstances or a constant flow of individuals and families arriving out of the blue. » (Ajuntament de Barcelona, 2015b)

Similairement à Paris, le projet barcelonais de « ville-refuge » a ainsi été conçu dans l'idée de pouvoir s'adapter aux changements de situation migratoire. Une anticipation et une adaptation cependant questionnables au regard de la saturation croissante du système de réception et de la précarisation vécue par de nombreuses personnes exilées à Barcelone, tout particulièrement à partir de 2018.

2.1.3. Créer un acteur collectif autonome

Enfin, l'instrument projet offre aux municipalités la possibilité de répondre - au moins symboliquement - au problème de dépendance qu'elles ont vis-à-vis de l'État au regard des enjeux migratoires. Bien que sans compétences directes dans ce domaine, Barcelone et Paris souhaitent acquérir une nouvelle place dans la gouvernance de l'immigration et de l'asile et tentent de se constituer comme des actrices légitimes et capables de co-gouverner cette question. En 2015, Anne Hidalgo déclare par exemple que « Paris est une ville-monde et doit relever à ce titre le défi de la migration et de l'accueil des populations vulnérables ou menacées » et qu'elle vient ainsi de signer une tribune « pour que les grandes villes européennes jouent un rôle actif dans les travaux actuellement menés par la Commission européenne et les gouvernements pour élaborer le programme européen en matière de migration » (Hidalgo, 2015a). De son côté, l'*Ajuntament* de Barcelone met en valeur de rôle des villes et de l'échelle locale dans les processus de réception : « *It is the States that are deciding on asylum though it is cities that are giving shelter* » (Ajuntament de Barcelona, 2015a). Face à des gouvernements nationaux parfois nettement opposés à leurs propositions - surtout dans le cas de Barcelone -, ces municipalités étaient à la recherche d'une forme d'autonomie.

L'instrument projet leur permet alors de constituer une entité propre, un acteur collectif à part entière. Gilles Pinson l'explique de la manière suivante :

« L'instrument du projet est censé conduire à l'autonomie, car, d'abord, il permet à l'acteur, au groupe ou au territoire impliqué de développer une capacité d'auto-analyse et une propension à la réflexivité, conçues comme le moyen de mieux

s'inscrire dans son environnement. Il permet aussi de constituer des territoires en acteurs collectifs, car le processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet est basé sur la multiplication et le maintien dans le temps des interactions entre groupes et acteurs. L'effort constant de mobilisation sociale est donc censé instituer des systèmes d'acteurs pérennes. » (Pinson, 2005 : 215)

Mais au-delà du système d'acteurs, du collectif et des soutiens que les municipalités construisent et qui leur permettent d'obtenir une certaine robustesse et de faire davantage poids face à des institutions politiques comme l'État ou l'UE, la démarche projet procède d'une logique fondamentalement volontariste : c'est par la seule volonté finale de la municipalité que le projet advient, mettant à l'œuvre « un sujet politique et une identité collective » (Pinson, 2005 : 215). Dans le cas de Paris et Barcelone, la « ville-refuge » devient un sujet politique en tant que tel, en développant un projet de politique municipale de réception des personnes exilées, indépendamment de la volonté de l'État. C'est au nom de ce sujet politique que les deux municipalités contractent des alliances et des partenariats, auprès d'autres « villes accueillantes » notamment, et interviennent sur la scène publique internationale, comme au Vatican ou à l'ONU par exemple⁵⁵.

Dès lors, l'instrument projet, en ce qu'il vise à formaliser et institutionnaliser une intention politique et une identité, participe de la constitution d'un « gouvernement urbain » (Aguilera, 2017) de l'asile et de l'immigration. Le travail de gouvernement implique « une stratégie, un programme d'action » (Aguilera, 2012 : 104). Contrairement à la régulation, le fait de gouverner comporte une ambition d'évolution, de changement d'état, en « imprim[ant] une direction à la collectivité » (Warin, 1996 : 40). Les ambitions de « ville-refuge » de Barcelone et Paris correspondent à cette démarche, le projet en tant qu'instrument leur permettant de mettre en œuvre leurs ambitions, leurs volontés politiques : tout en « d'opérationnalis[ant] une intention », le projet révèle chez l'acteur à son origine « une capacité à fixer un cap », à affirmer « un leadership politique » et à « se rend[re] visible et se positionne[r] dans son environnement par le projet » (Pinson, 2005 : 212). L'opérationnalisation du projet de la « ville-refuge » se matérialise par les plans « d'accueil » de Paris et Barcelone, qui formalisent et traduisent ainsi leurs intentions à travers un programme d'action. Le changement de cap, de direction, qu'implique la « ville-refuge » en tant que projet politique s'observe quant à lui dans la proposition de ces municipalités de modifier le mode de gouvernement actuel des enjeux de réception des personnes migrantes, en intégrant désormais les villes dans la discussion, aux côtés des États et de l'UE.

Ainsi, c'est la tension même qui est au cœur du projet en tant qu'instrument d'action publique, entre l'affirmation d'une volonté politique et une modalité d'organisation souple, sans cesse mouvante et en interaction, qui permet aux municipalités de Paris et Barcelone de répondre aux enjeux et aux contraintes qu'elles rencontrent au regard de la réception des personnes exilées sur leurs territoires. Le projet politique comporte également l'avantage de s'emparer d'un problème public pour en faire un objet positif, désirable, ou *a minima* moins problématique. En effet, il

⁵⁵ Le prolongement du projet de la « ville-refuge » au-delà de l'échelle municipale fera l'objet du chapitre 6.

propose un nouvel horizon, donne une impulsion dynamique pour sortir d'une situation problématique et opère un processus de ré-enchantement de cette dernière, en transformant ici une situation sociosanitaire préoccupante en une opportunité de renouveau politique pour la municipalité et de développement – économique, social, culturel – pour le territoire local.

2.2. Légitimer les politiques municipales « d'accueil » par la morale et l'histoire

Se pose dès lors la question de la légitimation de ce projet politique, et donc du nouveau rôle que ces municipalités se proposent de tenir dans le gouvernement des enjeux d'asile et d'immigration. Pour soutenir et faire accepter le projet, les acteurs politiques travaillent à « favoriser l'émergence d'un contexte institutionnel – valeurs, normes, règles du jeu, identités – au sein duquel les interactions de projet peuvent s'épanouir » (Pinson, 2005 : 27). Ils développent ainsi tout un ensemble de discours, de rhéoriques et d'images spécifiques qui constitue l'univers politique du projet et auquel les acteurs peuvent se rattacher, s'identifier. Pour Paris et Barcelone, les images et les discours sont essentiels pour persuader leur environnement du bien-fondé de leur projet « d'accueil », alors même que les enjeux migratoires se situent relativement hors de leur pré carré. Pour contrebalancer cette fragile légitimité politique des municipalités dans le gouvernement des enjeux migratoires, produire « un alignement cognitif » (Pinson, 2005 : 210) des acteurs est donc primordial. Les discours des acteurs politiques n'ont rien d'anecdotique dans la construction d'une politique publique en devenir, car ils possèdent une dimension performative, en tant que « langage d'institution » (Bourdieu, 1982) investi d'une certaine autorité. Le simple processus de nomination d'un objet par les acteurs politiques et institutionnels mène à une construction du réel : produire un discours structure la vision du monde des acteurs qui l'écoutent, et en retour, structure le monde-même lorsque ces acteurs le considèrent comme légitime et donc y adhèrent. C'est ce langage d'institution et ses effets que nous souhaitons analyser ici.

Nous allons donc interroger la manière dont les équipes municipales barcelonaise et parisienne ont construit tout un imaginaire politique, pour mobiliser les acteurs et la population locale autour de leurs projets de « ville-refuge ». Au-delà du processus mélioratif opéré par le projet vis-à-vis d'un problème public, les valeurs et les discours visent également à légitimer le nouveau rôle que ces municipalités entendent jouer dans la gouvernance de l'asile et de l'immigration. Au sein des discours des équipes municipales de Paris et Barcelone, deux procédés argumentatifs récurrents ont été identifiés : le recours à la morale (2.2.1.) et la mobilisation de références au passé et à la tradition (2.2.2.). L'étude de ces procédés nous permettra de questionner les similitudes et les différences de perception et de conception de la « ville-refuge » entre les deux municipalités étudiées et de mieux saisir la place et le rôle de ces registres dans la construction d'une politique municipale en devenir.

2.2.1. Le développement d'une économie morale de « l'hospitalité » municipale

Lorsque l'on observe les discours des politiques - mais aussi des associations et des soutiens des personnes exilées -, les valeurs morales sont omniprésentes et permettent de mettre en lumière de manière saillante et sensible les différentes conceptions et perceptions de la « ville-refuge ». Dans cette partie, notre regard portera uniquement sur leur mobilisation par le personnel politique, en tant que stratégie discursive⁵⁶ de légitimation de leurs politiques municipales de réception. Comme l'explique Didier Fassin, les sentiments moraux constituent des mécanismes clefs des politiques contemporaines, car ils servent de critère de légitimation des pratiques, particulièrement lorsqu'il s'agit de politiques concernant les personnes les plus démunies (Fassin, 2010 : 7). Pour saisir la place et le rôle de ces rhétoriques de « l'accueil », le concept d'*économie morale* nous apparaît utile, en ce qu'il permet de questionner la production et l'utilisation de valeurs et de normes morales dans un contexte social déterminé (Fassin & Eideliman, 2012 : 12). Nous estimons que les municipalités de Paris et Barcelone ont en effet travaillé à constituer « un ensemble de valeurs, de sentiments et d'émotions [...] comme dominant, légitime et évident dans un cadre historique, politique et social donné » (Fassin & Eideliman, 2012 : 12). Détaillons dans un premier temps les discours des équipes municipales et la place qu'y occupent les valeurs morales, avant d'en questionner les effets.

Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse de discours des pouvoirs exécutifs locaux, en collectant les prises de parole publiques de la maire de Paris, Anne Hidalgo, et de la maire de Barcelone, Ada Colau, ainsi que de certain-s de leurs adjoint-es en charge des enjeux de réception des personnes migrantes. Les principaux matériaux sont des interviews données dans les médias français et espagnols – radio et presse quotidienne nationale, régionale et locale -, des extraits de débats de conseils municipaux, ainsi que des publications sur le réseau social Facebook, parus entre 2015 et 2018. Des analyses lexicométriques ont été menées sur un corpus total de 68 709 mots à l'aide du logiciel libre IRaMuTeQ, et complétées par différents temps d'enquête ethnographique à Paris et à Barcelone. Afin d'uniformiser le traitement fait des corpus français et espagnol, nous avons personnellement traduit les discours de l'exécutif barcelonais du castillan ou du catalan vers le français.

Méthodes d'analyse du discours des villes : le logiciel IRaMuTeQ

Développé par Pierre Ratinaud, IRaMuTeQ – dont l'acronyme signifie « Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires » - est un logiciel libre de lexico- et textométrie, s'appuyant sur R,

⁵⁶ Nous aborderons en détails la réappropriation critique qui en est faite par les mouvements de soutien aux personnes migrantes dans le chapitre 4.

Python et Lexique 3 pour proposer un ensemble d'outils de traitement permettant l'analyse et la description de corpus de texte : statistiques textuelles, AFC, classification selon la méthode Reinert, analyse de similitudes, nuage de mots. Nous mobiliserons dans cette sous-partie les résultats des analyses de statistiques textuelles et de la classification selon la méthode Reinert menées sur nos corpus. Cette dernière méthode d'analyse est plus connue sous le nom de méthode de classification d'Alceste, conçue par Max Reinert à la fin des années 1970 et implémentée dans un logiciel du même nom. Pour des raisons de propriété intellectuelle, Pierre Ratinaud dut changer cette terminologie dans son logiciel libre et choisit la dénomination de « classification méthode Reinert ». Dans ce type d'analyse, le vocabulaire contenu dans les textes est lemmatisé - les verbes sont ramenés à l'infinitif, les noms au singulier et les adjectifs au masculin singulier. Seules les formes pleines - les noms, les adjectifs, les verbes⁵⁷ - participent à l'analyse. Après avoir analysé la racine et la fréquence des mots, le logiciel découpe ensuite le texte en segments, puis ordonne ces derniers selon leur opposition. L'objectif est de proposer une classification des textes en fonction de la proximité du lexique qui les compose. Les classes terminales obtenues représentent donc des ensembles de phrases qui ont tendance à contenir les mêmes mots : elles constituent les classes de sens les plus significatives du corpus. Cette analyse permet de dégager les grands thèmes dominants abordés dans nos corpus cités précédemment.

Nous avons commencé par réaliser une analyse statistique sur nos deux corpus de discours pour connaître les occurrences de chaque mot, en sélectionnant les noms et les adjectifs. Dans le cas parisien, différents mots-clés ressortent nettement, tels que « l'humanité », le devoir « d'hospitalité » ou encore le couple de termes « dignité/indignité ». En témoignent les extraits suivants :

Anne Hidalgo, Maire de Paris :

« [...] Ensemble, nous nous battons sans trêve pour que Paris se montre digne de tous les Parisiens, pour qu'elle demeure une ville refuge, juste, humaine et solidaire. » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2015a)

« 5.000 migrants hébergés en trois mois, grâce au centre d'accueil humanitaire de La Chapelle. [...] Nous pouvons tous être fiers de ce dispositif à la fois digne et humain » (Hidalgo, 2017a)

Dominique Versini, adjointe à la maire de Paris :

⁵⁷ Nous avons choisi d'exclure ici les adverbes pour une lecture simplifiée des résultats.

« [...] il faut garder en tête l'humanisme, des migrants arrivent et ils ont traversé des pays, ils ont parfois subi des sévices très graves, des tortures, c'est vrai qu'il y a aussi des gens qui fuient la misère parce qu'il n'est plus possible de vivre dans leur pays [...]. Je plaide pour que le gouvernement ait une politique humaniste [...] et je pense qu'il faut maintenant mettre un peu plus d'humanité ici » (France Info, 2018)

La question de la dignité/indignité est centrale dans les discours de la maire de Paris, et tout particulièrement dans ses publications Facebook. En effet, ces termes font partie des adjectifs les plus utilisés sur ce réseau par Anne Hidalgo, juste après « humanitaire » et « parisien », tandis qu'au Conseil municipal et départemental, les principaux adjectifs sont ceux de « mineur » et « jeune ». Cette différence s'explique assez simplement par le fait que les débats du Conseil municipal, bien que publics, ne sont pas des discours destinés à l'ensemble de la société : il s'agit avant tout de débats entre élu-es et représentant-es d'administration devant aboutir au vote des orientations politiques de la ville de Paris. Les propos portent donc davantage sur les questions de compétences légales, et la question de la réception des jeunes et des mineurs relève à ce titre de la responsabilité du département⁵⁸. Facebook apparaît ainsi comme un espace davantage dédié à une communication politique plus libre et personnalisée (Enli & Skogerbø, 2013), où les valeurs morales sont donc plus présentes.

Les mots choisis par la maire de Barcelone et par ses adjoints responsables des questions migratoires sont alors quelque peu différents de ceux de la Ville de Paris, comme en témoigne les extraits suivants :

« [...] Bien que cela relève de la compétence des États et de l'Europe, nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour participer à un réseau de villes-refuges. Nous voulons des villes attachées aux droits de l'homme et à la vie, des villes dont nous pouvons être fiers. » (Colau, 2015)

« [...] L'Europe est à la croisée des chemins et doit choisir entre l'accueil de personnes en quête de refuge ou l'accueil de nouvelles formes de fascisme et de xénophobie. » (Colau, 2016d)

« Depuis les villes d'Europe, nous voulons envoyer un message au monde entier : nous avons profondément honte de voir comment les êtres humains sans refuge meurent en voulant sauver leur vie aux portes de notre maison. [...] Barcelone est préparée depuis des mois pour accueillir des personnes qui ne viennent pas à cause de politiques déshumanisées qui ne représentent pas les habitants et habitantes de cette ville. [...] Je suis fier d'une ville qui se rebelle contre l'injustice et qui est organisée pour montrer au monde son engagement en faveur de la vie et des droits de l'homme » (Colau, 2016a)

⁵⁸ Paris est un cas spécifique au regard du droit français, car la municipalité et le département sont rassemblés au sein d'une même entité politique et administrative.

En écho aux propos de la maire de Paris cités précédemment, ces extraits de discours d'Ada Colau témoignent d'une même revendication d'humanisme, à travers les références aux « droits de l'homme », à la protection de « la vie », aux luttes contre les « politiques déshumanisées » et « l'injustice ». Cependant, les mots-clés des discours d'Ada Colau ne sont pas les mêmes qu'à Paris. En effet, une analyse statistique des occurrences réalisée sur notre corpus montre une nette présence des termes « européen », « municipal » et « international » parmi les dix adjectifs les plus mobilisés, à côté des termes « humanitaire », « solidaire » et « humain ». Cela témoigne d'une plus large contextualisation géopolitique de la question de réception des personnes migrantes dans le cas du corpus barcelonais : le cadrage proposé en fait un problème avant tout de politique européenne. Aucune référence à la question de la dignité n'est faite ici, contrairement à Paris, ce qui semble souligner par contraste combien ce terme est lié à la question des campements dans la capitale française, soit un problème que Barcelone ne connaît pas.

Nous avons alors souhaité poursuivre l'analyse en ne nous intéressant plus seulement aux mots-clés de « l'accueil », mais également aux champs lexicaux mobilisés pour décrire ce dernier. Par ce biais, nous souhaitons en savoir plus sur la place prise par les valeurs morales dans ces discours. Pour ce faire, nous nous appuyons sur une approche lexicométrique via la méthode Reinert à l'aide d'IraMuTeQ. Concernant le cas parisien, la méthode Reinert fait apparaître quatre classes de discours, quatre thématiques, abordant la question de la gestion des populations migrantes dans la capitale française. Elles sont représentées sous la forme du dendrogramme ci-dessous :

Les quatre thèmes dominants des discours de l'exécutif parisien

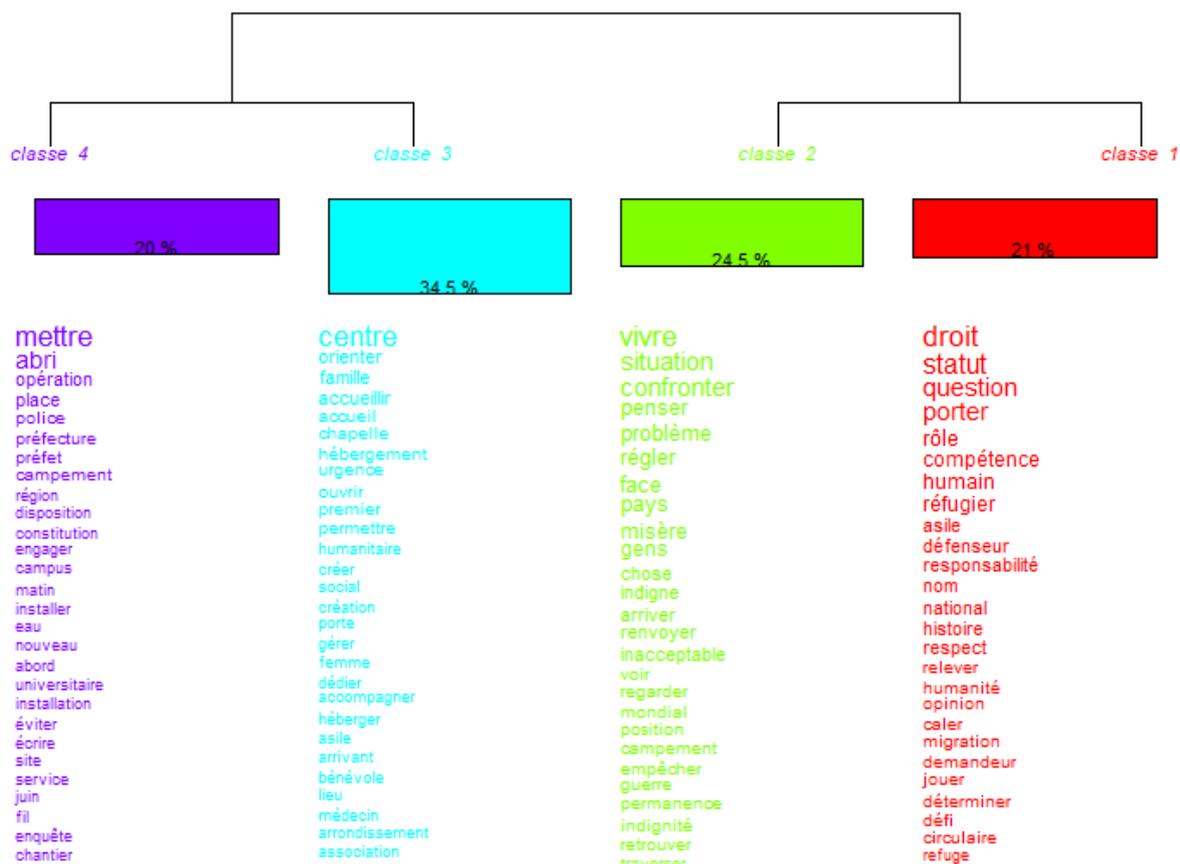


Fig. 8 : Dendrogramme représentant les principaux thèmes abordés dans les discours publics de la Ville de Paris entre 2015 et 2018

Nos quatre classes sont divisées en deux branches, correspondant à deux grandes catégories. Les classes 4 et 3 représentent les actions, les dispositifs concrets réalisés dans la ville. Plus précisément, la classe 4 concerne les « mises à l'abri » : il s'agit d'opérations coordonnées par la Préfecture de Police de Paris, la Préfecture d'Île-de-France, la Ville de Paris et des associations, destinées à envoyer dans des centres d'hébergement d'urgence les personnes migrantes rassemblées en campement sur la voie publique. On notera que l'expression « mise à l'abri » est particulièrement propre aux discours institutionnels, de nombreux-ses militant-es d'associations et de collectifs préférant parler « d'évacuation », voire de « raffles », au vu du nombre de personnes qui ne bénéficient pas d'un hébergement à la suite de ces opérations, voire qui sont même emmenées en centre de rétention administrative (CRA)⁵⁹. La classe 3 concerne ensuite le Centre de premier accueil de la Chapelle (CPA), aussi appelé centre humanitaire Hidalgo, qui a été créé en novembre 2016 et a fermé ses portes au printemps 2018. Ce centre, co-géré initialement par la Ville de Paris et les

⁵⁹ Concernant les violences subies par les personnes exilées et les effets d'exclusion et de contrôle produits par des dispositifs de gestion de ces publics, se reporter au chapitre 5.

associations Emmaüs Solidarité et Utopia 56, a été l'incarnation de la volonté de la Ville de mettre en œuvre une politique municipale de gestion des personnes migrantes. Ce dispositif a finalement vu le jour, malgré d'importantes tensions avec l'État à ce sujet⁶⁰.

Ensuite, les classes 1 et 2 représentent des valeurs de contextualisation parsemées d'enjeux moraux. La classe 2 permet de décrire un contexte humanitaire – « misère », « indigne », « inacceptable », « guerre », « campement » -, quand la classe 1 correspond à un impératif d'action aux justifications plurielles : « droit », « responsabilité », « défenseur », « histoire », « refuge », « défi », « humanité ». Ces deux classes constituent 45.5% des discours publics analysés ici, ce qui nous permet d'observer combien la place des valeurs mobilisées pour décrire la situation est conséquente face à celle consacrée aux dispositifs d'action concrets.

La même analyse lexicométrique a été appliquée au corpus constitué pour le cas de Barcelone, et les résultats sont les suivants :

Les cinq thèmes dominants des discours de l'exécutif barcelonais

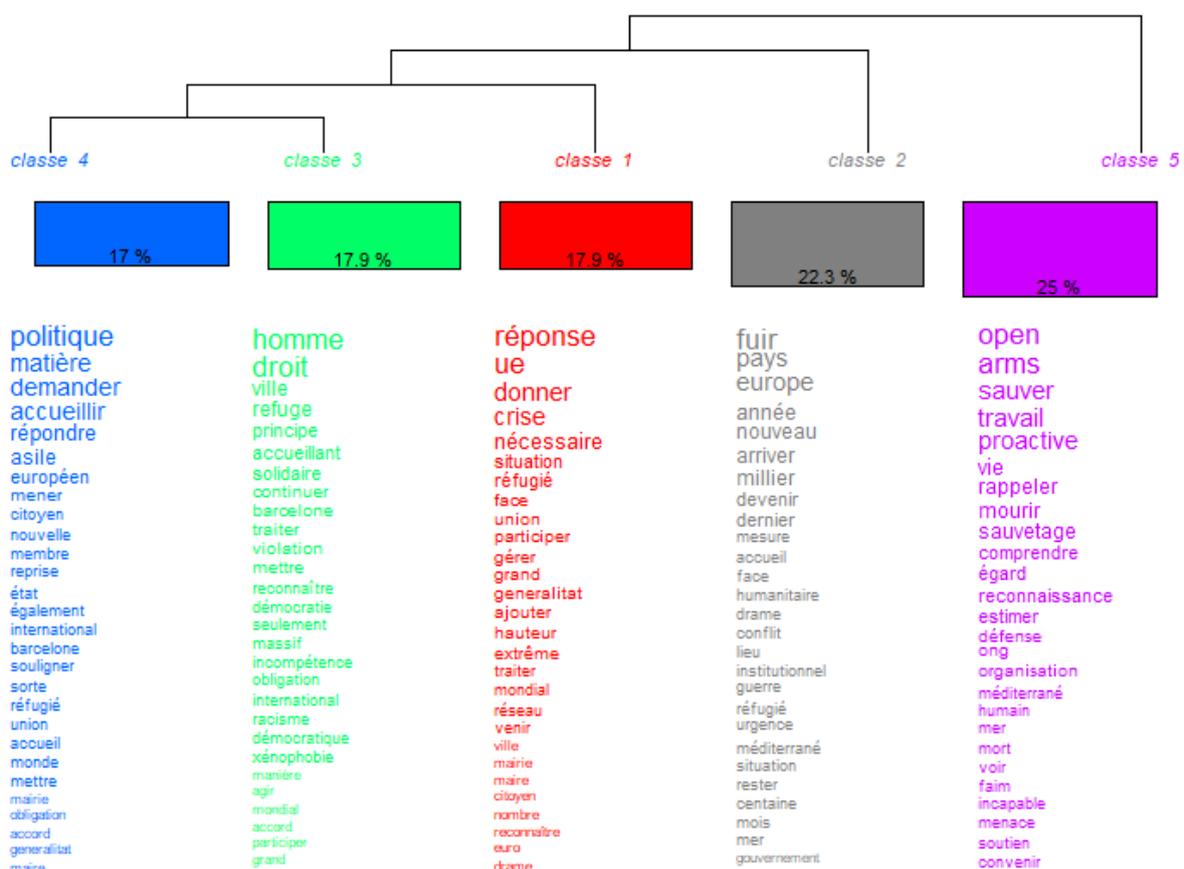


Fig. 9 : Dendrogramme représentant les principaux thèmes abordés dans les discours publics de l'Ajuntament de Barcelone entre 2015 et 2018

⁶⁰ L'État participait aux frais de fonctionnement du dispositif à hauteur de 80%, mais nous reviendrons plus en détails sur l'histoire politique du CPA et son fonctionnement dans le chapitre 5.

Le dendrogramme obtenu ci-dessus fait alors apparaître cinq classes thématiques. La classe 5 est à part et concerne la question du sauvetage en Méditerranée et plus spécifiquement celle de l'ONG Proactiva Open Arms, cette association catalane ayant fait l'objet de nombreuses discussions lors des séances du Conseil municipal qui souhaitait la soutenir matériellement et symboliquement via l'attribution d'une médaille du mérite civique en 2018. Les autres classes se divisent en deux branches : la classe 2 représente la situation humanitaire globale – « fuir », « conflit », « drame », « humanitaire », « urgence » -, quand les classes 1, 3 et 4 concernent la sphère politique. Plus en détail, la classe 1 correspond à la dénonciation politique – « crise », « réponse », « nécessaire », « UE » -, puis les classes 3 et 4 sont les réponses politiques : la classe 4 concerne le système politique global – « politique », « matière », « asile », « européen », « Etat » - et la classe 3 les justifications d'action politique – « refuge », « accueillant », « solidaire », « obligation », « démocratie », « racisme », et l'on devine en premier « droit » de l'« homme ».

Cette analyse lexicométrique vient confirmer les premières pistes dégagées par l'analyse des occurrences. Ici les classes de ce dendrogramme représentent des thématiques bien plus généralistes que dans le cas parisien. Hormis la classe 5 et les termes « Barcelone » ou « Generalitat »⁶¹, rien ne nous rattache à une situation spécifiquement barcelonaise ou même espagnole, quand la moitié des classes thématiques à Paris concernaient le Centre humanitaire Hidalgo, les campements dans la capitale et les mises à l'abri. Les valeurs morales mobilisées par la maire de Barcelone conservent alors une dimension plus globale, plus universelle, et elles sont également plus diffuses dans chaque classe - la classe 3 restant la plus importante. Ainsi, et notamment par l'importante mobilisation des références à l'Europe, les discours d'Ada Colau et son équipe inscrivent la question de l'accueil dans une problématique plus large, celle des valeurs de l'Europe, en soulignant l'opposition grandissante entre, d'un côté, le respect des droits de l'homme et la solidarité, et de l'autre, l'inaction de l'UE accompagnée de la montée de la xénophobie et des nationalismes. Cette rhétorique argumentative est bien moins présente dans les propos de la Ville de Paris. Cependant, ces deux métropoles se retrouvent amplement sur la mobilisation du registre de l'humanisme, en ayant largement recours aux termes « humanité », « humain », « solidarité », en insistant sur le devoir d'« accueillir » et d'être un « refuge ». Bien que le cadrage du problème puisse légèrement différer d'une ville à l'autre, toutes deux s'inscrivent dans une même conceptualisation de la « ville-refuge », hospitalière et humaniste, « comme territoire de protection alternatif à l'État » (Boudou, 2018) et mobilisent les mêmes étiquettes, les mêmes labels de « ville accueillante » - *ciudad acogedora* - et de « ville-refuge » - *ciudad refugio* -, notamment sous forme de hashtag sur les réseaux sociaux. Ces discours visent notamment à marquer leur différence vis-à-vis des gouvernements centraux et de l'UE, et dès lors à affirmer une forme d'autonomie, au moins symbolique, comme en témoigne les propos suivants de Ramon Sanahuja, ancien Director d'Atenció i Acollida a Immigració de l'*Ajuntament* de Barcelone :

⁶¹ La Generalitat de Catalunya est l'institution politique représentant la communauté autonome de Catalogne.

« Si vous écoutez ce que disent les États, ils sont très réactifs et conservateurs sur ces questions. Ils ont un discours de souveraineté nationale qui se situe au niveau de l'État. Nous, au niveau municipal, nous avons un discours très différent, celui de la citoyenneté, du voisin, de la coexistence, de l'intégration, et ces discours, les États ne les ont pas. Il suffit de voir ce que dit Macron en ce moment, sur les menaces qui pèsent sur notre mode de vie, nos valeurs, mon Dieu... Alors, il est logique que les villes fassent entendre leurs voix, qu'elles fassent entendre un autre discours sur l'immigration et le refuge [...]. Les citoyens disent : « non non non, nous cohabitons ensemble ici, nous sommes différents, nous sommes tous des citoyens de Barcelone, l'immigration nous aide à grandir, etc. ». C'est une vision différente, mais je pense qu'il est logique que les villes fassent entendre leurs voix et fassent connaître un autre discours alternatif. »⁶²

Le registre moral opère ici une double fonction de fédération des différents acteurs autour du projet « d'accueil » municipal, et de légitimation de cette démarche des villes qui, à défaut d'autonomie législative et politique, trouvent d'autres arguments pour convaincre du bien-fondé de leur projet. Barcelone comme Paris ont ainsi toutes deux développé une économie morale de l'hospitalité municipale, servant de cadrage à leurs politiques de réception et auquel les acteurs peuvent se référer. En construisant un socle de valeurs telles que l'humanisme, la solidarité et la dignité, elles ont élaboré une identité politique propre qui vise à la distinguer, les autonomiser du positionnement des États et de l'UE, en prenant le contre-pied des approches sécuritaires et juridiques des enjeux migratoires contemporains.

2.2.2. Construire une mythologie de la « ville-refuge »

Au sein des discours des équipes municipales parisiennes et barcelonaises, un élément rhétorique est particulièrement récurrent : les nombreuses références à une hospitalité passée, à une « tradition », une histoire de l'accueil, présentée comme constitutive de l'identité de la ville. Ces références à un certain passé hospitalier sont au fondement d'une logique de légitimation des municipalités⁶³ pour défendre les projets d'accueil actuels à l'échelle de la ville, en tentant de faire de ces derniers des « devoirs » hérités du poids moral de la tradition.

Accueillir des personnes en exil n'est pas une question récente pour les villes. Les cités de la Grèce antique abritaient déjà des étrangers entre leurs murs, la figure emblématique étant celle du métèque « utile économiquement et indésirable socialement » (Agiar, 2019 : 93). À travers

⁶² Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan en visioconférence le 13/11/2020.

⁶³ Cette même logique argumentative se retrouve également de manière significative dans les discours des habitant-es, plus encore que dans ceux des associations, tout particulièrement sur le terrain barcelonais, pour expliquer leurs mobilisations. Nous aborderons cette question dans le chapitre 4.

l'histoire, les pays européens ont connu des épisodes migratoires parfois intenses, causés par des événements majeurs tels que les guerres napoléoniennes, la révolution bolchévique de 1917 ou encore la guerre civile espagnole de 1936-1939. Mais comment cela s'est-il matérialisé au niveau des villes ? Ces dernières ont-elles déjà mis en place une action publique locale spécifique pour recevoir un important nombre d'arrivant-es par le passé ? À quoi font référence les agents rencontrés à Barcelone et à Paris lorsqu'ils mentionnent la « tradition d'hospitalité » de leurs villes ? Gilles Pinson note que « les démarches de projet de ville sont souvent accompagnées d'efforts visant à reconstituer et à interpréter l'histoire de la ville en question pour y retrouver ce qui fait son « génie », les avantages comparatifs propres à son équation sociale et économique » (Pinson, 2005 : 216). Nous souhaitons montrer dans cette partie la mobilisation des références à l'histoire et à la tradition dans le discours des municipalités (2.2 .2.1) et interroger en quoi cette logique historique participe à l'élaboration d'un nouveau champ d'action publique locale (2.2 .2.2). Tout au long de notre démonstration, nous avons souhaité attirer l'attention sur des épisodes migratoires spécifiques afin d'interroger la mise en œuvre de politiques municipales de gestion des exilé-es par le passé et mettre en lumière le processus de construction historique de « ville-refuge » par les municipalités, qui sélectionnent des épisodes précis, les présentent sous un certain jour, et en oublient d'autres. Une construction historique qui participe à la fois à la légitimation des politiques municipales de réception et au développement de l'identité de la « ville-refuge ».

2.2.2.1. Donner un sens à l'histoire politique et migratoire de la ville

De nombreux termes et expressions tentent d'inscrire les actions de nos deux municipalités dans une temporalité longue, tout comme la convocation d'épisodes migratoires passés bien précis. Nous allons les détailler dans cette section⁶⁴ avant de nous interroger sur les effets rhétoriques qu'entraîne la mobilisation de telles références dans un second temps. Commençons par le cas parisien⁶⁵. Lorsque l'on se penche sur les différents discours publics de membres de l'exécutif parisien, les références à une « tradition d'accueil » ou « d'hospitalité » sont récurrentes. Sur les réseaux sociaux, cette expression est régulièrement mobilisée par la maire de Paris, comme l'illustrent par exemple ces deux publications :

14 février 2017 :

« 5.000 migrants hébergés en trois mois, grâce au centre d'accueil humanitaire de La Chapelle [...]. Nous pouvons tous être fiers de ce dispositif à la fois digne et humain, qui prévient les campements de rue et est fidèle à notre *tradition d'accueil*. » (Hidalgo, 2017a)

⁶⁴ Ces termes seront mis en italique dans les citations sélectionnées pour plus de visibilité.

⁶⁵ Cette partie se fonde essentiellement sur un travail d'analyse des archives publiques du Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP) et des comptes-rendus des débats au Conseil de Paris. Nous remercions vivement les archivistes du CASVP pour le temps qu'ils nous ont accordé et les précieuses informations qu'ils nous ont transmises.

18 décembre 2017 :

« Depuis le début de la crise migratoire, il y a trois ans, vous êtes des centaines de Parisien.ne.s à vous être mobilisé.e.s aux côtés des associations et des agents municipaux pour permettre un accueil digne et humain des personnes qui sont venues trouver refuge dans notre ville. [...] Soyez fiers de ces actions accomplies et d'avoir porté haut la *tradition d'accueil et d'hospitalité* qui a *toujours* fait la force de Paris. » (Hidalgo, 2017b)

Bien que l'expression entière de « tradition d'accueil » n'apparaisse que tardivement dans les publications de la maire au regard du début des événements migratoires, les références au passé et à l'histoire d'accueil de la ville en général commencent quant à elles dès 2015, en mentionnant notamment régulièrement les arrivées de personnes originaires du Vietnam, du Laos et du Cambodge à la toute fin des années 1970.

L'idéal-type d'une réception parisienne : le cas des *boat-people* ou l'accueil choisi

Force est de constater que pour le XX^e siècle, s'il existe certes des arrivées ponctuelles de réfugiés - les « Russes-blancs » dans les années 1920, les Espagnols dans les années 1930, ou encore les Hongrois en 1956 - , la prise en charge des réfugiés du Sud-Est asiatique semble être un épisode exceptionnel dans l'histoire migratoire et administrative parisienne, si ce n'est française (Akoka, 2016, 2018), tant par son ampleur - plus de 150 000 arrivées entre 1979 et 1986, soit un chiffre jamais atteint depuis - que par le dispositif de réception inédit mis en place⁶⁶.

L'arrivée des réfugiés du Sud-est asiatique s'est déroulée de la manière suivante. Ces derniers étaient issus majoritairement du Vietnam, du Cambodge et du Laos. Au Vietnam, après le départ de l'armée américaine du Vietnam en 1973 suite à la signature des accords de Paris, la voie était ouverte au Vietminh pour unifier le pays sous son égide marxiste-léniniste. En 1975, la prise de Saïgon clôture un conflit débuté au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La confiscation des moyens de production du sud-Vietnam, la réquisition de denrées, la répression à l'égard des dissidents, les difficultés économiques liées à l'arrêt de l'aide soviétique, poussent bientôt près de deux millions de personnes à l'émigration. De l'autre côté, au Cambodge, les Khmers rouges accèdent au pouvoir en 1975 après

⁶⁶ Il s'agit également de la vague d'immigration qui a engendré le plus de documents administratifs à l'échelle de la capitale (Normand & Quérel, 2017). L'accueil des rapatriés d'Algérie et de Madagascar a également engendré une très importante quantité de documents administratifs, mais nous n'avons pas choisi d'inclure ces événements dans notre analyse, le statut juridique des rapatriés (ressortissant français) étant différent de celui des personnes migrantes actuelles (nationalités étrangères) et ne leur permettant pas de demander l'asile en France donc.

plusieurs années de guerre civile et mettent en place un régime dictatorial communiste. Puis en 1979, l'armée vietnamienne les renverse et toute une partie de la population se mit alors à fuir massivement la misère et la répression politique. Le phénomène migratoire qui secoue l'Asie du Sud-est bénéficie alors d'une couverture médiatique internationale importante : sur fond de guerre froide, le drame de populations fuyant avec des moyens dérisoires les dictatures communistes nourrit des images spectaculaires de bateaux précaires où s'entassent des centaines de migrants, d'où le terme de *boat-people*.

La Ville de Paris, dotée depuis 1977 d'un maire, va s'adjuger un rôle plus important que prévu. Elle accueille 1 500 personnes en plus des 5000 prévues initialement par le gouvernement. La Ville engage alors des moyens exceptionnels. Jacques Chirac, son maire, décide « d'offrir sa contribution à l'effort commun » (Conseil municipal et départemental de Paris, 1979), en proposant d'affréter un bateau capable de porter secours à près de 2 000 personnes. Une ligne budgétaire spécifique pour organiser cet accueil voit le jour, et un Comité parisien d'aide aux réfugiés est créé, composé d'élus de chacun des groupes du Conseil de Paris et de membres de l'administration, présidé par le président de la Croix Rouge. Au bateau sont finalement préférés des avions des compagnies UTA et Air France qui durant tout l'été 1979 font les voyages pour transporter plus de 1 600 réfugiés d'Asie du Sud Est. Le Bureau d'aide sociale - l'ancêtre du CASVP - en accueille plus de 1 400 dans ses structures, avec le concours de la Croix Rouge, de France Terre d'Asile, de l'Assistance publique, du ministère de l'Intérieur, de la Préfecture de police, du Samu de Paris et de nombreux bénévoles (Centre d'action sociale de la Ville de Paris, 2017).

Sur Facebook à nouveau, Anne Hidalgo déclare en septembre 2015 que « Paris est solidaire au nom de *son histoire* et au nom de ses valeurs » (Hidalgo, 2015b), puis le répète dans le Plan de mobilisation de la communauté de Paris : il convient de « [...] replacer la situation actuelle dans la *tradition d'accueil* de la Ville de Paris. Il s'agira de mettre en valeur toute la richesse que les migrations antérieures et parmi elles les vagues successives de réfugiés ont apportée à la collectivité parisienne » (Ville de Paris, 2015 : 22). Quelques mois auparavant, elle tenait les propos suivants dans une interview au journal *Télérama* : « Paris est une ville-monde et doit relever à ce titre le défi de la migration et de l'accueil des populations vulnérables ou menacées. La ville de Paris, et notre pays, ont su *jouer ce rôle à travers l'histoire* » (Hidalgo, 2015a). Trois ans plus tard, en janvier 2018, ces mêmes expressions se retrouvent dans les paroles de la maire lorsque celle-ci déclare à propos du CPA

qu' « avec ce centre, et celui d'Ivry consacré aux familles, *la tradition d'hospitalité* de notre ville a été respectée » (Hidalgo, 2018a)⁶⁷.

Ce vocabulaire d'une mémoire historique de l'accueil parisien fait écho aux propos tenus par les pouvoirs publics locaux à Barcelone. Mais pour ces derniers, ces termes font presque exclusivement référence à un épisode précis de l'histoire de la ville : celui de la réception des personnes fuyant l'avancée des troupes franquistes jusqu'en 1939, puis la fuite massive des Barcelonais-es, condamnés à l'exil dans des pays étrangers.

Organiser la gestion des déplacé-es espagnol-es à Barcelone

La Catalogne a été une terre d'accueil pour plus de 300 000 Espagnol-es qui fuyaient l'avancée des troupes franquistes dans les premières années de la guerre civile (Consell Municipal de Barcelona, 2017b; Ledesma, 1999). En 1938, la Catalogne aurait abrité près d'un million de déplacé-es. La Generalitat de Catalunya mit en place toute une série de mesures en collaboration avec les mairies afin d'assurer la réception, le transport, l'hébergement, l'accès à l'alimentation, aux soins, à l'éducation et à des vêtements pour ces publics.

De son côté, le maire de Barcelone, Hilari Salvadó i Castell, multiplia la construction de nouvelles écoles, l'ouverture de cantines publiques, de logements, notamment au sein des bâtiments municipaux, pour recevoir les nouveaux et nouvelles arrivant-es. Parallèlement, il fit construire de multiples abris antiaériens contre les bombardements, encouragea les habitant-es à en construire elleux-mêmes et développa toute une campagne de sensibilisation pour informer la population de l'existence et de l'importance de ces refuges. Enfin, il multiplia les visites diplomatiques à l'international, notamment à Paris, Londres et Bruxelles, pour visibiliser la situation que vivait Barcelone et demander de l'aide - matérielle, médicale, alimentaire - pour subvenir aux besoins des personnes déplacé-es.

À la chute de Barcelone en 1939 face aux troupes franquistes, plus de 500 000 personnes ont traversé les Pyrénées pour chercher refuge en France, où elles furent reçues dans des conditions misérables, parquées dans des camps (Beauchemin & Ichou, 2016; Dreyfus-Armand, 2016).

⁶⁷ De nombreuses autres références à « la tradition républicaine d'accueil » de la Ville sont également faites lors de multiples séances du Conseil municipal et départemental de Paris (Conseil municipal et départemental de Paris, 2015b, 2017b, 2017g).

Les extraits de discours suivants issus des plateformes *Barcelona Ciutat Refugi* et *Refugee.gen.cat*⁶⁸, appartenant respectivement à l'*Ajuntament* de Barcelone et de la Generalitat de Catalunya, sont particulièrement illustratifs de cette convocation de l'histoire pour appuyer la politique actuelle :

« Accept migrations. They are an inherent part of the human condition. No one abandons or flees their country without good reason. Remember the Catalans who were forced into exile and emigration between 1939 and 1975 and think about the people who are leaving now. Take an interest in the migrants who are already here and in their history and current situation. » (Ajuntament de Barcelona, 2015a)

« In Catalonia we are conscious of the historical debt owed to the international community by the thousands of Catalan men and women obliged to go into exile during the Civil War and the Franco era [...]. [The humanitarian crisis] is felt especially here at home, where we still vividly remember the Civil War and the subsequent dictatorship, as a consequence of which many Catalans had to take the long road to exile. In the light of this reality, [...] Catalonia wishes to take decisions and assume its responsibilities. » (Generalitat de Catalunya, s. d.)

Ces références au double passé d'accueil et d'exil des Barcelonais apparaissent dès le début des prises de positions des autorités locales dans l'espace public à propos des événements migratoires contemporains. Dans l'une de ses toutes premières publications à propos de la « crise migratoire » sur le réseau social Facebook, Ada Colau rappelle en parlant des personnes arrivant aux frontières de l'Europe que « ce pourrait être nous, tout comme nombre de nos grands-parents ont aussi été exilés. »⁶⁹(Colau, 2015). Ces expressions de la mémoire de l'hospitalité et de la fuite se retrouvent également dans les actes du Conseil municipal. L'extrait suivant issu de la session plénière de juillet 2017 rapporte la décision d'opérer deux actes symboliques pour commémorer et réaliser l'identité de « ville-refuge » de Barcelone :

« [Le Conseil Municipal de Barcelone décide] d'organiser un acte institutionnel qui met en évidence le rôle que Barcelone a historiquement joué et continue de jouer en tant que "ville-refuge". Le but de cet événement doit donc être double : commémorer l'accueil fraternel de centaines de milliers de réfugiés espagnols fuyant la barbarie fasciste entre 1936 et 1938 ; et réaffirmer la détermination de la ville et de ses habitants à continuer d'abriter toutes les personnes qui sont

⁶⁸ Ce site internet était l'une des créations du Comité pour l'Accueil des Réfugiés de la Generalitat de Catalogne et avait été conçu « *as a useful tool for giving information about and disseminating the resources available to administrations and institutions alike for citizens as a whole and especially refugee* » (Generalitat de Catalunya, s. d.-b). Au début de notre enquête, nous avons recopié une importante partie des textes et informations disponibles sur cette plateforme. Depuis le printemps 2020, cette plateforme est devenue inaccessible ou a fermé. Nous avons pu la consulter une dernière fois à l'automne 2019.

⁶⁹ Traduit du castillan vers le français par l'auteur.

persécutées et qui doivent fuir leur pays à la recherche d'un refuge »⁷⁰(Consell Municipal de Barcelona, 2017).

L'ensemble de ces discours précédemment exposés développent alors une rhétorique qui lie directement la situation des Catalans, et plus généralement des Espagnols fuyant le franquisme dans les années 1930, et la situation des exilé-es contemporain-es arrivant en Europe. Instituant un cycle du don/contre-don (Mauss, 2007), Barcelone, et plus généralement la Catalogne et l'Espagne, se devrait de rembourser cette « dette historique » envers la communauté internationale - pour reprendre les termes de la Generalitat - en accueillant à son tour des personnes étrangères chez soi. De plus, le partage d'un certain vécu de la guerre, des régimes autoritaires et de l'exil entre migrant-es contemporain-es et Espagnol-es âgé-es ou commémoré-es, devrait impliquer - toujours selon les discours précédemment cités - un sentiment de solidarité immédiate.

Les municipalités de Paris et Barcelone sélectionnent ainsi des épisodes migratoires bien précis de leurs passés pour construire leur tradition de « ville-refuge », où les pouvoirs locaux ont été fortement investis dans la réception des personnes exilées, afin de mettre en valeur la capacité d'organisation de l'échelle municipale vis-à-vis des enjeux migratoires. À l'inverse, elles laissent dans l'oubli d'autres temps migratoires locaux qui ont pourtant également marqué le territoire et les mobilisations des acteurs locaux. Parmi ces pans d'histoire oubliés, nous pouvons mentionner les mouvements de sans-papiers dans les années 1990 à Paris et dans les années 2000 à Barcelone, ou encore plus récemment les arrivées de personnes afghanes dans la capitale française à la fin des années 2000.

Paris a en effet vu arriver un nombre croissant de ressortissant-s afghan-es sur son territoire à cette époque-là. Souvent très jeunes et ne trouvant pas de places d'hébergement, tant dans le système d'accueil destiné aux demandeur-ses d'asile que dans les hébergements d'urgence, ces exilé-es se sont alors regroupé-es en campements épars, essentiellement dans le X^{ème} arrondissement de Paris, autour de la gare de l'Est, le long du canal Saint Martin ou dans le square Villemin par exemple. Bien que leur nombre soit difficilement quantifiable en raison de la précarité et de l'illégalité du statut de beaucoup d'entre elleux, les estimations des acteurs du terrain variaient entre 500 et 1 000 personnes, selon les années (Toix et al., 2011 ; Vitturi, 2010). Sans revenir sur la situation géopolitique de l'Afghanistan et les causes de l'émigration de ses ressortissants, nous pouvons simplement rappeler qu'à cette époque, bien que l'OTAN et les troupes américaines aient réussi à renverser le régime des talibans quelques années plus tôt, la guérilla qui avait suivi leur avait permis d'étendre leur pouvoir dans une large partie du pays. Contrairement au cas des *boat-people* à la fin des années 1970, les pouvoirs publics n'ont pas choisi d'aller chercher les exilé-es afghan-es sur place dans le pays d'origine ou dans les pays de réception voisins : ici, les personnes étaient déjà présentes sur le territoire. Une seconde différence majeure tient au fait que le statut de réfugié était loin d'être accordé d'office aux

⁷⁰ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

Afghan-es, comme cela avait été le cas pour les migrant-es d'Asie du Sud-est. Dès lors, l'accueil qui leur est proposé est bien différent de celui offert à ces dernier-ères.

Face à ces arrivées sur son territoire, nettement visibles, car installées dans l'espace public faute de places d'hébergement, la Ville de Paris était sommée de réagir. L'une des premières mesures prises fut l'ouverture en novembre 2008 du Kiosque « Accueil, orientation et accompagnement des personnes majeures, migrantes et exilées ». Financée par la Ville de Paris, cette nouvelle structure était gérée par France terre d'asile et Emmaüs solidarité. Avec son triple objectif d'information, d'orientation et de suivi sociojuridique, le Kiosque constituait une première étape pour tenter de mieux comprendre la situation de ce public partagé entre demandeurs d'asile, personnes en transit ou bien dublinées, une catégorie alors encore peu connue et donc mal accompagnée (Toix et al., 2011). Seulement, le Kiosque n'a pas suffi à répondre aux différents problèmes. Sur le terrain, les associations se sont mobilisées pour dénoncer publiquement l'immobilité des pouvoirs publics, comme ce fut le cas par exemple lors de la réquisition du bâtiment privé du Comptoir Général situé sur le quai de Jemmapes par tout un ensemble d'associations, dont Emmaüs, les Enfants de Don Quichotte ou encore Médecins du monde, afin d'organiser un hébergement temporaire en janvier 2010 pour une soixantaine d'Afghan-es sans abri (Blondel, 2010). La Ville de Paris mit alors en place plusieurs dispositifs, plus ou moins pérennes, pour pouvoir répondre, au moins partiellement, aux besoins des personnes migrantes sans abri, comme l'ouverture d'un centre pour MIE, et la mise à disposition de plusieurs locaux pour héberger temporairement des adultes, souvent avec l'appui d'Emmaüs (Conseil municipal et départemental de Paris, 2010).

Les mouvements de sans-papiers constituent un second exemple d'épisodes d'immigration laissés dans l'oubli par les municipalités dans leurs discours publics. En France, des mobilisations ont eu lieu dès le début des années 1970, lorsque la législation a durci les conditions d'entrée sur le territoire français et d'octroi de titres de séjours aux étranger-ères, notamment au regard de l'immigration de travail (Escafré-Dublet, s. d. ; Laurens, 2008 ; Marie, 1997 ; Siméant, 1998). C'est à cette époque que l'on voit alors naître l'expression « sans-papier » ainsi que les premières grèves de la faim de ces étranger-ères sans titre de séjour régulier (Siméant, 1998). Amenant de nouvelles mesures contraignant les droits des étranger-ères, telles que la loi Pasqua de 1993⁷¹, les années 1990 marquent une seconde période de lutte intense des sans-papiers, s'inscrivant plus largement dans ce qui a pu être qualifié de « mouvement des « sans » » (Dunezat, 2011 ; Neveu, 2019) et l'occupation de l'église Saint-Bernard en est un symbole dans l'histoire de Paris. En juin 1996, après tout un périple entre l'église Saint-Ambroise, Vincennes ou encore les anciens locaux de la SNCF rue Pajol, près de 300 personnes sans-papiers, dont une centaine d'enfants, essentiellement originaires d'Afrique de l'Ouest, ont occupé l'église Saint-Bernard située dans le XVIII^e arrondissement de Paris, avant d'en être délogées le 23 août de la même année. Les images de CRS fracassant la porte de l'église à coup de

⁷¹ Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

hache avaient alors été largement relayées dans les médias et avaient choqué une large partie de la société.

C'est dans les années 2000 que les mouvements de sans-papiers se sont particulièrement structurés à Barcelone. À cette époque-là, la *Ley de Extranjería* 4/2000 sur les droits et les libertés des immigré-es en Espagne - une loi très attendue par le monde associatif et approuvée par l'ensemble des groupes du parlement espagnol à l'exception du Partido Popular (PP) - venait d'être retoquée par le PP, restreignant de nombreux acquis. Plusieurs mobilisations commencèrent alors à Barcelone, où deux importants campements de personnes subsahariennes se développèrent sur la Place de la Catalogne et devant l'Arc de Triomphe (Ajuntament de Barcelona, 2017d). La prise en charge de ces publics restant insuffisante, plusieurs occupations d'églises eurent lieu, accompagnées de grèves de la faim. Plus de neuf églises furent occupées en 2001, par près de 800 personnes, dont celle de Santa María del Pi en plein cœur de la ville (Aparicio, 2001). Ces mobilisations se répétèrent régulièrement jusqu'en 2006, l'un des épisodes les plus marquants étant l'occupation de la Cathédrale de Barcelone par plus de 1 500 migrant-es réclamant leur régularisation et le fait d'être reconnu-es comme des sujets - politique - de la société à part entière et qui ont été violemment sorti-es par les forces de police (Varela Huerta, 2007).

Ces épisodes, pourtant importants dans l'histoire migratoire et des mobilisations collectives locales, n'ont jamais été mentionnés par les municipalités. En mettant en lumière la faiblesse ou l'absence d'investissement des exécutifs locaux pour répondre aux besoins de ces publics migrants, ils révèlent par contraste le travail de sélection opéré par les équipes exécutives dans le passé des villes et soulignent ainsi la dimension construite de la tradition « d'accueil » de ces municipalités.

2.2.2.2. La « tradition » comme argument de légitimation et d'autonomisation d'une politique en quête d'autorité

La convocation de l'Histoire n'est pas sans effet sur l'auditoire et différentes recherches en sciences humaines ont déjà souligné des usages sélectifs du passé opérés par de multiples acteurs isolant, valorisant ou oubliant des pans d'événements particuliers afin de construire un récit historique spécifique (Giraud, 2010 ; Halbwachs, 1925 ; Nora, 1984). En reprenant la démarche adoptée par Gilles Frigoli et Christian Rinaudo pour observer les pratiques militantes de groupes locaux dans la région niçoise mobilisées en faveur de l'intégration des populations issues de l'immigration, nous souhaitons ici aborder l'histoire de l'immigration comme un « objet social », plus qu'un objet de recherche : cette histoire « participe du regard que les individus, les groupes, les sociétés portent sur eux-mêmes et sur les autres. C'est dire le poids des enjeux que soulève, au présent, le travail autour de la mémoire auquel se livrent les acteurs intéressés à produire un récit historique [...]. S'il est rare que la référence à l'histoire chez de tels acteurs emprunte les méthodes et partage les finalités de la science historique, elle a généralement en commun avec cette dernière son caractère

normatif. La raison en est simple : l'histoire intervient dans ce contexte comme un élément disponible pour la poursuite d'activités qui trouvent là une *ressource*⁷² » (Frigoli & Rinaudo, 2009 : 137-138). Les exécutifs locaux barcelonais et parisiens, en revendiquant une certaine tradition historique « d'hospitalité » et en mobilisant des événements passés précisément sélectionnés, opèrent ce travail de construction mémorielle afin de conférer à ces deux métropoles l'identité d'une « ville-refuge », protectrice pour les populations opprimées à travers le monde, et cela de tout temps. Ce récit historique, spécifiquement élaboré pour l'occasion, intervient alors comme une ressource justificative et légitimante pour appuyer la mise en œuvre d'un champ d'action publique locale en balbutiement et relativement extérieur aux compétences de la municipalité.

Cette stratégie n'a rien de récent. Dès les années 1980, et plus particulièrement à partir des années 1990, la mobilisation de l'histoire constitue un des axes de légitimation des démarches de planification stratégique des villes : les gouvernants locaux et leurs équipes se livrent à « des exercices de reconstitution du passé » de la ville, permettant ainsi d'intégrer leurs ambitions d'action publique à tout un historique de décisions urbaines, selon un principe de continuité généalogique (Padioleau & Demesteere, 1991 : 30-31). Dans notre cas, l'organisation d'une forme de réception proprement municipale des personnes exilées ne relèverait donc que de la suite logique des choses, les villes ayant de tout temps mis en œuvre des dispositifs « d'accueil » : la politique de la « ville-refuge » ne relèverait donc plus de l'exceptionnalité, mais deviendrait au contraire bien plus commune, plus habituelle et donc d'autant plus légitime.

Invoquer une tradition de politique locale permet ensuite de mettre en œuvre une logique didactique de la construction de l'action présente : en tirant des leçons du passé, en prouvant son expérience, la municipalité serait à même de ne pas répéter les mêmes erreurs qu'auparavant et/ou de reproduire ce qui avait au contraire bien fonctionné. La référence au passé possède ici une fonction de caution par l'expérience qui légitimerait également le rôle des villes dans ce domaine d'action publique : dans le cas de Paris et Barcelone, ces métropoles seraient alors d'autant plus à même de recevoir ces populations exilées qu'elles l'auraient déjà fait par le passé.

Enfin, au-delà du processus de légitimation d'une politique publique opéré par la construction d'une tradition municipale historique, le recours à l'histoire contribue également à l'élaboration d'une identité locale politique et collective permettant de construire un consensus entre des acteurs de différentes natures, grâce à la mobilisation d'une mémoire collective commune. La référence à un passé présenté comme partagé, « en tant que socle à partir duquel il est possible, *en tirant les leçons du passé*⁷³, d'envisager collectivement l'avenir », possède « une capacité à cimenter l'action collective » et constitue dès lors une ressource majeure des organisations (Frigoli & Rinaudo, 2009 : 138-139). Le partage d'une même histoire, d'un même passé entre de multiples acteurs créerait d'office une adhésion aux discours ou au projet porté, ce passé commun ne pouvant être aisément nié. Le recours à l'histoire, à la tradition, contribue ici à la construction d'une identité de « ville-

⁷² Mis en italique par les auteurs dans le texte original.

⁷³ Mis en italique par les auteurs dans le texte original.

refuge » et vient alimenter cet imaginaire politique auquel peuvent se référer les acteurs pour se reconnaître et se retrouver entre eux.

Aux côtés de la morale, l'histoire représente ainsi une ressource pour légitimer le projet politique de la « ville-refuge ». Quand la mobilisation de valeurs morales permet aux municipalités de recouvrer une forme d'autorité - dans un contexte où l'autorité législative leur fait défaut -, le recours à l'histoire apporte une épaisseur temporelle et culturelle à leur politique locale, il lui retire le caractère « nouveau » pour le donner une forme d'évidence « naturelle » - « ça a *toujours* été comme ça » -, en fait d'office une prérogative presque habituelle des municipalités. La construction d'une hospitalité municipale historique permet notamment de créer un socle de références passées communes entre les acteurs locaux auquel ils peuvent se référer : ils partagent ainsi une identité commune, faisant du lien et favorisant le consensus entre eux.

Conclusion du chapitre 1

En 2015, Paris et Barcelone ont activement participé à la construction des arrivées de personnes migrantes en tant que problème public. Directement confrontées à ces changements migratoires sur leurs territoires, via une nette augmentation de la demande d'asile et la saturation de tous les services servant à recevoir ces publics, elles ont contribué à reformuler la « crise des réfugiés » en « crise de l'accueil ». Ce changement de dénomination n'est pas anodin. Il opère un recadrage et donc une transformation du problème public, non seulement en rejetant la faute sur les institutions politiques nationales et européennes et non plus sur les personnes migrantes, mais également en politisant la question des systèmes de réception et les enjeux sociosanitaires qui se jouent alors à l'échelle locale. En cadrant la situation migratoire sous l'angle de la réception de ces publics, ces municipalités ont ouvert la voie vers une réappropriation municipale de cet enjeu : le problème n'est pas celui des migrant-es qui arrivent, mais celui des infrastructures et des politiques nationales et européennes qui ne répondent pas à leurs besoins. Parler « d'accueil » permet ainsi de remettre l'échelle locale au cœur de ce problème public et légitime donc son inscription dans l'agenda municipal. Les mobilisations associatives et de la société civile parisienne et barcelonaise ont notamment contribué à ce cadrage problème public et à l'inscription de ce dernier dans l'agenda des villes via le développement d'un important plaidoyer auprès des municipalités⁷⁴.

Dès lors, ces municipalités se présentent comme pourvoyeuses d'une solution : celle de la « ville-refuge » protectrice, élaborant sa propre politique de réception des exilé-es. Le fait de construire cette réponse municipale sous forme de projet politique permet aux municipalités de répondre à de multiples contraintes : situation migratoire incertaine et fluctuante, manque d'autonomie et de légitimité politique des villes, et importante division des acteurs vis-à-vis de ce problème public. Le projet, en tant qu'instrument d'action publique, opère une traduction du problème public de la « crise de l'accueil » en une opportunité – politique, économique, socioculturelle – pour les municipalités et leurs territoires. Pour soutenir ce projet, Paris et Barcelone ont développé un imaginaire politique spécifique, remplissant à la fois une fonction de légitimation du nouveau rôle réclamé par ces municipalités, et à la fois une fonction de socle identitaire dans lequel les acteurs du projet peuvent se reconnaître et se retrouver. En élaborant une économie morale de l'hospitalité, ces villes prennent le contre-pied du cadrage plus sécuritaire des enjeux migratoires proposé par l'État et l'UE et font de ce registre moral une « grammaire critique » (Boudou, 2016) pour affirmer leur identité. Une identité également appuyée par tout un travail de construction historique d'une tradition « d'accueil » qui vient inscrire les politiques municipales de réception dans le temps long et vise dès lors à légitimer les villes en tant qu'actrices légitimes et majeures des questions d'asile et d'immigration.

⁷⁴ Nous aborderons amplement cette question dans les chapitres 3 et 4.

Chapitre 2

De la difficile coopération avec l'État. Construire et promouvoir un nouveau rôle des villes dans le gouvernement de l'immigration et de l'asile

Barcelone et Paris se sont emparées du problème public de la « crise migratoire » à partir de 2015 : en en faisant un problème également local et en proposant le projet de la « ville-refuge » pour y remédier, elles ont construit les enjeux de réception des personnes migrantes comme un objet légitime d'action publique municipale. Pour autant, les villes n'agissent pas seules dans ce domaine et doivent prendre en compte à la fois les autres acteurs politiques et institutionnels en charge des questions migratoires, ainsi que le cadre juridique national – voire européen - qui oriente et contraint leurs marges de manœuvre. Le sujet de la réception des personnes exilées a donné lieu à d'importants échanges et débats entre les acteurs politiques, notamment autour de la question de la répartition des compétences entre ces derniers : qui est responsable de cette situation ? De la saturation des infrastructures ? Qui se doit de prendre en charge ces populations ? Notamment, parmi les raisons qui peuvent expliquer le positionnement des villes en faveur de l'accueil des personnes exilées, la question du droit se pose : plus qu'une volonté politique, ne s'agirait-il pas d'obligation légale ? Les municipalités sont-elles obligées par la loi de recevoir ces arrivant-es ou sont-elles pieds et poings liés face à un État avec les pleins pouvoirs dans ce domaine, mais alors également pleinement responsable de la situation ?

Dans ce chapitre, nous chercherons dès lors à analyser les relations entre municipalités et État au sujet de la réception des exilé-es. Dans quelles mesures ces rapports structurent-ils la réponse de

Paris et Barcelone pour gouverner localement les arrivées de personnes migrantes sur leurs territoires ? Dit autrement, face à un enjeu hors du champ traditionnel des compétences d'une municipalité, comment les interactions entre villes et État structurent-elles la construction d'une politique publique municipale, la constitution d'une nouvelle ligne d'action publique urbaine ?

Ce second chapitre commence alors par revenir sur la structure des politiques migratoires, et tout particulièrement des politiques d'asile, dans les espaces français et espagnol, sur leur développement et leur structuration au cours de la seconde moitié du XXe siècle, afin de démêler l'enchevêtrement des obligations légales entre villes, États, mais aussi pouvoirs publics régionaux. Un enchevêtrement souvent pointé du doigt pour expliquer la non-prise en charge et l'extrême précarité dans laquelle se retrouvent de nombreuses personnes en quête de refuge, et qui produirait ainsi une forme « d'inaction publique » (Aguilera, 2017). Celle-ci se compose de « l'ensemble des stratégies manifestes et latentes déployées par les dirigeants politiques afin d'éviter l'émergence de problèmes jugés comme encombrants ou insolubles, pour les mettre à distance ou les renvoyer à des concurrents » (Aguilera, 2017 : 356). Menant à une situation de statu quo politique et donc à une aggravation du problème non pris en charge, l'inaction publique peut s'expliquer, certes, par la structuration même du système politique - mille-feuilles et « brouillage de compétences » (Leneveler, 2021) - mais aussi par la compétition politique. Pour étudier le rôle de cette compétition, nous porterons notre regard sur les différentes stratégies d'imputation de la responsabilité entre ville, État, mais aussi pouvoirs locaux régionaux, comme la Generalitat de Catalunya ou la Préfecture d'Île-de-France (PRIF) et la Préfecture de Police de Paris. Après avoir observé les difficiles dialogues entre ces entités, soulignant combien la municipalité reste un acteur de la gestion migratoire considéré comme illégitime par les autres échelles du pouvoir, nous observerons combien les stratégies de *blaming* servent ici aux acteurs à se dédouaner de toutes responsabilités et à ne finalement rien prendre en charge. Nous développerons alors les aspects de la gestion des personnes exilées qui font face à un déni d'agenda ainsi que les procédés de sous-publicisation alors à l'œuvre.

Bien que les municipalités soient co-productrices de cette inaction publique, quelles ressources leur reste-t-il pour répondre aux enjeux migratoires qu'elles rencontrent sur leurs territoires ? Comment gouverner malgré tout un enjeu si peu gouvernable à leur échelle ? La seconde partie du chapitre analysera comment Paris et Barcelone tentent de revendiquer un nouveau rôle politique dans ce paysage et de contourner les contraintes juridiques et politiques qui s'imposent à elles. Au niveau juridique, les municipalités étudiées ont mené une politique interstitielle en réinterprétant leurs compétences en termes d'accès à la santé, d'hébergement d'urgence, ou encore d'insertion professionnelle, pour construire une politique de réception transversale, mais aussi en s'emparant d'outils législatifs, comme la clause de compétence générale à Paris. Puis, nous verrons comme le projet de la « ville-refuge » permet de répondre aux conflits politiques et au besoin de singularisation des villes dans le champ politique local, régional, voire national. En effet, à Barcelone, le projet de la « *ciutat refugi* » vient à la fois maintenir l'identité militante d'Ada Colau, mais cela lui permet également de trouver une position intermédiaire dans le contexte de revendication

d'indépendance de la Catalogne. À Paris, le choix de la « ville-refuge » constituait un « coup politique » - pour reprendre l'expression d'un employé de la Ville - pour réaffirmer l'identité et la place d'une gauche forte, dans un contexte de fragilité politique du Parti Socialiste et cela encore davantage après l'élection d'Emmanuel Macron. De plus, dans les deux cas, il sera important de noter que nous avons affaire à deux métropoles qui ont pour la première fois de leurs histoires deux femmes maires à leurs têtes, et que ces dernières se retrouvaient toutes deux en début de mandat quand la « crise migratoire » est devenue omniprésente dans les médias européens à l'été 2015. Le projet de la « ville-refuge » émet la possibilité de sortir un peu plus du carcan de l'État, renouvelant un enjeu ancien pour les métropoles européennes particulièrement soumises aux processus de décentralisation, d'eupéanisation, mais aussi de luttes pour l'indépendance et l'autonomisation régionale - les deux derniers ne concernant bien sûr que le cas catalan dans notre étude. Il s'agit dès lors pour nos deux villes de devenir un acteur politique national - voire européen - à part entière dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration.

1. Des rapports déséquilibrés et conflictuels : contraintes juridiques et politiques aux réclamations des « villes-refuges »

Afin de comprendre comment Paris et Barcelone ont mis en œuvre leurs politiques de « villes-refuges », il est nécessaire de prendre en compte le cadrage juridique et politique dans lequel elles évoluent et qui oriente leurs capacités d'action publique. L'objectif de cette première partie de chapitre sera alors d'analyser et de qualifier les rapports entre les municipalités étudiées et leurs interlocuteurs étatiques respectifs en France et en Espagne, au regard des questions d'asile et d'immigration. Quelle place est laissée aux villes dans le gouvernement de la réception des personnes exilées ? Quelles relations entretiennent-elles avec les autres acteurs politiques et institutionnels en charge des politiques migratoires ? Peu de place laissée semble avoir été laissée aux municipalités par les autres échelons du pouvoir : une lecture littérale de la répartition des compétences montre que les villes arrivent essentiellement dans un deuxième temps du processus migratoire, une fois que l'État a donné ou non son accord pour que la personne reste sur le territoire. Elles n'auraient donc pas vraiment leur mot à dire dans le gouvernement du premier accueil, alors qu'elles participent pourtant aux politiques nationales de gestion des exilé-es (1.1). Ce peu de place laissée aux municipalités se perçoit également dans les interactions entre les échelles de pouvoir : le dialogue est globalement coupé ou symbolique, et les rapports de forces nettement conflictuels (1.2).

1.1. Un cadre juridique qui donne les pleins pouvoirs à l'État et à l'UE

Étudier un enjeu migratoire implique nécessairement de s'arrêter un instant sur le cadrage juridique dans lequel évoluent des acteurs concernés, et cela tend à être particulièrement manifeste dans le cadre de notre recherche, la responsabilité de la réception des personnes migrantes étant au cœur des débats entre les différents échelons de pouvoirs. L'obligation d'un accueil minimum, fondée légalement par des textes de loi nationaux et des engagements internationaux, sont des arguments régulièrement mentionnés dans les discours des représentant-es politiques observés. Nous montrerons alors que, bien que les questions migratoires et d'asile relèvent exclusivement de la compétence des États - une nuance est à apporter cependant dans le cas catalan - (1.1.1), les municipalités ne restent pas pour autant sans aucun rôle dans la mise en œuvre des politiques nationales de gestion des personnes en recherche de refuge (1.1.2).

1.1.1. L'immigration et l'asile, une affaire d'État(s)

Afin de comprendre pleinement le jeu d'imputation des responsabilités qui se joue depuis plusieurs années entre les villes, les institutions régionales et les gouvernements centraux, il nous semble important de retracer l'histoire politique et institutionnelle du droit des personnes étrangères, et plus particulièrement de la demande d'asile, en France et en Espagne, en nous concentrant essentiellement sur la seconde moitié du XXe siècle : c'est à partir de là que ces domaines juridiques ont pris la forme qu'ils connaissent actuellement, notamment sous l'effet de la construction de l'UE. À propos des liens entre État, asile et politique dans le contexte de sociétés occidentales, Pedro Viana rappelle les principes suivants : « Les notions d'asile et de lieu d'asile sont indissociables de celle de souveraineté. [...] Les formes que revêt l'asile, leur codification explicite ou implicite, le respect effectif, par le protecteur et par le persécuteur, des normes officiellement admises sont, à chaque moment, le résultat du contexte historique, du rapport de force entre les acteurs, des conditions sociales, bref du politique. » (Vianna, 2016 : 26). C'est bien ces rapports de force entre les acteurs et ces conditions sociopolitiques que nous souhaitons questionner maintenant, et tout au long de ce chapitre.

1.1.1.1. L'institutionnalisation du droit des étrangers et du droit d'asile français : vers la « maîtrise des flux migratoires »

La question de l'institutionnalisation du droit des étrangers et du droit d'asile n'est en rien une nouvelle question de recherche, et de nombreux auteurs se sont déjà penchés longuement sur la question (Noiriel, 1988 ; Spire, 2005 ; Viet, 1998 ; Weil, 2002). Dans ce domaine, l'ouvrage de Gérard Noiriel *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile, XIXe-XXe siècle* est devenu un classique incontournable. En développant une sociohistoire détaillée de l'élaboration des politiques d'immigration en France, l'auteur revient sur les prémices de la notion de droit d'asile et son institutionnalisation débutante tout au long du XIXe siècle, lorsque se développe une « politique des secours » (Noiriel, 2012) pour porter assistance, mais aussi encadrer et surveiller les réfugié-es présent-es sur le territoire.

Ce n'est qu'après la Première, puis la Seconde Guerre mondiale, suite aux importants mouvements de populations qu'elles ont entraînés, que le droit des étrangers et le droit d'asile prennent un autre tournant. Concernant le droit d'asile, divers organismes de protection de réfugié-es sont créés sous l'égide des Nations Unies dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, accompagnés d'un travail juridique conséquent pour établir des critères de définition du statut de réfugié ainsi que sa protection, de manière commune à tous les États démocratiques. C'est ainsi que naissent l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) puis le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), et qu'est établie la Convention de Genève de 1951. Gérard Noiriel note alors que si cette Convention a été ratifiée par une quasi-totalité des États démocratiques modernes, c'est

parce qu'elle respecte leur souveraineté nationale en laissant chacun libre d'organiser lui-même l'octroi du statut de réfugié. Dans un premier temps, les années 1950 et 1960 sont marquées par une certaine « porosité entre traitement de l'asile et appel à la main-d'œuvre étrangère » (Akoka & Spire, 2013). La France avait toujours encouragé le recours à la main-d'œuvre immigrée depuis la fin du XIX^e siècle, privilégiant différentes nationalités selon les époques.

À partir des années 1970, le ton change. On note à la fois une dissociation plus claire entre demandeur-se d'asile/réfugié-e et main-d'œuvre étrangère, mais aussi l'apparition d'une rhétorique de la « maîtrise des flux migratoires ». Un paradigme restrictif de l'immigration toujours dominant à l'heure actuelle en France et plus largement en Europe (Akoka & Salin, 2022) et qui serait notamment dû à des mutations profondes de l'appareil étatique qui ont mis en place des hauts fonctionnaires diffusant l'idée d'un plus grand contrôle des étranger-ères (Laurens, 2008)⁷⁵. La volonté de « maîtrise des flux migratoires » se poursuit ensuite dans les années 2000 et s'observe notamment par le transfert sous l'égide du ministère de l'Intérieur de nombreux domaines de compétences appartenant anciennement aux ministères de la Justice ou des Affaires étrangères, comme l'asile ou l'intégration. Les réformes successives du droit d'asile et du droit des étrangers, notamment pour se conformer aux directives européennes, poursuivent cette tendance. Karen Akoka et Fred Salin rappellent ainsi que « la loi « Asile et Immigration »⁷⁶, votée en septembre 2018, a multiplié par deux la durée de détention légale des étrangers, autorisé l'enfermement des enfants étrangers, facilité l'expulsion des demandeurs d'asile avant l'aboutissement de leur demande, rendu plus difficile la reconnaissance de minorité, et resserré le contrôle sur la vie des demandeurs d'asile » (Akoka & Salin, 2022). Le Défenseur des droits dénonce de son côté « une logique de pénalisation et de sanction des demandeurs d'asile » mise en œuvre par cette loi qui « tend à légitimer un renforcement inédit des moyens coercitifs mis au service de la lutte contre l'immigration irrégulière et de l'éloignement du territoire français » (Défenseur des Droits, 2018). Cette loi a été unanimement condamnée par l'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés à Paris lors de nos recherches, hormis les représentants de la Préfecture d'Île-de-France et de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII). Un rapport d'enquête d'une commission parlementaire présidée par l'ex-député LREM Sébastien Nadot souligne enfin une trop importante monopolisation des enjeux migratoires par le ministère de l'Intérieur depuis 2007, nuisant à l'accompagnement social, sanitaire et professionnel des migrant-es, et en appelle à plus d'interministérialité et à co-construire ces politiques avec les territoires (Assemblée Nationale, 2021).

⁷⁵ Près de 50 ans plus tard, en 2021, une enquête d'une commission parlementaire révèle la permanence de ce paradigme restrictif dans la pensée d'État et la sphère politique en général. La théorie de « l'appel d'air » par exemple est devenue « un incontournable de l'argumentaire de toute politique publique « responsable » en matière migratoire dans notre pays » (Assemblée Nationale, 2021) et a pénétré toutes les strates politiques et administratives françaises, notamment chez des représentant-es allant de l'extrême droit jusqu'au Parti socialiste. Cette théorie, qui stipule que les politiques migratoires et d'accueil orienteraient de manière déterminante les choix de mobilité des personnes et pourraient ainsi inciter – ou dissuader – les arrivées, a pourtant été démentie par de nombreux travaux de recherche (Chemin, 2018; Institut Convergences Migrations, 2021; Wihtol de Wenden, 2016).

⁷⁶ Aussi dénommée « loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif ».

1.1.1.2. Espagne : une récente histoire politique et législative de l'immigration

Comme dans le cas français, c'est à partir du XIX^e siècle que se construisent progressivement les premières ébauches d'un droit des étrangers en Espagne. La question du nationalisme espagnol - et des nationalismes régionaux - se pose avec acuité à cette époque, entraînant avec elle une nécessaire précision de la place laissée aux étrangers dans la société. Le décret royal du 17 novembre 1852 est alors considéré comme le « premier texte de loi » traitant du droit des étrangers sur le territoire espagnol (Muro Castillo & Cobo del Rosal, 2011 : 2083). Puis progressivement, les Constitutions de 1869, puis celle de 1931, font progresser les droits des étrangers, en octroyant par exemple la possibilité d'obtenir une double nationalité pour les ressortissants d'Amérique latine et donc de devenir des citoyens espagnols (Aja & Arango, 2006). Dans les années 1930, le contrat de travail devient le document central du processus de régularisation des étrangers sur le sol espagnol, sa possession constituant alors un titre de résidence légitime en Espagne (Viñas Farre, 1996 : 298). La guerre civile espagnole suspend l'institutionnalisation progressive de ce champ juridique et politique. Sous le régime de Franco, parler d'un droit des étrangers semble hors de propos, étant donné l'absence d'État de droit pendant cette période, absence qui touche évidemment aussi les Espagnol-es natif-ves. La seule chose qui puisse être dite est que, dans la pratique, le pouvoir entièrement discrétionnaire des autorités pour accorder ou non des permis de séjour ou pour enfermer ou expulser des étranger-ères était l'unique principe de fonctionnement pendant cette époque (Aja & Arango, 2006 : 6).

Le ton change avec l'impulsion donnée par la nouvelle démocratie espagnole et la Constitution de 1978, bien qu'à cette époque, la préoccupation migratoire première était plutôt celle de l'émigration des Espagnol-es que de l'immigration des étranger-ères. Le pouvoir en place cherche à rattraper son retard dans la matière et ratifie par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 dès 1977. L'article 13 de la Constitution reconnaît quant à lui l'effectivité du droit d'asile en Espagne. Dans les décennies qui suivirent, deux textes de loi vinrent former les pierres angulaires du droit des étrangers : la *Ley Orgánica* 7/1985, du 1er juillet, sur les Droits et les Libertés des étrangers, puis la *Ley Orgánica* 4/2000, du 11 janvier, régulièrement amendée et toujours désignée sous le nom de « *ley de extranjería* ». Deux textes qui s'ajoutent aux directives européennes et viennent réguler le nouveau pays d'immigration qu'est devenue l'Espagne. Jusqu'aux années 1980, il n'y avait aucun instrument juridique unifié sur l'ensemble du territoire en matière d'immigration. La loi organique de 1985 et les différentes mesures qui suivirent dans les années 1990 ont permis une amélioration du statut juridique des migrant-es, en prévoyant par exemple une plus grande protection des travailleur-euses étranger-ères ou un meilleur accès des migrant-es aux prestations et aux services sociaux. Cette tendance à l'amélioration de la protection et de l'intégration des personnes étrangères se termine avec la Loi Organique 8/2000, puis par la Loi 14/2003.

Concernant le droit d'asile plus spécifiquement, une nouvelle loi est entrée en vigueur en 2009⁷⁷, remplaçant le cadre fixé par la loi de 1984 qui prévalait jusqu'alors dans ce domaine. Le gouvernement avait alors six mois pour développer un cadre réglementaire permettant l'application de cette loi. Ce cadre n'a jamais vu le jour, empêchant l'application complète de la loi et créant d'importantes différences de traitement administratif des personnes (García Vitoria, 2018). En 2016, le Défenseur des droits espagnol expliquait que l'absence de cadre réglementaire « nuisait gravement à la gestion des obligations de protection internationales auxquelles l'Espagne s'était engagée »⁷⁸ (Defensor del Pueblo, 2016). De son côté, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) dénonçait le fait que cette situation impactait gravement différents aspects du système d'asile, comme le regroupement familial ou le respect des délais pour les demandes déposées à la frontière et dans les *Centros de Internamiento de Extranjeros* (CIE) par exemple (CEAR, 2018). Une réforme du droit d'asile est en cours, actée par la loi 22/2021, afin d'adapter le système espagnol à la nouvelle configuration migratoire du pays et notamment aux attentes européennes.

1.1.1.3. Deux pays qui se rejoignent dans l'eupéanisation de l'asile

L'histoire du droit d'asile espagnol et celle du droit d'asile français se rejoignent alors progressivement dans la construction européenne. Un processus d'eupéanisation du droit d'asile, voire plus généralement des problématiques migratoires, s'opère depuis les années 1980 (Guiraudon, 2010). Dans le cadre de notre recherche, avoir en tête ce contexte politico-législatif est primordial, car les (non-)décisions européennes se répercutent à l'échelle des villes et structurent la situation migratoire et humanitaire locale.

Pour Anne Castagnos-Sen, l'objectif devenu presque « mythique » de l'harmonisation européenne du droit d'asile remonte aux années 1980 et à l'accord de Schengen : « Dès 1985, l'accord de Schengen *« relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières »*, puis sa convention d'application de 1990, bien que négociés hors cadre communautaire, posent les premiers jalons de l'intégration au droit communautaire des questions relatives à l'asile et commettent ainsi le péché originel de l'harmonisation européenne : le mélange des genres et la prévalence des considérations sécuritaires » (Castagnos-Sen, 2016 : 91). L'ouverture des frontières intérieures des pays membres amène en effet ces derniers à se poser la question du contrôle des ressortissants extracommunautaires et l'harmonisation du droit est l'une des trois voies complémentaires mises en place pour y répondre, avec la fermeture des frontières extérieures de l'UE et l'externalisation du traitement de la demande d'asile dans des pays tiers. Depuis, les frontières extérieures ont bel et bien été renforcées, notamment via la création de l'agence européenne Frontex (Rodier, 2011; Tiberghien, 2016), et la politique

⁷⁷ La loi 12/2009 du 30 octobre, dite de « régulation du droit d'asile et de la protection subsidiaire ». En 2022, alors que la réforme du droit d'asile est encore en cours de discussion en Espagne, la législation nationale dans ce domaine est constitué principalement par cette loi, à laquelle s'ajoute le décret royal 1325/2003 sur la protection temporaire et le décret royal 865/2001 sur les personnes apatrides (CEAR, 2022 : 6).

⁷⁸ Traduit du castillan vers le français par l'auteur.

d'asile s'externalise de plus en plus, comme au Niger, permettant aux pays européens de ne pas avoir à appliquer la convention de Genève de 1951 ni la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui garantissent un principe de non-refoulement des candidat-es à l'asile (Rodier, 2015). L'harmonisation, quant à elle, reste un point litigieux. En 1999, les États européens s'étaient engagés lors du sommet de Tampere à établir un régime d'asile européen commun, dit le RAEC. À l'heure actuelle, il se compose de quatre directives principales et de deux règlements : les directives « Accueil », « Qualifications », « Procédures », et « Retour » ; puis le règlement Dublin III, et le règlement Eurodac. La directive Accueil fixe les conditions d'hébergement, d'accès à la santé et à l'éducation des demandeur-ses d'asile. La directive Qualifications stipule les critères nécessaires que doivent posséder les candidat-es à l'asile pour qu'une protection internationale leur soit accordée. La directive Procédure définit le cadre de la procédure d'octroi et les conditions de retrait du statut de réfugié. La directive Retour détaille les procédures de rétention et d'expulsion des personnes déboutées du droit d'asile, et plus généralement des ressortissants de pays tiers en situation dite « irrégulière ». Le règlement Dublin III, précédemment détaillé dans l'introduction, prévoit, entre autres, que la demande d'asile doit être déposée par le requérant dans le premier pays d'entrée au sein de l'UE, et où ses empreintes digitales ont normalement été prises afin d'acter cette entrée. Si la demande d'asile est déposée dans un autre pays de l'UE que ce pays d'entrée, le second État se réserve le droit d'accepter ou non sa demande, et la tendance est plutôt aux refus. Quant au règlement Eurodac, il recense les empreintes digitales des personnes migrantes ayant été appréhendées lors du franchissement irrégulier des frontières européennes, ainsi que celles de toutes les personnes ayant déposé une demande d'asile au sein de l'UE.

Pour autant, l'harmonisation du droit d'asile européen reste très incomplète. Un exemple souvent pris est celui des écarts de taux de protection des ressortissants d'une même nationalité en fonction du pays de dépôt de la demande d'asile. D'après Eurostat, le taux de protection des personnes afghanes en 2020 était de 93% en Italie, 65% en France et 49% en Allemagne (Eurostat, 2021). Sur notre terrain, cela s'est matérialisé à travers la question de l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile. Techniquement, en France comme en Espagne, les demandeur-ses d'asile ont le droit de travailler légalement sur le territoire 6 mois après l'enregistrement de leur demande. Quand il faut faire une demande d'autorisation de travail auprès de la Préfecture en France et l'accompagner d'une promesse d'embauche, ce droit est automatiquement attribué aux candidat-es à l'asile en Espagne : et cela fait toute la différence. Sur le terrain parisien, nous n'avons presque jamais observé, ni entendu parler de demandeur-ses d'asile en situation d'emploi. Plusieurs assistantes sociales employées dans des associations d'aide aux personnes migrantes nous ont expliqué avoir envoyé pendant des années des centaines de demandes d'autorisation de travail à la Préfecture, sans jamais avoir reçu une seule réponse positive. Une attitude des pouvoirs publics qu'elles expliquent en raison d'une volonté de ne pas payer les droits d'assurance chômage auxquels pourraient prétendre les demandeur-ses d'asile après 4 mois de travail. À l'inverse, de nombreux-ses demandeur-ses d'asile à Barcelone avaient un travail, bien que souvent très précaire et non qualifié.

De nombreuses recherches concluent finalement à un durcissement des voies d'accès légales à l'UE pour les personnes en quête de refuge (Atak, 2013 ; Castagnos-Sen, 2016 ; Crosby & Rea, 2016 ; Guiraudon, 2010). À la suprématie des États en la matière succède celle de l'UE, ou du moins tel est le projet européen. Même si des différences d'application du droit d'asile européen s'observent entre les pays, ces derniers sont tout de même tenus de transposer dans leurs législations nationales les normes européennes précédemment détaillées⁷⁹. Pour G. Noiriel, la constitution d'un droit d'asile européen, et plus généralement l'UE en elle-même, produirait un déplacement des nationalismes étatiques vers un nationalisme unique, européen. Une histoire commune de l'Europe, des origines partagées entre tous les peuples européens constitueraient les éléments d'une rhétorique créant un fossé toujours plus grand avec les personnes migrantes hors Europe et légitimant davantage les contrôles et la protection des frontières (Noiriel, 2012). Mais les États continuent cependant de disposer de marge de manœuvre pour adapter ces textes à leur propre conception de la souveraineté nationale, remettant sans cesse l'enjeu de l'harmonisation d'un droit d'asile européen sur la table des négociations.

1.1.2. Des villes sans compétences, mais pas sans rôle dans le système d'accueil : de l'interdépendance des échelons de pouvoir

Face à cette suprématie des États et de l'UE dans le gouvernement des enjeux migratoires et de l'asile, que reste-t-il aux échelons inférieurs, et plus précisément aux municipalités ? À première vue, pas grand-chose. Côté français, la région par exemple a la compétence des transports : de fait, elle peut choisir d'accorder des réductions, voire la gratuité des transports, à des publics spécifiques, comme les demandeur-ses d'asile et les réfugié-es. Les préfets de région et de département sont quant à eux les représentants de services déconcentrés de l'État et sont donc les relais et les garants de l'exécutif et de ses lignes politiques aux échelles régionale et locale. Dans le cas de Paris, le préfet du département de Paris est aussi le préfet de la région d'Île-de-France. Celui-ci a la charge de la gestion de l'entrée et du séjour des étrangers, ainsi que de la procédure d'asile. En matière d'accueil des personnes en recherche de refuge, le département est donc compétent en matière de gestion du RSA - dont peuvent bénéficier les réfugié-es statutaires -, du logement social à l'échelle du département - comme les places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) -, de l'enregistrement et du suivi de la demande d'asile - via les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) -, et des mineur-es isolé-es étranger-ères, au titre de l'aide sociale à l'enfance. La Préfecture d'Île-de-France (PRIF) pilote les opérations de mise à l'abri ou d'évacuation des campements parisiens, en coordination avec FTDA, le préfet de Police de Paris et la Ville de Paris. L'ensemble de ces éléments souligne la singularité du système d'administration territorial français, marqué par une importante

⁷⁹ D'où la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » en France (JORF, 2018) et les travaux de réforme du droit d'asile espagnol, entamés en 2020 sous la pression de Bruxelles (Martín, 2020).

présence de l'État sur le territoire, notamment via la fonction préfectorale (Bezes & Le Lidec, 2016). Cette dernière fonction a été particulièrement mise à mal en Espagne, sous l'effet de la décentralisation, déconstruisant progressivement les représentations territoriales de l'État, au profit des communautés autonomes (Bezes & Parrado, 2013 : 30). Concernant les enjeux migratoires, l'article 149 de la Constitution espagnole stipule que l'État a la compétence exclusive en matière de « nationalité, d'immigration, de droit des étrangers et de droit d'asile »⁸⁰(Congreso de los Diputados, 1978). Cependant, de son côté, l'article 138 du Statut d'autonomie de la Catalogne précise qu'en matière d'immigration, la Generalitat a « la compétence exclusive du premier accueil des personnes immigrées, incluant les actions sociosanitaires et d'orientation »⁸¹(Parlament de Catalunya, 2013). En novembre 2018, le Tribunal Suprême, la plus haute juridiction espagnole, a jugé que le gouvernement espagnol devait en effet procéder au transfert effectif de cette compétence à la Catalogne, et accompagner ce transfert des budgets nécessaires - qui s'élèveraient entre 14 et 20 millions d'euros par an (Europa Press, 2018b; Vila, 2018). Seulement dans les faits, lors de notre dernier terrain en 2021, l'État restait le seul maître à bord dans la gestion de l'asile en Catalogne.

Dans cette configuration, les municipalités semblent avoir un bien petit rôle. Dans le « rapport de gouvernement » - *informe de govern* - du programme Nausica⁸², l'*Ajuntament* de Barcelone rappelle que seuls l'État et la Generalitat sont compétents au regard de la loi en matière d'accueil et d'intégration des personnes en quête de refuge, « alors que l'impact de l'arrivée de réfugiés se produit dans les municipalités, les administrations locales étant les premières réceptrices de la population SBPI [*solicitantes y beneficiarios de protecció internacional*], bien qu'elles ne reçoivent pas de financement pour développer des politiques d'intégration locale »⁸³(Ajuntament de Barcelona, 2018c). À Paris, la Ville et le département formant une unique entité territoriale, ce sont les responsabilités départementales qui guident la plupart des actions de la Ville dans ce domaine, comme le rappelle l'un des responsables du département des actions préventives de la Ville de Paris : « la règle qu'on a établie, c'est : mineurs isolés, pleine compétence du département, [...] puis tous les enfants de moins de 3 ans, accompagnés ou non, on prend, et femmes enceintes aussi. [...] La règle elle est là, le cœur de métier est là, avec une logique de dire à l'État : « le reste, c'est pour vous ». Et le reste, entendons-nous bien, c'est tout ce qui est majeur vacciné sans notion de vulnérabilité, c'est-à-dire 90% des personnes en campement à Paris. »⁸⁴. L'ensemble des publics listés ici sont en effet ceux qui incombent aux compétences du département, au titre de l'article L-222 5 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

⁸⁰ Traduit du castillan vers le français par l'auteure.

⁸¹ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

⁸² Pour rappel, Nausica est un programme financé par la mairie de Barcelone et destiné à la réception et à l'accompagnement - hébergement, accompagnement social, professionnel, psychologique, aides économiques - de personnes en demande d'asile, mais qui ne peuvent pas bénéficier du programme étatique pour de multiples raisons.

⁸³ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

⁸⁴ Entretien réalisé à Paris auprès de Philippe, un des responsables du département Actions préventives et publics vulnérables de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

Les municipalités n'ont donc pas de responsabilités directes en ce qui concerne la prise en charge des personnes majeures en quête de refuge, et tout particulièrement concernant le premier accueil de ces populations. Pour autant, il existe une réelle interdépendance entre État et autorités locales sur ces questions. Anouk Flamant et Thomas Lacroix expliquent que cela est tout particulièrement le cas concernant l'hébergement de ces publics par exemple, car « 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 » pour trouver des solutions (Flamant & Lacroix, 2021). Nous estimons que cet « appui » des municipalités peut se manifester de deux manières : soit en tant que participation directe aux politiques d'accueil nationales de la part des municipalités ; soit en tant que contribution parallèle des municipalités, par leurs propres actions locales non prises en compte dans la politique d'accueil nationale.

En termes de participation directe, la Ville de Paris a par exemple mis à disposition de l'État, de manière durable ou temporaire, des bâtiments de son parc immobilier pour faire des centres d'accueil et d'hébergement, comme celui de Jean Quarré dans le 19^e arrondissement, celui du Coustou dans le 18^e, ou encore la caserne Exelmans dans le 16^e (Ville de Paris, 2019c). Le CPA quant à lui constituait une initiative parisienne devenue une étape officielle dans le parcours de la demande d'asile à Paris : bien que l'État y participât, ce dispositif fournissait une prise en charge complète des personnes reçues - essentiellement des hommes majeurs et seuls - financée en grande partie par la municipalité. À Barcelone, l'*Ajuntament* a directement contribué au système d'accueil national en fournissant par exemple des locaux pour la Creu Roja, l'entité déléguée par l'État pour exécuter la mission de premier accueil des demandeurs d'asile en Catalogne. Comme le rappelle Miguel, employé dans cette association, cela a été le cas par exemple à l'été 2018, quand les arrivées depuis la frontière sud du pays ont rapidement augmenté : l'*Ajuntament* avait alors mis plus de 150 places d'hébergement d'urgence à leur disposition⁸⁵. Les bus qui ont servi à déplacer ces personnes du sud du pays jusqu'à Barcelone étaient en partie mis à disposition par la municipalité pour aider la Creu Roja dans ses missions (Consell Municipal de Barcelona, 2018c).

Les contributions parallèles sont ensuite celles non prises en compte dans le système national d'accueil, non concertées avec l'État et qui, pourtant, participent directement aux politiques de réception des populations exilées. Les municipalités sont en effet régulièrement « amenées à compenser les manquements de l'État dans [ce] domaine où elles n'ont pas de compétence légale » (Flamant & Lacroix, 2021), soit en outrepassant leur domaine de compétence ou soit en mobilisant des compétences indirectes. La question de la prise en charge des femmes majeures isolées à Paris illustre le premier cas. Dans le bilan du Plan de mobilisation de la communauté de Paris, la Ville insiste sur ce dépassement de compétence en rappelant qu'elle « a dû s'adapter en permanence, en renforçant les dispositifs d'urgence sociale à destination des personnes vulnérables en situation de rue relevant de ses compétences directes (mineur.e.s non-accompagné.e.s, femmes enceintes, familles

⁸⁵ Entretien réalisé en français à Barcelone dans les locaux de la Creu Roja auprès de Miguel, employé de l'association, le 03/10/2018.

avec enfants), mais aussi de *ceux relevant des compétences légales de l'État*⁸⁶ (hommes isolés, couples, demandeur.se.s d'asile, dublinés,...) » (Ville de Paris, 2019 : 12). Philippe, du département des Actions préventives de la Ville, précise en effet que « sur les femmes isolées, on veut pas le savoir, on prend, on laisse pas une femme isolée sur un campement, c'est tabou, donc on va la chercher, on voit si on peut lui trouver une place en chambre et si on trouve pas, on paye nous-même, donc voilà on fait plein de dérogations sur les publics vulnérables qui n'étaient pas le cœur de notre compétence »⁸⁷. Du côté de Barcelone, le programme d'accueil Nausica, bien qu'offrant peu de places, prend en charge des demandeur-euses d'asile exclu-es du système national d'accueil (SNAI) et qui ne relèvent pourtant aucunement des compétences de la municipalité. La mobilisation de compétences indirectes se perçoit ensuite plus nettement à travers l'exemple de la gestion du sans-abrisme dans la capitale catalane. La prise en charge des personnes sans-abri - *sense llar* ou *sense sostre* en catalan - incombe aux municipalités en Espagne, selon l'article Art. 25 2. E et 5.c de la loi 27/2.013, du 27 décembre, et la ligne stratégique 12 du *Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España 2013-2016 y Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020*. Au cours de la décennie 2010, le sans-abrisme est devenu une problématique croissante à Barcelone. Une tendance qui s'est notamment accentuée face aux nouvelles arrivées de populations migrantes sans ressources et en raison de la saturation du système d'accueil, comme le précise un rapport de l'*Ajuntament* : « Selon les données des équipes municipales, entre 2017 et 2018, les problèmes d'accueil des migrants accroissent leur impact sur la population sans domicile fixe de la ville »⁸⁸(Ajuntament de Barcelona, 2019 : 34). Plusieurs enquêtes de fondations et de centres de recherche ont en effet souligné l'importante augmentation du nombre de personnes migrantes à la rue depuis 2017, dont des demandeur-euses d'asile (Fundació Arrels, 2020; Ribera Almandoz et al., 2020). De fait, en prenant en charge ces publics sans-abris qui relèvent bien de sa compétence, mais qui pourraient tout autant être intégrés au SNAI, l'*Ajuntament* de Barcelone contribue indirectement aux politiques nationales de gestion de personnes en demande de refuge, et plus précisément au système d'hébergement des demandeur-euses d'asile.

Nous avons ainsi vu que les États possèdent le monopole de la gestion des enjeux migratoires et d'asile, l'UE tendant progressivement à imposer également son propre cadre juridique communautaire. L'immigration semble constituer un domaine relativement peu modifié par les processus de décentralisation, et cela même dans le cas espagnol. Le fait que la Catalogne soit encore en conflit juridique avec l'État en 2021 pour pouvoir mettre en œuvre sa propre politique de premier accueil, pourtant spécifiée dans son statut d'autonomie, en est une bonne illustration. Les municipalités, sans compétence directe dans ce domaine, participent pourtant aux politiques de réception des personnes migrantes, soit au côté de l'État, soit de manière autonome. Qu'en est-il alors de la collaboration entre ces municipalités et l'État sur ces questions ? Comment qualifier leurs

⁸⁶ Mis en italique par l'auteure.

⁸⁷ Entretien réalisé auprès de Philippe, de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

⁸⁸ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

interactions autour de cet enjeu ? Comment ces différents acteurs politiques s’emparent-ils de ce cadre juridique ?

1.2. Un dialogue difficile auprès de l’État qui nuit à la prise en charge des personnes migrantes

Nous venons de voir dans la partie précédente le cadre juridique dans lequel s’organise le gouvernement des questions asilaires. Ce cadre fait l’objet de nombreux débats entre les municipalités de Paris et Barcelone et les autres échelons du pouvoir politique que nous allons maintenant étudier. Comment les acteurs politiques et institutionnels s’en emparent-ils ? Quelle place occupe-t-il dans leurs stratégies discursives, dans leur plaidoyer politique ? Comment ce cadre structure-t-il leurs interactions ? Il s’agira tout d’abord d’analyser les échanges entre les municipalités de Paris et Barcelone et les différents représentants de l’État et de s’interroger sur la place octroyée aux villes dans la mise en œuvre des politiques nationales de réception des personnes migrantes (1.2.1). Nous verrons ensuite que ces interactions, souvent conflictuelles, se traduisent dans les discours des acteurs étudiés sous forme de *blame game*, chacun repoussant la responsabilité de la situation sur l’autre (1.2.2). Enfin, ce jeu d’imputation ou d’évitement de la responsabilité de la prise en charge de ces publics produit une situation de déni d’agenda que nous étudierons dans un dernier temps (1.2.3).

1.2.1. Interagir avec l’État : quand les villes ne sont pas considérées comme des interlocutrices légitimes pour participer aux politiques de réception des migrant-es

Nous venons de voir que les municipalités, bien que sans compétence, n’en étaient pas moins dénuées de tout rôle dans la mise en œuvre des politiques nationales de gestion des personnes exilées. Au sein du cadre juridique précédemment décrit, quels rapports Paris et Barcelone entretiennent-elles avec l’État à propos de ces enjeux ? Dans quelle mesure ces municipalités sont-elles considérées comme des actrices légitimes du champ de l’accueil avec qui l’État peut collaborer ? Sur ce point, les différences sont relativement importantes entre le cas français et le cas espagnol.

Entre la Ville de Paris et l’État, il existe une réelle proximité autour de la question de la réception des personnes migrantes. L’ensemble des personnes rencontrées à la Ville et à la PRIF, ont dit échanger très fréquemment, si ce n’est quotidiennement ensemble. Cela passe par des appels téléphoniques informels, des mails, mais aussi par des réunions plus structurées, comme le détaille Philippe :

« Il y a deux réunions hebdomadaires, entre les services de l'État et ceux de la Ville, dont une visio-conférence le vendredi qui fait le point sur les MISA, sur les alertes. L'État a des prérogatives pour déclencher une MISA sur un lieu, selon des consignes précises, et la Ville peut avoir d'autres besoins, donc cette réunion c'est le moment où on définit où on va intervenir la semaine d'après. Et après y'a un autre COPIL [comité de pilotage] le lundi matin qui fait le point sur les accueils migrants, le point sur les publics qui vont vers les trois accueils de jour, et on fait le lien aussi avec la maraude de FTDA, qui est financée par l'État et la Ville, sur l'orientation des publics vers les accueils de jours »⁸⁹.

Au-delà de ces réunions, une vraie collaboration semble avoir eu lieu entre certains services de la municipalité et la PRIF. Nathanaël de l'UASA, explique en effet que « par le passé à la PRIF, on avait des gens sur le terrain avec nous, avec qui ça c'est super bien passé ». Des propos confirmés par Philippe du département des Actions préventives – « on était vraiment très très proche » - et par l'employé-e rencontré-e à la PRIF. Cette dernière institution a en effet étroitement travaillé avec l'UASA lors des premiers campements apparus dans Paris en 2015 pour essayer de connaître les publics présents : la PRIF n'avait pas de service comparable à celui de l'UASA pour aller au contact de ces populations et avait ainsi dû s'en remettre à leur expérience. Les termes employés dans un premier temps pour qualifier les relations entre ces interlocuteur·rices sont globalement mélioratifs et témoignent d'un certain degré d'interconnaissance : « on se tutoie [...], on a des échanges tout à fait cordiaux, on s'apprécie, on se fait la bise, y'a pas de sujet tabou »⁹⁰. Mais dans l'ensemble de nos entretiens - dont ceux réalisés auprès d'acteurs associatifs -, les tensions entre l'État et la Ville prédominent. À un niveau technique, ces tensions sont dues à une forme de déconnexion, d'écart entre les acteurs de terrain de la municipalité et les employés plus « administratifs » de la PRIF : pour Nathanaël, les employés de la PRIF « n'ont pas une vision exacte de ce qu'il se passe sur le terrain, malgré qu'on leur explique, c'est difficile à imaginer [...] et pour l'organisation d'une MISA, faut comprendre où on va, comment est le site, comment il est structuré et parfois on se comprend pas »⁹¹. Mais la majeure partie des tensions et des désaccords semblent avant tout se situer au niveau politique. Comme nous avons pu le voir dans la partie précédente, Ville et État se tiennent mutuellement pour responsable de la situation de non-accueil des populations exilées, qui se matérialise par la présence de campements dans l'espace public, les difficultés d'accès aux droits fondamentaux et la précarisation croissante de ces publics (Agier & Le Courant, 2022; Babels, 2018). L'employé-e de la PRIF rencontré-e en 2020 mentionnait presque systématiquement la municipalité sous un angle critique : celle-ci se serait opposée à « l'ouverture des bains-douches pour les réfugiés » au début de la pandémie, contre l'avis favorable de la Préfecture ; ou elle s'approprierait la maternité du CPA et la propriété de la structure gonflable, alors que tout cela serait le fait de l'État. Une position

⁸⁹ Entretien réalisé auprès de Philippe, de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Entretien réalisé auprès de Nathanaël, employé à l'UASA, le 05/03/2019.

critique également tenue par un représentant de l'OFII en entretien, qui notait que les échanges avec la Ville de Paris au sujet de la réception des personnes migrantes ont toujours été compliqués et que la municipalité ne facilitait pas la collaboration⁹². De son côté, Philippe de la Ville de Paris reconnaît qu'entre eux et les services de l'État, ils ne se disent « pas toujours bonjour avec le sourire » et qu'il y a « des périodes où [ils] se parlent pas ». Ces rapports conflictuels se seraient développés de manière croissante au fur et à mesure de notre période d'enquête et dépendraient fortement du contexte partisan. Toujours selon Philippe, la collaboration entre la Ville et l'État était en effet facilitée sous le gouvernement de François Hollande, ces deux échelons politiques étant alors de la même couleur. Tout en reconnaissant que ces rapports n'avaient rien de facile pour autant, il note une conflictualisation de ces derniers depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron⁹³ :

« À partir de l'élection de Macron et de la politisation progressive de ce sujet qui est extrêmement compliqué, on a eu de plus en plus de difficulté à travailler avec les services de l'État, ça a été beaucoup moins fluide. Mais il n'empêche qu'on a continué à travailler avec eux et à présent, même si on n'est pas d'accord sur tout, même si on s'engueule, on est présent, on continue de parler avec eux. La communication est difficile, mais elle est quotidienne, difficile et très compliquée, mais quotidienne. »⁹⁴

Dans la capitale catalane, les changements de couleur politique du gouvernement central ne semblent pas avoir eu d'influence radicale dans les rapports qu'entretenaient la municipalité et l'État. L'ensemble des interlocuteurs que nous avons pu rencontrer à l'*Ajuntament* de Barcelone ont au contraire souligné une véritable continuité politique entre Mariano Rajoy et Pedro Sanchez. La seule différence réside dans le discours et les gestes politiques. Quand Mariano Rajoy restait discret sur la question de la réception des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es en 2015-2016, Pedro Sanchez a quant à lui entamé son mandat en acceptant d'ouvrir un port espagnol à l'Aquarius. Un geste symbolique témoignant d'une certaine ouverture de l'Espagne en faveur de l'accueil, mais qui ne s'est pas traduite par un rapprochement vis-à-vis des « villes-refuges » comme Barcelone. Ramon Sanahuja raconte ainsi comment le gouvernement central a réagi en 2015 lorsque les premières « villes accueillantes » se sont manifestées auprès de lui pour proposer leur aide tant en poussant l'État à respecter ses engagements, notamment au regard de la politique européenne de quotas :

« Et puis que dit l'État ? Il dit aux mairies et aux maires : « non, non, non, ne vous y trompez pas, c'est une compétence exclusive de l'État, les municipalités, oubliez ça ». Bien sûr, c'est une erreur. Parce que ce qui se passe, c'est que bien que le nombre de réfugiés en Espagne ait été faible, ces réfugiés se retrouvent finalement

⁹² Entretien téléphonique réalisé auprès d'un représentant de l'OFII, le 11/08/2020.

⁹³ Une conflictualisation auprès de l'État également ressentie par de nombreux-ses enquêté-es associatifs pour qui ces tensions croissantes se sont également accompagnées d'un durcissement de la politique nationale envers des personnes exilées.

⁹⁴ Entretien réalisé auprès de Philippe, de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

au même endroit. Où ? Eh bien, dans les municipalités, ils finissent par vivre dans les municipalités. »⁹⁵

Deux ans plus tard, malgré une forte augmentation de la demande d'asile en Espagne, la situation n'avait pas changé et Ada Colau expliquait lors du conseil municipal de février 2017 que « [l'*Ajuntament* s'était] adressé à plusieurs reprises à M. Rajoy, offrant l'aide de Barcelone pour le déplacement et la relocalisation des personnes, et en leur disant qu'ils [avaient] développé un plan pionnier complémentaire avec leurs propres fonds, mais que leurs offres [avaient] été systématiquement rejetées par l'État »⁹⁶(Consell Municipal de Barcelona, 2017a). Ce refus de collaboration de la part de l'État central n'est pas un traitement réservé à la mairie de Barcelone, ni uniquement aux autres « villes-refuges », mais concerne également l'échelon régional. Selon Angel Miret i Serra, coordinateur du Comité pour l'accueil des réfugiés en Catalogne employé à la Generalitat, « pour Madrid, ni la Generalitat, ni la mairie de Barcelone, ni personne, c'est nécessaire qu'[ils ne fassent] rien, parce que pour eux, c'est leur compétence, et point c'est tout »⁹⁷.

Ce refus d'un éventuel rôle que pourraient jouer les échelons infranationaux dans le processus de réception des personnes exilées se matérialise par une absence de communication de l'État envers la municipalité⁹⁸. Ignasi Calbó et Pablo Peralta, responsables de la mise en œuvre du plan Barcelona Ciutat Refugi à l'*Ajuntament*, expliquent n'avoir aucune visibilité pour organiser leur action publique, notamment concernant les arrivées attendues de personnes réfugiées dans le cadre de la politique européenne de quotas : « Nous n'avons aucune information sur les flux, sur la situation, qui va venir ou pas »⁹⁹. Ramon Sanahuja décrit en effet un système d'accueil national « très très centralisé », « sans aucun type de coordination, zéro coordination avec la mairie », « sans aucune communication avec les mairies, pratiquement zéro communication »¹⁰⁰. La solitude ou l'isolement sont alors un thème récurrent des discours publics de l'*Ajuntament* pour décrire sa relation vis-à-vis du gouvernement central, mais aussi vis-à-vis de la Generalitat. Lors d'une interview Ignasi Calbo note ainsi « *the inability of the Government of Catalonia to empathise with municipalities* » au sujet de l'accueil des personnes migrantes, tout comme « *the isolation, the solitude [of the City] in the face of an issue which should be tackled with more resources and greater coordination* » (Ajuntament de Barcelona, 2019b : 34).

⁹⁵ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan en visioconférence, le 13/11/2020.

⁹⁶ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

⁹⁷ Entretien réalisé en français dans les locaux de la Generalitat à Barcelone auprès de Angel Miret i Serra, le 06/11/2018.

⁹⁸ Ce qui n'est pas le cas du côté de la Generalitat : l'institution catalane et le gouvernement central échangent régulièrement, bien que difficilement, autour du sujet de la gestion des personnes exilées, notamment dans le cadre du transfert de la compétence du premier accueil à la Catalogne.

⁹⁹ Entretien réalisé dans les locaux de l'*Ajuntament* de Barcelone auprès de Ignasi Calbó et Pablo Peralta, respectivement directeur et responsable de la sensibilisation et de la participation citoyenne au sein de l'équipe Barcelona Ciutat Refugi de l'*Ajuntament*, le 04/10/2018.

¹⁰⁰ Entretien avec Ramon Sanahuja, le 13/11/2020.

La simple observation du cas parisien aurait pu nous amener à croire que les oppositions idéologiques et partisans jouaient un rôle prépondérant dans l'inaction publique liée à la gestion des personnes exilées. Mais la comparaison avec le cas barcelonais nous permet de nuancer ce facteur, tant l'arrivée au pouvoir d'un Premier ministre socialiste n'a rien changé à la situation ni aux rapports conflictuels entre la mairie de Barcelone et l'État. Fondamentalement, les villes ne sont pas ou peu considérées comme des interlocutrices légitimes de l'État sur ces questions, et tout particulièrement en Espagne.

1.2.2. La responsabilité du non-accueil : imputer ou éviter la faute

Ces rapports de force, essentiellement conflictuels, viennent alors alimenter le plaidoyer politique des municipalités de Paris et Barcelone, qui font porter la responsabilité de la situation migratoire locale problématique – saturation des infrastructures d'accueil, campements, occupations de l'espace public, etc. – sur les États et leur refus de considérer les villes comme des partenaires légitimes de la réception des personnes migrantes. En s'emparant du cadre juridique précédemment décrit et de l'épineuse question de la répartition des compétences, ces villes développent des *blaming strategies* que nous allons interroger maintenant.

Les *blaming strategies* ou stratégies d'imputation de la faute (Felstiner et al., 1980) constituent un procédé rhétorique faisant porter la responsabilité d'une situation à un acteur spécifique, autre que soi-même, et permettant ainsi de se dédouaner de la (non-)prise en charge de ce même problème : « ceci ne me regarde pas, mais lui oui » L'imputation de responsabilité n'est qu'une des stratégies rhétoriques d'évitement de la faute - *blame avoidance strategies* -, comme peuvent l'être le déni ou le cadrage du problème par exemple (Hansson, 2015). Pour Thomas Aguilera, le *blame game* se joue entre des acteurs politiques et institutionnels à différents niveaux de gouvernement qui refusent de prendre en charge une question et qui se rejettent les compétences d'action (Aguilera, 2017). Pour l'orateur, le *blame game* a certes pour fonction finale d'excuser sa non-prise en charge d'un problème ou les insuffisances et les erreurs de cette prise en charge, mais aussi de détourner l'attention portée à ses actions. Nous retiendrons ainsi deux nuances dans ces rhétoriques discursives : la stratégie d'imputation de la faute, qui se fonde sur le registre de l'accusation ; et la stratégie d'évitement de la faute, qui mobilise essentiellement le registre de la plainte, mais aussi celui de l'accusation, à de plus rares reprises. Dans les deux cas, la question de la répartition des compétences, dont découlerait la responsabilité de la prise en charge du problème public, est au cœur des argumentaires des protagonistes.

La stratégie d'évitement de la faute s'observe dans les discours de nos deux municipalités. À Paris, Philippe, du département Actions préventives et publics vulnérables, expliquait ainsi le « risque » de créer un « parcours parallèle » d'accueil municipal :

« Nous collectivité, la place qu'on a, enfin le nerf de la guerre sur la gestion de l'espace public, c'est l'hébergement, et vu la composition précise des personnes en campement, on n'a pas du tout les boutons. On est à 90-95% de public majeur, donc hors champ de compétence de la Ville de Paris. Et c'est très important de ne pas créer de parcours parallèle pour ces publics-là pour deux raisons. Un, parce qu'on n'a pas les moyens, et deux, il faut surtout qu'ils soient dans le droit commun du parcours asile, et si on se met à les héberger ailleurs, ils vont sortir de ce parcours. Mais qu'on aime ou qu'on n'aime pas le système d'accueil des étrangers tel qu'il est fait actuellement, c'est pas la question, même si on a des critiques à formuler. Il ne faut en aucun cas déroger au droit commun. Faut pas éloigner ces gens de la prise en charge de droit commun [...]. C'est l'État qui a la main dessus. La réalité des campements, c'est qu'on est sur des publics où la compétence d'hébergement dépend de l'État, et à ce moment-là on est complètement coincés, pieds et poings liés : si l'État ne met pas les places sur la table, on ne peut pas nous non plus ... »¹⁰¹

Cet extrait d'entretien procède bien d'une stratégie d'évitement de la faute, à la fois en pointant certes discrètement la responsabilité de l'État, mais surtout en insistant sur l'absence presque totale de responsabilité de la Ville « complètement coincé[e], pieds et poings liés »¹⁰². Plus encore, selon cette logique, une prise en charge municipale de ces personnes reviendrait finalement à leur nuire. Ce même argument du danger d'un système parallèle d'accueil municipal se retrouve également à Barcelone, comme le soulignait le plan *Barcelona Ciutat Refugi* : « Le plan Barcelone ville refuge [...] vise, non pas à créer de nouveaux services spécifiques pour les demandeurs d'asile, mais à renforcer et étendre ceux qui existent déjà dans la ville »¹⁰³(Ajuntament de Barcelona, 2019a : 14). Pour Ramon Sanahuja, ancien Directeur de l'attention et de l'accueil des immigrés à l'*Ajuntament* de Barcelone, il était important de ne pas travailler « contre l'État » : le programme Nausica par exemple devait être perçu comme « un programme relais » du SNAI et en rien comme un substitut¹⁰⁴.

Le registre de l'imputation de responsabilité est cependant beaucoup plus présent dans les discours de ces municipalités que celui de l'évitement. Les deux maires et leurs équipes municipales se placent ainsi dans la position du *blame maker* (Hansson, 2015) et mobilisent une argumentation à la fois juridique via le rappel des textes de lois, et morale par la mobilisation de valeurs et de sentiments éthiques. Pour Ignasi Calbó, ancien responsable du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, l'attitude de l'État est « décevante et irresponsable », comme il l'exprime dans différents entretiens : « *Let's remember that the central government has the main responsibility on asylum. The inability or absence of political will to manage migration together has left the city to resolve many problems alone* »(Ajuntament de Barcelona, 2019e); « La solitude avec laquelle le conseil municipal fait face à ce

¹⁰¹ Entretien réalisé auprès de Philippe, de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

¹⁰⁴ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan en visioconférence le 13/11/2020.

défi est inadmissible. Il faut beaucoup plus d'implication, tant de la part de l'État que de la Generalitat »¹⁰⁵(Besoli, 2018). Face à un État décrit comme incapable ou malveillant, et sans l'aide de la Generalitat, la municipalité est dépeinte comme esseulée face au problème de la gestion de ces populations en quête de refuge. À Paris, les tensions entre Paris et le gouvernement central atteignent certainement leur paroxysme au printemps 2018. À cette époque-là, le CPA avait fermé depuis quelques mois et il n'avait pas été décidé de réinstaller la structure dans un second lieu, faute d'accord entre la municipalité et l'État. En parallèle, un important campement s'était développé près du centre commercial du Millénaire près de la Porte de la Villette, où plus de 1 600 personnes survivaient dans des conditions insalubres (Zagdoun et al., 2018). La Ville avait alors développé une stratégie de communication en se rendant toutes les semaines sur le campement pour « appeler l'État à prendre ses responsabilités » (Ville de Paris, 2018a), accompagnée par différents médias ainsi que des associations (Le Parisien, 2018; Olivier, 2018). Le procédé de *blaming* mis en place par la communication de la Ville se lit ainsi dans l'extrait suivant publié sur le compte officiel Facebook d'Anne Hidalgo :

« Depuis 48h, le ministère de l'Intérieur renvoie la balle à la Ville de Paris concernant la prise en charge des migrants ... Ces polémiques sont indignes. Nous ne demandons qu'une chose très simple à l'État : qu'il applique la loi. [...] En France, la loi prévoit que la prise en charge des migrants et le respect de l'ordre public relèvent de la compétence de l'État et non des villes. Pourtant, depuis quatre mois, plusieurs campements de rue se sont développés dans la capitale aux portes de la Villette et de la Chapelle, ainsi qu'aux abords du canal Saint-Martin, sans réaction du ministère de l'Intérieur. Avec le Défenseur des droits, l'ensemble des associations du secteur social, le Diocèse de Paris et de nombreuses personnalités de la société civile – Edgar Morin, Alexandre Jardin - mdc, Sophia Aram, Jacques Attali, Yann Arthus-Bertrand, etc. – nous avons lancé un appel à l'État pour lui demander d'assumer son rôle. Une pétition a également recueilli plus de 18.000 signatures. » (Hidalgo, 2018b)

La maire de Paris insiste ici non seulement sur les manquements à la loi de la part de l'État, mais également sa mobilisation longue - quatre mois - et largement soutenue – via l'énumération de nombreux acteurs. Elle va notamment jusqu'à dénoncer le *blame game* qui se joue alors entre elle et le gouvernement – « le ministère de l'Intérieur renvoie la balle à la Ville de Paris ». Dans un communiqué de presse, Gérard Collomb retourne le stigmate de la responsabilité et impute celle-ci à la municipalité : « Cette situation se répétera indéfiniment si des mesures ne sont pas prises par les autorités locales pour éviter que les campements ne se reconstituent. [...] Gérard Collomb prend note du refus de la Ville de demander l'évacuation de son domaine public, ce qu'il regrette » (Ministère de l'Intérieur, 2018). L'absence de mobilisation du ministère de l'Intérieur apparaît alors ici comme contrainte par la volonté d'inaction de la Ville. Nous avons pu retrouver ce procédé de

¹⁰⁵ Traduit du castillan vers le français par l'auteure.

blame shifting - retournement de la faute - à plusieurs reprises dans les propos d'un-e de nos enquêté-es employé-e à la Préfecture d'Île-de-France¹⁰⁶, comme concernant la gestion de la fin du CPA par exemple :

- « - [Enquêté-e] La Bulle on l'a plus, la Ville dit que c'est à elle alors qu'on a tout payé,¹⁰⁷ mais bon...
- [Enquêtrice] *Il n'y avait pas un projet de pouvoir réinstaller la Bulle quelque part ?*
- [Enquêté-e] Bah non, enfin, en fait après on a un discours, voilà, l'État... Nous là, on a rendu le terrain parce que y'avait le Campus Condorcet. À Paris, ce qui est dur, c'est de trouver un terrain, et en fait la Ville n'a pas intérêt à en trouver un, enfin la Ville ne nous a jamais trop aidé là-dessus en fait, faut être honnête.
- [Enquêtrice] *Pour trouver un terrain ?*
- [Enquêté-e] Et oui. »¹⁰⁸

D'après ce témoignage, ce serait donc essentiellement de la responsabilité de la Ville - et du manque de place sur le territoire parisien - si un second lieu n'avait pas été trouvé pour le CPA. Une interprétation qui s'oppose à celle de la Ville qui indique un refus du gouvernement de poursuivre dans cette direction, préférant ouvrir des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)¹⁰⁹(Conseil municipal et départemental de Paris, 2018c). Les différents locuteurs opèrent ici un procédé de réarrangement de la situation qui, selon la manière dont elle est présentée, change de responsable, de *blame taker* (Hansson, 2015). Ce procédé s'observe aussi à Barcelone, à propos de l'hébergement des demandeur-ses d'asile par exemple. Lors du Conseil municipal de mai 2018, Ada Colau s'exprime ainsi :

« [Ada Colau] en profite pour exiger la collaboration des administrations, car elle assure que [l'*Ajuntament*] est bien seule, accueillant chaque nuit dans des hébergements d'urgence deux cents personnes qui, s'ils n'intervenaient pas, dormiraient dans la rue et qui sont pourtant sous la responsabilité de l'État, compétent dans le domaine des personnes réfugiées. Elle insiste donc pour interpeller les acteurs des gouvernements ayant des responsabilités à cet égard, tant la Generalitat que le gouvernement central, afin de travailler ensemble pour résoudre la situation. »¹¹⁰(Consell Municipal de Barcelona, 2018b)

¹⁰⁶ Pour plus d'anonymat, nous avons choisi d'employer l'écriture inclusive et de ne pas donner de prénom, ni de genre à cette personne, afin de laisser transparaître le moins d'éléments possibles sur son identité.

¹⁰⁷ D'après nos informations, la Ville aurait payé 80% des dépenses d'investissement - soit de la structure - (Ville de Paris, 2018b), quand l'Etat aurait payé 80% des dépenses de fonctionnement (Ministère de l'Intérieur, 2016).

¹⁰⁸ Entretien réalisé auprès d'un-e employé-e à la Préfecture d'Île-de-France dans les locaux de la PRIF, le 27/07/2020.

¹⁰⁹ Sur ce point également, notre interlocuteur-riche de la PRIF insiste sur le blocage de la Ville de Paris au moment de trouver des locaux pour les CAES alors que la municipalité aurait donné son accord au début du projet.

¹¹⁰ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

Dans ces propos de la maire de Barcelone, les « deux cents personnes » concernées sont avant tout des demandeur-ses d’asile : ce statut leur donne ainsi le droit de pouvoir bénéficier d’un hébergement au sein du SNAI. Seulement, ce dernier se trouvant saturé, ces personnes souvent sans ressource se retrouvent à la rue. Dès lors, elles pourraient être avant tout considérées comme sans-abris, et non plus principalement en demande d’asile. Dans ce cas, elles relèveraient non plus de la responsabilité de l’État central, mais directement de la compétence de la municipalité qui, comme nous l’avons vu précédemment, est responsable de la prise en charge du public sans-abri¹¹¹. Cet exemple montre ainsi l’importance du processus d’étiquetage des publics et de cadrage du problème dans les stratégies d’imputation de la responsabilité. Le caractère réciproque du jeu d’imputation de responsabilité apparaît cependant moins marqué du côté catalan qu’à Paris. Deux hypothèses explicatives peuvent être proposées. La première est que cela viendrait d’un manque de matériau : il ne nous a pas été possible de réaliser un entretien avec un représentant de l’État central à Barcelone, alors que c’est bien celui que nous avons mené à la PRIF qui nous a apporté le plus d’éléments sur cette question dans le cas parisien. La deuxième hypothèse, et que vous privilégions, est que cela puisse simplement être dû à une quasi-absence de dialogue entre la municipalité et le gouvernement espagnol. Ce dernier ne prend pas, ou peu, la peine de répondre à l’*Ajuntament* et ne rentre donc pas - du moins pas publiquement - dans ce jeu de *blame game*.

1.2.3. Vers un déni d’agenda des problèmes de réception

Paris et Barcelone se sont ainsi amplement emparées du cadre juridique qui définit la gestion des politiques migratoires et d’asile dans leurs pays respectifs, afin de construire une rhétorique explicative de la situation de non-accueil qu’elles rencontrent. Dans leurs discours, ce cadrage leur sert à la fois à éviter le poids de la faute et à imputer celle-ci aux gouvernements centraux. Ces stratégies discursives – notamment réciproques dans le cas français – soulignent le climat de tension précédemment décrit qui existe entre ces municipalités et leurs États, mais produisent également une forme de déni d’agenda des problèmes de réception rencontrés sur les territoires parisien et barcelonais que nous allons étudier ici.

Comme nous l’avons vu dans le chapitre précédent à propos des processus de mise sur l’agenda d’un problème public, Cobb et Elder différencient deux types d’agendas. L’agenda systémique, qui « englobe tous les enjeux et problèmes communément perçus par les membres de la communauté politique comme méritant l’attention publique », et l’agenda institutionnel, ou formel, regroupant quant à lui « l’ensemble des items qui font explicitement l’objet de la prise en compte sérieuse et active des décideurs » (Cobb & Elder, 1983 : 85-87). Même si ces deux types

¹¹¹ Un argument déjà entendu par différents employés de l’*Ajuntament* lors d’échanges avec la Generalitat ou l’État central qui, en étiquetant ces publics comme avant tout sans-abri, en déchargeait la responsabilité à la municipalité.

d'agendas ne sont pas hermétiques et peuvent se mélanger, Jacques de Maillard et Daniel Kübler rappellent qu' « il peut très bien exister un processus de politisation, c'est-à-dire un processus d'accès d'un thème à l'espace public (avec un débat public autour de ses orientations, une prise en charge par les médias, etc.) sans que cela ne se traduise par une mise sur l'agenda au sens institutionnel » (Maillard & Kübler, 2016 : 23). Également, une mise sur l'agenda institutionnel d'un problème ne se traduit pas nécessairement par une politique publique : cela signifie que les décideurs vont *a minima* annoncer publiquement leur intérêt à prendre au sérieux ce problème (Cobb & Elder, 1983 : 161). Cela constitue alors une des stratégies de déni d'agenda, identifiées par Cobb et Ross. Il s'agit d'une stratégie « à moyen coût », qualifiée « d'apaisement symbolique » - *symbolic placating strategies* -, et la plus fréquemment employée par les décideurs. Ces derniers reconnaissent publiquement le problème, mais repoussent toute véritable solution, en ne traitant qu'une partie du problème, en créant des commissions spécifiques, en désignant des responsables officiels, ou tout simplement en reportant à plus tard toute action. Les négociations politiques portent alors ici, non pas sur la reconnaissance du problème et sa mise officielle sur l'agenda institutionnel, mais sur les modalités de réponse au problème : type d'intervention, délais, acteurs responsables, financements (Cobb & Ross, 1997). Cette stratégie d'apaisement symbolique est en effet celle que nous avons principalement retrouvée sur nos terrains parisiens et barcelonais. Les différents échelons de pouvoir reconnaissent tous publiquement l'importance du sujet de l'accueil des populations exilées et mettent en œuvre une ligne d'action publique spécifique pour y répondre. Mais en blâmant les autres entités politiques, en pointant du doigt leur faute – supposée ou réelle -, chaque échelon se dédouane de prendre en charge une partie des problèmes rencontrés sur le terrain.

Il convient de distinguer ici deux agendas politiques différents, celui des municipalités de Paris et Barcelone, et celui des États français et espagnol. À l'échelle des municipalités, Paris et Barcelone ont certes alloué d'importants moyens financiers, matériels et humains pour prendre en charge la question de la réception des personnes en quête de refuge, mais deux formes de déni d'agenda de leur part ont pu être relevées : une sous-prise en charge, voire un abandon, de certains aspects du problème, dont la responsabilité serait imputée à l'État; et une baisse progressive de leur plaidoyer politique sur ce sujet tout au long de notre période d'enquête, en cherchant notamment à rendre toujours plus discrète l'action publique locale développée pour y répondre.

À Paris, la gestion municipale des campements de personnes exilées est révélatrice d'une sous-prise en charge de cette question par la collectivité locale. Dans une saisine de la Défenseure des droits effectuée en novembre 2020, 31 organisations venant en aide aux personnes migrantes sur les campements parisiens et en proche périphérie dénonçaient le fait que l'accès à l'eau et à l'hygiène dans ces espaces ont toujours constitué des points de tensions entre elles et les pouvoirs publics, locaux comme régionaux et nationaux : « Les collectifs citoyens et les associations ont ainsi systématiquement alerté les Mairies demandant l'installation de points d'eau et de sanitaires depuis maintenant 5 ans », mais ces dernières rechignaient à la tâche, pour des raisons de coûts, mais aussi pour ne « pas créer des conditions favorables à un point de fixation », d'après ces organisations

(Inter-organisations, 2020 : 11). Bien que la Ville de Paris ait fait de nets progrès sur ce point entre 2015 et 2019, la pandémie de Covid et l'éloignement progressif des campements vers l'extérieur de la capitale ont provoqué une forte dégradation des conditions de vie sur les campements, pourtant déjà précaires. Toujours dans leur saisine à la Défenseure des droits, les organisations signataires prennent l'exemple du campement de l'écluse, situé aux abords de la Place de l'écluse à Saint-Denis et le long du canal du même nom¹¹², pour illustrer cette situation. Formé au mois d'août 2020, ce campement n'a compris qu'un seul et unique point d'eau¹¹³ pendant deux mois pour ses 1 000 à 2 000 occupants. L'installation d'urinoir et de sanitaires n'a eu lieu qu'au 28 octobre, quand les douches, elles, ne sont jamais arrivées¹¹⁴. Le rapport de la saisine cite alors une enquête réalisée par Action Contre la Faim sur ce campement :

« L'enquête flash réalisée les 12, 27 et 29 octobre par les équipes d'Action Contre la Faim montre ainsi que malgré la mise en place de points d'eau supplémentaires l'accès à l'eau est toujours une problématique quotidienne pour les personnes, en particulier pour les femmes qui n'osent pas se rendre aux points d'eau par craintes sécuritaires. Lors de cette enquête, seulement 24% des personnes ont dit avoir eu accès à de l'eau propre pour boire, manger et faire la lessive, et 84% des personnes ont déclaré déféquer à l'air libre, sur les différentes zones identifiées du camp. »
(Inter-organisations, 2020 : 12)

Pourtant, les pouvoirs publics, dont les municipalités de Paris et de Saint-Denis plus particulièrement, étaient parfaitement au courant de la situation, à la fois par les informations remontées par les associations et les mobilisations d'habitant-es, mais aussi par la veille opérée par la maraude-migrants de FTDA qui dresse un bilan chaque semaine de la situation des campements sur le territoire parisien et dans sa proche périphérie¹¹⁵. Elles possédaient par ailleurs les plines compétences sur cette question, en tant que garante du « principe de dignité de la personne humaine [...] dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative, au même titre que les autres composantes de l'ordre public que sont la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques » (Conseil d'Etat, 2015; Défenseur des Droits, 2018). Mais en se renvoyant la patate chaude, les municipalités de Paris et de

¹¹² La localisation de ce campement fait qu'il relève, en termes de salubrité publique, de la responsabilité de la municipalité de Saint-Denis, ainsi que de celle de la Ville de Paris, les berges du canal de Saint-Denis appartenant à la capitale.

¹¹³ Point d'eau préexistant à l'apparition du campement.

¹¹⁴ En cinq ans, les organisations signataires n'ont jamais réussi à obtenir l'installation d'une seule douche sur un campement, bien que cela ait été demandé au printemps 2020 par le juge des référés.

¹¹⁵ Citant un arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles (Cour d'appel de Versailles, 2014), le Défenseur des droits rappelle que « seul un défaut de connaissance des risques relatifs à la salubrité publique occasionnés par l'occupation illicite d'un terrain serait susceptible d'exempter le maire des responsabilités qui lui incombent en tant que garant de l'ordre et de la salubrité publique sur le territoire de sa commune » (Défenseur des Droits, 2015 : 27). Une décision qui vient alors souligner la responsabilité des deux municipalités ici concernées.

Saint-Denis ont repoussé l'inscription de ces questions dans leurs agendas, laissant la distribution d'eau et la précaire organisation sanitaire du campement à la société civile.

La deuxième stratégie de déni d'agenda est ensuite nettement perceptible à Barcelone. Après plusieurs années de recherche de visibilité médiatique à propos de sa politique de « ville-refuge », l'*Ajuntament* semble changer son fusil d'épaule à partir de 2019 et développe désormais une politique de la discrétion. D'après Esteban, un technicien de la Direction de l'immigration et du refuge et membre de l'équipe municipale *Barcelona Ciutat Refugi*, la nouvelle stratégie de la municipalité se développe de la manière suivante : « Le site « *Ciutat refugi* » est maintenu, car c'est une manière de rendre visible une réalité, mais le plan va effectivement disparaître. Car l'idée n'est pas tant d'être une ville-refuge, mais plutôt une ville accueillante [...]. Ce qui est important, c'est d'abaisser le niveau de communication, car il n'est pas important de se vanter ou de gâcher des efforts dans la communication. »¹¹⁶. Pour « abaisser le niveau de communication » de l'*Ajuntament* sur cette thématique du refuge, la municipalité prévoit de faire « disparaître le plan » *Barcelona Ciutat Refugi* et de fonder la plateforme éponyme au sein de la page « Nouvelle citoyenneté » - *Nova ciutadania* - de la mairie, destinée à tous les nouveaux et nouvelles arrivant-es dans la ville. Les éléments de langage traduisent également cette volonté de discrétion, en effaçant l'appellation de « ville-refuge » au profit de la « ville accueillante ». Cette nouvelle stratégie politique se met en œuvre alors que, dans le même temps, le nombre de demandes d'asile continue d'augmenter chaque année et que les services municipaux - et nationaux - restent largement saturés : la question de l'accueil des exilé-es n'est donc en rien réglée par rapport à 2015. La municipalité continue en effet à augmenter ses espaces de réception du SAIER par exemple, ou encore le nombre de places disponibles au sein du programme Nausica (Ajuntament de Barcelona, 2021). On observe ainsi ici une dissonance entre une mise sur l'agenda institutionnel – via le développement d'une ligne d'action publique spécifique - et un effacement progressif de cette question sur l'agenda systémique : la « ville-refuge » correspondait à un « moment communicationnel » important et ce temps est révolu. Au point qu'il n'y ait plus d'intérêt à communiquer sur les politiques publiques développées à cette occasion et qui sont toujours à l'œuvre. L'*Ajuntament* cherche au contraire à sous-publiciser sa politique municipale de réception. Cela s'est également aperçu à l'occasion des campagnes municipales barcelonaise et parisienne. La question de « l'accueil » des personnes migrantes et la thématique de la « ville-refuge » sont restées des éléments discrets dans les discours publics des deux maires candidates à leurs réélections, bien que nettement plus développés dans le programme d'Ada Colau¹¹⁷ que dans celui d'Anne Hidalgo. Sur la page « Paris en commun » destinée à exposer les propositions de cette dernière, une petite section intitulée « Réfugiés » résumait très brièvement les

¹¹⁶ Entretien réalisé en castillan à Barcelone auprès de Esteban, technicien de la Direction de l'immigration et du refuge et membre de l'équipe municipale *Barcelona Ciutat Refugi*, le 13/10/2020.

¹¹⁷ 15 points, plus ou moins précis, détaillent la politique de « refuge » - *refugi* - qu'Ada Colau souhaite développer dans son deuxième mandat. Il n'est absolument pas fait mention du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, ni même du programme Nausica (Barcelona en Comú, 2019 : 7-8).

mesures développées par la Ville depuis 2015 pour répondre aux enjeux d'accueil et d'intégration des personnes exilées, mais il n'était aucunement fait mention de ce que la municipalité comptait ensuite instaurer dans son prochain mandat pour poursuivre - ou non - cette politique (Paris en Commun, 2020).

Face à la question de la réception des personnes en quête de refuge, le déni d'agenda est encore plus perceptible à l'échelle nationale. Dans le cas français, l'attention apportée aux campements est révélatrice. Comme nous le soulignons précédemment, l'État, comme la Ville de Paris, possède une parfaite connaissance de la situation des campements, grâce à l'outil de savoir que constitue la maraude-migrant de FTDA. Celle-ci s'est beaucoup perfectionnée avec le temps et peut désormais déterminer, avec une petite marge d'erreur, le nombre de personnes présentes sur les campements, le type de publics - demandeur-es d'asile, dubliné-es, débouté-es, réfugié-es, présence ou non de femmes et de mineur-es -, leurs besoins et leurs attentes - souhait d'être hébergé, de rester sur place, de continuer leur parcours d'exil, de voir un médecin, etc. -, le type d'habitat - tente légère ou cabane -, ainsi que la localisation, via un outil de visualisation cartographique. Ces données sont mises à jour plusieurs fois par semaine et un bilan est à chaque fois transmis aux différentes institutions politiques, dont le ministère de l'Intérieur¹¹⁸. Des connaissances non rendues publiques et qui permettent au personnel politique d'éviter trop de sollicitations et de conserver une marge de manœuvre pour négocier en toute discrétion la gestion de cette question en coulisse (Aguilera, 2015 : 26). Ainsi, de nombreux campements restent-ils des mois à l'abandon, dans l'attente d'une action des pouvoirs publics, et tout particulièrement de l'État, seul responsable de la prise en charge des demandeur-euses d'asile. L'entretien d'un cadrage sécuritaire (Aguilera, 2015, 2017) de la question de l'accueil des personnes exilées permet également aux gouvernements espagnol et français d'éviter, ou *a minima* de repousser, sa prise en charge sociale, coûteuse financièrement et potentiellement risquée électoralement, dans un climat de montée des mouvements d'extrême droite xénophobes. Emmanuel Macron comme Pedro Sanchez rappellent régulièrement dans leurs discours sur l'immigration combien il est important de ne pas confondre « réfugiés » et « migrants économiques », que tous les nouveaux et nouvelles arrivant-es ne sont pas nécessairement des candidats à l'asile, et qu'il faut ainsi avoir des procédures différenciées pour ces deux publics (Francia, 2018 ; Macron, 2017). Ces deux leaders s'entendent également autour du projet des « centres fermés » - *centros cerrados* - par exemple, où seraient reçus les migrant-es arrivé-es essentiellement illégalement ou par bateau de sauvetage et embarcations de fortune - *pateras* -, afin d'évaluer leur demande d'asile et de les expulser rapidement si celle-ci n'était pas jugée recevable (Casqueiro & Bassets, 2018). À l'échelle locale, cela se traduit par la mise en avant d'une vision des occupant-es des campements et des *okupas migrantes* qui ne seraient « pas tous des demandeurs d'asile »¹¹⁹. Certes,

¹¹⁸ Nous reviendrons plus en détails sur l'élaboration de ce dispositif spécifique et son évolution dans les chapitres 3 et 5.

¹¹⁹ Propos tenus par l'enquêté-e employé-e à la PRIF, lors de notre entretien le 27/07/2020.

pas tous, mais une large majorité pourtant¹²⁰. Un cadrage sécuritaire qui permet de légitimer un traitement policier de ces occupations de l'espace urbain par les personnes exilées. Ce cadrage sécuritaire apparaît comme d'autant plus justifié qu'une inaction publique a précarisé la situation de ces publics, contraints de recourir à du travail au noir, à des petits trafics et des pratiques parfois violentes pour survivre à la rue (Adell Argilés & Martínez, 2004; Aguilera, 2017; Coutant, 2018). Dans le cas français, le déni d'agenda de l'État a pu être interprété comme une stratégie partisane afin de faire porter à la municipalité la responsabilité de la dégradation de la situation migratoire locale : « Après clairement, dans le cadre de la campagne des municipales qui arrivent, y'a aussi une volonté de l'État de bloquer un peu l'action de la Ville, [...] y'a une certaine mauvaise volonté de laisser les choses pourrir, y'a vraiment de ça derrière »¹²¹. Une interprétation des faits largement partagée par les principaux acteurs associatifs rencontrés à Paris.

En France comme en Espagne, le cadre juridique n'accorde pas de compétence directe aux municipalités dans le domaine des politiques d'asile et d'immigration. Alors que ces dernières jouent tout de même un rôle dans la mise en œuvre de ces politiques, l'État ne semble pas les considérer comme des actrices légitimes des enjeux de réception des personnes migrantes. Les interactions entre les gouvernements centraux et les villes de Barcelone et Paris ont toujours été décrites comme conflictuelles par les acteurs rencontrés, allant de la difficile coopération au refus total de communiquer. Une conflictualité que l'on retrouve dans les discours des deux municipalités étudiées qui, en s'emparant du cadre juridique et de la question de la répartition des compétences, ont développé des plaidoyers politiques faisant porter la responsabilité de la situation sur les États et leur permettant d'éviter tout reproche. Ces tensions politiques et ces stratégies de *blame game* ont eu pour effets de mener à un déni d'agenda de certains aspects de la réception des personnes migrantes, tant de la part des municipalités que des gouvernements centraux, personne n'en étant « responsable ». Dès lors, cette situation produit une inaction publique, locale et nationale. Pour Thomas Aguilera, « « l'inaction publique » est produite par un déni d'agenda collectif et par des stratégies de *blame game* [ou *blame shifting*] entre des acteurs publics à différents niveaux de gouvernement qui refusent de prendre en charge la question [problématique] [...] et qui se rejettent les compétences d'action. En se superposant à d'autres modes d'action assurés par une diversité d'acteurs, l'inaction publique produit son lot d'effet : d'un côté, le champ est laissé libre aux acteurs de l'ordre public, de l'autre la gestion de la survie des habitants est déléguée aux acteurs non-gouvernementaux. » (Aguilera, 2015 : 4). Matérialisée par la précarisation croissante des publics migrants, cette inaction publique sera interrogée tout au long de cette thèse, et tout particulièrement dans les chapitres 4 et 5.

¹²⁰ D'après l'étude conjointe du Secours catholique et d'Utopia 56 de juillet 2020 sur les campements parisiens ; d'après Marta d'Emergencia Frontera Sur, à propos de l'okupa Casa Africa et de la Tancada migrante.

¹²¹ Entretien réalisé à Paris auprès de Philippe, de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

2. Développer des outils juridiques et politiques pour gouverner malgré tout

Bien que les municipalités soient co-productrices de cette inaction publique, quelles ressources leur reste-t-il pour répondre aux enjeux migratoires qu'elles rencontrent sur leurs territoires ? Comment gouverner malgré tout un enjeu si peu gouvernable à leur échelle ? Cette seconde partie de chapitre vise à analyser comment Paris et Barcelone tentent de contourner leurs limites et de revendiquer un nouveau rôle politique dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration.

Malgré la situation politique et législative complexe que nous venons de décrire précédemment, les municipalités de Barcelone et de Paris ont fait le choix de prendre le contrepied de leurs gouvernements nationaux respectifs, dès 2015, en tenant un discours positif sur « l'accueil » des personnes exilées, axé sur le devoir « d'hospitalité » de leurs villes et en assumant une figure de « ville-refuge » protectrice. Un choix que n'a pas fait la grande majorité des municipalités espagnoles et françaises. Bien qu'elles contribuent aux côtés de l'État à une inaction publique en délaissant toute une partie de la réception des personnes migrantes entre les mains d'acteurs de la société civile, Barcelone et Paris font partie de ces quelques villes européennes qui ont cherché à développer une ligne d'action publique locale pour répondre - au moins partiellement - à ces enjeux sur leurs territoires, en développant des stratégies juridiques (2.1) et politiques (2.2). Cette sous-partie vise ainsi à comprendre non seulement la capacité des villes à innover, à modifier une configuration de gouvernement perçue comme défavorable à la poursuite de leurs ambitions politiques, mais surtout à analyser comment elles légitiment la reconfiguration politique qu'elles proposent. Nous accorderons ainsi une attention particulière aux arguments idéologiques, juridiques et techniques mobilisés par ces municipalités « accueillantes ».

2.1. Répondre aux contraintes juridiques en menant une politique interstitielle pour contourner ou négocier avec l'État

L'enjeu pour nos municipalités a été de repenser leur manière d'appréhender les problématiques migratoires. En effet, sans compétences concrètes dans ce domaine, quels leviers d'action leur reste-t-il ? Dans son étude du cas de la ville de Villeurbanne, Lison Leneveler met en lumière la capacité de la municipalité à construire une « compétence de fait », en élaborant des initiatives locales pour subvenir aux besoins fondamentaux des exilé-es sur son territoire, à défaut de posséder une « compétence de droit » pour gérer cette réception comme elle le souhaiterait. Elle

souligne ainsi les enjeux de (ré)appropriation juridiques à l'œuvre via le développement des politiques municipales de réception qui vient « bousculer[r] en pratique le droit de l'action publique locale » : « face aux paralysies institutionnelles, de l'État et de l'UE, les collectivités territoriales, par le choix de l'accueil, rendent le recours au droit opérant : dans son rôle à la fois de mobilisation, d'interpellation, de coordination des ressources, puis d'orientation dans le système d'acteurs » (Leneveler, 2021 : 40).

C'est la construction de ces « compétences de fait », par la réappropriation et la mobilisation logiques juridiques, que nous souhaitons questionner ici. Nous qualifions alors la stratégie de Paris et Barcelone de politique interstitielle, les menant à réinterpréter leurs compétences et à s'emparer des marges de manœuvre restreintes, mais existantes pour tenter d'organiser une forme de gouvernement. L'interstice politique possède ici une double nature : il s'agit à la fois des failles du système étatique, des espaces vides laissés par les gouvernements nationaux ; et des fines marges de manœuvre des villes, à la limite de leurs champs de compétence. Paris s'engouffre davantage dans ce second type d'interstice (2.1.1), quand Barcelone exploite essentiellement le premier type (2.1.2).

2.1.1. Quand Paris cherche à « mettre un pied dans la porte de l'État »

Pour mettre en œuvre sa politique municipale de réception des personnes migrantes, la Ville de Paris a dû se pencher sur la question de ses compétences. Qu'il s'agisse d'hébergement d'urgence ou d'accompagnement des demandeur-ses d'asile ou de prise en charge des personnes en situation dite irrégulière, tous ces aspects étaient en dehors de ses prérogatives. Comment légitimer les ambitions « d'hospitalité » de la capitale dans ce cadre-là ? Pour reprendre l'expression d'un employé de la Ville, la stratégie de la municipalité a été de « mettre un pied dans la porte de l'État ». Cela se matérialise alors de deux manières : par la mobilisation d'un outil juridique, la clause générale de compétence ; et par la participation - notamment financière - à des dispositifs de l'État.

Prérogative spécifique aux communes, la clause générale de compétence est formulée de la manière suivante à l'article L2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. » (République Française, 2021). Elle accorde aux municipalités le droit de prendre des décisions et d'intervenir dans des domaines qui ne sont pas limités à leur champ de compétences initiales. Comme le note Lison Leneveler à propos de Villeurbanne, grâce à la clause générale de compétence « [les municipalités] disposent de larges moyens d'action, à la condition qu'elles n'interviennent pas dans les domaines qui leur ont été interdits ou qui ont été transférés à d'autres acteurs et qu'elles trouvent un intérêt public local à agir », leur permettant ainsi de répondre à « un certain nombre de besoins sociaux des personnes exilées » (Leneveler, 2021 : 35-36). Lors de notre rencontre avec deux archivistes de la Ville de Paris en novembre 2018, l'un d'eux expliquait que cette clause avait servi dans l'argumentaire de la Ville pour faire accepter le projet du centre de premier accueil (CPA) à l'État qui était alors

plutôt réticent. La municipalité aurait avancé cette carte législative afin de montrer son important volontarisme sur la question et pousser ainsi l'État à la suivre. Bien qu'il nous soit impossible de savoir ce qu'il s'est dit pendant ces réunions à huis clos entre Anne Hidalgo et le gouvernement central, la stratégie de négociation décrite par ces archivistes fait échos à celle soutenue par Philippe du département des Actions préventives et des publics vulnérables. Pour cet employé, « le projet du CPA, c'était une manière de mettre le pied dans la porte de l'État et de le forcer à aller vers cette direction »¹²². En participant à la gestion - notamment financière - de ce centre et en assumant l'origine, la Ville joue avec les limites de ses compétences. Pour Dominique Versini, elle les aurait même clairement dépassées : « depuis plus de deux ans, nous menons à Paris dans cette Assemblée une politique extrêmement volontariste et très reconnue, qui va bien au-delà de nos compétences, qui nous a conduits à participer très largement à la création de deux centres : celui de la Chapelle et celui d'Ivry » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017f). Un argument régulièrement répété, comme dans le bilan du plan de mobilisation de la communauté de Paris par exemple (Ville de Paris, 2019 : 3). Bien que la question d'un réel dépassement de compétence par la Ville soit ici discutable dans cet exemple¹²³, le cas du CPA reste intéressant en ce qu'il constitue un dispositif où s'est volontairement mobilisée la Ville et cela sans être soumise à aucune obligation légale. Il en va de même pour la Halte humanitaire, ou la maraude-migrant par exemple.

Cette dernière est particulièrement illustrative d'une autre stratégie de la Ville pour « mettre son pied dans la porte de l'État » : celle du financement de dispositifs (co-)pilotes par l'État. Lors de nos entretiens avec des membres de la PRIF et de la Ville de Paris, les deux institutions s'octroient l'origine du projet et chacune aurait mandaté Emmaüs et FTDA pour le mettre en œuvre. L'intérêt mutuel des deux institutions pour cette maraude montre l'importance de ce dispositif dans l'ensemble des politiques de gestion des personnes exilées. Celui-ci est en effet l'unique organe de production de savoirs - statistiques, cartographiques - sur la situation - sanitaire, sociale, géographique, etc. - de ces publics dans l'espace urbain. Une mise en connaissances devenue l'apanage des États modernes pour gouverner et conserver le pouvoir (Desrosières, 2010; Foucault, 1994) et qui, comme nous l'avons vu précédemment, peut aussi servir à entretenir l'ignorance lorsque ces savoirs restent jalousement cachés des yeux de la société (Aguilera, 2015a). Il est alors primordial, pour la Ville de Paris comme pour l'État, de conserver la (co-)propriété de cet outil, afin d'avoir la main sur ces connaissances nécessaires à l'orientation des politiques de gestion de ces publics jusqu'alors mal connus et pour mener des négociations. La participation financière de la Ville à cette maraude lui donne ainsi un droit de regard sur son fonctionnement, ses productions et ce qui en est fait dans la conduite des politiques publiques. Cela était également le cas du CPA qu'elle co-

¹²² Entretien réalisé à Paris auprès de Philippe, de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

¹²³ En effet, d'après plusieurs interlocuteurs à la PRIF et à la Ville de Paris, cette dernière n'aurait financé et géré au quotidien que la partie « accueil et orientation » dans le CPA, dont l'accompagnement des publics dits vulnérables vers des dispositifs adéquats, soit des missions ne sortant pas de ses champs de compétences. L'État de son côté gardant la main sur la « halle de vie », en prenant en charge l'hébergement, les repas et le suivi administratif.

finançait, lui permettant d'être ainsi aux côtés de l'État au comité de pilotage de cette structure. Dans une moindre mesure, le cas du centre d'accueil de jour dédié à l'accueil, l'évaluation et l'orientation des femmes seules et des familles primo-arrivantes créé en 2018 par la municipalité participe de cette même dynamique. Bien qu'il s'agisse de publics relevant de sa compétence départementale, la Ville accepte ici de s'insérer dans le nouveau système d'accueil d'orientation des demandeur-ses d'asile mis en place par l'État en 2018 à Paris, fondé sur des accueils de jour qui orientent ensuite les publics vers les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), puis éventuellement vers les CADA, selon la situation de la personne migrante. La Ville est ainsi présente au comité de pilotage de ces accueils de jour, avec l'État et l'ensemble des autres opérateurs mandatés pour gérer ces structures¹²⁴.

On notera une dernière voie de construction de la politique interstitielle de la municipalité : l'investissement des espaces laissés vacants par l'État. Comme le souligne Colombe Brossel, alors adjointe d'Anne Hidalgo chargée de la sécurité, la prévention, la politique de la ville et l'intégration, c'est ainsi que les dispositifs d'apprentissage du français à destination des demandeur-ses d'asile aurait vu le jour à Paris : « C'est en effet la volonté de la Ville que de proposer [un parcours d'apprentissage du français], dans cet interstice administratif où il n'existait rien, puisque dans l'attente du traitement de la demande d'asile, il n'existait rien, notamment aucun accompagnement en matière d'apprentissage du français ... » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2018f). Il sera intéressant de voir dans le chapitre suivant comment cette stratégie de construction de l'action publique locale a été structurée par les associations, qui ont joué une fonction de repérage de ces interstices oubliés ou sous-investis par l'État.

2.1.2. Barcelone et la mise en œuvre d'une politique autonome du gouvernement central

Plus encore que Paris, la capitale catalane porte régulièrement un discours assumant un dépassement de ses compétences, ou du moins une volonté claire de les dépasser et de faire « plus et mieux ». Les propos suivants d'Ada Colau publiés sur sa page Facebook quelques jours avant la grande manifestation de février 2017 en faveur de l'accueil l'illustrent bien :

« [...] il est temps de chercher des solutions, avec ou sans compétences. Malgré le blocus de l'État et « l'incompétence » du gouvernement du PP, le nombre de personnes qui viennent dans notre ville à la recherche d'un refuge augmente [...]. À Barcelone, le manque de compétences ne nous a pas empêché de consolider notre propre plan d'accueil [...]. C'est avec fierté que, malgré « l'incompétence » de certains, nous les villes-refuges, nous forçons au maximum nos compétences pour être à la hauteur de cette crise humanitaire. Barcelone n'est pas résignée ni à

¹²⁴ En 2022, il existe deux accueils de jour à Paris destinés à recevoir les hommes seuls et majeurs.

ses pouvoirs ni à l'incompétence des gouvernements européens. Nous voulons accueillir, plus et mieux ! »¹²⁵(Colau, 2017)

Cette remise en question du cadre juridique qui fixe la répartition des compétences entre les différentes entités politiques fait écho aux propos d'Ignasi Calbó, alors responsable de la mise en œuvre du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, lors de notre entretien en 2018 :

« Ici, la question de la légalité est très relative, parce que lorsqu'une personne vient utiliser un service [municipal], on ne demande pas d'où elle vient, de quelle nationalité elle est, parce qu'à notre niveau de la Mairie, notre politique est que les services sont pour tous les citoyens. On s'en fiche de savoir si vous êtes d'ici ou d'ailleurs, si vous avez des papiers ou non [...]. Quand une centaine de personnes dorment sur une place par exemple, ce sont des compétences de l'État, mais un problème de la municipalité, et bien sûr la municipalité doit répondre quand l'État ne répond pas. Donc ici, peu importe d'à qui sont les compétences. »¹²⁶

Ce témoignage est particulièrement intéressant en ce qu'il souligne la volonté de la municipalité de négocier et se réapproprier ce cadre juridique, mais aussi parce qu'il montre l'inadéquation des catégories des politiques nationales avec la mise en œuvre de l'action publique locale et les usages locaux qu'une municipalité peut en faire (Frigoli, 2010; Leneveler, 2021). Parce que les catégories de migrant-e, demandeur-se d'asile, réfugié-e ou personne en situation irrégulière n'aurait pas d'effet pour l'*Ajuntament* dans la mise en œuvre de son action publique locale, la question de la répartition des compétences selon ces publics n'aurait donc qu'une importance secondaire, la priorité pour la ville étant de venir en aide à ces populations.

Pour autant, cette rhétorique du dépassement de compétence reste aussi discutable qu'à Paris : cette municipalité s'est en effet également investie de son plein gré sur des sujets envers lesquels elle n'avait pas de réelle obligation, mais elle n'a pas pour autant empiété sur les plates-bandes de l'État ou de la Generalitat. Contrairement à la capitale française, elle n'a pas pu tenter de négocier avec l'État et mettre « un pied dans sa porte » en co-finançant des dispositifs, le gouvernement espagnol refusant de dialoguer avec elle la plupart du temps comme nous l'avons vu précédemment. Pour construire son action publique malgré tout, sa stratégie fut plutôt de s'insérer dans les failles de l'État, en venant combler ses défaillances. Avant de construire son plan *Barcelona Ciutat Refugi*, l'*Ajuntament* a consulté de nombreuses associations pour comprendre la situation et faire un état des lieux¹²⁷. Ces organisations ont alors rapporté différentes insuffisances ou défaillances du SNAI : à la sortie de celui-ci, les demandeur-ses d'asile sont rarement en capacité de pouvoir subvenir à leurs

¹²⁵ Traduit du castillan vers le français par l'auteure.

¹²⁶ Entretien réalisé dans les locaux de l'*Ajuntament* de Barcelone auprès de Ignasi Calbó et Pablo Peralta, respectivement directeur et responsable de la sensibilisation et de la participation citoyenne au sein de l'équipe *Barcelona Ciutat Refugi* de l'*Ajuntament*, le 04/10/2018. Traduit du castillan vers le français par l'auteure.

¹²⁷ Un point plus amplement détaillé dans le chapitre 3.

besoins et d'être autonomes, en raison d'une mauvaise maîtrise de la langue, notamment du catalan, de difficultés d'insertion sur le marché du travail¹²⁸, ou encore de traumatismes psychologiques non pris en charge par exemple. Pire encore, certain-es requérant-es ne peuvent accéder au SNAI, bien qu'étant sans ressources propres. Une fois ces défaillances identifiées, la municipalité de Barcelone a construit des actions pour tenter d'y répondre - au moins partiellement - en activant ses propres leviers et le tissu local de ressources existantes (Pinson, 2005) : augmentation de ces infrastructures d'accueil du SAIER, de son parc d'hébergement d'urgence, amélioration de l'accessibilité de ses équipements sportifs, mais surtout subventionnement d'associations pour mettre en œuvre le programme Nausica. Ce dernier touche à l'éducation, la santé - notamment mentale -, au logement social et propose des services sociaux, soit autant de secteurs relevant des domaines de compétences de la municipalité (OCDE, 2018b). Cet exemple montre comment la municipalité a réinterprété et rassemblé des compétences anciennes et jusqu'alors traitées séparément pour construire une nouvelle ligne d'action publique dès lors parfaitement légitime. L'*Ajuntament* insiste sur cette légitimité de sa politique municipale de réception en rappelant régulièrement que son ambition n'est en rien de concurrencer l'État ni de créer un système parallèle d'accueil des personnes migrantes. Cela est par exemple précisé dans le plan Barcelona Ciutat Refugi, dont l'un des objectifs est de « *bolstering the city's services, resources and networks without creating parallel structures to the existing ones* » (Ajuntament de Barcelona, 2015). Ramon Sanahuja précisait également à propos du programme Nausica que l'ambition n'était aucunement de concurrencer l'État, mais d'être davantage une « ressource relais », un « complément » du SNAI¹²⁹.

Quand la Generalitat se glisse aussi dans les interstices de la politique nationale

L'*Ajuntament* de Barcelone n'est pas la seule institution politique à avoir adopté ce type de stratégie pour construire et légitimer sa propre politique de réception des personnes en quête de refuge. La Generalitat de Catalogne s'est également retrouvée quelque peu désemparée en 2014-2015 face à l'augmentation de la demande d'asile dans cette région et aux importantes mobilisations citoyennes et associatives. Miguel, de la Creu Roja, raconte alors comment cette institution a réagi et a construit sa ligne politique vis-à-vis de la réception des migrant-es :

“Le problème, c'est qu'ils n'ont pas la compétence, donc ils ont essayé de se coordonner avec les gens qui font des choses, essayé d'aider avec les services qu'ils ont et qui sont pas forcément par rapport aux réfugiés, mais ils ont des compétences pour trouver des emplois aux chômeurs, du coup ils peuvent aussi aider les réfugiés à trouver un emploi

¹²⁸ La loi espagnole autorise automatiquement les demandeur-ses d'asile à travailler 6 mois après l'enregistrement de leur demande.

¹²⁹ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan en visioconférence, le 13/11/2020.

par exemple. Donc voilà ils ont convoqué plein de gens pour plein plein plein de réunions pour parler de ce qu'on peut faire. [...] En fait ils agissent dans les espaces où ils ont un peu de place, tu vois. C'est pas pour embêter les gens qui travaillent déjà là, au contraire. Le programme [de mentorat], il a été fait en collaboration [avec les associations]. Et puis c'est un complément, c'est pas une concurrence."¹³⁰

Ce témoignage nous permet d'observer le processus de construction de l'action publique de la Generalitat. Après avoir consulté les associations et identifié les problématiques principales, elle a à la fois abordé ses compétences sous un nouvel angle - les demandeur-ses d'asile et les réfugié-es constituent un nouveau public de chômeur-ses qu'elle peut accompagner dans la recherche d'emploi¹³¹ - et produit une réponse au problème du manque d'autonomie de ces publics, via le nouveau dispositif de mentorat - *programa de mentoria*. Celui-ci vise à former des groupes de 2 à 5 personnes constitués de catalan-es et des demandeur-ses d'asile ou des réfugié-es statutaires, pour que les premier-ères accompagnent les second-es dans leurs démarches administratives, créent des liens sociaux ensemble et les aident dans leur apprentissage de la langue. Comme la politique de l'*Ajuntament* de Barcelone, celle de la Generalitat a bien été faite pour « couvrir les manquements de l'État »¹³²(Generalitat de Catalunya, 2019a).

2.1.3. S'emparer de ressources juridiques européennes : une spécificité barcelonaise

Nous avons vu qu'à l'échelle locale, les municipalités de Paris et Barcelone s'emparent de fines marges de manœuvre - réinterprétation de leurs compétences, identification des failles du système étatique, mobilisation d'outils législatifs et financiers - pour organiser et légitimer malgré tout leurs gouvernements locaux dédiés aux enjeux de réception des exilé-es. Nous souhaitons maintenant montrer qu'au-delà de ces leviers internes, ces collectivités peuvent également mobiliser des outils juridiques européens pour plaider en faveur de leur capacité à gouverner ces questions. Cette dimension semble particulièrement marquée du côté barcelonais. À la différence de Paris, restée très discrète sur cet aspect, Barcelone a construit toute une argumentation fondée sur la

¹³⁰ Entretien réalisé en français à Barcelone dans les locaux de la Creu Roja auprès de Miguel, employé de l'association, le 03/10/2018.

¹³¹ Via des conventions passées entre la Generalitat et des entreprises et par le recensement d'offres d'emplois destinés spécifiquement à ces publics (Generalitat de Catalunya, 2019).

¹³² Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

gouvernance multiniveaux de l'immigration pour légitimer son rôle dans le champ des politiques d'asile et d'immigration, en s'emparant de ressources européennes.

Bien que la notion de gouvernance multiniveaux (GNM) soit principalement utilisée dans les travaux portant sur les États fédéraux ou régionalisés, ou bien sur les relations entre les gouvernements centraux et les instances européennes, Ricard Zapata-Barrero, Tiziana Caponio et Peter Scholten plaident pour une application de ce concept à l'échelle locale, pour analyser les interactions entre les municipalités et les autres échelons de gouvernement - régionaux, nationaux et européens. Ces chercheurs définissent la GNM comme décrivant « les processus décisionnels qui supposent la mobilisation simultanée des autorités publiques à différents niveaux de compétence, ainsi que des organisations non gouvernementales et des mouvements sociaux » (Zapata-Barrero et al., 2017 : 248). En parallèle, ils notent que de nombreux travaux ont mis en lumière l'importance croissante de la gouvernance de l'immigration et de l'intégration à l'échelle locale (Caponio & Borkert, 2010 ; Flamant, 2014 ; Schiller & Çağlar, 2009), parlant ainsi de « virage local » – *local turn*. Pour ces auteurs, les réflexions autour de la GNM peuvent permettre de « comprendre de manière plus approfondie pourquoi et comment les villes et les régions répondent de manières différentes à des problèmes communs » (Zapata-Barrero et al., 2017 : 246).

Au regard de ce cadre d'analyse, Barcelone apparaît comme une ville particulièrement stimulante à observer, car elle s'inscrit - ou du moins souhaite s'inscrire - véritablement dans ces dynamiques de GNM pour penser le gouvernement des questions migratoires. Tout d'abord, l'équipe municipale d'Ada Colau critique fortement le caractère « trop centralisé » du système d'asile espagnol, « très focalisé sur le taux de protection » et sur les renvois des personnes dites irrégulières¹³³. Mais surtout, elle reproche au gouvernement central « la négation de la ville comme interlocutrice globale », de son « rôle politique » et de son « rôle au sein de la gouvernance multiniveau de la migration »¹³⁴. La municipalité de Barcelone se considère ainsi comme un acteur politique devant jouer un rôle dans la gouvernance des migrations, non seulement aux côtés de l'État comme nous l'avons vu précédemment, mais également au sein d'un système d'acteurs politiques à une échelle plus large, plus globale. Cette volonté municipale est traduite dans le plan *Barcelona Ciutat Refugi*, et notamment dans cet extrait du bilan - *memoria* - qui en a été dressé :

« Enfin, la troisième transition proposée par le plan directeur [*Barcelona Ciutat Refugi*] est de passer d'une coopération subsidiaire des agendas de développement des États à un agenda municipaliste en faveur de la justice mondiale. À Barcelone, il y a souvent une vision de la coopération très différente de celle des autres administrations, et l'un des exemples les plus évidents en est la politique d'asile, via laquelle l'administration de l'État et nombre de ses partenaires ont tourné le dos

¹³³ Tous ces points ont été soulevés par les trois interlocuteurs que nous avons rencontrés à l'*Ajuntament* de Barcelone entre 2018 et 2020.

¹³⁴ Entretien réalisé dans les locaux de l'*Ajuntament* de Barcelone auprès de Ignasi Calbó et Pablo Peralta, respectivement directeur et responsable de la sensibilisation et de la participation citoyenne au sein de l'équipe *Barcelona Ciutat Refugi* de l'*Ajuntament*, le 04/10/2018. Traduit du castillan vers le français par l'auteur.

aux personnes qui ont risqué leur vie pour tenter de rejoindre leurs territoires, tandis que la ville, en revanche, a fait des efforts pour répondre et accueillir les personnes qui arrivent. Ce nouveau paradigme s'inscrit également dans l'exigence du rôle que les villes doivent jouer dans la politique mondiale. [...] des villes comme Barcelone affichent une volonté claire de participer activement à la gouvernance des processus qui mènent à la justice mondiale, et pas seulement en tant qu'exécuteurs. »¹³⁵(Ajuntament de Barcelona, 2019a : 34)

Ce passage souligne que la redéfinition du rôle politique et des compétences des villes dans le domaine des migrations qu'opèrent des municipalités comme Barcelone ne passe pas uniquement par l'affirmation d'un rôle de simple partenaire subsidiaire aux côtés de l'État, mais par l'affirmation d'une place de décideur dans la gouvernance des migrations. Une conception de la gouvernance qui correspond davantage à la vision de la GNM exposée par Philippe Schmitter, comme n'imposant pas « de hiérarchie stable en matière d'autorité politique à aucun de ces niveaux » (Schmitter, 2004).

Pour appuyer sa revendication de rôle « global » dans cette GNM, la municipalité de Barcelone s'est emparée d'un outil européen, justifiant sa vision politique : le principe de partenariat - ou *partnership principle*. Celui-ci est défini de la manière suivante dans l'article 4 du Règlement des fonds structurels de l'UE de 1988 :

« Community operations shall be such as to complement and contribute to corresponding national operations. They shall be established through close consultations between the Commission, the Member States concerned, and competent authorities and bodies - including within the framework of each Member State's national rules and current practices, the economic and social partners - designated by the Member State at national, regional, local or other level, with all parties acting as partners in pursuit of a common goal. These consultations shall hereinafter be referred to as the « partnership ». The partnership shall cover the preparation and financing, as well as the ex-ante appraisal, monitoring and ex post evaluation of operations. » (European Committee of Regions, 1995)

Ce principe européen peut alors être invoqué par échelons subnationaux des États membres pour réclamer une nouvelle place dans le gouvernement d'enjeux qui concernent directement les collectivités locales et les régions, comme le répète Ramon Sanahuja dans différentes interventions¹³⁶:

« Depuis 2011, les villes espagnoles ne reçoivent aucun financement européen pour l'intégration, tous ces financements sont conservés par l'État, et il ne finance aucune politique d'intégration, ni pour les réfugiés, ni pour les migrants. [...] L'Europe dit dans ses textes, dans ses directives, que l'intégration des migrants et

¹³⁵ Traduction du catalan vers le français par l'auteur.

¹³⁶ Cet ancien technicien expose également ces arguments dans son intervention à l'Université de Huelva où il détaille la politique de l'*Ajuntament* pour organiser un nouveau gouvernement local de l'immigration (Sanahuja Vélez, 2020).

des réfugiés est un processus qui se produit aussi à l'échelle locale¹³⁷, si on voulait être cohérent, ces financements devraient aller aux villes. Il y a un principe, *the partnership principle*, qu'on voudrait réaliser en Espagne, et l'UE n'a pas non plus les capacités pour forcer les États à le faire. »¹³⁸

Cet ancien technicien de l'*Ajuntament* souligne la dimension purement rhétorique et non contraignante de ces arguments européens dans le plaidoyer de la municipalité, montrant ainsi la dépendance majeure des politiques municipales de réception des migrant-es vis-à-vis du bon vouloir de l'État central. Michael Bauer, qui a étudié l'application du *partnership principle* en Allemagne, a en effet mis en lumière les promesses non tenues de cette redistribution du pouvoir politique aux échelons subnationaux : « *its transforming potential, in terms of pitting supranational and subnational actors against central state authority and thereby circumventing the latter, have not materialized* » (Bauer, 2002 : 769).

Cette mobilisation d'outils européens - le principe de partenariat, la redistribution de fonds de l'AFMI vers les villes, les textes et directives européens soulignant le rôle des villes - nous est apparue comme particulièrement propre au cas de Barcelone, dans le cadre de notre comparaison. Certes la Ville de Paris rappelle dans ces discours le rôle que doivent jouer les municipalités dans les négociations politiques nationales et européennes, mais dans une bien moindre mesure comparée à Barcelone. Aucun élément concret, comme le principe de partenariat ou la redistribution de fonds européens, n'a été mobilisé dans les discours publics de la capitale française étudiés entre 2015 et 2019 pour légitimer sa réclamation d'un nouveau rôle dans le gouvernement des enjeux d'asile et d'immigration. Une différence qui s'explique par le fait que la Ville reçoit des financements de l'AFMI, comme par exemple 216 669 € pour l'apprentissage du français pour la période 2019-2021, partagés avec Centre Alpha Choisy et CEFIL ou encore 2 215 628,37 € en 2021 pour l'accompagnement et l'orientation de MIE réalisés entre 2018 et 2020, partagés avec Centre d'Action Sociale Protestant (Ville de Paris, 2021). Cette différence de positionnement de la municipalité parisienne s'ajoute à son attitude moins ouvertement critique et moins revendicative que celle de l'*Ajuntament* de Barcelone et que nous avons décrite précédemment. Autant d'éléments qui viennent alimenter une explication de cet écart par la structure et donc la culture du système politique national (Caponio, 2010) : dans un contexte fortement centralisé, la Ville de Paris se projette avant tout comme partenaire de l'État, et non comme un acteur à part entière dans une gouvernance multiniveaux de la gestion des personnes exilées comme Barcelone.

Bien qu'elles proclament dépasser leurs prérogatives pour mettre en œuvre leurs politiques municipales de réception des migrant-es, Barcelone et Paris restent finalement dans leurs champs de compétences, mais en regardant ces dernières sous un nouvel angle, en les réinterprétant, les

¹³⁷ On peut citer par exemple le Partenariat de l'Agenda Urbain pour l'inclusion des migrants ou le Plan d'action pour l'Intégration et l'Inclusion, qui mettent tous deux en avant l'importance du rôle des municipalités dans ces processus.

¹³⁸ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan en visioconférence le 13/11/2020.

réagençant, en cherchant les failles de l'État, pour s'adresser à un public qu'elles n'avaient pas l'habitude de prendre en charge et répondre à de nouveaux enjeux sur leurs territoires. Dès lors, elles développent de nouvelles pratiques de gouvernement, que nous pourrions ainsi qualifier de « compétences de fait » (Leneveler, 2021). Elles développent ainsi des politiques interstitielles, en négociant leurs marges de manœuvre, notamment via la mobilisation d'arguments juridiques nationaux et européens.

2.2. Répondre aux conflits politiques en construisant un nouveau rôle des villes dans le gouvernement de l'immigration et de l'asile

Nous venons de voir comment Paris et Barcelone ont mis en œuvre différentes stratégies politiques et juridiques pour construire et légitimer un gouvernement municipal de la réception des personnes migrantes, afin de répondre au manque de compétences des villes dans ce domaine. Mais au-delà des contraintes juridiques avec lesquelles les villes doivent composer, comment gouverner une question pour laquelle elles manquent de légitimité politique ? Le projet, en tant qu'instrument d'action publique, comporte une dimension fondamentalement politique qui peut permettre à ces municipalités en manque de légitimité de se construire une nouvelle stature politique. Pour Gilles Pinson, le projet serait « considéré par ses promoteurs et usagers comme un instrument permettant d'affirmer clairement une volonté politique » : « Avoir un projet », c'est aussi démontrer une capacité d'opérationnaliser une intention, savoir ce que l'on veut, [...] le projet est toujours le fait d'un acteur ou d'une entité qui se rend visible et se positionne dans son environnement par le projet » (Pinson, 2005 : 212).

Dans cette sous-partie, nous souhaitons aborder l'objet du projet de la « ville-refuge » en tant qu'outil de construction d'un rôle et d'une légitimité politique. Dans un contexte de manque de ressources politiques – défaut de soutien de l'État, voire conflits avec ce dernier, absence d'expérience et de légitimité politique sur le sujet –, le projet s'avère être un outil utile aux municipalités pour répondre à ces contraintes, en ce qu'il opère à la fois une affirmation d'identité politique, ainsi qu'un processus d'enchantement des problèmes rencontrés à l'échelle locale en en faisant des opportunités. Ce sont les opportunités politiques créées par le projet de la « ville-refuge » que nous allons étudier ici. À l'échelle locale – voire régionale –, le projet de la « ville-refuge » permet aux municipalités de se positionner dans un champ politique concurrentiel et de revendiquer une position de « leader » politique (2.2.1). À l'échelle nationale, il sert de support aux municipalités pour promouvoir une nouvelle place de l'échelon local dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration, aux côtés des régions ou des communautés autonomes, et de l'État (2.2.2).

2.2.1. Faire sa place dans le jeu partisan local en tant que « leader » politique

Lorsqu'un problème public vient à émerger publiquement, les différentes forces politiques sont souvent appelées à se positionner sur cette question. Parmi les différents processus pouvant mener à la mise sur agenda d'un problème public, Garraud distingue celui de la compétition politique. En effet, des mouvances politiques peuvent s'emparer d'un sujet et en faire un objet de politique publique, en raison de son éventuelle rentabilité politique, et surtout électorale (Garraud, 1990). Dans un contexte de compétition politique, revendiquer un positionnement par rapport à un problème public permet de se distinguer de ses concurrent-es. Nous souhaitons alors observer comment les équipes municipales de Paris et Barcelone ont affirmé leur place dans le jeu politique local, voire régional, en s'emparant de la question de la réception des personnes migrantes, et dans quelles mesures leurs projets de « ville-refuge » ont pu comporter une stratégie électorale.

Au début de notre période d'enquête, Paris et Barcelone ont à leurs têtes pour la première fois de leurs histoires deux femmes maires, plutôt récemment élues, exerçant un pouvoir nettement personnalisé (Mabileau, 1960), surtout dans le cas d'Ada Colau (Nicolas & Ramírez Blanco, 2018), et qui ont des défis politiques à relever. Leurs parcours se différencient fortement l'un de l'autre. Anne Hidalgo peut être considérée comme une professionnelle de la politique : après avoir effectué des études de droit et de sciences sociales, elle passe les concours de la fonction publique pour devenir inspectrice du travail, puis travaille au sein de différents cabinets ministériels sous le gouvernement Jospin. Puis avant d'arriver à la tête de l'Hôtel de Ville en 2014, elle a été première adjointe au Maire de Paris, ainsi que conseillère régionale d'Île-de-France. Forte de sa longue carrière politique, Anne Hidalgo obtient pour la première fois un rôle de leader politique en tant que maire d'une métropole jouant un rôle économique et culturel à l'échelle mondiale. Une position qu'il lui faut rapidement consolider, avec en ligne de mire les élections présidentielles de 2022. De son côté, la maire de Barcelone n'a pas suivi de véritable carrière politique, sociologiquement parlant. Avant d'arriver à l'*Ajuntament* de Barcelone, Ada Colau était avant tout une militante, particulièrement connue pour avoir été la porte-parole de la Plateforme des victimes des hypothèques - *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (PAH) -, une organisation qui a empêché des milliers d'expulsions de familles surendettées lors de la crise économique de 2008. Avant cela, elle a participé à des mouvements antimondialisation et d'opposition à la Guerre du Golfe et à la guerre en Irak (Castelo Heymann, 2018). Sa carrière politique professionnelle commence donc directement avec son poste de Maire de Barcelone en 2015.

Pour la Ville de Paris, l'un des principaux enjeux est l'affirmation d'un leadership politique. Une thématique en effet récurrente dans les discours de la municipalité, à laquelle s'ajoutent

« l'exemplarité » et le caractère « pionnier »¹³⁹ de la Ville. C'est dans cette optique que le projet du CPA voit le jour : celui-ci est pensé comme une mesure emblématique, un « symbole » du volontarisme de la nouvelle Maire de Paris. Pour Philippe du département des actions préventives, il s'agit très clairement d'un « coup politique » :

« [Anne Hidalgo] a pris sur elle de dire « je vais assumer une partie du premier accueil » avec comme contrepartie de la part de l'État une instruction accélérée de la demande d'asile et de l'orientation vers le droit commun [...]. Ça c'est vraiment une initiative de la Ville, et la Maire de Paris, là-dessus elle a fait un coup politique, dans le sens où elle a pris à revers et les services de l'État, et son administration, parce qu'elle l'a décidé, souverainement. Donc voilà, c'était une idée assez géniale, au sens propre [...]. Pour nous [son administration] on a surtout vu ça comme un acte politique, pour moi c'est surtout un coup extrêmement ... et habile et ambitieux [...]. Avec une volonté très affirmée de la Maire de dire « ensuite on continue » [après la fermeture du CPA] »¹⁴⁰

Bien qu'il existe des divergences quant à l'origine du projet du CPA entre la Ville et l'État, la maternité du dispositif revient publiquement à la municipalité, qui l'assume comme une réalisation phare de son premier mandat. Dans une moindre mesure, le programme Nausica correspond également à cette même stratégie d'affirmation d'un leadership politique de la part de l'*Ajuntament* de Barcelone. Comme le CPA, le programme Nausica flirte avec les limites des compétences de la ville et de celles de l'État, vis-à-vis de la prise en charge de l'accueil des demandeur-ses d'asile.

Mais du côté barcelonais, la priorité est peut-être davantage dans la recherche d'un consensus politique. Comme le rappelle Mariona Tomàs, « la victoire d'Ada Colau a eu lieu dans un contexte de changement (ce que l'on appelle « le nouveau municipalisme »¹⁴¹) au sein de nombreuses municipalités espagnoles (comme à Madrid, Valence et Saragosse), et à l'échelle nationale avec l'émergence de Podemos (une formation de gauche) » (Tomàs, 2019). Le parti d'Ada Colau, *Barcelona en Comú* (BeC), est né du grand mouvement de contestation du 15-M, dont la PAH a structuré en partie les mobilisations à Barcelone, notamment via la création et l'animation d'assemblées citoyennes pour débattre des sujets de société. Une méthodologie reprise ensuite dans le fonctionnement de BeC (Eizaguirre et al., 2017 ; Nicolas & Ramírez Blanco, 2018)¹⁴². Nouveau venu dans l'arène politique locale, BeC doit donc faire ses preuves et cela est d'autant plus délicat que le conseil municipal est alors fortement fragmenté, avec sept partis représentés. N'ayant pas de

¹³⁹ Autant de thèmes que l'on retrouve largement du côté barcelonais et qui seront plus amplement développés dans le chapitre 6, car ces arguments sont plus fréquemment mobilisés dans les stratégies municipales internationales.

¹⁴⁰ Entretien réalisé à Paris auprès de Philippe, un des responsables du département Actions préventives et publics vulnérables de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

¹⁴¹ Ou *ciudadanismo* en castillan.

¹⁴² De nombreux-ses élu-es et membres de la liste BeC sont issu-es des mouvements sociaux et altermondialistes, de collectifs de lutte contre la pauvreté ou d'associations de quartier. On notera que l'arrivée à la tête de la mairie de militant-es engagé-es dans les mouvements sociaux avait déjà eu lieu par le passé, lors des élections municipales de 1979, à la sortie de la période franquiste (Andreu, 2015; Lang, 2020).

majorité absolue, avec seulement 11 conseiller-ères municipaux sur 41, Ada Colau conclut une alliance avec le parti socialiste catalan qui durera à peine plus d'un an (Tomàs, 2019). À cela s'ajoute également une importante tension liée à la question politique montante de l'indépendance de la Catalogne. Avec le plan *Barcelona Ciutat Refugi*, la nouvelle équipe municipale a créé du consensus en s'inscrivant dans une longue ligne de tradition municipale pro-migration, selon Ignasi Calbó lors de notre entretien en 2018. Ensuite, faire appel à des valeurs socialement admises comme positives et acceptables en Occident, telles que le devoir de solidarité et d'hospitalité, permettait également de rassembler en grand nombre d'acteurs politiques, même conservateurs, autour du projet « d'accueil », comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Enfin, en réclamant un rôle politique renforcé de l'échelle locale et régionale sans pour autant prôner une autonomie totale sur cette question, le projet de « ville-refuge » donnait à la municipalité une position équilibrée dans le débat sur l'indépendantisme catalan.

En marquant leur territoire politique à l'échelle locale, l'enjeu pour les exécutifs municipaux parisien et barcelonais n'était pas uniquement d'affirmer un positionnement par rapport aux autres forces politiques et de les convaincre quant à leur capacité à gouverner, mais également de se faire reconnaître par un électorat. Comme le soulignait Garraud, la compétition politique, en tant que processus de mise sur agenda d'un problème public, s'accompagne toujours d'enjeux électoraux (Garraud, 1990). Selon Ramon Sanahuja, Ada Colau n'aurait pas créé le plan *Barcelona Ciutat Refugi* en espérant des retombées électorales. Il souligne cependant qu'il s'agissait de donner une réponse à cet électorat qui l'avait élue, qui était « très pro-migration » et qui faisait pression sur l'*Ajuntament* pour s'investir dans ce domaine¹⁴³. Cette même injonction de devoir répondre à un électorat de gauche, plutôt pro-migration et qui a amené Anne Hidalgo au pouvoir, est régulièrement soulignée dans les entretiens menés auprès de membres de l'administration locale parisienne. Cependant, l'attitude de la Ville est interprétée comme bien plus ambiguë par certain-es de ses administré-es, comme Bernard du collectif d'habitant-es Quartiers Solidaires :

« Après oui, sur les pouvoirs publics à Paris, en *off* les techniciens me l'ont avoué hein, en disant : « oui on a une politique un peu schizophrène à l'époque des campements ». En gros ils nous filaient un local, parfois on pouvait récupérer des tentes des campements, parfois non. Normalement on pouvait pas les réinstaller dans l'espace public, donc ils étaient toujours dans un côté à nous dire : « on vous donne un local, mais n'y mettez pas les tentes, et en même temps, prenez quand même les tentes, mais pas trop, ne les sortez pas » [...]. Eux ont toujours eu cette position de vouloir ménager la chèvre et le chou. Donc faut pas apparaître aux yeux des riverains comme étant des opérateurs de ces campements, tu vois, parce qu'ils n'arrivent pas à assumer politiquement parlant. »¹⁴⁴

¹⁴³ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan en visioconférence, le 13/11/2020.

¹⁴⁴ Entretien réalisé à Paris auprès de Bernard, membre de Quartiers Solidaires, le 25/10/2018.

Une attitude ambiguë qui témoigne du caractère à demi assumé de la politique de réception de la municipalité et souligne l'existence également de risques électoraux, dans un contexte de montée de la xénophobie et des mouvances nationalistes. Des risques dont sont bien conscientes les équipes municipales barcelonaise et parisienne, souvent évoqués en entretien par leurs représentant-es. Il semble d'ailleurs légitime de questionner la nouvelle politique de discrétion de l'*Ajuntament* de Barcelone, qui cherche à « baisser le niveau de communication » - pour reprendre l'expression d'un enquêté - de son programme « d'accueil » et à effacer la mention de « ville-refuge » de son identité, au moment où le parti d'extrême droite espagnol Vox s'insère de plus en plus dans les institutions politiques nationales et catalanes.

2.2.2. Devenir un nouvel acteur national du champ de l'asile et de l'immigration

La question de la réception des personnes exilées est venue réalimenter des enjeux anciens concernant les rapports entre villes et États. En effet, se positionner sur l'accueil des exilé-es constitue une opportunité pour les municipalités afin de promouvoir une nouvelle place de l'échelon local dans le gouvernement de l'asile, et plus généralement de l'immigration, aux côtés des régions ou des communautés autonomes, et de l'État. Deux arguments structurants des plaidoyers politiques de Barcelone et Paris illustrent cette ambition des deux métropoles : le souhait de s'asseoir à la table des négociations ; et la réclamation de nouvelles ressources législatives et surtout financières.

Tout d'abord, ces deux municipalités réclament en effet d'être entendues et considérées dans leurs revendications par les autres échelles du pouvoir, et tout particulièrement par l'État. En tant qu'actrices de terrain, en première ligne face aux arrivées de personnes étrangères, Paris et Barcelone seraient particulièrement concernées par ce sujet et seraient ainsi légitimes pour donner leurs avis sur l'orientation que devraient prendre les politiques d'accueil. Lors du conseil municipal de février 2018, Dominique Versini stipule ainsi que « les villes qui sont les premières concernées ont beaucoup à dire » : « L'État ne peut pas, lui tout seul, sans les villes dont il a besoin, fixer un cap » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2018a). La capitale française rappelle incessamment son souhait d'être « partenaire de l'État » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2016c), « d'accompagner l'État dans cette compétence » et de « travailler en partenariat très étroit » avec lui (Conseil municipal et départemental de Paris, 2018c). Des propos qui font alors échos aux réclamations de l'*Ajuntament* de Barcelone. Selon Ramon Sanahuja, « ce que revendique l'*Ajuntament*, c'est d'avoir une relation que l'État qui commencerait par pouvoir décider ensemble le plan national d'accueil des réfugiés »¹⁴⁵. Tout au long de notre entretien, cet ancien technicien de la municipalité a insisté sur l'importance de cette collaboration à construire entre la capitale catalane

¹⁴⁵ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan en visioconférence, le 13/11/2020.

et le gouvernement central, la première pouvant aider le second à rendre le système de réception plus « efficace » et plus « positif » en générant du « vivre ensemble », pour reprendre ses expressions. Pour Ramon Sanahuja, la solution à la « crise » des politiques migratoires et d'accueil doit venir d'une « gestion multi-niveaux, municipalités, communauté autonome et État » : « l'administration locale doit pouvoir participer à une redéfinition du programme national de prise en charge et d'accueil des réfugiés (procédures, parcours, etc.). Les Mairies font partie de la solution, elles doivent l'être dans la définition de l'agenda et des plans. » (Sanahuja Vélez, 2020).

Un premier pas vers cette collaboration de la part du gouvernement central serait de partager un minimum d'informations¹⁴⁶ avec les municipalités, comme le réclament Ignasi Calbó et Pablo Peralta, afin d'améliorer la coordination à l'échelle locale de toutes les entités concernées par la gestion des personnes en quête de refuge. Pour faire entendre sa voix au sein des instances décisionnelles de l'État, la Ville de Paris a développé de son côté une stratégie de plaidoyer politique originale : une proposition de texte de loi. En juillet 2017, la municipalité a adressé aux parlementaires un document intitulé « Loi d'orientation et de programmation pour l'accueil des migrants humanitaires et pour une politique nationale d'intégration ». Construit autour de trois axes – « la réponse solidaire et efficace à l'urgence migratoire », « la construction d'une véritable politique d'intégration inscrite dans la durée » et « la définition d'une organisation institutionnelle apte à prendre en compte tous les enjeux de l'intégration » (Ville de Paris, 2017) - le projet de loi de la Ville de Paris se décline en 14 articles, allant du premier accueil aux politiques d'accès à l'emploi et à l'éducation des réfugié-es statutaires. Par cet acte, la municipalité s'impose dans l'arène politique nationale et s'approprie l'agenda étatique en cherchant à impulser une direction aux débats sur la gestion de l'asile et de l'immigration suite à l'élection d'Emmanuel Macron à la tête de l'État et vis-à-vis d'une future loi « asile et immigration » qui doit alors être prochainement discutée. Ce projet de loi constitue également une tentative d'institutionnalisation de la propre politique municipale de réception de la Ville, en cherchant à faire adopter ses initiatives locales dans un texte de loi d'ampleur nationale qui viendrait alors les fixer législativement. L'article n°2 du projet propose en effet de « s'inspir[er] d'expériences locales comme celle du centre de premier accueil humanitaire ouvert en 2016 à Paris » : une modification de la section 2 du chapitre Ier du titre I du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile stipulerait alors que la prise en charge des primo-arrivants pourrait ainsi être « assurée dans des centres de premier accueil humanitaires » (Ville de Paris, 2017 : 4-7).

Au-delà de s'asseoir à la table des négociations auprès de l'État et d'être entendues, Paris et Barcelone réclament une nouvelle gouvernance de l'asile, qui passerait par une réallocation de moyens financiers de l'État vers l'échelon local et par un éventuel transfert de compétence. La question d'un transfert de compétence vers les villes constitue un sujet ambigu, tout particulièrement du côté barcelonais. Tout en insistant sur le fait qu'ils ne souhaitent pas

¹⁴⁶ Cette question de la transmission d'informations est moins présente du côté parisien, car la Ville de Paris et l'État - notamment via la PRIF - échangent régulièrement, contrairement à Barcelone et au gouvernement espagnol.

concurrer l'État espagnol et en lui reconnaissant une compétence exclusive en matière d'asile, les membres de l'*Ajuntament* interrogés réclament tout de même une plus grande capacité de gestion de ces publics, qui doit de fait nécessairement passer par le transfert d'outils législatifs. Lorsque Ada Colau appelle l'État à impulser « une nouvelle gouvernance qui se situe au centre des villes » (La Verdad, 2016), celle-ci ne peut que passer par une redéfinition des rôles de chaque échelon politique et donc par une nouvelle répartition des compétences entre chacun. Jaume Asens, alors conseiller des droits des citoyens et de la participation à l'*Ajuntament* de Barcelone, a ainsi réclaté que soient transférés à la ville des « outils législatifs pour régulariser les personnes dont la demande d'asile est refusée et qui se retrouvent en situation irrégulière à laquelle s'ajoute une exclusion administrative et sociale » (Ajuntament de Barcelona, 2018d). La Ville de Paris, bien que réclamant également une nouvelle place des villes dans la gouvernance de l'asile et des migrations, reste plus discrète sur cette question d'un éventuel transfert de compétences. Deux hypothèses explicatives, et non exclusives, sont envisageables. Tout d'abord, les parcours des deux maires : Ada Colau revendique sa carrière militante et se permet ainsi des revendications plus tranchées, plus audacieuses, qui peuvent contraster avec le discours plus feutré et plus négocié des professionnels de la politique comme Anne Hidalgo. Ensuite, nous pensons qu'il est intéressant de prendre en compte l'effet de la structure politique institutionnelle du pays sur la formulation de ces revendications¹⁴⁷. Tiziana Caponio démontre que la forme d'un l'État - unitaire centralisé, fédéral ou régional - constitue un facteur pouvant influencer la place de l'échelon local dans la construction des politiques migratoires (Caponio, 2010 : 166-169). Le système politique français est fondé sur une forte centralisation du pouvoir entre les mains de l'État, bien qu'un processus de décentralisation ait commencé dès les années 1980. Dans ce contexte, peu de capacités décisionnelles sont laissées à l'échelon local, et encore moins lorsqu'il s'agit de gérer des problématiques migratoires, comme nous avons pu le voir au début de ce chapitre. Il est alors plus complexe pour les municipalités françaises d'imaginer revendiquer un rôle politique fort dans ce domaine régalién de l'État, que pour des municipalités espagnoles qui évoluent dans le cadre d'un État régionalisé¹⁴⁸ où le pouvoir politique est davantage dilué entre les différentes échelles territoriales. Même si ces métropoles - et surtout Barcelone - restent quelque peu ambiguës sur cette question d'un éventuel transfert de compétence, le nerf de la guerre reste l'allocation de nouvelles ressources financières. Sur ce point également, la ville de Barcelone assume plus nettement cette revendication que la capitale française. Son discours se fonde sur deux arguments récurrents : le transfert d'une partie des fonds européens touchés par l'État ; et la réinstauration d'un budget précédemment suspendu par le Partido Popular (PP) lorsque celui-ci

¹⁴⁷ Cette réflexion est issue d'un travail commun réalisé avec Laura Bonn dans le cadre de l'ouvrage collectif intitulé *Villes européennes, réseaux de villes et accueil des exilés* et que nous poursuivrons dans le chapitre 6 à propos des réseaux de villes (Bonn & Hombert, 2022).

¹⁴⁸ Notons qu'il existe cependant un débat sur la forme précise de l'État espagnol, entre régionalisme, fédéralisme et tendances centralisatrices, dans un contexte général de crise des institutions politiques (Rojo Saldago, 2005).

était à la tête du gouvernement. L'extrait d'article suivant, paru sur le site de la mairie de Barcelone, illustre ce plaidoyer municipal :

« Asens¹⁴⁹ a réclamé au nouveau gouvernement les 330 millions d'euros reçus des fonds européens destinés à l'accueil. « Nous les municipalités, nous n'avons aucun problème à assumer des tâches qui ne sont pas de notre ressort. Si l'État veut se retirer, qu'il le fasse, mais qu'il transfère les ressources aux villes pour faire le travail qu'il ne fait pas », a déclaré Asens. Il a également interpellé l'État pour rétablir le Fonds d'accueil des immigrants [*Fondo de Acogida a la Inmigración*], de 200 millions d'euros, prévu par la loi pour les municipalités et que le Parti populaire a suspendu lors de son arrivée au gouvernement. » (Ajuntament de Barcelona, 2018a)

L'*Ajuntament* de Barcelone reproche ainsi régulièrement à l'État de devoir non seulement prendre en charge des publics qui ne relèveraient pas de sa compétence, mais surtout de devoir faire cela sans aucun financement dédié (Ajuntament de Barcelona, 2015), alors que l'Espagne a régulièrement reçu des aides supplémentaires de la part de l'UE pour faire face à l'augmentation des arrivées et de la demande d'asile sur son territoire (Commission européenne, 2018b). Le transfert d'une partie de cette enveloppe budgétaire vers les villes permettrait à Barcelone de financer en partie l'expansion de ses services, comme l'ouverture d'une seconde antenne du SAIER, mais aussi de pérenniser et développer sa propre politique municipale de réception, comme l'explique Jaume Asens à propos de Nausica : « *the programme needs the Spanish state to provide funding if it is to grow. The programme was conceived to cover the shortcomings of the central government. Because of this we're calling on them to allocate part of the money received from the EU [...] We can't carry on doing it all by ourselves* » (Ajuntament de Barcelona, 2018d). De son côté, la Ville de Paris se plaint face à l'abandon et aux coupes budgétaires de l'État : « Nous essayons d'inventer chaque jour les solutions nouvelles, face à une crise migratoire sans précédent, et dans laquelle les collectivités ne peuvent pas être laissées seules, surtout après une période où nous avons connu des baisses de budgets et de dotations très importantes de la part de l'État. » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017b). Pour autant, elle ne réclame jamais clairement de nouveaux financements, si ce n'est lors de revendications collectives auprès d'autres maires, comme dans le manifeste « We, cities of Europe » auprès d'Ada Colau : « *we call on states to allocate funds to ensure refugees in transit are welcomed and to provide resources to cities that have offered themselves as places of refuge* » (Colau et al., 2015).

Les deux équipes municipales se retrouvent donc dans leurs ambitions politiques - marquer leur position dans l'arène politique locale et devenir des actrices légitimes du gouvernement de l'asile aux côtés de l'État - mais différent dans la nuance. Barcelone réclame un rôle politique plus affirmé que Paris, en prônant une « nouvelle gouvernance de l'asile » où les villes seraient « au centre ». Dès

¹⁴⁹ À cette époque-là, Jaume Asens est un adjoint d'Ada Colau, délégué aux Droits de la citoyenneté, à la Culture, à la Participation et à la Transparence.

lors, ses demandes de budget et d'outils législatifs supplémentaires sont plus clairement exprimées. Une attitude plus militante qui se comprend notamment par le fait que la capitale catalane reste jusqu'alors presque entièrement exclue des négociations sur la gestion des personnes en quête de refuge en Espagne, quand Paris, elle, est bien plus proche du pouvoir central.

Conclusion du chapitre 2

Lors d'un entretien avec une employée du Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), celle-ci expliquait que « toutes ces villes européennes comme Paris qui ont connu une importante arrivée de migrants ont dû mobiliser plein de leviers différents, être dans une position un peu hors-norme, sur un temps court, pour faire face à la situation »¹⁵⁰. Ce témoignage résume ce que nous venons de voir dans ce second chapitre, si ce n'est également dans le précédent. Les changements migratoires qu'a connus l'Europe au milieu des années 2010 ont eu des répercussions sur les territoires métropolitains de Paris et Barcelone, amenant ces villes à participer activement à la construction du problème public de la « crise de l'accueil » et à se positionner publiquement et politiquement vis-à-vis de cette question. Elles ont ainsi développé « une position un peu hors-norme », en prenant le contrepied de leurs gouvernements centraux respectifs via leurs projets de « villes-refuges ».

L'enjeu contemporain de la réception des personnes en quête de refuge vient ici réalimenter des questionnements anciens de répartition du pouvoir politique entre les différentes échelles de gouvernement, notamment au sein de l'organisation européenne. Cet enjeu nous amène également à questionner la gouvernabilité des métropoles vis-à-vis de sujets qui sortent de leur champ traditionnel de compétences. Dans le domaine de l'immigration, l'État reste en effet le maître du jeu, et cela même dans un contexte d'euphémisation des politiques d'asile et d'immigration. Confrontées à un défaut de prise en charge des personnes exilées créant d'importantes tensions sur leurs territoires, Paris et Barcelone reprochent aux gouvernements nationaux une inaction publique, qu'elles contribuent cependant à entretenir partiellement, surtout dans le cas français, en se dédouanant de toute responsabilité face à la situation que rencontrent les personnes migrantes sur leurs territoires. Cette inaction publique imputée à l'État, source d'importantes tensions entre ces municipalités et leurs gouvernements respectifs, amène cependant les exécutifs locaux à inscrire la question de la réception sur leurs agendas et à en faire un objet de politique municipale, à la fois pour proposer une réponse aux problèmes locaux qu'elles rencontrent, mais également pour se positionner politiquement vis-à-vis de l'État. Les rapports conflictuels entre ville et État et la sous-prise en charge du problème public structurent ainsi la constitution d'une nouvelle ligne d'action publique urbaine.

En effet, les enjeux que pose cette nouvelle situation migratoire locale leur permettent de questionner et négocier la répartition des compétences entre les différentes échelles du pouvoir, remettant celle de la ville au cœur du gouvernement de l'asile et de l'immigration. Ces municipalités proposent ainsi un nouveau modèle de gouvernement de ces enjeux et ont développé différentes stratégies juridiques et politiques, via le développement d'une politique interstitielle et du projet

¹⁵⁰ Entretien réalisé avec Anne-Charlotte Schneider et Cécile Miné dans les locaux du CASVP, le 04/07/2019.

politique de la « ville-refuge », pour organiser et légitimer les fondements de leurs gouvernements locaux de l'asile et de l'immigration. L'élaboration d'un nouveau champ d'action publique municipale passe ainsi par la construction d'un cadre juridique – réinterprétation des compétences, mobilisation d'outils juridiques – et politique – affirmation d'un nouveau rôle, d'une nouvelle identité politique – qui légitime la place réclamée par les villes et les politiques publiques qu'elles mettent en œuvre dans ce cadre. Cette démarche complète les processus de légitimation de la « ville-refuge » étudiés dans le chapitre précédent – comme le développement d'une économie morale de l'hospitalité et d'une rhétorique historique – et poursuit ainsi la constitution de ces municipalités en tant qu'actrices politiques légitimes du champ de « l'accueil ». On notera cependant que malgré la construction d'un cadre juridico-politique pour mener à bien leurs politiques municipales de réception, ces villes restent fortement dépendantes de la volonté des États dans la mise en œuvre (Flamant & Lacroix, 2021). Nous avons alors à faire à une politique publique en tension, partagée entre volontarisme municipal et dépendance vis-à-vis de l'État, entre proposition d'un nouveau rôle des villes dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration, déresponsabilisation et inaction publique municipale, et réclamation d'une plus grande intervention de l'État pour gérer cet enjeu sur leurs territoires.

Seconde partie

Co-construire l'accueil.

Le rôle des associations et de la société civile dans
la structuration des politiques municipales de
réception des exilé·es

À partir de 2015, Paris et Barcelone se sont emparées de la question de la réception des personnes exilées pour en faire un objet de politique proprement municipale. Elles l'ont inscrit sur leurs agendas et l'ont construit comme un objet digne de leurs compétences, en mobilisant différents procédés rhétoriques ou en réinterprétant le cadre politico-juridique afin de légitimer leur nouvelle ligne d'action publique. Ces « villes-refuges » sont alors traversées par une tension, entre la réclamation d'une plus grande et meilleure prise en charge de l'accueil des personnes migrantes par les États et la remise en question du gouvernement de l'asile et de l'immigration au sein duquel elles souhaiteraient jouer un rôle politique majeur en tant qu'actrices légitimes de ce champ.

Les pouvoirs publics ne sont cependant pas les seuls acteurs du champ de l'asile et de l'immigration. Les associations, ainsi que d'autres formes de mobilisations collectives issues de la société civile, participent activement à la prise en charge et à l'accompagnement des publics migrants, tant à l'intérieur qu'en parallèle des dispositifs publics (Agier et al., 2018 ; Bouagga, 2018 ; Cottin-Marx et al., 2017 ; D'Halluin-Mabillot, 2012 ; El Arabi, 2021 ; Hamidi, 2017 ; Pette, 2014). Les échanges entre ces acteurs et la sphère politique sont nombreux et de natures variées, allant de la collaboration institutionnalisée via des partenariats contractés sur le long terme aux rapports de force ouvertement conflictuels matérialisés dans les plaidoyers associatifs et militants.

Dans cette seconde partie, nous souhaitons porter notre attention sur les interactions entre les acteurs de la société civile et les municipalités de Paris et Barcelone au sujet du premier accueil des personnes migrantes à l'échelle locale entre 2015 et 2021, alternant entre collaboration, instrumentalisation et abandon partiel de la prise en charge des personnes exilées entre les mains de la société civile. Par acteurs de la société civile, ou acteurs de terrain, nous désignons les associations, en tant que structures officiellement déclarées auprès de l'administration française ou espagnole, mais aussi les mobilisations collectives de parisiens-nes et de barcelonais-es rassemblées dans des organisations plus ou moins formelles et institutionnalisées. Ces dernières formes de mobilisations collectives possèdent de nombreux points communs avec celles des associations, tout en ayant ses propres spécificités. Pour faciliter la lisibilité de notre argumentation et mettre en lumière ces spécificités, nous avons fait le choix de séparer associations officielles d'un côté et mouvements d'habitant-es de l'autre, bien que l'ensemble de ces mobilisations se répartissent en termes de structures organisationnelles sur un continuum allant des formes les plus institutionnalisées et proches des pouvoirs publics, comme Emmaüs Solidarité ou la Creu Roja, aux plus informelles et militantes, comme certains « collectifs citoyens » ou « plateforme citoyenne »¹⁵¹. Nous questionnerons ici leurs rôles respectifs dans la constitution de la réception des exilé-es comme objet de politique municipale et dans la structuration du positionnement de Paris et Barcelone en tant que « villes-refuges », en observant notamment les similitudes et les différences entre associations et groupes d'habitant-es.

En effet, la constitution de cet objet comme relevant du champ de compétence des municipalités s'est matérialisée par l'émergence d'un dense tissu d'interactions sur le territoire de la ville entre le

¹⁵¹ Pour reprendre l'expression castillane « *plataforma ciudadana* ».

pouvoir municipal et les acteurs de terrain pour gérer cette question. Des interactions qui placent la municipalité dans une situation de (co-)responsabilité vis-à-vis de cette question : Paris comme Barcelone seraient co-responsables de la prise en charge des personnes exilées, mais aussi de la situation de non-accueil¹⁵² observable sur leurs territoires. Les acteurs de terrain semblent alors jouer un rôle dans la construction de l'action publique locale, dans son institutionnalisation, mais aussi dans sa légitimation, et cela en adoptant deux positionnements différents vis-à-vis des municipalités : à la fois en tant que partenaires, mais aussi en tant que forces contestataires. Deux positionnements que nous allons ici séparer pour des raisons analytiques, mais qui existent de manière concomitante au sein des interactions entre associations, habitant-es et municipalités. En effet, il n'existe pas d'un côté des acteurs parfaitement autonomes, loin du politique, et de l'autre des associations partenaires entièrement dépendantes des pouvoirs publics et dépourvues de toute capacité critique. Au contraire, même investis au sein des politiques publiques, les mouvements de la société civile « conservent une capacité transformatrice » (Bacqué, 2005 : 82) et contestataire leur permettant de renouveler les institutions et l'action publique. Ces organisations naviguent « entre autonomie, contre-pouvoir et institutionnalisation » (Bacqué, 2005 : 82), et cela de manière dynamique, selon le contexte politique, social et économique. Nous veillerons ainsi à interroger la dimension de contre-pouvoirs de ces organisations ainsi que les processus d'institutionnalisation à l'œuvre tant dans les relations de collaboration que dans les conflits avec les municipalités. Une institutionnalisation d'autant plus questionnable que l'action publique de ces « villes-refuges » est également fondamentalement bricolée, incrémentale, faite d'ajustements en permanence négociés, rendant sa mise en œuvre instable et incertaine.

Le chapitre 3 de cette thèse sera consacré aux échanges et aux pratiques collaboratives entre les municipalités de Paris et Barcelone et les acteurs de terrain, afin de mettre en évidence le rôle de ces derniers dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de « villes-refuges ». Nous verrons que les acteurs de la société civile permettent aux municipalités de rendre gouvernable un enjeu pourtant relativement inédit sur leur territoire et hors de leur champ de compétences traditionnelles. Ce chapitre sera également l'occasion de questionner l'instrumentalisation de ces relations faite par les équipes municipales, la réputation des associations ou la participation affichée des habitant-es pouvant servir d'outils de légitimation des politiques municipales « d'accueil » des exilé-es (Arnstein, 1969 ; Bacqué et al., 2005b ; Blondiaux & Fourniau, 2011 ; Carrel, 2017 ; Nez, 2011 ; Viguier, 2013).

Le chapitre 4 s'intéressera quant à lui aux mobilisations critiques des acteurs de terrain vis-à-vis des ambitions de « ville-refuge » de Paris et Barcelone. Si les associations et les habitant-es ont

¹⁵² Par non-accueil, nous désignons la situation produite par l'insuffisance, voire l'absence de prise en charge des besoins des personnes migrantes, et qui se matérialise dans la ville par se matérialise par la présence de campements dans l'espace public, la multiplication de squats comme solution de logement précaire, les difficultés d'accès aux droits fondamentaux, la précarisation croissante de ces publics et plus généralement l'ensemble des formes de violence dont sont victimes ces publics. Le collectif de recherche Babels parle ici de « cycles de non-accueil » ou d'une forme « d'hostilité publique » (Agier & Le Courant, 2022; Babels, 2018).

certes joué un rôle dans la mise sur l'agenda municipal de l'accueil des personnes exilées, c'est également en tant que contre-pouvoirs qu'ils tentent d'orienter les politiques de réception, notamment en développant tout un plaidoyer contestataire et en dénonçant une inaction publique – nationale et municipale – qui abandonne entre leurs mains la survie des migrant-es les plus précaires. Nous nous appuyerons ici sur la notion de *policy feedback* et la question du rapport ordinaire au politique (Pierson, 1993; Spire, 2016) pour questionner les effets des mouvements de la société civile sur l'orientation des politiques publiques, mais surtout l'influence de ces politiques – ou plutôt de l'inaction publique – sur la structuration et l'évolution de ces mouvements. Pour ce faire, nous concentrerons notre analyse sur le cas des « collectifs de citoyens » parisiens et sur le mouvement *vecinal* barcelonais.

Chapitre 3

Collaborer.

Les acteurs de terrain, partenaires indispensables et instrumentalisés des politiques municipales « d'accueil »

« Nous à la Ville de Paris, on reçoit tout le monde, c'est un service public. La Ville doit entendre la voix des citoyens, des collectifs, des associations et ensuite qu'elle fasse la part des choses. Moi, y'a plein de fois où les cabinets ont acté une décision parce qu'ils avaient la pression d'une association et où je considérais que la décision était stupide. Mais on m'a répondu : « bon on va faire un truc avec eux quand même, et puis vous savez, c'est des calculs politiques, ça nous rapportera ». »

Nathanaël, employé à l'UASA de la Ville de Paris, le 05/03/2019

Ce nouveau chapitre vise à interroger les rôles joués par les autres acteurs locaux investis auprès des populations migrantes - les associations et les habitant-es¹⁵³ - dans la construction, la mise en œuvre, mais aussi la légitimation de la nouvelle ligne d'action publique locale que constitue la « ville-refuge », en nous concentrant sur les échanges et les relations de collaboration entre ces acteurs et les municipalités¹⁵⁴. Dans quelles mesures associations et habitant-es constituent-ils des

¹⁵³ Nous les rassemblerons sous les appellations d'acteurs de la société civile ou acteurs de terrain.

¹⁵⁴ Nous porterons davantage notre regard sur les relations conflictuelles et les rapports de force entre acteurs de la société civile et municipalités dans le chapitre suivant.

ressources pour les municipalités dans leurs projets de « villes-refuges » ? Face à un enjeu pour lequel la ville n'a que peu de compétences légales et d'expériences, la société civile, de ses formes les plus organisées aux plus informelles, constitue un élément clef pour penser et construire les « villes accueillantes ».

À travers ce chapitre, nous aborderons les acteurs de la société civile soit comme coproducteurs de politiques publiques, capables de faire valoir leurs expertises et leurs propres interprétations de la situation auprès des pouvoirs publics (Caillé & Laville, 1998; Marival, 2011); soit comme prestataires de services publics, mettant en œuvre les politiques municipales de réception des migrant-es et entrant notamment en concurrence dans l'ouverture de ce nouveau marché (Hély, 2009; Loison-Leruste & Hély, 2016; Simonet, 2010). La première perspective nous permettra d'analyser la manière dont ces acteurs interviennent auprès des pouvoirs publics et façonnent directement les politiques, notamment via leurs connaissances fines du terrain et leurs capacités à identifier des problèmes peu perceptibles pour le personnel politique et administratif. La seconde perspective visera à souligner le rôle de ces acteurs dans l'exécution des politiques publiques : financer ou mandater une association permet par exemple aux municipalités d'éviter la lenteur et certaines contraintes de la bureaucratie (Balme, 1987) et de mettre ainsi en place dans un temps court une action publique d'urgence qui n'aurait pas vu le jour si elles s'en étaient tenues à l'unique mobilisation des ressources publiques.

En étudiant les formes de collaboration et d'échanges entre les municipalités et les acteurs de terrain, nous souhaitons également questionner l'effet de ces relations sur l'institutionnalisation d'une politique publique municipale en devenir. Steve Jacob et Frédéric Varone proposent dans leur étude sur l'évaluation des politiques publiques deux grandes catégories d'indicateurs pour appréhender le degré d'institutionnalisation d'une politique ou d'une pratique : « l'existence d'organisations formelles et d'une communauté épistémique » (Varone & Jacob, 2004 : 277). Les organisations formelles se matérialisent par l'existence de dispositifs spécifiques, de structures officielles, par la production de règles, de normes, de procédures, etc. Puis, reprenant l'approche de Peter M. Haas (1992)¹⁵⁵ selon une conceptualisation plus étendue et inclusive, la « communauté épistémique » est représentée ici par le tissu relationnel existant entre les différents acteurs liés de près ou de loin à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique publique, et qui se construit par les outils suivants : moyens de communication, sommets internationaux, réunions, discussions informelles sur le terrain, forum, plateforme d'acteurs, consultation du monde académique, etc. À travers leurs interactions, les acteurs de l'accueil - agents municipaux, élus, travailleurs sociaux, associations, chercheurs, bénévoles - produisent et diffusent des connaissances et des savoirs, et tissent des liens entre eux. Au sein de la communauté épistémique, le sens de la politique publique

¹⁵⁵ Peter Haas s'était en effet essentiellement intéressé aux rôles des expert-es dans les arènes de négociation politique à l'échelle internationale, les communautés épistémiques étant alors définies comme des « réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question » (Haas, 1992 : 3). Pour S. Jacob et F. Varone, cette communauté inclut désormais les décideur-ses et les élites politico-administratives elles-mêmes.

est exposé, débattu, problématisé et peut éventuellement donner lieu à des négociations et des compromis (Varone & Jacob, 2004 : 278). C'est cette construction d'une « communauté épistémique » que nous souhaitons analyser dans ce chapitre¹⁵⁶.

Le premier temps de ce chapitre visera à interroger le rôle des associations et des groupes d'habitant-es à la fois dans l'orientation et dans la mise en œuvre des politiques municipales de réception des personnes exilées. Nous montrerons que l'action municipale est fondamentalement construite et menée par l'action des acteurs de terrain qui possèdent des ressources cognitives et organisationnelles essentielles et dont les équipes municipales ne disposent pas.

Dans la seconde partie du chapitre, nous questionnerons l'instrumentalisation de ces collaborations entre villes et acteurs de la société civile. Au-delà de la construction et de la mise en œuvre de l'action publique locale, ces interactions recouvrent des intérêts multiples pour les différents acteurs, en termes de retombées économiques, symboliques ou de légitimité politique.

¹⁵⁶ La mise en œuvre « d'organisations formelles » sera étudiée au chapitre 5.

1. Quand l'action municipale se confond avec celles des acteurs de terrain : les associations et la société civile comme experts techniques et prestataires de services

Les acteurs de la société civile jouent un rôle essentiel dans la réalisation de l'action publique locale. Étudier cette dernière sans prendre en compte ces organisations de la société civile serait manquer une part majeure de son fonctionnement. Cette première partie de chapitre vise à interroger le rôle de la collaboration entre les municipalités étudiées et les acteurs de terrain dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de réception des personnes exilées. Associations et habitant-es, par leurs connaissances du terrain et leurs expertises, constituent des éléments clés pour les municipalités qui manquent de ressources cognitives, professionnelles et organisationnelles dans le domaine de l'asile et de l'immigration.

Bien qu'ancien, le secteur associatif mobilisé sur les enjeux d'asile et d'immigration¹⁵⁷ a connu d'importants changements à partir des années 1970, avec l'apparition d'associations spécialisées par type de public – réfugié-e, sans-papiers, demandeur-se d'asile, etc. - et par domaine d'intervention – droit, psychologie, médecine, accompagnement professionnel, etc. Dans la décennie qui suivit, ces associations prirent progressivement part aux politiques publiques de gestion de ces populations (Hamidi, 2017). Ce secteur s'est ainsi institutionnalisé, en développant une expertise associative spécifique, et souvent professionnelle, dans de nombreux secteurs d'intervention pouvant être utiles à la puissance publique (Agrikoliansky, 2001 ; D'Halluin-Mabillot, 2012 ; Pette, 2014). Nous estimons qu'aux côtés des associations, les mobilisations collectives d'habitant-es peuvent également remplir des fonctions similaires, bien qu'avec une capacité organisationnelle moindre par rapport à d'importantes organisations institutionnalisées comme Emmaüs Solidarité en France ou la *Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat* (CCAR) en Catalogne.

Les équipes municipales ne peuvent en effet gouverner seules la réception des personnes exilées, par manque de compétences législatives, mais aussi techniques. Les acteurs de la société civile peuvent alors venir répondre à ces manques, et cela en intervenant à deux niveaux différents : tout d'abord lors de la construction de la politique publique « d'accueil » ; puis dans son exécution concrète. Ces organisations ont grandement contribué à l'orientation et l'élaboration des politiques municipales de réception des personnes migrantes, en jouant un rôle de conseil auprès des municipalités (1.1). Puis, elles constituent finalement les principales actrices de la mise en œuvre de ces politiques sur le terrain, entretenant avec les municipalités diverses pratiques collaboratives, des plus institutionnalisées – comme la contractualisation de partenariats rémunérés par exemple – aux plus informelles (2.2).

¹⁵⁷ Par exemple, la Ligue des droits de l'homme (LDH) a vu le jour en 1898, et le Comité inter-mouvements auprès des évacués-Service œcuménique d'entraide, plus connu sous le nom de la Cimade, en 1939.

1.1. Orienter la politique municipale. Les acteurs de terrain comme outils d'expertise, de conseils et de veille humanitaire

Dans cette sous-partie, nous allons nous interroger sur le rôle joué par des acteurs de la société civile dans l'élaboration et l'orientation de l'action publique municipale parisienne et barcelonaise à destination des personnes migrantes, en nous demandant notamment comment ces influences ont-elles été traduites dans les deux « plans d'accueil » de Barcelone et Paris. Les organisations observées ont en effet eu un impact sur la construction de ces politiques urbaines de réception des exilé-es, principalement via la transmission de savoirs et de savoir-faire en tant qu'experts de la situation, mais aussi par des dynamiques de plaidoyer en entamant des négociations plus agressives, tout particulièrement du côté parisien. Nous analyserons dans un premier temps le cas de Barcelone, que nous qualifions de modèle consultatif et anticipatif (1.1.1), puis celui de Paris, dont la politique « d'accueil » a davantage été fondée sur des logiques de plaidoyer associatif et de manière continue tout au long de sa mise en œuvre (1.1.2).

1.1.1. La consultation des associations barcelonaises : cadrer les ambitions municipales

À l'été 2015, malgré la volonté de l'*Ajuntament* de s'engager sur le sujet de la réception des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es, l'institution manque d'expertise. En effet, les agents de la municipalité sont peu formés sur ces enjeux et ont relativement peu d'expérience dans le domaine de l'asile, même au niveau des services spécialisés comme le SAIER. Ramon Sanahuja, qui possédait un certain savoir technique à propos des procédures d'asile et des migrations, raconte qu'il existait à l'époque « une grande ignorance » de ce qu'était l'asile, notamment d'un point de vue juridique : « [à la mairie] on me disait « on veut accueillir ! », et je répondais « d'accord, mais il y a des procédures, il faut le demander à l'État, on ne peut pas faire venir des gens de Grèce juste comme ça ! Il faut passer la frontière, il faut avoir des papiers, tout ça » »¹⁵⁸. C'est à ce moment-là que les associations entrent en scène. La mairie se tourne vers Asil.cat, le réseau catalan qui rassemble des organisations spécialisées dans la défense des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es, et la rencontre entre ces acteurs et la municipalité se déroule de la manière suivante, selon Patricia de la CCAR, membre du réseau :

¹⁵⁸ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé le 13/11/2020.

« [Ada Colau] avait fait un appel surtout pour accueillir les réfugiés qui étaient en Grèce parce que c'était l'image qui était la plus visible. Donc on lui a un peu expliqué que ça allait être difficile parce que le gouvernement du PP [*Partido Popular*] n'avait aucune intention de faciliter l'arrivée de ces personnes, [...], et elle, elle était nouvelle sur le terrain, donc je sais pas si elle se rendait compte de la difficulté que ça posait. Donc on lui dit : « à notre avis, ils ne vont pas arriver, et s'ils arrivent, ça sera dans 3 - 4 ans. Par contre on a déjà un problème en ville, on a des gens qui ont besoin d'être accueillis, et on n'a pas de quoi les accueillir [...]. Si vous voulez faire de l'accueil aux réfugiés, eh bah y'en a déjà à Barcelone qui ont besoin d'être accueillis ». Et en fait ça a été entendu. »¹⁵⁹

En effet, à cette époque et dans les années qui suivirent, les principales nationalités des demandeur-ses d'asile à Barcelone n'étaient pas les Syrien-nes, ni même les Irakien-nes ou les Afghan-es, mais les personnes venant du Honduras, d'Ukraine ou du Venezuela. Ce décalage avec l'image fortement médiatisée de la famille syrienne aurait notamment provoqué une certaine « déception » et un essoufflement des premières mobilisations citoyennes et d'élus soulignés par plusieurs enquêtés durant nos entretiens¹⁶⁰. Lorsqu'il a fallu construire différents centres d'accueil, plusieurs élu-es catalan-es ont demandé surpris à Patricia : « Ah, mais est-ce qu'ils vont être noirs ? Ah, mais c'est pas des familles, c'est pas des Syriens ? » Eh bien non, leur répondait la jeune femme, c'est plutôt des hommes, jeunes, noirs, qui viennent de la côté sud »¹⁶¹. En plus d'alerter sur cet écart entre les représentations médiatiques et la réalité du terrain barcelonais, les associations sollicitées ont également rapporté différentes insuffisances ou défaillances du SNAI : à la sortie de celui-ci, les demandeur-ses d'asile sont rarement en capacité de pouvoir subvenir à leurs besoins et d'être autonomes, en raison d'une mauvaise maîtrise de la langue, notamment du catalan, de difficultés d'insertion sur le marché du travail¹⁶², ou encore de traumatismes psychologiques non pris en charge par exemple. Pire encore, certain-es requérant-es ne peuvent accéder au SNAI, bien qu'étant sans ressources propres¹⁶³.

Ces associations ont ainsi opéré une mise de l'agenda municipal de la réception des personnes exilées « déjà présentes » sur le territoire et ont ainsi orienté les politiques municipales « d'accueil ». Le fait que l'un des quatre axes du plan *Barcelona Ciutat Refugi* s'intitule « l'accompagnement des réfugiés déjà présents¹⁶⁴ » en est un indicateur. Il en est de même concernant la promotion d'un

¹⁵⁹ Entretien réalisé en français dans les locaux de CCAR à Barcelone auprès de Patricia, employée de longue date dans l'association, le 25/09/2018.

¹⁶⁰ Tels que deux membres du collectif d'habitants Sarrià-Sant Gervasi Refugi interviewés en 2020, ou encore Ramon Sanahuja.

¹⁶¹ Entretien avec Patricia de CCAR, le 25/09/2018.

¹⁶² La loi espagnole autorise automatiquement les demandeur-ses d'asile à travailler 6 mois après l'enregistrement de leur demande.

¹⁶³ À l'instar du système français, le SNAI peut envoyer un-e demandeur-se d'asile dans un centre d'accueil localisé dans une ville ou une communauté éloignée du lieu où le/la requérant-e a déposé sa demande. Si le/la demandeur-se refuse cette orientation, iel perd toutes les aides proposées par le SNAI.

¹⁶⁴ Mis en italique par l'auteur.

modèle de participation citoyenne tourné vers le local, et non vers l'action à l'internationale, afin de réorienter les attentes des habitant-es vers un accueil des personnes déjà présentes sur le territoire : « Faire de Barcelone une ville refuge, c'est en faire une ville accueillante pour les personnes qui sont encore à venir et pour celles qui sont *déjà là* » rappelle l'*Ajuntament* dans l'onglet « *Participa* » de la plateforme du même nom que son plan (Ajuntament de Barcelona, 2015c). Mais l'exemple le plus abouti de l'intégration des recommandations associatives est certainement le programme Nausica qui « offre protection et assistance aux demandeurs d'asile *déjà* à Barcelone qui ne reçoivent aucune aide du programme d'État » (Ajuntament de Barcelona, 2015b). Au-delà d'une prise en compte des personnes déjà présentes sur le territoire, Nausica constitue un exemple particulièrement intéressant de la fonction d'alerte, d'identification et de remontée des problèmes de terrain effectuée par les acteurs de la société civile. Nausica est en effet né du travail de collaboration entre la ville et les associations et constitue un « programme relais »¹⁶⁵, venant compléter le SNAI et répondre à ses angles morts mis en lumière par ces associations, en proposant un accompagnement socioprofessionnel et des formations, un suivi psychologique, des cours de langue, etc. De par leur capacité à détecter les problèmes du terrain, mais aussi simplement par leurs connaissances professionnelles, ces associations ont donc joué un rôle majeur d'expertise (Lochard & Simonet, 2009) et d'orientation (Marival, 2011) dans l'élaboration de cette politique publique locale, notamment dans un contexte d'inexpérience générale des agents publics face à ces problématiques. Elles ont ainsi permis à l'action publique locale de s'inscrire dans un cadre politique et législatif plus réaliste que celui de la relocalisation directe de personnes migrantes depuis la Grèce, et de répondre plus précisément aux problèmes rencontrés sur le territoire métropolitain. On notera par ailleurs que contrairement au cas parisien que nous allons maintenant détailler, les mobilisations collectives d'habitant-es ne semblent pas avoir joué de rôle – ou dans ce cas très minoritairement – dans l'orientation de la politique de la « ville-refuge » : lors de nos entretiens avec des représentant-es de l'*Ajuntament* ou de différents mouvements de soutien aux personnes migrantes, aucun élément n'est venu attester de cette dimension des interactions entre ces deux types d'acteurs.

1.1.2. Guide la Ville de Paris : l'influence du plaidoyer des acteurs locaux parisiens

Plusieurs acteurs de terrain ont également opéré ce travail de conseil et d'orientation auprès de la Ville de Paris lorsque celle-ci a cherché à construire sa politique municipale de réception. Les modalités de ce travail semblent cependant quelque peu différer entre la capitale française et Barcelone. Dans le dernier cas, l'orientation des politiques de réception des personnes exilées est essentiellement passée par une démarche de consultation de la municipalité vis-à-vis du secteur associatif, et cela en amont de la constitution du plan *Barcelona Ciutat Refugi* et de la mise en œuvre

¹⁶⁵ Pour reprendre l'expression de Ramon Sanahuja.

de ces politiques. L'étude du cas de Paris permet de mettre en lumière une modalité d'orientation de l'action publique par le plaidoyer associatif et de manière continue, au fur et à mesure du déploiement des dispositifs de réception (1.1.2.1). Par ailleurs, dans la capitale parisienne, les mobilisations habitant-es regroupé-es en « collectifs citoyens » ont également joué sur l'élaboration des politiques municipales de réception, en opérant une fonction de lanceur d'alerte, ainsi qu'une libération de la parole politique (1.1.2.2), forçant les pouvoirs publics locaux à prendre en charge ces questions.

1.1.2.1. Les plaidoyers associatifs : orienter l'action publique municipale par l'usure, l'expertise ou la défection

Le cas de la « maraude-migrants » est en un exemple particulièrement illustratif du rôle de la production d'informations par les associations dans l'élaboration des politiques publiques. Dès 2015 et avant même l'élaboration du premier plan de mobilisation de la communauté de Paris, cette nouvelle maraude spécialisée auprès du public migrant avait vu le jour, avec à sa tête Emmaüs Solidarité et FTDA. L'objectif de cette maraude était double : apporter des informations aux migrants sur les campements et pouvoir les orienter dans leurs démarches ; collecter des données sur ces mêmes campements pour mieux orienter l'action publique de la Ville et de l'État, via la PRIF, deuxième co-financeur de cette maraude. Par ce deuxième volet, la maraude-migrants est devenue essentielle au pilotage des politiques de gestion des personnes exilées, via les connaissances qu'elle permettait d'obtenir et de mettre en forme. Ces connaissances prenaient essentiellement la forme d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, tels que le nombre de personnes sur le campement, leurs situations administratives, leurs attentes, ou même des représentations cartographiques de ces occupations. Comme précisé dans le chapitre 5, ces indicateurs ont été lentement construits de manière incrémentale et en collaboration entre la municipalité et FTDA, devenue l'unique association gestionnaire de ce dispositif depuis 2017. D'autres outils existaient déjà avant l'apparition des indicateurs de cette maraude et, comme le raconte Stéphane, un des coordinateurs de la maraude, il aura fallu un long travail de « plaidoyer par l'expertise » pour arriver à faire accepter ces derniers :

« [À FTDA] on a mis en place des outils par nous-mêmes, qui sont petit à petit devenus des références, notamment le comptage de campement. Avant y'avait un comptage réalisé par la police et un par l'UASA, et on était dans une situation un peu comme pour les manifestations, où on avait des chiffres trop différents, non seulement en termes de nombre, mais en termes de profil aussi. J'ai eu un grand nombre de réunions avec la Préfecture [de région] qui disait : « ça n'est que des personnes qui ont eu des hébergements et qui les ont refusé, et c'est toujours les mêmes, et de toute façon ils n'en veulent pas, et voilà ». Donc on était dans un dialogue de sourd, parce que nous ce qu'on constatait sur le terrain, c'est que c'était principalement une grande majorité de primo arrivants, qui cherchaient à demander l'asile, mais qui n'arrivaient pas à accéder à la demande d'asile. Donc moi l'objectif que je m'étais donné, c'était de faire un plaidoyer là-dessus. Alors vu

que FTDA n'a pas un plaidoyer type communiqué de presse, c'était plutôt un plaidoyer par l'expertise, en essayant, surtout avec cette chance d'être co-financé par la ville et l'État, de produire des informations qui petit à petit allaient devenir les informations de références, et c'est franchement ce qu'il s'est passé. Aujourd'hui la police ne fait plus de comptage et l'UASA a petit à petit arrêté ses comptages, et la seule référence aujourd'hui sont les comptages FTDA qui sont envoyés chaque semaine au ministère de l'Intérieur pour le pilotage, même au niveau national. »¹⁶⁶

Ce témoignage souligne ainsi la place qu'occupent les savoirs, mais aussi les méthodes de travail des associations comme FTDA dans l'orientation de l'action publique locale, et même ici nationale. La production de ces données permet en effet de « déconstruire des discours »¹⁶⁷ et des *a priori* sur ces publics et de pouvoir « proposer des réponses plus pertinentes »¹⁶⁸ et plus précises : il est en effet utile de savoir par exemple que tel campement est essentiellement occupé par des personnes en procédure Dublin qui ne souhaitent pas être orientées vers des centres d'hébergement, car elles savent qu'elles n'auront pas accès à un hébergement durable, quand à l'inverse, tel autre campement est essentiellement composé de primo-arrivant-es souhaitant déposer une demande d'asile et pour qui une opération de mise à l'abri est très attendue.

Ce témoignage nous semble tout particulièrement intéressant, en ce qu'il ne met pas seulement en lumière le rôle des savoirs associatifs dans l'orientation de l'action publique, mais également l'influence des plaidoyers de ces organisations. Le CPA constitue un second exemple de dispositif orienté par les savoirs et plaidoyers associatifs. Tout d'abord, ce centre a vu le jour certes sur la volonté de la Ville de Paris de développer ce type de dispositif, mais également sous la pression exercée par Emmaüs Solidarité sur l'équipe municipale. Le plaidoyer de cette association correspond ici à « un travail d'usure »¹⁶⁹, pour reprendre l'expression d'une employée d'Emmaüs, auprès de la Ville de Paris pour obtenir la gestion de ce projet, penser son élaboration et le mettre ensuite en œuvre. La pression exercée par Emmaüs et la forte personnalisation des rapports entre la municipalité et cette association ont permis à cette dernière de pouvoir imposer ses idées dans la politique de réception de la Ville - à propos du CPA, mais pas seulement - et cela malgré l'opposition répétée de certain-es technicien-es de la Ville qui considéraient certaines mesures comme « stupides »¹⁷⁰. Mais Emmaüs Solidarité n'a pas été la seule organisation à développer un plaidoyer autour de cette structure. Médecins du monde (MDM) a également orienté le fonctionnement de ce centre humanitaire. Au moment de sa création, cette structure n'avait pas de pôle de santé. Un manquement dont l'association s'est emparée :

¹⁶⁶ Entretien réalisé en visio-conférence auprès de Stéphane, un des coordinateurs de la maraude migrants de FTDA, le 19/11/2020.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Une pression sur la Ville dont été témoins de nombreux-ses autres enquêtés associatifs.

¹⁷⁰ D'après le témoignage de Nathanaël, employé à l'UASA, le 05/03/2019.

« Nous [MDM], on est acteurs de terrain, donc on voit ce qui dysfonctionne, et ce qui dysfonctionne, on essaye d'en faire un plaidoyer ou une modélisation pour dire : « il faut que vous, droit commun, ou vous État, vous soyez là-dessus ». Ce qu'on fait souvent, c'est qu'on fait le premier truc et puis après on sort.[...] Au Centre de la Chapelle, y'avait pas de médecin. Donc on y est allés, et au bout de 6 mois on a dit : « voilà, en 6 mois on a fait 3000 consult' sur tel sujet, tel sujet, tel sujet. Nous demain on s'en va, et si y'a pas de médecins, c'est 3000 mecs malades dans le centre ou perdus dans Paris. Donc foutez un médecin, parce qu'on faisait 6 permanences, ce qui est l'équivalent d'un temps plein ». Et comme c'est Mdm, que t'as une certaine surface médiatique et une certaine légitimité auprès des institutions, bah quand t'as un rapport qui dit ça, derrière l'ARS [Agence régionale de santé] débloque un budget, met en place un financement, et c'est ça en gros. »

À la suite du départ de MDM, un pôle santé a bien été conservé dans cette structure. Celui-ci jouait un important rôle d'accès aux soins et à la santé pour le public migrant : une fonction qui avait été pourtant minorée, si ce n'est oubliée, lors de l'élaboration de ce dispositif. Contrairement à Emmaüs, sans passer nécessairement par un « travail d'usure » ou par une forte personnalisation des relations entre les différents représentants associatifs et municipaux, la stratégie de plaidoyer employée par MDM a ici également nettement influencé l'évolution de l'action publique locale. Une stratégie que l'on pourrait qualifier de « mise devant le fait accompli » ou de défection, pour reprendre le terme d'A. Hirschmann : pour interpellier les pouvoirs publics et pousser à la mise sur agenda de certaines problématiques, l'association « quitte le jeu » auquel elle participait, laissant une place vacante qui empêche le bon fonctionnement du système (Hirschman, 1995).

1.1.2.2. Les plaidoyers des « collectifs citoyens » : libérer la parole et lancer l'alerte

En parallèle de ces plaidoyers associatifs, les mobilisations d'habitant-es ont également joué un rôle dans l'orientation de l'action publique locale parisienne, en entrant souvent dans un rapport de force vis-à-vis des pouvoirs publics locaux. Nous souhaitons interroger ici l'influence de ces mobilisations et de ces interactions entre habitant-es solidaires et municipalités sur l'élaboration politique de la « ville-refuge », observant la libération de la parole politique opérée par ces habitant-es, ainsi que la fonction de lanceur d'alerte qu'ils remplissent auprès de la Ville.

Commençons par le travail de plaidoyer que les collectifs parisiens de soutien aux exilé-es exercent sur la Ville de Paris. Les relations qu'entretiennent une vaste partie de ces groupes avec les pouvoirs publics locaux sont variées et fluctuantes, allant du refus total de contact de la part d'habitant-es méfiant-es - comme certain-es de La Chapelle en Lutte ou La Chapelle Debout ! - jusqu'aux échanges téléphoniques hebdomadaires sur les portables personnels des élu-es et des agents municipaux - comme c'est le cas pour différent-es membres des P'tits Déj's Solidaires ou de Solidarité

Migrant Wilson. Mais qu’iels s’adressent directement aux élu-es ou non, qu’iels refusent radicalement tout dialogue avec les politiques ou l’acceptent, ces bénévoles expriment leurs opinions et transmettent leurs paroles sur les réseaux sociaux, via des pétitions, dans les conseils de quartier, dans des lettres officielles aux élu-es, parfois rendues publiques, etc. Cette parole ne peut être ignorée par les autres acteurs du champ de la réception, qu’il s’agisse des associations ou du personnel politique local. Ces derniers peuvent alors choisir de s’en emparer, comme le souligne par exemple Arielle d’Emmaüs Solidarité :

« [...] Finalement, faut aussi accepter qu’ils [les collectifs] soient indépendants, et qu’ils soient contre Emmaüs. Mais parce que nous, on est plutôt légaliste : on est financés à 80% par l’État, ce qui nous rend différent d’une structure juste pleine de bonne volonté et qui n’a pas besoin des financements de l’État. Donc après, y’a juste ceux qui sont modérés en gros, qui adhèrent facilement à l’asso [Emmaüs], et ceux qui sont pas modérés, mais qui sont cependant très utiles. [...] Moi je pense que s’ils avaient pas été là, j’aurais pas pu faire le Centre humanitaire, ou Jean Quarré¹⁷¹ ou je sais pas quoi. [...] Pour faire bouger les lignes, pour que l’État finisse par entendre ou que la Mairie de Paris finisse par prendre la décision, bah ces personnes-là sont utiles. »¹⁷²

Hors enregistrement, l’enquêtée poursuit sur cette utilité politique des collectifs, car ces derniers « disent tout haut ce que tout le monde pense tout bas », ce que des acteurs institutionnels comme Emmaüs et les autres grandes associations traditionnelles ne peuvent se permettre d’exprimer, du moins pas de manière aussi tranchée et frontale, en raison de leur proximité avec le pouvoir politique. C’est cette libération de la parole politique qui permettrait dès lors de « faire bouger les lignes » - toujours selon l’employée - et de pousser à la prise de décision en faveur d’un accueil plus affirmé.

Ce rôle des collectifs peut aussi servir aux élu-es des arrondissements. Lors des entretiens menés auprès des mairies du 10e, 18e et 19e arrondissements, particulièrement concernées par les enjeux migratoires récents et notamment par les campements, les élu-es interrogés ont tous mis en avant leur rôle de « carrefour de tout ce dialogue entre les institutions et les citoyens »¹⁷³. Ces élu-es locaux, défendant l’importance de leur fonction représentative, peuvent dès lors choisir de s’emparer des positions des collectifs pour les faire remonter à un niveau institutionnel et politique supérieur, sous couvert de simple témoignage de ce qu’il se passe dans une partie de l’opinion publique de leurs habitant-es. C’est cette stratégie que Solange, à la mairie du 19e, dit avoir adoptée auprès de la mairie centrale, estimant que sa position d’élue ne lui permettait pas d’exprimer ses propres opinions en

¹⁷¹ L’ancien lycée Jean Quarré situé dans le 19^e arrondissement est devenu un Centre d’Hébergement d’Urgence pour Migrants (CHUM).

¹⁷² Entretien réalisé à Paris dans les locaux d’Emmaüs Solidarité auprès d’Arielle, employée dans l’association, le 29/05/2018.

¹⁷³ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 18e arrondissement auprès d’Eric Lejoindre, mairie du 18e arrondissement de Paris, le 20/04/2018.

faveur d'un accueil plus assumé. Elle explique ainsi en parlant des collectifs : « [...] il faut des mouches du coche, il faut des gens pour tirer le truc, et le tirer dans le bon sens même »¹⁷⁴. Comme pour les associations, ces collectifs peuvent ainsi permettre une certaine libération de la parole et rendre dicible ce qui ne peut l'être de la part d'un-e élu-e en tant qu'opinion personnelle. Il faut cependant lire ces déclarations d'élus-es et de responsables associatifs à la lumière des importantes tensions qui ont traversé les échanges entre ces acteurs et les collectifs d'habitant-es autour de la (non) prise en charge des exilé-es à Paris (Coutant, 2018), tensions ici amplement euphémisées. Mais ces discours nous permettent cependant de remarquer une certaine capacité de ces acteurs politiques et associatifs à s'approprier et réinvestir stratégiquement ce plaidoyer citoyen, ce « coup de pied dans la fourmilière »¹⁷⁵ pourtant dirigé contre eux, ou du moins pointant leurs manquements.

Ensuite, les collectifs d'habitants remplissent un rôle majeur de « lanceur d'alerte » (Chateauraynaud & Torny, 1999) obligeant les pouvoirs publics à prendre en charge une situation qu'ils ne voyaient pas, ou ne voulaient pas voir, comme en témoignent ces propos du maire du 18^e arrondissement :

« Sur la question spécifique de la crise migratoire, d'abord c'est les habitants qui ont repéré le premier campement, donc c'était fin 2014 début 2015, [...] à un endroit très très discret et où nous on ne s'en était pas rendu compte [...]. Ensuite, indépendamment de nous, ou en nous sollicitant, les citoyens se sont organisés sur le terrain [...]. Et puis, ensuite les institutions sont arrivées là-dessus, et on a commencé avec les premières opérations pas très très bien gérées [...]. Mais à chaque fois que les campements ont été reconstitués, les citoyens contribuaient d'abord à rendre les conditions sur les campements, non pas vivables, mais à faire en sorte que les gens ne meurent pas sur ces campements, avec des actions de solidarité, souvent très autonomes, et nous, apportant avec toujours avec un peu de retard l'eau et les trucs. »¹⁷⁶

Ce passage montre combien les habitant-es jouent un rôle moteur et déclencheur dans la prise en charge des publics migrants par les pouvoirs publics, leur mobilisation empêchant toute « logique de confinement » (Gilbert & Henry, 2012) du problème public de l'accueil en le portant sur la scène publique. Ils repèrent et signalent les campements auprès des autorités locales, arrivent en premier sur les lieux et y organisent la survie, bien avant la Ville qui, face à leur pression, prend ensuite le relais - de manière plus ou moins investie -, ne pouvant facilement plus rester dans la non-décision ou le déni.

La proximité des habitant-es mobilisé-es vis-à-vis du vécu des personnes migrantes et leurs investissements quotidiens auprès d'elles procurerait de plus un certain poids à leur parole pour se

¹⁷⁴ Entretien réalisé auprès de Solange, adjointe au maire du 19^e arrondissement de Paris, le 31/05/2018.

¹⁷⁵ Expression relevée dans notre carnet de terrain en observation participante auprès du collectif Accueil de merde au printemps 2018. Expression récurrente, souvent employée par plusieurs participants.

¹⁷⁶ Entretien réalisé auprès d'Eric Lejoindre, le 20/04/2018.

positionner comme interlocuteurs légitimes face aux élu-es, en tant qu'experts « profanes » (Barthe et al., 2001 ; Fromentin & Wojcik, 2008) de la situation. Les connaissances que possèdent ces individu-es peuvent se rapprocher de ce qu'Héloïse Nez identifie comme les « savoirs d'usage » des habitant-es d'un territoire : « S'appuyant sur l'expérience et la proximité, [les savoirs d'usage] se réfèrent à la connaissance qu'a un individu ou un collectif de son environnement immédiat. Ce « savoir local » donne aux habitants une fine connaissance des usages et du fonctionnement permanent de leur territoire. [...] Les savoirs d'usage sont mobilisés par des individus, qui s'appuient sur leur expérience personnelle et l'expriment à travers le témoignage, ou par des collectifs qui le formalisent davantage. » (Nez, 2011 : 392). Avec le temps et donc l'expérience, ces collectifs ont acquis une certaine compétence à observer les publics migrants, les écouter et à repérer les risques qu'ils encourent, comme l'illustrent les deux extraits de mails suivants, échangés entre des membres des P'tits Déj's à Flandres¹⁷⁷ :

« On a été quelques-uns ce matin à être étonnés de l'état des exilés [...], beaucoup de gens en sale état. Fatigue, alcool ou drogue... Ça se voit déjà dans la constitution de la queue : à côté de la file se massent des exilés plus amochés et qui n'ont pas envie de faire la queue, du coup mauvaise ambiance du côté de ceux qui attendent et veulent voir des règles respectées. 4 mineurs clairement mieux amochés [...] Un cas de gale aiguë et d'autres aussi. [...] je vais téléphoner demain à [X] de l'USA et/ou à [Y de la Ville de Paris] pour lui faire un CR de la situation que je trouve vraiment préoccupante. »¹⁷⁸

« [Suite à de multiples témoignages de migrants] on sait les problèmes de harcèlements par la police la nuit, empêchant les réfugiés de dormir là où ils peuvent, et la confiscation de leurs affaires continue. [...] Lors de notre rdv à la Mairie en décembre dernier [2016] je crois, les personnes adjointes qui nous ont reçus nous on dit que c'est totalement illégal de confisquer des affaires personnelles de personnes à la rue ou autres, ils avaient fait remonter en préfecture nos témoignages. Je ne sais pas si ça sert à grand-chose, mais quand même je crois que ça vaut le coup de refaire un courrier officiel, de faire notre travail de veille, et de refaire des signalements à nos contacts de la mairie. Dire et redire, dénoncer... »¹⁷⁹

Ces propos sont particulièrement intéressants en ce qu'ils témoignent du travail d'alerte constamment opéré par ces collectifs auprès des pouvoirs publics en portant à la connaissance de ces

¹⁷⁷ À l'automne 2018, les P'tits Déj's à Flandre et Quartiers Solidaires ont uni leurs forces pour devenir les P'tits Déj's Solidaires. Nous emploierons le nom de P'tits Déj's à Flandre pour désigner les activités du collectif qui ont eu lieu de 2016 à mi-2018 ; puis le nom de P'tits Déj's Solidaires pour les actions déployées depuis la réunion de ces deux organisations.

¹⁷⁸ Extrait d'un mail envoyé par un membre des P'tits Déj's à Flandre au reste du collectif le 09/09/2018.

¹⁷⁹ Extrait d'un mail envoyé par une membre des P'tits Déj's à Flandre au reste du collectif le 18/10/2017.

derniers des situations toujours plus invisibles¹⁸⁰, et même dérangeantes dans le dernier cas : en « dénon[çant] » ces pratiques qui relèvent d'une autorité publique - en l'occurrence la Préfecture de Police de Paris - , ces organisations citoyennes luttent non seulement contre le processus d'invisibilisation des personnes migrantes mis en œuvre par le pouvoir étatique (Agier & Le Courant, 2022; Babels, 2018; Davies et al., 2017), mais elles poussent également la municipalité à se positionner dans le champ politique sur ces questions.

L'ensemble de ces éléments ont ainsi permis de mettre en lumière le rôle joué par des acteurs de la société civile dans l'élaboration et l'évolution des politiques municipales de gestion des personnes exilées. Face à un manque de connaissances et d'expertise des municipalités, ces associations ont pu orienter, voire négocier plus ou moins frontalement, la structuration de ces politiques. Ce travail d'orientation a pu se matérialiser dans la mise sur agenda de certains enjeux, dans le recadrage du problème public de l'accueil, et donc des solutions pour y répondre, sous un autre angle ou encore dans la modification de dispositifs d'action publique en cours de fonctionnement.

1.2. Exécuter la politique municipale. Les acteurs de terrain comme opérateurs et partenaires indispensables de la « ville-refuge »

Au-delà de leur capacité à orienter les politiques publiques, les acteurs de la société civile peuvent être considérés comme des instruments et des prestataires d'action publique (Hély, 2009; Loison-Leruste & Hély, 2016; Simonet, 2010). Dans un contexte de manque de compétences pour administrer un sujet comme elles l'entendent, les municipalités peuvent avoir recours au secteur associatif pour contourner l'État et ses contraintes, telles que les règles d'embauche des fonctionnaires ou de financement de l'action publique (Garrigou-Lagrange, 1970). Le recours aux associations pour gérer des dispositifs publics semble particulièrement marqué dans le cadre des politiques destinées aux publics les plus précaires (Loison-Leruste & Hély, 2016), auxquels appartiennent les personnes exilées. Dans le cas des projets de « ville-refuge » de Paris et Barcelone, l'action des municipalités est véritablement celle des acteurs de la société civile qui ont accepté d'en être les partenaires. Les politiques de réception des migrant-es reposent ainsi sur le développement d'un intense maillage de relations partenariales officielles prenant la forme de mandats entre

¹⁸⁰ La question de l'invisibilisation progressive des personnes migrantes dans la ville est abordée plus amplement dans les chapitres 4 et 5.

associations et municipalités (1.2.1) et de pratiques collaboratives plus informelles entre ces dernières et les mobilisations d'habitant-es (1.2.2).

1.2.1. Les mandats et les partenariats associatifs comme moyens de contourner l'État et de répondre à l'urgence humanitaire

Dès 2015, les « plans d'accueil » des personnes exilées de Paris et Barcelone ont annoncé la couleur : les associations seront des « partenaires vitaux », « essentiels » (Ajuntament de Barcelona, 2015b ; Ville de Paris, 2015) pour permettre la mise en œuvre de ces ambitions municipales. Le partenariat est une notion employée de manière exponentielle dans les discours des pouvoirs publics depuis les années 1980 et dont les contours restent cependant peu définis. À l'instar de la gouvernance, elle rassemble sous sa bannière une large variété de pratiques et de modes de fonctionnement et serait un outil privilégié dans le cadre de l'action publique locale et dans celui des politiques sociales, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (Damon, 2010; Loncle-Moriceau, 2000). Si l'on ouvre un dictionnaire, le partenariat est défini comme une « association d'entreprises, d'institutions en vue de mener une action commune » (Le Robert, 2021b) et le/la partenaire comme une « personne avec qui l'on est allié contre d'autres joueurs » (Le Robert, 2021a). Ces définitions mettent en lumière deux éléments essentiels de la dynamique de partenariat : l'existence d'objectifs communs entre les « alliés », mais aussi l'éventuelle concurrence vis-à-vis d'autres acteurs. Ce second aspect sera essentiellement traité dans la seconde partie du chapitre. Les municipalités étudiées aimeraient ainsi être des partenaires actifs et légitimes de l'État sur ces questions de réception et de gestion des personnes migrantes - du moins c'est ce qu'elles réclament publiquement - mais cela ne leur est pas accordé, tout comme leurs demandes de budget et de compétences supplémentaires. Dans un contexte de manque de ressources de multiples natures, le recours aux alliances avec les acteurs de la société civile semble alors essentiel pour répondre aux contraintes financières, organisationnelles, mais aussi cognitives et politiques, que les villes rencontrent et construire malgré tout un gouvernement urbain de ces enjeux hors champ de compétence. En tant que modalité d'action floue et mouvante, mais aussi collective, le partenariat permet aux collectivités locales de s'adapter aux limites et à l'incertitude de leur environnement (Hémery, 1998) et de renforcer le poids des acteurs locaux désormais solidaires (Pinson, 2005), en « systématis[ant] différentes formes de coopérations » préexistantes ou non (Damon, 2010 : 300).

Les partenariats et les rapports de coopération observés à Paris et à Barcelone entre les acteurs de terrain et les municipalités entre 2015 et 2020 afin d'organiser la réception des personnes exilées sur le territoire métropolitain se sont matérialisés par de nombreux échanges et ont pris différentes formes, des plus institutionnalisées aux plus informelles. Nous parlerons dès lors de pratiques collaboratives ou de rapports de coopération, lorsque ces relations ne se sont pas matérialisées par la

contractualisation formelle d'un engagement – la plupart du temps rémunéré – entre une organisation de la société civile et la municipalité.

Une première manifestation de ces relations étroites entre le monde associatif et les municipalités a été la réalisation de missions - nouvelles ou non - par des associations en échange de financements via des mandats. Comme le stipulait Philippe, employé à la Ville de Paris, « au début, [la municipalité] commence par tout mandater, et Emmaüs, et FTDA, pour donner une première réponse au niveau de l'action de rue [...]. Donc voilà, on fait ça en 2015, peut-être janvier 2015. Ça, c'est la première réponse de la collectivité »¹⁸¹, soit bien avant l'élaboration du Plan de mobilisation de la communauté de Paris. Déstabilisée face à la multiplication des campements dans l'espace public en 2015 et, à l'instar de Barcelone, sans connaissance ni compétence en interne pour répondre à cette problématique, la Ville s'est en effet tournée vers des acteurs avec une expérience de terrain pour construire ce nouveau dispositif, avec « comme idée et principe d'associer des compétences classiques, des compétences de travail de rue d'une asso généraliste comme Emmaüs Solidarité, à celles hyper spécialisées des questions d'asile, qui sont celles de FTDA, c'est-à-dire qu'on amène ces gens qui sont en situation de rue vers la demande d'asile »¹⁸². Ce témoignage souligne la dimension bricolée de l'action de la municipalité pour répondre au développement des campements sur la voie publique : ici la Ville est allée piocher et a assemblé des savoirs et des pratiques du monde associatif qui appartiennent à des sphères relativement distinctes pour mettre en œuvre son action publique. Une « idée » qui n'a cependant rien de nouveau, la Ville de Paris ayant déjà procédé à la même combinaison d'associations en 2011, pour répondre aux arrivées de personnes tunisiennes suite à la révolution du Jasmin (René-Worms, 2011). Ignasi Calbó, l'ancien directeur du service *Barcelona Ciutat Refugi*, souligne la même primauté du recours aux associations pour développer la politique municipale « d'accueil » de Barcelone : « *[Civil society organisations] have been crucial in developing the 'Barcelona, Refuge City' plan. Without them we wouldn't have been able to carry out most of the projects. Many of them were there before the plan and have really enabled support to be provided for all the different human and socio-economic profiles [...]. Without going into the limits of the administration in contracting staff, the boost in services has only been possible through work with entities* » (Ajuntament de Barcelona, 2019e). Ces deux témoignages mettent en lumière l'importance de la collaboration avec le monde associatif pour les municipalités, car ces pratiques viennent répondre à une importante limite administrative de ces dernières : les difficultés de recrutement et d'évolution du personnel municipal, relevant de la fonction publique en France comme en Espagne. Face à l'urgence de la situation humanitaire et sociale que posent les arrivées de personnes migrantes dans ces métropoles, le recours aux mandats associatifs constitue un outil essentiel pour permettre aux municipalités de proposer une réponse rapide sans passer par les négociations qu'impliquerait la

¹⁸¹ Entretien réalisé à Paris auprès de Philippe, un des responsables du département Actions préventives et publics vulnérables de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

¹⁸² Entretien réalisé à Paris auprès de Philippe, du département Actions préventives et publics vulnérables de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

création d'un nouveau poste en interne - avec ses missions à définir, son financement à trouver, etc. Comme c'est déjà fréquemment le cas dans le domaine des politiques sociales (Frigoli, 2004), les logiques de collaboration via le mandatement des organisations de la société civile aboutit à une certaine externalisation de la réception municipale des personnes exilées.

À Barcelone, l'un des dispositifs municipaux les plus représentatifs de ce recours au secteur associatif est le programme Nausica, abordé en détail dans le chapitre 5. Les premières pierres de ce programme ont été posées en 2015, via des partenariats avec seulement deux entités, Accem et CCAR, toutes deux également mandatées par l'État pour prendre en charge les demandeur-ses d'asile au sein du SNAI. Rapidement, d'autres associations ont rejoint Nausica : la *Fundació Benallar*, *Iniciatives Solidàries*, la *Fundació Ficat*, la *Associació catalana per a la integració d'homosexuals, bisexuals i transsexuals immigrants* (Acathi), ainsi qu'Exil. Nausica est composé de deux sous-dispositifs : le dispositif d'accueil temporaire - *dispositiu d'Acollida Temporal* - et le dispositif d'aides économiques et d'intervention sociale - *dispositiu d'Ajudes econòmiques i intervenció social*. Initialement co-géré avec CCAR, le second sous-dispositif est ensuite resté uniquement entre les mains d'Accem. L'ensemble des associations partenaires participent au sous-dispositif d'accueil temporaire, sauf Exil qui possède un statut particulier en étant partenaire du programme sans s'inscrire dans un axe précis. À l'instar du Centre Primo Levi à Paris, Exil est une association qui offre un suivi psychologique spécifiquement pour les personnes migrantes. Selon Bertrand, employé chez Exil, l'*Ajuntament* est venu chercher cette association une fois les fondements de Nausica créés, afin de proposer un « accompagnement complémentaire »¹⁸³ aux sous-dispositifs qui couvraient déjà les questions de logement, d'insertion professionnelle et de suivi sociosanitaire. Le choix des associations du programme Nausica n'a pas été laissé au hasard. Au tout début, la mairie s'est tournée vers Accem et CCAR pour leur expertise de longue date dans la gestion de la réception des demandeur-ses d'asile à l'échelle nationale. Mais rapidement, l'objectif a été de « rompre le monopole des organisations de l'asile missionnées par l'État »¹⁸⁴. Jusqu'en 2015, il n'y avait que trois entités qui géraient le SNAI : une association catholique, Accem ; une association issue de mouvements militants de gauche, la *Comisión Española de Ayuda al Refugiado* (CEAR - soit la version nationale de CCAR) ; et une association plus neutre¹⁸⁵, la Cruz Roja. Avec le changement du contexte migratoire espagnol dès 2015, ces trois associations ne pouvaient plus gérer seules les arrivées de demandeur-ses d'asile et l'État a ouvert ce domaine - et ses subventions - à d'autres entités. Selon Ramon Sanahuja, la réaction de l'*Ajuntament* fut la suivante :

¹⁸³ Entretien réalisé en français et en castillan à Barcelone dans les locaux d'Exil auprès de Bertrand et Angela, psychologues, le 06/09/2019.

¹⁸⁴ Entretien réalisé en castillan en visioconférence à Barcelone auprès de Ramon Sanahuja, le 13/11/2020. Traduction du castillan vers le français par l'auteure.

¹⁸⁵ Ramon Sanahuja utilise ici l'expression « *por encima del bien y del mal* » - littéralement "au-dessus du bien et du mal" - pour décrire le positionnement de la Cruz Roja, et souligner avec une pointe de critique le désintéressement moral de cette association.

« Les petites entités locales ou catalanes n'avaient pas vraiment accès à ces fonds publics et ce sont ces entités qui intéressent la Mairie. Alors pour Nausica, nous nous sommes tournés vers des petites entités locales qui travaillaient dans le domaine du refuge, pour travailler sur un pied d'égalité avec les entités étatiques, pour créer un tissu plus local et plus global. C'est une idée qu'il fallait mélanger différents types d'entités qui travaillent dans le refuge et briser le monopole qu'avaient les trois entités. »¹⁸⁶

Le mandatement d'organisations locales a ainsi pour objectif de contourner l'État et sa gestion monopolistique de la réception des personnes migrantes, et de permettre à la municipalité de développer ainsi une politique publique locale relativement autonome.

En dehors de Nausica, les autres dispositifs et axes clés du plan *Barcelona Ciutat Refugi* reposent également largement sur le mandatement de nombreuses associations. C'était déjà le cas pour le SAIER qui était basé dès sa fondation sur une étroite collaboration entre la sphère associative et la municipalité et qui compte aujourd'hui les partenaires historiques suivants : l'*Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya* (AMIC/UGT), l'*Associació per a l'Orientació, Formació i Inserció de Treballadors Estrangers* (CITE), le *Consorci per a la Normalització Lingüística* (CPNL), la *Creu Roja*, l'*Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona* (ICAB). Plus récemment, et de manière plus ou moins durable, des contrats sont signés avec Accem, l'*Asociación Bienestar y Desarrollo* (ABD) ou encore l'*Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats* (ACSAR) en échange de différentes prestations. ABD s'occupe par exemple du renseignement et de l'accompagnement des personnes intéressées par les retours volontaires, quand ACSAR et Accem sont spécialisés dans le droit d'asile et l'accompagnement des demandeurs. Courant 2016, différents financements ont été perçus par ces associations au titre du fonctionnement du SAIER dans le cadre du programme *Barcelona Ciutat Refugi* :

Entité destinataire	Missions	Dépenses
ACSAR	Accompagnement juridique	82 800,00 €
ABD	Interprétariat et médiation culturelle	43 258,15 €
ABD	Accueil, information et orientation	16 682,26 €
Autres associations	Traduction de documents et de supports d'information	89 277,02 €
Total		232 017,43 €

Fig. 10 : Tableau de financements reçus au cours de l'année 2016 par des associations prestataires de services au sein du SAIER à Barcelone. Source : Document interne à l'*Ajuntament* de Barcelone, « *Refuge expenditures 2016* »¹⁸⁷ (Annexe 2)

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ce document a été mis en ligne sur la plateforme *Barcelona Ciutat Refugi*, avant d'être supprimé courant 2018. Lors de notre entretien en octobre 2018, Ignasi Cablo et Pablo Peralta, responsables du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, ont indiqué que ce document n'aurait pas dû être rendu public Il est difficile de savoir si l'ensemble des sommes qui y sont

Lors des différents entretiens menés auprès d'acteurs de la société civile partenaires de la mairie, comme auprès de responsables du programme *Barcelona Ciutat Refugi*, l'ensemble des personnes interrogées ont qualifié positivement - voire très positivement - leurs relations de travail et de collaboration les uns vis-à-vis des autres. Pour les associations, leurs principaux interlocuteurs à l'*Ajuntament* travaillent soit au sein du service « Accueil et accompagnement de l'immigration » - *Atenció i Acol·lida a Immigració* -, soit au sein de l'équipe *Barcelona Ciutat Refugi*. Pour Bertrand, de l'association Exil, en travaillant depuis plus de 20 ans pour l'*Ajuntament*, ils ont développé des « relations très proches »¹⁸⁸. Mehdi, travailleur social à la Fondation Benallar, estime que « tout se passe très bien » et est « très content des gens [de l'*Ajuntament*] avec qui [il] travaille »¹⁸⁹. La plupart des acteurs de terrain rencontrés à Barcelone semblent en effet reconnaître l'investissement de la municipalité sur ce sujet, qu'ils soient des partenaires officiels de cette institution ou qu'ils se trouvent davantage dans une posture critique et militante : « Oui, on travaille bien avec la mairie. Après bien sûr, on n'est pas toujours d'accord sur certains trucs, on doit un peu négocier. [...] En vrai, je peux pas trop rien dire, parce que je pense c'est l'une des seules grandes mairies en Espagne qui ait fait un tel travail » explique Patricia de CCAR¹⁹⁰.

D'un point de vue pratique, ces collaborations s'organisent autour d'appels et d'envois de courriers électroniques quasi quotidiens, de réunions bimensuelles rassemblant tous les acteurs de Nausica d'un côté, ceux du SAIER de l'autre, mais aussi de rendez-vous ponctuels seulement entre la mairie et une structure, selon les problématiques et les besoins du moment. Une organisation très similaire a pu s'observer à Paris entre la Ville et les associations présentes sur le terrain. Nathanaël, employé à l'UASA expliquait « beaucoup travailler » avec MDM et Médecins sans frontières (MSF) : « dès qu'il y a un problème, on s'appelle. Elle parfois, je leur file un coup de main pour l'orientation d'un jeune. Bref on est en très bons termes, et quand on peut se filer un coup de main on le fait [...] ». Y'a d'autres associations qui sont très présentes aussi, comme Utopia, avec qui on travaille, on fait une réunion par semaine avec eux »¹⁹¹. Des informations confirmées lors d'entretiens et de discussions informelles avec des représentant-es de ces associations qui stipulaient être « en contact

indiquées correspondent effectivement aux dépenses finales pour l'année 2016. La comparaison avec d'autres sources laisse à penser qu'il s'agit davantage de dépenses en cours vers la fin de l'année. Ces chiffres sont alors intéressants en tant qu'ordre de grandeur et en ce qu'ils nous permettent d'observer la répartition des différents postes de dépenses entre les associations.

¹⁸⁸ Entretien réalisé en français et en castillan dans les locaux d'Exil à Barcelone auprès de Bertrand et Angela, psychologues, le 06/09/2019.

¹⁸⁹ Entretien réalisé en français dans les locaux de la Fondation Benallar auprès de Mehdi, travailleur social, le 28/08/2019.

¹⁹⁰ Entretien réalisé en français dans les locaux de CCAR à Barcelone auprès de Patricia, employée de longue date dans l'association, le 25/09/2018.

¹⁹¹ Entretien réalisé à Paris auprès de Nathanaël, employé à l'UASA, le 05/03/2019.

permanent »¹⁹² avec la mairie ou se « parler quasi-quotidiennement »¹⁹³, notamment en joignant les agents de la Ville directement sur leurs portables personnels. Cette entente parfaite reste bien sûr à relativiser, tous les acteurs, associatifs comme agents de la Ville, reconnaissant l'existence de tensions dans les échanges.

Ces témoignages nous permettent notamment d'observer que la collaboration entre acteurs de la société civile et municipalités ne passe pas nécessairement que par la contractualisation de mandats officiels et de financements. En effet, des relations d'entraide professionnelles se tissent également par le partage et l'échange d'informations qui permettent à chacun de mieux orienter ses actions. La collaboration entre Utopia 56 et la Ville en est une bonne illustration. Bien que cette association soit parfois très critique vis-à-vis de la municipalité, et des pouvoirs publics en général, ses représentant-es signalent très régulièrement la présence de familles ou de jeunes migrants à la rue pour voir si la Ville peut les prendre en charge, et vice-versa : quand les équipes de l'UASA ne peuvent pas prendre en charge des personnes, elles contactent Utopia 56 pour savoir si un hébergement citoyen serait envisageable¹⁹⁴. De la même manière, nous avons pu observer que les informations concernant les évacuations/MISA à venir, normalement restreintes seulement au petit nombre d'acteurs présents lors de ces opérations, circulaient parfois rapidement entre la municipalité et différentes organisations de la société civile, afin de permettre à ces dernières d'anticiper l'opération à venir et d'y préparer les personnes migrantes. Les relations de collaboration peuvent ensuite également se matérialiser par la mise à disposition d'espaces par la Ville. À Paris comme à Barcelone, le marché de l'immobilier est particulièrement tendu et coûteux, et les acteurs de terrain peinent à trouver des locaux pour leurs activités. Un des moyens de travailler avec ces organisations pour la municipalité a ainsi été de leur accorder des nouveaux locaux, comme le rappelait Dominique Versini lors du Conseil municipal en juillet 2017 : « [...] lorsqu'il y avait des queues à l'infini rue Doudeauville, dans le 18e, justement [la Ville de Paris avait] décidé d'accorder à France Terre d'Asile de nouveaux locaux au 127 boulevard de La Villette » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017b)¹⁹⁵.

Enfin, concernant l'allocation de subventions, la Ville de Paris comme les associations rencontrées se sont montrées très discrètes, ne souhaitant pas communiquer les budgets précis alloués pour la réalisation des différentes missions associatives¹⁹⁶. Par exemple, lors du Conseil

¹⁹² Entretien réalisé au téléphone auprès de Boris, bénévole chez Utopia 56, le 02/04/2021.

¹⁹³ Entretien réalisé à Paris auprès de Lucas, employé chez Médecins du monde, le 16/05/2018.

¹⁹⁴ D'après les témoignages de Nathanaël de l'UASA et de Boris d'Utopia 56, lors de nos entretiens respectifs le 05/03/2019 et le 02/04/2021.

¹⁹⁵ Cette stratégie a également pu s'observer lorsqu'il s'agissait d'ouvrir de nouvelles places d'hébergement, tout particulièrement pour les publics dits « vulnérables », où différents bâtiments appartenant au foncier de la Ville de Paris ont été mis à disposition d'associations (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017d).

¹⁹⁶ Les deux agents de la Ville rencontrés ainsi qu'une employée d'Emmaüs solidarité ont expliqué ne pas pouvoir communiquer ces informations lors de nos entretiens.

municipal de mars 2017, une subvention de 353 138 euros a été votée pour le fonctionnement du Centre humanitaire pour les « personnes vulnérables » à Ivry (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017d), mais sans préciser la répartition de ce montant entre les associations prestataires : certes, Emmaüs Solidarité en est le gestionnaire officiel, mais d'autres associations y interviennent également, comme Pédiatres du monde et Gynécologie sans frontières. Cela nous permet néanmoins d'observer que la logique de partenariats menée par la Ville de Paris semble plus pyramidale que celle de l'*Ajuntament* de Barcelone. Dans la capitale catalane, comme nous l'avons vu, le programme Nausica ou le SAIER par exemple mobilisent un important nombre d'associations prestataires, mais aucune n'en est la gestionnaire officielle : la municipalité reste l'unique entité hiérarchique et coordinatrice. À l'inverse, la Ville de Paris a missionné une association unique pour gérer chaque dispositif, même si d'autres organisations y interviennent ensuite : Emmaüs Solidarité était/est ainsi le principal gestionnaire du CPA, du centre humanitaire d'Ivry et de la Maison des réfugiés¹⁹⁷, quand la Halte humanitaire est gérée par la Fondation de l'Armée du Salut. Certaines associations sont également subventionnées pour mettre en œuvre, cette fois seules et sans la participation d'autres associations, d'autres dispositifs de la Ville de Paris, telles que la distribution de petits-déjeuners dans le nord de Paris, à nouveau par l'Armée du Salut, ou bien la maraude-migrants par FTDA¹⁹⁸. Sans faire partie de dispositifs officiels de la Ville, de plus petites associations ont également pu recevoir des subventions pour financer leurs activités dans le cadre du plan de mobilisation de la communauté de Paris, comme La Chorba qui distribue des repas aux personnes sans abri et touche particulièrement le public migrant près des campements dans le nord-est de Paris (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017c ; Ville de Paris, 2019 : 22).

1.2.2. Organiser « l'accueil » avec les habitant-es : des logiques collaboratives plus informelles et personnalisées

À Paris comme à Barcelone, les groupes d'habitant-ess solidaires, apparus courant 2015-2016 en réaction face à la situation migratoire européenne et ses conséquences à l'échelle locale, se sont immédiatement tournés vers les municipalités. Pas uniquement pour dénoncer leurs manquements et réclamer une meilleure prise en charge des personnes exilées par les pouvoirs publics, mais également pour proposer de collaborer avec elles. Comme les associations, ces organisations citoyennes ont pu ainsi devenir de nouveaux prestataires de services pour les mairies. On observe en effet plusieurs similitudes entre les rapports des municipalités et des associations et ceux que les premières entretiennent avec les initiatives d'habitant-es. C'est le cas par exemple des partenariats,

¹⁹⁷ Concernant la Maison des réfugiés, au lancement du projet l'association Singa était présentée comme co-gestionnaire de la structure aux côtés d'Emmaüs. Mais lors de notre entretien avec une des responsables de la structure, il en est ressorti que seul Emmaüs pilotait le dispositif. Une information confirmée sur le site de la structure.

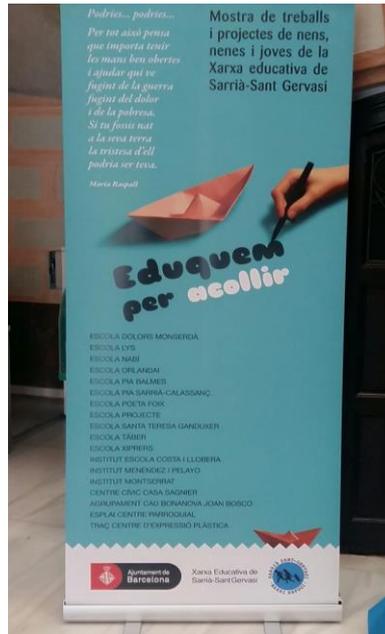
¹⁹⁸ Maraude à laquelle participait Emmaüs Solidarité à son lancement, avant de se retirer en 2017.

contractualisables notamment via l'allocation de financements réguliers. Le cas de Welcome Refugees - *Refugiats Bienvingut* - en est une parfaite illustration. Des techniciens de l'*Ajuntament* ont approché les fondateurs de la branche catalane de cette organisation lors d'une grande réunion avec différentes associations investies dans le champ de l'accueil des personnes migrantes et de l'asile fin 2015 et leur ont proposé de les aider à développer leur réseau d'hébergement citoyen en leur allouant des subventions¹⁹⁹. Une proposition alors rapidement acceptée par la jeune plateforme citoyenne – *plataforma ciudadana*²⁰⁰ - qui se lançait pour développer un réseau d'hébergement de demandeur-ses d'asile chez l'habitant-e. Cet exemple met en lumière la stratégie de la municipalité d'aller piocher dans un réservoir d'initiatives pas seulement associatives, mais aussi citoyennes, afin de construire et de compléter sa propre politique d'accueil.

En dehors des subventions financières, les formes de collaboration entre municipalité et initiatives citoyennes peuvent se matérialiser à travers un soutien logistique et/ou symbolique de la mairie dans l'organisation des activités de ces collectifs. À Barcelone à nouveau, l'*Ajuntament* a ainsi apporté son soutien à la journée de sensibilisation « Eduquons pour accueillir » - *Eduquem per acollir* - organisée par le réseau d'habitant-es Sarrià-Sant Gervasi Refugi en mars 2017. On observe ainsi sur l'affiche ci-dessous la présence des logos de l'*Ajuntament* de Barcelone - en bas à gauche - à côté de celui du collectif - en bas à droite.

¹⁹⁹ D'après Pedro, employé à Welcome Refugees, lors d'un entretien réalisé en castillan et en français à Barcelone le 25/09/2020.

²⁰⁰ Cette plateforme a dû se déclarer en tant qu'ONG officielle afin de pouvoir toucher ces subventions de l'*Ajuntament*.



Photographie 1 : Affiche de la journée de sensibilisation « *Eduquem per acollir* » installée à l’entrée d’une école dans le quartier de Sarrià-Sant Gervasi à Barcelone en mars 2017²⁰¹

À l’occasion de ce week-end de mobilisation, Sarrià-Sant Gervasi Refugi a organisé des ateliers de couture pour confectionner des peluches pour les enfants, d’autres de théâtre dans des tentes pour rejouer le parcours des migrant-es, mais aussi des débats et des concerts sur une petite scène installée sur une placette dans le quartier de Sarrià-Sant Gervasi. Indirectement, ce type de manifestation, bien que pilotée et animée par des habitant-es, fait finalement office de politique de sensibilisation pour la municipalité. Il en a été de même avec un second groupe d’habitant-es solidaires : Barri obert Gràcia – « *barri obert* » signifiant « quartier ouvert » en catalan. Comme Sarrià-Sant Gervasi Refugi, Barri obert Gràcia est un collectif d’habitant-es né courant 2016, mais situé dans le quartier de Gràcia. Au printemps 2018, ce collectif a organisé une « campagne d’accueil » - *campanya d’acollida* : à l’occasion d’une soirée de présentation du collectif, les participants se sont vus remettre un petit « questionnaire sur les ressources pour les personnes réfugiées à Barcelone »²⁰². Ce fascicule commençait par rappeler l’importante augmentation de la demande d’asile à Barcelone depuis deux ans, avant d’expliquer qu’en raison « des nombreux manquements [du système d’accueil [...] les personnes réfugiées ou en demande de refuge restaient désemparées, sans moyens ou avec des moyens très précaires », et c’est pourquoi « la collaboration des voisins et des voisines »²⁰³ devenait nécessaire. Le questionnaire était ensuite divisé en 5 catégories de questions portant sur le logement, le travail, la formation, l’accompagnement et la contribution. Les personnes pouvaient ainsi indiquer si elles disposaient d’une chambre libre chez elles, si elles

²⁰¹ Nous remercions chaleureusement Carolina et Marco, membres du collectif citoyen Sarrià-Sant Gervasi Refugi à l’origine de cette journée de mobilisation, de nous avoir transmis cette photographie prise par leurs soins.

²⁰² Traduction d’extraits du questionnaire, du catalan vers le français par l’auteur.

²⁰³ Idem.

pouvaient fournir une aide médicale, juridique, un soutien psychologique, des cours de langue, de la nourriture, etc.²⁰⁴. Il n'est pas fait mention de l'*Ajuntament* dans ce fascicule, mais son logo apparaît cependant sur l'affiche d'annonce de cette campagne de sensibilisation et de mobilisation :



Illustration 1 : Affiche de la « campagne d'accueil » intitulée « *Vols col·laborar ?* » organisée par le collectif Barri Obert Gràcia (Barri Obert Gràcia, 2018)

Bien que nous ne sachions pas si les données récoltées à cette occasion ont été transmises à la municipalité, l'affichage du soutien - *a minima* symbolique - de l'*Ajuntament* pour cet événement souligne l'existence de collaboration entre ce collectif d'habitants et l'institution locale. Il est fort probable que les informations alors récoltées aient intéressé la mairie - qui cherchait notamment à développer son réseau d'hébergement citoyen - et aient été discutées.

À Paris, les collaborations entre la Ville et les groupes d'habitants n'ont pas autant pris la forme de partenariats officialisés, même de manière ponctuelle, comme nous avons pu le voir à Barcelone. Certainement parce que la plupart des collectifs rencontrés ont insisté sur le caractère indépendant de leur démarche, détaché de tout lien de subordination vis-à-vis des pouvoirs publics. Face à un sujet qui divisait l'opinion publique, la municipalité ne souhaitait peut-être pas non plus afficher de manière ostentatoire son soutien à ces initiatives en faveur de l'accueil des personnes exilées. Pour autant, des formes de collaboration ont bien eu lieu au cours de ces années entre les

²⁰⁴ Des photographies du questionnaire ont été prises et rapportées en annexe 3.

mairies d'arrondissement, la mairie centrale et différents collectifs. En novembre 2016 par exemple, le collectif P'tits Déj's à Flandres, qui distribuait alors des petits-déjeuners sur le Quai de la Seine près de Stalingrad, a pu bénéficier d'un prêt de conteneur par la mairie du 19e arrondissement.



Photographie 2 : Distribution d'un petit-déjeuner devant le conteneur prêté au collectif P'tits déj's à Flandre par la mairie du 19e arrondissement, en novembre 2016 (P'tits Déj' à Flandre, 2016a, 2016b)

Un prêt cependant temporaire, car à l'automne 2017, le collectif s'est vu privé de ce lieu de stockage sans justification particulière, ce qui a conduit à d'importantes tensions avec la mairie du 19e²⁰⁵. Malgré les tensions qui ont eu lieu à cette époque-là, le collectif a continué à garder contact avec la Ville de Paris et est notamment devenu un interlocuteur récurrent de l'UASA, comme en témoigne Nathanaël : « on a longtemps travaillé avec [X], [Y] et [Z] [membres du collectif] sur l'orientation des publics vulnérables, quand y'avait des mineurs, qu'est-ce qu'il fallait faire, etc. [...]. Le premier réflexe, c'était d'avoir un panneau d'affichage avec les bonnes adresses »²⁰⁶. Ces propos soulignent non seulement l'interconnaissance qui existe entre ce coordinateur et les membres du collectif - nommés par leurs prénoms - due à des contacts pluri-hebdomadaires pendant plusieurs mois, mais ils montrent également comment ces initiatives peuvent se faire les relais de la politique de réception des exilées de la municipalité qui structure ici un parcours d'accueil pour les mineur-es

²⁰⁵ D'après l'observation participante menée entre septembre et décembre 2017 lors des distributions de petits-déjeuners, la mairie du 19e et la mairie centrale étaient très fréquemment et vivement critiquées par les participant-es à cause du retrait de cet équipement apparemment annoncé à la dernière minute et sans recherche de solutions alternatives.

²⁰⁶ Entretien réalisé à Paris auprès de Nathanaël, employé à l'UASA, le 05/03/2019.

isolé-es à la rue : la vigilance des habitant-es solidaires lors des petits-déjeuners devait permettre le repérage de mineur-es isolé-es lors des distributions, puis leur orientation vers une structure adaptée, via la maraude de FTDA par exemple, qui devait ensuite accompagner la personne mineure vers le dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE) géré par la Croix rouge. En plus de l'offre alimentaire gratuite, les collectifs d'habitant-es comme celui des P'tits déj's à Flandre fournissent ainsi un important service de transmission d'informations, d'orientation des publics, mais aussi de surveillance des plus vulnérables. Autant de services qui font des collectifs de nouveaux acteurs partenaires de la gestion des exilé-es avec lesquels la municipalité peut composer. Celle-ci a parfois été quelque peu contrainte à collaborer avec ces organisations, comme cela a été le cas avec Solidarité Migrants Wilson à ses débuts. Né en novembre 2016, ce groupe d'habitants a obtenu de la Ville de Paris un local un an plus tard, avec eau courante et électricité, ainsi qu'un accord pour que la Banque alimentaire puisse leur livrer de la nourriture régulièrement²⁰⁷. Malgré « de très bons rapports avec la Mairie », Catherine, membre de la première heure du collectif, précise cependant que ce local a été obtenu après de nombreuses réclamations infructueuses : « si on nous a écoutés, si la Ville de Paris nous a un peu laissé faire, s'ils nous ont donné un local, s'ils nous livrent de la nourriture indirectement via la Banque alimentaire, c'est parce que y'a un rapport de force, c'est parce qu'on a fait du bruit, mais sinon on n'aurait rien eu »²⁰⁸. Cet exemple révèle ainsi que derrière ces collaborations apparentes et le soutien affiché de la Ville aux « élan[s] de solidarité » (Ville de Paris, 2015) des Parisien·nes se cachent également tout un travail de négociation et des « rapports de force » certains entre la municipalité et les collectifs que nous allons plus amplement développer dans la partie suivante.

Associations et organisations d'habitant-es jouent ainsi un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques municipales de réception des exilé-es à Paris et à Barcelone. Quand il faut agir dans l'urgence dans un domaine où la ville n'a ni compétence ni budget spécifique, et ne peut créer des postes en interne pour s'en charger, le recours aux acteurs de terrain apparaît la première solution à mettre en place. Mais au-delà d'une action publique court-termiste, la multiplication et l'entretien d'un important réseau de partenaires au sein de la société civile, via le développement de partenariats et de contrats rémunérés sur plusieurs années, souligne le processus d'institutionnalisation de ces politiques municipales « d'accueil » : le projet de la « ville-refuge » sort ainsi d'une simple volonté de régulation de l'urgence locale pour constituer une forme de gouvernement municipal de « l'accueil » ancré dans le temps long.

²⁰⁷ Cela ne suffisait cependant pas à couvrir tous les besoins et le collectif continuait d'acheter l'essentiel de ses denrées alimentaires par lui-même.

²⁰⁸ Entretien réalisé à Paris auprès de Catherine, membre du collectif Solidarité Migrants Wilson, le 08/01/2018.

2. Tirer parti et instrumentaliser les collaborations entre la municipalité et les acteurs de terrain

Après avoir analysé, le rôle des associations et des habitant-es dans la construction d'une politique publique en devenir dans la première partie de chapitre, cette seconde partie vise à interroger le rôle des acteurs de terrain en tant que ressources pour légitimer cette action publique locale et le nouveau rôle politique réclamé par les municipalités dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration. Comment ces relations entre acteurs de la société civile et municipalités sont-elles mobilisées dans les discours des équipes municipales ? Quel(s) rôle(s) jouent-elles dans la stratégie politique de ces dernières ? Quels intérêts les acteurs de terrain trouvent-ils dans ces interactions ?

Comme développé au chapitre 1, l'un des objectifs fondamentaux du projet de la « ville-refuge » est de constituer un acteur collectif, en associant la municipalité et des entités partenaires autour de la réalisation d'objectifs communs. Au-delà d'être un instrument utile à la construction de l'action publique locale, il constitue un outil fondamentalement politique. L'effet rassembleur du projet permet en effet de renforcer la légitimité politique de la municipalité, apparaissant comme soutenue par un grand nombre d'alliés qui tirent également parti du projet, car celui-ci est source de financements, mais aussi de visibilité pour eux. Comme nous venons de le voir, les logiques de partenariats et les pratiques collaboratives entre les municipalités et les acteurs de la société civile sont ici omniprésentes, comme souvent dans le cas des politiques sociales. Paris et Barcelone ont ainsi développé des relations de coopération entre elles et ces organisations, certes pour construire leurs propres politiques municipales de réception, mais aussi pour intégrer le champ local des acteurs de l'asile et de l'accompagnement des personnes migrantes, en essayant de se placer comme un intermédiaire incontournable entre elles, et légitimer dans le même temps ce nouvel objet d'action publique urbaine.

Afin de questionner les logiques d'intérêt et d'instrumentalisation²⁰⁹ à l'œuvre dans les formes de collaboration entre les municipalités et les acteurs de la société civile, nous analyserons dans un premier temps les relations symbiotiques qui se jouent entre les villes et les associations, chaque côté tirant parti de l'autre, tout particulièrement dans le cas barcelonais (2.1). Le second temps de ce chapitre visera à interroger l'utilisation des mobilisations collectives d'habitant-es par les municipalités, en portant notamment notre regard sur les volets « sensibilisation et participation » des « plans d'accueil » de Paris et Barcelone (2.2).

²⁰⁹ Nous définissons l'instrumentalisation en tant que processus de détournement et de réappropriation par un acteur d'un objet vers d'autres objectifs que ceux pour lequel il a été initialement conçu, afin d'en tirer parti.

2.1. Les associations et la ville : des relations symbiotiques

Pour questionner les intérêts des différents acteurs – municipalités et organisations de la société civile – à travailler ensemble et échanger, nous avons fait le choix de séparer les associations officielles d'un côté, plus structurées et institutionnalisées, et les habitant-es, rassemblé-es en collectifs ou en *plataformas* de l'autre, car nous estimons que leurs différences structurelles jouent dans les logiques instrumentales ici à l'œuvre. Commençons par les associations. Ces dernières et les municipalités ont des intérêts réciproques à interagir et collaborer pour mettre en œuvre une politique publique. Nous qualifions ainsi leurs relations de symbiotiques. Les villes tout d'abord vont principalement trouver dans ces échanges une ressource politique : les associations partenaires remplissent pour elles un rôle de caution vis-à-vis de leur nouvelle ligne d'action publique locale, en y apposant leurs expertises et leurs images (2.1.1) ; puis ces interactions permettent aux municipalités de se placer au sein du champ des acteurs locaux de l'asile et de l'immigration, en tant que nouvelle actrice légitime de ces enjeux (2.1.2). De leur côté, les associations partenaires peuvent obtenir des retombées symboliques de cette participation au projet de la « ville-refuge », mais surtout économiques, ce projet ouvrant de nouvelles lignes budgétaires et donc des nouvelles sources de financements pour les associations alors en concurrence dans ce nouveau marché de « l'accueil » municipal.

2.1.1. La caution humanitaire et militante des associations

Les collaborations et partenariats, plus ou moins négociés, recouvrent une dimension politique. Loin de la simple recherche de savoir-faire, les municipalités de Paris et Barcelone ont également eu recours au secteur associatif afin de se positionner dans un espace politique déterminé, ainsi que pour se prémunir d'éventuelles critiques concernant la légitimité de leur action publique (Viguié, 2013). Les associations mobilisées dans notre cas sont en effet porteuses d'une caution humanitaire et/ou militante. Nous estimons que la démarche partenariale, ou du moins collaborative, avec les associations possède deux facettes instrumentales pour les municipalités étudiées : d'un côté, il s'agit de favoriser un certain consensus autour du projet d'accueil de la « ville-refuge » (2.1.1.1) ; de l'autre, il s'agit de revendiquer une image politique plus « militante » (2.1.1.2).

2.1.1.1. Les associations comme vectrices de consensus politique

La question de la production de consensus autour de la gestion des personnes migrantes par les pouvoirs publics locaux est en effet essentielle à Paris et Barcelone, bien que davantage sensible dans la capitale française. L'arrivée de ces publics à partir de 2014-2015, et dans les années qui

suivirent, était une question sensible qui divisait, localement et/ou nationalement, les acteurs politiques et l'opinion publique²¹⁰. L'acceptation du projet de la « ville-refuge » par les administré-es, les élu-es locaux et les différent-es collaborateur-rices des municipalités n'avait rien d'évident. Les équipes municipales devaient ainsi travailler à la création d'un certain consensus autour de ce projet, tant à propos du fond - la réception de ces personnes sur le territoire métropolitain - que de la forme - l'organisation pratique de la gestion municipale de ces populations. Comme nous l'avons vu précédemment, le recours aux associations pour mettre en œuvre ces politiques « d'accueil » permet aux villes de combler leur manque de compétences internes et d'expérience. C'est également un moyen pour elles de proposer une intervention relativement rapide face à des situations d'urgence, le mandatement d'associations étant une procédure plus aisée que celle d'un éventuel recrutement au sein de l'administration publique. Mais ce mandatement d'associations joue ensuite un rôle crucial dans la construction d'un consensus politique et social autour de l'enjeu de l'accueil. Différentes associations bénéficient à la fois d'une image de neutralité, de relative sympathie au sein de la société civile, ainsi que d'une réputation de professionnalisme, d'expert d'un domaine. Ces associations sont souvent anciennes, fortement structurées et professionnalisées dans leur organisation avec un nombre d'employé-es relativement important pour le secteur associatif, et entretiennent des relations plutôt apaisées avec les pouvoirs publics. On retrouve dans cette catégorie des associations comme la Croix Rouge, l'Armée du Salut, ou le Secours populaire par exemple côté français, ou bien la Creu Roja, Accem, ou CEAR côté espagnol. S'appuyer sur ce type d'associations pour développer leurs politiques de réception des personnes migrantes permet alors aux municipalités de bénéficier d'une double caution : morale et professionnelle. Paris et Barcelone soulignent en effet dans leurs discours la grande expertise de leurs associations partenaires. Une expertise dont on ne pourrait pas douter et qui serait un gage de sérieux de leur propre démarche. Par exemple, lors des élections municipales de 2020, la Ville de Paris avait créé un site internet pour représenter sa candidature - annehidalgo2020.com - où une page était dédiée au bilan de la politique « d'accueil » de la Ville pendant le mandat qui venait de s'écouler. Y étaient décrits « les quatre lieux emblématiques pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées » - le CPA, le centre humanitaire d'Ivry, la Halte humanitaire et la Maison des réfugiés - accompagnés des quelques lignes suivantes à propos des associations gestionnaires de ces structures : « Ces lieux sont souvent dirigés par des associations (Samu social de Paris, Emmaüs, etc.) disposant d'une expertise incontestée en matière de prise en charge et qui constituent un tissu d'acteurs sans lequel il serait impossible d'offrir une réponse à la hauteur du niveau a » (Paris en Commun, 2020). L'éventuelle « incontestabilité » de ces associations anciennes et très professionnalisées permet ainsi à la Ville de se prémunir un tant soit peu des critiques que l'on pourrait émettre sur sa gestion de la réception des personnes exilées : ces associations - auxquelles nous pourrions également associer FTDA et l'Armée du Salut - et leurs expertises opèrent alors comme une caution professionnelle,

²¹⁰ Nous aborderons plus largement cette question en ce qui concerne la société civile locale dans le chapitre suivant.

comme un gage de sérieux des pratiques « d'accueil » de la Ville qu'on ne pourrait donc pas contester.

De la même manière, l'*Ajuntament* de Barcelone a commencé par se tourner vers des grandes associations institutionnalisées comme Accem et CCAR pour le lancement de Nausica, avant d'ouvrir le programme à d'autres plus petites structures, moins connues et moins structurées. Associer les noms de ces associations à la municipalité fonctionne également comme un argument d'autorité morale, mais aussi de dépolitisation de la question de l'accueil, car ces associations possèdent une réputation d'organismes désintéressés, neutres politiquement et remplissant une mission d'utilité publique²¹¹. Une réputation connue du grand public et socialement admise : il est difficile en effet d'être opposé à la Croix Rouge/Creu Roja par exemple, en France et en Espagne, vu que l'aide aux plus démunis constitue une valeur morale structurante des sociétés occidentales et de leur éthique judéo-chrétienne²¹². Dès lors, associer le projet de la « ville-refuge » à ces organismes permet à celui-ci et aux municipalités de bénéficier de l'aura morale et *a minima* apolitique de ces associations, et donc de favoriser le consensus autour de la réception des personnes exilées. Une tentative de récupération de cette image des associations craintes par certaines d'entre elles et qui ont ainsi refusé de rejoindre différents dispositifs municipaux. C'est ainsi qu'Arielle explique par exemple l'absence de réponse des autres associations pour mettre en œuvre le CPA en 2015 : « [...] y'a aucune asso qui a voulu donner une réponse, on était la seule asso à répondre. 0 réponse. Ils [la mairie] ont approché Médecins du monde, MSF, le HCR, c'est nous seuls qui avons répondu. [...] Et pour les autres, pourquoi ne pas avoir répondu ? Eh bah la crainte d'être repris politiquement »²¹³. Une crainte maintes fois exprimée lors des réunions inter-associatives auxquelles nous avons pu assister entre 2018 et 2020 à Paris et qui rassemblaient une quinzaine d'organisations parisiennes à chaque rencontre. De la même manière, la Creu Roja avait été approchée par l'*Ajuntament* au moment de la création de Nausica, mais avait refusé d'y participer :

« Au moment où ça a été mis en place, on a pensé que c'était trop tôt, pas clair, je sais pas. Tu sais la Croix rouge elle a ce côté neutre, indépendant, [...] y'a des gens qui ont estimé que le gouvernement de Barcelone faisait ça avec une revendication très forte, une critique très forte, de type « on fait ça parce que le gouvernement espagnol est nul ». Donc que y'avait une dimension politique forte et c'était pas notre place, en tant que la Croix rouge, en tant qu'organisation centrale, et neutre. »²¹⁴

²¹¹ Par exemple, la neutralité de la Cruz Roja en Espagne a été rapporté par la plupart des enquêtés du secteur associatif – dont un employé de cette association – et de l'*Ajuntament* que nous avons pu rencontrer.

²¹² Pour plus de détails sur l'utilisation politique de la rhétorique morale dans les discours des élus observés, se référer au chapitre 1.

²¹³ Entretien réalisé à Paris dans les locaux d'Emmaüs Solidarité auprès d'Arielle, employée dans l'association, le 29/05/2018.

²¹⁴ Entretien réalisé en français dans les locaux de la Creu Roja à Barcelone auprès de Miguel, employé par l'association, le 03/10/2018.

2.1.1.2. Se positionner politiquement par le militantisme

À côté de la recherche de consensus, Paris et Barcelone ont aussi tenté de se positionner politiquement en marquant leur soutien envers un autre type d'associations, moins institutionnalisées et moins neutres politiquement. Il s'agissait d'associations situées à gauche de l'échiquier politique, militant pour les droits de l'homme, soutenant une forme d'accueil inconditionnel et une primauté du droit de circulation sur la souveraineté des États²¹⁵. Paris et Barcelone ont nettement suivi cette stratégie communicationnelle dans le cadre de leur politique extérieure, et plutôt dans un second temps de leur programme « d'accueil ». Les deux municipalités ont par exemple affiché leur soutien symbolique et financier envers deux associations de secours en mer : l'association française SOS Méditerranée pour Paris, et l'association espagnole Proactiva Open Arms pour Barcelone. La capitale catalane a décerné la *Medalla d'Or al Mèrit Cívic* à l'association pour sa « mission humanitaire et son implication dans la défense des droits de l'homme » (Europa Press, 2018a), ainsi que plusieurs financements, dont un de près de 500 000 € en 2019 (Ajuntament de Barcelona, 2019a). Selon Ramon Sanahuja, il est important pour la municipalité de financer cette association « [...] parce qu'elle a pour fonction de dénoncer brutalement ce qui se passe en Méditerranée, c'est un tombeau [...], elle a pour fonction de dénoncer ce qui est le plus important pour remuer les consciences au niveau européen et ça, ça fait aussi partie de la stratégie de la ville-refuge »²¹⁶. En soutenant financièrement et symboliquement cette association, la municipalité souhaite donc participer à son plaidoyer humanitaire et politique, en dénonçant les drames qui se jouent dans cette mer, ainsi que l'inaction des gouvernements et de l'UE, comme le répète régulièrement Ada Colau dans ses publications sur le réseau social Facebook. En décembre 2019, la maire relayait ainsi une vidéo de Open Arms présentant des images d'embarcations de migrant-es qu'elle accompagnait du texte suivant : « Nous ne pouvons pas permettre qu'une personne de plus meure en Méditerranée en essayant d'échapper à la violence et à la misère. Il est honteux que les États et l'UE détournent le regard. Mais à Barcelone on regarde la mer, à l'horizon, on voit tout ce qui se passe, et on agit. C'est pourquoi nous travaillons avec Open Arms, pour que la Méditerranée cesse d'être une frontière meurtrière et devienne un pont de vie. »²¹⁷(Colau, 2019). La fin de la vidéo se terminant sur le logo de l'association, accolé à celui de l'*Ajuntament*. Une stratégie de communication qui produit une liaison directe entre le militantisme de l'ONG et l'image de la municipalité. En soutenant Open Arms, Barcelone se positionne également ouvertement contre la criminalisation des soutiens aux personnes migrantes. Cette phrase d'Ada Colau est particulièrement

²¹⁵ Plus précisément, le modèle défendu par la plupart de ces associations est celui d'un droit d'asile dit axiologique, qui s'appuierait conjointement sur les deux articles 13 - liberté de circulation - et 14 - droit d'asile - de la DUDH de 1948, quand la Convention de Genève de 1951 ne reprend que l'article 14 et conçoit l'asile comme une dérogation exceptionnelle à la fermeture des frontières : on parle alors de « droit d'asile dérogatoire ». Une distinction philosophique dont découle l'organisation du système de la demande d'asile contemporain (Valluy, 2009).

²¹⁶ Entretien réalisé en castillan en visioconférence à Barcelone auprès de Ramon Sanahuja, le 13/11/2020.

²¹⁷ Traduit du castillan vers le français par l'auteure.

illustrative de cette construction d'une image « militante » que la municipalité recherche via le soutien à cette association : « Si sauver des vies est un crime, la ville de Barcelone et moi-même personnellement, nous plaidons coupables.#FreeOpenArms »²¹⁸(Colau, 2018). Ici, l'institution et sa représentante vont jusqu'à incarner personnellement - bien que symboliquement - le rôle du militant sacrificiel (Ion, 1997a). La force du soutien de l'*Ajuntament* envers l'association Open Arms se matérialise notamment dans la constitution de la municipalité en tant que partie civile pour défendre l'ONG dans le procès qui oppose celle-ci à Matteo Salvini (El Mundo, 2021). Dans une moindre mesure, la même stratégie d'assimilation de la municipalité à un mouvement militant a également eu lieu avec l'association Casa Nostra Casa Vostra et l'organisation de la grande manifestation en faveur de l'accueil en février 2017. Cette association a en effet reçu un soutien financier de la part de l'*Ajuntament* - au moins 3 000 € en 2016²¹⁹ - et la maire a également appelé ses administré-es à descendre dans la rue à l'occasion de cette manifestation, reprenant le slogan « nous voulons accueillir » - *volem acollir* - , omniprésent dans tous les discours pro-accueil, et en s'incluant dans les futures manifestations : « [...] Ce samedi, nous serons nombreux à descendre dans la rue pour crier que nous voulons en faire plus. Puisseons-nous être des milliers, des centaines de milliers, pour que le monde sache que Barcelone ne se résigne pas à ses compétences ni aux incompétences des gouvernements européens. #VolemAcollir, plus et mieux !! »²²⁰(Colau, 2017).

Une démarche très similaire a été observée du côté de la capitale française, comme lorsque celle-ci a choisi de soutenir l'association SOS Méditerranée. En 2016 et 2018, l'association a reçu respectivement 25 000 € et 30 000 €, puis en 2019 le Conseil de Paris a voté une subvention de 100 000 €. Patrick Klugman, adjoint à la maire de Paris chargé des relations internationales, rappelait alors que « des associations comme SOS Méditerranée et Sea Watch nous honorent et nous obligent face à l'inertie des gouvernements européens. Carola Rackete et Pia Klemp sont les emblèmes de ce combat, porteuses des valeurs européennes auxquelles la Ville de Paris appelle une nouvelle fois notre continent à rester fidèle » (Ville de Paris, 2019e). Dans cette déclaration, la municipalité se place politiquement en opposition aux gouvernements nationaux et assimile au passage les « valeurs » et le « combat » que représenteraient les deux capitaines de vaisseau Carola Rackete et Pia Klemp à ses propres engagements : des valeurs non définies dans ce texte, mais à la coloration nettement militante. En effet, cette déclaration est publiée en plein scandale de l'arrestation de Carola Rackete par la police italienne un mois auparavant, lorsque celle-ci avait forcé le blocus italien qui l'empêchait de faire accoster au port de Lampedusa les 43 personnes migrantes que son équipage avait secourues. Lors du vote de cette subvention pour SOS Méditerranée, la Ville décide également d'accorder la Médaille Grand Vermeille, la plus haute distinction de la Ville de Paris, aux deux capitaines de l'ONG allemande Sea Watch. Sans même attendre de réponse de leur part, la municipalité publie un communiqué de presse affirmant que les deux femmes recevront la médaille prochainement. À

²¹⁸ Traduit du castillan vers le français par l'auteur.

²¹⁹ D'après le document interne « *Refuge expenditures – 2016* » que vous avez pu consulter (Annexe 2).

²²⁰ Traduit du castillan vers le français par l'auteur.

l'instar de Barcelone avec Open Arms, il s'agit ici d'une occasion pour la Ville de se positionner contre le délit de solidarité, comme le précise Patrick Klugman lors du Conseil de Paris de juillet 2019 :

« Maintenant, nous nous devons de soutenir ces deux capitaines courage, Carola RACKETE et Pia KLEMP, qui assument ces missions de sauvetage en Méditerranée et sauvent des vies dans l'indifférence de certains pays, et malheureusement du nôtre [...]. Nous sommes dans une situation qui n'est pas inconnue, ni inédite, où des lois violent le droit international et exposent des personnes. Je voudrais dire les choses très simplement. Si nous avons besoin d'autres normes pour protéger des personnes qui sauvent des vies, d'une manière que ces personnes soient reconnues pour qu'elles ne soient jamais exposées à des poursuites, sous quelque chef que ce soit, de délit de solidarité ou d'aide illégale à l'entrée ou au séjour sur tel territoire, nous contribuerons à établir ces normes et à les porter jusqu'où il le faudra, qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de l'O.N.U. » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2019)

Via leur soutien à ces associations de sauvetage à l'occasion duquel elles se positionnent contre le délit de solidarité, Paris et Barcelone s'affichent du côté des associations, du côté des militant-es, face aux gouvernements et à l'UE. Seulement, dans le cas parisien, la tentative d'instrumentalisation du combat militant des deux capitaines par la Ville aura été rapidement mise en échec et dénoncée par les principales concernées, Carola Rackete et Pia Klemp ayant refusé de recevoir la distinction de la municipalité. Dans un communiqué publié sur son profil Facebook, Pia Klemp a notamment expliqué sa décision de la manière suivante, en s'adressant à la maire de Paris :

« Madame Hidalgo, vous voulez me décorer pour mon action solidaire en mer Méditerranée, parce que nos équipages « travaillent quotidiennement à sauver des migrants dans des conditions difficiles ». Simultanément votre police vole les couvertures de gens contraints de vivre dans la rue, pendant que vous réprimez des manifestations et criminalisez des personnes qui défendent les droits des migrants et des demandeurs d'asile. Vous voulez me donner une médaille pour des actions que vous combattez à l'intérieur de vos propres remparts. Je suis sûre que vous ne serez pas surprise de me voir refuser votre médaille Grand Vermeil. » (L'Obs, 2019)

Bien que les actes qu'elle dénonce relève essentiellement de la police nationale et ne sont donc pas directement imputables à la Ville de Paris, la jeune femme souligne dans la dernière phrase tout le jeu politique qui se joue derrière ce type de communication de la municipalité, en mettant en lumière l'inadéquation entre des discours valorisant et s'associant au militantisme de l'humanitaire et des situations de violence quotidiennes vécues par les personnes exilées dans la Ville lumière.

L'ensemble de ces éléments nous ont ainsi permis d'observer la dimension de stratégie politique que recouvrent les différentes formes de collaboration entre les municipalités étudiées et les associations. Au-delà de la mise en œuvre pratique d'une action publique locale destinée à gérer

les arrivées de personnes migrantes, les partenariats et les collaborations entre le secteur associatif et l'exécutif local constituent des occasions pour ce dernier de construire l'image politique de la « ville-refuge ». Il existe une tension entre ces deux logiques de caution politique apportée par les associations, entre la recherche d'une image consensuelle, morale et dépolitisée, et celle d'un positionnement plus militant. Paris et Barcelone jouent sur les deux tableaux et alternent l'une ou l'autre stratégie selon l'évolution du contexte politique et migratoire. Cette tension est fondamentalement constitutive du projet de la « ville-refuge », les municipalités oscillant entre la réclamation d'une plus grande intervention de l'État pour prendre en charge le problème public qu'elles rencontrent, et la celle d'un plus grand rôle – voire d'une plus grande autonomie – des villes dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration.

2.1.2. Quand les municipalités s'imposent dans les réseaux d'acteurs locaux

Au-delà de la recherche d'une caution pour construire l'image humanitaire et/ou militante de la « ville-refuge », les pratiques collaboratives entre municipalités et associations servent également aux premières pour se positionner dans les réseaux d'acteurs locaux de l'asile et de l'immigration et à y revendiquer dès lors une place en tant qu'actrice légitime de ce champ. Nous avons pu observer dans la partie précédente l'important nombre de partenariats conclus entre les municipalités étudiées et les associations, auxquels s'ajoutent des interactions fréquentes entre ces organisations. Pour accompagner et structurer ces relations dans ces deux métropoles, une stratégie commune a été mise en place par les équipes municipales barcelonaise et parisienne : créer de nouveaux espaces de rencontres entre les acteurs de la société civile intervenant auprès des populations migrantes, et tout particulièrement entre ceux investis dans leurs politiques de réception. Ces espaces ont pris la forme de groupes de travail spécialisés - *mesas de trabajo* - à Barcelone et celle de la « plateforme des acteurs de l'accueil » à Paris. Comme le souligne Clément Damon, les relations partenariales n'ont pas seulement pour vocation la simple coopération entre les partenaires, mais y réside également un objectif de « consultation » et de « concertation » qui se matérialise par la mise en place de « forums locaux » :

« Concrètement, le partenariat, comme mode de coopération, mais aussi de consultation, est également caractérisé par ce qui a été repéré comme de la « comitologie » et que d'autres peuvent baptiser la « réunionnité » ou l'arbre à palabres. Il fonctionne à partir d'innombrables réunions de concertation et de coordination. Ces réunions se déroulent, souvent, à l'initiative et dans les locaux des services de l'État qui agencent ainsi les forums locaux du partenariat. Les acteurs, les experts, les « propriétaires » des divers problèmes sociaux s'y concertent et cherchent des accords. Communément, il s'agit de réunions relativement régulières, dans les mêmes salles, avec les mêmes acteurs qui

apprennent là à se connaître, qui échangent et qui produisent, d'abord, un langage commun, puis des actions collectives. » (Damon, 2010 : 297)

Ces espaces sont alors le lieu d'imposition d'un cadre d'interprétation de la situation locale, celui de la « ville-refuge », et d'un cadre de travail où les informations, les décisions et la coordination entre les acteurs transitent par la municipalité. Nous souhaitons montrer ici qu'en dehors d'une recherche de co-construction de l'action publique locale, l'objectif indirect de Paris et Barcelone est de se ici placer comme un acteur légitime du champ de l'asile et de l'accueil, en essayant d'en définir elles-mêmes les contours - définition de ce qu'est « l'accueil » et des publics concernés, des moyens financiers et matériels d'actions, sélection des participants. Un champ dont elles étaient jusqu'alors relativement exclues et qu'elles cherchent à investir. Comme le rappelle enfin Gilles Pinson, la constitution de réseaux d'acteurs locaux représente également un enjeu financier pour les municipalités, car « les institutions tierces, bailleuses de fonds pour les villes - l'État, l'Union européenne -, font de plus en plus de cette capacité d'agir collectivement, de constituer des partenariats locaux, une condition de l'octroi de leurs aides » (Pinson, 2009a : 203-204). Cette analyse des espaces de rencontre créés par les municipalités nous amène dès lors à interroger l'influence des pouvoirs publics sur la structuration du monde associatif (Hély, 2009; Loison-Leruste & Hély, 2016).

2.1.2.1. Barcelone : s'asseoir à la « table » de l'*Ajuntament*

Dans la capitale catalane, dès le début du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, l'objectif de coordination des différentes entités investies dans la réception et l'accompagnement des personnes migrantes est clairement énoncé. Il constitue ainsi le quatrième point des six « critères d'inspiration fondamentaux » du plan : « Assurer la coordination nécessaire entre les différentes administrations publiques, et avec le tissu associatif » (Ajuntament de Barcelona, 2015 : 6). Pour assurer cette « nécessaire coordination », l'*Ajuntament* s'est alors inséré à différents niveaux du tissu associatif catalan préexistant : d'un côté auprès des associations mandatées par l'État - souvent des associations nationales - et de l'autre auprès d'associations plus locales agissant majoritairement à l'extérieur du SNAI. Les évolutions de la situation migratoire catalane, et plus particulièrement barcelonaise, depuis 2015 sont en effet venues rompre un *statu quo* qui perdurait jusqu'alors entre la municipalité et les associations gestionnaires du SNAI, Accem, CCAR et la Creu Roja. Depuis de nombreuses années, ces associations géraient les places d'hébergement du système national d'accueil en Catalogne, sans que la municipalité de Barcelone n'intervienne particulièrement. Mais face à l'augmentation des arrivées sur son territoire et au manque croissant de places d'hébergement, l'*Ajuntament* s'est vu soumis à d'importantes pressions - notamment citoyennes - pour trouver des solutions et a alors cherché à prendre un nouveau rôle face à ces associations : celui de médiateur.

L'ancien technicien de la municipalité, Ramon Sanahuja, décrit ainsi la naissance de cette « *mesa de trabajo* » - expression que nous avons traduite par « groupe de travail » ou « table-ronde »²²¹ :

« Les entités qui gèrent les places de l'État, du SNAI, elles ne disaient rien à la mairie : elles ouvraient des places, ici et là, et elles ne disaient rien. Mais on a dit : « eh, si vous venez sur notre territoire, laissez la mairie vous aider ». Donc on a créé un groupe de travail avec les entités du plan étatique. Ici notre travail a été très important, parce que ces entités n'étaient pas coordonnées entre elles, chacune avait seulement une relation bilatérale avec l'État, même si elles agissaient toutes à Barcelone. Du coup, on a dit : « stop, venez ici, venez discuter avec la mairie et on va voir ce que vous avez. Toi Accem, qu'est-ce que tu fais ? Toi la Cruz Roja, qu'est-ce que tu as ? » et ainsi de suite. Ça a été un processus très long de générer de la confiance entre elles, parce qu'elles sont en compétition pour les fonds de l'État, et l'État a des accords différents avec chacune d'entre elles. Du coup voilà, on a créé une table-ronde locale entre les entités étatiques qui agissent à Barcelone pour également générer de la confiance et améliorer le fonctionnement du système. Toute notre stratégie était d'aider et d'accompagner le processus de demande d'asile ».²²²

Dans ce témoignage, l'*Ajuntament* se pose en intermédiaire indispensable pour créer du lien et de la confiance entre les associations qui ne se parlaient pas ou peu jusqu'alors. Mais plus qu'une meilleure fluidité des relations entre les associations, la municipalité a surtout réussi ici à accéder à des informations qui ne transitaient pas par elle auparavant, vu que ces associations « ne [lui] disaient rien » : cette table-ronde est ainsi un moyen pour Barcelone de reprendre un minimum de contrôle, au moins à titre informatif, sur la politique que l'État mène sur son territoire via ces associations, le gouvernement national communiquant très peu avec la ville sur ce sujet. Cet objectif se perçoit d'autant plus nettement lorsque notre enquêté déclare un peu plus loin dans l'entretien que l'*Ajuntament* souhaitait alors « rompre le monopole des organisations de l'asile missionnées par l'État » en ayant davantage recours à des associations locales pour organiser la réception et l'accompagnement des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es. Une stratégie qui fait écho au positionnement politique de la municipalité qui prône une plus grande place des villes dans ce champ et réclame le fait de pouvoir s'asseoir à la table des négociations étatiques et européennes sur ces questions.

Une seconde table de travail a également été créée, rassemblant cette fois les acteurs partenaires du programme Nausica. Ce programme étant entièrement créé, piloté et financé par la municipalité, il était en effet essentiel d'avoir un espace où cette institution puisse se rassembler et se coordonner avec les entités partenaires. Au tout début du programme, les relations restaient très « verticales » et bilatérales entre les services de la ville et les associations, chacune ayant un contrat

²²¹ Ce type d'outil existait déjà auparavant et fonctionne toujours pour les acteurs du SAIER. L'*Ajuntament* était donc habituée à ce mode d'organisation de l'action collective avec les associations partenaires de la municipalité.

²²² Entretien réalisé en castillan en visioconférence à Barcelone auprès de Ramon Sanahuja, le 13/11/2020.

particulier avec l'*Ajuntament*. Pour Mehdi, travailleur social à la Fondation Bennallar, les associations se tournaient avant tout vers la mairie quand elles avaient un problème, une question. Mais cette organisation a progressivement changé avec le temps grâce aux réunions mensuelles entre la mairie et l'ensemble des partenaires associatifs de Nausica : ce cadre de rencontre a produit de l'interconnaissance et des nouveaux liens entre des acteurs qui collaboraient peu ensemble et se connaissaient finalement relativement mal. Mehdi explique ainsi avoir gagné une meilleure connaissance du champ associatif local de l'asile et de l'immigration et trouvé du soutien auprès des autres acteurs de Nausica, lors de ces réunions. Son témoignage, confirmé en entretien par d'autres employé-es d'associations membres de Nausica, met en lumière le travail de mise en réseau opéré par l'*Ajuntament* via le cadre de travail créé pour ce programme : au fur à mesure des réunions, et par des outils concrets tels qu'une *mailing list* et des séances de thérapie collective entre professionnel·les, des liens se sont tissés entre les acteurs du programme, autour de la mairie. Ce nouvel espace de collaboration interassociatif où la municipalité est présente est d'autant plus important pour elle qu'un autre lieu de rencontres entre associations spécialisées sur les questions d'asile en Catalogne préexistait et rassemblait notamment 4 entités partenaires de Nausica : le réseau Asil.cat. Un réseau dont l'*Ajuntament* est certes un soutien et un financeur officiel, mais sans pour autant participer aux réunions des membres. Par cet outil de la table-ronde et en ayant créé le programme Nausica - et donc en contrôlant ses partenaires et ses financements -, la municipalité a réussi à se placer au centre des échanges entre les associations et à devenir un acteur essentiel du champ de l'asile et de l'accompagnement des personnes exilées.

2.1.2.2. Paris : créer une « plateforme des acteurs de l'accueil » ... sans les acteurs de l'accueil ?

Du côté de la capitale française, l'équipe municipale a également très vite cherché à s'entourer d'associations et à créer un réseau d'acteurs spécialisés sur les questions d'asile et d'accompagnement des personnes migrantes où elle serait au centre. La stratégie suivie diffère cependant de celle de Barcelone. Quand cette dernière avait constitué des petits groupes de travail spécifiques pour différents dispositifs précis, la Ville de Paris avait préféré mettre en place « une plateforme de tous les partenaires qui interviennent sur Paris », comme l'explique l'adjointe à la Maire déléguée aux questions d'accueil, Dominique Versini, lors du Conseil municipal de mars 2017 :

« Ce sont environ 200 personnes, 200 associations, qui interviennent sur le champ de l'accueil, de l'accompagnement des demandeurs d'asile, des réfugiés, des migrants. Nous nous sommes réunis le 10 mars dernier à la mairie du 18^e et nous avons beaucoup travaillé, beaucoup échangé, et nous avons aussi beaucoup montré tout ce que fait Paris à travers les associations, à travers les Parisiens, pour l'accueil, l'intégration et l'insertion » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017d).

C'est au sein de cette plateforme qu'aurait été construit le premier plan de mobilisation de la communauté de Paris, ainsi que sa suite (Ville de Paris, 2019a : 5)²²³. Comme à Barcelone, l'intérêt de cette plateforme pour la municipalité est de se placer comme un acteur central des questions d'asile et d'accueil au sein de réseaux de professionnels et d'experts dont elle ne faisait pas partie : cet outil constitue une formidable scène pour communiquer – « montré tout ce que fait Paris » - auprès de ces acteurs et essayer d'imposer le cadre interprétatif de la « ville-refuge ». Seulement, lors de notre observation de la 9^e réunion de la plateforme en janvier 2020, nous avons remarqué qu'un grand nombre d'acteurs majeurs de la réception et de l'accompagnement des migrant-es étaient absents : plus précisément, il s'agissait surtout des associations du domaine du premier accueil. Sur la quarantaine d'associations et de collectifs rencontrés au cours de notre enquête, seulement deux étaient présents ce jour-là. Dans le cadre de cette réunion, étant donné qu'elle avait lieu au sein de la toute nouvelle Maison des réfugiés, l'accent avait été mis sur des actions en lien avec ce dispositif, soit de l'accompagnement professionnel pour aider à l'insertion sur le marché du travail, des cours de langues, des activités culturelles, sportives, etc. Autant d'actions qui sont essentiellement destinées à un public de réfugié-es statutaires. De fait, rien ne semblait s'adresser aux autres publics migrants, comme les demandeur-ses d'asile, les dubliné-es, les débouté-es, etc. Bien que les discours des intervenant-es - Dominique Versini, Bruno Morel d'Emmaüs, David Robert de Singa ou encore Yvan Grimaldi²²⁴ de l'Armée du Salut - avaient commencé par rappeler brièvement la « crise humanitaire » et la « grande indignité »²²⁵ qui continuaient à se jouer dans les campements parisiens, cette réunion de la plateforme proposait un cadre d'interprétation très spécifique de ce que signifiait « l'accueil », assimilable ici à la conception française de l'intégration, laissant dans l'ombre tout un pan du travail associatif, mais aussi municipal, comme l'accès aux soins, aux droits fondamentaux, à l'hébergement d'urgence, l'alimentation, etc. Ces aspects ont cependant été davantage abordés lors des précédentes réunions de la plateforme, et plus particulièrement à ses débuts. Mais l'angle d'approche choisi restait la mise en avant des solutions et des bonnes pratiques de la Ville et de ses partenaires associatifs. Un cadrage du problème rejeté par certaines associations, comme le raconte un-e employé-e d'une grande association humanitaire travaillant à Paris depuis de nombreuses années :

²²³ Une affirmation que nous pouvons cependant questionner, au vu de l'important nombre de membres - 204 en 2019 - et de leur très grande diversité organisationnelle. La co-construction de l'action publique municipale envers vers les personnes migrantes semble plutôt s'être jouée ailleurs, dans des cercles plus restreints et via des interactions plus fréquentes, entre acteurs de la société civile, élu-es et agents administratifs, que la petite dizaine de réunions de la plateforme qui a eu lieu entre 2015 et 2020.

²²⁴ On notera que le discours d'Yvan Grimaldi se détachait cependant des autres interventions : quand ces dernières rappelaient l'engagement et les réussites des associations et de la municipalité, ce représentant de l'Armée du Salut a présenté le dispositif de la Halte humanitaire en ajoutant qu'il n'y avait « pas vraiment de quoi en être fier », car c'était « le bout du bout du soutien aux exilés » et qu'il était « étonnant, triste et indigne d'en arriver là » en bénéficiant pourtant du « soutien des institutions et de l'État » (extraits du carnet de terrain).

²²⁵ Selon les expressions employées alors par Dominique Versini (extraits du carnet de terrain).

« Je me suis lâchement barré-e avant la fin [de la réunion], tellement j'ai trouvé le truc dégueulasse. C'était y'a 3 ans [en 2017], à la mairie du 12^e. Est-ce que c'était avant le CPA ou pendant je ne sais plus, mais t'avais Versini qui faisait un discours incroyable vantant l'accueil prodigieux des mineurs, des adultes à Paris, blablabla. Applause générale. Et puis y'avait la Préfecture en plus qui avait parlé et qui avait un discours de dingue là aussi en disant : « on a maintenant mis en place un dispositif hyper efficace et efficient pour éviter les campements ». Enfin c'était vraiment un peu un truc de propagande avec des mecs qui avaient pas l'air de trop connaître le sujet et qui étaient assez convaincus de ce qu'ils disaient, et ça m'avait assez refroidi sur l'objectivité du truc et du coup j'y suis pas retourné-e après. Personnellement je suis pas fan des grandes messes comme ça »²²⁶.

Selon cet-te enquê-té-e, ce sentiment vis-à-vis de la plateforme est partagé par de nombreuses autres associations qui ne portent alors peu ou pas d'intérêt à ce qu'il s'y passe, tout en étant pourtant dans la liste des membres. D'autres associations, comme le Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants (BAAM) qui possède pourtant l'une des plus grandes permanences juridiques parisiennes pour le public migrant, ne font délibérément pas partie de ses membres²²⁷. Ces éléments soulignent le rôle de fédération limitée que joue la plateforme, certains acteurs associatifs choisissant donc de s'en détacher, partiellement ou totalement.

2.1.3. Le champ de la réception municipale des personnes migrantes : un nouveau secteur à investir pour les associations

Les municipalités ne sont cependant pas les seules à trouver des intérêts à nouer des relations avec le secteur associatif. En élaborant une nouvelle ligne d'action publique – avec des objectifs et des missions spécifiques et des budgets propres -, elles ouvrent un nouvel espace de concurrence – ou plutôt renforce un système de concurrence déjà présent sur le territoire – entre les associations : nombre d'entre elles ont en effet besoin de financements, de locaux, ou encore d'informations pour fonctionner. Elles peuvent également manquer de légitimité et rechercher un soutien symbolique de la part des pouvoirs publics et des politiques. Autant de ressources distribuées de manière limitée par les collectivités locales et qu'il s'agit de capter par les partenariats et l'entretien d'une certaine proximité vis-à-vis des pouvoirs publics. Avec le projet de la « ville-refuge », un marché de la réception municipale des personnes migrantes s'est ouvert.

C'est à Barcelone que cet enjeu a été le plus nettement perceptible. Comme précisé précédemment, face aux évolutions de la situation migratoire espagnole, l'État a décidé d'ouvrir le marché de la gestion des places d'hébergement au sein du SNAI à d'autres organisations que les trois

²²⁶ Entretien réalisé à Paris auprès d'un-e employé-e d'une grande association humanitaire, le 03/04/2020. Pour assurer l'anonymat de cette personne dont les propos pourraient lui porter préjudice dans son emploi, nous avons fait le choix de ne pas révéler le nom de son association, ni son genre.

²²⁷ Selon le témoignage de deux membres de l'association, lors de notre entretien dans les locaux du BAAM à Paris, le 27/03/2018.

associations jusqu'alors traditionnellement en charge. Différent-es enquêté-es ont rapporté que cette ouverture à la concurrence avait fait naître de nombreuses petites organisations qui voyaient là une opportunité professionnelle et économique, mais peu d'entre elles auraient réussi à survivre plus d'un an ou deux face à la complexité que représente la question de l'hébergement des demandeur-ses d'asile²²⁸. Le plan *Barcelona Ciutat Refugi* a produit un effet similaire à l'échelle locale, en ouvrant des subventions spécifiquement orientées vers le domaine de la réception des personnes migrantes et en choisissant de favoriser les associations catalanes et barcelonaises²²⁹. Pour ces dernières, l'ouverture du programme Nausica constituait ainsi une nouvelle opportunité de financement, plus accessible que les fonds débloqués par l'État où la compétition entre les structures était plus féroce en se faisant à l'échelle nationale. D'après le tableau²³⁰ de répartition des dépenses de l'*Ajuntament* pour l'année 2016 (Annexe 2), les associations partenaires de Nausica ont reçu les financements suivants au cours de cette même année :

Entité destinataire	Missions	Dépenses
Exil	Suivi médical, psychologique et social	5 300,00 €
Comissió Catalana d'Ajudal Refugiat (CCAR)	Service de conseil et de soutien	5 000,00 €
Fundació FICAT	Equipe d'assistance sociale (Palmyra project)	43 101,00 €
Iniciatives Solidàries	Equipe d'assistance sociale	59 839,50 €
Autres associations	Equipe d'assistance sociale	37 192,85 €
Total		150 433,35 €

Fig. 11 : Tableau de financements perçus par des associations dans le cadre du programme Nausica et versés par l'*Ajuntament* de Barcelone au cours de l'année 2016. Source : Document interne à l'*Ajuntament* « *Refuge expenditures 2016* »

L'ensemble de ces partenariats, et donc des fonds alloués, ont ainsi pu représenter des opportunités majeures pour la création et le développement de jeunes associations, comme cela a été le cas pour Welcome Refugees. Les subventions versées à cette structure par l'*Ajuntament* - 40 000 € en 2018 (Ajuntament de Barcelona, 2018b) - leur ont permis de passer à du format d'une « plateforme citoyenne » à « une organisation plus professionnelle »²³¹, notamment en commençant à recruter du personnel rémunéré. À la CCAR, l'obtention de nouveaux contrats dans le cadre du plan Barcelona Ciutat Refugi leur a permis de passer de 9 salariés en 2015 à 70 en 2018,

²²⁸ D'après Patricia de la CCAR, Miguel de la Creu Roja, ou encore Ignasi Calbo de l'*Ajuntament* de Barcelone, lors de nos différents entretiens à l'automne 2018 à Barcelone.

²²⁹ Comme le précisait Ramon Sanahuja lors de notre entretien en 2020.

²³⁰ Traduit de l'anglais vers le français.

²³¹ Entretien réalisé en castillan et en français à Barcelone auprès de Pedro, employé à Welcome Refugees, le 25/09/2020.

diversifiant ainsi leurs compétences internes pour pouvoir gérer davantage de places d'hébergement²³². L'ouverture de ce nouveau champ d'intervention de la municipalité a ainsi mené à une professionnalisation de certains acteurs de la société civile.

Le fait d'officialiser la démarche « d'accueil » de la ville comme une politique publique municipale à part entière a également eu un effet sur les relations partenariales anciennes que l'*Ajuntament* entretenait avec des acteurs installés de longue date dans le domaine de l'asile et de l'accompagnement des personnes migrantes, comme en témoigne Patricia, de la CCAR :

« Au début, on avait une convention avec la mairie pour gérer ces places [d'hébergement] dans ce programme [Nausica] et maintenant on a dû passer par un appel d'offres, donc qui le fait le moins cher, qui le fait le mieux. Tout ça donc, ça demande beaucoup de travail en plus, beaucoup d'administration. Ça a un certain sens peut-être pour la transparence, mais ce passage à l'appel d'offres a été compliqué pour les associations et pour nous en particulier qui nous occupions déjà de ces places avant. Mais bon, on a gagné quand même hein ! »²³³

Cet extrait met en lumière le processus d'institutionnalisation d'anciennes pratiques collaboratives plus informelles opéré par la nouvelle politique municipale « d'accueil » de l'*Ajuntament* qui s'est progressivement structurée au fur et à mesure des années. Désormais, avec le plan *Barcelona Ciutat Refugi* et la consolidation du programme Nausica, la municipalité procède à une mise en concurrence des infrastructures entre elles via la publication d'appels à projets ouverts et publics, quand cette institution n'avait auparavant ni politique officielle dans ce domaine, ni beaucoup de choix quant aux éventuelles associations capables de répondre à ses besoins et favorisait dès lors les organisations anciennes et bien connues de ses services. La structuration de l'accueil des exilé-es en un champ officiel d'action publique municipale a ainsi mené indirectement à un accroissement de la professionnalisation du champ associatif, et *a fortiori* à une l'institutionnalisation des relations partenariales entre l'*Ajuntament* et les associations, davantage fondés sur des logiques de marché que sur l'informalité de l'ancienneté et de l'interconnaissance.

À Paris, ces processus structurant le marché de « l'accueil » municipal et les relations partenariales entre ville et associations n'ont cependant pas pu être observés. À l'inverse, plusieurs témoignages soulignent la prépondérance de l'interconnaissance et des relations personnelles entre ces deux milieux dans l'obtention des nouveaux contrats ouverts dans le cadre de la politique municipale de réception des migrant-es. Pour Arielle, c'est grâce à « un travail d'usure » de la part de l'association sur les élu-es et à une forte « personnalisation »²³⁴ des relations entre l'association et la Ville que cette représentante d'Emmaüs Solidarité explique en partie le fait que sa structure ait

²³² Entretien réalisé en français dans les locaux de CCAR à Barcelone auprès de Patricia, employée de longue date dans l'association, le 25/09/2018.

²³³ Ibid.

²³⁴ Entretien réalisé à Paris dans les locaux d'Emmaüs Solidarité auprès d'Arielle, employée dans l'association, le 29/05/2018.

obtenu la gestion du CPA. Dès 2015, l'association a en effet cherché à devenir « une interlocutrice privilégiée sur la question de l'accueil, à tous les niveaux »²³⁵ de la Ville, mais aussi de l'État, notamment en essayant d'exclure l'accès aux sphères décisionnelles à une partie des associations :

« [La maraude-migrants et le CPA] ça nous a permis de développer des relations très étroites avec tous les partenaires [politiques] sur cette question, mais en même temps peut-être aussi d'avoir mis un peu à l'écart le reste du monde associatif. Parce que moi je défendais beaucoup la position de « pour gagner la confiance, pour avancer, il faut que la mairie de Paris et l'État n'aient pas 40 interlocuteurs devant eux, mais qu'ils en aient un, en qui ils aient une totale confiance ». Et c'est pour ça qu'on est arrivé sur une relation très personnelle en fait. »²³⁶

À travers les propos de cette enquêtée transparaît une logique de marché fondée sur la concurrence entre les associations : en dehors d'une éventuelle recherche de fluidité du fonctionnement de « l'accueil » à l'échelle de la ville, la stratégie de « mise à l'écart » du reste du monde associatif opérée par Emmaüs lui permet de se positionner comme un acteur unique, presque monopolistique, aux premières loges pour participer aux discussions et à l'élaboration des dispositifs de gestion des migrant-es avant tous les autres éventuels concurrents. C'est ainsi que l'association a obtenu la gestion de la Maison des réfugiés par exemple : bien qu'un appel d'offres eût été émis pour sélectionner un gestionnaire, il avait été convenu en avance qu'Emmaüs Solidarité en prendrait la direction, éventuellement aux côtés d'une seconde association²³⁷. Cette même répartition du marché de « l'accueil » municipal fondée sur des logiques d'interconnaissance a été rapportée par différent-es enquêté-es – associatifs et employé-es de la Ville - à propos du dispositif de la Halte humanitaire, dont la gestion a été attribuée à la Fondation de l'Armée du Salut, suite à un appel d'offres symbolique, quand celle-ci s'occupait alors déjà de la distribution de petits-déjeuners dans le nord-est parisien.

Municipalités et associations entretiennent ainsi des relations symbiotiques autour du projet de la « ville-refuge », chaque acteur y trouvant une forme d'intérêt. Au-delà de la construction d'une action publique locale pour laquelle elles manquent de moyens, les équipes municipales trouvent dans les relations collaboratives avec les associations une ressource fondamentalement symbolique. S'afficher aux côtés d'associations humanitaires ou militantes permet à Paris et Barcelone de construire leur image de « villes-refuges » protectrice et d'acquérir une légitimité, en instrumentalisant celle des associations. Puis, en créant des espaces de rencontres et de dialogue entre les associations chapeautés par les municipalités, ces dernières s'imposent dans le champ des acteurs locaux de l'asile et de l'immigration qu'elles tentent notamment de structurer, en s'y construisant

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ibid.

²³⁷ D'après le témoignage d'Angèle, une employée d'Emmaüs travaillant au sein de la Maison des réfugiés, lors de notre entretien le 15/04/2021.

une place d'intermédiaire entre les organisations. De leur côté, les associations qui ont accepté de jouer le jeu de la municipalité, ont ainsi pu profiter de l'ouverture d'un marché de « l'accueil » municipal des personnes exilées, bénéficiant de nouvelles opportunités professionnelles et financières. Ces associations entrent ainsi dans une « relation communaliste » (Fabry, 2002) vis-à-vis de la mairie, qui les met à la fois dans une position de dépendance financière et de reconnaissance de l'autorité de la ville, mais aussi dans une position de pouvoir, tant face à la municipalité qui devient dépendante de l'association pour la mise en œuvre de son action publique, que vis-à-vis des autres associations dont elles peuvent court-circuiter la concurrence.

2.2. Les « habitant-es accueillant-es » comme outils de légitimation et de mise en œuvre indirecte des politiques municipales de gestion des exilé-es

À l'instar des associations, les habitant-es des métropoles étudiées jouent un rôle à part entière dans la stratégie de légitimation des politiques « d'accueil » mise en œuvre par les municipalités. Nous souhaitons interroger ici l'instrumentalisation faite par Paris et Barcelone des mobilisations d'habitant-es dans leur projet et leurs politiques de « villes accueillantes ». Comme évoqué précédemment, la mobilisation d'une partie des habitant-es a participé à la mise sur agenda municipal de la question de la réception des personnes migrantes dès 2015. Nous verrons dans un premier temps que Paris et Barcelone ont toutes deux élaboré dans leurs discours publics une image de leurs administré-es comme unanimement « accueillant-es » (2.2.1). Puis, elles ont immédiatement cherché à intégrer ces dynamiques citoyennes à leurs projets de « ville-refuge », en consacrant une partie de leurs plans à la sensibilisation et à la participation des habitant-es à cette ligne politique (2.2.2). Enfin, nous questionnerons la substitution des mobilisations collectives d'habitant-es auprès des exilé-es à la place d'une intervention effective des pouvoirs publics, de nombreux collectifs dénonçant une reprise instrumentale de leurs activités par les municipalités (2.2.3).

2.2.1. Promouvoir une image de ses administré-es comme unanimement accueillant-es

Ces mobilisations de la population locale ont été régulièrement mentionnées dans les discours des municipalités, tant en entretien que dans les déclarations publiques. Dès 2015, les exécutifs municipaux parisien comme barcelonais ont vanté les mérites de leurs habitant-es, leur « solidarité » et leur « spontanéité » à vouloir « accueillir ». Nous souhaitons questionner ici l'intérêt des municipalités à construire une représentation de leurs habitant-es comme accueillant-es. Notre objectif n'est pas de confirmer ou infirmer cette image, mais de mettre en lumière cette

construction des pouvoirs publics, notamment en nuanciant le portrait monochrome, unanimement hospitalier, qu'ils donnent à voir de leurs populations. Dans le cas parisien, il sera intéressant d'observer combien les mobilisations plus critiques ont également joué un rôle dans la prise en charge de cet enjeu par l'exécutif local. Des mobilisations pourtant passées sous silence dans les discours publics de la Ville.

2.2.1.1. Une culture barcelonaise de l'accueil ?

Dans la déclaration du 30 mars 2016, la Comité pour l'accueil des réfugiés²³⁸ - *Comitè per a l'Acollida de les Persones Refugiades* - souligne être « reconnaissant envers les citoyens de Catalogne pour leur constante expression de solidarité » (Generalitat de Catalunya, 2016). De son côté, l'*Ajuntament* explique avoir créé la plateforme Barcelona Ciutat Refugi « afin de canaliser les offres [des citoyens] reçues dès le départ » (Ajuntament de Barcelona, 2015b)²³⁹. Ces institutions régionale et locale désignent ainsi une dynamique citoyenne qui préexistait à leurs politiques « d'accueil » et qu'il leur fallait alors organiser. Divers répondants ont indiqué que les politiques municipales et régionales de gestion des exilé-es faisaient suite aux nombreuses demandes de la société civile en faveur de l'accueil, comme l'explique Miguel de la Creu Roja : « La première chose qui s'est passée à Barcelone, c'était qu'il y a eu beaucoup de manifestations, cent mille personnes ont manifesté pour le droit des réfugiés. Il y avait beaucoup de pression de la part des citoyens. Alors le gouvernement catalan a voulu donner une réponse à cette situation et ils ont créé le Comité pour l'accueil des réfugiés. Pareil pour l'*Ajuntament* avec Barcelone ville refuge. »²⁴⁰.

Cette évidence presque naturelle du devoir d'hospitalité chez les barcelonais-es, et plus généralement chez les catalan-es, est un élément qui revient régulièrement dans les entretiens avec différents acteurs du champ de la réception des migrant-es à Barcelone et dans les discours publics de l'*Ajuntament*²⁴¹. Deux explications ont été avancées en entretien pour expliquer cette hospitalité des barcelonais-es. La première est qu'ils seraient convaincu-es des mérites de l'immigration pour leur

²³⁸ Créé par la Generalitat de Catalogne en septembre 2015, le Comité pour l'accueil des réfugiés est un « organe consultatif, de participation et de coordination des administrations publiques catalanes et des organisations et organisations sociales qui agissent dans le cadre de l'accueil des demandeurs de protection internationale ou des réfugiés en Catalogne » (Generalitat de Catalunya, 2015).

²³⁹ Lors de notre entretien, Ramon Sanahuja insiste sur le fait que l'une des missions du plan *Barcelona Ciutat Refugi* était « la canalisation de l'énorme quantité de volontariat proposé par les citoyens ».

²⁴⁰ Entretien réalisé en français à Barcelone dans les locaux de la Creu Roja auprès de Miguel, employé de l'association, le 03/10/2018.

²⁴¹ Cette supposée volonté spontanée d'accueil est d'autant plus étonnante que, contrairement à des villes comme Paris ou Berlin qui ont connu la présence de camps de fortune dans l'espace public, les barcelonais-es n'ont pas été confrontés à l'existence de populations exilées en souffrance au pied de leurs immeubles. Dans la capitale française, la proximité des camps de migrants était pourtant l'un des principaux facteurs expliquant la mobilisation des habitant-es engagé-es dans des collectifs (Coutant, 2018; Hombert, 2021a).

société au vu de l'histoire récente de la Catalogne²⁴² et que, de manière générale, l'immigration ne constituerait pas un sujet de préoccupations pour les Espagnol-es, et encore moins pour les Catalan-es et les barcelonais-es²⁴³. Une deuxième explication, plus fréquente dans les réponses des enquêtés-es, serait le souvenir de l'accueil et de l'exil pendant la Guerre civile espagnole, qui resterait fortement présent dans la mémoire collective catalane. Les références à *la Retirada* sont en effet fréquentes dans les discours médiatiques et politiques²⁴⁴. Angel Miret i Serra, coordinateur du Comité pour l'accueil des réfugiés en Catalogne et professeur associé au Département de science politique de l'Université Pompeu Fabra à Barcelone, le résume de la manière suivante :

« Après la guerre civile, c'est une population [les Catalans] qui est partie. À peu près 500 000 habitants sont partis pour la France, Mexico, le Venezuela, donc il y a une mémoire des parents, des grands-parents qui sont partis pour être exilés. Tous ces arguments ne signifient pas que les Catalans sont mieux que d'autres populations, que celle de Paris ou d'Île-de-France, mais c'est vrai que la population catalane a ce sentiment très important, et pas forcément juste à gauche. Je parle à plein de gens, de gauche, de droite, de centre, et ils ont le sentiment qu'ils doivent accueillir les personnes qui sont parties de leurs pays pour des raisons politiques, des raisons de guerre. »²⁴⁵

Sans surprise, cette rhétorique explicative des mobilisations citoyennes se retrouve dans les documents de sensibilisation produits par le Comité pour l'accueil des réfugiés de la Generalitat, mais aussi dans les discours publics de l'*Ajuntament* (Ajuntament de Barcelona, 2015c; Colau, 2015; Consell Municipal de Barcelona, 2017b). Cet argument lui sert à construire à la fois une mythologie de l'hospitalité barcelonaise à travers le temps, comme nous avons pu l'observer dans le chapitre 1, et à la fois une image de ses administré-es comme « accueillant-es » par culture, par tradition.

La ville se devrait, dès lors, de répondre à cette demande de réception de ses habitant-es. Les deux témoignages suivants de responsables municipaux à Barcelone expriment ce processus de pression citoyenne initiale et de besoin de construire une réponse politique dessus :

« Cette idée [« *tu casa es mi casa* » et « *queremos acoger* »] a été reprise par certains politiques, comme Ada Colau, qui s'est positionnée face à cette demande sociale et a dit « nous voulons accueillir, moi en tant que responsable d'une institution,

²⁴² La Catalogne, terre d'immigration depuis la fin des années 1990, continue d'attirer de nouveaux arrivant-es et connaît en effet un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale depuis de nombreuses années, faisant d'elle l'une des communautés autonomes qui se sont le mieux sorties de la crise économique de 2008 (Instituto de Estadística de Cataluña, 2020).

²⁴³ Différents sondages - municipaux, nationaux et européens - attestent de la faible importance de l'immigration dans les préoccupations des barcelonais-es, et plus généralement des Espagnol-es (Ajuntament de Barcelona, 2016c; Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015, 2020; Kantar Public Brussels, 2018).

²⁴⁴ Sur ce point, se reporter au chapitre 1.

²⁴⁵ Entretien réalisé en français dans les locaux de la Generalitat à Barcelone auprès de Angel Miret i Serra, le 06/11/2018.

en l'occurrence de la mairie, disons que je me saisis de cette institution de la mairie et demande l'accueil, l'Espagne doit accueillir »²⁴⁶

« - [Journalist] *What circumstances led to the 'Barcelona, Refuge City' plan ?*
- [Ignasi Calbó] [...] the civil society mobilised from the outset and offered their city to people having to flee their country. Faced with this reaction, the city government was obliged to get ready to offer a dignified welcome, on par with its citizens. » (Ajuntament de Barcelona, 2019e)

L'utilisation des mobilisations de la société civile comme argument de légitimation de la politique « d'accueil » de l'*Ajuntament* s'est notamment matérialisée à travers l'outil du baromètre semestriel de la ville, qui sert habituellement à mesurer l'opinion publique des barcelonais-es. Le baromètre du mois de mai 2016 est révélateur de cette stratégie de l'*Ajuntament* qui a élaboré le questionnaire de manière à appuyer cette image d'une opinion publique largement en faveur de la réception des personnes migrantes et réfugiées. À la question « êtes-vous en faveur ou contre le fait que Barcelone accueille des personnes qui échappent à la guerre ? », 87,8% des enquêtés-es ont répondu « très en faveur » et « en faveur ». Puis 70,5% des personnes ont répondu être « plutôt d'accord » avec le fait que « l'État ne se préoccupe pas d'accueillir les réfugiés (les personnes qui fuient la guerre) et donc Barcelone se doit d'en prendre l'initiative », contre 22,9% « plutôt pas d'accord » (Ajuntament de Barcelona, 2016c). Pour autant, des mouvements contre l'accueil de ces populations existaient bien à cette même époque et s'exprimaient sur la scène publique. Le 12 octobre 2016 par exemple, une centaine de personnes ont manifesté à l'occasion du *día de la Hispanidad* pour réaffirmer l'unité de l'Espagne tout en scandant les slogans « Les réfugiés ne sont pas les bienvenus ! » et « Ce ne sont pas des réfugiés, mais des envahisseurs ! » (Europa Press, 2016b). C'est notamment contre ces tendances que l'organisation Casa Nostra Casa Vostra et son projet de grande manifestation pro-accueil ont vu le jour²⁴⁷. Lors de nos différents entretiens à Barcelone, la plupart des acteurs rencontrés ont cependant souligné le caractère très minoritaire de ces mouvements contre la réception des personnes migrantes, voire certains n'avaient connaissance d'aucune manifestation de ce type d'opinion, notamment du côté de l'*Ajuntament*. Ces mouvements ont en effet été particulièrement absents de notre terrain et nous avons rencontré des difficultés à trouver la moindre information sur eux, témoignant ainsi de leur discrétion, de leur faible structuration et/ou de leur mineure représentativité.

²⁴⁶ Entretien réalisé en castillan en visioconférence à Barcelone auprès de Ramon Sanahuja, le 13/11/2020.

²⁴⁷ D'après Paco, un des membres fondateurs du mouvement Casa Nostra Casa Vostra, lors de notre entretien le 14/09/2018.

2.2.1.2. Ambivalence parisienne : « Réfugiés bienvenus » mais *not in my backyard*

À l'instar de l'*Ajuntament* de Barcelone, la Ville de Paris a tout de suite mis en avant les mobilisations de nombreux·ses parisiens·nes en faveur de l'accueil des personnes migrantes dès 2014, et encore plus nettement à partir de 2015, lorsque les premiers campements sont apparus en plein cœur de la ville. Dans ces discours, la municipalité a souvent souligné « l'engagement solidaire sans faille » des parisiennes et des parisiens (Ville de Paris, 2019a : 3) : le plan de mobilisation de la communauté de Paris vient en effet « répondre au formidable élan de solidarité initié par les Parisiens » et « accompagne[r] la forte mobilisation citoyenne » (Ville de Paris, 2015 : 19-20). Comme à Barcelone, la politique de réception des personnes exilées semble se constituer en réponse à des mobilisations d'habitant·es prétendument accueillant·es : dans ce contexte, la Ville apparaît comme devant agir face aux demandes de ses concitoyen·nes. Cette solidarité des habitant·es, vient ainsi légitimer ce nouveau champ d'action publique dans lequel s'engage la municipalité : il s'agirait d'une requête des habitant·es qui, dès lors, soutiennent activement cette politique et justifient ainsi son existence. Afin de mettre en lumière la dimension construite de cette image des parisiens·nes unanimement accueillant·es, nous souhaitons nuancer ces propos en mettant en avant au contraire l'ambivalence des réactions des habitant·es.

Dans un premier temps, les élu·es et les employé·es municipaux rencontrés ont toutes et tous dressé un portrait de la population parisienne comme fortement investie pour aider directement les personnes migrantes ou pour prêter main forte aux pouvoirs publics dans l'organisation de la réception de ces publics, comme en témoignent les propos de Solange, à la maire du 19^e arrondissement : « [...] les habitants ont été supers, [...] ils ont toujours été dans une posture du type « qu'est-ce qu'on peut faire ? Est-ce qu'on peut signer des pétitions, aller faire des distributions ? » »²⁴⁸. Pour la maire du 10^e arrondissement, Alexandra Cordebard, « parmi les habitants du 10^e, c'est rarissime qu'il y en ait un qui [lui] dise « Mme la Maire, faites-moi disparaître tous ces gens ». Au contraire, ses concitoyen·nes lui demandent plutôt « Mme la Maire, qu'est-ce que vous faites pour ces gens ? » et expriment ainsi « une réelle solidarité » envers les personnes exilées²⁴⁹. Cependant, des discours critiques s'élevaient également contre les projets de réception de la municipalité et contre la présence des migrant·es dans l'espace public. Le maire du 18^eme, Eric Lejoindre, témoignait ainsi recevoir des citoyen·nes qui lui disaient : « ah vous êtes des salauds, vous faites venir des migrants qui vont violer nos filles ». À propos des distributions alimentaires, « oui

²⁴⁸ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 19^eme auprès de Solange, adjointe au maire du 19^e arrondissement de Paris, le 31/05/2018.

²⁴⁹ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 10^e arrondissement auprès d'Alexandra Cordebard, maire du 10^eme arrondissement de Paris, le 19/04/2018.

y'a des gens qui nous réclament l'interdiction », précise-t-il, « mais ils sont très minoritaires »²⁵⁰. Lors de conseils de quartier ou de réunions publiques, des membres de collectifs de soutien aux exilé-es ont témoigné avoir régulièrement entendu des personnes se plaindre des campements et des migrant-es, et demander à ce qu'elles en soient débarrassées. Certains se sont constitués en collectifs eux-mêmes, tels que les groupes SOS La Chapelle ou Demain La Chapelle. Des groupes proches de différents élus de droite (Goreau-Ponceaud, 2018) et qui dénonçaient sur Facebook l'ouverture d'un « squat de migrants » en appelant la mairie du 10e à réagir (Demain La Chapelle, 2016), ou bien critiquaient la mairie du 18e pour avoir choisi d'implanter le CPA dans leur arrondissement (SOS La Chapelle, 2018). Ces mouvements critiques envers l'accueil des personnes migrantes semblent avoir été plus importants et plus organisés qu'à Barcelone, du moins se sont-ils mieux fait entendre auprès des pouvoirs publics locaux. Pour autant, à l'instar de la situation barcelonaise, ils sont restés absents de notre terrain²⁵¹ et nous avons rencontré des difficultés à trouver davantage d'informations sur eux.

Entre les personnes fondamentalement opposées à l'accueil des personnes migrantes et les habitant-es investi-es dans des actions solidaires, une position intermédiaire semble exister, entre colère et compassion. L'ensemble des élue-s rencontré-es représentant les trois arrondissements les plus concernés par les arrivées de personnes migrantes depuis 2015 - soit le 10e, le 18e et le 19e - ont toutes et tous souligné cette « tension », cette « contradiction » ou encore ce « paradoxe » chez leurs concitoyen-nes. Le maire du 18e rapporte ainsi le témoignage suivant d'une habitante :

« Y'avait une espèce de paradoxe, [...] [face aux campements] les habitants disaient : « mais c'est pas possible, on peut pas rester comme ça ». Et en même temps ils vivaient une contradiction terrible, que je résume en une anecdote qui me vient d'une habitante. Elle me disait : « moi c'est horrible parce que je rentre chez moi, je les déteste, j'ai envie qu'ils se barrent, et vers 23h quand il se met à faire vraiment froid, je descends des couvertures ». Et donc cette contradiction-là, des habitants de ces territoires, faut la respecter, faut l'entendre »²⁵²

Un témoignage qui fait alors échos aux discours entendus par l'adjointe au maire du 19e que nous avons rencontrée :

²⁵⁰ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 18e arrondissement auprès d'Eric Lejoindre, mairie du 18e arrondissement de Paris, le 20/04/2018.

²⁵¹ Le seul moment de notre enquête où j'ai pu percevoir une manifestation de ces mouvements contestataires a été en 2017, lorsque j'étais en observation participante auprès de collectifs d'habitant-es qui distribuaient des petits-déjeuners aux migrant-es : à l'automne de cette année-là, le collectif Solidarité Migrants avait été victime d'une cyber-attaque d'un groupe de personnes affiliées à l'extrême-droite qui avait piraté le Google drive avec lequel le collectif organisait ses distributions, rendant la plateforme inopérante pour les bénévoles.

²⁵² Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 18e arrondissement auprès d'Eric Lejoindre, mairie du 18e arrondissement de Paris, le 20/04/2018.

« [...] comme on a des campements dans l'espace public, comment nos habitants font pour vivre avec ça ? Pour nous c'est les deux côtés d'une même pièce, on n'oppose pas les choses, [...] ceux qui ont eu à faire face à des campements ont toujours cette double approche de dire d'un côté : « c'est inhumain, faut les aider, qu'est-ce que je peux faire pour les aider ? », et y'en a beaucoup qui se sont mobilisés, dans les collectifs etc. Et de l'autre : « enfin, j'ai pas envie de vivre dans des conditions pareilles » ». ²⁵³

Plusieurs copropriétés lui disaient notamment « mettez-les n'importe où, mais pas chez nous » ²⁵⁴, reprenant ainsi le positionnement « *not in my backyard* » (NIMBY) des mouvements environnementalistes des années 1970 (Driscoll, 2013; Grelet, 2007). Dès lors, ces mobilisations critiques devenaient également une justification supplémentaire pour développer la politique municipale de gestion des personnes exilées, car il s'agissait de « respecter » et « d'entendre » également ces opinions, pour reprendre l'expression du maire du 18^e.

Contrairement à Barcelone, les citoyen·nes parisien·nes ne sont ainsi pas aussi décrits comme unanimement et spontanément accueillant·es par représentant·es des institutions publiques que nous avons rencontré·es. Une différence qui fait écho aux écarts entre les perceptions françaises et espagnoles de l'immigration en tant que « problème public ». Nous avons pu voir précédemment que cette question n'apparaissait pas dans les principaux problèmes auxquels l'Espagne, la Catalogne et Barcelone avaient à faire, selon différents sondages espagnols, catalans et européens. À l'inverse, selon l'Eurobaromètre de juin 2018, les Français·es interrogé·es plaçaient l'immigration comme le deuxième principal problème - *exæquo* avec le coût de la vie et l'inflation - que la France devait affronter, et comme premier problème que l'UE devait régler (Commission européenne, 2018a). À l'échelle nationale, selon le baromètre de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES), l'opinion des Français·es vis-à-vis de « l'immigration des populations des pays pauvres vers les pays riches » était relativement stable entre 2000 et 2013, 44% à 55% des personnes interrogées se disant peu ou pas du tout préoccupées. L'année 2014 constitue un point de rupture dans les résultats de ce baromètre, avec 70% des enquêté·es se disant beaucoup ou assez préoccupé·es, suivie d'un pic à 80% en 2015.

²⁵³ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 19^eme auprès de Solange, adjointe au maire du 19^e arrondissement de Paris, le 31/05/2018.

²⁵⁴ Ibid.

Êtes-vous préoccupé, vous personnellement, par les migrations des populations des pays pauvres vers les pays riches ?

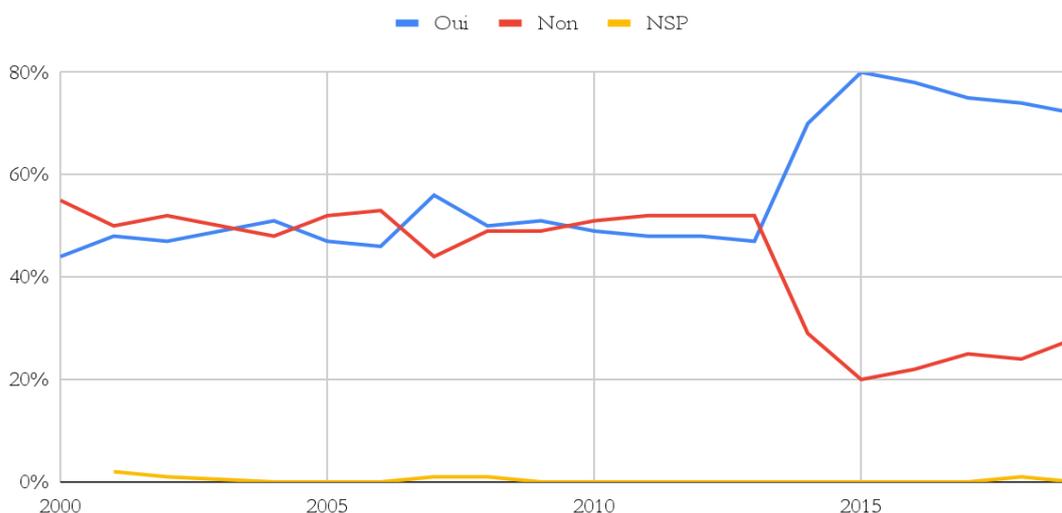


Fig. 12 : Évolution de la préoccupation des Français interrogés par la DREES quant aux migrations des populations des pays pauvres vers les pays riches entre 2000 et 2019²⁵⁵.

Une rupture dans l'évolution de la préoccupation des Français-es qui correspond au début de l'augmentation de la demande d'asile en France - et plus globalement au sein de l'UE -, au temps médiatique de la « crise des réfugiés », ainsi qu'à l'apparition des premiers campements dans l'espace public des grandes métropoles françaises. Sans pouvoir déterminer le sens donné au terme de « préoccupation » dans l'enquête de la DREES, ces résultats mettent cependant en lumière l'importance prise par cette thématique dans les sources d'inquiétude de la population française au cours de ces dernières années et peuvent ainsi légitimer une plus grande prise en charge de cet enjeu par les pouvoirs publics, ces derniers ayant nécessairement connaissance de ces indicateurs. Que cette opinion publique soit ouvertement favorable ou non à l'accueil des populations exilées, elle sert tout de moins de caution à la prise en charge des personnes exilées par les pouvoirs publics, légitimant une approche humanitaire, mais aussi sécuritaire de la question.

2.2.2. Le rôle de la participation des habitant-es dans les « plans d'accueil »

Après avoir construit une image de leurs administré-es comme particulièrement volontaires pour recevoir les personnes exilées sur leurs territoires, légitimant dès lors leur projet de « ville-refuge » devenu une réponse à cette demande citoyenne, Paris et Barcelone ont toutes deux consacré

²⁵⁵ Graphique obtenu à partir des données du baromètre de la DREES entre 2000 et 2019, à l'exception de 2003 où les statistiques sont manquantes (DREES, 2018a, 2018b, 2018c, 2021).

une importante partie de leurs « plans d'accueil » à la mise en œuvre de politiques de sensibilisation et de participation des habitant-es. Ces politiques, et tout particulièrement la question de la participation, constituent une seconde forme d'instrumentalisation des habitant-es dont l'adhésion et la participation active sont affichées et attendues pour légitimer la nouvelle action publique de la municipalité. Nous allons dès lors interroger cette dimension des politiques de sensibilisation et de participation citoyenne, en questionnant notamment la place effective laissée aux habitant-es dans la mise en œuvre de la « ville-refuge ».

La notion de « participation » des habitant-es, ou de « participation citoyenne » ne possède pas véritablement de définition fixe et univoque. Marion Carrel en propose la conception suivante :

« La participation désigne l'intervention directe des habitants dans la définition, la problématisation et la gestion des affaires publiques. Cette notion sert à décrire des réalités empiriques, mais contient également une forte dimension normative. Elle renvoie à l'idéal de démocratie participative, selon lequel les habitants doivent pouvoir prendre part à la délibération publique plus directement et régulièrement que sous la seule forme de la désignation de représentants. Appliquée aux politiques publiques, la notion de participation questionne le caractère « remontant » (*bottom-up*) de leur élaboration et leur degré de confrontation, au sein d'espaces publics locaux, avec l'expertise de celles et ceux qui *habitent* la ville et font l'épreuve quotidienne, à ce titre, des politiques mises en œuvre sur leur territoire. » (Carrel, 2008 : 356)

En gardant ce cadrage en tête, nous verrons que les modalités de participation proposées par Paris et Barcelone dans le cadre de leurs projets de « ville-refuge » n'impliquent aucunement les habitant-es dans la problématisation et l'élaboration des politiques publiques, mais uniquement dans la gestion quotidienne de ces dernières, voire ne proposent aucune forme de participation directe aux politiques de réception.

Il convient enfin d'avoir à l'esprit que la question de la participation citoyenne s'inscrit dans un cadre politico-culturel et institutionnel différent entre l'Espagne et la France. À Barcelone, la participation des habitant-es comme catégorie d'action publique s'inscrit dans le processus de démocratisation qui suit la période franquiste. Comme le souligne Marion Lang, « la décentralisation des pouvoirs est un des enjeux centraux du retour à un système démocratique, ce qui donne lieu à un intérêt marqué pour la participation citoyenne comme moyen de conduire des réformes dans divers domaines » (Lang, 2020 : 79). Dès la fin des années 1970, les associations de voisins par exemple prennent une part active dans l'élaboration et l'orientation de différentes politiques publiques municipales. Puis dans les années 1980, la participation citoyenne s'institutionnalise, en étant officiellement encadrée par des règlements municipaux et matérialisée à travers différents conseils et procédures participatives municipales (Lang, 2020 : 79-80). La participation des habitant-es mise en avant dans le plan *Barcelona Ciutat Refugi* s'inscrit ainsi dans une culture politique de la participation développée de longue date et anciennement institutionnalisée à Barcelone, et plus généralement en Espagne (Font & Carmona, 2001; Navarro,

2000). Ce contexte se distingue assez nettement du cas français. Une demande de participation citoyenne voit le jour dans les années 1970 face au fonctionnement de l'État et au modèle de planification urbaine jugée trop technocratique (Carrel, 2015). Mais c'est essentiellement à partir des années 1980, et encore davantage au début des années 2000, que la question de la participation des habitant-es est investie par les pouvoirs publics, prenant la forme d'une « démocratie de proximité » pour souligner « le cantonnement de la participation sur la seule échelle microlocale et dans une dynamique purement consultative » (Bacqué et al., 2005a : 12). De manière générale, l'action publique française reste marquée par une logique *top-down* et manque de savoir-faire professionnels en matière de démocratie participative (Carrel, 2008).

2.2.2.1. Barcelone : un modèle de participation généraliste et militant

Dans la capitale catalane, l'axe du « plan d'accueil » concernant l'information et la participation des habitant-es se matérialise à travers l'onglet « *Participa* » de la plateforme *Barcelona Ciutat Refugi*, divisé en quatre parties : Espace civique, 10 idées pour commencer, Espace « post-it », et Messages de citoyens ordinaires. La partie « Espace civique » est essentiellement le lieu d'une définition de la conception de l'hospitalité citoyenne et de la « ville-refuge » par la mairie. Celle développe une longue philosophie de l'accueil fondée sur le « bon voisinage » (Ajuntament de Barcelona, 2015c) : être accueillant-e se traduit par la capacité de tout un chacun à laisser l'Autre, l'étranger, faire partie de son quotidien. Le ou la citoyen-ne accueillant-e doit permettre à l'exilé-e de retrouver un réseau social avant tout, en réalisant avec celui-ci tout un ensemble d'actions ordinaires relevant de « petits actes de gentillesse » (Ajuntament de Barcelona, 2015c)²⁵⁶.

La page « 10 idées pour commencer » se révèle ensuite particulièrement intéressante pour observer les pratiques et les modalités d'action proposées aux habitant-es pour réaliser cet accueil. L'internaute est tout de suite invité-e à visionner une vidéo co-créée par l'*Ajuntament* de Barcelone, *LaFede.cat*²⁵⁷ et le Fons Català de Cooperació al Desenvolupament²⁵⁸. La vidéo retrace le parcours d'une main d'un-e citoyen-ne catalan-e, en partant de la main qui regarde les informations à la télévision et voit des images du « drame des réfugiés », en se demandant ce qu'elle peut faire, jusqu'à la main tendue vers l'Autre : c'est une main qui ne savait pas quoi faire, mais qui a appris - littéralement, avec « la main qui a *appris* à donner » -, en suivant les recommandations proposées par l'*Ajuntament*.

²⁵⁶ Pour une analyse plus détaillée de la politique de sensibilisation de l'*Ajuntament* et de sa définition de l'accueil citoyen, consulter le *working paper* « Welcoming meaning(s): values circulation between citizens and institutions about migrants' reception in Barcelona » (Hombert, 2021b).

²⁵⁷ Il s'agit d'un rassemblement de plus d'une centaine d'organisations catalane luttant pour plus de « justice globale » - politique, économique, sociale, etc.

²⁵⁸ Le Fons Català de Cooperació al Desenvolupament est un regroupement de mairies et d'institutions municipales catalanes qui destinent une partie de leurs fonds à des actions de soutien envers les populations défavorisées à l'étranger.

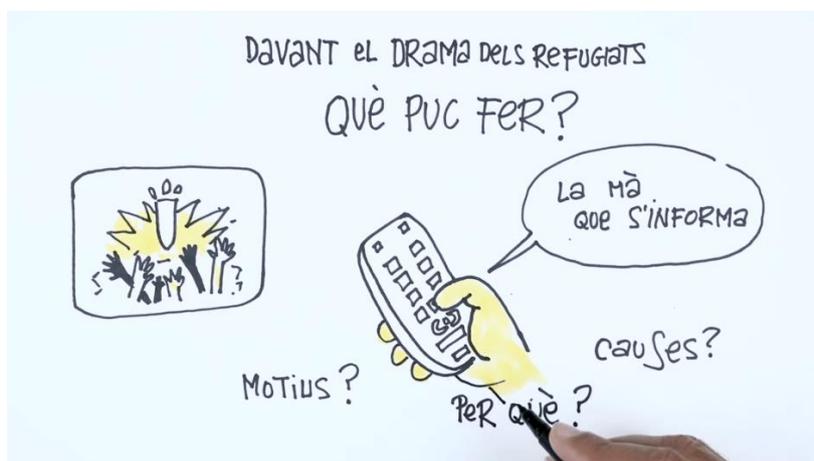


Illustration 2 : Capture d'écran de la vidéo « Dóna un cop de mà! #BCNCiutatRefugi » : « Devant le drame des réfugiés, que puis-je faire ? »²⁵⁹



Illustration 3 : Capture d'écran de la vidéo « Dóna un cop de mà! #BCNCiutatRefugi » : « La main qui apprend à donner »

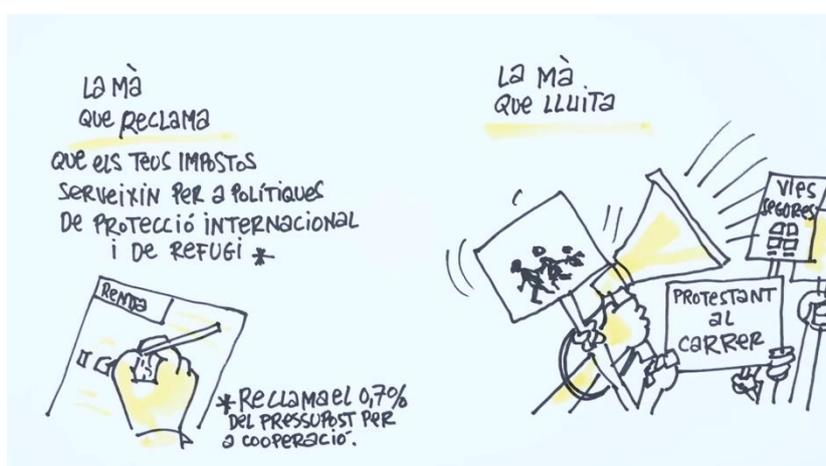


Illustration 4 : Capture d'écran de la vidéo « Dóna un cop de mà! #BCNCiutatRefugi » : « La main qui réclame » et « la main qui lutte »

²⁵⁹ Traduction du catalan vers le français par l'auteur.

La vidéo se termine sur l'image d'une main tendue accompagnée de la phrase suivante : « Donne un coup de main. Une municipalité accueillante, ce sont des gens qui tendent la main. »²⁶⁰. Cet outil de sensibilisation est particulièrement inclusif, l'internaute pouvant se projeter aisément dans la situation de départ de la main devant la télévision, inclusion accentuée par l'utilisation de la première personne – « que puis-je faire ? ». La vidéo permet ainsi de résumer en deux minutes les dix recommandations de la mairie pour agir en tant qu'habitant-e accueillant-e : « accepte les migrations » ; « fais de la pédagogie » auprès des centres scolaires ; « exige des différents partis et des administrations qu'ils fassent pression pour la réinstallation et la prise en charge des réfugiés » ; « collabore avec les organisations ou les plateformes qui dénoncent les politiques d'immigration et d'asile » ; « deviens bénévole » ; « forme-toi, informe et sensibilise les personnes de ton entourage » ; « combats les rumeurs et les stéréotypes » ; « réclame que tes impôts servent aux politiques de protection internationale et de refuge » ; « apprends à donner » ; « accompagne des réfugiés »²⁶¹. La Ville mobilise ici tout un réseau d'acteurs et d'associations pour accompagner et encadrer l'habitant-e dans cet apprentissage de l'accueil. Les organisations de LaFede.cat proposent ainsi des activités, des événements et des cours pour se former au droit d'asile et comprendre les enjeux des droits humains et fondamentaux par exemple. Un paragraphe a particulièrement attiré notre attention : « *Accept migrations. They are an inherent part of the human condition. No one abandons or flees their country without good reason. Remember the Catalans who were forced into exile and emigration between 1939 and 1975 and think about the people who are leaving now* » (Ajuntament de Barcelona, 2015a). Ici un parallèle est directement exprimé entre l'histoire migratoire catalane et l'histoire contemporaine. La Ville joue ici sur la mémoire collective de l'exil, et cherche à créer un sentiment de proximité, et donc de solidarité, entre les catalan-es et les exilé-es d'aujourd'hui.

En dehors de la plateforme numérique *Barcelona Ciutat Refugi*, l'axe d'action « Information et participation des citoyens » du plan s'est aussi matérialisé à travers le soutien financier à de nombreuses initiatives extérieures à l'*Ajuntament*. Par exemple, plusieurs campagnes et événements de communication sur le sort des réfugiés ont ainsi été co-financés, comme des documentaires produits par MediaPro, des cours à la Catalan Refugee Aid Commission (CCAR) sur l'asile, l'immigration et les droits de l'homme, ou encore un rassemblement organisé par Casa Nostra, Casa Vostra. L'ensemble des activités de sensibilisation et d'éducation réalisées en 2016 ont coûté près de 319 064 € à l'*Ajuntament*. Certes, les dépenses liées au premier accueil des personnes exilées ont été bien plus importantes - environ 697 354 € -, mais cette somme conséquente souligne tout de même l'importance de la sensibilisation des populations locales dans la politique d'hospitalité de la Ville²⁶².

²⁶⁰ Traduction du catalan vers le français par l'auteur.

²⁶¹ Traduit du castillan vers le français par l'auteur.

²⁶² L'ensemble de ces données viennent du document « *Refuge expenditures 2016* » produit par l'*Ajuntament*. Pour plus de détails sur la répartition de ces financements, se reporter à l'annexe 2.

Cette politique participative et de sensibilisation repose ainsi sur un double enjeu pour la municipalité : récupérer les mobilisations d’habitant-es et leur répondre ; puis convaincre de nouvelles personnes et rassembler le plus grand nombre autour du projet politique de la « ville-refuge » afin d’afficher un soutien public vis-à-vis de cette nouvelle ligne politique de l’*Ajuntament*. Pour autant, lors de nos entretiens avec différents responsables du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, les habitants n’étaient jamais évoqués spontanément, si ce n’est pour mentionner ces mobilisations premières et leur volonté d’accueil. Mais dans le cadre de la gestion des personnes exilées, ils sont absents des propos de nos interlocuteurs, tout comme des dispositifs observés. Contrairement au cas parisien où la participation citoyenne à la politique de réception se manifeste directement par les actions des collectifs d’habitant-es et via le bénévolat dans certains dispositifs municipaux, la dimension participative du plan d’accueil barcelonais semble ainsi peu traduite en actes dans la ville et contraste ainsi non seulement avec la culture politique participative ancienne dans cet espace métropolitain, mais aussi avec les pratiques et la philosophie politique de l’équipe municipale, nettement favorable à l’intervention des habitant-es dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales (Lang, 2020).

2.2.2.2. Un modèle parisien de participation entre dispositifs spécifiques et recyclés

De son côté, la capitale française a consacré un des quatre piliers de son Plan de mobilisation de la communauté de Paris uniquement aux parisien-nes et à leur « accompagnement ». Ce pilier se décline en 5 « engagements » : « accompagnement de la forte mobilisation citoyenne » ; « accompagnement des Parisiens accueillant des réfugiés » ; « organisation du recueil de dons financiers » ; « structuration de la collecte des biens prioritaires » ; « acquisition et partage de connaissances ». Comparativement à Barcelone, l’accent a ici davantage été mis sur la participation des habitant-es que sur leur sensibilisation : les quatre premiers engagements correspondent au volet participatif de la politique de la Ville, quand seulement le dernier s’attache à la sensibilisation des habitant-es. Les quatre premiers engagements proposent en effet des modalités d’action aux parisien-nes, à travers une « campagne d’engagement volontaire », la « formation, mise à disposition de locaux, et mise en relation des bénévoles et des réfugiés pour l’accomplissement des démarches administratives et l’apprentissage du français » ou encore l’aide à la structuration d’un réseau d’hébergement citoyen pour les demandeurs d’asile et les réfugiés en partenariat avec une association – en l’occurrence Singa (Ville de Paris, 2015 : 20). Sur les 11 lignes d’actions détaillées dans les quatre premiers engagements, 5 concernent spécifiquement la question de l’accueil des personnes migrantes et ont été créés pour le Plan de mobilisation, soulignant une relative spécialisation de la politique participative de la municipalité vis-à-vis de cette question. Alors qu’à l’inverse, du côté barcelonais, les « 10 idées pour commencer » correspondaient à un répertoire d’actions communes à la plupart des mobilisations collectives – dons financiers, manifestations, bénévolat associatif, etc. L’approche

parisienne se différencie ainsi fondamentalement, en ce qu'elle propose de mettre en place des dispositifs spécifiques de réception des personnes exilées où les habitant-es peuvent s'investir bénévolement. Cela a été le cas pour : le CPA, qui a demandé près de 500 bénévoles essentiellement recrutés via Emmaüs Solidarité (Emmaüs Solidarité, 2019 : 42), mais aussi via Utopia 56 ; la Halte humanitaire, où des appels à bénévoles paraissent régulièrement, notamment pour les cours de français ; ou encore la distribution de petits-déjeuners via l'Armée du Salut qui demandait en 2019 8 à 15 bénévoles chaque jour, ces équipes étant souvent tournantes (Fondation de l'Armée du Salut, 2019 : 8). En dehors du bénévolat dans les dispositifs d'accueil, les habitant-es avaient également la possibilité de participer via le budget participatif de la Ville de Paris. Mis en place en 2014 lors de l'arrivée d'Anne Hidalgo à l'Hôtel de Ville, celui-ci s'est vu ajouter une enveloppe spéciale « Ville-refuge » en 2017, d'un montant de 5 millions d'euros²⁶³.

Pour autant, ces modalités de participation proposées par la Ville dans le cadre de sa politique municipale « d'accueil » des migrant-es ne sont pas toutes spécifiques à cette question et n'ont pas toutes été créées ex nihilo lorsque ce sujet s'est imposé sur l'agenda politique. Au contraire, une grande partie d'entre elles s'inscrivent dans le plan de lutte contre la grande exclusion, « grande cause » de la première mandature d'Anne Hidalgo (Ville de Paris, 2015 : 3). Comme nous le verrons au chapitre 5, la municipalité a rapidement cherché à inclure sa politique de gestion des personnes exilées dans le cadre de celle de la lutte contre la grande exclusion : cela permettait de créer une certaine continuité et une cohérence à sa ligne politique, tout en récupérant les accords partisans préalablement consentis à la « grande cause » initiale. Cette stratégie de recyclage d'un premier projet politique transparaît ainsi dans le volet « participation » du Plan de mobilisation. L'engagement n°11 mentionne par exemple la création de la plateforme « jemengage.paris.fr », sur laquelle l'ensemble des associations partenaires propose aux Parisiens et aux Parisiennes des missions de solidarité de toutes natures : une plateforme dont la création était prévue bien avant le Plan de mobilisation et où les missions proposées ne sont pas spécifiquement orientées vers l'accueil des personnes migrantes.

La participation des habitants au projet de la « ville-refuge » est présentée comme un élément central par les pouvoirs publics municipaux. Elle constitue le « deuxième principe » fondateur sur lequel repose le Plan de mobilisation rédigé en 2015 : « la mobilisation de Paris est celle des Parisiens [...]. L'engagement citoyen est essentiel : il contribuera de façon décisive à l'accueil et à l'intégration. Cette approche, qui dépasse la mobilisation des seuls acteurs institutionnels, ne constitue pas seulement une manière de faire face à l'urgence. Elle incarne une *nouvelle conception de l'action publique, inclusive et participative*²⁶⁴, que la Ville s'attache chaque jour à traduire un peu plus dans les faits. » (Ville de Paris, 2015 : 4). Le « formidable élan de solidarité initié par les Parisiens »

²⁶³ Plébiscitée par 19 482 votes, cette enveloppe a permis de financer entièrement la future Maison des réfugiés qui se situera Place des Fêtes, mais aussi l'aménagement de la première Halte humanitaire à la Porte de la Chapelle, ou encore celui de l'accueil de jour Henry IV pour les familles migrantes (Ville de Paris, 2019b).

²⁶⁴ Mis en italique par l'auteur.

(Ville de Paris, 2015 : 19) devient ici un argument idéal pour les élus locaux pour soutenir la politique d'accueil revendiquée par la Ville, en se reposant alors sur un principe de légitimation de l'action publique par la mobilisation et la participation des habitants (Arnstein, 1969; Tilly, 2007). Les propos suivants de la maire du 10^e arrondissement sont particulièrement illustratifs de cette approche de la construction des politiques publiques par la participation citoyenne :

« C'est donc dans cette solidarité, cette volonté de solidarité exprimée, cette mobilisation des habitants qu'on trouve une partie de la réponse de l'équation qu'on essaie de résoudre [...]. [Dans les collectifs] les bénévoles sont des habitants, c'est là où on a notre chance, d'aller vers quelque chose d'une part de résolution, parce que la population est partie prenante, elle joue un rôle, elle est convaincante. Plus on a de personnes qui investissent le champ, plus ça a des chances d'infléchir les politiques de territoire, les politiques décidées. [...] Les habitants, quand ils sont regroupés, ils sont persuasifs, parce que les politiques qui sont partagées par les habitants, et donc consenties, sont plus efficaces. »²⁶⁵

Effaçant les tensions manifestes qui existent pourtant entre de nombreux collectifs et les pouvoirs publics sur ces sujets, le discours retranscrit ici nous présente une vision idéalisée de la solidarité des habitant-es, dont les mobilisations seraient entendues, « partie[s] prenante[s] » de l'action publique locale. La participation des citoyen·nes aux politiques publiques favoriserait dès lors « l'acceptation sociale des décisions » prises par les pouvoirs publics, tout en niant la « vocation initiale de contestation et de critique » de ces mouvements (Blondiaux & Sintomer, 2002 : 32), nés pour dénoncer et combler provisoirement les défaillances du système public de réception des personnes exilées²⁶⁶.

Pour autant, la participation effective des habitant-es apparaît comme limitée. Dans le bilan du plan de mobilisation paru en 2020, ces dernier·ères sont rarement mentionné·es et sont presque toujours rapportés à la question de « l'hébergement citoyen » : ce serait finalement le seul dispositif où les habitants en seraient des acteurs à part entière. Dans le reste du document, ils sont absents de toutes les actions de la Ville, sauf pour la Maison des réfugiés où ils auraient été « consultés » (Ville de Paris, 2019b : 39). Enfin, en dehors des collectifs les plus actifs, les habitant-es ont rarement été mentionnés par les représentant-es des pouvoirs publics et les employé-es municipaux interrogé-es²⁶⁷ comme de véritables acteurs de l'accueil, participant activement au projet de la « ville-refuge ». Dans la mise en œuvre, la dimension participative de la politique municipale de réception des exilé-es se

²⁶⁵ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 10^e arrondissement auprès d'Alexandra Cordebard, maire du 10^e arrondissement de Paris, le 19/04/2018.

²⁶⁶ Ce point central dans la constitution des collectifs d'habitant-es observés est plus amplement développé dans le chapitre 4.

²⁶⁷ Il s'agit ici : de la maire du X^e arrondissement ; du maire du 18^e arrondissement ; d'une adjointe au maire du 19^e arrondissement ; d'un coordinateur de l'UASA ; d'un responsable du département Actions préventives et publics vulnérables de la Ville de Paris ; une employée du CASVP en charge des questions d'accueil des migrants ; et d'une chargée de mission « Accueil des réfugiés » à la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES).

rapproche finalement de la situation barcelonaise : mis-es en valeur dans les plans et les discours, présent-ées comme des pierres angulaires de l'accueil et de l'intégration et appel-ées à se mobiliser, les habitant-es sont finalement nettement absent-es des bilans, peu de place leur ayant été laissée dans la mise en pratique de cette action publique locale. Ces éléments soulignent ainsi la dimension instrumentale de la participation citoyenne dans les « plans d'accueil » des municipalités, qui visaient ainsi essentiellement à afficher et construire un soutien symbolique de la population locale, servant de caution au nouveau rôle politique d'actrice de l'asile et de l'accueil réclamé par ces municipalités « refuge ».

Un dernier élément nous permet de mettre en lumière cette dimension construite et instrumentale du soutien et de la participation des habitant-es aux politiques « d'accueil » des exilé-es : le travail d'information et d'explication de la « ville-refuge », notamment de ses effets dans l'espace public, auprès des habitant-es des quartiers nord-est. Celui-ci constitue une importante stratégie de sensibilisation de la Ville de Paris, pourtant passée sous silence dans l'ensemble de ses communications étudiées. Le maire du 18^e arrondissement, Eric Lejoindre, rapporte ainsi tout l'accompagnement des habitants de la Porte de la Chapelle qui a été mis en place pour leur expliquer et leur faire accepter le futur CPA en 2016 :

« On a plutôt fait des grandes réunions publiques une fois qu'on avait des choses précises à proposer et à réfléchir avec les habitants, et par contre j'ai reçu en petits groupes des gens, je suis allé les voir, on a distribué des lettres dans les boîtes aux lettres [...]. Et puis on a fait des visites du CPA, on a essayé de présenter les choses de manière cohérente et rationnelle, et puis moi c'était une exigence que j'ai vite fait passer à Anne et à la mairie : « je veux d'abord qu'on parle de l'outil concret, avant de dire où on le met, comme ça les gens ils comprennent, ils se disent « OK ce truc-là, au moins c'est sérieux, c'est pas le drame si c'est chez moi qu'on le met » ». Ensuite, en communiquant sur l'outil concret du CPA, on faisait la démonstration qu'on ne déplaçait pas les campements de la Chapelle à Porte de la Chapelle, mais qu'on réglait le problème des campements. Ensuite, quand on a parlé de l'outil, on a dit où on allait le mettre, et on a essayé de rendre immédiatement crédible le fait que l'équipement ou plutôt la localisation était temporaire²⁶⁸ [...]. C'est ça qui a permis à nos habitants d'accepter, parce qu'ils ont dit : « régler le problème on est pour, le CPA on est pour, même si on aurait préféré qu'il soit ailleurs, et on a un niveau suffisant de garantie pour être sûr qu'il va partir ». C'est ça qui a évité que tout explose. »²⁶⁹

L'adjointe au maire du 19^e que nous avons rencontrée expliquait avoir mis en place ce même travail d'information et de sensibilisation auprès des habitants les plus concernés par la présence de campements et/ou l'installation de dispositifs de gestion des personnes migrantes, notamment

²⁶⁸ Bien avant le lancement du CPA, le site avait été accordé pour l'implantation du futur pôle universitaire Condorcet, désormais en fonctionnement.

²⁶⁹ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 18^e arrondissement auprès d'Eric Lejoindre, maire du 18^e arrondissement de Paris, le 20/04/2018.

depuis l'occupation du lycée Jean Quarré par des migrant-es et des collectifs de soutien²⁷⁰, puis lorsqu'il a fallu faire accepter le centre d'hébergement et la future Maison des réfugiés²⁷¹.

Ces actions représentent finalement le cœur de la politique de sensibilisation aux politiques de réception de la Ville de Paris. Des actions peu publicisées et passées sous silence dans les documents officiels, car elles soulignent par contraste le fait que « l'accueil » n'avait rien de si évident pour toute une partie des parisien-nes, qu'il fallait au contraire les convaincre et les rassurer pour leur faire accepter le projet de la « ville-refuge ». Une dimension du travail municipal lié à l'accueil jamais soulevée par nos interlocuteurs catalans, certainement parce que la matérialisation dans l'espace public de la politique barcelonaise de réception des exilé-es était beaucoup moins visible et donc moins perceptible par les habitant-es : contrairement au CPA ou à la Halte humanitaire qui sont implantés localement dans un espace précis dont ils modifient dès lors l'organisation territoriale, Nausica est un dispositif d'accueil diffus, via des logements, et des lieux de formation et d'accompagnement répartis dans toute la ville, et ne semble donc pas produire d'effet dans l'espace public²⁷².

À Barcelone comme à Paris, il existe ainsi un écart considérable entre les discours publics, où l'adhésion et la participation des habitant-es au projet de la « ville-refuge » sont toujours mises en avant, et la mise en œuvre effective de dispositifs participatifs finalement peu développés, voire inexistantes. La question de l'implication des habitant-es dans la problématisation et l'orientation des politiques de réception est quant à elle entièrement absente des « plans d'accueil ». Nous avons plutôt ici à faire à une « concertation saupoudrée à la marge des projets et d'opérations de communication, sous forme d'information descendante » (Carrel, 2008 : 359) qu'à de véritables processus de délibération et de participation active à l'action publique locale.

2.2.3. Devenir (malgré soi) un instrument d'action publique : le cas des « collectifs citoyens » parisiens²⁷³

Pour terminer, nous souhaitons attirer le regard sur un point particulier du rôle que peuvent jouer les mobilisations d'habitant-es vis-à-vis des pouvoirs publics et qui a souvent été une source

²⁷⁰ À l'été 2015, l'ancien lycée désaffecté Jean Quarré situé dans le 19^e arrondissement a été occupé pendant trois mois par près de 1 400 personnes migrantes, essentiellement des hommes venant de la corne de l'Afrique et d'Afghanistan. Cette occupation a fait l'objet d'importantes mobilisations associatives et citoyennes, mais a aussi été source d'importantes tensions et conflits à l'échelle du quartier, entre les soutiens, entre les migrant-es et vis-à-vis du pouvoir municipal (Coutant, 2018).

²⁷¹ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 19^eme auprès de Solange, adjointe au maire du 19^e arrondissement de Paris, le 31/05/2018.

²⁷² On ajoutera que cela peut également être imputé au faible nombre de bénéficiaires du programme Nausica – environ 120 personnes en 2020 – comparativement à des structures comme le CPA qui pouvait héberger 400 personnes et nécessitait donc plus d'espace.

²⁷³ Les analyses présentées ci-dessous sont issues d'un article de l'auteure paru dans la revue SociologieS en 2021 (Hombert, 2021a).

d'inquiétude de la part de nombreux-ses bénévoles : il s'agit du risque de substitution à une prise en charge publique effective du problème. Cette crainte exprimée par différent-es enquêté-es nous amène à nous poser la question d'une éventuelle instrumentalisation des activités des collectifs d'habitant-es – ou des *plataformas ciudadanas* – par les municipalités, dans la mise en œuvre indirecte de leurs politiques « d'accueil ». Contrairement à la sous-partie précédente, nous focaliserons ici notre attention non pas sur les habitant-es individuel·les, mais uniquement sur les regroupements de personnes un minimum structurés²⁷⁴ : ils possèdent un nom de groupe, se pense comme une entité collective avec une mission et une organisation – matérielle, financière et temporelle – spécifique.

À Paris, de nombreux-ses participant-es aux collectifs ont exprimé leur crainte de « devenir les Restos du cœur²⁷⁵ » malgré eux, tant leurs actions bénévoles perdurent depuis 2015 et s'installent finalement durablement dans le temps, dans l'attente d'un relais de la part des pouvoirs publics²⁷⁶. Comme nous le détaillerons dans le chapitre suivant, la plupart de ces mobilisations étaient pourtant nées dans le temps de l'urgence, pensées sur le court terme, pour pallier les manquements des pouvoirs publics le temps que ceux-ci s'organisent. La question qui revient régulièrement dans les paroles de ces individus mobilisés est la suivante : que se passerait-il si nous n'étions pas là ? Si nous arrêtons tout ? C'est le choix qu'a fini par faire Solidarité Migrant Wilson à l'été 2018 en arrêtant de distribuer des petits-déjeuners à la Porte de la Chapelle, tant la situation n'était plus gérable pour eux. La Ville de Paris a alors pris en charge cette activité, missionnant au début l'association Aurore, puis la Fondation de l'Armée du Salut. Pendant plus de deux ans, Solidarité Migrant Wilson avait ainsi distribué des centaines de petits-déjeuners chaque matin aux personnes migrantes du nord de Paris, évitant de fait à la Ville de s'occuper de cette question. Ce rôle de substitut aux pouvoirs publics n'est pas le propre des collectifs de citoyens, différents chercheurs ayant déjà pu mettre en lumière cette perspective utilitariste dans les partenariats entre associations et collectivités territoriales (Cottin-Marx, Hély, et al., 2017; Frigoli, 2004) et comme nous avons pu le voir précédemment dans la première partie de ce chapitre. Mais cette question de la substitution se pose de manière exacerbée au sein des collectifs d'habitant-es, qui contrairement à de multiples associations, ne sont pas des professionnels et ne reçoivent pas de subventions de la part des pouvoirs publics. Cette utilisation indirecte des activités des collectifs par les pouvoirs publics a notamment été évoquée lors de notre entretien avec Arielle, employée à Emmaüs Solidarité. Lors de réunions avec des agents de la Ville de Paris et des élu-es locaux, elle entendait régulièrement à propos des collectifs la phrase suivante :

²⁷⁴ C'est en effet essentiellement avec des groupes d'habitants un minimum organisés en collectif – et rarement avec des individus isolés – que la municipalité peut interagir, échanger, collaborer. Ces groupes sont également plus efficaces que des personnes seules lorsqu'il s'agit d'entrer dans des rapports de force vis-à-vis des pouvoirs publics.

²⁷⁵ Expression fréquemment entendue lors de nos observations participantes, pendant les distributions de petits-déjeuners, aux réunions inter-associatives et collectives, ainsi qu'en entretiens.

²⁷⁶ Comme précisé précédemment, les collectifs d'habitants observés ont tous été créés dans l'urgence, dans une optique de court terme, pour pallier aux manquements des pouvoirs publics le temps que ceux-ci s'organisent.

« Laissez-les faire, ça ne coûte rien, ils aiment ça, ça les occupe et ça nous arrange, alors bon ! »²⁷⁷. Ces collectifs peuvent donc représenter une économie d'action publique pour la Ville, qui n'a pas à prendre en charge financièrement et matériellement ces questions, tant que les habitants s'en occupent et que les revendications de ces derniers restent relativement contenues par une charge d'activité trop importante ou une illusion de participation au processus d'élaboration de la politique locale (Blondiaux & Sintomer, 2002). En plus de l'offre alimentaire gratuite, les collectifs d'habitant-es comme celui des P'tits Déj's à Flandre fournissent également un important service de transmission d'informations, d'orientation des publics, mais aussi de surveillance des plus vulnérables, comme nous l'avons évoqué précédemment. Autant de services économisés à l'action publique municipale et qui font des collectifs de nouveaux acteurs de la gestion des exilé-es avec lesquels la municipalité peut composer : d'après les estimations réalisées en janvier 2018 par trois collectifs parisiens distribuant des petits-déjeuners dans le nord-est de Paris, si leurs activités étaient réalisées par des salariées, cela coûterait plus de 275 000 € par an au gestionnaire²⁷⁸, pour servir environ 500 petits-déjeuners chaque jour²⁷⁹. Une économie forcément non négligeable pour les pouvoirs publics. Cette potentielle utilisation des collectifs a été dénoncée par plusieurs enquêté-es, soulignant l'attitude ambiguë de la Ville pour leur venir en aide :

« [...] ils [les élus locaux] ont besoin de gens comme nous, qui aident sur Paris, parce que si y'a pas de gens qui aident, y'aura quoi ? Des violences, des émeutes de la faim ! La mairie de Paris, elle a besoin de donner quelques miettes de notre côté, d'avoir des interlocuteurs dits valables et consciencieux comme nous qui vont faire le relais et calmer la misère sociale, pour pouvoir de l'autre côté ne pas faire de réelle politique d'accueil et d'aide »²⁸⁰

« [des agents de la Ville de Paris] nous disent : « nous on sait pas faire les petits déj', vous avez un vrai savoir-faire, c'est très paisible, on a envie de co-construire avec vous ». Et hop ! À notre première demande, on nous répond : « bah on trouve pas de local, on peut rien faire pour vous » [...]. À chaque fois finalement c'était « on va vous donner un coup de main », mais toujours du bout des lèvres. »²⁸¹

Ces témoignages mettent en lumière une forme d'action publique indirecte de la Ville qui a pu s'appuyer sur les activités des collectifs en les soutenant, matériellement ou seulement

²⁷⁷ Entretien réalisé à Paris dans les locaux d'Emmaüs Solidarité auprès d'Arielle, employée dans l'association, le 29/05/2018.

²⁷⁸ En incluant les salaires des employé-es, les denrées alimentaires et la location d'un espace de stockage.

²⁷⁹ D'après un document interne aux collectifs que nous avons pu consulter. Nous les en remercions vivement.

²⁸⁰ Entretien collectif réalisé à Paris auprès de Marianne et Sabine, membres du Collectif Audonien Solidarité Migrants, le 16/07/2019.

²⁸¹ Entretien réalisé à Paris auprès de Bernard, membre de Quartiers Solidaires, le 25/10/2018.

symboliquement lors de leurs échanges, parfois à demi-mot, et toujours loin des regards²⁸². Cela peut ainsi permettre à la Ville de mener une politique d'accueil à bas coûts, en termes de budget et d'image, sans avoir à se positionner ouvertement sur la scène politique tant ces gestes de soutien restent contenus.

À Barcelone, la Coordinadora Obrim Fronteres (COF) - une organisation inter-associative et collective rassemblant une cinquantaine d'entités catalanes agissant pour l'accueil des personnes migrantes - en est arrivée au même constat d'un remplacement des pouvoirs publics par les mobilisations de la société civile, notamment sur les questions de logement. Selon Antonio, un de ses représentant-es, la faible présence de personnes migrantes à la rue dans Barcelone s'explique par le fait qu'une majeure partie d'entre elles trouvent refuge au sein de leurs diasporas, dans des bâtiments vacants qu'elles occupent, ou bien chez des habitant-es solidaires. Cette situation d'invisibilisation des personnes exilées, en partie alimentée par le travail associatif et la solidarité des habitant-es, « a créé un conflit moral, idéologique ou politique » selon Antonio chez les organisations de la COF : « [...] parce que nous réglons le problème de l'État. C'est-à-dire que l'État ne voit pas qu'il y a beaucoup de gens qui vivent dans des conditions extrêmement précaires, et quand je dis l'État, je veux dire aussi la Mairie »²⁸³.

Les habitant-es peuvent ainsi constituer des ressources utiles pour légitimer et construire à bas coût des politiques publiques en devenir. Dans le cas des projets de « ville-refuge » de Paris et Barcelone, nous avons ainsi identifié deux stratégies principales d'instrumentalisation des habitant-es. À l'instar des associations, ces dernier-ères peuvent servir de caution pour légitimer la démarche « d'accueil » des municipalités, qui bénéficieraient dès lors du soutien de leurs administré-es. Un soutien qu'elles mettent en scène et qu'elles chercheraient à développer à la fois à travers la construction d'une image de leurs administré-es comme unanimement « accueillant-es », et à la fois via des politiques de sensibilisation et de participation citoyenne, qui ont finalement semblé plus symboliques qu'autre chose, tout particulièrement dans le bas barcelonais. Puis, les activités des collectifs et autres groupes d'habitant-es peuvent ensuite être indirectement récupérées par les municipalités pour éviter de prendre en charge une partie du problème qu'elles rencontrent sur leur territoire et ainsi réaliser une économie d'action publique. La situation décrite ici se rapproche alors d'une certaine forme « d'inaction publique » locale (Aguilera, 2017), laissant finalement la gestion de l'accueil des personnes migrantes dans la ville entre les mains d'acteurs non

²⁸² Dans le corpus de discours émis par Anne Hidalgo et son adjointe en charge de l'accueil des réfugiés Dominique Versini entre 2015 et 2018 - parus dans la presse, lors des débats des conseils municipaux, sur les réseaux sociaux ainsi que dans les communiqués de presse et la littérature grise produite par la Ville – et que nous avons rassemblés, il n'a jamais été fait mention de ces actes de soutien matériels envers les collectifs, quand cela est au contraire officialisé et mis en avant pour les associations.

²⁸³ Entretien réalisé en castillan en visioconférence auprès de Antonio, membre de la Coordinadora Obrim Fronteres, le 09/03/2021.

politiques, non publics : les associations et les habitant-es. Une question de nous allons dès lors approfondir dans le chapitre suivant.

Conclusion du chapitre 3

À travers ce chapitre, nous avons interrogé la place des échanges et des collaborations entre les municipalités et les acteurs de terrain - associations et habitant-es - en tant qu'éventuelles ressources pour les municipalités dans leurs projets de « villes-refuges ». Plus généralement, cela nous amène à questionner le rôle de ces acteurs de la société civile dans la constitution des arrivées de personnes exilées comme objet de politique municipale.

Ces acteurs participent alors à la construction de cette question en tant qu'objet de politique municipale en devenant des partenaires et des soutiens de celle-ci : via leur expertise, via la prestation de services qu'ils fournissent et via leur image et leur réputation qu'ils apposent au projet politique. Ils jouent un rôle direct dans la structuration d'une gestion municipale de la réception des personnes migrantes. En échangeant et en collaborant avec les municipalités, en participant à leurs politiques municipales de réception, ils font exister ces politiques, ils les matérialisent, les soutiennent et dès lors légitiment ce nouveau champ d'action publique locale, notamment servant de caution associative ou civique. Dans un contexte de manque de ressources cognitives, organisationnelles, mais aussi de légitimité politique, ces acteurs constituent une ressource indispensable pour les municipalités qui peuvent ainsi rapidement mettre en place une action publique locale, tout en élaborant leur image politique. En effet, au-delà de la construction d'une politique publique, les équipes municipales parisienne et barcelonaise n'hésitent pas à mobiliser ces acteurs à des fins instrumentales, pour légitimer leur projet politique de « ville-refuge », mais aussi réaliser des économies d'action publique.

Enfin, en contractant des partenariats de moyenne et longue durée, en s'engageant dans des financements pluriannuels, les municipalités travaillent à l'institutionnalisation de leurs politiques municipales de réception, en inscrivant ces dernières dans des réseaux d'acteurs stabilisés et sur le long terme. Le recours aux acteurs de terrain pour mettre en œuvre cette politique publique permet ainsi aux villes de sortir d'une simple régulation de l'urgence pour tendre vers un gouvernement local de ces enjeux d'asile et d'immigration.

Pour autant, les acteurs de la société civile n'entrent pas toujours dans des rapports de collaboration vis-à-vis des municipalités et peuvent conserver une démarche ouvertement critique, remettant en question le projet de la « ville-refuge ». Ces mobilisations contestataires et les rapports de force conflictuels qui en découlent entre acteurs de terrain et municipalités nous apparaissent comme tout autant déterminants dans la structuration des politiques municipales « d'accueil » et du positionnement de Paris et Barcelone face à cet enjeu politique, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant.

Chapitre 4

Prendre en charge les oublié·es de la « ville-refuge ».

Quand les mobilisations associatives et civiques révèlent les failles des politiques de réception

Dans le cadre des enjeux de réception des personnes migrantes à Paris et Barcelone depuis 2015, les associations et les groupes d'habitant·es solidaires n'ont pas tous ni toujours entretenus des échanges cordiaux et des collaborations avec les municipalités. Dans ces deux métropoles, les acteurs de la société civile se sont précocement et activement mobilisés dès le début de notre période pour dénoncer les mauvais traitements subis par les personnes exilées et sommer les équipes municipales d'agir en faveur de l'accueil des migrant·es qui se trouvaient à la rue en 2015 à Paris ou qui étaient censé·es arriver prochainement à Barcelone. Ces mobilisations ont perduré et se sont réorganisées, certaines se sont éteintes et d'autres sont apparues, en réponse aux évolutions migratoires locales, mais aussi vis-à-vis des politiques publiques – nationales et municipales – mises en œuvre pour répondre au problème public de la « crise des réfugiés ». Dans quelles mesures les mobilisations – critiques - de la société civile ont-elles été structurées par les politiques de réception et de gestion des exilé·es appliquées à l'échelle locale ? Que révèlent-elles de ces politiques et comment ont-elles cherché à y répondre ?

La question que nous posons dans ce chapitre nous amène à interroger la manière dont les politiques publiques construisent le rapport des groupes sociaux et des individus au politique, orientent leurs mobilisations, mais également comment ces derniers peuvent façonner les politiques publiques en retour. Ces questionnements s'inscrivent dans le cadre de recherche proposé par Paul

Pierson à propos des *policy feedbacks*. De manière très générale, les *policy feedbacks* désignent la manière dont les politiques publiques produisent des effets sur les populations auxquelles elles s'adressent, via des processus incitatifs – *incentive effects* – ou en jouant sur la représentation du politique que se font ces populations – *interpretive effects* (Pierson, 1993 : 626). Paul Pierson insiste alors sur les interactions entre groupes sociaux – ou groupes d'intérêts – et politiques publiques : « *If interest groups shape policies, policies also shape interest groups. The organizational structure and political goals of groups may change in response to the nature of the programs they confront and hope to sustain or modify* » (Pierson, 1993 : 598). Alexis Spire met cependant en garde contre un risque « d'illusion scholastique à penser que les représentations se forment et se déforment au gré des messages envoyés par les pouvoirs publics et qu'elles peuvent en retour contribuer à modifier l'équilibre des forces en présence dans le champ politique » (Spire, 2016 : 151), simplement parce que les gouverné-es ne sont pas toujours conscient-es des politiques publiques qui les visent. Dès lors, il propose d'intégrer la notion des *policy feedbacks* dans un cadre problématique plus large prenant en compte une multiplicité d'expériences pratiques et ordinaires de l'État, afin « d'étudier dans un même mouvement les effets des discours et des interactions que produisent les institutions étatiques sur les populations qu'elles encadrent » (Spire, 2016 : 152). Or dans notre cas, nous ne nous intéressons pas aux principaux publics cibles de ces politiques - les migrant-es - mais à celles et ceux qui leur viennent en aide et se confrontent pour eux à l'État et aux institutions politiques et administratives. Notre perspective invite dès lors à percevoir que la question des *policy feedbacks*, et plus généralement des rapports ordinaires au politique, ne se pose pas que pour les gouverné-es des politiques publiques : ces dernières structurent également le rapport au politique de tout un ensemble d'acteurs qui gravitent autour des publics cibles, tout particulièrement dans le cas des politiques sociales adressées aux personnes démunies qui sont dès lors souvent accompagnées et représentées par de nombreuses associations et différent-es professionnel·les – assistant-es sociaux, avocat-es spécialisé·es, etc. Nous estimons que le rapport au politique de ces groupes est également directement façonné par ces politiques publiques dont ils ne sont pourtant pas la cible directe.

Les mobilisations de la société civile peuvent alors être appréhendées à la fois comme produites et façonnées par les politiques de réception et de gestion exilé-es, mais aussi comme des facteurs structurant et orientant ces politiques publiques.

Nous verrons dans un premier temps que les mobilisations critiques des acteurs de terrain poussent les villes à prendre en charge ce problème, exercent une pression sur le pouvoir municipal pour sortir d'une gestion de l'urgence qu'elles dénoncent et cela de manière toujours plus conflictuelle et politisée. Nous insisterons ici sur la dimension dynamique et processuelle du rapport à la puissance publique et des jugements associés : au début de notre période d'enquête, c'est principalement l'absence de politique publique - notamment étatique - qui mène aux mobilisations et concentre les reproches et les réclamations des acteurs de la société civile - *no policy creates new*

*politics*²⁸⁴; puis à ce défaut de politique s'ajoutent des mesures de prise en charge des publics migrants fortement critiquées par ces mêmes groupes et qui vont dès lors (ré-)orienter leurs mobilisations vers des formes plus politisées et plus ouvertement contestataires - *new policies create new politics*. Tout au long de ce chapitre, nous porterons notre attention sur les « répertoires normatifs » (Lascoumes & Bezes, 2009) et moraux constitués par ces groupes pour juger l'activité politique : il s'agit des « principes de classification, des catégories et des arguments » (Lascoumes & Bezes, 2009 : 111) - notamment légaux - mobilisés par ces acteurs pour « définir les devoirs et les marges d'action qu'ils attribuent aux gouvernants quand il s'agit de justifier leurs conduites, de les critiquer, voire de dénoncer certains comportements jugés abusifs » (Lascoumes & Bezes, 2009 : 111).

Au-delà de la contestation des politiques « d'accueil », ces organisations de la société civile s'organisent pour compenser les manquements des pouvoirs publics et le non-accueil qui en découle. La seconde partie du chapitre visera à interroger le cas des mouvements d'habitant-es solidaires, dont les actions se sont développées spécifiquement en réaction aux insuffisances du système de réception des personnes migrantes et qui mettent donc en lumière, par contraste, le caractère bricolé et les insuffisances des politiques de gestion des exilé-es. Cette seconde partie sera ainsi le lieu d'une analyse du rôle des politiques publiques – ou plutôt de l'inaction publique – dans la structuration des mobilisations citoyennes.

²⁸⁴ Nous reprenons et détournons ici l'expression de E. Schattschneider : « *new policies create new politics* » (Schattschneider, 1935 : 288).

1. Pousser les villes à prendre en charge la réception des exilé·es

Les mobilisations des acteurs de terrain et des habitant·es constituent un facteur déterminant dans l'apparition et la structuration d'un nouveau champ d'action publique proprement municipal, en ce que ces mouvements, fondamentalement ancrés dans le territoire, exercent une pression qui cible particulièrement le pouvoir local et s'adressent directement aux municipalités qu'ils désignent comme co-responsables de cet enjeu, aux côtés de l'État. Ces mobilisations poussent non seulement à la mise sur l'agenda municipal de « l'accueil » des personnes exilées, mais tentent également d'orienter les politiques publiques vers un modèle de réception fonctionnel et durable, et non vers une gestion court-termiste de l'urgence. Ces pressions de la société civile se sont matérialisées par une mobilisation importante et précoce des Parisien·es et des Barcelonais·es dans l'espace public (1.1) et par le développement d'un plaidoyer critique des acteurs de terrain (1.2) que nous allons développer.

Tout au long de ce chapitre, nous questionnerons certes comment ces mouvements ont cherché à orienter les politiques municipales – et nationales - de réception des personnes migrantes, mais aussi comment ces mêmes politiques ont façonné ces mobilisations, en mettant en lumière l'évolution de la posture des acteurs de terrain, toujours plus politisés et critiques vis-à-vis des pouvoirs publics au fur et à mesure des années.

1.1. Quand la société civile sort dans la rue

Au sein des deux métropoles observées, nous avons remarqué une importante mobilisation citoyenne entre 2015 et 2017, qui s'est ensuite quelque peu essoufflée, mais aussi recomposée sous d'autres formes. Ces mobilisations dénonçaient l'insuffisante prise en charge des personnes migrantes et l'urgence humanitaire qui se jouait autant à l'échelle locale, nationale, qu'europpéenne. Elles s'adressaient ainsi certes à l'ensemble des échelons politiques, mais sollicitaient particulièrement les équipes municipales de leur ville, plus accessibles que les ministères ou les institutions européennes. Nous souhaitons revenir dans cette sous-partie sur l'évolution de ces mobilisations pro-accueil pour comprendre comment la pression exercée par les habitant·es sur les municipalités s'est manifestée en actes. Différents indicateurs nous permettent de mesurer et de qualifier l'évolution de ces mobilisations parisienne et barcelonaise, tels que l'apparition et la disparition de nombreux collectifs d'habitants liés aux enjeux d'hospitalité, l'organisation de manifestations et leurs nombres de participant·es, les propositions de bénévolat envoyées aux services municipaux ou encore les échanges entre les municipalités et les habitant·es. Tout en ayant pour point commun une intense mobilisation des habitant·es dès 2015 ensuite devenue plus discrète, Paris et Barcelone constituent deux modèles différents de mise en œuvre de plaidoyer citoyen : dans la capitale française, la

mobilisation des administré-es s'est manifesté par une multiplication de petites initiatives, limitées en termes de nombre de participant-es et de répartition géographique dans la ville, mais exerçant une pression importante et continue sur les pouvoirs publics (1.1.1); dans la capitale catalane, les habitant-es se sont mobilisés beaucoup plus massivement et sur l'ensemble du territoire de la ville, mais sur un temps beaucoup plus court, entraînant une dilution rapide de la pression exercée sur les pouvoirs locaux (1.1.2).

1.1.1. Paris : une mobilisation (dé-)limitée, mais concentrée

Dans la capitale française, les mobilisations de la population locale se sont matérialisées à travers la création de nouvelles associations et organisations d'habitant-es non structurées en association officielle, souvent appelés « collectifs »²⁸⁵. Parmi les associations, on pourra penser au BAAM par exemple, qui propose des cours de langue et un accompagnement juridique aux migrant-es, ou encore l'association Thot, qui dispense une formation diplômante en langue française pour les personnes exilées. Des associations toutes deux créées en 2015, en réaction aux campements, et tout particulièrement à l'évacuation de l'occupation de l'ancien lycée Jean Quarré en ce qui concerne la fondation du BAAM. Côté habitant-es, nous avons recensé une trentaine de collectifs spécifiquement dédiés au premier accueil des personnes exilées, organisant des distributions alimentaires, de matériel de première nécessité, ou venant en aide de quelque manière aux personnes nouvellement arrivées sur le territoire parisien et souvent démunies face à la saturation du système d'accueil. Tous ces collectifs sont apparus entre 2015 et 2021, mais la très grande majorité d'entre eux sont nés entre 2015 et 2017 au moment où les campements étaient particulièrement visibles dans l'espace public et lorsque la « crise des migrants » était un thème récurrent des différents médias. Ce type d'initiatives des habitant-es ont surpris les élu-es qui n'étaient pas habitué-es à ce genre d'organisations citoyennes : « ils répondent aux besoins quoi, comme ça spontanément et ça se perpétue, [...] c'est un vrai truc nouveau » témoigne Solange, adjointe à la mairie du 19^e arrondissement. Plusieurs de ces organisations d'habitant-es ont particulièrement sollicité les pouvoirs publics locaux pour pousser ces derniers à prendre en charge les populations migrantes, entretenant des interactions parfois virulentes contre eux, comme le souligne l'adjointe à la maire de Paris, Dominique Versini, lors du Conseil municipal de mars 2017 : « Dans toutes ces opérations [d'accueil], les Parisiens nous ont poussés, nous ont engueulés, mais ont été solidaires toujours, et l'on peut être fier à Paris d'avoir ces habitants qui assument cette question de ville-refuge »(Conseil municipal et départemental de Paris, 2017). Solange, quant à elle, rapporte « avoir pris » avec les collectifs, notamment au début de l'occupation du lycée Jean Quarré où elle se « faisai[t] clairement insultée » par ces derniers. L'extrait suivant témoigne particulièrement du plaidoyer exercé par ces groupes d'habitants sur les élu-es :

²⁸⁵ Une analyse détaillée des collectifs parisiens et barcelonais, de leurs spécificités et de leurs organisations, sera développée dans la seconde partie du chapitre.

« Ah les collectifs ... Moi c'était ma hantise à un moment, j'en avais marre de me faire engueuler. [...] Les collectifs d'habitants c'est des collectifs qui, quand ils ont l'oreille d'un élu, ils déversent, ils déversent, ils déversent. Ils s'attendent à ce que tu sois omnipotent et que t'aies toutes les ficelles, mais t'as envie de leur dire « hep hep hep ! Je suis une petite élue d'arrondissement, on va se calmer, c'est pas moi qui ait signé le règlement Dublin, je t'explique, voilà, on est bien d'accord ». [Prend une voix aigüe pour imiter les collectifs] « Ouais, mais tu fais rien ! ». Ah putain ! [lève les bras au ciel]. Ou c'était des gens des petits-déj' qui me reprochaient beaucoup de pas être là tous les matins sur le campement. Enfin juste j'ai un boulot quoi les amis, et j'ai pas besoin d'être tous les matins sur les campements, ça va rien changer. Mais du coup on y allait tous régulièrement, tous, y'avait un élu qui passait tous les jours, souvent le maire, ma collègue des affaires sociales ».²⁸⁶

Cette pression citoyenne, ressentie par l'ensemble des élu-es et du personnel de la Ville de Paris interrogé, restait celle d'un petit nombre de collectifs, les mêmes noms revenant dans les entretiens, comme Solidarité Migrant Wilson, les P'tits Déj's à Flandre, La Chapelle en lutte, ou encore Quartiers Solidaires. Sur l'ensemble des habitant-es de Paris, et même du quart nord-est, la mobilisation de ces dernier-ères restait globalement limitée, comme le rappelle Solange à propos du 19e arrondissement : « [...] l'immense majorité des habitants du 19e ne savent pas ce qu'il se passe, c'est trois lignes d'infos sur France Inter, ça mobilise beaucoup les gens micro-localement, mais globalement non, ça mobilise pas énormément ». Une remarque qui nous semble également valoir pour le 18e et le 10e arrondissement, et qui correspond aux observations faites sur le terrain, attestant du lien entre proximité physique des campements vis-à-vis des habitant-es et mobilisation de ces dernier-ères²⁸⁷.

Ces collectifs, au départ nombreux et nés sur un intervalle de temps très restreint, ont progressivement disparu pour la grande majorité, du moins sont-ils devenus inactifs, ne donnant pas de signe de vie sur les réseaux sociaux et n'ayant plus ou très peu d'interaction avec les principales autres structures associatives et citoyennes actives auprès des migrants. Les pouvoirs publics locaux indiquent avoir observé une nette baisse du nombre de collectifs d'habitants : « [...] avant y'en avait beaucoup plus, y'avait des collectifs très structurés, beaucoup d'échanges, de réunions avec eux, mais plus autant maintenant »²⁸⁸; « sur la suite des événements, on a moins vu les collectifs »²⁸⁹. Petit à petit, ces mobilisations se sont en effet essouffées, à mesure que la question migratoire prenait moins de place dans l'espace médiatique et que les campements étaient repoussés vers la périphérie de Paris,

²⁸⁶ Entretien réalisé dans les locaux de la mairie du 19eme auprès de Solange, adjointe au maire du 19e arrondissement de Paris, le 31/05/2018.

²⁸⁷ Comme nous le verrons dans la seconde partie du chapitre, les caractéristiques sociales des personnes mobilisées – majoritairement issues de classes moyennes et supérieures, avec un capital culturel et une socialisation politique relativement importants - constituent également des facteurs explicatifs du caractère restreint de ces mouvements au sein d'arrondissements populaires.

²⁸⁸ Entretien réalisé à Paris auprès de Nathanaël, employé à l'UASA, le 05/03/2019.

²⁸⁹ Entretien réalisé auprès de Solange, adjointe au maire du 19e arrondissement de Paris, le 31/05/2018.

dans des zones grises de l'espace public - sous les ponts, sous les échangeurs, sur des talus au bord du périphérique - et non plus sur les trottoirs aux pieds des habitations.

En dehors des collectifs d'habitant-es, les manifestations et les rassemblements publics ont constitué une seconde forme de mobilisation citoyenne. Certaines de ces initiatives étaient proprement parisiennes - comme par exemple un appel à rassemblement devant la Préfecture de police de la Porte de Clignancourt en mai 2016 - quand d'autres relevaient de mouvements nationaux - tels que la marche solidaire pour les migrant-es allant de Vintimille à Londres en passant par Paris, au mois de juin 2018. Ces mobilisations ont été particulièrement importantes en 2018, car il s'agissait du moment du calendrier politique où le projet de loi « Asile et immigration » a été discuté à l'Assemblée nationale puis au Sénat. Associations et organisations citoyennes ont alors multiplié les tables-rondes, les cafés-débats, mais aussi les appels à mobilisation auprès des habitant-es pour s'opposer au vote de ce projet de loi, vivement critiqué par de nombreux acteurs associatifs et institutionnels, comme le Défenseur des droits ou la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) (Amnesty International France, 2018 ; Baumard, 2018a, 2018b ; Chenel, 2018 ; La Cimade, 2018). De manière générale, les manifestations et rassemblements publics ont été de tailles très variables : 8 500 personnes ont participé à la manifestation du 06 septembre 2015, selon les chiffres de la Police (AFP-BFMTV, 2015) ; 3 300 personnes à celle du 21 février 2018, selon les organisateurs²⁹⁰ ; ou encore 1 000 personnes en juin de la même année (Hullot-Guiot, 2018). Lors des trois manifestations auxquelles nous avons pu participer en 2018, les participant-es étaient principalement blanc-hes, entre 30 et 60 ans, avec une majorité de personnes d'une quarantaine d'années, parfois venues en famille avec leurs jeunes enfants, et une relative parité femmes-hommes semblait ressortir des cortèges. À chaque manifestation, des collectifs de personnes migrantes étaient présents, notamment la Coordination des Sans-Papiers 75 (CSP 75), mais aussi des représentant-es d'autres causes militantes, comme en témoignent les drapeaux LGBTQIA+ présents sur la troisième photographie ci-dessous, soulignant une convergence des luttes entre ces mouvements et une proximité en termes de caractéristiques sociales entre ces milieux militants.

²⁹⁰ D'après le témoignage de deux membres du BAAM lors de notre entretien le 27/03/2018.



Photographies 3 et 4 : Manifestation du 21 février 2018, Place Saint-Michel à Paris. Photographies personnelles de l'auteur.



Photographie 5 : Manifestation du 15 avril 2018, Place du Président Édouard Herriot à Paris. Photographie personnelle de l'auteur.

Entre 2015 et 2020, la mobilisation des Parisien·nes en faveur de la réception des migrant·es a finalement été limitée en termes de nombre de personnes investies, tant dans les collectifs, que lors de manifestations publiques, par rapport au nombre d'habitant·es que compte la capitale²⁹¹, et comparativement à d'autres villes comme Barcelone. Cependant, malgré la baisse du nombre de collectifs existants et la timidité des événements publics, les habitant·es investi·es ont été et restent très actifs et maintiennent une pression continue sur les pouvoirs publics locaux, en s'adressant directement à des interlocuteurs spécifiques au sein des institutions, afin d'infléchir les politiques locales d'accueil. Nous avons donc à faire à une forme de mobilisation limitée numériquement et géographiquement, mais particulièrement concentrée sur un petit nombre d'acteurs et active. Par ailleurs, comme nous l'avons abordé dans le chapitre précédent, des Parisien·nes ont également sollicité les pouvoirs locaux pour réclamer un éloignement des migrant·es en bas de chez elleux. Ces mobilisations jouent également dans la mise sur l'agenda municipal de la question de « l'accueil » et dans le besoin de la municipalité d'organiser une réponse en termes d'action publique locale pour résoudre cet enjeu. Mais elles ont été bien plus discrètes dans l'espace public et plus minoritaires que les mobilisations « pro-refuge », d'après la majorité des enquêté·es rencontrés, tant au sein de la Ville de Paris que dans les organisations de la société civile.

1.1.2. Barcelone : une mobilisation massive, mais diffuse

La situation observée à Barcelone se rapproche de la situation parisienne sur différents points. Comme dans la capitale française, les habitant·es barcelonais·es ont commencé dès 2015 à se manifester auprès de la municipalité, afin que celle-ci prenne en charge les demandeur·ses d'asile et les réfugié·es qui se présentaient aux portes de l'UE. Selon un responsable du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, l'*Ajuntament* avait reçu « des centaines et des centaines de messages » de citoyen·nes, avant que le Conseil municipal n'annonce sa politique d'accueil à l'automne 2015²⁹². Une employée de la *Federació Catalana de Voluntariat Social (FCVS)* - une plateforme qui rassemble les demandes de bénévolat des Catalan·es - le décrit comme une « avalanche d'offres de la population en général »²⁹³. Une telle mobilisation citoyenne pour la cause des demandeur·ses d'asile et des réfugié·es était inédite, au moins depuis les années 1980 et les arrivées des personnes fuyant les dictatures d'Amérique du

²⁹¹ Intra-muros, la ville comptait 2 228 409 habitant·es en 2015 (INSEE, 2017). La plus importante manifestation en termes de participant·es que nous ayons relevée semble être celle du 06 septembre 2015, avec 8 500 à 10 000 personnes, selon les estimations de la Préfecture ou celle des organisateurs. Sur la quinzaine d'autres manifestations recensées entre 2015 et 2020 au sujet de l'accueil des personnes exilées, rares sont celles à avoir dépassé 1 500 à 2 000 personnes.

²⁹² Entretien réalisé dans les locaux de l'*Ajuntament* de Barcelone auprès de Ignasi Calbó et Pablo Peralta, respectivement directeur et responsable de la sensibilisation et de la participation citoyenne au sein de l'équipe *Barcelona Ciutat Refugi* de l'*Ajuntament*, le 04/10/2018.

²⁹³ D'après les réponses à un questionnaire que nous avons envoyé à FCVS et auquel une responsable technique de la Fédération a répondu le 19/10/2020.

Sud. Cela viendrait, selon Ramon Sanahuja, d'un changement de « l'image du réfugié » au sein de la population catalane, désormais perçue comme « proche » d'elle :

« Jusqu'en 2015, le nombre de demandes d'asile en Espagne était ridicule pour un pays de 45 millions d'habitants. Tout a changé à partir de 2015, avec le conflit syrien, qui a été très visible aux yeux des citoyens, avec l'image du réfugié. Avant, il n'y avait pas eu une telle représentation imagée du réfugié. On connaissait le réfugié irakien, afghan, mais il n'y en avait aucun en Espagne. La Syrie est différente, car c'est un pays qui touche la Méditerranée, c'est de l'autre côté de la Méditerranée, c'est plus proche et je crois que les images de bombardements, de guerre en Syrie ont beaucoup atteint la société. Du coup, la population s'est sensibilisée et a mis la pression, elle a attiré l'attention, avec plein d'initiatives, « ta maison est ma maison », « nous voulons accueillir, nous voulons accueillir, nous voulons accueillir »²⁹⁴. »²⁹⁵

Comme à Paris, des collectifs d'habitant-es spécifiquement mobilisés sur ces questions de réception des personnes exilées voient le jour à partir de 2015 et se multiplient au cours des deux années qui suivent, tels que Barri Obert Gracia, Sarria Sant-Gervasi Refugi ou encore Refugees Aid Barcelona. Ces mobilisations étaient aussi appelées « plateformes citoyennes » ou « réseaux de citoyens » - *plataforma ciutadana* ou *red ciutadana*.

À côté des organisations d'habitant-es, les manifestations et les rassemblements publics ont été des formes de mobilisations particulièrement utilisées dans le répertoire d'action des Barcelonais-es. Au début de notre période d'enquête, d'importantes manifestations en faveur de l'accueil ont eu lieu à Barcelone. Pour la journée mondiale des réfugiés, le 19 juin 2016, entre 9 000 et 40 000 personnes²⁹⁶ se seraient rassemblées dans la ville pour réclamer l'arrivée des réfugiés que l'Espagne s'était engagée à recevoir au regard de la politique des quotas un temps proposée par l'UE. La plus grande manifestation enregistrée reste celle du 21 février 2017 : entre 160 000 personnes selon la Guardia Urbana et 500 000 personnes selon les organisateurs, ont défilé dans les rues de la capitale catalane à la fin de la campagne de sensibilisation « *Casa nostra, casa vostra* », faisant de cette manifestation la plus importante d'Europe en faveur de l'accueil des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es en nombre de participant-es (La Vanguardia, 2017a). Le premier cortège de cette manifestation était notamment composé de nombreuses personnes migrantes, parfois regroupées dans des organisations, telles que le Sindicato Popular de Vendedores Ambulantes. En plus des habitant-es se sont également jointes à la manifestation des institutions comme l'*Ajuntament* de Barcelone, et différentes ONG, telles qu'Amnesty International.

²⁹⁴ Par ces expressions – « *tu casa es mi casa* » et « *queremos acoger* » dans la langue originale de l'entretien - Ramon Sanahuja reprend les slogans des mobilisations citoyennes et notamment de la manifestation de février 2017, souvent prononcées en catalan : « *casa nostra, casa vostra* » et « *volem acollir* ».

²⁹⁵ Entretien réalisé en castillan en visioconférence à Barcelone auprès de Ramon Sanahuja, le 13/11/2020.

²⁹⁶ Des estimations communiquées respectivement par la police municipale - la Guardia urbana - et les organisateurs (Diari de Terrassa, 2016).



Photographie 6 : Manifestation du 18 février 2017 sur la Via Laietana à Barcelone. Crédits : Artur Rabell



Photographie 7 : Affiche reprenant l'un des principaux slogans de la manifestation, « Plus d'excuses, accueillons maintenant », le 18 février 2017 à Barcelone. Crédits : Medol

Cette manifestation a marqué les esprits par son ampleur, notamment en remplissant largement la Via Laietana, l'une des plus grandes artères de la ville. Son succès s'explique par la mise en œuvre d'une longue campagne de sensibilisation en amont, via une stratégie de communication particulièrement active dans les principaux médias et chaînes de télévision catalans durant les mois qui ont précédé ce rassemblement. Les organisateur-rices, l'association Casa nostra, Casa vostra, étaient en effet issu-es du milieu journalistique et de la communication, et avaient ainsi un certain capital relationnel et un savoir-faire pour transmettre efficacement leur message. Au-delà de la

manifestation, le succès de leur campagne se mesure également via leur manifeste, qui a réuni plus de 120 000 signatures de personnes demandant aux pouvoirs publics d'accueillir plus et mieux les personnes migrantes. Des milliers de banderoles « *Casa nostra, casa vostra* » ou « *Volem acollir* » ont également été vendues par l'association quelques temps avant la manifestation, afin que les habitant-es puissent les accrocher à leurs balcons pour afficher leur soutien en faveur de l'accueil des personnes migrantes. Quatre ans plus tard, certaines de ces banderoles étaient toujours suspendues aux fenêtres.



Photographie 8 : Banderole « *Casa nostra, casa vostra. #Volemacolir* » accrochée à une fenêtre d'habitation dans le quartier de la Barceloneta en février 2021. Photographie personnelle de l'auteure.

Puis, à l'instar des mobilisations parisiennes, ces mouvements d'habitant-es se sont aussi progressivement essoufflés avec le temps. Lors de nos différents terrains d'enquête à Barcelone entre 2018 et 2021, il a été très difficile de rencontrer des membres de ces organisations, tout simplement parce que beaucoup d'entre elles n'étaient plus actives, nos demandes d'entretien et nos propositions de participation bénévole restant sans réponse. Cette baisse de la mobilisation des Barcelonais-es a été directement ressentie par les différents acteurs de l'accueil des personnes migrantes. D'après la FCVS, les demandes de bénévolat envoyées par les habitants et reçues par cet organisme ont « considérablement diminué »²⁹⁷ dès 2017 : entre 2016 et le 19 octobre 2020, la FCVS a reçu 1 340 réponses au formulaire mis en place par cette structure pour recenser les habitants souhaitant

²⁹⁷ D'après les réponses à un questionnaire que nous avons envoyé à FCVS et auquel une responsable technique de la Fédération a répondu le 19/10/2020.

participer à l'accueil des personnes exilées. Des réponses finalement assez timides comparativement au nombre de personnes dans les manifestations ou aux « centaines et centaines » de messages reçus par la municipalité dont parlaient Ignasi Calbó et Pablo Peralta lors de notre entretien. Pour Miguel de la Creu Roja, qui avait été très sollicité dès 2015 par des habitant-es qui souhaitaient s'investir dans l'accueil, cette diminution de l'activité des initiatives citoyennes s'expliquerait par une baisse de la sensibilité de l'opinion publique face à cette question, éclipsée par les tensions politiques entre la Catalogne et le pouvoir central :

« - [Miguel] Ces collectifs ils étaient super actifs il y a deux ans, très très actifs, ils faisaient plein de réunions, rassemblaient plein de gens, et puis là plus grand chose.
- [Enquêtrice] *Pourquoi selon toi ?*
- [Miguel] Je sais pas, je pense que ça s'est un peu dégonflé, tu vois, par rapport à l'opinion publique, les réfugiés pendant très très très longtemps on en parlait tout le temps, dans les médias, les journaux, dans les groupes d'amis. C'était un sujet qui concernait vraiment tout le monde, tous les espaces de la vie politique et sociale. Puis petit à petit, ça a commencé à perdre un peu de présence, y'a la question de l'indépendance qui est arrivée et les priorités ont un peu changé. Donc c'est un peu pour ça que ces gens [...] ont perdu un peu de force. »²⁹⁸

Une analyse partagée par un membre de l'équipe Barcelona Ciutat Refugi de l'*Ajuntament*²⁹⁹, deux membres du collectif Sarria Sant Gervasi Refugi³⁰⁰, et par un représentant de la plateforme Coordinadora Obrim Fronteres (COF)³⁰¹ qui regroupe notamment certains collectifs de quartier de la première heure devenus depuis inactifs - comme Barris Refugi.

En conclusion, Paris et Barcelone ont toutes deux connu d'importants mouvements de mobilisation de leurs populations au début de notre période d'enquête. Face à l'importante médiatisation des arrivées de personnes exilées aux portes de l'Europe, à des images choquantes comme la photographie d'Aylan, l'enfant syrien de 3 ans mort noyé et retrouvé sur une plage grecque, et face à la multiplication de campements au cœur de la ville dans le cas parisien, de nombreux habitant-es de deux métropoles étudiées se sont à la fois tourné-es vers les municipalités pour réclamer une meilleure prise en charge de ces publics et à la fois vers leurs propres quartiers, pour s'organiser entre elleux, à l'échelle micro-locale. Ces mobilisations nées en réaction face à la situation migratoire européenne et ses impacts à l'échelle locale se sont nettement matérialisées à travers la naissance de nombreux collectifs d'habitant-es et via la multiplication de manifestations,

²⁹⁸ Entretien réalisé en français à Barcelone dans les locaux de la Creu Roja auprès de Miguel, employé de l'association, le 03/10/2018.

²⁹⁹ Entretien réalisé en castillan à Barcelone auprès de Esteban, technicien de la Direction de l'immigration et du refuge et membre de l'équipe municipale *Barcelona Ciutat Refugi*, le 13/10/2020.

³⁰⁰ Entretien réalisé en castillan à Barcelone chez Carolina et Marco, membres du collectif Sarria Sant Gervasi Refugi, le 08/10/2020.

³⁰¹ Entretien réalisé en castillan en visioconférence auprès de Antonio, membre de la Coordinadora Obrim Fronteres, le 09/03/2021.

particulièrement suivies à Barcelone. La principale différence entre ces deux cas métropolitains tient à l'étendue numérique et géographique de ces dynamiques. Du côté parisien, les mobilisations restent celles d'un petit nombre d'habitant-es, agissant dans des espaces assez restreints à l'échelle de la ville et précisément délimités. Mais ces dernier-ères sont cependant très actifs dans leurs actions et dans leur plaidoyer auprès de la municipalité qu'ils sollicitent directement et presque quotidiennement. À l'inverse, le cas de Barcelone correspond à une mobilisation citoyenne beaucoup plus diffuse dans l'ensemble de la ville, moins localisée et beaucoup plus massive numériquement. Une large diffusion qui s'est traduite par un essoufflement assez rapide de ces mobilisations, différents acteurs de terrain, associatifs comme institutionnels, témoignant ne plus vraiment avoir d'interactions avec ces organisations citoyennes dès 2018.

1.2. Le plaidoyer critique des acteurs de terrain : politisation et conflictualisation croissante des rapports de force entre acteurs de terrain et pouvoirs publics

En parallèle des mobilisations d'habitant-es que nous venons d'analyser, les acteurs de terrain organisés - associations et mouvements de soutien aux exilé-es - poussent également les villes à prendre en charge la réception de ces publics, et tentent d'orienter les politiques municipales « d'accueil », en développant un plaidoyer critique de la situation et du positionnement des pouvoirs publics. Cette sous-partie vise ainsi à interroger à la fois les stratégies d'orientation des politiques publiques mises en œuvre par ces organisations, mais aussi l'effet de ces politiques sur la structuration de leur plaidoyer. Sur nos deux terrains, nous avons en effet remarqué le développement d'une dynamique de revendication de plus en plus ouvertement contestataire, n'hésitant pas à parfois entrer des rapports de force musclés vis-à-vis des pouvoirs publics. Nous allons observer dans un premier temps comment ces organisations se réapproprient les éléments de discours des municipalités (1.2.1), pour mieux en dénoncer l'ambiguïté (1.2.1.1) et quels plaidoyers discursifs elles mettent en place (1.2.1.2). Puis nous verrons comment a évolué le répertoire d'actions de ces organisations qui, en passant d'une mobilisation humanitaire à des confrontations politiques, ont vu leurs modes de revendication changer dans les pratiques (1.2.2). Au-delà des extraits d'entretiens et des observations participantes, nous souhaitons mettre en avant deux types de matériaux spécifiques³⁰² dans cette sous-partie : les publications sur les réseaux sociaux - textes,

³⁰² À différents moments du doctorat, des distances ont dû être prises vis-à-vis du terrain : impossibilité technique et financière de résider à Barcelone, confinements successifs pendant la pandémie de Covid 19. Les productions iconographiques et numériques via les réseaux sociaux se sont révélées être des « instruments de collecte des informations » (La Rocca, 2007) heuristiquement riches et adaptées à ces conditions d'enquête.

photos et vidéos -, ainsi que les images - banderoles, collages, affiches, tags - produites par les associations et les habitant-es pour contester la réalité de l'accueil à l'échelle locale.

1.2.1. Réappropriation critique de l'économie morale de « l'hospitalité »

Très schématiquement, un projet urbain comporte deux grandes dimensions : discursive - valeurs, imaginaire politique, proposition de société - et pratique - traduction des aspects discursifs dans une ligne d'action publique locale (Pinson, 2006, 2009a). Sur nos terrains, la dimension discursive a pris la forme d'une « économie morale » de l'hospitalité (Fassin, 2009, 2010; Fassin & Eideliman, 2012) : les municipalités de Paris et Barcelone ont développé tout un système d'émotions et de valeurs attachées à leurs projets « d'accueil » des personnes migrantes et ont cherché à le rendre « dominant, légitime et évident » (Fassin & Eideliman, 2012 : 12) dans le contexte migratoire du milieu des années 2010, afin de fédérer le plus grand nombre d'acteurs autour d'elles (Pinson, 2005). Seulement, les capacités mobilisatrices de cette rhétorique municipale d'hospitalité ont des limites. Comme Didier Fassin et Jean-Sébastien Eideliman, nous souhaitons questionner ici comment les projets de « villes accueillantes » et les discours moraux associés ont été « subi[s], utilisé[s], combattu[s], réapproprié[s], relayé[s], concurrencé[s] par différents groupes sociaux » (Fassin & Eideliman, 2012 : 12), comme les associations et les mouvements d'habitant-es. Nous avons alors rapidement remarqué que nombre de ces acteurs étaient particulièrement critiques vis-à-vis de leur municipalité et de ses intentions d'hospitalité, surtout du côté parisien. Ces organisations procèdent à la fois à une dénonciation critique des ambitions affichées des politiques « d'accueil », mettent en lumière le hiatus entre « l'hospitalité » annoncée et l'hostilité observée dans la ville (1.2.1.1) et proposent un autre registre de « l'accueil », une autre économie morale (1.2.1.2).

1.2.1.1. Dénoncer « l'hypocrisie » des politiques « d'accueil »

Dans la capitale catalane, rares ont été les interlocuteurs à ouvertement critiquer l'*Ajuntament* et son projet de réception lors des entretiens menés sur place. Nous avons vu dans la partie précédente que la municipalité semblait entretenir d'assez bonnes relations de coopération avec les entités associatives et citoyennes. Pourtant, une parole critique s'exprime très clairement sur la scène publique, essentiellement du côté des habitant-es. Plusieurs collectifs et mouvements de soutien aux exilé-es dénoncent ouvertement les manquements de l'*Ajuntament* - mais aussi de la Generalitat - dans l'accueil des nouveaux et des nouvelles arrivant-es à Barcelone. Le réseau Acogida Digna - un réseau citoyen national actif à Barcelone - décrit ainsi la situation dans la capitale catalane en septembre 2018 : « Alors que nous préparons des réceptions médiatiques pour des navires comme l'Open Arms et l'Aquarius et que nous nous autoproclamons le titre de ville-refuge ou République

accueillante, des centaines de personnes arrivent dans la ville [depuis la frontière sud] [...]. De nombreuses personnes sont exclues de cette première phase d'accueil et se retrouvent à la rue » (Red Acogida Digna, 2018). Les auteur-es mettent ici en évidence une forme de non-accueil des migrant-es - difficultés d'accès à la première phase d'accueil et sans-abrisme - et montrent alors les limites des statuts « autoproclamés » de « ville-refuge » pour Barcelone, ou de « République accueillante » pour la Catalogne. Cette forme de critique peut aussi être poursuivie à travers une réappropriation moquée des valeurs des institutions, comme l'illustrent les deux tweets ci-dessous :



Illustration 5 : Capture d'écran de tweets d'Emergencia Frontera Sur Barcelona publiés le 08/08/2019

Après avoir dénoncé la situation des migrants à Barcelone - expulsion d'un squat appelé la Tancada Migrant, remise à la rue, retours « volontaires » de mineurs, 3 à 5 mois d'attente pour dormir dans un foyer public - , le groupe d'habitants Emergencia FS Bcn mobilise les hashtags #volemacol·lir, expression emblématique de la grande manifestation de février 2017 et amplement reprise par la sphère politique, et #BCNCiutatRefugi pour souligner les écarts entre la réalité vécue par les migrants et les slogans politiques affichés. C'est donc une certaine forme « d'hypocrisie » politique que dénoncent ces mouvements citoyens, comme l'expriment deux habitants mobilisés auprès d'un squat migrant - la Tancada, ouvert en avril 2018 - dans une interview pour le journal catalan Ara.cat :

« On va faire face [à l'expulsion annoncée], faire un appel dans le quartier et remplir la Tancada de voisins solidaires », assure Esteban. Manuel, un autre voisin investi auprès des immigrés, va plus loin : « C'est un acte d'hypocrisie de venir prendre une photo au début³⁰³ et maintenant la première mesure est d'expulser les

³⁰³ Ada Colau, ainsi que le président de la Generalitat, Quim Torra, s'étaient en effet rendus sur place dans les premiers mois de la Tancada pour affirmer leur soutien aux personnes migrantes, photos et articles de presse à l'appui.

réfugiés », a-t-il déclaré. « Ces gens sont déçus que Colau ait profité des réfugiés lorsqu'ils votaient et maintenant, quand personne n'en parle, ils sont expulsés. C'est du racisme institutionnel », a déclaré Manuel. »³⁰⁴ (Vila, 2019)

Ce témoignage permet d'observer l'interprétation que ces citoyens font de la politique d'accueil de l'*Ajuntament*, perçue comme « hypocrite », destinée à « profiter des réfugiés » à des fins électorales, puis à les abandonner lorsqu'il n'y a plus d'attention médiatique. Dans cet exemple, la politique de participation citoyenne du plan *Barcelona Ciutat Refugi* a été retournée contre la municipalité : les « petits gestes » de « bon voisinage » deviennent ici des formes d'opposition à l'*Ajuntament*, car c'est ce même voisinage qui alimente et soutient l'occupation du bâtiment.

On observe à Paris les mêmes dénonciations d'hypocrisie et d'écarts entre les discours et les pratiques de réception municipale. Trois membres des P'tits Déj's à Flandre rencontrés en janvier 2018 s'entendaient pour dire que la politique de la Ville de Paris était « de la langue de bois pure et dure »³⁰⁵. Du côté de La Chapelle en lutte, il convient de dénoncer « les discours d'hospitalité, prononcés par l'État et la Mairie de Paris, qui masquent des pratiques de racisme, de violence, d'exclusion et de déportation », les « déclaration[s] de façade » de la Ville, ainsi que « la politique parisienne qui, bien loin de s'opposer aux directives gouvernementales et aux actions préfectorales, les accompagne, en prenant soin toujours de la camoufler par une communication drapée dans les valeurs de solidarité, de tradition d'accueil etc. » (La Chapelle en lutte, 2018). Cette dénonciation, partagée par une grande partie des acteurs associatifs et citoyens avec lesquels nous avons pu échanger, se manifeste par le même processus de réappropriation et de détournement critique des éléments de langage de la municipalité qu'à Barcelone. Les publications de différents collectifs sur le réseau social Facebook en sont particulièrement illustratives. Quartiers Solidaires, par exemple, associe ironiquement la qualité de « ville-refuge » de Paris et les violences subies par les personnes exilées dans ses rues : « Paris devient tricolore, Paris cette ville refuge. Cette ville refuge qui rafle les migrant.e.s régulièrement, qui les invisibilise. » (Quartiers Solidaires, 2016). Le hiatus entre les ambitions d'accueil promues par la municipalité et la situation des personnes migrantes est renforcé par l'utilisation du mot « rafle » qui, dans l'imaginaire collectif français, fait écho à la Seconde Guerre mondiale et à la politique de déportation et d'extermination mise en place par le régime nazi. La publication suivante du collectif Solidarité Migrants Wilson (Solidarité Migrants Wilson, 2020c) participe de cette même réappropriation moquée de la « ville-refuge » :

³⁰⁴ Traduction personnelle du catalan vers le français.

³⁰⁵ Entretien réalisé à Paris auprès de Joël, Patricia et Françoise, membres des P'tits Déj's à Flandre, le 31/01/2018.

 Solidarité migrants Wilson
24 novembre 2020 · 🌐

Les exilés qui cherchaient un abri dans Paris la "Ville Refuge" ont été chassés, dispersés, pourchassés. Gaz, grenades d'encercllement, coups de matraque, de boucliers, insultes. Maintenant, exténués ils cherchent un recoins où trouver le sommeil, à la périphérie de la ville lumière, où ils seront à nouveaux harcelés par la police. Triste Paris, Triste Pays. #évacdemerde, #droitsdelhomme, #villerefuge

Illustration 6 : Capture d'écran d'un tweet de Solidarité Migrants Wilson publié le 24/11/2020

À son tour, ce collectif dénonce les violences - ici policières - subies par les personnes migrantes dans la « Ville lumière », une autre expression méliorative pour désigner la capitale et qui, avec le hashtag #villerefuge, contraste avec la description faite de la situation parisienne. L'utilisation cynique de ce hashtag se retrouve également dans de nombreuses publications et affiches du collectif Accueil de merde - ou Groupe action migrants (GAME). Au-delà du vocabulaire, le détournement critique du projet municipal d'accueil s'aperçoit également dans les symboles :



Photographie 9 : Collage anonyme affiché au métro Couronne en décembre 2016.

Crédits : Jeanne Menjoulet

Bien que les forces de police ne dépendent pas des compétences de la municipalité, l'image de la Ville de Paris est clairement associée aux violences qui leur sont attribuées dans le collage ci-dessus : on y aperçoit le blason de la Ville ainsi que sa devise latine « *Fluctuat nec mergitur* » - « battu par les flots, mais ne sombre pas » -, le bateau « Paris » flottant sur une mer de barbelés - symboles des frontières - et de mains noires noyées sur lesquelles frappent et gazent des CRS.

Nous avons enfin souhaité mettre en avant un dernier exemple de détournement du projet municipal d'hospitalité tant il souligne la capacité de réappropriation critique des collectifs d'habitants et, par contraste, la faiblesse de la dynamique mobilisatrice du projet politique de la

« ville-refuge ». Il s'agit de l'affiche « La nuit pour camoufler » copiant celle de la Nuit de la solidarité. Mise en place en 2018 par la Ville de Paris, la Nuit de la solidarité est une opération annuelle de décompte des personnes sans-abri mobilisant environ 2 000 personnes bénévoles et professionnelles qui sillonnent le territoire parisien durant une nuit. Cette opération, fortement médiatisée par la Ville, est une des réalisations emblématiques - avec la Fabrique de la solidarité - du plan de lutte contre la grande exclusion de la municipalité. Seulement en 2020, après plusieurs semaines de plaidoyer de la part des associations et des collectifs sans réaction des pouvoirs publics, une évacuation/mise à l'abri du campement de la Porte d'Aubervilliers a eu lieu, deux jours avant la Nuit de la solidarité. Face à ce calendrier faisant coïncider l'évacuation de ce campement et la Nuit de la solidarité, les collectifs présents sur place dénoncent une « totale OPACITÉ des pouvoirs publics concernant les dates et le déroulé » (Solidarité Migrants Wilson, 2020a), empêchant les migrants et les soutiens de se préparer, ainsi que la destruction de matériel par la Ville et la Préfecture de Paris à l'aide de pelleteuses poussant les tentes dans des bennes à ordures. En réaction à ces témoignages, des habitants mobilisés³⁰⁶ ont alors réinterprété l'affiche officielle de la Ville de Paris de manière à mettre en lumière son cynisme supposé :

³⁰⁶ Nous ne savons pas précisément s'il s'agit d'une initiative du collectif Accueil de merde, de Solidarité migrants Wilson, ou bien encore d'autres personnes. Du moins, ces deux premiers collectifs ont relayé l'image.



Illustrations 7 et 8 : à gauche, l’affiche « La nuit pour camoufler » du collectif Accueil de merde ; à droite l’affiche officielle de « La nuit de la solidarité » de la Ville de Paris³⁰⁷

En copiant la structure, la typographie, les couleurs et les différents éléments iconographiques de l’affiche officielle, les auteur-es de la seconde affiche proposent une réinterprétation contestataire de la politique municipale d’aide aux personnes à la rue, mais qui semblerait plausible au premier regard, tant les mêmes codes graphiques sont reproduits. Seulement, quand l’objectif de la Nuit de la solidarité est de mettre en lumière la situation des personnes à la rue, le processus que dénonce ici l’affiche copiée correspond au contraire à une invisibilisation des personnes migrantes : « camoufler », « faire disparaître 2 000 exilé.e.s des stats des personnes à la rue ». C’est donc une autre face de la politique de gestion des exilés que cette image met en lumière, s’inscrivant ainsi dans les stratégies de plaidoyer développées par les associations et les habitants mobilisés.

³⁰⁷ Nous avons choisi de monter ici l’affiche officielle de 2019, car celle de l’édition 2020 n’était pas disponible en numérique sous ce format, davantage destiné à l’impression. Elles étaient cependant parfaitement similaires, l’édition de 2020 ayant simplement les couleurs reprises dans la version détournée.

1.2.1.2. Proposer une autre économie morale

La société civile³⁰⁸ contestataire observée à Paris et Barcelone ne s'arrête pas à une simple réappropriation critique du projet municipal de la « ville-refuge » en moquant les valeurs promues par l'*Ajuntament* et la Ville. Le plaidoyer développé par ces organisations s'inscrit dans deux registres différents que nous souhaitons détailler ici : celui de la proposition d'un ensemble d'autres valeurs fondamentales autour desquelles construire un modèle de réception des personnes migrantes; et celui de l'opposition à la gestion actuelle des exilé-es mise en place par les pouvoirs publics, dénonçant une autre réalité - celle du non-accueil, des violences, du racisme - que celle mise en avant dans les discours des représentant-es politiques.

Concernant le registre de l'opposition, les rhétoriques des organisations contestataires barcelonaises mobilisent une expression récurrente : celle du « racisme institutionnel » ou de la « violence institutionnelle ». Nous l'avons retrouvée dans de nombreux discours, comme lors de notre entretien avec Marta, une membre du mouvement *Emergencia Frontera Sur*, ainsi que sur le fil Twitter de cette même organisation - voir plus haut le tweet précédemment cité -, sur celui de *Suport Casa Africa* - voir le tweet ci-dessous -, dans une interview d'une représentante de *SOS Racismo Catalunya* (*SOS Racismo Catalunya*, s. d.) ou encore dans les propos précédemment cités de Manel, cet habitant qui venait soutenir le squat de la *Tancada Migrant*. Antonio de la COF définit le racisme institutionnel comme un mécanisme créé par « les lois mêmes qui marginalisent les migrants, allant des dispositions de l'Union européenne [...], jusqu'à la loi sur l'immigration [*ley de extranjería*] et l'enregistrement municipal [*el empadronamiento*] »³⁰⁹. Cette expression n'est cependant pas spécifique à la situation contemporaine des demandeur-euses d'asile et des réfugié-es, mais s'inscrit dans une temporalité plus longue des luttes pour les droits des étranger-ères et des sans-papiers à Barcelone, qui se sont particulièrement structurées à partir du début des années 2000 (Varela Huerta, 2007). Il s'agit cependant d'une argumentation relativement spécifique au contexte barcelonais, car cette expression n'a presque jamais été mobilisée par les différents acteurs observés à Paris lors de notre enquête.

Le plaidoyer d'opposition de la société civile critique a pu également prendre la forme d'une mise en lumière des défaillances des pouvoirs publics dans la gestion des personnes en recherche de refuge. C'est la stratégie opérée par *Plataforma per una atenció sanitària universal a Catalunya*

³⁰⁸ Sans nier le caractère quelque peu « fourre-tout » du concept de « société civile » (Offerlé, 2010), nous employons ce dernier selon une perspective habermassienne, désignant « ces groupements et ces associations non étatiques et non économiques à base bénévole » qui se saisissent des problèmes sociaux et les amènent dans « l'espace public politique » (Habermas, 1997), afin de nous permettre de rassembler l'ensemble des associations et des initiatives d'habitant-es observées sur nos terrains. Nous y ajoutons le qualificatif de « contestataire » ou de « critique » pour ne désigner que les organisations et mouvements qui dénoncent ouvertement les manquements des pouvoirs publics quant à la réception des personnes migrantes.

³⁰⁹ Entretien réalisé en castillan auprès d'Antonio, membre de la *Coordinadora Obrim Fronteres*, le 09/03/2021.

(PASUCat). Ce regroupement d'associations catalanes spécialisées dans le domaine de la santé³¹⁰ dénonce dans ses communiqués de presse l'écart entre les déclarations d'intentions des décideur-es politiques et les situations de non-accès aux droits vécues par de nombreuses personnes en demande d'asile (PASUCat, 2017), ou encore les différences de traitement accordées aux migrant-es débarqué-es de l'Open Arms à Barcelone en 2018 comparativement aux exilé-es arrivé-es dans la ville par leurs propres moyens (PASUCat, 2018). Une stratégie largement reprise par Emergencia Frontera Sur par exemple, qui dénonce dans ses tweets les temps d'attente pour accéder à une place d'hébergement d'urgence ou pour faire enregistrer sa demande d'asile.

Concernant le plaidoyer de proposition qui vise à promouvoir un autre discours sur l'immigration et l'accueil, l'une des valeurs les plus fréquemment mobilisées dans les discours des associations et des mouvements citoyens barcelonais est celle de la *non-illégalité* des individus. Cet argument se retrouve régulièrement dans les publications des associations d'habitant-es solidaires, comme dans la déclaration de création du collectif Barri Obert Gràcia – « *no existentix una persona il.legal* » (Barri Obert Gràcia, 2016). Comme la dénonciation du racisme institutionnel, cette revendication de la légalité de tous les êtres humains est un argument récurrent qui s'inscrit dans le cadre plus général des luttes pour les droits des étranger-ères précaires, et en particulier ceux des sans-papiers, faisant appel à une « humanité commune » qui donnerait à toutes et à tous les mêmes droits (Blin, 2008). À cela s'ajoute le droit à la libre circulation et le droit au logement. Le tweet ci-dessous collectif Suport Casa Africa est particulièrement illustratif à cet égard :

³¹⁰ Y sont rassemblées d'importantes associations d'envergure internationales comme Metges del Món, SOS Racismo, Medicus Mundi Catalunya, des organisations locales et régionales telles que la Fundació MigraStudium, l'Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya (AMIC-UGT), mais aussi des mouvements comme Tanquem els CIE et l'Espacio del Inmigrante.



Illustration 9 : Capture d'écran d'un tweet de Suport Casa Africa publié le 11 janvier 2019 à l'occasion d'une manifestation en faveur d'un meilleur accueil des personnes migrantes

Une deuxième valeur majeure est omniprésente dans les discours des organisations de soutien aux migrants : celle de la *dignité*. Cette valeur est absolument centrale dans l'économie morale d'hospitalité de la Ville de Paris, mais est particulièrement absente des discours de l'*Ajuntament*, et même de la Generalitat (Hombert, 2020). Dans la capitale catalane, la société civile contestataire s'est emparée de ce registre. Les appels à un « accueil digne » - « *acollida digna* » ou à une « vie digne » - « *vida digna* » - sont ainsi récurrents : « exiger l'accueil et un traitement digne des réfugiés » (Barris Refugi Barcelona, 2016), « garantir une vie digne, [...] pour eux le droit à une vie digne » (Barri Obert Gràcia, 2016), « si les autorités n'ont pas de solutions concrètes, nous, les voisins, devons être ceux qui prennent des mesures de solidarité complémentaires afin de parvenir à une réception digne » (Sarrià Sant Gervasi Refugi, 2017b)³¹¹. Les hashtags *#acollidadigna* ou *#acogidadigna* sont aussi particulièrement utilisés au sein de ces réseaux de soutien, comme dans le tweet ci-dessus. Cette revendication de valeur constitue une différence majeure par rapport aux discours institutionnels, le terme « digne » - *digna* - n'étant jamais apparu dans les documents étudiés parus entre 2015 et 2018³¹².

³¹¹ L'ensemble de ces citations sont traduites du catalan vers le français par l'auteure.

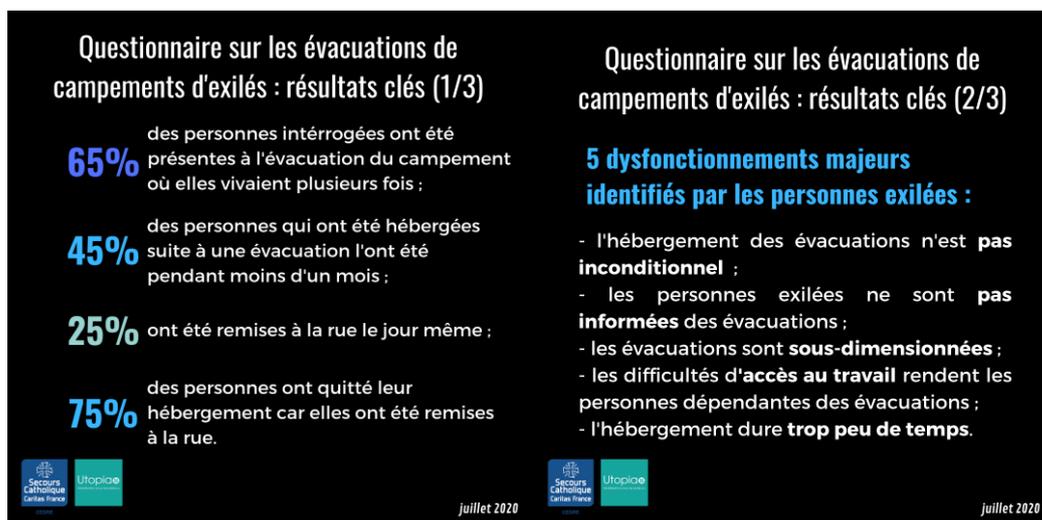
³¹² Il s'agit des publications Facebook d'Ada Colau, des débats du Conseil municipal de Barcelone, ainsi que des différents supports de sensibilisation produits par l'*Ajuntament* et destinés aux barcelonais-es dans le cadre de son plan Barcelona Ciutat Refugi.

La société civile contestataire parisienne a poursuivi ce même rapprochement discursif vis-à-vis des luttes des personnes migrantes précaires et sans-papiers que celui observé à Barcelone. Cela se matérialise par exemple dans le type d'appellations mobilisées pour désigner les différents publics pris en charge par les associations et les collectifs d'habitant-es. Contrairement aux représentants politiques, ces organisations utilisent une plus grande variété de termes que la simple alternance « migrant-e/réfugié-e », proposant ainsi de prendre en compte la diversité des situations de mobilité. D'après une étude de la Coordination sans-papiers 75³¹³, l'un des marqueurs des discours des associations et des collectifs est le terme « d'exilé » (CSP 75, 2016)³¹⁴. Au-delà des dénominations, les associations et les collectifs critiques à Paris mettent en avant la question de *l'inconditionnalité* dans leur rhétorique militante. Le modèle d'accueil qu'ils proposent se fonde sur une égalité de toutes les personnes précaires à la rue en général, et notamment entre les personnes étrangères, quelle que soit leur situation administrative. Contrairement à Barcelone, l'accent n'est pas tant mis sur la légalité de tous, mais plutôt sur leur *égalité*. L'argument de l'inconditionnalité revient ainsi régulièrement dans les discours de ces organisations : « Nous demandons un hébergement inconditionnel pour les personnes qui campent actuellement le long du canal Saint-Denis » (Solidarité Migrants Wilson, 2020b) ; « Cet accueil doit être inconditionnel, il n'est pas question d'accepter que Dublinés et déboutés du droit d'asile soient [...] remis à la rue » (CASM, 2019) ; « [les organisations] demandent une protection et une mise à l'abri d'urgence, immédiate et inconditionnelle des exilé.e.s en errance dans le Nord-Est parisien » (Inter-organisations, 2019). Sur les réseaux sociaux, plusieurs organisations utilisent notamment le hashtag #hebergementinconditionnel ou #accueilinconditionnel, comme les associations Thot, Watizat, le MRAP ou encore le collectif Solidarité Migrants Wilson.

Mais l'essentiel du plaidoyer de ces associations et collectifs repose sur une logique pragmatique de dénonciation des faits subis par les personnes exilées, qui contrastent avec le projet municipal de la « ville-refuge ». Ces organisations construisent leurs discours publics sur la mise en lumière de deux éléments : les conditions de non-accueil, dans la ville et de la Ville; puis le travail effectué par cette société civile mobilisée. L'enquête collective menée par le Secours catholique et Utopia 56 en juillet 2020 constitue un parfait exemple de la première dimension argumentative. Les trois images suivantes en présentent les principaux résultats :

³¹³ Cette étude a été réalisée sur un corpus de 1200 références, communiqués, appels, pages d'actualité, lettres d'information et articles de presse où s'expriment des institutions, des partis politiques, des syndicats, des associations et des collectifs.

³¹⁴ En effet, cette appellation a été rarement mobilisée par la Ville de Paris dans ses discours officiels : deux occurrences dans le Plan de mobilisation de la communauté de Paris en 2015, puis aucune dans le bilan de Plan en 2019. Dans les publications d'Anne Hidalgo parues entre 2015 et 2018 sur sa page officielle Facebook, la maire de Paris n'utilise le terme que deux fois, en 2018.



Questionnaire sur les évacuations de campements d'exilés : résultats clés (3/3)

"J'ai été remis à la rue parce que je n'avais pas la situation administrative voulue. Je voulais juste un abri pour ne pas mourir à la rue. Pourquoi ils nous trient?"

"J'ai été hébergé pendant 12 jours, et puis on nous a dit : "ceux qui n'ont pas les Conditions Matérielles d'Accueil, dehors!". Comme il y a tellement de remises à la rue, on ne croit plus aux évacuations. Je perds espoir."

"Je suis en procédure Dublin, donc je n'ai droit à rien."

Logos: Secours Catholique Caritas France, Utopia 56. Date: juillet 2020.

Illustration 10 : Extraits de l'enquête collective menée par le Secours catholique et Utopia 56 en juillet 2020. Source : Watizat & Utopia 56, 2020

Ces deux associations ont fait passer un questionnaire auprès de 100 personnes exilées qui vivaient dans les campements du Nord-est parisien à la fin du printemps 2020. Cette enquête permet non seulement de mettre en lumière les conditions de vie de ces personnes, les "dysfonctionnements majeurs" du système d'accueil, mais aussi de donner la parole aux exilés de ces campements, si peu entendus dans l'espace public. Ce dernier aspect du plaidoyer est essentiel, car au-delà des faits chiffrés, en réincarnant les personnes exilées, il fait appel aux émotions, à la sensibilité, ce qui peut être un puissant vecteur de sensibilisation et de mobilisation pour une cause (Boltanski, 1993; Latté, 2015; Traïni, 2009). Le plaidoyer développé par l'inter-organisation initiée par Médecins du monde (MDM) IDF en 2017³¹⁵ rassemble quant à lui les deux dimensions argumentatives précédemment identifiées. Ce plaidoyer se divise en deux grandes sections, elles-mêmes subdivisées en sous-

³¹⁵ Pour rappel, cette inter-organisation rassemble de nombreuses associations et mouvements de soutien aux personnes migrant-es agissant à Paris et dans sa petite couronne, tels que Médecins sans frontières, La Cimade, la Ligue des droits de l'homme, Watizat, Solidarité Migrants Wilson ou encore les P'tits Déj's Solidaires. Nous reviendrons plus amplement sur cette initiative ultérieurement dans ce chapitre.

sections³¹⁶. Premièrement, un plaidoyer public est développé, via des activités de visibilité - comme la grève symbolique d'avril 2019 que nous détaillerons en-dessous -, des communiqués de presse et des tribunes, mais aussi des actions juridiques comme le dépôt d'un référé liberté pour « demander un accès à l'eau et à l'hygiène, une mise à l'abri inconditionnelle, et l'arrêt des démantèlements sauvages pour les exilés vivant sur les campements du canal Saint Denis » (Inter-organisations, 2020a). Puis, un second plaidoyer dit « de couloir » - pour reprendre leur expression - est également développé en parallèle et est composé par l'ensemble des échanges, courriers et rencontres entre cette inter-organisations et les pouvoirs publics. Basé sur « les expertises juridique, médicale, de terrain » des différents membres de l'inter-organisations (Inter-organisations, 2021), le double plaidoyer de ce groupe fonde sa rhétorique sur une connaissance fine – « experte » - du droit et des conditions de vie des personnes exilées via les nombreuses actions effectuées par ses membres, comme en témoigne l'extrait de communiqué de presse suivant :

« C'est pourtant grâce à leurs actions que la situation ne dégénère pas. En distribuant chaque semaine à Paris et dans sa proche périphérie près de 15.000 repas ; 1.600 vêtements, tentes et duvets ; en assurant 290 consultations médicales ; en proposant à 700 personnes une information sur leurs droits ; et en offrant à des familles et des mineurs 600 nuitées solidaires, les collectifs citoyens et associations présents sur le terrain sont de véritables acteurs de la paix sociale. » (Inter-organisations, 2019)

Ce passage illustre la volonté de l'inter-organisation de mettre en lumière l'importante mobilisation de ses membres : une mobilisation souvent bénévole, entièrement parallèle aux politiques et aux systèmes d'accueil publics, et qui révèle par contraste les manquements des pouvoirs publics.

1.2.2. Vers un changement de pratiques : politisation des acteurs de terrain et conflictualisation croissante des rapports de force vis-à-vis des pouvoirs publics

À partir de 2017-2018, plusieurs acteurs de la société civile parisienne réorientent leurs actions et leurs interactions vis-à-vis des pouvoirs publics. Face à l'extrême précarité dans laquelle s'installent durablement les personnes exilées, ces organisations ajoutent progressivement à leur mobilisation humanitaire, qu'ils souhaitent neutre, une dimension plus politique et entrent dans des rapports de force plus conflictuels avec les pouvoirs publics locaux et régionaux. Ces changements se manifestent à la fois par une réorganisation de leur fonctionnement interne via une

³¹⁶ Ces éléments et les détails suivants sont issus d'un compte-rendu interne d'une réunion de l'inter-organisation qui portait sur l'organisation de leur plaidoyer pour l'année 2021-2022 et auquel nous avons eu accès. Afin de protéger les auteu.trices de ces actions et pour ne pas nuire au bon déroulement de ces actions, nous éviterons de donner des détails trop précis et ne mentionnerons pas les mobilisations à venir.

collectivisation du travail militant, mais aussi par le développement de nouveaux répertoires d'actions.

De multiples travaux se sont intéressés aux guichets de l'immigration, ces interfaces entre le public migrant et les politiques migratoires souvent mises en œuvre par des associations, et plus généralement aux relations de pouvoirs entre la sphère politique et la sphère associative concernant les enjeux migratoires. À propos du travail militant en préfecture, Mathilde Pette met en lumière l'influence des pouvoirs publics dans le cadrage du travail associatif : « Destiné à influencer sur les politiques migratoires et à accompagner et défendre les étrangers, le travail militant se trouve dans le même temps façonné et conditionné par ces politiques migratoires. Les associations adaptent leurs activités en fonction du contexte politique qui structure leur cadre d'action » (Pette, 2014). Parce qu'elles doivent paraître « sérieuses » (Jakšić, 2013), parce qu'elles sont maintenues dans des relations de dépendance (Spire, 2008) - financière, organisationnelle, politique, etc. -, les associations de défense des personnes étrangères sont fréquemment contraintes dans l'exercice de leurs activités contestataires, encore plus fortement lorsqu'elles agissent au sein d'un guichet de l'immigration.

La capacité de contestation politique des associations semble intimement liée aux rapports qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics : plus les relations partenariales sont denses, plus le rôle d'*advocacy* est menacé (Eikenberry & Kluver, 2004). À Paris comme à Barcelone, les mobilisations contestataires observées sont essentiellement le fait d'organisations relativement autonomes vis-à-vis des pouvoirs publics. Le contexte politique - et indirectement les effets qu'il a produits sur la situation migratoire - a bel et bien structuré le cadre de leur travail : tout comme les politiques de durcissement du système d'asile contraignent les actions des associations à l'intérieur des guichets de l'immigration, ces mêmes politiques renforcent - de manière inversement proportionnelle - les mobilisations contestataires et conflictuelles des organisations plus indépendantes. Cette politisation et cette conflictualisation croissantes des rapports de force entre organisations de la société civile et pouvoirs publics se sont matérialisées : du côté des associations institutionnalisées, mais relativement autonomes des pouvoirs publics ; du côté des mouvements de soutien menés par des d'habitant-es; mais aussi dans le cas d'une association co-responsable d'un guichet de l'immigration à Paris. Trois formes d'évolution du travail militant que nous allons développer sous trois exemples.

L'évolution de l'inter-organisations impulsée par MDM depuis fin 2017 constitue un premier cas de politisation d'associations relativement autonomes. À ses débuts, cette structure ne regroupait que 13 organisations à notre arrivée en 2018 pour en compter une quarantaine au printemps 2020³¹⁷. L'objectif initial était le partage très pragmatique d'informations de terrain : selon Lucas de MDM, dans ce groupe, « on n'est pas là pour prêcher pour sa paroisse, mais pour partager les difficultés, se donner des infos, et avoir une *mailing list* notamment pour ça, pour dire : « le camion est en panne pendant une semaine, n'orientez pas de gens sur place » par exemple »³¹⁸. La

³¹⁷ D'après un-e employé-e d'une grande association humanitaire, lors de notre entretien à Paris le 04/03/2020.

³¹⁸ Entretien réalisé à Paris auprès de Lucas, employé chez Médecins du monde, le 16/05/2018.

collaboration et la collectivisation du travail associatif sont ici nées du partage d'un même constat par ces organisations : le manque d'informations claires délivrées par les pouvoirs publics, les empêchant de pouvoir mener à bien leurs missions. C'est de ce manque de visibilité et de communication - notamment entre les associations - qu'est apparue cette réorganisation du travail des acteurs de terrain. Lucas ajoute ensuite que « l'idée c'était de pas faire de comm' autour de cette réunion inter-orga, pour que ça ne soit pas un truc qui devienne politique »³¹⁹. Le caractère proprement apolitique de ce groupe était l'une des conditions pour permettre à des associations dites opératrices, mandatées par les pouvoirs publics, de rejoindre ces réunions, sans que cela n'entraîne de conflits entre les associations elles-mêmes, mais aussi entre les agents sur le terrain et leur hiérarchie. Évidemment, chaque organisation était porteuse en son sein de revendications et de positionnements s'inscrivant dans le champ politique. Mais l'objectif ici était de suspendre ces orientations, le temps des réunions, pour se concentrer uniquement sur la transmission d'informations de terrain : signalement de personnes malades, nombre de tentes sur tel et tel campement, possibilité ou non d'orienter les personnes vers tel dispositif, etc.

Mais progressivement, les objectifs de cette inter-organisations changent, notamment face à l'absence de réponses des pouvoirs publics vis-à-vis des demandes de mise à l'abri et de prise en charge des exilé-es formulées par ces associations depuis près de trois ans. Courant 2018, l'inter-organisations développe son premier plaidoyer, via la rédaction de communiqués de presse pour dénoncer les conditions de vie des personnes migrantes sur les campements, ainsi que l'inaction des pouvoirs publics. Les réunions se divisent dès lors en deux temps : un temps de partage des informations de terrain ; puis un temps sur l'organisation du plaidoyer. Un cadre est donc créé pour qu'une parole politique puisse s'exprimer. L'année 2019 vient ensuite approfondir cette évolution interne en voyant s'ajouter au « plaidoyer institutionnel » un second plaidoyer dit « militant »³²⁰ - pour reprendre la distinction faite dans un compte-rendu de réunion de cet inter-organisations - dont le premier acte aura été la grève symbolique d'avril 2019 (Birchem, 2019; Brancato, 2019; Hullot-Guiot, 2019). Cette grève constitue un marqueur de l'évolution de l'inter-organisations vers un durcissement des rapports de force vis-à-vis des pouvoirs publics. Des discussions longues, et parfois houleuses, avaient alors eu lieu entre les membres de l'inter-organisations pour trouver de nouveaux répertoires d'action et la question de la grève divisait fortement : certaines associations étaient prêtes à s'arrêter pendant plusieurs jours d'affilés, quand d'autres n'envisageaient pas de pouvoir suspendre leurs activités ne serait-ce qu'une journée. Il est en effet rare - si ce n'est inédit - que ce milieu de l'aide humanitaire, à la fois professionnel et bénévole, adopte une position de grève : appartenant au registre du *care*, leurs activités, une fois suspendues, touchent en première ligne les bénéficiaires, pour qui ces mêmes activités sont parfois vitales. L'objectif recherché par cette action

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ La dimension de plaidoyer de l'inter-organisations s'est notamment fortement structurée et formalisée via l'intégration de nouveaux acteurs plus expérimentés dans ce domaine, comme Action contre la faim qui rejoint ce groupe courant 2020 et importe ainsi son savoir-faire.

était de « choquer » et de montrer combien la « paix sociale »³²¹ n'était maintenue que par l'action de ces organisations. Des compromis ont été trouvés, en maintenant par exemple les distributions alimentaires et l'hébergement d'urgence, mais pas les cours de français par exemple. Par ailleurs, chaque organisation restait libre de se joindre ou non au mouvement de grève³²². Le fait que d'importantes associations institutionnalisées comme Emmaüs France, souvent partenaires des pouvoirs publics sur différents dispositifs sociaux, participent à ce mouvement indique que cette évolution vers un durcissement croissant des rapports de force entre acteurs de terrain et représentant-es politiques semble toucher une grande diversité de milieux associatifs, et pas seulement les organisations les plus militantes et souligne ainsi l'intensité de cette dégradation progressive des relations. Pour autant, la grève est tout de même restée une modalité d'action collective vivante entre les acteurs, et cela malgré des effets d'euphémisation mis en œuvre en amont – le fait de parler de « débrayage d'activités » et non pas de grève par exemple³²³ - pour faire passer cette revendication auprès des directions associatives. MSF par exemple n'a officiellement pas participé à ce mouvement, quand bien même les tensions entre cette association et la Ville de Paris étaient de plus en plus importantes³²⁴. L'exemple de cette grève nous permet ainsi d'illustrer l'important processus de politisation de l'inter-organisations, passée d'un impératif apolitique à la mise en œuvre d'un plaidoyer ouvertement critique envers les pouvoirs publics.

La seconde forme de politisation du travail militant s'observe dans l'évolution de différents collectifs d'habitant-es. À leurs débuts, ces mobilisations se revendiquaient davantage d'un simple civisme que du militantisme, souhaitant ne pas ouvertement politiser leur cause (Hombert, 2021a). Mais à l'automne 2017, soit deux ans après l'apparition des premiers campements, un sentiment d'épuisement et d'énervement global était présent chez une grande partie de ces bénévoles. La situation ne s'était pas véritablement améliorée³²⁵, et une rupture de confiance s'était produite vis-à-vis des pouvoirs publics pour la majorité des collectifs observés. Le Collectif audonien Solidarité Migrants (CASM), né plus tardivement en janvier 2018 suite au repoussement des campements toujours plus en périphérie de la capitale, a suivi la même évolution, plusieurs membres de la première heure ayant quitté le collectif un an et demi plus tard, épuisés mais aussi révoltés face à cette situation inchangée et souhaitant passer à un mode d'action plus revendicatif. Le collectif GAME - aussi appelé Accueil de merde - est alors né d'une envie commune de plusieurs membres de ces

³²¹ Ces expressions entre guillemets ont été utilisées par de nombreux acteurs présents lors des réunions de l'inter-organisations auxquelles nous avons pu participer, en tant que représentante d'un collectif d'habitant-es.

³²² 17 organisations se sont déclarées en grève sur la vingtaine que comptait alors l'inter-organisations. On citera parmi elles ADSF, le Collectif Audonien Solidarité Migrants, Collectif P'tits Dej's Solidaires, le COMEDE, Emmaüs France, la Gamelle de Jaurès, la Ligue des Droits de l'Homme Paris, le Secours Catholique – CEDRE, ou encore Utopia56.

³²³ Extrait du carnet de terrain lors de différentes réunions de l'inter-organisations au printemps 2019.

³²⁴ Un-e représentant-e de MSF déclarait un jour lors d'une discussion informelle que « avec MSF, on était les plus modérés sur la Mairie de Paris, mais là maintenant, je peux plus les supporter, je vais vraiment m'énervier » - extrait du carnet de terrain, le 03/04/2019.

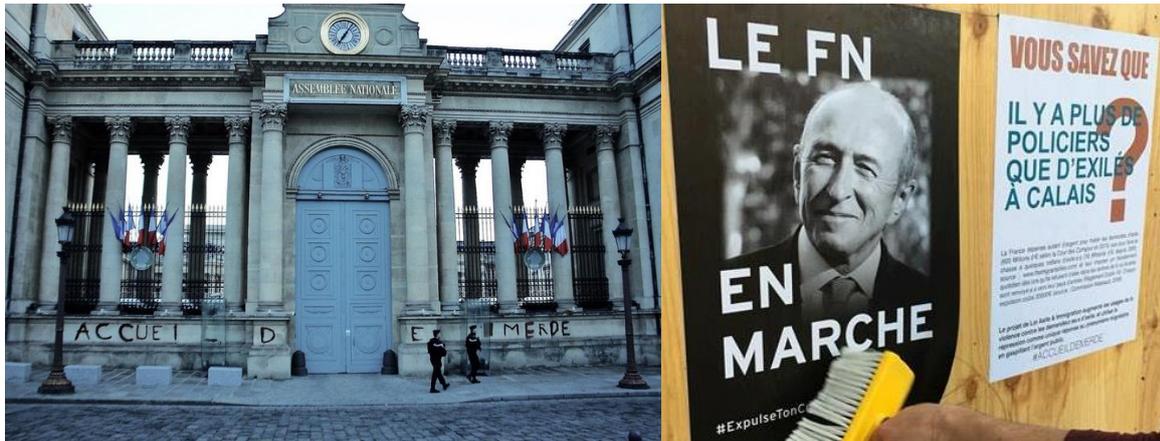
³²⁵ Il existait alors encore des campements le long du Quai de Valmy et près de la Porte de la Chapelle et de la Porte d'Aubervilliers, en ce qui concernait la situation parisienne intra-muros.

organisations qui souhaitent passer à une action politique contestataire plus frontale, le simple plaidoyer institutionnel lors de réunions avec les pouvoirs publics n'ayant pas porté ses fruits. Lors d'entretiens et d'échanges avec des membres de ce collectif, les expressions suivantes ont souvent été utilisées et illustrent bien cette évolution des pratiques vers des formes ouvertement contestataires : « passer à la vitesse supérieure », envie de « trucs trash » pour manifester sa « colère », « s'attaquer à des gens en situation de responsabilité », envie de « rapport de forces, d'aller à la confrontation », de « mener une bataille contre l'État français », d' « actions stratégiques qui foutent le bordel »³²⁶. Le registre est nettement offensif et se traduit matériellement dans le passage à un nouveau répertoire d'actions longuement débattu et organisé le soir lors de réunions tardives : affichages sauvages de banderoles et d'affiches, concours d'affiches « Expulse ton Collomb » sur les réseaux sociaux, ou encore tags sur des bâtiments publics - ministère du Logement, Assemblée Nationale, Mairies d'arrondissements - en y inscrivant l'expression « Accueil de merde » avec de la mousse au chocolat, devenue la marque de fabrique du GAME.



Photographies 10 et 11 : à gauche, affiche du collectif GAME sur le pont à l'angle de la Rue La Fayette et du Quai de Valmy (Accueil De Merde, 2018b); à droite, banderole du collectif suspendue devant le Sacré-Cœur.

³²⁶ Extrait de carnet de terrain - observation participante - et d'entretiens non enregistrés réalisés auprès de 5 membres du collectif entre novembre 2017 et mars 2018. Les actions de ce collectif étant illégales, les téléphones étaient interdits lors de nos rencontres et je me suis engagée à ne communiquer aucune date précise - seulement une période temporelle -, ni prénom, même anonymisé, pour ne transmettre aucune information sur le genre, l'âge ou les origines des personnes.



Photographies 12 et 13 : à gauche, inscription « accueil de merde » par le collectif GAME sur les murs de l'Assemblée Nationale à Paris (Accueil De Merde, 2018a)³²⁷; à droite, deux affiches créées par le collectif et affichées dans les rues de Paris en 2018³²⁸.

Contrairement aux deux cas précédents, le dernier exemple de durcissement des rapports de force entre pouvoirs publics et associations ne souligne pas l'évolution globale d'un milieu spécifique - celui des associations autonomes, ou celui des collectifs d'habitants - mais constitue un cas particulier et relativement rare d'association anciennement mandatée passée dans l'opposition plus frontale. Il s'agit du cas d'Utopia 56 et de son départ du CPA en septembre 2017, moins d'un an après son ouverture. Cette association avait été mandatée aux côtés d'Emmaüs Solidarité pour mettre en œuvre ce dispositif impulsé par la Ville et co-piloté par l'État et qui devait offrir un accueil « inconditionnel » aux personnes à la rue, et plus précisément aux primo-arrivants sur le territoire parisien. Mais rapidement, l'association s'oppose au traitement administratif des différents publics reçus et déclare que « ce centre n'a rien d'humanitaire et défavorise les réfugiés » (Utopia 56, 2017), notamment en raison du Centre d'examen de situation administrative (CESA), créé spécifiquement pour les personnes du CPA et où elles devaient obligatoirement déposer leurs empreintes. Dans ces recherches, Camille Hamidi souligne les dissonances que vivent les associations militantes investies dans des guichets de l'immigration : « Lorsque ces associations interviennent dans des dispositifs d'action publique, un des lieux de cristallisation des tensions politiques créées par cette situation est la question du tri des bénéficiaires. Les associations sont prises entre l'aspiration à un traitement égal de tous les bénéficiaires potentiels et un ensemble de contraintes, notamment l'insuffisance des ressources en temps, en moyens financiers, les exigences des partenaires institutionnels et les critères imposés par le droit » (Hamidi, 2017 : 359). En trop grand désaccord vis-à-vis de la gestion du CPA et des politiques menées, Utopia 56 décide donc de quitter ce dispositif pour dénoncer « ce piège administratif », mais aussi « la traque des réfugiés » organisée autour du centre (Utopia 56, 2017). Cet exemple nous apparaît comme particulièrement intéressant en ce qu'il témoigne de la capacité

³²⁷ L'opération a également été répétée sur les murs du ministère de la Cohésion des territoires, ceux de la mairie du 18^e arrondissement et ceux de la mairie du 19^e.

³²⁸ Nous remercions le collectif de nous avoir autorisé à reproduire les quatre photographies ici présentes.

d'associations opératrices de guichets de l'immigration à garder leur dimension contestataire et à négocier le rôle administratif, le rôle de « filtre » (Spire, 2008) que les pouvoirs publics cherchent à leur imposer. Cependant, dans notre cas, pour conserver cette dimension militante du travail associatif, Utopia 56 dut s'exclure du dispositif.

La politisation des mouvements pro-accueil et la conflictualisation des interactions entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics apparaissent comme moins nettement marquées à Barcelone. Seulement, un faisceau d'indices diffus semble tout de même souligner cette tendance, essentiellement du côté des mobilisations d'habitant-es. Un premier indice est constitué par l'évolution des domaines d'action des mouvements de soutien aux personnes exilées. Sans entrer dans les détails, car nous allons y revenir dans la seconde partie de ce chapitre, les initiatives d'accueil des barcelonais-es étaient presque exclusivement tournées vers des actions socioculturelles à destination des réfugiées en recherche d'intégration à Barcelone, ou bien vers de l'humanitaire à destination de la Grèce. Or on remarque progressivement l'apparition de mouvements nettement plus militants à partir de 2018, avec comme objectif l'aide aux personnes exilées, toutes situations confondues, dans la capitale catalane. Parmi eux, on notera par exemple la plateforme citoyenne *Emergencia Frontera Sur*, qui se définit comme « un groupe de personnes qui, dans toute la péninsule, se sont auto-organisées pour aider toutes ces victimes d'un système raciste et colonial qui les oblige à risquer leur vie en traversant la mer de quelque manière que ce soit pour trouver un avenir plus prometteur » (*Emergencia Frontera Sur*, 2019). Le ton est ici nettement politisé - en dénonçant un « système raciste et colonial » - et assume une opposition musclée vis-à-vis des pouvoirs publics. Un second indice de la politisation et de la conflictualisation des mouvements contestataires à partir de 2018 est la multiplication de nouveaux squats de personnes migrantes, dites « *okupas migrantes* ». Au-delà de répondre à un besoin de logement, ces *okupas* possèdent des dimensions éminemment politiques. Dans les mouvements espagnols d'occupations de bâtiments, le « K » d'*okupa* « permet de distinguer les squats militants des squats de pauvreté (*ocupas*) » (Aguilera & Bouillon, 2013 : 139). Les collectifs de migrant-es qui les occupent, ainsi que les réseaux de soutien qui les aident, affichent publiquement leurs revendications et cherchent à faire entendre leurs voix, via des manifestations, des pétitions, des affichages de banderoles sur les façades des bâtiments occupés ou encore sur les réseaux sociaux, comme nous avons pu le voir précédemment. La photographie prise dans le salon d'une *okupa migrante* suivante témoigne de la politisation de ces mouvements :



Illustration 11 : Affiche collée à l'intérieur de la Nova Usurpada dans le quartier de Gràcia, en novembre 2020. Photographie personnelle de l'auteure.

Enfin, le cas de la Coordinadora Obrim Fronteres (COF) constitue un dernier indice de la politisation croissante des mouvements pro-accueil à Barcelone. Il nous semble intéressant de nous arrêter un dernier temps sur cette initiative, car elle possède de nombreux points communs avec l'inter-organisations parisienne décrite précédemment. La COF est née en 2017, suite au grand mouvement de mobilisation et de sensibilisation en faveur de l'accueil des personnes exilées initié par Casa Nostra Casa Vostra, dans l'optique de fédérer le grand nombre d'associations et d'initiatives d'habitant-es qui existaient alors. Antonio, membre de la première heure de la COF, explique que pour rassembler toutes ces organisations de natures, de tailles et de fonctionnements variés, il fallait se retrouver autour d'objectifs restreints et largement partagés. Cette « entité d'entités »³²⁹ avait ainsi comme objectif presque unique de « favoriser un accueil digne », et cela en se fondant sur le partage d'informations et d'expériences, à l'instar de l'inter-organisations parisienne : « chaque entité a apporté son expérience, au niveau local, lors des réunions de la COF et d'autre part a recueilli ce savoir qui a été partagé dans la COF et l'a rapporté à sa commune »³³⁰. Seulement, depuis 2017, le contexte migratoire et politique de l'Espagne a fortement changé : les arrivées sur le territoire espagnol et la demande d'asile ont nettement augmenté à partir de 2018 et, au même moment, le parti d'extrême droite Vox faisait ses premières entrées dans des institutions politiques régionales, puis nationales. Pour Antonio, ce contexte a fortement influencé l'évolution de la COF : avec le développement de l'extrême droite en Espagne, la Coordinadora qui était née uniquement sur la question de « l'accueil digne », se doit maintenant de tenir « une position ferme contre le racisme ». Cela s'observe par exemple par le fait que la UCRF - *Unidad contra el racismo y el fascismo* - est

³²⁹ Entretien réalisé en castillan en visio-conférence auprès d'Antonio, membre de la COF, le 09/03/2021.

³³⁰ Ibid.

devenue l'une des organisations les plus actives en son sein, alors qu'elle était relativement discrète en 2017, et par le développement d'un plaidoyer visant directement la *ley d'extrangeria*. Parallèlement, les grandes associations les plus institutionnalisées comme Oxfam se sont mises en retrait, face à une organisation qui devenait de plus en plus militante et horizontale. On notera enfin que, contrairement à Paris où des acteurs relativement « neutres » au départ se sont progressivement politisés, Barcelone a plutôt vu de nouveaux venus apparaître sur la scène des mouvements militants, bien que des voix contestataires s'étaient tout de même rapidement élevées dès le début de la politique municipale d'accueil des personnes exilées, comme en témoigne la photographie suivante :



Photographie 14 : Tag au sol « Ciutat refugi ? Hipocresia de merda » devant l'*Ajuntament* de Barcelone en mai 2016. Crédits : Valladolor

Ce tag a été fait seulement quelques mois après le lancement du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, l'*Ajuntament* affichant alors sur sa façade la banderole que l'on peut observer sur la photographie : « *Refugees welcome - Barcelona Ciutat Refugi* ».

Les habitant-es et les acteurs de terrain s'organisent ainsi pour pousser les villes à prendre en charge la réception de personnes migrantes, en sollicitant directement leurs représentant-es municipaux, en organisant des manifestations ou en développant un plaidoyer critique. Au-delà du fait d'obtenir l'inscription de cet enjeu sur l'agenda municipal, les mobilisations des organisations de la société civile cherchent à orienter les politiques de gestion des personnes exilées vers une prise en charge durable et respectueuse du droit de ces dernières et à sortir d'une simple gestion de l'urgence. Mais l'évolution de ces mobilisations souligne également l'influence réciproque de ces politiques de réception et de gestion des migrant-es sur ces organisations : au fur et à mesure des années, elles ont développé un positionnement de plus en plus politisé et ouvertement contestataire vis-à-vis des pouvoirs publics, au contact des manquements de ces derniers. Cette gradation vers un accroissement des tensions entre pouvoirs publics et acteurs de terrain est ainsi produite par

l'inaction publique – tant nationale que municipale – et met alors en lumière les limites et l'ambiguïté des politiques municipales « d'accueil » et l'installation dans le long terme de « cycles de non-accueil » (Babels, 2018).

2. Colmater les failles des politiques « d'accueil » : portrait des mouvements de soutien aux personnes exilées

Nous avons vu dans la première partie de ce chapitre que les mobilisations critiques de la société civile peuvent être appréhendées comme des facteurs jouant sur la structuration et l'orientation des politiques de réception des exilé-es, mais qu'elles sont aussi produites et façonnées par ces politiques, leur dimension contestataire se renforçant progressivement face à l'inaction des pouvoirs publics. Au-delà d'une évolution du positionnement et du rapport au politique des acteurs de la société civile, les politiques publiques – ou en l'occurrence leurs angles morts – façonnent également la structuration même des mobilisations de ces acteurs, leurs organisations et leurs pratiques. Dans cette seconde partie, nous souhaitons interroger l'effet des politiques de réception des personnes exilées sur les pratiques des mouvements d'habitant-es solidaires venant en aide à ces publics. Les actions de ces habitant-es se sont en effet développées spécifiquement en réaction aux insuffisances du système de réception des personnes migrantes et mettent donc en lumière, par contraste, le caractère fondamentalement interstitiel des politiques de gestion des exilé-es.

Les associations officielles prennent certes également en charge ces publics, mais nous avons fait le choix de nous concentrer ici sur les mobilisations d'habitant-es pour les raisons suivantes. Tout d'abord, les actions associatives/humanitaires sont amplement étudiées dans le domaine de l'aide aux personnes migrantes (D'Halluin-Mabillot, 2012 ; Fischer, 2009 ; Kobelinsky, 2012 ; Pette, 2014 ; Rannoux, 2021), *a contrario* des mobilisations d'habitants encore très peu documentées (Gerbier-Aublanc & Masson Diez, 2019 ; Hombert, 2021a ; Jaoul, 2021). Évidemment, la distinction entre association officiellement déclarée d'un côté et organisations citoyennes de l'autre n'a rien d'évident, ces mobilisations se répartissant davantage sur un continuum de forme de structures, allant des plus formelles aux plus informelles, des plus pyramidales aux plus horizontales. Nous avons cependant fait le choix d'étudier ici les mobilisations d'habitant-es à part, afin d'en interroger les spécificités et les similitudes vis-à-vis des mouvements associatifs plus traditionnels. Puis, à l'instar de ce qui a pu être observé à Calais par exemple (Agier et al., 2018), nos terrains ont été marqués par une multiplication d'initiatives citoyennes et de formes de soutien diversifiées envers les personnes exilées depuis 2015, que nous avons donc souhaité mettre en lumière ici. Enfin, nous estimons que ces formes d'organisations et de mobilisations constituent des cas d'études particulièrement intéressants

pour interroger la notion de *policy feedbacks* et le rapport ordinaire au politique (Pierson, 1993 ; Spire, 2016), en ce qu'elles questionnent particulièrement la perception de la citoyenneté, surtout dans le cas des collectifs parisiens. Pour Staffan Kumlin, la citoyenneté et le rapport au politique se construisent à travers les interactions que les individus entretiennent avec des dispositifs – comme le système des retraites ou l'assurance chômage – et des services publics – comme les écoles ou les hôpitaux (Kumlin, 2004). Il met alors en évidence combien le système de protection social tout particulièrement façonne le rapport des administré-es à l'État et leur sentiment de citoyenneté. Nous souhaitons ici reprendre cette idée d'une construction du rapport au politique et à l'État à travers le contact avec des dispositifs d'action publique et des institutions administratives, mais en ajoutant l'idée que c'est également la confrontation à l'absence de politique, au vide laissé par les politiques publiques, et donc à l'inaction publique, qui façonne le rapport au politique des administré-es.

Nous comparerons alors les « collectifs citoyens » parisiens (2.1) au mouvement *vecinal* barcelonais (2.2), en interrogeant toujours le caractère dynamique et évolutif de ces mobilisations au gré des orientations des politiques publiques.

2.1. Les « collectifs citoyens » parisiens³³¹

Au sein des mobilisations de la société civile précédemment décrites, les « collectifs de citoyens »³³² constituent des formes particulières d'action collective dont nous souhaitons interroger ici les spécificités. Dès 2015, plusieurs groupes d'habitant-es se sont organisés spontanément pour répondre aux besoins des personnes migrantes et ont revendiqué cette appellation de « collectif », notamment pour différencier leurs organisations des associations humanitaires ou caritatives de loi 1901. Ces collectifs ne sont pas une forme radicalement novatrice de mobilisation d'habitant-es. Il y en a déjà eu par le passé, notamment dans ces mêmes quartiers du quart nord-est parisien, comme par exemple lors des arrivées de personnes afghanes au début des années 2000³³³, mais peu de recherches ont été menées jusqu'alors sur ces initiatives. Or nous estimons qu'au-delà de comporter des spécificités enrichissantes pour l'étude et la compréhension de l'action collective, elles mettent en lumière différents aspects de l'action publique, locale comme nationale. Après avoir analysé

³³¹ Cette sous-partie est issue d'un travail précédemment publié dans la revue *SociologieS*, intitulé : « Le citoyen et la mairie : les collectifs d'habitants dans la construction de l'accueil des exilé-e-s à Paris » (Hombert, 2021a).

³³² L'expression de « collectif de citoyens » ou « collectif citoyen » est ici une notion émique et ne relève pas d'un choix ni d'une interprétation linguistique de l'auteure. On notera que l'hébergement citoyen a constitué une autre forme importante de mobilisation collective d'habitant-es en IDF (Gerbier-Aublanc & Masson Diez, 2019) et dans d'autres régions de France (Roche, 2021). Nous nous focaliserons cependant ici sur les collectifs qui agissent dans l'espace public et laisserons de côté la question de l'hébergement chez l'habitant-e, qui se déroule davantage dans l'espace privé.

³³³ On pensera par exemple au Collectif de soutien des exilés du 10^e arrondissement de Paris né en mars 2003 et qui se décrit comme « un réflexe citoyen » face au rassemblement de « jeunes étrangers [...] qui survivaient dans des conditions insupportables » (GISTI, 2003) dans le square Alban-Satragne et ses alentours.

l'émergence et les modes de fonctionnements propres aux collectifs en tant que forme de mobilisation et d'organisation (2.1.1), nous questionnerons la tension intrinsèque à ces rassemblements conçus comme temporaires et finalement contraints de s'institutionnaliser sur le moyen-long terme (2.1.2). Une tension directement produite par les politiques de gestion des personnes migrantes depuis 2015.

Méthodologie

Cette sous-partie s'appuie sur une enquête de terrain ethnographique réalisée entre septembre 2017 et juillet 2019. Les résultats sont issus d'une trentaine d'entretiens semi-directifs réalisés auprès de bénévoles de collectifs du nord-est de Paris et de sa proche périphérie, d'associations et d'élus locaux. Ont été sélectionnés des collectifs actifs, tant dans leurs activités que dans leur communication, qui avaient nécessairement perduré dans le temps³³⁴, dont les modalités de participation étaient ouvertes à toutes et tous et qui s'adressaient à tous les publics³³⁵. Évidemment, ces collectifs ne sont pas homogènes : ils possèdent des tailles différentes, d'une petite centaine de bénévoles à plusieurs centaines ; des activités différentes, entre la distribution de nourriture, de vêtements, d'informations juridiques et sociales, ou encore l'activisme militant ; mais aussi des formes de structurations différentes, certains se rapprochant ainsi du modèle associatif plus officiel tel qu'encadré par la loi 1901. Une vaste partie des données est ensuite issue d'échanges informels et d'observations participantes menées pendant un an et demi dans trois collectifs de distribution alimentaire - Solidarité Migrants Wilson, Quartiers Solidaires et P'tits Déj's à Flandres³³⁶ - et dans des réunions inter-associatives et collectives, que j'ai pu suivre pendant deux ans et demi. Des informations précieuses sur les motivations de l'engagement et les profils socio-professionnels des participant-es aux collectifs de Quartiers Solidaires et P'tits Déj's à Flandres ont été obtenues grâce à un questionnaire

³³⁴ Nombreuses sont les initiatives d'habitant-es qui ont réuni une petite dizaine de personnes - ou même moins - et qui se sont essouffées avec le temps, pour de multiples raisons. De fait, les collectifs visibles sont finalement ceux qui ont réussi à tenir dans le temps, à rassembler un nombre assez important de bénévoles, et donc à structurer un minimum leurs actions et leur organisation.

³³⁵ Nous avons ainsi exclu les collectifs qui s'adressaient en priorité aux mineur-es isolé-es ou aux femmes par exemple. Les groupements et collectifs communautaires et/ou religieux, ont également été exclus, car leurs démarches pouvaient comporter des spécificités propres leurs appartenances à une communauté ou une religion en particulier, rendant dès lors plus difficile la comparaison avec des collectifs voulus généralistes.

³³⁶ Ces trois collectifs étaient alors parmi les principaux interlocuteurs constitués d'habitant-es auprès des élu-es parisiens selon ces dernières, d'après des entretiens menés dans les mairies d'arrondissement et à la Ville de Paris entre janvier 2018 et le printemps 2020.

distribué au printemps 2018³³⁷. Enfin, une attention particulière a été portée aux discours publics des collectifs : communiqués de presse, blogs, interviews dans les médias et publications sur les réseaux sociaux.

2.1.1. Naissance et spécificités organisationnelles des « collectifs » d'aide aux personnes migrantes

Dès la fin de l'année 2014, des campements de fortunes réunissant des personnes migrantes apparaissent dans les quartiers nord-est de Paris, comme sous le métro aérien près de la Chapelle, ou dans les jardins d'Éole. L'une des principales causes de leur développement est un sous-dimensionnement du système de premier accueil qui a créé et rendu « visible une population de migrants sans abri qui n'existait pas par le passé » (Babels, 2018 : 50). Connaissant un « choc moral » (Jasper, 1997) face à cette situation humanitaire, et estimant les actions des pouvoirs publics et des associations insuffisantes, des habitant-es se sont alors réuni-es en collectifs de citoyens pour venir en aide à ces personnes exilées. Mais qu'est-ce qu'un « collectif » ? Peu de travaux et d'études ont encore été menés sur ces mobilisations d'habitant-es, si ce n'est le compte-rendu ethnographique réalisé par Evangeline Masson-Diez (Diez, 2018) par exemple. Nous nous inscrivons alors dans la dynamique exploratoire ouverte par cette chercheuse, afin d'esquisser des pistes de théorisation pour appréhender cet objet, tant du point de vue de la sociologie des mobilisations qu'en termes d'action publique et collective.

Si l'on s'intéresse aux actions concrètes de ces mobilisations, comme par exemple les distributions alimentaires, l'information juridique auprès des migrant-es, ou encore les actions de plaidoyers auprès des pouvoirs publics, aucune différence véritable ne semble ressortir par rapport aux structures associatives officielles. Ensuite, si l'on regarde les profils des bénévoles³³⁸ des collectifs, à nouveau, il ne semble pas véritablement exister de différences nettes vis-à-vis de celles et ceux des associations, ces deux populations étant issues en grande partie de classes moyennes à fort capital culturel (Agrikoliansky, 2017 ; Sommier & Agrikoliansky, 2005). En effet, ce n'est pas parce que l'on a affaire à des mobilisations où l'émotion et les affects sont importants - tristesse, colère, indignation - que les déterminants classiques du militantisme disparaissent (Latté, 2015 ; Mathieu, 2010 ; Sommier, 2010). Nous croisons lors des distributions de petits-déjeuners des personnes employées

³³⁷ Ce questionnaire, dont la passation a été faite en ligne, a été envoyé par mail soit directement dans les listes de diffusion des collectifs ou bien via un-e bénévole qui l'a transmis à son collectif. Sur la soixantaine de réponses reçues, 90% des répondant-es appartiennent à deux collectifs : les P'tits Déjs' à Flandres et Quartiers Solidaires. Sachant que chacun de ces collectifs est animé par une vingtaine de personnes particulièrement investies, nous pouvons en conclure un taux de réponse satisfaisant pour déduire des résultats significatifs sur la population des bénévoles les plus actifs dans ces deux organisations.

³³⁸ Le terme de « bénévole » est majoritairement employé par les collectifs eux-mêmes pour désigner leurs participant-es.

dans la culture et les arts du spectacle, des professeur-es des écoles, des chercheur-ses, ou des étudiant-es en droit par exemple. Dès lors, si l'on souhaite appréhender les spécificités de l'engagement en collectif, il faut davantage regarder du côté de l'organisation et des représentations qui en découlent.

Voici les principales caractéristiques structurelles communes que nous avons pu observer parmi différents collectifs parisiens. Théoriquement, ce sont tout d'abord des ensembles de personnes qui se rassemblent de manière plus ou moins informelle, dans un but commun. Ils ne sont pas dotés de personnalité juridique, car non déclarés en Préfecture, à l'inverse des associations à but non lucratif qui s'inscrivent sous la loi du 1er juillet 1901. Réside donc dans les collectifs de citoyen-nés une informalité intrinsèque, sans rimer pour autant avec une forme de désorganisation. En effet, d'après nos observations, il n'existe aucune procédure explicite, aucune démarche officielle à suivre pour rejoindre un collectif, si ce n'est venir aux actions. D'un point de vue pratique, cela se traduit pour les membres par une immédiateté de la participation.

Une autre spécificité des collectifs réside dans leur structuration théoriquement horizontale, élément souvent revendiqué dans les « nouveaux mouvements sociaux » (Melucci, 1982 ; É. Neveu, 2019 ; Touraine et al., 1980) : la plupart du temps, il n'existerait pas de responsable, pas de « chef », pas de bureau avec un-e secrétaire, ni un-e trésorier-ère. Lors des entretiens, les membres interrogé-es ont amplement insisté sur cette égalité de toutes et tous, des plus ancien-nés aux plus récemment arrivé-es. De cette organisation découlerait dès lors une grande liberté d'initiative. D'après nos observations, il n'était pas nécessaire de posséder une certaine ancienneté ou expertise pour proposer un changement ou une innovation, ni pour mettre celle-ci en place, sauf opposition massive des membres du collectif. De la même manière, nous avons pu remarquer que la participation à un collectif permettait immédiatement d'en devenir un membre et potentiellement un-e de ses représentant-es dans différentes instances inter-associatives ou collectives.

Il ne s'agirait pas de peindre un portrait naïf des collectifs comme organisations parfaitement égalitaires et horizontales, l'absence de structure pouvant finalement mener à une certaine « tyrannie de l'inorganisation » (Freeman, 1972) en n'explicitant pas les rapports de pouvoir pourtant présents entre les individus, comme ce fut le cas pour l'un des collectifs observé dont plusieurs membres choisirent de le quitter en partie pour cette raison. Il existe évidemment des différences et des nuances organisationnelles entre ces initiatives citoyennes, mais les principales caractéristiques communes précédemment décrites nous permettent déjà de dresser dans un premier temps un certain portrait idéal-typique du « collectif ». Les propos suivants d'une membre du Collectif Audonien Solidarité Migrants (CASM)³³⁹ résument les principes et les limites de ce type d'organisation :

« En fait un collectif, ça veut dire que les décisions sont prises de manière collective, horizontale. Dès lors que tu as l'ascendant qui est pris par 2-3 personnes qui organisent tout merveilleusement bien, tu as une répartition des tâches qui est

³³⁹ Le CASM a depuis acquis le statut d'association en janvier 2020.

complètement différente : tu as d'un côté des organisateurs ou -trices, et de l'autre les petites mains qui exécutent. Donc à ce moment-là, on appelle ça une association, une entreprise, comme tu veux, mais pas un collectif. [...]. Tu sais au départ, la forme du collectif apparaît comme plus souple, plus démocratique, moins institutionnelle. T'as pas la nécessité de déclaration en Préfecture, d'élire un bureau, etc. Et en fait, c'est toujours plus compliqué ces structures plus informelles, parce qu'au final tu te rends compte que c'est souvent moins démocratique, puisque les choses ne sont pas formalisées ... T'as pas de contre-pouvoir en fait. »³⁴⁰

La structure intrinsèque des collectifs joue cependant fortement dans la réalisation de l'engagement des bénévoles que nous avons rencontrés. Tout d'abord, et comme dans toutes les formes d'engagement associatif, la praticité est un argument pour concrétiser la volonté d'investissement bénévole : l'individu choisit en effet une structure qui lui propose des « conditions institutionnelles » (Lagroye & Siméant, 2003) compatibles avec ses souhaits, ses motivations initiales et ses contraintes - professionnelles, familiales, etc. Et comme souligné précédemment, il est plus aisé de rejoindre un collectif de citoyens qu'une association. Cela constitue un gain de temps et d'énergie pour l'individu - en évitant toute candidature officielle, toute formation, et en arrivant immédiatement au cœur de l'action.

Un second aspect pratique pour les bénévoles réside dans la localisation des collectifs. Une très grande majorité des personnes engagées vit dans le même quartier, ou du moins dans le même arrondissement, que le lieu d'action du collectif auquel elles participent. Nous avons ici à faire à une mobilisation de proximité, une mobilisation de quartier fondée sur des relations de voisinage ou des dynamiques collectives locales préexistantes (Coutant, 2018), même si certains individus - très minoritaires - peuvent ne pas résider près des lieux d'action des collectifs. Ces initiatives sont ainsi souvent nées d'un petit groupe de voisin-nes - comme pour les P'tits Déj's à Flandres ou le CASM -, ou de parents d'élèves d'une école proche de campements - comme Quartiers Solidaires³⁴¹ -, soulignant l'importance de « l'enracinement dans le terrain » (Martinot-Lagarde, 2008) de cette forme de mobilisation collective alors qualifiable de « pragmatique », pour reprendre le terme de Pierre Martinot-Lagarde : l'individu s'engage ici suite à « une expérience qui le touche affectivement. Par exemple, dans l'école où il met ses enfants, il rencontre des familles de sans-papiers. [...] Il se laisse émouvoir par une situation, il commence à s'impliquer, il découvre ensuite la complexité des situations » (Martinot-Lagarde, 2008 : 52). Les collectifs naissent donc d'une réaction face à un environnement vécu et s'insèrent avec une certaine fluidité dans le quotidien des individus. En plus du caractère pratique, la proximité vis-à-vis des personnes migrantes à la rue joue également sur les motivations de l'engagement, ainsi que sur la légitimité des habitant-es en tant qu'acteurs de l'accueil, mais nous reviendrons sur ces dimensions plus amplement par la suite.

³⁴⁰ Entretien réalisé à Paris auprès de Marianne et Sabine, membres du CASM, le 16/07/2019.

³⁴¹ Né comme un collectif puis devenu une association, avant de fusionner avec le collectif des P'tits Déj's à Flandres, Quartiers Solidaires est un parfait exemple du continuum qui existe entre association officielle et collectif d'habitant-es.

Enfin, d'après les propos de nombreux-ses enquêtés-es, ce type de structure ne demanderait pas d'engagement ni régulier ni au long terme, à l'inverse d'une association plus « classique » où le ou la bénévole devrait s'engager formellement à accomplir une activité dont l'échéance et la durée sont fixées dans un calendrier. Au contraire, la structure organisationnelle du collectif, plus souple, permet à chacun-e d'adapter son investissement aux contraintes variables de son quotidien, correspondant ainsi à un modèle de « participation à la carte » (Ion, 1997b : 79) caractéristique des formes de mobilisations collectives développées depuis les années 1980-1990. D'après les résultats du questionnaire, souplesse de l'engagement et facilité d'accès au collectif sont respectivement les première et troisième raisons les plus invoquées par les participant-es aux collectifs Quartiers Solidaires et P'tits Déj's à Flandres pour expliquer leur engagement dans ce type d'organisation plutôt qu'en association. Mais ces arguments pratiques s'accompagnent également fréquemment de représentations davantage idéologiques.

Lors de multiples échanges avec des bénévoles, l'engagement au sein d'un collectif a plusieurs fois été associé à un engagement critique envers les associations traditionnelles d'aide aux personnes étrangères, tant au regard de leur forme organisationnelle que de leurs valeurs. Nos observations viennent poursuivre celles d'Évangéline Masson-Diez qui notait déjà qu'« adhérer à un collectif est une manière de se démarquer du monde associatif qu'ils accusent d'avoir été absent des campements à cette époque » (Diez, 2018 : 165). En effet, une méfiance générale envers les associations mandatées par les pouvoirs publics, telles qu'Emmaüs Solidarité ou France Terre d'Asile, a été régulièrement exprimée dans les collectifs observés, certains les décrivant comme des sous-organes de l'État ayant en quelque sorte perdu leur foi humanitaire et militante. En dehors des valeurs, une seconde critique, plus largement répandue, concernait le fonctionnement des associations, dépeintes comme des entités lentes à agir car trop importantes en termes de taille et de niveaux de stratification. Le modèle de mobilisation alternatif que constituent les collectifs se présente comme une solution plus adéquate auprès de ces individus méfiants et/ou critiques pour s'engager. Selon les résultats du questionnaire, l'organisation horizontale des collectifs est la première raison la plus invoquée par les participant-es aux collectifs Quartiers Solidaires et P'tits Déj's à Flandres pour expliquer leur engagement dans ce type d'organisation plutôt qu'en association. Cette opposition, ou du moins cette différenciation vis-à-vis des associations, se matérialise par exemple dans l'idée de ne pas se revendiquer comme « militant », mais comme simple « citoyen ». Car l'image du militant serait entachée d'une trop grande adhésion à l'association qu'il représente, ou encore taxée d'une orientation politique forte et manquant d'objectivité. Jacques, des P'tits déj's à Flandre³⁴², insiste bien sur cette dénomination de citoyen, « pour ne pas avoir l'image d'excités militants »³⁴³. Toujours dans ce collectif, Françoise insiste sur « le fait que ça n'est pas une association, c'est un collectif, c'est

³⁴² Comme précisé précédemment, les P'tits déj's à Flandre ont fusionné à l'automne 2018 avec un autre collectif, Quartiers Solidaires, et s'appellent désormais les P'tits Déj's Solidaires.

³⁴³ Entretien réalisé à Paris auprès de Patricia, Françoise et Jacques, membres des P'tits Déj's à Flandres, le 31/01/2018.

des citoyens de bonne volonté qui ont envie que la situation ne perdure pas »³⁴⁴. Pour Sabine, bénévole de la première heure au CASM, « c'est pas du militantisme, c'est avant tout de la révolte, et faire en sorte que sur un plan purement citoyen, on se retrouve et on fait des choses ensemble »³⁴⁵. Évidemment, l'engagement dans ces différents collectifs pouvait être vécu par d'autres membres comme une forme de militantisme, mais cette rhétorique du civisme restait dominante en entretien et dans les publications de ces groupes sur les réseaux sociaux. Par l'utilisation de l'appellation de « citoyen », les membres de collectifs souhaitaient souligner l'aspect initialement non politisé de leur cause, impliquant que tout un chacun devrait, en bon citoyen, réagir comme eux, suivant un certain « mythe de la responsabilité individuelle » qui conçoit que « l'individu [...] en tant que citoyen a le devoir d'obéir à l'État, mais aussi de résister à la tyrannie » (Ollitrault, 2009 : 10) et de faire face à l'injustice d'une situation. De la même manière, certains collectifs revendiquent le fait de n'avoir jamais reçu de subventions publiques pour leurs actions, et de ne pas en vouloir. Cela constitue pour eux un gage important d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, sans pour autant mener à une rupture totale des échanges entre ces acteurs. On notera cependant le fait que ces collectifs ont été traversés par de nombreux mouvements ouvertement militants et politisés, certaines personnes venant par exemple des courants autonomes, anarchistes, « *no border* » ou militant dans divers partis de gauche, notamment au sein de La Chapelle en lutte (Jaoul, 2021). Des éléments qui nous amènent ainsi à nuancer l'apolitisme et la neutralité affichée de ces mobilisations.

Apparues à la suite des premiers campements parisiens à partir de 2015, les mobilisations d'habitant-es sous forme de collectifs citoyens sont alors des acteurs récents du champ de l'accueil dans la capitale française. Comme les associations plus traditionnelles, telles que le Secours populaire, Emmaüs ou Médecins du Monde, ou comme les services sociaux des institutions publiques, ces organisations réalisent des formes de réception et d'hospitalité à l'échelle locale et viennent ainsi s'insérer dans un réseau d'acteurs plus ou moins anciens. Une institutionnalisation à marche forcée qui pourtant ne faisait pas partie de leurs ambitions premières, comme nous allons l'observer.

2.1.2. Une action temporaire qui dure dans le temps : quand l'urgence du non-accueil s'installe

Nous estimons ensuite que les évolutions de ces formes de mobilisation collective soulignent celles des politiques de réception des personnes migrantes. Ces collectifs sont en effet traversés par une tension intimement liée à la situation migratoire locale : ils se sont construits rapidement, dans l'urgence et sans le souhait de pérenniser leurs activités, et pourtant ils sont encore présents sur le terrain à l'heure où nous écrivons, sept ans après leur apparition.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Entretien réalisé à Paris auprès de Marianne et Sabine, membres du CASM, le 16/07/2019.

Nous pensons qu'un parallèle enrichissant peut alors être fait entre l'engagement des participant-es à la mobilisation « Nuit Debout »³⁴⁶(Smaoui, 2017), et celui des membres actifs des collectifs d'aide aux exilé-es. Tout d'abord, ces deux populations étaient composées d'une grande partie de « novices » de la lutte politique qui, avant de participer à Nuit Debout ou aux collectifs, ne se disaient pas particulièrement politisé-es. Ensuite, ces personnes se sont retrouvées à vivre « une transgression du temps quotidien » et à devoir « contrevenir à des attentes sociales et institutionnelles » (Smaoui, 2017 : 90) de manière assez brutale, presque du jour au lendemain³⁴⁷. Puis, elles ont en commun le fait de s'être investies en réaction face à une situation qui se plaçait dans le temps de *l'urgence* : leur engagement s'est comme imposé à elles, car touchées « affectivement » et/ou dans leur quotidien (Martinot-Lagarde, 2008). Pour les enquêté-es de Sélim Smaoui, il était question de « vivre un temps où l'urgence d'agir s'impose à soi » (Smaoui 2017 : 64) et cette expression pourrait parfaitement s'appliquer aux collectifs. Une grande majorité des membres rencontré-es expliquent s'être investi-es face à l'urgence des campements qui se situaient en bas de chez elleux ou sur leur trajet jusqu'à leurs lieux de travail par exemple. Le passage à l'action était devenu inévitable et nécessaire. La proximité vis-à-vis des campements et des personnes migrantes dans une situation humanitaire dramatique semble être alors l'un des principaux facteurs de l'engagement, comme en témoignent plusieurs bénévoles rencontré-es :

« [En 2015] j'ai commencé à m'intéresser au sujet avec une émission sur France Culture [...]. Je savais pas trop comment m'y prendre, je regardais déjà ce que faisait le collectif Wilson, habitant plutôt côté Saint-Ouen, je me sentais peu concernée par ce qu'il se passait dans le nord parisien. Jusqu'au jour où, [...] en allant faire mon service [dans une coopérative] en décembre 2017 - donc ça a mis du temps à mûrir le truc hein -, je passe très tôt dans la rue et là j'ai vu des gens dormir sous le pont de la Porte des Poissonniers. Donc je passe une première fois, une seconde fois, ils sont un peu plus nombreux, et puis au bout d'un moment c'est pas compliqué : soit tu continues à tourner la tête à gauche quand ils sont à droite et tu passes, et t'accélères ; soit tu te dis « bon bah cette fois-ci, c'est en bas de chez moi, donc qu'est-ce que je fais, concrètement ? ». Et c'est comme ça que ça a commencé. [...] Et ce qui est vachement intéressant avec toutes ces personnes, c'est de se dire pourquoi à un moment, face aux infos, à la radio, aux images à la télé, ça bascule ? Pourquoi là ? Pourquoi c'est plus supportable ? Pour [X] comme

³⁴⁶ Nuit Debout correspond à un temps de manifestations qui s'est étalé du printemps à l'été 2016, initialement en opposition à la loi Travail - ou loi El Khomri - et aboutissant à une convergence des luttes contre le système politique et économique. Occupant la Place de la République à Paris pendant des mois, ce mouvement de contestation a marqué par la diversité de ses publics, par son horizontalité, sans porte-parole ni représentant officiel, et où les revendications étaient adoptées par consensus dans de multiples assemblées thématiques.

³⁴⁷ En effet, les personnes les plus investies au sein des collectifs, ayant la plupart du temps une activité professionnelle et/ou une vie familiale, ont reconnu rencontrer des difficultés à faire coïncider leurs contraintes quotidiennes avec leur engagement en collectif. Par exemple, les petits-déjeuners par exemple se déroulent à l'heure où il faudrait pouvoir emmener les enfants à l'école et les réunions du soir s'étendent souvent de 19h à 21h30, soit des temps de vie sociale ou familiale.

moi, c'était en bas de chez nous, et donc si tu le fais pas quand c'est en bas de chez toi, eh bah merde ! »

« Ça faisait des années que j'avais les boules face à ce qui se passait, que je savais pas comment agir, à Calais et tout, ça me répulsait, et puis Porte de la Chapelle, [...] Et puis juste à côté de chez nous, là pour le coup c'était à côté de chez à côté, y'a un campement qui s'installe avec une vingtaine de tentes. Puis ça grossit et je commence une première fois à aller apporter du thé, à faire une soupe à l'arrache, mais de façon individuelle quoi, en décembre 2017. Et puis une copine voisine qui fait pareil. On se dit : « qu'est-ce qu'on fait ? ». Là c'était pour le coup complètement informel au début. »³⁴⁸

Ces extraits d'entretiens soulignent combien l'irruption des campements et de la situation des exilé-es dans le vécu quotidien des habitant-es est déterminante dans le passage à la mobilisation : ici ces enquêtées, pourtant sensibles à la situation des migrant-es depuis 2015, ont attendu près de deux ans avant de se mobiliser concrètement, lorsque des campements se sont finalement retrouvés « en bas de chez [elles] ». Ces récits font alors écho au processus de mobilisation - individuelle et collective - décrit et vécu par Isabelle Coutant : la présence des migrant-es et/ou des campements « en bas de chez soi » peut être comprise comme « un événement au sens fort du terme » (Coutant, 2018) : 9), si bouleversant qu'il amène nécessairement des réactions intenses, tant compassionnelles que de rejet. Pour autant, les caractéristiques socioprofessionnelles de ces bénévoles ne sont pas à minorer pour analyser leur passage à la mobilisation. Comme nous l'avons souligné précédemment, les profils majoritaires des bénévoles de collectifs rencontrés sont semblables à ceux des associations plus traditionnelles, ces derniers présentant des prédispositions à s'engager dans ce type de mouvement, de par leur socialisation familiale ou professionnelle. Sans faire du vécu de l'événement un « artefact », « une boîte noire » (Latté, 2012) suffisant à expliquer le passage à la mobilisation, celui-ci s'ajoute plutôt aux dispositions et aux parcours des individus dans la construction de leur engagement et constitue notamment un « cadre à la dénonciation de l'injustice » (Latté, 2012 : 410) et donc un moyen de légitimation de leur mobilisation.

Dès lors, cet engagement étant légitimé et présenté par les bénévoles comme en réaction face à une situation urgente et exceptionnelle - la non-prise en charge des migrant-es par les pouvoirs publics initialement vus comme débordés par ces arrivées -, les collectifs estiment agir également de manière urgente et exceptionnelle : cela se matérialise par exemple dans le fait qu'ils ne souhaitent pas s'institutionnaliser et devenir durablement présents dans le paysage humanitaire local. Comme mentionné précédemment dans le chapitre 3, une expression qui l'illustre bien est revenue souvent dans les réunions et dans les entretiens : ils ne souhaitent pas « devenir les Restos du cœur ». Cette tension d'une action d'urgence qui devient durable se retrouve ainsi dans le communiqué suivant rédigé fin 2017 et qui présente le collectif GAME, aussi appelé « Accueil de merde » :

³⁴⁸ Ces deux témoignages sont extraits d'un entretien réalisé à Paris auprès de Marianne et Sabine, membres du CASM, le 16/07/2019.

« Nous ? Des riverain-es du nord-est de Paris qui, face au désastre humanitaire qui se jouait au pied de nos immeubles, avons improvisé : distribution de duvets et de petits-déjeuners, logement chez l'habitant des mineurs isolés, maraudes de nuit et cours de français... des solutions temporaires qui durent depuis plus de deux ans faute de vraies politiques d'accueil. En réalité, nous nous épuisons à « faire un travail formidable » – dixit Anne Hidalgo – pendant que cette dernière ainsi que l'État renoncent à mettre en œuvre, ne serait-ce qu'à minima, les textes en vigueur en matière d'accueil et d'asile. [...] Nous n'étions pas tou-tes politisé-es, mais assurément nous le sommes devenu-es au contact quotidien des situations intolérables que cette politique de non-accueil engendre. » (Accueil De Merde, 2017)

Ce collectif est particulièrement intéressant, car il correspond à une évolution politique des premiers collectifs observés, qui eux réalisaient essentiellement des actions de type humanitaire. Comme développé précédemment, ces mobilisations se revendiquaient en effet davantage du simple civisme que du militantisme, souhaitant ne pas politiser leur cause. Il conviendrait cependant de nuancer leur initiale non-politisation. D'après nos observations et les résultats du questionnaire, parmi les personnes les plus motrices, nombre d'entre elles ont eu ou avaient toujours des engagements auprès de partis politiques - 16% des enquêtées ayant répondu à l'enquête - ou de syndicats - 21%. Des taux qui s'expliquent par la présence significative de personnes appartenant aux métiers de l'éducation, de la formation et de la recherche. Seulement, politisées ou non, lorsqu'elles ont commencé leurs actions en collectif pour venir en aide aux migrant-es, elles ne pensaient pas être toujours là des années plus tard, dans la même situation. Nous qualifions alors leur engagement *d'événementiel*, ou bien *d'urgence*, au sens où cet engagement est certes motivé par un événement, mais aussi vécu comme un événement en soi. Cette forme d'engagement total pousserait en effet à réorganiser son quotidien, à revoir ses obligations sociales et institutionnelles, à devoir faire quelques sacrifices et donner de son temps libre, mais seulement pour une période que l'on pense *délimitée* : l'engagement est ici une réponse à un événement, qui se situe dans le temps de l'urgence et impose une réponse immédiate qui doit venir le résoudre, le résorber afin de revenir à une situation stable mettant fin à l'engagement. Cet engagement événementiel ou d'urgence semble ainsi se rapprocher du modèle de mobilisation collective semblable à un « post-it » que décrit Jacques Ion dans les années 1990 : « le nouveau modèle circonscrit des rassemblements de durée limitée, sur des objectifs restreints, [...] généralement à l'intérieur de regroupements monofonctionnels. Il suppose des formes de fonctionnement légères et souples ne mordant pas sur la sphère privée bien que pouvant fortement impliquer la personne. [...]. Sa temporalité est celle de la moyenne durée, non plus de l'Histoire. » (Ion, 1997b : 80). Seulement, l'auteur poursuit en expliquant que « ce modèle, c'est celui de l'association, sans la République », le terme de « République » étant à entendre comme « le cadre obligé du débat public quand, rapportés à la Nation une et indivisible, les individus ne sont considérés que sur le modèle des citoyens » (Ion, 1997b : 82). Les collectifs étudiés ici se détachent

alors nettement de cette conception de la mobilisation collective, l'engagement des individus reposant, au moins initialement, sur une dynamique proprement civique.

Pour les enquêtés rencontrés, leur engagement d'urgence s'expliquait par l'événement que constituait l'arrivée des exilé·es à la rue, regroupé·es en campements, et qui n'étaient pas pris·es en charge par les pouvoirs publics, malgré l'existence d'un dispositif d'accueil légal en France. Leurs actions venaient alors pallier les défaillances de l'État et de la Ville de Paris, le temps que ces derniers trouvent des solutions d'accueil durables. Comme le soulignait Bernard, de Quartiers Solidaires, la plupart des bénévoles n'ont « pas du tout envie de servir de la nourriture gratos à vie » et refusent l'idée que le collectif puisse se pérenniser dans le temps : « que ça se pérennise voudrait dire que c'est accepter cette situation, or c'est non »³⁴⁹. Pour autant, dans les faits, leurs actions se sont bel et bien prolongées, faisant d'eux des acteurs installés dans le champ de l'accueil et de la solidarité envers les personnes migrantes.

La structuration et l'institutionnalisation forcée des collectifs se perçoit dans l'évolution de leurs modes d'organisation. Par exemple, plusieurs d'entre eux ont choisi de prendre le statut d'associations de loi 1901, comme Quartiers Solidaires ou la Gamelle de Jaurès, tout en gardant le fonctionnement souple et théoriquement horizontal des collectifs précédemment décrit. Dès lors, ce statut leur a permis de pouvoir faire des demandes de subventions auprès d'organismes comme la Fondation Rotschild au nom de l'inter-collectif COLMATE³⁵⁰ par exemple, ou encore de recevoir des dons de l'Église américaine de Paris ou d'entreprises. D'autres collectifs, comme le CASM, se rapprochent notamment de plus en plus du mode de fonctionnement des associations plus traditionnelles, en faisant maintenant une différence entre « membre bénévole » - dont l'adhésion est gratuite - et « membre adhérent » dont la cotisation annuelle de 10 € lui donne plus de droits - droit de vote aux assemblées générales - et de devoirs - participation accrue attendue (CASM, 2022). Enfin, ces organisations produisent de nombreux documents : des comptes-rendus de réunion, des listes de bénévoles, des bilans d'activités, des bilans comptables, mais aussi des guides de bonnes pratiques ou des modes d'emploi expliquant des « grands principes »³⁵¹ des collectifs. Autant de matériaux qui témoignent d'une progressive structuration de l'organisation au départ informelle de ces initiatives construites dans l'urgence et qui perdurent finalement dans le temps face au constat d'une non-prise en charge durable des publics migrants à la rue. Un des premiers « principes » des P'tits Déj's Solidaires résume finalement ce positionnement des collectifs : « Tant qu'ils seront là nous serons là » (P'tits Déj's Solidaires, 2021).

Le fait que ces organisations initialement conçues pour un temps court soient contraintes de maintenir leurs activités - et même de les diversifier et de les formaliser - révèle par contraste

³⁴⁹ Entretien réalisé à Paris auprès de Bernard, membre de Quartiers Solidaires, le 25/01/2018.

³⁵⁰ Quatre associations et collectifs se sont réunis au sein du collectif Collectif du Matériel pour les Exilés (COLMATE) en octobre 2021 pour optimiser leurs achats et leurs distributions de matériel d'urgence - duvets, bonnets, produits d'hygiène, tentes, etc. - dans le nord-est parisien et sa petite couronne.

³⁵¹ Pour reprendre les expressions lues dans différents supports produits par le collectif P'tits Déj's Solidaires.

l'institutionnalisation d'une gestion durable de l'urgence et d'une « inaction publique » (Aguilera, 2017) observées dès le début de leurs mobilisations et qui étaient alors expliquées par l'impréparation des pouvoirs publics face à ces arrivées rapides. Leur inscription dans le temps souligne finalement la mise en œuvre de « cycles de non-accueil » (Agier & Le Courant, 2022 ; Babels, 2018) organisés par les pouvoirs publics.

2.2. Le mouvement *vecinal* barcelonais de soutien aux exilé-es

À l'instar des changements observés dans les collectifs citoyens parisiens, les évolutions du mouvement *vecinal*³⁵² barcelonais en soutien aux personnes migrantes traduisent celle de la situation migratoire locale et des réponses politiques qui lui sont apportées. Cela s'observe par la réorientation de ces mobilisations initialement tournées vers l'accompagnement socioculturel à des activités humanitaires et militantes (2.2.1), mais aussi par la résurgence d'un mouvement d'*okupas migrantes*, essentiellement à partir de 2018 (2.2.2).

Les appellations rencontrées pour désigner les mouvements de soutien aux migrant-es sont nombreuses. Comme à Paris, certains se désignent comme des collectifs - *colectivo* en castillan ou *col·lectiu* en catalan. D'autres comme des plateformes citoyennes - *plataformas ciudadanas* - ou encore comme des réseaux citoyens - *red ciudadano* - ou réseaux de voisins - *red de vecinos*. Hormis la dernière expression qui souligne un plus grand ancrage dans le territoire local, en se fondant essentiellement sur l'échelle et les dynamiques du quartier³⁵³, les autres appellations semblent recouvrir un large spectre de mobilisations collectives et ont été employées relativement indistinctement par nos différent-es enquêté-es. Nous mobiliserons ainsi de manière égale les termes de « plateforme » ou de « réseau » pour désigner ces organisations, et à de plus rares occasions le terme de « collectif », celui-ci ayant été moins fréquemment rencontré.

³⁵² Le terme *vecinal* en castillan désigne tout ce qui est relatif au voisinage. Nous avons fait le choix de conserver ce terme dans la langue originale, notamment parce qu'au-delà de cette définition littéraire, il fait également référence au *movimiento vecinal*, qui désigne tout un ensemble de luttes et de mobilisations collectives qui se sont développées à la fin de la période franquiste dans les quartiers populaires des grandes villes, menant au développement d'importants réseaux de solidarité à l'échelle du quartier pour faire face à l'absence de politiques sociales et urbaines dans ces espaces (Recio & Naya, 2004).

³⁵³ Le quartier se dit *barri* en catalan et l'on retrouve ce terme dans de nombreuses expressions ou noms désignant des mobilisations citoyennes locales.

2.2.1. De l'accompagnement socioculturel à l'aide aux personnes sans-papiers : évolution des mouvements d'habitant-es solidaires barcelonais

Dans la capitale catalane, les mobilisations collectives de soutien aux exilé-es ont été nettement façonnées par les politiques publiques de réception et par les évolutions de la situation migratoire locale, tout en suivant un chemin différent de celles des collectifs parisiens³⁵⁴.

Contrairement aux mobilisations parisiennes, celles de Barcelone ne sont pas immédiatement nées d'un constat d'un manquement des pouvoirs publics espagnols et locaux : au début de ces mouvements en 2015, il n'y avait pas de saturation des infrastructures d'accueil en Catalogne, ni de personnes migrantes particulièrement visibles dans les rues de Barcelone, malgré une augmentation de la demande d'asile. La gravité humanitaire de la situation migratoire se jouait alors dans les pays limitrophes des zones de conflits, comme la Turquie, ou dans les premiers pays d'entrée au sein de l'UE comme la Grèce, d'où une importante orientation des mobilisations vers des activités humanitaires tournées vers l'étranger. La naissance du mouvement Refugees Aid Barcelona en 2015 illustre cette dynamique des premières initiatives barcelonaises, comme en témoigne Rosalia, l'une de co-fondatrices :

« I started in my house, [...] in the beginning, I contacted the Red Cross and other big associations, I said : « I want to help, what can I do, I'm a psychologist, can I go there ? - Oh no no, we are not there yet, we are not in the islands ». It was really the beginning. So I contacted grass-root groups in Greece, I said : « OK I'm in Barcelona what can I do, what do you need ? - We need sleeping bags, jackets, this and that ». I just opened a Facebook page for my friends to say : « OK, let's gather everything we have, let's share cost to send it ». But then, I didn't expect the response, because the people were sharing it and then suddenly people called me in Poble Nou : « Oh can you come, we have materials » and it was a café full of stuff. So my house was full and then a woman called to propose space. So we started to put everything here and I said : « OK we need volunteers to box, to nanana ». Then companies offered their help to put everything in palettes, and we sent like 5 trucks, big ones, over 6 tons of materials, it was amazing, so many people got involved. »³⁵⁵

³⁵⁴ Comme pour les collectifs parisiens, nous aurions souhaité pouvoir étudier les caractéristiques sociales des personnes investies dans les mouvements de soutien aux migrant-es à Barcelone. Seulement, les difficultés rencontrées sur le terrain pour mener notre enquête, notamment à cause de la pandémie de Covid 19, ne nous ont pas permis de mettre en œuvre le protocole de recherche que nous souhaitions réaliser et donc d'obtenir suffisamment de matériaux pour qualifier les profils de ces habitant-es solidaires. Nous pouvons seulement préciser que les enquêté-es investi-es dans ces mouvements que nous avons rencontrés étaient majoritairement d'origine espagnole, blanc-hes et de classe moyenne avec un important capital culturel : par exemple, Rosalia de Refugees Aid Barcelona était titulaire d'un doctorat en sociologie, Marco de Sarria-Sant Gervasi Refugi était un professeur des écoles retraité et Marta d'Emergencia Frontera Sur Barcelona était étudiante boursière en master 2 en sciences sociales.

³⁵⁵ Entretien réalisé en anglais à Barcelone auprès de Rosalia, co-fondatrice du mouvement Barcelona Aid Refugee, le 07/11/2018.

Pour cette enquêtée, le premier réflexe avait donc été de vouloir partir sur place en Grèce, puis finalement d'organiser un soutien logistique et financier depuis Barcelone, à destination des « *grass-root groups* » contactés, notamment en Syrie, en Belgique, en Turquie, ou encore en France, comme la « *Calais'Kitchen* »³⁵⁶. Cet extrait d'entretien nous permet par ailleurs d'observer la cuisine interne de l'émergence de ces mobilisations d'habitant-es et de mettre en lumière leur nature fondamentalement incrémentale³⁵⁷, comparable à celle des débuts des collectifs parisiens partis de la volonté d'un ou deux individus qui s'étaient mis à distribuer spontanément un peu de thé et de pain en bas de chez eux, sans anticiper aucune action organisée. À côté de l'aide matérielle et humanitaire, d'autres initiatives sont apparues à la même époque pour opérer un important travail de sensibilisation des Barcelonais-es et de plaidoyer politique, afin de pousser les dirigeants nationaux et européens à respecter leurs obligations et les droits des personnes migrantes. On pensera par exemple à la plateforme citoyenne Stop Mare Mortum, née en avril 2015, qui plaide pour la mise en place de voies de migration sûres et légales - *vies segures* en catalan - en organisant notamment de nombreux rassemblements dans les rues de la capitale catalane. Cette absence d'urgence humanitaire locale s'est également traduite par une seconde orientation des mobilisations d'habitant-es vers de l'accompagnement socioculturel et linguistique à destination des nouveaux et des nouvelles arrivant.es, et vers des activités de sensibilisation des Barcelonais-es à la situation migratoire que connaissait alors l'Europe. Par exemple, le collectif de Sarrià-Sant Gervasi Refugi dispense d'un côté des cours de langue aux demandeur-ses d'asile et a mis en œuvre de l'autre côté de nombreuses actions de sensibilisation dans plus de 16 écoles privées et publiques, à destination des élèves de tous âges³⁵⁸, quand celui de Barri Obert Gràcia a organisé des projections de documentaires sur le vécu des personnes exilées (Barri Obert Gràcia, 2018). De la même manière, le réseau Barris Refugi quant à lui reconnaît la sensibilisation et l'aide directe aux réfugié-es déjà présent-es sur le territoire parmi ses principaux objectifs.

Des novices du soutien aux personnes migrantes, mais pas de la politique

Le cas du mouvement Barris Refugi constitue un exemple intéressant de ces premières mobilisations d'habitant-es. Carolina et Marco, deux de ses membres fondateurs, racontent ainsi le lancement de ce mouvement :

³⁵⁶ Rosalia souhaitait probablement désigner par cette expression la Refugee Community Kitchen qui distribuait près de 2 000 repas par jour à Calais à cette époque.

³⁵⁷ Petit à petit, face à l'ampleur que prenaient ces envois de matériel, et notamment pour faciliter le paiement des entreprises volontaires, Refugees Aid Barcelona a dû passer au statut d'association officiellement déclarée, sans pour autant changer son mode de fonctionnement et sa proximité revendiquée avec les *grass-roots movements* d'après Rosalia.

³⁵⁸ D'après Carolina et Marco, deux membres de Sarrià-Sant Gervasi Refugi et de Barris Refugi, lors de notre entretien le 08/10/2020.

« - [Carolina] Du projet de Barcelone comme ville-refuge, qui était une initiative municipale, à partir de là, certaines personnes comme nous, qui étaient à l'intérieur de ce mouvement politique, ont décidé comment le mettre en œuvre dans les quartiers, mais en dehors de la sphère politique [...].

- [Marco] Nous avons lancé un appel depuis des initiatives de quartier que nous connaissions et plusieurs organisations ont émergé. Nous avons proposé que dans chaque quartier il y ait un mouvement de voisins pour sensibiliser, collaborer avec des organisations et fournir une aide directe aux réfugiés qui étaient déjà là. »³⁵⁹

Ce témoignage nous permet d'observer l'importante porosité entre certains milieux associatifs et militants et la classe politique à la tête de l'*Ajuntament*, ces deux bénévoles étant notamment investis auprès de Barcelona En Comu depuis la naissance de ce mouvement politique en 2014. Comme mentionné précédemment, ce parti est en effet connu pour ses origines militantes et sa proximité vis-à-vis des milieux associatifs et contestataires (Eizaguirre et al., 2017; Lang, 2018; Nicolas & Ramírez Blanco, 2018). Carolina et Marco ont ici rempli une fonction de passeurs politiques, en opérant une transmission du projet de la « ville-refuge » vers les quartiers et leurs dynamiques solidaires, notamment en activant des réseaux préexistants – « des initiatives de quartier que nous connaissions ». Transmission qu'ils ont cependant voulue dépolitisée – « en dehors de la sphère politique » - dans un même souci de priorisation de la solidarité et de la citoyenneté comme moteur de l'engagement que l'on retrouve chez les collectifs parisiens. De ces « mouvements de voisinage » sont ainsi nées plusieurs initiatives, certaines propres à chaque quartier, comme Sarrià-Sant Gervasi Refugi ou Barri Obert Gracia, et une plus générale, nommée Barris Refugi - littéralement les « quartiers-refuges » -, qui visait à rassembler et coordonner ces groupes. Dès lors, en se fondant sur ces réseaux préexistants, les membres de ces collectifs n'étaient probablement pas des novices du monde associatif et militant pour la grande majorité, à l'instar de Carolina et Marco³⁶⁰. Sans nécessairement créer une nouvelle entité, certains groupes de quartier ont simplement développé de nouvelles activités à destination des nouveaux et des nouvelles arrivant-es, comme l'Associació de Veïns i Veïnes de Poblenou qui s'est organisée pour soutenir matériellement, financièrement et socialement l'*okupa*

³⁵⁹ Entretien réalisé en castillan auprès de Carolina et Marco, deux membres de Sarrià-Sant Gervasi Refugi et de Barris Refugi, le 08/10/2020.

³⁶⁰ Dans leur jeunesse, ces dernier-ères étaient notamment investi-es dans des mouvements anti-franquistes. De la même manière, la déclaration de création de Barri Obert Gracia mobilise des éléments de langage – « les grands propriétaires de la politique économique et des moyens de production », les citoyens définis comme « la société civile laïque », l'opposition entre « soumission » et le devoir de « désobéissance civile » - qui dénotent d'une forte acculturation aux registres politiques de la culture militante contestataire.

migrante Casa Africa, dont nous reparlerons plus amplement à la fin de ce chapitre. Pour autant, comme les membres de collectifs parisiens, il semblerait que nombre d'entre eux n'étaient pas particulièrement sensibilisés à la cause des personnes migrantes jusqu'alors. Comme le rapporte Marco, « la motivation pour nous investir sur ce thème [l'immigration] est venue de la crise des réfugiés de 2014-2015, face à ce qui se passait alors en Europe et en Espagne ». Une découverte choquante de la réalité des personnes exilées également partagée en entretien par d'autres bénévoles d'associations et d'initiatives solidaires comme Paco, l'un des fondateurs du mouvement Casa Nostra Casa Vostra, ou bien Rosalia de Refugees Aid Barcelona, qui les ont poussés à se mobiliser.

Par cette « aide directe » aux personnes migrantes déjà présentes, ces mouvements de soutien venaient ainsi compenser des faiblesses du SNAI, dont la formation en castillan par exemple était jugée comme beaucoup trop faible par de plusieurs enquêtés-es. Comme le souligne Meritxell de l'Associació de Veïns i Veïnes de Poblenou, aucun apprentissage du catalan n'est d'ailleurs proposé dans ce parcours, alors que la maîtrise de cette langue peut jouer un rôle important dans l'intégration des publics migrants en Catalogne³⁶¹. La question de l'intégration - sociale, professionnelle, linguistique - semble en effet quelque peu secondaire dans le SNAI de manière générale et c'est dans cette brèche que se sont ainsi engouffrés plusieurs réseaux de voisinage. Le collectif Sarrià-Sant Gervasi Refugi souligne ainsi ce devoir des voisins et des voisines de colmater les défaillances des pouvoirs publics pour réaliser un accueil digne : « si les administrations n'ont pas de solutions concrètes, il appartiendra aux voisins et aux voisines de prendre des mesures complémentaires de solidarité afin de parvenir à un accueil digne »³⁶²(Sarrià Sant Gervasi Refugi, 2017a).

On observe ensuite un changement de situation migratoire progressif à partir de 2018 : l'augmentation des arrivées et de la demande d'asile qui s'installait depuis quelques années s'accélérait nettement à partir de cette année-là, sous l'influence de deux phénomènes décorrélés. D'un côté, la déstabilisation politico-économique et l'insécurité de plusieurs pays latino-américains, dont le Venezuela, a mené à la migration de nombreuses personnes vers l'Espagne, souvent en demande d'asile ; puis de l'autre côté, les candidat-es à l'exil ont été de plus en plus nombreux-ses à tenter leurs chances à la frontière sud du pays, à bord de *pateras* de fortune. Ces nouvelles arrivées ne correspondent pas au cadrage politico-médiatique de la « crise migratoire » de 2015 qui publicisaient principalement des images de familles syriennes naturellement candidates à l'asile. Ces populations africaines et latino-américaines relèvent de parcours migratoires et de situations administratives complexes, certaines personnes souhaitant demander l'asile quand d'autres sont en transit et entendent poursuivre leur exil vers d'autres pays par exemple. Comme décrit précédemment, face à

³⁶¹ Entretien réalisé en castillan auprès de Meritxell, membre de l'Associació de Veïns i Veïnes de Poblenou, dans les locaux de l'association le 16/09/2019.

³⁶² Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

cette augmentation des arrivées, les infrastructures de réception se retrouvent largement saturées. Parallèlement à cette dégradation des conditions d'accueil apparaissent de nouveaux acteurs sur la scène des mobilisations collectives, comme Red Acogida Digna, Emergencia Frontera Sur ou Support Casa Africa par exemple. Ces derniers se différencient des premiers mouvements de soutien précédemment décrits sur deux points majeurs : leur positionnement vis-à-vis des pouvoirs publics ; les publics auxquels ils viennent en aide. Ces groupes portent en effet une parole bien plus critique vis-à-vis du pouvoir politique, tant national, régional que local, comme nous avons pu le voir précédemment à travers les tweets du collectif Support Casa Africa, moquant les ambitions de « ville-refuge » de l'*Ajuntament*. Puis, contrairement aux mouvements comme Barris Refugi, ils n'orientent pas leurs actions en direction des personnes réfugiées et demandeuses d'asile, mais envers toute personne migrante en situation précaire, indifféremment de son statut administratif. Dès lors, leurs actions portent fondamentalement sur les besoins urgents de ces publics présents sur le territoire de la ville, comme par exemple les *manters* - ou *manteros* en castillan³⁶³ : développement de réseau d'hébergement chez l'habitant-e, collecte de matériel et de nourriture destinés aux *okupas migrantes*, accompagnement administratif des personnes, ou encore recours juridiques suite à des refus de demande d'asile ou à des enfermements en CIE. Cet élargissement des publics cibles de ces mouvements de soutien et ce renforcement de la dénonciation politique se perçoivent par exemple dans l'organisation du groupe Emergencia Frontera Sur, qui s'adresse « à toutes les personnes victimes d'un système raciste et colonial » (Emergencia Frontera Sur, 2019). Ce mouvement est véritablement né en réaction face à la situation des personnes migrantes à la rue qui arrivaient de la frontière sud du pays. Marta, membre du collectif, raconte ainsi leurs débuts en 2018 :

*« [The migrants] arrived with just a map saying « you are here, at El Nord station, and the Creu Roja is there », that's all. And once at the Red Cross, they were told there was no room, people gave them jogging, shoes, enough to eat for a day and that's it. At the beginning, for 2-3 months, we managed to house people with us, with friends, supportive residents, and no one we met slept on the street, because we had a really strong network of people willing to help. This is really known, this is a fact in Barcelona, community and neighbourhood networks work really good. »*³⁶⁴

Mais passé ces trois premiers mois, les réseaux de solidarité ne suffirent plus pour loger toutes les personnes dans le besoin, et le collectif ajouta à son répertoire d'action l'ouverture d'un squat, la Casa Africa qui vit le jour courant 2018, comme plusieurs autres *okupas migrantes* dont nous allons détailler la résurgence dans la suivante et dernière sous-partie de ce chapitre.

³⁶³ Une appellation qui désigne des vendeur-ses à la sauvette, souvent en situation irrégulière, qui étalent leurs marchandises sur des couvertures dans les rues de la ville.

³⁶⁴ Entretien réalisé en anglais auprès de Marta, membre du groupe Emergencia Frontera Sur Barcelona, de Suport Casa Africa et de Tanquem els CIEs, le 28/10/2020.

2.2.2. Vers une résurgence des *okupas migrantes*

Nous avons souhaité nous arrêter un dernier temps sur la question des *okupas migrantes*, en ce que leur résurgence au cours de notre enquête constitue une seconde manifestation de l'effet des politiques publiques – ou plutôt de l'inaction publique – sur les mobilisations collectives.

À partir de 2018, parallèlement au développement d'actions humanitaires sur le territoire barcelonais et à l'apparition de nouveaux mouvements plus ouvertement contestataires, plusieurs occupations par des personnes migrantes d'édifices abandonnés ont eu lieu dans la capitale catalane et sa proche périphérie. Le fait que des exilé-es s'emparent de bâtiments vacants pour trouver un refuge n'est pas un fait nouveau, seulement cette question n'avait jamais été soulevée par les différent-es enquêté-es rencontré-es au début de notre terrain, ni dans les discours publics et médiatiques étudiés avant 2018. À partir de cette époque-là, Barcelone a connu une résurgence d'occupations par des personnes migrantes, autoqualifiées d'*okupas migrantes*, qui non seulement soulignent une dégradation des conditions d'accueil et la défaillance des politiques d'asile et d'immigration, mais qui font également entendre la voix - politique - de ces publics exilés et visibilisent ces derniers.

Il existe une ancienne tradition de squats en Espagne, particulièrement vive à Barcelone, depuis les années 1970. Nous avons à faire à une assez vaste pluralité de formes d'occupations dans la ville, ce mouvement venant croiser celui des mobilisations contre la spéculation immobilière, le tourisme de masse menant à l'airbnbification et les problèmes d'expulsion et de mise en hypothèque suite à la crise de 2008. Comme précisé précédemment, au-delà de répondre à un besoin de logement, les occupations que nous avons observées possèdent des dimensions éminemment politiques, comme le souligne notamment la lettre « K » dans le terme d'*okupa* (Aguilera & Bouillon, 2013 : 139). Né dans les années 1970, le mouvement des *okupas* a une coloration fondamentalement politique et partage notamment de nombreux points communs avec le mouvement des Indignés (Martínez & García, 2015). Les *okupas* peuvent avoir plusieurs natures de revendications : anticapitaliste, féministe, transféministe, migrante, contre la pauvreté, pour la jeunesse, pour l'accès au logement, etc. Et beaucoup expriment la volonté d'une convergence des luttes.

Méthodologie : le cas particulier des *okupas migrantes*

Barcelone est une ville où les formes d'occupations de bâtiments sont nombreuses, de natures variées et où les personnes migrantes sont fortement présentes. De plus, les situations de ces occupations changent très vite, au gré des délogements et expulsions - *desalojos* et *desabucios*. Or notre objectif ici n'est pas d'analyser l'ensemble de ces mouvements, mais seulement ceux procédant d'une volonté de mise à l'abri des personnes exilées et de visibilisation de leurs

conditions. Comment faire alors pour sélectionner les *okupas* à analyser ou non ? Nous avons élaboré trois critères pour procéder à un tri.

Tout d'abord, il était nécessaire que l'*okupa* se revendique « *migrante* », ou bien qu'elle signe ses publications et ses appels à la mobilisation « *migra y resiste* », qui est une phrase omniprésente dans les discours des collectifs de personnes migrantes et dans les mouvements anti-racisme. Puis, il fallait qu'elle publie ou relaie régulièrement du contenu sur des problématiques migratoires sur les réseaux sociaux ou sur un blog, et pas seulement une fois par mois de manière anecdotique, ces éléments permettant de confirmer la dimension centrale des problématiques migratoires dans la structuration de l'*okupa*. Notre regard s'est ainsi porté sur des lieux offrant tout d'abord un abri, mais aussi une voix politique aux personnes exilées.

J'ai pu me rendre sur les lieux de 5 *okupas* durant mes différents terrains d'enquête à Barcelone : je suis entrée dans deux d'entre elles, la Tancada Migrant et la Nova Usurpada, lorsqu'elles étaient habitées ; j'ai pu observer de l'extérieur l'Okupa Casa de Cadiz et le second lieu de la Casa Africa lorsqu'elles étaient occupées, mais n'ai pas pu y entrer; et enfin je suis allée voir le premier bâtiment de la Casa Africa, quelques mois après l'expulsion de ses occupants. L'année de terrain à Barcelone en 2020-2021 devait être l'occasion d'intégrer des groupes de soutien de ces *okupas*, afin de pouvoir y réaliser des observations participantes de l'intérieur, mais la pandémie de Covid-19 n'a pas permis de mettre en place ce dispositif d'enquête, les regroupements de plus de 6 personnes ayant longtemps été interdits, tout comme les événements festifs, mettant alors un coup d'arrêt à la plupart des activités associatives et militantes, pourtant essentielles à la vie des *okupas*.

À partir de 2018, plusieurs *okupas migrantes* voient alors le jour à Barcelone et dans sa proche périphérie, parfois sous l'impulsion des réseaux de soutien décrits précédemment. C'est ainsi qu'est née la Casa Africa par exemple. Il s'agit d'une *okupa* ouverte à la fin de l'année 2018 dans le quartier de Poblenou, dans les locaux de la Teixidora. Pendant neuf ans, ce bâtiment accueillait le *Centre Social Okupat Autogestionat La Teixidora* où étaient organisés de nombreux événements et activités socioculturels, militants et festifs. Ce projet arrivant à son terme, les responsables de la Teixidora ont été contactés en 2018 par Emergencia Frontera Sur Barcelona qui souhaitait reprendre leurs locaux pour y héberger des personnes migrantes à la rue en provenance de la frontière sud du pays pour la majorité d'entre eux. Environ 35 hommes y ont ainsi été logés, originaires du Maroc, du Cameroun, de Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, d'Algérie ou encore de Guinée Conakry ou de Gambie. Selon Marta, membre d'Emergencia Frontera Sur Barcelona et de Suport Casa Africa, la grande majorité des résidents avaient déposé une demande d'asile, à l'exception des personnes venant du Maghreb.

Ils possédaient notamment leur propre collectif, avec un porte-parole³⁶⁵ faisant entendre leurs voix et les représentant lors de réunions avec les pouvoirs publics ou dans les médias. Cette *okupa* a ensuite changé de lieu une première fois suite à une procédure d'expulsion à l'été 2019, puis une seconde fois, toujours ce même été, après qu'un incendie se soit déclaré dans les nouveaux locaux. Les résidents ont alors été temporairement hébergés à Can Batlló, une ancienne usine textile devenue un centre autogéré d'activité sociale et culturelle dans le quartier de Sants. Fin 2020, ils s'installent dans un bâtiment du Gòtic, dont l'adresse précise est tenue secrète, les personnes préférant maintenant rester discrètes et ne communiquant plus sur les réseaux sociaux d'après Marta.

³⁶⁵ Surnommé le « président », il s'agissait d'un homme originaire du Burkina Faso alors installé à Barcelone depuis plusieurs années.



Légende

- | | | |
|--|--------------------------------|--|
| ◆ Okupas actives à l'été 2021 | ● Okupas délogées/fermées | ▲ Encierros |
| - Welcome Sense Sostre - Okupa Casa de Cadiz (Sagrada) | - Nova Usurpada (Gràcia) | - Parròquia del Sagrat Cor (Sant Martí) |
| - Tancada Migrants (Escola Massana) | - Casa Africa n°1 (Poblenou) | - Casa de la Reconciliació de Can Serra (L'Hospitalet) |
| - Casa Africa n°4 (Gòtic) | - Casa Africa n°2 (Glories) | - Badalona |
| | - Okupa La Llotja (Gòtic) | |
| | - Casa Africa n°3 (Can Batlló) | |

Fig. 13 : Carte des *okupas migrantes* observées à Barcelone entre 2018³⁶⁶ et 2021

Sans être aussi directement impulsées par un groupe de soutien aux personnes migrantes, toutes les autres *okupas* recensées - et cartographiées dans la figure ci-dessus - ont été activement soutenues par des mobilisations collectives d'habitant-es. Ouverte en novembre 2018, l'*okupa* Casa

³⁶⁶ L'*okupa* de la Llotja constitue une exception dans cette fenêtre temporelle, car il s'agit d'un très court mouvement d'occupation qui a eu lieu en mai 2016 à l'initiative de groupes militants qui souhaitaient en faire un « *centro de acogida y lucha de y para migrantes* » (El Periódico, 2016). Il s'agit de l'unique exemple d'*okupa* se revendiquant comme spécifiquement « *migrante* » que nous ayons trouvé avant 2018 - et à partir de 2015, début de notre période d'enquête. Bien que n'ayant duré que quelques jours, cette okupa dénonçait « *la hipocrisia* » du projet *Barcelona Ciutat Refugi* de l'*Ajuntament* et avait affiché une banderole sur la façade de l'édifice où l'on pouvait lire : « *Tourists go home. Refugees welcome* » (Oms, 2016).

Cádiz par exemple a vu le jour grâce à la mobilisation d'un militant roumain, Largarder Danciu, investi sur les questions d'accès au logement, et résidant notamment lui-même dans l'*okupa* qui se décrit sur Twitter de la manière suivante : « Les sans-abris et les réfugiés qui luttent et trouvent refuge dans le bâtiment Casa Cádiz de Barcelona. #WelcomeRefugees ». Cette occupation n'est ainsi pas uniquement réservée aux personnes migrantes, mais plus généralement aux personnes sans-abri. Son nom complet est d'ailleurs « Welcome Sense Sostre - Okupa Casa Cádiz », *sense sostre* signifiant sans-abri en catalan. Pour autant, plus des deux tiers de ces 25 occupants sont des hommes « réfugiés » (García López, 2019). Le fait de mobiliser le hashtag #welcomerefugees dans les publications de ce collectif sur les réseaux sociaux l'inscrit également dans ces mouvements d'*okupas migrantes* qui souhaitent défendre les droits de ces publics. La Nova Usurpada, ouverte de son côté fin 2017 et fermée en décembre 2020, était soutenue par des militant-es des droits des étrangers, mais aussi des causes féministes et anticapitalistes, présents lors d'une de nos observations d'une réunion de l'*okupa* en novembre 2020, avant son expulsion. Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, la Tancada Migrant était activement soutenue par des réseaux de voisin-es du Gotic, du Born et du Raval qui apportaient à ces occupant-es du matériel, des vivres, mais aussi un soutien moral et politique, notamment lors des rencontres avec Ada Colau ou Quim Torra, l'ancien président de la Generalitat de Catalunya (Social.cat, 2018 ; Vila, 2019). Commencée au printemps 2018, cette occupation de l'ancienne école Massana, située juste derrière le très célèbre et touristique marché de la Boqueria sur les Ramblas, hébergeait un an plus tard une trentaine de personnes migrantes, la plupart d'entre elles être ayant entamé une demande d'asile (López, 2019). Mais globalement, comme pour les autres okupas observées, les revendications portent sur l'ensemble des difficultés auxquelles sont confronté-es les exilé-es, comme en témoignent les 11 réclamations peintes sur la porte de la Tancada :



Photographie 15 : Porte de la Tancada Migrante en août 2019. Photographie personnelle de l’auteure.

L’analyse de cette multiplication d’*okupas migrantes* nous permet ainsi d’observer une convergence entre les mobilisations de soutien aux personnes exilées, particulièrement développées à la suite de la « crise migratoire » de 2015 et face aux nouvelles arrivées à partir de 2018, et les mouvements de lutte pour les droits des personnes sans-papiers ou des migrant-es en situation précaire. En témoigne ainsi le court mouvement d’occupations - *encierro* en castillan ou *tancada* en catalan, signifiant littéralement « fermeture » - de bâtiments non abandonnés. En mai et juin 2018, dans la continuité de la Tancada Migrante, trois *encierros* eurent lieu à Badalona, l’Hospitalet ou dans le quartier de Blanes - voir la carte ci-dessus -, rassemblant à chaque fois entre 20 et 50 personnes exilées, dans l’optique de dénoncer le « racisme institutionnel » dont sont victimes les migrant-es et les réfugié-es et afin de réclamer davantage de droits (Congostrina, 2018 ; El Periódico, 2018a, 2018b ; La Vanguardia, 2018). Un mouvement qui semble alors s’inscrire dans les pas des occupations d’églises du début des années 2000 par des collectifs de personnes sans-papiers, précédemment mentionnées (Aparicio, 2001 ; Varela Huerta, 2007), mais qui n’a cependant pas réussi à avoir la même ampleur numérique, malgré un soutien d’importantes associations comme Sos Racisme, Papeles para Todos, ou la COF.

Ces occupations, qui existaient potentiellement dès le début de notre enquête, sont ainsi devenues particulièrement visibles à partir de 2018. Cette année semble notamment marquer une intensification de ces formes de mobilisation des personnes migrantes elles-mêmes, tant les initiatives se sont multipliées sur cette période, faisant des *okupas* une des options de réception qui s’offrent aux exilé-es sans ressources. Nous avons alors à faire à un phénomène qui non seulement semble s’accroître - les *okupas migrantes* semblent plus nombreuses qu’avant et particulièrement

structurées - et qui change également de nature : il ne s'agit plus seulement de répondre aux besoins vitaux des personnes migrantes en situation précaire, mais également de leur offrir une voix politique, en les visibilisant. Rejoignant et réalimentant les luttes des personnes sans-papiers, les exilé-es en demande d'asile tentent de s'imposer comme des acteurs légitimes dans un espace politique qui les reléguait à une position « d'indésirables » (Agier, 2008 ; Bassi & Fine, 2013 ; Brücker et al., 2019 ; Crosby & Rea, 2016). Cette évolution révèle ainsi une dégradation progressive des conditions d'accueil dans la ville où, face à une saturation continue des infrastructures de réception, les publics migrants choisissent de s'auto-organiser, avec l'appui de soutiens, afin de répondre eux-mêmes à leurs besoins³⁶⁷. Façonnées par l'inaction publique – nationale, régionale et locale -, les *okupas migrantes* semblent constituer une double réponse aux insuffisances des politiques d'asile et d'immigration en proposant une solution de survie, humanitaire, et un mode d'action contestataire pour dénoncer dans le même temps ces défaillances.

Les différences de mobilisation entre Paris et Barcelone nous permettent ainsi de mettre en lumière combien ces dernières épousent les défaillances des politiques de réception des personnes migrantes, tant leurs évolutions suivent celles de la situation migratoire locale, cette dernière étant fondamentalement encadrée, voire façonnée, par les politiques nationales, régionales, municipales, mais aussi européennes, via le règlement Dublin par exemple. En produisant une sous-prise en charge des personnes migrantes, et donc une précarisation de ces publics, ces politiques font advenir une souffrance qui n'est plus « à distance » (Boltanski, 1993), mais bel et bien présente et palpable dans les rues de Paris et Barcelone. Cette proximité physique vis-à-vis de la souffrance des personnes migrantes a alors mené à l'émergence de formes de mobilisations spécifiques – collectifs, *plataformas ciudadanas*, *okupas* –, révélant ainsi les failles et les angles morts des politiques d'asile et d'immigration en essayant de les colmater et/ou de les visibiliser.

³⁶⁷ À Paris, cette auto-organisation des personnes migrantes s'est matérialisée dans la multiplication de campements, et plus récemment de squats, comme celui de La Passerelle – aussi appelé Unibéton – sur l'Île Saint-Denis, ouvert au printemps 2020 et encore occupé deux ans plus tard. Mais ces formes d'organisations ne se sont pas accompagnées de la construction d'une voix politique des personnes exilées, sauf à de rares exceptions, comme l'expérience de l'Ambassade des immigrés (Mediapart, 2022).

Conclusion du chapitre 4

Depuis 2015, les associations et les organisations d'habitant-es ont été particulièrement actives pour venir en aide aux personnes migrantes récemment arrivées à Paris et à Barcelone. Les mobilisations de la société civile peuvent alors être appréhendées à la fois comme produites et façonnées par les politiques de réception et de gestion exilé-es, mais aussi comme des facteurs structurant et orientant ces politiques publiques.

En poussant les municipalités à prendre en charge un enjeu, en contribuant à la mise sur l'agenda municipal de ce dernier par la mise en œuvre d'un plaidoyer et la multiplication de rapports de force parfois musclés, elles participent à l'orientation et à la structuration d'un nouveau champ d'action publique municipale. En l'occurrence, dans notre cas, elles exercent une pression sur le pouvoir municipal non seulement pour que celui-ci se positionne en faveur de l'accueil des personnes migrantes, mais également pour sortir d'une simple gestion de l'urgence et penser un système de réception fonctionnel sur le long terme, soit un véritable gouvernement municipal de cet enjeu. Dans le chapitre précédent, nous avons mis en lumière le rôle des associations et de la société civile la construction et la légitimation de l'action publique locale des « villes-refuges », en tant que partenaires des municipalités. Ici, c'est en tant que forces contestataires qu'elles jouent également un rôle dans la constitution des arrivées de personnes exilées comme objet de politique municipale et dès lors dans la structuration du positionnement de Paris et Barcelone en tant que « villes-refuges », car elles désignent les villes comme co-responsables de la situation de non-accueil.

En retour, les politiques publiques de réception et de gestion des personnes migrantes mises en œuvre au cours de notre période d'enquête ont façonné progressivement les rapports au politique des acteurs de la société civile qui, en étant quotidiennement confrontés à une situation de non-accueil produite par ces politiques, se sont davantage politisés et sont entrés dans des interactions toujours plus conflictuelles et critiques vis-à-vis des pouvoirs publics.

Au-delà du rapport au politique, ce sont enfin les pratiques des acteurs de terrain qui ont été façonnées par les politiques publiques, ou plutôt par l'absence de ces dernières ou leurs manquements. Par exemple, au début de notre période d'enquête, les mobilisations d'habitant-es solidaires à Paris sont apparues pour combler le vide laissé par l'absence de politiques de réception adéquates pour répondre à la situation locale. À Barcelone, ce sont les insuffisances du système d'accueil, produisant une précarisation croissante des personnes exilées, qui ont structuré l'organisation de mouvements de soutien comme *Emergencia Frontera Sur BCN* ainsi que la résurgence d'*okupas migrantes* et d'*encierros*. La structuration et l'évolution de ces organisations citoyennes révèlent ainsi par contraste l'inaction publique qui laisse de fait entre les mains des acteurs de la société civile la gestion du premier accueil des personnes migrantes (Aguilera, 2017).

L'étude de ces mobilisations critiques nous amène ainsi à interroger l'institutionnalisation d'une gestion précaire, au coup par coup, de la réception des personnes migrantes, d'un colmatage

permanent de brèches de l'action publique. Le collectif de chercheur-ses Babels parle en effet à Paris de « cycles de non-accueil », alternant formation de campements, puis mobilisation des acteurs de la société civile, et enfin évacuation du campement, comme d'un modèle de gestion d'un problème public se répétant d'année en année. Ces mobilisations mettent alors en lumière le provisoire qui dure, l'urgence qui s'institutionnalise. La prise en charge de ces populations par les acteurs de terrain révèle le caractère proprement interstitiel des politiques « d'accueil » qui n'offrent qu'une réponse incomplète aux besoins des personnes exilées. Les acteurs de la société civile eux-mêmes agissent de manière interstitielle en colmatant les failles des pouvoirs publics et en investissant les marges de l'espace urbain, aux côtés des migrant-es.

Troisième partie

L'accueil en action (publique).

Mise en œuvre d'un gouvernement municipal de
la réception des personnes migrantes

De prime abord, il n'appartient pas véritablement aux municipalités de gouverner la réception des personnes en quête de refuge, même quand ces dernières se présentent sur leurs territoires. Les évolutions de la situation migratoire européenne depuis le milieu des années 2010 sont venues rebattre les cartes. Saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence et d'accompagnement sociosanitaires, augmentation des délais de la demande d'asile, apparition de campements insalubres, multiplications de squats précaires : la question du premier accueil des personnes migrantes sur le territoire municipal s'est alors posée avec acuité à Paris et Barcelone. Nous estimons qu'une telle question peut devenir un objet de politique municipale lorsque les villes élaborent une réponse spécifique, une action publique propre, pour y répondre à leur manière.

Dès lors, comment se matérialise concrètement ce positionnement des villes pour répondre à cet objet ? En termes d'action publique, quels investissements municipaux peut-on observer vis-à-vis de la réception des personnes migrantes ? Dans les deux parties précédentes, nous avons pu analyser la construction du projet de la « ville-refuge », en tant qu'objet légitime de politique municipale, ainsi que l'élaboration d'un tissu d'acteurs locaux autour du projet qu'ils soutiennent, auquel ils participent, mais aussi dont ils négocient les contours. L'ensemble de ces éléments - des valeurs « hospitalières » aux partenariats associatifs en passant par les rapports de force avec l'État et les acteurs de terrain - se concrétisent matériellement dans une action publique municipale spécifique, que l'on observe sur le territoire de la ville, et qui se poursuit également aux échelles internationale et transmunicipale. Une action publique cependant confrontée à des tensions et des contradictions, partagée entre une offre d'une protection aux migrant-es et un contrôle de ces dernier-ères, et entre une gestion précaire de l'urgence à court terme et au coup par coup et une politique stable qui s'institutionnalise.

Dans le premier chapitre, nous nous focaliserons sur l'action publique mise en œuvre à l'échelle de la ville et au sein de ses institutions. La réception des personnes migrantes mise en place à Barcelone et à Paris s'est en effet matérialisée à la fois sur le territoire, par le développement de dispositifs et de pratiques tangibles de la part des municipalités, et en interne, par une réorganisation du mode de gouvernement de ces dernières autour des enjeux « d'accueil ». Nous étudierons dans un premier temps différents enjeux de gouvernement auxquels les villes ont dû faire face à partir de 2015 et dans les années qui suivirent, en menant une analyse détaillée de dispositifs spécifiquement mis en place pour répondre à cette nouvelle situation migratoire locale, certains d'entre eux étant proprement inédits, et d'autres étant recyclés d'expériences passées ou issus d'autres lignes d'action publique. Ces dispositifs, tout en offrant du répit à de nombreuses personnes en exil, constituent également des moyens d'encadrement, de contrôle et de déplacement de ces populations, et produisent des effets de non-accès aux droits, voire d'exclusion des personnes migrantes. Puis nous verrons qu'en interne, la politique de la « ville-refuge » s'est traduite par une réorganisation institutionnelle du travail des équipes municipales, qui ont dû créer de nouvelles techniques de gouvernement propres à cette thématique, de nouvelles lignes budgétaires, mais aussi de nouveaux postes, ouvrant un processus de spécialisation du personnel municipal sur ces questions. Autant de

variables qui nous amènent à interroger l'institutionnalisation de cette politique publique et dès lors la constitution d'un gouvernement urbain de l'immigration et de l'asile.

Le second chapitre abordera la place de l'international et des relations inter-urbaines dans les politiques municipales « d'accueil » de Paris et Barcelone. Nous nous demanderons dans quelles mesures ces pratiques et ces investissements servent-ils au gouvernement municipal de l'asile et de l'immigration que ces villes tentent de mettre en place et de constituer comme un domaine d'action publique proprement municipal. Nous estimons que ces pratiques sont porteuses de ressources pour les équipes municipales barcelonaise et parisienne, à la fois comme outil de légitimation de leurs politiques de « villes-refuge », et à la fois dans la construction de leur action publique locale. Deux stratégies que nous détaillerons dans une première partie du chapitre. Paris et Barcelone ont en effet investi la scène européenne et internationale, afin de visibiliser leurs politiques et faire entendre leurs voix, participant aux côtés d'autres villes à un mouvement de définition du champ de « l'accueil » municipal, et tentant dès lors d'imposer leurs conceptions et leurs pratiques. Les rencontres et les échanges entre villes constituent ensuite des moyens d'organiser et de structurer leur gouvernement local en important des pratiques d'autres municipalités, mais aussi d'imposer leurs visions et leurs manières de faire, de répliquer leurs modèles. Les réseaux de villes constituent enfin un cas particulier de cette dernière forme de mobilisation interurbaine que nous détaillerons dans une seconde partie de chapitre : de nombreux réseaux de « villes-refuges », « villes hospitalières », « solidaires », ou « accueillantes », ont en effet vu le jour depuis 2016, témoignant de l'ouverture de ce nouveau champ d'action publique municipale. Les réseaux seront ici principalement appréhendés comme des outils d'institutionnalisation d'un gouvernement métropolitain de l'asile et de l'immigration, ainsi que comme des dispositifs de plaidoyer éminemment politiques et symboliques.

Chapitre 5

Gouverner une urgence durable.

Recycler et développer des pratiques municipales de réception de personnes exilées dans la ville

« We, the cities of Europe, want to welcome these refugees. It may be states that grant asylum, but it is cities that provide shelter [...]. We have the space, services and, most importantly, the support of our citizens to do this. Our municipal services are already working on refugee reception plans to ensure food, a roof and dignity for everyone fleeing war and famine. »
(Colau et al., 2015)

Rédigés en septembre 2015 par les maires de Barcelone, Paris, Lesbos et Lampedusa, ces propos du manifeste « *We, cities of Europe* » annoncent la couleur : bien que l'asile soit du ressort des États, et donc même sans compétence propre, les villes voudraient et même *pourraient* accueillir concrètement demandeur-ses d'asile et réfugié-es, car elles en auraient l'espace, les services adéquats et la légitimité politique conférée par le soutien des habitant-es. L'extrait du manifeste rapporté ci-dessus annonce un passage à l'action des municipalités, au-delà des simples déclarations publiques, en travaillant à l'élaboration de « plans de réception » à l'échelle municipale. Pourtant dépourvues de compétence directe en la matière et sans grande expérience face à cette situation migratoire, comment Barcelone et Paris ont-elles organisé - matériellement - la réception des personnes en quête de refuge sur leurs territoires entre 2015 et 2020 ? Quels effets les dispositifs mis en œuvre ont-ils produits sur le territoire ? Dans quelles mesures peut-on parler ici de gouvernement urbain de l'immigration et de l'asile pour qualifier cette action publique ?

Dans ce chapitre, nous allons porter notre regard sur la matérialité du projet de la « ville-refuge », afin d'interroger l'institutionnalisation des politiques municipales de réception. La mise en place de dispositifs « d'accueil » inédits ou renouvelés et la réorganisation du travail municipal de gouvernement des questions d'asile et d'immigration dans la ville, à travers la création de nouvelles lignes budgétaires ou l'arrivée de nouveaux acteurs en interne, posent la question d'une mise en œuvre stable et durable de cette action publique en construction. Il est ainsi possible de parler de gouvernement et non de régulation, dans la mesure où, comme nous l'avons vu précédemment, l'ambition annoncée des villes n'est pas de contenir la situation et de maintenir un *statu quo*, mais bien d'impulser une nouvelle direction à la commune et d'institutionnaliser celle-ci sur le long terme (Aguilera, 2017 : 22). L'institutionnalisation peut être définie comme « une forme d'objectivation qui fait exister [un] univers de pratiques sur le mode d'un objet extérieur aux individus », faisant de cet univers une institution dès lors « vue comme un système d'attentes réciproques dont la stabilité est garantie par des règles et des règlements et/ou par des dispositifs de repérage et de classement » (Lagroye, 1997 : 151). L'institutionnalisation passe ainsi par une stabilisation des pratiques et des normes. Cependant, comme tout processus, elle ne peut s'observer directement ni se mesurer précisément et simplement (George & Bennett, 2005). Pour autant, tout un ensemble d'indices, de traces formelles et informelles peut être repéré dans la construction et la mise en place d'une action publique, pour conclure quant au degré d'institutionnalisation de celle-ci. Ces différentes variables peuvent être : la planification des interventions publiques, et notamment le niveau de formalisation de cette planification ; l'organisation budgétaire et la nature des financements de ces interventions ; la mise en place de dispositifs matériels concrets ; le type de relation avec des partenaires, dont des acteurs non-publics et/ou issus de la société civile ; l'élaboration d'indicateurs pour observer les effets de ces interventions et orienter l'action publique, etc. Dans son travail sur les politiques culturelles, Vincent Dubois identifie trois marqueurs fondamentaux de l'institutionnalisation d'une politique publique : la formulation d'un plan - dans son cas national ; la sanctuarisation d'un budget spécifique dédié ; et la création d'un organisme autonome en charge de cette politique publique (Dubois, 2001). Des éléments que nous retrouverons en partie dans notre analyse, mais qu'il nous faudra dépasser en raison du caractère profondément intersectoriel³⁶⁸ des politiques de réception. Celles-ci demandent en effet aux municipalités de rassembler sous la nouvelle étiquette de la « ville-refuge » des départements et des missions distincts, touchant aux politiques sociales, à la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion, aux politiques d'intégration des personnes immigrées, à la gestion de l'espace public, aux services de la propreté, ou encore à l'action internationale comme nous le verrons particulièrement dans le dernier chapitre.

³⁶⁸ Le cadre d'analyse de Vincent Dubois correspondait en effet davantage au modèle de planification et de sectorisation des politiques publiques à l'œuvre dans les années 1960, tandis qu'une conception plus « transversale » s'est imposée à partir des années 1980 (Douillet et al., 2019 : 658), voire une conception « partenariale » dans le domaine des politiques sociales territorialisées (Frigoli, 2004).

Comme mentionné précédemment au chapitre 3, Steve Jacob et Frédéric Varone proposent dans leur étude sur l'évaluation des politiques publiques deux grandes catégories d'indicateurs pour appréhender le degré d'institutionnalisation d'une politique ou d'une pratique : « l'existence d'organisations formelles et d'une communauté épistémique » (Varone & Jacob, 2004 : 277). Le développement d'une « communauté épistémique », en tant que tissu relationnel existant entre les différents acteurs liés de près ou de loin à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique publique, a été particulièrement analysé au chapitre 3³⁶⁹. Ce nouveau chapitre nous amène à porter notre regard sur les « organisations formelles » cette fois-ci, qui se matérialisent par l'existence de dispositifs spécifiques, de structures officielles, par la production de règles, de normes et de procédures.

Ce travail de gouvernement municipal que nous allons observer est cependant soumis à d'importantes tensions : tension entre volonté de protection des personnes exilées et dynamiques de contrôle, voire d'exclusion de ces publics ; puis tension entre dimension bricolée et au coup par coup de cette action publique et processus d'institutionnalisation de celle-ci. Dans quelles mesures Paris et Barcelone gèrent-elles ces contradictions ? Cinq ans après le lancement de ces programmes municipaux de réception, l'urgence sociale et humanitaire dans laquelle ils sont nés est toujours là et nous amène à poser la question d'une institutionnalisation de la gestion de l'urgence sur le long terme, plus que celle d'une politique « d'accueil » effective. Bien sûr, tout acte de gouvernement est inséparable des mouvements d'opposition et de résistance qu'il rencontre, et possède inévitablement des limites intrinsèques qui expliquent cette routinisation de l'urgence, comme des moyens financiers insuffisants, un manque de savoirs et de connaissances de la situation, ou des compétences légales limitées. Ces éléments mènent dès lors à des situations de non-accueil dans la ville. Ce chapitre abordera ainsi les effets de ces politiques publiques et de leurs dispositifs, en mettant en avant les formes d'exclusion et de précarité observées dans la ville, allant du sous-dimensionnement des systèmes de réception aux différents types de violence rencontrés par les exilé-es, nous amenant à questionner l'existence d'une nécro-politique (Babels, 2018 ; Davies et al., 2017 ; Dhesi et al., 2018).

Dans un premier temps de ce chapitre, nous questionnerons cette triple tension – entre ambitions de protection et celles de contrôle et d'exclusion, et entre dimensions bricolée l'action publique et institutionnalisée, et entre innovation et recyclage de pratiques anciennes de gouvernement – à travers l'étude des principaux dispositifs mis en œuvre par Paris et Barcelone pour répondre aux nouveaux enjeux migratoires qu'elles rencontraient sur leurs territoires et qui matérialisent leurs projets politiques de « ville-refuge ». Nous veillerons ainsi à mettre en lumière tant la dimension protectrice et d'accompagnement qu'offrent ces actions, que les effets de contrôle, d'exclusion et de précarisation des publics migrants qu'ils produisent. La réception municipale des

³⁶⁹ Pour rappel, la « communauté épistémique » est représentée ici par le tissu relationnel existant entre les différents acteurs liés à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique publique – agents municipaux, élu-es, travailleur-ses sociaux, associations, chercheur-ses, bénévoles –, et se construit par les outils suivants : moyens de communication, sommets internationaux, réunions, discussions informelles sur le terrain, forum, plateforme d'acteurs, consultation du monde académique, etc. Au sein de la communauté épistémique, le sens de la politique publique est exposé, débattu, problématisé et peut éventuellement donner lieu à des négociations et des compromis (Varone & Jacob, 2004 : 278).

personnes migrantes sera ensuite analysée dans un deuxième temps à travers l'étude de la réorganisation interne du travail municipal de gouvernement de ces enjeux. Nous nous demanderons dans quelles mesures cette réorganisation institutionnelle participe à la construction et l'institutionnalisation d'un gouvernement municipal de la réception des personnes exilées.

1. La matérialité du premier accueil : entre protection et exclusion, des dispositifs municipaux sous tension

Commençons par porter notre regard sur les dispositifs municipaux de réception mis en œuvre sur le territoire métropolitain. Qu'est-ce que ces villes ont fait pour réaliser concrètement cet « accueil » et revendiquer un tel statut de « refuge » ? Depuis 2015 et le début de nos observations, les équipes municipales barcelonaise et parisienne, presque toujours épaulées par des associations, ont mis en place des dispositifs de réception, certains recyclés, mais aussi d'autres inédits et spécifiquement conçus pour répondre aux problématiques migratoires présentes ou à venir sur leurs territoires. Dans ce chapitre, seules seront abordées les mesures relevant du pouvoir municipal, en partenariat ou non avec d'autres institutions comme l'État. Notre objectif ici n'est pas de mener une évaluation des politiques publiques municipales. En exposant la variété des modalités d'action publique développées depuis 2015, nous souhaitons interroger la capacité des villes à gouverner concrètement ces enjeux migratoires, alternant entre recyclage de dispositifs anciens et innovation, tout en mettant en lumière les tensions qui traversent ces politiques en construction, entre protection d'un côté et contrôle et exclusion de l'autre.

Concernant donc les dispositifs municipaux, et étant donné les publics observés - des personnes migrantes à la recherche d'un refuge -, notre regard s'est tourné vers ceux traitant du premier accueil. Il n'existe pas à proprement parler de définition précise du premier accueil. Ce dernier peut être conçu comme une vaste première étape lors de l'arrivée des personnes migrantes dans la ville et qui peut durer au moins jusqu'à ce que les besoins primaires de la personne soient remplis - accès à un hébergement, aux soins, à une sécurité alimentaire, aux droits. Il peut aussi comprendre l'ensemble des étapes qu'une personne doit accomplir jusqu'à l'obtention d'une situation stable et régulière. Dès lors, les dispositifs de premier accueil sont ceux qui reçoivent et orientent administrativement les arrivant-es, les informent sur leurs droits, dispensent des soins ou *a minima* veillent sur leur état de santé, distribuent de la nourriture, et fournissent un logement. Entre nos deux terrains, des différences notables sont cependant à souligner, à la fois concernant le contexte dans lequel ces mesures ont été créées, jouant donc sur l'ambition première de ces formes d'action publique locale, mais aussi à propos des modalités mêmes offertes par ces dispositifs, en raison des différents contextes juridiques nationaux.

1.1. Dispositifs parisiens : réagir à l'urgence, gérer le quotidien

Comme nous avons pu le voir au chapitre 1, Barcelone et Paris possédaient des situations migratoires bien différentes en 2015. Face à une importante saturation du système d'accueil national

et devant la multiplication de campements dans l'espace public, la capitale française a mis en place des mesures pour répondre à une urgence qui s'imposait à elle. Des mesures qui ont quelque peu évolué avec le temps face à une situation humanitaire qui, elle, s'est installée durablement : d'exceptionnelle, l'urgence humanitaire locale est devenue quotidienne et ancrée dans le territoire. Notre ambition ici n'est pas de dresser une liste exhaustive de l'ensemble des actions menées par la Ville entre 2015 et 2020 contribuant à la réception des personnes migrantes, notamment parce que ces actions seraient trop nombreuses, mais aussi trop variables et ponctuelles, pour être énumérées pertinemment. Nous souhaitons davantage nous concentrer sur certains projets emblématiques de l'action publique locale de la Ville pour questionner les capacités municipales de gouvernement de cet enjeu et des tensions qui lui sont inhérentes. Chaque dispositif permet ainsi d'étudier une modalité de gouverner une dimension de la réception des migrant-es à l'échelle locale.

1.1.1. Gouverner les arrivées et l'orientation vers l'asile : accueillir pour contrôler

Dès 2014, et particulièrement à partir de 2015, l'augmentation de la demande d'asile s'est fortement concentrée sur la région parisienne et s'est traduite par une importante saturation des places d'hébergement d'urgence et du parcours de la demande d'asile. Le dispositif du Centre de Premier Accueil (CPA) vient répondre de manière innovante à cet enjeu sur le territoire parisien. À travers son analyse, nous souhaitons mettre en lumière non seulement la place que peut obtenir une municipalité dans le parcours national de la demande d'asile, mais aussi la double dimension de protection et de contrôle inhérente à cette structure, si ce n'est au pouvoir politique à travers les différents « guichets de l'immigration » (Spire, 2008).

Appelé Centre humanitaire, la « bulle » en raison de son architecture gonflable, ou encore parfois surnommé « le centre Hidalgo » par certains acteurs de terrain, le CPA était l'un des grands projets d'accueil du premier mandat de la maire de Paris, Anne Hidalgo. Anciennement situé au 72 Boulevard Ney près de la Porte de la Chapelle, il a fermé ses portes en mars 2018 après 17 mois d'activité. 25 000 personnes y ont été hébergées sur cette période (Ville de Paris, 2019c). Ouverte 7 jours sur 7, cette structure était divisée en trois pôles principaux : une « bulle » d'accueil ; un pôle Soins ; et enfin un pôle Hébergement. La bulle d'accueil était destinée à la réception et l'orientation de l'ensemble des publics se présentant au centre, qu'il s'agisse de sans-abri, de primo-arrivant-es ou de personnes dublinées, selon un principe d'inconditionnalité³⁷⁰. Les personnes pouvaient y bénéficier d'une aide juridique, d'un bilan de leur situation sociale, et étaient orientées vers les dispositifs de mise à l'abri adéquats à leur situation. Dans le pôle santé, des équipes du Samu Social - mais aussi de Médecins du Monde (MDM) pendant quelque temps - réalisaient des bilans infirmiers,

³⁷⁰ Il était cependant réservé aux hommes majeurs isolés, les femmes, les mineur-es et les familles étant orienté-es vers d'autres dispositifs.

ainsi que des consultations médicales et psychologiques. Sur 17 mois, « 8 059 bilans infirmiers, 5 943 consultations médicales et 1 019 consultations psychologiques » ont été dispensés au sein de ce pôle, selon la Ville de Paris (Ville de Paris, 2019c). Enfin dans le pôle hébergement, situé dans une halle de 5 000 m², les hommes seuls étaient mis à l'abri pendant 5 à 10 jours, en attendant d'être orientés vers un hébergement adapté géré par l'État. En théorie, une cinquantaine de personnes devaient pouvoir entrer chaque jour, une autre cinquantaine devant être orientée vers des dispositifs de prise en charge plus durables ensuite. En réalité, ces chiffres étaient très fluctuants. Mais cette modalité de fonctionnement faisait tout de même du CPA une première porte d'entrée vers le parcours national de la demande d'asile et faisait ainsi de la Ville de Paris une actrice des politiques nationales d'asile et d'immigration.

Côté finance, ce centre a nécessité 6,7 millions d'euros d'investissement de la part de la Ville de Paris et 1,7 million d'euros de la part de l'État (Ville de Paris, 2018b)³⁷¹. Sa gestion a été confiée à Emmaüs Solidarité ainsi qu'à Utopia 56, mais cette dernière association a quitté la structure en septembre 2017 suite à d'importantes tensions avec les autres partenaires, notamment à propos du Centre d'examen de situation administrative (CESA). Créé spécifiquement par l'État pour accompagner le CPA, le CESA était situé dans les locaux de la préfecture de police, près du métro Jaurès. Les personnes migrantes accueillies dans le centre avaient pour obligation d'aller y déposer leurs empreintes dans les 5 jours après leur entrée au centre, sans quoi elles ne pourraient continuer à y être hébergées. Le passage par le CESA ne permettant pas d'enregistrer la demande d'asile de la personne requérante, mais ouvrant cependant la possibilité de déclenchement de la procédure Dublin ou d'une obligation à quitter le territoire français (OQTF), ce système a été la source de très nombreuses critiques adressées au CPA (GISTI, 2017a; Utopia 56, 2017). Dans son rapport de décembre 2018, le Défenseur des droits signale ainsi que « la création de ce centre s'est accompagnée pour la première fois de la mise en place de procédures, ajoutant des strates administratives supplémentaires, peu compréhensibles et ne favorisant pas l'accès aux droits », au premier rang desquelles figure le CESA (Défenseur des Droits, 2018 : 21). Il dénonce le fait que le passage obligatoire par le CESA avec enregistrement des empreintes conditionne *de facto* l'accès à cette structure pour les personnes dublinées par exemple qui, craignant pour leur situation, s'auto-excluent de ce dispositif et ne peuvent y trouver du répit. La présence du CESA au sein du CPA met ainsi en lumière la fonction de contrôle des exilés également exercée par ce dispositif « d'accueil », souvent accusé d'être un « centre de tri des migrants », pour reprendre l'expression de nombreux-*ses* enquêté-*es* associatifs et militants. En ce sens, le CPA, notamment parce qu'il permet une nouvelle modalité d'entrée dans l'asile, constitue un guichet de l'immigration, oscillant entre mission d'accueil des étranger-*ères* et optique d'exclusion et d'éloignement (Spire, 2008).

³⁷¹ Plus précisément, le ministère du Logement et de l'Habitat durable devait prendre en charge 20% des dépenses d'investissement et 80% des dépenses de fonctionnement : une enveloppe de 15 millions d'euros aurait été allouée dans ce cadre par l'État dès la première année de fonctionnement du CPA et du centre d'accueil d'Ivry pour les femmes et les familles (Ministère de l'Intérieur, 2016). Des chiffres annoncés par le ministère de l'Intérieur en 2016 mais dont nous n'avons pas trouvé de traces ensuite.

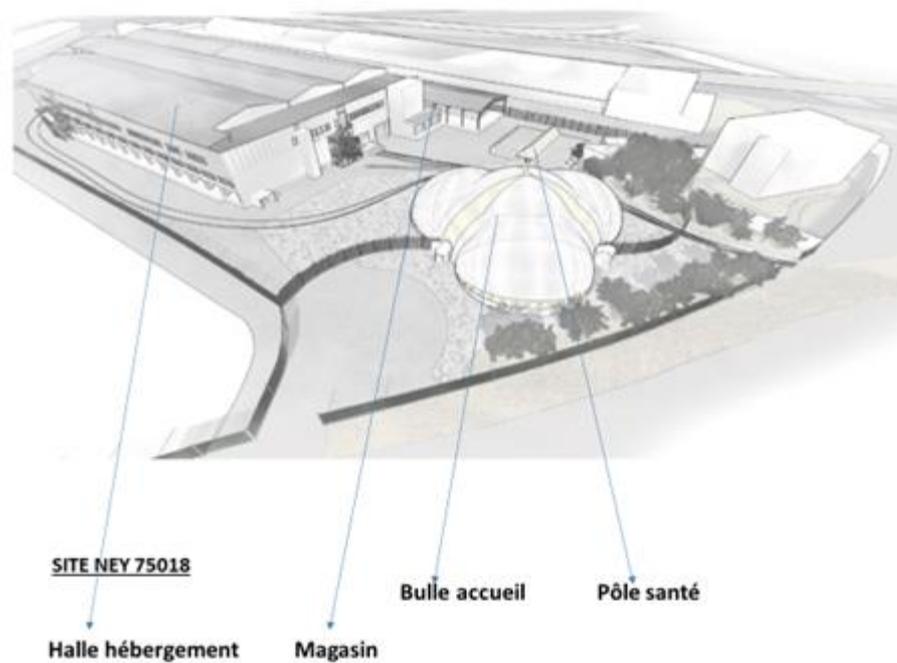


Fig. 14 : Plan de l'ancien Centre de Premier Accueil de la Porte de la Chapelle³⁷²

Ensuite, la conception du projet et son élaboration mettent en lumière la dimension négociée et précaire de cette politique publique. L'origine du projet remonte au mois de juin 2015, quand les premières évacuations de campements commencent. La maire de Paris émet alors l'idée de créer une « maison des migrants », mais celle-ci est rejetée par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Bernard Cazeneuve (Baumard, 2018c ; Ville de Paris, 2018b). De sa conception jusqu'à sa fermeture, ce projet a été la source de nombreuses tensions entre la Ville de Paris et le pouvoir central, précédemment détaillées dans le chapitre 2. Après de longs mois de discussion entre le gouvernement et la Ville, Anne Hidalgo réussit à imposer le Centre humanitaire sur une friche de la SNCF située près de la Porte de la Chapelle. La localisation est nécessairement temporaire, car cet espace est déjà retenu pour accueillir une partie du futur campus Condorcet. Dans cette optique, et par souci d'éviter une permanence du centre dans un seul et unique quartier, le choix est fait de mettre en place une structure à la fois légère, pour qu'elle puisse être aisément démontée et réinstallée ailleurs, mais aussi modulable, pour pouvoir à terme augmenter le nombre de places à l'intérieur. Pour ce faire, le pôle accueil a été installé à l'intérieur d'une immense structure gonflable, la « bulle », de près de 1 000 m², conçue par l'architecte et artiste allemand Hans-Walter Müller. Côté hébergement, l'ancienne halle de fret et de stockage de la SNCF a été réhabilitée et a pu accueillir 400 lits, répartis dans une douzaine de modules unitaires de 4 lits montés et démontés sur place. Au-delà du caractère facilement adaptable du dispositif aux différents besoins et spécificités du territoire, ces éléments révèlent également la faible stabilité de cette structure et questionnent ainsi son institutionnalisation. Dès le départ, le choix a été fait d'installer le CPA sur un terrain dont l'occupation était déjà

³⁷² Merci à Emmaüs Solidarité d'avoir bien voulu communiquer ce plan du Centre humanitaire.

programmée, actant d'office d'une fin – annoncée comme provisoire – à cette structure avant même son lancement. Dans les faits, elle n'a ensuite jamais été réinstallée.

D'avantage qu'une mesure durable sur le long terme, le Centre humanitaire semble surtout avoir été pensé comme le « symbole »³⁷³ de la politique de réception de la Ville de Paris, comme le souligne le fait de s'être adressé à un architecte-artiste pour réaliser une structure originale, avec une identité visuelle marquante et donc facilement communicable. Le témoignage de Julien Berger, second architecte responsable du reste du centre, abonde en ce sens : « On a vraiment essayé de créer ce projet avec ambition, avec envie de bien faire. Faire un lieu qui est digne et beau, un lieu que l'on pourra communiquer à tous en disant : « Essayons d'avancer de cette manière pour rendre nos villes plus accueillantes. » » (Pavillon de l'Arsenal, 2016). Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, le CPA constituait un « coup politique »³⁷⁴ et servait ainsi à la Ville de Paris de vitrine pour affirmer un nouveau rôle dans le gouvernement des enjeux d'asile et d'immigration.



Photographie 16 : La « bulle » d'accueil du CPA. Crédits : JB.Gurliat et Emmaüs Solidarité

Au-delà de sa dimension protectrice et du répit qu'il pouvait offrir à de nombreuses personnes, le CPA constituait également une mesure fortement critiquée par de nombreux acteurs de terrain. Tout d'abord, en raison de sa fonction de contrôle précédemment évoquée, mais aussi à cause de son important sous-dimensionnement par rapport à la situation migratoire locale. Toujours

³⁷³ Pour reprendre l'expression employée par le maire du 18^e arrondissement, Eric Lejoindre, lors de notre entretien le 20/04/2018.

³⁷⁴ Expression employée par Philippe, du Département des actions préventives de la Ville de Paris, lors de notre entretien le 24/02/2020.

dans son rapport de 2018, le Défenseur des droits indique que « ce centre était sous-dimensionné (environ 50 possibilités de prises en charge par jour alors que 70 primo-arrivants entraient à Paris quotidiennement), générant des campements informels à ses abords, mais aussi des tensions et une fragilisation de personnes déjà très vulnérables » (Défenseur des Droits, 2018 : 20)³⁷⁵. La plupart des enquêté-es rencontré-es qui avaient participé de près ou de loin au fonctionnement du centre ou travaillaient aux abords³⁷⁶ ont tous témoigné de l'importante violence qui sévissait à l'extérieur du centre, comme le décrit un-e employé-e de la PRIF lors de notre entretien en juillet 2020 :

« [Le CPA] ça a été une catastrophe, car quand vous avez un point de fixation, un centre d'accueil ... enfin il a bien fonctionné pendant quelques mois, mais déjà il était sous-dimensionné [...]. Aux alentours, y'a eu des campements sauvages et énormément de tentatives d'intrusion, avec beaucoup de blessés. J'ai jamais connu tellement de heurts, de morts, parce que y'a des gens qui sont morts, juste pour essayer de rentrer et de prendre une douche [...]. Pour le CPA, on a passé notre temps à faire des évacuations [des campements] autour, on a dû mettre une compagnie de CRS devant pendant un an pour gérer la cohue à l'entrée, on gazait des gens, moi je me suis retrouvé-e gazé-e plein de fois. Et y'avait des tentes aussi avec de la prostitution organisée devant le CPA »

L'ensemble de ces éléments³⁷⁷, corroborés par d'autres enquêté-es associatifs, militants et institutionnels, nous permettent ainsi d'observer une tension inhérente à ce dispositif de réception, entre offre de protection et production de non-accueil et de violences, à la fois due à son sous-dimensionnement qui créait une concurrence à l'entrée de la structure, mais aussi en raison de son fonctionnement, la mission de contrôle effectuée par le CESA excluant les publics migrants les plus précaires.

Après la fermeture du CPA en mars 2018, la question de la gestion des arrivées et de l'orientation vers le parcours d'asile se posait toujours avec autant d'acuité qu'en 2015, le nouveau système mis en œuvre par l'État³⁷⁸ n'ayant notamment pas permis un meilleur accès aux droits des personnes en quête de refuge, ni de mettre fin à la constitution de campements dans l'espace public. Ce n'est que plus d'un an plus tard que la Ville de Paris a ouvert un nouveau dispositif – la Halte humanitaire – pour tenter de gouverner à nouveau cet enjeu, mais cette fois-ci par elle-même, sans la collaboration de l'État. Cette structure est particulièrement intéressante en ce qu'elle permet tout d'abord de mettre en lumière le caractère bricolé de l'action publique municipale. En effet, la Halte

³⁷⁵ Ce sous-dimensionnement était notamment accentué par celui des autres infrastructures du système d'accueil, avec en premier lieu les CADA, ne permettant pas d'organiser autant de sorties du centre que prévu.

³⁷⁶ Parmi ces enquêté-es, nous pouvons citer deux employés de la Ville de Paris, des représentant-es des associations Emmaüs Solidarité et Médecins du Monde, mais aussi des membres des collectifs Solidarité Migrants Wilson et des P'tits Déjs' à Flandres.

³⁷⁷ A l'exception des personnes qui seraient mortes en essayant d'entrer dans la structure. Cet élément ne nous a jamais été ni confirmé ni infirmé avec assurance par d'autres enquêté-es.

³⁷⁸ Les candidat-es à l'asile pouvaient désormais se rendre dans un accueil de jour, afin d'être orienté ensuite vers un centre d'accueil et d'examen de la situation (CAES) où ils pouvaient bénéficier d'un hébergement.

n'était pas un projet ni particulièrement anticipé, ni prévu sur le long terme, à l'inverse de la Maison des réfugiés que nous détaillerons plus loin. Cette structure a ouvert rapidement en mai 2019 face à la permanence d'importants campements dans le nord de Paris et sous la pression des associations. La première Halte était le fruit d'une convention tripartite entre la Fondation de l'Armée du Salut, la Ville de Paris et la Ville de Saint-Denis, l'association s'occupant de la gestion et les deux municipalités du financement. L'objectif était de proposer un accueil de jour aux personnes migrantes où ces dernières pouvaient bénéficier d'une aide juridique, de soins infirmiers, de consultations psychologiques, et de cours de français. Située au 33 Boulevard Wilson, la Halte était particulièrement accessible pour les exilé-es des campements, leur permettant de recharger leurs téléphones, faire une machine à laver, ou prendre une douche. Non loin non plus de l'espace de consommation et de trafic de stupéfiants surnommé la « colline du crack », la Halte avait été pensée pour recevoir des personnes toxicomanes, mais finalement très peu s'y sont rendues : au mois de septembre 2019, elles n'étaient qu'au nombre de 5 par jour, essentiellement des femmes (Fondation de l'Armée du Salut, 2019b : 13). Le lieu de cette première Halte était constitué d'un bâtiment de deux étages de 600m², mis à disposition par la Compagnie de Phalsbourg, initialement jusque fin août 2019, puis le bail a été prolongé à de multiples reprises, à chaque fois de quelques mois, voire quelques semaines. D'importants travaux ont dû être faits pour permettre à cet espace de recevoir du public. Lors de notre visite de la Halte en juillet 2019³⁷⁹, tous les sanitaires et les douches finissaient d'être installés, le coin laverie n'était pas encore fonctionnel, et le premier étage du bâtiment était encore condamné³⁸⁰. Autant d'éléments qui soulignent le caractère précaire et l'organisation au coup par coup de l'action publique municipale et que l'on retrouve également dans le mode d'aménagement du territoire choisi. À l'instar du CPA installé sur une ancienne friche de la SNCF, la Halte a pris possession d'une partie de l'ancien Dock des alcools, soit un autre espace industriel délaissé dans la ville. Ces deux exemples correspondent à l'un des scénarios architecturaux mis en lumière par Cyrille Hanappe et Elise Al Neimi pour mettre en œuvre une « ville accueillante » (Hanappe & Al Neimi, 2020). Ces deux architectes recommandent en effet de mobiliser les bâtiments tertiaires et industriels abandonnés dans les centres urbains, particulièrement nombreux depuis le mouvement de désindustrialisation des quarante dernières années et avec une faible valeur économique. Ce scénario présente l'avantage de pouvoir être « mis en place très rapidement, voire immédiatement à partir du moment où la décision est prise » et de permettre des « investissements progressifs » et peu élevés dès le départ (Hanappe & Al Neimi, 2020 : 105), mais il ouvre ainsi la porte à une action publique bricolée dans l'urgence et peu stable.

³⁷⁹ En tant que co-représentante d'un collectif d'habitant-es, j'ai pu participer au deuxième COPIL de la Halte humanitaire le 11 juillet 2019, soit un mois et demi après son ouverture. Lors de ce COPIL, de nombreuses organisations associatives, citoyennes, ainsi que des représentant-es de la Ville de Paris et de la mairie de Saint-Denis étaient présent-es. À cette occasion, des responsables de l'Armée du Salut ont fait visiter la structure encore en partie en travaux à la vingtaine de personnes que nous étions.

³⁸⁰ Pour plus de détails sur l'organisation spatiale de la Halte, consulter le plan du dispositif en annexe 4.

Pour autant, ce dispositif s'est bel et bien pérennisé et existe toujours au printemps 2022³⁸¹. Progressivement, la Halte s'est en effet structurée, enrichie de nombreuses activités et services, et considérablement adaptée pour pouvoir recevoir un public toujours plus nombreux, passant d'une quarantaine de bénéficiaires les premiers jours à près de 600 personnes en septembre 2019. Pour gérer cet afflux ainsi que les tensions et violences qui en résultaient, différents protocoles ont été mis en place : recrutement de nouveaux agents de sécurité spécialisés, fermeture d'une heure le midi, distribution d'un nombre limité de tickets pour prendre une douche -en moyenne 170 douches/jour-, etc. Selon Marie Cougoureux, la cheffe de service de la Halte, le développement d'activités artistiques a également grandement contribué au bon fonctionnement de la structure, en apaisant les tensions et en permettant de proposer autre chose qu'un premier accueil purement humanitaire fondé sur les besoins vitaux, grâce à un apport de lien social (Fondation de l'Armée du Salut, 2020). Pour toutes ces activités, des bilans infirmiers jusqu'au chant lyrique, la Halte reposait sur de nombreux partenariats, plusieurs associations ayant des permanences ou faisant des interventions ou des ateliers dans la structure : France Terre d'Asile, le Samu Social, Aurore, AMALF, Le Chêne et l'Hibiscus, la Compagnie Manque Pas d'Air (MPDA), la Briche foraine, etc. Un schéma de l'ensemble de ces partenariats se situe en annexe (Annexe 1). Ces associations partenaires forment ainsi un tissu d'acteurs autour de ce dispositif et l'intègrent au champ local de l'asile et de l'immigration. L'évolution de la Halte illustre ainsi cette tension constitutive du gouvernement municipal de « l'accueil » des migrant-es, entre action au coup par coup et gestion institutionnalisée, en montrant comment un dispositif au départ bricolé de manière précaire peut se pérenniser et s'installer durablement dans la panoplie des outils de gouvernement municipal.

La Halte nous permet ensuite d'interroger l'influence de l'État dans les dispositifs d'accueil : contrairement au CPA, ici aucune fonction de contrôle ni d'encadrement des migrant-es ne semble être opérée par cette structure³⁸². Ouvert 7 jours sur 7, de 8h à 19h, ce lieu reposait sur un principe d'accueil inconditionnel, ne demandant aucune preuve d'identité et ne requérant d'avoir aucun statut particulier pour y entrer³⁸³. Pour autant, l'absence de l'État n'a pas empêché ce dispositif de produire des effets d'exclusion envers les publics migrants et de nonaccès aux droits, à la fois par son sous-dimensionnement, mais aussi par sa restructuration lors du déménagement de la structure dans les locaux de la mairie du 1^{er} arrondissement. Concernant son sous-dimensionnement, la Halte ne disposait par exemple que de deux ALGECO de 6 douches chacun, ou de quoi faire la lessive de 10 personnes le matin et 10 personnes l'après-midi (Fondation de l'Armée du Salut, 2019b, 2020), alors

³⁸¹ Mais il a été déménagé dans les locaux de l'ancienne mairie du 1^{er} arrondissement en octobre 2020.

³⁸² Les municipalités ne sont de toute façon pas habilitées à relever l'identité de personnes en dehors de la constatation d'une infraction.

³⁸³ Les personnes migrantes qui se présentaient à la Halte étaient essentiellement « des hommes isolés entre 16 et 35 ans, en majorité originaires d'Asie centrale (Afghanistan) et d'Afrique Subsaharienne (Soudan, Somalie, Érythrée, Tchad...etc.) » (Fondation de l'Armée du Salut, 2019b : 13) et qui dormaient sur les campements de la Porte de la Chapelle, de la Porte d'Aubervilliers, mais aussi du côté de Saint-Denis. Les femmes isolées et les familles étaient très rares, « seulement 2 ou 3 en trois mois » (Fondation de l'Armée du Salut, 2019b : 13), sans que l'association n'arrive vraiment à se l'expliquer.

que les campements alentour abritaient parfois jusqu'à plusieurs milliers de personnes. Une situation qui n'est pas sans rappeler – dans une moindre mesure – le système de gouvernement de la Jungle de Calais décrit par de T. Davies, A. Isakjee et S. Dhesi, où l'État procédait à des distributions de nourriture, mais en quantités insuffisantes, ou mettait à disposition de sanitaires, mais en nombre dérisoire (Davies, Isakjee & Dhesi, 2017; Dhesi, Isakjee & Davies, 2018). Pour ces auteurs, cette forme de gouvernement par la retenue de moyens de subsistance constitue une forme de « violence lente » - *slow violence* – en ce qu'elle est difficilement perceptible, mais maintient cependant les populations cibles dans des conditions de vie abjectes. Enfin, concernant la restructuration de la Halte lors de son déménagement, l'ensemble des mesures d'accès à l'hygiène, ce dispositif proposait auparavant pour les personnes migrantes ont été supprimées : désormais plus de douches, ni de buanderie. Ces services étaient pourtant majeurs pour ces publics et concentraient de fait une importante partie des tensions dans la première structure de la Halte. La réorganisation de ce dispositif procède ici d'un effacement de ces besoins des personnes migrantes. Par ailleurs, certes la nouvelle localisation de ce lieu en plein cœur de la capitale permet de visibiliser la question de la réception des personnes migrantes, mais il nous est tout de même possible de nous interroger sur les difficultés d'accès à ce dispositif étant donné son éloignement certain vis-à-vis des campements toujours plus à l'extérieur de l'enceinte parisienne.

L'étude du CPA et de la Halte nous ont ainsi permis d'analyser deux modalités de gouvernement de l'arrivée des personnes exilées sur le territoire parisien et de leur orientation vers le parcours d'asile, le premier dispositif plus organisé et institutionnalisé dès le départ posant la question de la collaboration avec l'État, et le second, propre à la municipalité, constituant un exemple d'action publique bricolée dans l'urgence qui finalement s'institutionnalise. Dans les deux cas, la protection et le répit offerts aux personnes migrantes s'accompagnent toujours de formes de contrôle, d'encadrement et/ou d'exclusion et de violences.

1.1.2. Gouverner les campements : connaître les publics migrants pour mieux les protéger et les repousser

En parallèle des problèmes d'accès aux droits et à la demande d'asile, les campements constituent un second enjeu de gouvernement pour la Ville de Paris. Au début de notre période d'enquête, le nombre de personnes migrantes à la rue n'a cessé de croître, donnant lieu à certains moments à des campements de plusieurs milliers de personnes, puis à d'autres à des petits regroupements d'exilé-es dispersé-es dans les interstices de la ville. Bien qu'il y ait déjà eu des campements de migrant-es par le passé à Paris – comme au début des années 2010 avec les arrivées de personnes afghanes –, ce phénomène d'occupation de l'espace public était relativement inédit, par

son ampleur et par ses publics majoritairement en lien avec les questions asilaires³⁸⁴. Pour y apporter une réponse, il était alors nécessaire de connaître ces publics des campements. C'est dans ce contexte qu'est née la « maraude-migrant », nommée ainsi par les différent-es enquêté-es rencontré-es à la Ville de Paris, la PRIF et les acteurs de terrain. À travers l'étude de ce dispositif, nous souhaitons nous interroger sur une seconde stratégie d'action publique de la municipalité : contrairement à la Bulle qui était un dispositif innovant, la maraude-migrant constitue un exemple hybride d'action publique, entre adaptation de pratiques anciennes et création de nouveaux outils de gouvernement. Nous questionnerons également les tensions à l'œuvre dans ce dispositif, entre organisation d'une protection et pratiques de refoulement.

Avant la maraude-migrant, la Ville de Paris comptait déjà les maraudes parmi ces modalités habituelles d'action publique, via son l'Unité d'Assistance aux Sans-Abris (UASA)³⁸⁵. Créée en 2004, l'UASA est un service municipal dont la mission est de réaliser, entre autres, des maraudes sur le territoire de la capitale pour repérer les personnes sans domicile fixe et leur venir en aide. Mais ce service n'est pas adapté à la configuration des campements : manque de connaissances du droit d'asile, non-maîtrise des langues des personnes exilées, difficultés à se rendre sur les lieux, à les repérer, etc. Co-financée par la Ville de Paris - en tant que département - et la Préfecture d'Île-de-France (PRIF)³⁸⁶, la maraude-migrant voit alors le jour en 2016 et rassemble à ses débuts Emmaüs Solidarité et France Terre d'Asile (FTDA)³⁸⁷ : selon Philippe, de la Ville de Paris, l'idée est alors de joindre les « compétences de travail de rue d'une asso généraliste comme Emmaüs Solidarité à celles hyper spécialisées des questions d'asile, qui sont celles de FTDA, c'est-à-dire comment on amène ces gens qui sont en rue vers la demande d'asile »³⁸⁸. Selon les organisateurs de ce dispositif, la première et principale mission de cette maraude est d'informer les personnes migrantes sur leurs droits, sur les dispositifs d'accueil, le parcours d'asile, sur où trouver des distributions alimentaires, etc. Selon Stéphane, un coordinateur de FTDA, cela va « d'une réponse d'une minute sur « où est l'hôpital le plus proche ? » à un suivi sur plusieurs années pour les cas les plus compliqués, avec des personnes

³⁸⁴ Comme nous l'avons vu précédemment, la plupart des personnes sur les campements sont soit en demande d'asile ou souhaitent déposer une demande, soit déboutées, soit dublinées, soit réfugiées, et sinon en transit vers d'autres pays où elles projettent souvent d'y demander une protection internationale.

³⁸⁵ Face à la multiplication de campements installés sur les trottoirs parisiens à partir de 2015, ce service se réorganise, en créant une équipe interne dédiée aux campements, dont la mission est avant tout de repérer les publics dits « vulnérables » dans ces espaces, soit des mineur-es, des familles avec des enfants de moins de trois ans ou des femmes enceintes, et de les en sortir pour les prendre en charge dans des structures adaptées, la Ville de Paris en ayant la responsabilité en tant que département.

³⁸⁶ À la création du dispositif, celui-ci était cofinancé à deux tiers du coût total de l'action par le Département de Paris et à un tiers par l'État.

³⁸⁷ À partir de 2017, seul FTDA pilote ce dispositif. L'association reçoit 775 000 € de subventions de fonctionnement par la Ville de Paris en 2018, puis 840 000 € en 2019 (Direction de la démocratie des citoyen.ne.s et des territoires, 2018; Hidalgo, 2019). Une augmentation croissante de son budget qui souligne l'institutionnalisation progressive de ce dispositif.

³⁸⁸ Entretien réalisé à Paris auprès de Philippe, du Département des actions préventives de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

qui avaient des difficultés à honorer leurs rendez-vous administratifs »³⁸⁹. Ce dispositif opère ainsi une mission d'accès à l'information, et finalement aux droits, majeure pour les personnes migrantes.

Mais la maraude-migrant est aussi un excellent moyen pour les pouvoirs publics d'avoir une meilleure connaissance du nombre et des profils des personnes présentes sur les campements, notamment grâce à des comptages pluri-hebdomadaires, afin d'orienter leur action publique. Ces comptages constituent un exemple intéressant de l'adaptation de l'UASA - et de FTDA - face à l'évolution de la situation migratoire et humanitaire de la ville : devant un public que les travailleurs-ses sociaux ne connaissaient pas ou peu, et surtout devant l'ampleur des campements, il a fallu créer de nouveaux indicateurs pour appréhender cette réalité et organiser les interventions des pouvoirs publics. Au début de notre enquête, ces comptages étaient réalisés par FTDA, l'UASA, ainsi que par la police, mais progressivement ces deux dernières entités ont abandonné cette mission pour laisser uniquement FTDA s'en charger. Nathanaël, employé à l'UASA, rapporte de la manière suivante l'élaboration de cet indicateur :

« [...] chaque mercredi et chaque vendredi y'a une remontée d'infos sur un tableau, de tous les secteurs, par adresse, avec le nombre d'hommes isolés, le nombre de tentes, de femmes, d'enfants, etc. On s'est arrêté après moult essais sur deux chiffres : d'abord le nombre de tentes, puis le nombre de tentes multiplié par deux partant du principe que souvent les tentes sont occupées par deux personnes. Ces deux indicateurs permettent d'avoir une moyenne, une idée précise du nombre de personnes présentes. Et puis je collecte aussi les informations de différents services de la Ville qui m'indiquent des endroits où il y a des tentes, mais où la maraude ne va pas forcément. Donc on le rajoute au tableau. »³⁹⁰

Construits de manière incrémentale et via une étroite collaboration entre l'UASA et FTDA, ces comptages sont aujourd'hui devenus la référence quasi unique, tant au niveau associatif qu'auprès des pouvoirs publics, pour estimer le nombre de personnes présentes sur les campements, ces chiffres étant notamment transmis chaque semaine au ministère de l'Intérieur pour orienter le pilotage des politiques nationales. Ces informations sont également d'une importance première pour FTDA qui est en fait chargée par l'État d'organiser le transport des personnes en bus vers les centres d'hébergement lors des évacuations.

Malgré le départ d'Emmaüs de ce projet, la maraude n'a cessé d'évoluer et d'augmenter en termes de taille et de budget, pour devenir l'une des plus importantes maraudes spécialisées en France, avec 23 salariés de FTDA fin 2020, selon un de ses coordinateurs³⁹¹. Au début simple maraude pédestre, l'équipe ajoute à sa mission d'information celle de repérer les publics vulnérables et de les sortir des campements pour les loger dans des hébergements adéquats³⁹², telles que les

³⁸⁹ Entretien réalisé en visio-conférence auprès de Stéphane, employé chez FTDA, le 19/11/2020.

³⁹⁰ Entretien réalisé auprès de Nathanaël, employé à l'UASA, le 05/03/2019.

³⁹¹ Entretien réalisé auprès de Stéphane, employé chez FTDA, le 19/11/2020.

³⁹² Ibid.

personnes avec des maladies chroniques, les personnes homosexuelles, celles appartenant à une ethnie ou une nationalité particulièrement victime de racisme sur les campements, etc. Pour ce faire, la maraude se dote d'une camionnette pour transporter ces personnes vers les lieux de prise en charge. Puis, après la fermeture du CPA, un « bus de la solidarité », financé par la Ville de Paris et géré par FTDA, est venu compléter cette maraude, afin de rendre plus visible les équipes, permettre la réalisation d'entretiens dans un espace calme et sécurisé, mais aussi pour mener des bilans de santé et dispenser des premiers soins grâce à la présence d'infirmiers en partenariat avec le Samu Social³⁹³. L'arrivée de ce bus est particulièrement intéressante en ce que celui-ci permet d'ajouter à la démarche traditionnelle de la maraude dite « d'aller vers » le public, celle du « venir vers » le dispositif de la part des personnes des campements : d'après Stéphane, cela a véritablement permis de « capter un nouveau public, des personnes qui préféraient faire elles-mêmes la démarche de venir vers nous ». Enfin, la collaboration entre l'UASA et cette maraude de FTDA est particulièrement étroite : les coordinateurs rencontrés de chaque côté s'écrivent et s'appellent de manière quotidienne et partagent leurs informations pour coordonner leurs actions, notamment en vue des opérations d'évacuation ou de mise à l'abri (MISA). Par exemple, lors d'une visite d'un campement situé sous le périphérique en avril 2019 et à laquelle nous avons pu participer, l'équipe de la Ville de Paris - constituée ce jour-là du coordinateur de la maraude et de deux inspecteurs de la sécurité de l'UASA - était accompagnée de deux salariés de la maraude de FTDA - un coordinateur et un traducteur afghan - afin de se mettre d'accord sur le repérage des lieux et des publics pour organiser au mieux la prochaine mise à l'abri qui eut lieu trois jours plus tard : où le bus pouvait-il stationner, combien de médiateurs seraient nécessaires, la femme repérée dans une tente serait-elle d'accord pour être orientée vers un hébergement spécifique, etc. L'ensemble de ces éléments témoignent de l'importante institutionnalisation de cette maraude, qui s'est progressivement structurée au fur et à mesure des années, ajoutant de nouvelles missions et de nouvelles modalités d'intervention à ses premières fonctions, et renforçant ses liens avec les acteurs institutionnels comme la Ville de Paris et le ministère de l'Intérieur pour devenir un dispositif incontournable du gouvernement de l'asile et de l'immigration à Paris.

Cette institutionnalisation de la maraude-migrant souligne son importance pour les pouvoirs publics, tant municipaux que nationaux. En effet, les connaissances qu'elle permet d'obtenir sur les campements, tant concernant leur localisation géographique précise, leur organisation interne, qu'à propos des profils des occupant-es, sont essentielles à l'orientation de l'action publique. Deux pratiques de gouvernement des campements découlent de ces connaissances : l'organisation des évacuations et des mises à l'abri ; et les opérations sanitaires et de nettoyage de l'espace public.

Premièrement, la maraude-migrant sert directement aux opérations de « mise à l'abri » (MISA), pour reprendre l'expression des pouvoirs publics, ou d'évacuation. Bien que ces opérations

³⁹³ « En 2019, 235 maraudes véhiculées ont été organisées, essentiellement entre les Portes de la Chapelle, Aubervilliers et la Villette » (Hidalgo, 2020 : 2).

soient pilotées par la Préfecture d'Île-de-France, la Ville de Paris participait à leur organisation lorsque les campements étaient situés sur son territoire, essentiellement afin d'intervenir auprès des publics « vulnérables » et même si ces derniers étaient fortement minoritaires, comme l'indique le graphique ci-dessous :

Nombre de personnes orientées suite aux évacuations et MISA

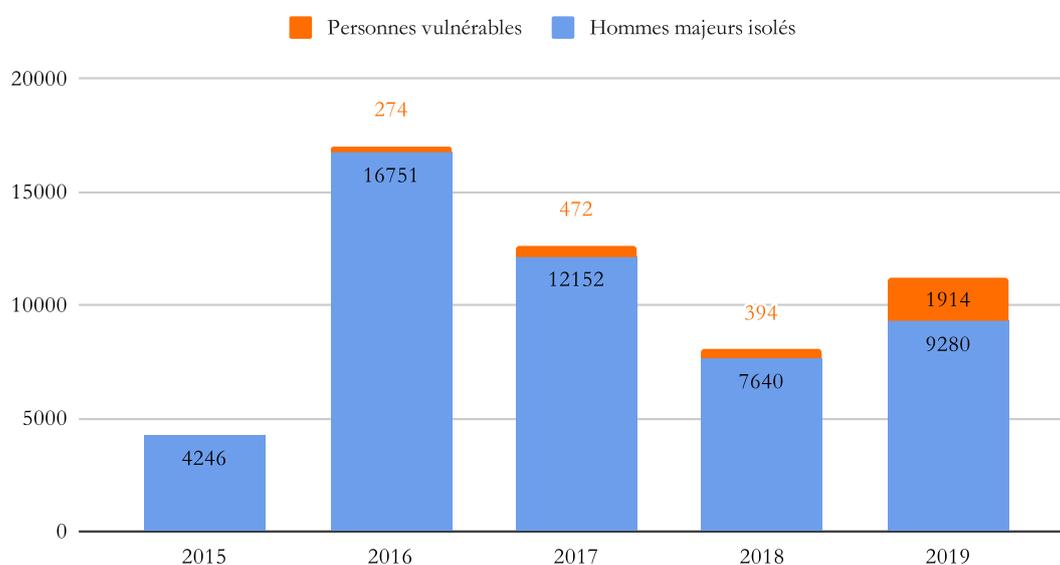


Fig. 15 : Nombre de personnes orientées vers des dispositifs d'hébergement lors des opérations d'évacuation et de MISA entre 2015 et 2019³⁹⁴

Mais l'exécutif parisien a également contribué à la structuration même de cette politique d'intervention sur les campements, passant des « grosses évacuations » aux MISA hebdomadaires, voire bimensuelles, comme l'explique Nathanaël, de l'UASA :

« [...] on a cette politique de petites évacuations, qu'on appelle les MISA, et qu'on avait structurée, nous la Ville de Paris avec la PRIF, selon une charte éthique, qui était sur des points essentiels, comme communiquer aux personnes le lieu d'hébergement, ne contraindre personne à monter dans les bus... C'était la libre adhésion et accepter que les personnes puissent y aller même si elles sont dublinées, mais que pour un hébergement limité. »³⁹⁵

Un « changement de doctrine » - pour reprendre l'expression d'un enquêté employé à la Ville de Paris - qui témoigne à la fois d'une évolution réelle des pratiques policières lors de ces opérations - fin de la mobilisation de brigades de CRS armées de boucliers comme lors des premières évacuations - , mais aussi d'une certaine euphémisation de la gestion sécuritaire de ces espaces et de

³⁹⁴ Graphique obtenu à partir de données issues d'un document interne à la Ville de Paris. Nous remercions vivement l'enquêté-e qui a bien voulu nous le partager.

³⁹⁵ Entretien réalisé auprès de Nathanaël, employé à l'UASA, le 05/03/2019.

ces publics. À côté des « mises à l'abri » protectrices, toute une stratégie de persécution policière semble s'être développée et progressivement renforcée tout au long de notre période d'enquête. Pour Philippe de la Ville de Paris, « depuis les deux grandes évacuations de 2018, avec le Millénaire et tout, moi j'appelle ça comme ça, on voit la même stratégie de persécution policière qu'à Calais, [...] avec éviction systématique dès qu'on pose une tente, et une omniprésence policière »³⁹⁶. La Ville de Paris ne participerait pas directement à cette stratégie, les forces de l'ordre dépendant de la Préfecture de Police de Paris, et donc l'État. Pour autant, malgré ce discours de dénonciation, il nous est possible de questionner son positionnement vis-à-vis de ces pratiques sécuritaires. Un document interne à la Ville que nous avons pu consulter fait mention d'opérations dites de « dispersions » - et de « contrôles d'identité » - à côté des « mises à l'abri » et des « évacuations », en tant que type d'intervention des pouvoirs publics sur les campements : 6 « dispersions » ont ainsi eu lieu en juin 2015, puis plus aucune mention n'en est faite dans les années qui suivent. D'après les témoignages des acteurs de terrain et des personnes migrantes rencontrées lors des distributions de petits-déjeuners, les opérations de dispersion consistent en un passage régulier de la police là où ces dernières ont installé leurs tentes pour leur demander, de manière plus ou moins violente, de partir, afin d'empêcher toute constitution de campement pérenne et/ou de grande ampleur. Bien que les « dispersions » disparaissent du document interne que nous avons pu consulter après juin 2015, nombreux acteurs de terrain attestent de la persistance de cette pratique, si ce n'est de son intensification, comme l'indique l'enquête « Les oubliés du droit d'asile », menée par 8 associations au sein de structures d'accueil parisiennes³⁹⁷ : « La dispersion et le délogement des personnes à la rue par la police sont rapportés comme une expérience récurrente voire quotidienne » et sont parfois accompagnés « de confiscations de matériel et/ou de comportements violents » par les forces de l'ordre (Action contre la faim et al., 2021 : 23). Des procédés de dispersion et de persécution qui contraignent les personnes non seulement à une mobilité accrue, mais aussi à se réfugier dans les moindres interstices de la ville où elles sont plus difficilement observables et atteignables, invisibilisant de fait ces publics et le problème de leur non-prise en charge. Toujours dans ce même rapport, Moussa, de nationalité tchadienne, explique ce mécanisme de gestion de la présence migrante à la rue : « Si nous sommes vraiment dans la rue, la police ne nous laisse pas tranquilles, mais si nous sommes un peu cachés, la police nous laisse tranquilles » (Action contre la faim et al., 2021 : 20). Dès lors, ces pratiques de non-accueil et d'exclusion, en ce qu'elles mènent de manière organisée et durable à un épuisement physique et psychologique de ces publics, sont à rapprocher

³⁹⁶ Entretien réalisé à Paris auprès de Philippe, du département Actions préventives et publics vulnérables de la Ville de Paris, le 24/02/2020.

³⁹⁷ L'enquête a été menée sur la première quinzaine du mois de juin 2021 et ses conclusions se fondent sur des données issues de 491 questionnaires quantitatifs et 95 entretiens qualitatifs auprès d'hommes majeurs seuls fréquentant 5 structures de réception des personnes exilées : la Halte Humanitaire gérée par la Fondation Armée du Salut, l'accueil de jour Austerlitz géré par Aurore, l'accueil de jour Cité géré par France Horizon, le Kiosque, permanence juridique administrée par Emmaüs Solidarité et France terre d'asile et enfin le CEDRE, accueil et permanence juridique porté par le Secours-Catholique (Action contre la faim et al., 2021 : 7).

des formes de nécropolitique observées à Calais (Davies et al., 2017 ; Dhesi et al., 2018) ou dans les zones d'attente aux frontières (Makaremi, 2008), visant à user et traumatiser les personnes migrantes en les « enfermant dehors » (Makaremi & Kobelinsky, 2009) dans l'insalubrité et l'insécurité. Une situation d'autant plus paradoxale que les campements constituaient - au moins jusqu'en 2020 avant la pandémie - la principale voie d'accès à un hébergement et à la demande d'asile, d'après Stéphane de FTDA : « avant le Covid, c'est environ 10 000 personnes qui ont été hébergées en partant des campements, contre 5 000 ou 7 000 personnes par les accueils de jour qui ont été orientées vers les CAES »³⁹⁸. Or comme le note le rapport « Les oubliés de l'asile », « l'accès à l'hébergement par ce biais relève de l'aléatoire puisqu'il est impossible de savoir où et quand se tiendra la prochaine évacuation »³⁹⁹. Même lorsque la mise à l'abri a effectivement lieu à l'endroit où la personne est installée, il n'y a pas de garantie d'être hébergé ni, le cas échéant, de certitude sur la durée de l'hébergement » (Action contre la faim et al., 2021 : 23). Pour autant, les migrant-es continuent de se rassembler dans les campements, notamment dans l'optique d'être prochainement orienté-es vers un hébergement, au moins pour les personnes non-dublinées, ni déboutées⁴⁰⁰.

Les campements : pérennisation d'une situation de plus en plus précaire et violente

Les campements de personnes migrantes, majoritairement occupés par des hommes isolés souhaitant ou ayant déjà déposé une demande d'asile en France ou ailleurs en Europe, sont apparus dans l'espace public parisien dès le début 2015. Au début principalement installés sur les trottoirs du 10e, 18e et du 19e arrondissements, ils ont été progressivement repoussés vers l'extérieur de la capitale, aux abords du périphérique ou dans sa petite couronne - voir la carte ci-dessous. Produites par le sous-dimensionnement du système d'accueil et par les pratiques policières de dispersion, ces installations correspondent à un phénomène « d'encampement » (Agiar, 2014; Verdirame et al., 2005) de la présence migrante dans la ville. Avec les campements, les migrant-es sont relégué-es à un espace extraterritorial, souvent hors de la carte de la ville et/ou non représenté ; iels sont soumis-es à un régime d'exception où les lois de l'État ne s'appliquent pas, comme le signale régulièrement le Défenseur des droits ; enfin, iels sont exclu-es, géographiquement et socialement, de son environnement

³⁹⁸ Entretien réalisé auprès de Stéphane, employé chez FTDA, le 19/11/2020.

³⁹⁹ Officiellement, ces informations sont tenues secrètes par la PRIF et la Ville de Paris, bien que dans la pratique, plusieurs associations soient souvent informées en amont, comme nous avons pu le voir dans le chapitre 3.

⁴⁰⁰ D'après une enquête d'Utopia 56 et du Secours Catholique en juillet 2020, 55% des personnes présentes sur les campements à cette époque-là étaient en demande d'asile ou réfugié-es statutaires. Les 45% restants étaient en procédure Dublin ou déboutés (Watizat & Utopia 56, 2020).

(Agier, 2014). Dans un communiqué de presse, le groupe inter-organisations rassemblant les principales associations et collectifs investis auprès des exilé-es à Paris dénonce ainsi « un cycle infernal fait de campements, de démantèlements, de dispersions et de harcèlements » (Inter-organisations, 2019) installé alors depuis près de trois ans à Paris et dans sa proche périphérie. Ces mêmes acteurs notent également à la fois une dégradation croissante de l'état psychologique et physique des populations présentes sur les campements, mais aussi un accroissement du niveau de violence. D'après un-e employé-e d'une grande association humanitaire, cela s'explique directement par leur invisibilisation croissante :

« Y'a eu le Millénaire, où ça n'était pas un lieu de passage la nuit, donc violence. Puis la Chapelle, où ils se sont mis dans les interstices, donc violence. Et là pareil à Aubervilliers, aucun riverain qui passe devant le campement parce que c'est un cul de sac, donc y'a un parallèle direct entre le repoussement des campements, leur marginalisation et le niveau de violence. En ajoutant le fait que y'a moins de primo-arrivants qu'avant, donc t'as plus de personnes en errance depuis longtemps, des personnes plus fragiles, des dublins à la rue depuis plusieurs années, dans une impasse administrative. Et puis comme les campements ça devient récurrent, bah y'a des mafieux passeurs qui se disent : « OK y'en a un qui se forme tous les 6 mois, y'a un business à tirer » »⁴⁰¹.

Entre fin 2019 et début 2020, il y aurait eu près d'une dizaine de décès en 6 mois dans le campement d'Aubervilliers (Collectifs et habitant.e.s solidaires, 2020 ; LDH France, 2020), un chiffre jamais vu auparavant, et presque aucune ne semble avoir été rapporté dans les médias⁴⁰², « sans parler des séquestrations, des viols, des femmes enceintes qui perdent leurs bébés et ça [les pouvoirs publics] sont tous au courant » ajoute notre enquêté-e qui détenait ces informations de la Ville et de la PRIF, informées notamment par la maraude-migrant. Une situation pourtant directement produite à la fois par le sous-dimensionnement des infrastructures de réception d'un côté, et par la répétition d'opérations de démantèlement et la persécution policière dont ces publics sont victimes de l'autre côté, menant à un processus d'invisibilisation et dès lors de précarisation des migrant-es de ces campements.

⁴⁰¹ Entretien réalisé à Paris auprès d'un-e employé-e d'une grande association humanitaire, le 04/03/2020.

⁴⁰² A l'exception du décès d'un jeune demandeur d'asile somalien en janvier 2020, repris dans plusieurs journaux (Jarnoux, 2020 ; Le Parisien, 2020 ; RTL, 2020).

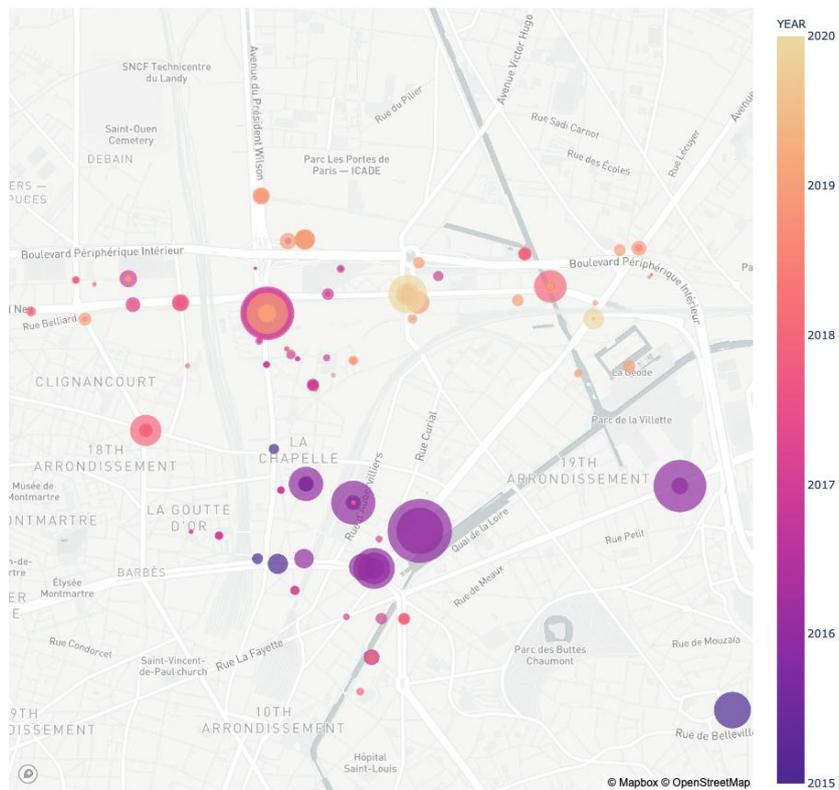
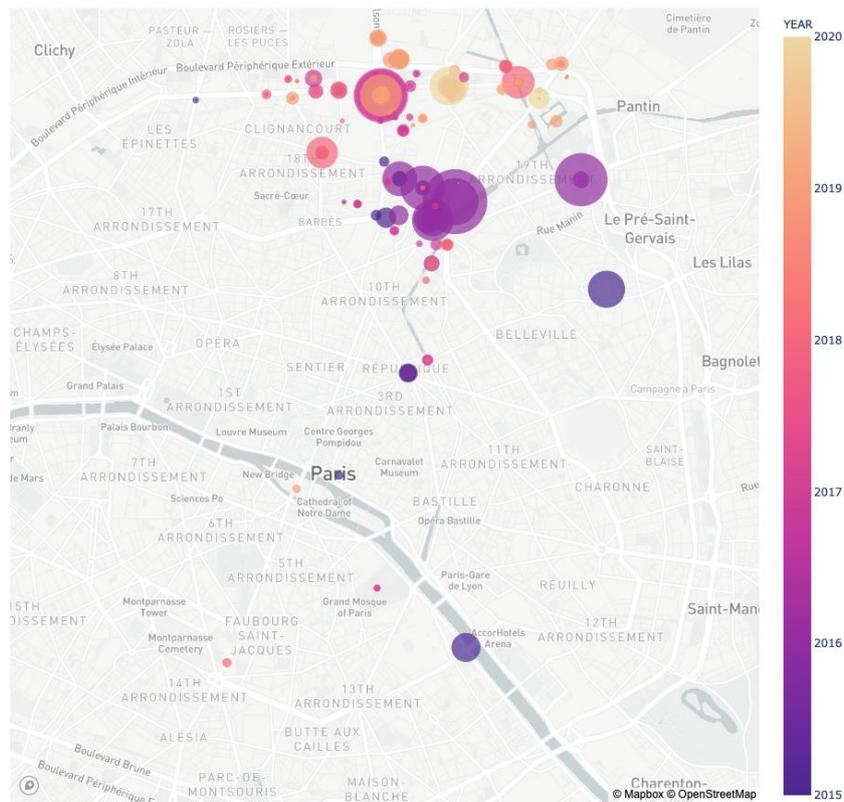


Fig. 16 et 17 : Cartes des évacuations et des MISA sur les campements en fonction des années, sur l'ensemble de Paris (en haut) et dans le quart nord-est (en bas)⁴⁰³

⁴⁰³ Représentation cartographique produite à partir d'un document interne à la Ville de Paris. Nous remercions vivement l'enquêté-e qui a bien voulu nous le partager. La grosseur des points correspond au nombre de personnes

À l'instar des MISA, le même procédé d'euphémisation se retrouve lorsque les employés de la Ville de Paris rencontrés parlent de « régulation de l'espace public » pour désigner l'ensemble des activités de gestion sanitaire pendant et après les campements dont est responsable l'UASA : mise à disposition de points d'eau, de sanisettes et de toilettes, de bacs à ordures, mais aussi nettoyage de l'espace « évacué » à l'aide de tractopelles pour jeter les tentes par exemple. Cette ligne d'action publique découle également directement des connaissances produites par la maraude-migrant qui permet aux services de la Ville d'organiser une intervention *a priori* adéquate par rapport aux besoins des personnes exilées et à la structuration du campement. Au printemps 2019, il y avait jusqu'à 7 interventions de nettoyage par semaine par des équipes de la Ville, et une brigade spécifique uniquement dédiée pour la Porte de la Chapelle avait été créée. Cette dernière mission de « régulation de l'espace public » a été au cœur de nombreuses tensions entre la municipalité et des acteurs associatifs ou des collectifs de d'habitant-es, ces derniers reprochant à la fois l'insuffisance des installations mises à disposition sur les campements - manque de sanitaires, points d'eau coupés, etc. -, mais aussi le caractère violent du nettoyage - destruction des tentes, affaires restantes jetées aux ordures, etc. À l'été 2018 par exemple, après l'évacuation du campement du Millénaire, plusieurs associations sont entrées en conflit avec la municipalité pour obtenir la réinstallation de points d'eau et de sanitaires qui avaient été retirés par la Ville de Paris, quand bien même plusieurs autres campements existaient encore. Selon un-e employé-e d'une grande association humanitaire, la Ville leur avait répondu qu'il était impossible de remettre ces points d'eau : « l'État aurait reproché à la Ville de créer des points de fixation, et que le *deal* qu'a demandé l'État avec l'évacuation du Millénaire, c'était de dire : « OK, nous l'État on gère l'évacuation, mais on veut pas que y'ait à nouveau des campements, donc à vous la Ville de faire en sorte que les gens ne s'installent pas » »⁴⁰⁴. Cet exemple souligne les négociations politiques qui se jouent derrière les politiques de réception des personnes migrantes, le simple fait de mettre en place des dispositifs à destination de ces populations constituant une reconnaissance de cet enjeu à l'échelle locale. On perçoit également à travers ce témoignage, non seulement une persistance du « mythe de l'appel d'air » dans la culture politique des pouvoirs publics⁴⁰⁵, mais aussi une forte dépendance de la Ville de Paris vis-à-vis de l'État, seul à même d'organiser les MISA et les évacuations, et donc pouvant ainsi plus aisément négocier les pratiques de réception des publics exilés de la Ville.

L'étude du dispositif de la maraude-migrant nous a ainsi permis de mettre en lumière les tensions qui traversent le gouvernement des campements : ici la production de connaissances sur les

orientées vers des structures d'hébergement à la suite de ces opérations. La plus importante mise à l'abri est celle du campement de l'Avenue de Flandres début novembre 2016, avec 3 922 personnes orientées. D'importantes opérations ont également eu lieu ensuite à la Porte de la Chapelle - 2 771 personnes en juillet 2017, 1 628 personnes en novembre 2019 - ou à la Porte d'Aubervilliers - 1 439 personnes en janvier 2020 - par exemple.

⁴⁰⁴ Propos rapportés par un-e employé-e d'une grande association humanitaire, lors de notre entretien à Paris le 04/03/2020.

⁴⁰⁵ Comme mentionné précédemment au chapitre 2, un rapport d'une commission d'enquête parlementaire a en effet mis en lumière l'importante diffusion de ce mythe au sein des différentes strates de l'État (Assemblée Nationale, 2021).

campements est directement utilisée à la fois dans une optique de protection, pour organiser l'orientation des migrant-es vers des hébergements ou leur mettre à disposition des sanitaires et des points d'eau, mais aussi pour mettre en œuvre une politique répressive, de dispersion et d'effacement de leur présence dans l'espace public. Ainsi, ce ne sont pas tant des pratiques de réception qui s'institutionnalisent, que des politiques de non-accueil.

1.1.3. Gouverner l'intégration : accompagner les réfugié-es et oublier les migrant-es

Enfin, nous souhaitons questionner l'institutionnalisation de la politique « d'accueil » de la Ville de Paris à travers l'étude d'un dispositif particulier, celui de la Maison des réfugiés. Face à une situation humanitaire locale qui s'est installée durablement sur le territoire parisien, avec la permanence d'une forte demande d'asile et d'une saturation du système d'accueil depuis 2015, la Ville de Paris a souhaité mettre en place une structure qui réponde aux enjeux d'intégration que pose la réception des personnes exilées sur le long terme. C'est ainsi que le projet de la Maison des réfugiés est né, en parallèle des dispositifs précédemment décrits, davantage axés sur la prise en charge urgente des personnes à la rue. Au-delà d'une prise en compte de la question de « l'accueil » des migrant-es sur le long terme, nous nous demanderons également si un dispositif uniquement gouverné par la municipalité peut être traversé par les mêmes tensions que celles précédemment mentionnées au sein du CPA ou de la maraude-migrant. La présence de l'État dans ces deux derniers dispositifs joue-t-elle dans le développement d'une fonction de contrôle et/ou d'éloignement des migrant-es dans les politiques « d'accueil » co-mises en œuvre par la Ville de Paris ?

Situé provisoirement au 50 Boulevard Jourdan dans un ancien garage automobile, la Maison des réfugiés, initiative de la Ville de Paris, est pilotée par les associations Emmaüs Solidarité et Singa dans l'objectif de créer « un lieu ressources, de rencontre et d'échanges pour les réfugiés et toutes les personnes et structures investies à leurs côtés, mais aussi un lieu qui contribue concrètement à favoriser l'intégration et l'autonomie des réfugiés » et qui soit le « symbole de Paris-Ville Refuge » (Ville de Paris, 2019a : 2). Le terme de « réfugié » serait ici à entendre au sens large et inclusif, désignant « toute personne venue chercher refuge à Paris (migrants, demandeurs d'asile, réfugiés statutaires, etc.) » selon l'appel à projet édité par la Ville début 2019 (Ville de Paris, 2019a : 3). Toujours selon ce document, la participation financière de la Ville au fonctionnement de la structure est fixée à 500 000€ par an. Celle-ci propose 5 axes d'action : un pôle linguistique, dispensant des cours de français ; un pôle d'accompagnement social ouvrant notamment un accès aux droits de soins ainsi qu'un accueil de santé psychologique ; un pôle « culture, sport et citoyenneté » ; un pôle « insertion professionnelle » ; et enfin un pôle « femmes », permettant de consacrer du temps à des besoins spécifiques aux femmes et à leurs enfants. Ouverte en novembre 2019 et d'une superficie de 800 m², la Maison accueille notamment un café-laverie solidaire, ainsi que 3 îlots initialement prévus pour les expositions et les ateliers, mais qui se sont finalement transformés en bureaux de permanence

supplémentaires pour les associations dans le contexte du Covid, les activités artistiques et culturelles ayant été fortement réduites et les besoins d'espace accrus pour permettre davantage de distanciation. En tout, ce sont près de 34 partenaires associatifs qui intervenaient à la Maison des Réfugiés début 2020, selon Angèle, employée chez Emmaüs Solidarité et travaillant au sein de ce dispositif lors d'un entretien réalisé à cette époque-là. À ce stade, la Maison est encore un prototype et devrait acquérir sa forme définitive lors de son arrivée dans ses locaux de l'ancien lycée Jean Quarré, sur la Place des Fêtes, en 2023. Ce caractère encore provisoire et expérimental s'observe par exemple dans le fait qu'aucune comptabilité précise ne semble exister sur leur public et qu'ainsi, toujours selon Angèle, les équipes de la Maison travailleraient un an et demi après son lancement à la construction d'indicateurs précis pour mieux connaître leurs bénéficiaires. Angèle a ainsi indiqué que les personnes reçues constituaient « un public très épars », tant en termes de situations administratives que de besoins, et indistinctement selon les genres, ajoutant cependant cette précision : « j'ai l'impression qu'il y a beaucoup de demandeurs d'asile, mais je pourrais pas vous dire s'il y en a plus que des réfugiés, c'est juste qu'en fait on les voit plus, parce qu'on a moins de réponses à leur proposer, donc c'est plus difficile à orienter, donc on les voit davantage »⁴⁰⁶. En effet, la Maison ne proposant pas d'accueil juridique, ni administratif, ni d'accès aux soins directs, ni de solutions d'hébergement, ce dispositif ne permet pas de répondre directement aux besoins premiers des demandeurs-ses d'asile ou de personnes en exil se trouvant dans une situation précaire. De fait, il s'agit d'un dispositif qui exclut toute une partie des personnes migrantes à laquelle il prétend pourtant s'adresser de manière inconditionnelle. Les activités de la Maison semblent en effet essentiellement tournées vers un public davantage statutaire en recherche d'intégration de long terme dans la société d'accueil. Lors d'une réunion de « la plateforme des acteurs de l'accueil »⁴⁰⁷ à laquelle nous avons pu assister en janvier 2020 au sein de la Maison des Réfugiés, une douzaine d'associations partenaires de ce dispositif avaient installé des stands dans le hall de la Maison pour présenter leurs activités et la quasi-unanimité concernait alors l'insertion professionnelle et les cours de langue française, notamment avec la constitution de binômes réfugié-e-habitant-e. Les propos de Dominique Versini tenus lors du Conseil municipal de juillet 2018 semblent également aller dans ce sens :

« Depuis 2015, nous avons dû faire face à beaucoup d'urgences mais avec la Maison des réfugiés est venu le temps de se projeter dans l'avenir, ce qui n'empêche pas que nous travaillerons aussi toujours sur les urgences, en pensant à l'intégration de ceux que nous avons accueillis, car par exemple, en 2016, ce sont 2.600 demandeurs d'asile qui ont eu le statut de réfugiés sur Paris. [...] Ce sera au-delà de tout cela un vrai laboratoire de l'intégration des réfugiés, qui seront accompagnés dans leur parcours d'insertion sociale et professionnelle » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2018e)

⁴⁰⁶ Entretien réalisé en visioconférence auprès de Angèle, employée chez Emmaüs Solidarité, le 15/04/2021.

⁴⁰⁷ Un réseau créé par la Ville de Paris en 2015 rassemblant de nombreuses associations agissant dans ce domaine à Paris et que nous avons précédemment décrit dans le chapitre 3.

Cet extrait nous paraît comme particulièrement intéressant en ce qu'il témoigne de l'orientation plus prononcée de ce dispositif envers l'intégration des réfugié-es statutaires que vers les autres publics plus fragiles, et cela malgré une ouverture annoncée de cet espace à tous les publics migrants. Une orientation également confirmée en entretien par une chargée de mission au Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP) au printemps 2019⁴⁰⁸. Mais ces propos de l'adjointe à la solidarité soulignent aussi une dynamique d'institutionnalisation progressive de la politique municipale « d'accueil », qui au-delà du simple temps de l'urgence, propose de mettre en place une structure voulue sur le long terme et qui aborde des problématiques comme l'intégration, pensée également sur un temps plus long que celui du premier accueil. Seulement, en restreignant dans les faits les services proposés aux réfugié-es statutaires, ce dispositif produit des effets d'exclusion, et donc de précarisation, sur de nombreux publics migrants souvent déjà fragiles. À la différence du CPA ou de la maraude-migrant qui comportaient directement des objectifs de contrôle et/ou d'éloignement des exilé-es en parallèle de leur mission de protection, la Maison des réfugiés n'opère pas une telle fonction de surveillance, d'encadrement, ni de repoussement des personnes migrantes. Une différence éventuellement imputable à la présence de l'État dans les deux premières structures. Mais la structuration même de la Maison mène cependant également à une inaction publique, en excluant une vaste partie des exilé-es présent-es sur le territoire parisien et en laissant la prise en charge entre les mains des acteurs de la société civile.

L'étude de ces dispositifs nous a permis de mettre en lumière les principaux enjeux de gouvernement auxquels la Ville de Paris a cherché à répondre depuis 2015. Ces structures matérialisent l'action publique issue du projet de la « ville-refuge », alternant entre innovation et recyclage de pratiques anciennes, entre mise en œuvre précaire et institutionnalisation, mais aussi entre volonté de protection et fonction de contrôle ou de rejet des personnes migrantes. La présence de l'État dans les dispositifs semble s'accompagner d'une dimension renforcée de contrôle des exilé-es – via le CPA ou la maraude-migrant par exemple - que l'on ne retrouve pas dans des dispositifs où la Ville gouverne seule, comme la Maison des réfugiés, mais aussi au sein de la Halte humanitaire ou lors des distributions de petits-déjeuners. Pour autant, ces dispositifs proprement municipaux produisent également des formes d'exclusion et de précarisation des publics migrants, par leur sous-dimensionnement ou la sélection restrictive des publics auxquels ils s'adressent.

1.2. Dispositifs barcelonais : partir de l'existant, anticiper l'avenir

Passons maintenant de l'autre côté des Pyrénées. À l'été 2015, lorsque le sujet de la réception des personnes migrantes s'impose véritablement sur l'agenda politique européen, Barcelone connaît

⁴⁰⁸ Lors d'un entretien réalisé au CASVP, le 04/07/2019.

certes une augmentation de la demande d'asile sur son territoire, mais nous sommes loin de la situation humanitaire qui se déroule alors sur les trottoirs parisiens. Pour l'*Ajuntament* de Barcelone, le premier objectif est celui de l'anticipation face à une situation migratoire à venir incertaine :

« It is in this context of uncertainty that the « Barcelona Refuge City » plan is anticipating events and preparing the city to respond effectively to any scenario: a standard number of people arriving under the European quotas, a massive number of people arriving under unforeseen circumstances or a constant flow of individuals and families arriving out of the blue. » (Ajuntament de Barcelona, 2015a)

Épine dorsale de la politique « d'accueil » de la municipalité, le plan *Barcelona Ciutat Refugi* est constitué de différents dispositifs qui matérialisent le projet de la « ville-refuge ». Comme dans le cas de Paris, nous avons fait le choix de nous concentrer sur quelques mesures emblématiques de la politique de réception de la municipalité, afin d'interroger les principaux enjeux de gouvernement auxquels Barcelone a dû faire face. Contrairement à Paris, la tension que nous avons mise en lumière précédemment entre ambition de protection et objectif de contrôle et d'exclusion des exilé-es est bien moins nettement palpable dans la capitale catalane, potentiellement en raison de l'absence de l'État dans l'ensemble des dispositifs observés dans la ville. Pour autant, certains d'entre eux mènent également à une forme de précarisation des publics exilés, tout en travaillant à les accompagner et à les protéger.

À travers l'étude du programme Nausica, nous souhaitons tout d'abord mettre en avant la capacité d'innovation de l'*Ajuntament* en termes de politique d'asile et d'immigration, ce programme semblant notamment faire figure d'exception en termes d'offre de protection (1.2.1). Puis l'analyse de l'évolution du SAIER et du système d'hébergement d'urgence nous permettra de questionner non seulement les capacités d'adaptation de l'action publique locale, mais également les effets de cette action publique sur les publics migrants, entre protection et nonaccès aux droits.

1.2.1. Gouverner son propre système d'accueil des demandeur-ses d'asile : le programme Nausica

Parler de mesures inédites ou novatrices en action publique est souvent une pente glissante. On reproche souvent aux chercheurs et chercheuses de cette discipline de toujours prétendre découvrir une « nouveauté » en termes de politique publique, nouveauté qui n'en serait finalement pas une et qui attesterait alors de la naïveté de ces dernier-ères face aux discours de leurs enquêté-es qui elleux, prôneraient cette innovation. Loin de nous l'envie de tomber dans le piège d'une « reprise sans distanciation des rhétoriques politiques de la réforme » (Fontaine & Hassenteufel, 2015). En effet, l'innovation est rare dans les dispositifs d'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2005a). L'hébergement chez l'habitant-e ou un service d'accompagnement socioprofessionnel n'ont en soi rien d'une rupture innovationnelle. Simplement, nous souhaitons souligner dans cette sous-partie le

fait que ces modalités d'action publique n'étaient pas mises en place dans le mandat précédent l'arrivée d'Ada Colau, ni même lors de précédents épisodes migratoires importants dans la ville comme au début des années 2000, et sont ainsi bien nées spécifiquement pour répondre au contexte actuel.

Il en est ainsi pour le programme Nausica. À l'instar de l'ancien Centre humanitaire de la Porte de la Chapelle à Paris, ce programme est l'un des principaux symboles de la politique « d'accueil » de l'*Ajuntament* de Barcelone. Tout commence à l'été 2015, lorsque la municipalité cherche à se positionner sur la question de la « crise des réfugiés » et à répondre aux demandes de mobilisation des habitant-es. Ramon Sanahuja, ancien Directeur de l'Assistance et de l'Accueil de l'Immigration à l'*Ajuntament*, raconte ainsi la naissance du programme :

« En 2015 on s'est demandé « qu'est-ce qu'on pourrait faire pour accueillir les réfugiés ? » et elles [les associations] nous ont dit : « en fait, il y a déjà des personnes qui sont dans le programme d'État, et quand le programme finit, on ne sait pas quoi faire avec elles parce qu'elles ne sont pas autonomes ». Donc nous avons détecté ce problème de sortie du programme étatique et nous avons conçu un programme relais, un programme permettant de faire le lien entre le programme étatique et l'autonomie dans la société. »⁴⁰⁹

Mis en place par la Direction de l'Attention et de l'Accueil des Immigrants de l'*Ajuntament*, le programme Nausica est destiné à la fois aux personnes en demande d'asile qui se retrouvent en dehors du *Sistema Nacional de Acogida e Integración* (SNAI) - soit parce qu'elles sont arrivées au bout de leurs droits, soit parce qu'elles ne correspondent pas aux critères d'éligibilité -, mais aussi aux réfugié-es statutaires sans ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins de manière autonome : « Il s'agit d'une ressource relais pour améliorer les processus d'insertion sociale, d'emploi et d'autonomie des bénéficiaires (demandeurs et bénéficiaires de la protection internationale) qui restent dans une situation de vulnérabilité et d'exclusion sociale »⁴¹⁰ (SAIER, 2017 : 47). Le terme de « ressource relais » - « *recurs pont* » - fait ici écho à l'expression utilisée par Ramon Sanahuja lors de notre entretien - « *una programa puente* » - et souligne la dimension interstitielle de l'action publique de la municipalité : il s'agit ici de se glisser dans les failles du programme étatique, dans les espaces vacants abandonnés par l'État.

Concrètement, l'objectif du programme Nausica est de proposer une prise en charge globale à des personnes exilées sans ressources ou en difficulté, et d'améliorer leur insertion dans la société catalane. Pour ce faire, le programme est divisé en deux sous-dispositifs : un dispositif d'intervention sociale et d'aides économiques - « *dispositiu d'intervenció social i ajudes econòmiques* » - qui permet de répondre aux situations de vulnérabilité financière des bénéficiaires, et propose un

⁴⁰⁹ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan le 13/11/2020.

⁴¹⁰ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

accompagnement professionnel⁴¹¹, mais aussi un suivi social et psychologique; puis un dispositif d'accueil – « *dispositiu d'acollida* » - qui comprend des places d'hébergement et une prise en charge des besoins vitaux (Ajuntament de Barcelona, 2018c). L'accent est également mis sur les cours de langue - castillan et catalan -, leur maîtrise étant essentielle pour favoriser l'insertion des bénéficiaires dans la société. Pour les mineur-es, la scolarisation est aussi assurée. De par l'ensemble des domaines couverts par le programme, Nausica a ainsi été voulu comme un « *model integral d'intervenció* »(Ajuntament de Barcelona, 2018c : 19).

Les premières pierres de Nausica sont posées à la fin de l'année 2015, puis au début de l'année 2016 les premiers bénéficiaires entrent dans le programme, qui ne comporte alors qu'une quinzaine de places et seulement deux partenaires associatifs : Accem et la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugi (CCAR), toutes deux gérant également d'autres places au sein du système d'accueil national. Progressivement, la liste des associations participant au programme s'est agrandie pour atteindre 5 partenaires supplémentaires fin 2017 : la Fundació Benallar, la Fundació Ficat, Iniciatives Solidàries i l'Associació Catalana per a la Integració d'Homosexuals, Bisexuals i Transexuals Immigrants (ACATHI), ainsi que l'association Exil, spécialisée dans le soutien psychologique pour les personnes réfugiées.

D'après l'évaluation⁴¹² du programme réalisée par la Broll Societat Cooperativa et dirigée par Ariadna Fitó, professeure à l'Universitat Autònoma de Barcelona, entre l'ouverture de Nausica au printemps 2016 et fin 2017, 178 personnes⁴¹³ au total ont bénéficié du programme : 55% d'entre elles ont bénéficié d'une prise en charge globale dans le système d'accueil, les autres s'étant inscrites seulement dans l'un ou l'autre des deux sous-dispositifs (Ajuntament de Barcelona, 2018c). Initialement, le temps d'inclusion dans le programme est de 6 mois, prolongeable deux fois trois mois - soit un total de 12 mois maximum. Seulement, le fait qu'une majorité de personnes soient restées au-delà des six premiers mois (63,3%) a créé une importante liste d'attente, notamment en raison de la difficulté des associations à trouver davantage de logements libres.

⁴¹¹ Le droit espagnol autorise les demandeur-ses d'asile à travailler 6 mois après l'enregistrement de leur demande d'asile. Contrairement à la France où cette autorisation de travail doit faire l'objet d'une demande de la part du ou de la requérant-e et est conditionnée à la présentation d'une promesse d'embauche, ce droit est automatiquement octroyé aux demandeur-ses d'asile en Espagne et sans condition. Ces différences juridiques orientent ainsi les modalités d'action des dispositifs d'accueil.

⁴¹² Lors de cette évaluation, les enquêteur-ices expliquent avoir rencontré de réelles difficultés pour réaliser leur analyse de ce dispositif, étant donné l'absence d'indicateurs précis et de méthodologie fixés au départ par l'*Ajuntament*, mais aussi en raison de la faible harmonisation des pratiques entre les différents partenaires du programme, limitant dès lors la précision de l'évaluation.

⁴¹³ Ces chiffres diffèrent de ceux présents dans le bilan du plan *Barcelona Ciutat Refugi 2015-2019*, qui indique 151 bénéficiaires en 2016, 143 en 2017 et 123 en 2018, sans donner davantage de précision (Ajuntament de Barcelona, 2019b : 23). Il s'agit probablement du nombre de bénéficiaires inscrits dans le programme à un moment donné de l'année pris comme référence. Des chiffres à nouveau très différents se trouvent dans le rapport d'activité du SAIER de l'année 2016 : 261 personnes auraient bénéficié de Nausica cette année-là - 37 dans le dispositif « accueil » complet, et 224 pour les aides économiques et le suivi social (SAIER, 2017). Ces disparités témoignent des difficultés rencontrées par les enquêteur-ices de l'évaluation de la société coopérative Broll.

Situation administrative des bénéficiaires du programme Nausica

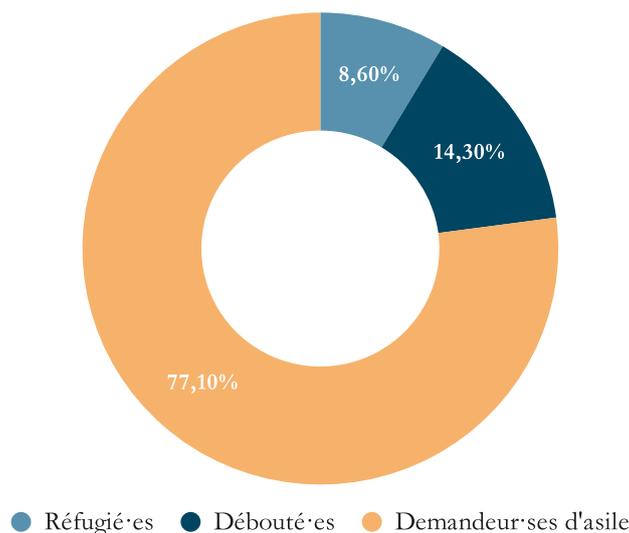


Fig. 18 : Représentation graphique de la répartition des bénéficiaires de Nausica en fonction de leur situation administrative lors de leur entrée dans le programme⁴¹⁴.

Côté finances, d'après le tableau de répartition des dépenses de l'*Ajuntament* pour l'année 2016 intitulé « *Refuge expenditures* » (Annexe 2), 150 433,35 €⁴¹⁵ ont été dépensés au cours de cette année par la ville de Barcelone dans le cadre du programme Nausica. D'après l'évaluation du programme *Informe de govern*, le coût total du programme s'élève à 1 198 676,37 € sur les 20 premiers mois de Nausica, en comptabilisant les dépenses propres des associations et les financements publics : 87,2% de cette somme vient du service des Droits de la Citoyenneté - *Area dels Drets de Ciutadania* - de l'*Ajuntament* de Barcelone, soit 1 045 520,95 €. Le reste, 153 155,42 € - 12,8% - a été subventionné par d'autres administrations, telles que la Generalitat et le Diputació de Barcelona, ainsi que par les associations (Ajuntament de Barcelona, 2018c : 102). Selon l'ancien directeur de l'Assistance et de l'Accueil de l'Immigration de la Ville, le programme Nausica coûterait désormais environ 3 millions d'euros à l'*Ajuntament*, avec 130 places d'hébergement fin 2020⁴¹⁶.

⁴¹⁴ Obtenue à partir des données de l'*Informe de govern* (Ajuntament de Barcelona, 2018c).

⁴¹⁵ Pour rappel, comme stipulé au chapitre 3, il est difficile de savoir si l'ensemble des sommes indiquées dans ce document correspondent effectivement aux dépenses finales pour l'année 2016. La comparaison avec d'autres sources laisse à penser qu'il s'agirait davantage de dépenses en cours vers la fin de l'année. Ces chiffres sont alors intéressants en tant qu'ordre de grandeur.

⁴¹⁶ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan le 13/11/2020. Cet ancien directeur a précisé que ces chiffres n'étaient peut-être pas des plus précis, mais correspondaient assurément à des ordres de grandeur donnant un bon aperçu de la situation. En comparant avec d'autres sources, il semblerait que le nombre de places au sein du programme doive être revu à la baisse, étant probablement aux alentours de 117 places en 2020 (Europa Press, 2020), voire 120 (La Vanguardia, 2020), tout comme le budget annoncé - 1,5 millions d'euros en 2020, selon l'article de *La Vanguardia*.

Enfin, en termes de publics, Nausica accueille une population majoritairement jeune et masculine – même si les femmes représentent tout de même 34% de la population adulte - et provenant essentiellement d'Ukraine, du Maroc et du Pakistan (Ajuntament de Barcelona, 2018c). Puis, bien que l'*Ajuntament* souhaite mettre en avant les qualités du programme – « *the programme is more efficient than other types of reception initiatives* » (Ajuntament de Barcelona, 2018d), en insistant sur une meilleure insertion professionnelle et une plus grande autonomie sociale des bénéficiaires (Ajuntament de Barcelona, 2019b : 25), l'évaluation du programme rappelle que de telles conclusions ne peuvent être assurées avec précision, aucune méthodologie n'ayant pu être mise en place pour mesurer cela (Ajuntament de Barcelona, 2018c). À l'inverse, le rapport d'activité du SAIER de 2016 soulignait le fait que de nombreux bénéficiaires retombaient dans une grande précarité à la sortie du programme (SAIER, 2017). Parmi les autres difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce programme, le SAIER note des difficultés à pouvoir répondre aux besoins de tous les bénéficiaires, par manque de « ressources », car « l'intensité » de ce travail avait mal été anticipée (SAIER, 2017). De la même manière, les profils des personnes reçues se sont complexifiés avec le temps, le programme se retrouvant à prendre en charge des débouté-es du droit d'asile en situation de grande précarité qui ne devaient pas relever de ce dispositif. La saturation croissante du système d'accueil, tant au niveau du SNAI que du réseau d'hébergement d'urgence, a notamment rendu très difficiles les sorties du programme, les bénéficiaires n'ayant que très peu de perspectives à la sortie. La plupart des travailleurs-ses du milieu associatif que nous avons rencontré-es ont unanimement salué l'initiative que constitue le programme Nausica, venant véritablement répondre à des angles morts du SNAI, mais ont cependant pointé du doigt sa taille extrêmement réduite, nettement inadaptée aux besoins de la situation locale : seulement une centaine de places en 2020 pour 8 387 demandes d'asile déposées à Barcelone la même année (SAIER, 2021).

1.2.2. Gouverner la réception et l'hébergement des primo-arrivant-es : entre protection, nonaccès aux droits et précarisation

Le programme Nausica fait cependant mesure d'exception. À la fois parce qu'il semble constituer un dispositif relativement peu soumis aux tensions précédemment observées dans les structures parisiennes, entre protection, contrôle et exclusion des publics migrants. Mais aussi parce que l'essentiel de la politique de premier accueil de l'*Ajuntament* de Barcelone repose sur l'adaptation de dispositifs déjà installés de longue date, et non sur des formes d'innovation relativement exceptionnelles comme Nausica. L'une des ambitions du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, régulièrement répété par la Ville, était en effet de ne pas créer de nouveaux dispositifs spécifiques ni de parcours parallèle à celui déjà existant pour les demandeurs d'asile : « Le plan « Barcelone ville

refuge » [...] vise, non pas à créer de nouveaux services spécifiques pour les demandeurs d'asile, mais à renforcer et étendre ceux qui existent déjà dans la ville »⁴¹⁷(Ajuntament de Barcelona, 2019b : 14).

Le principal service d'accueil municipal est le Service d'aide aux immigrants, émigrants et réfugiés - *Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats* (SAIER)⁴¹⁸. Bien qu'il s'agisse d'un service général destiné à toute personne primo-arrivante et/ou étrangère à Barcelone, l'histoire du SAIER est particulièrement liée au domaine de l'asile. Il faut remonter aux années 1980 pour le comprendre. Jusqu'à cette époque-là, l'Espagne ne disposait pas réellement de politique migratoire à proprement parler, le pays n'ayant pas connu d'épisode d'immigration important, si ce n'est des flux internes, comme nous l'avons expliqué précédemment dans les chapitres 1 et 2. Selon Ramon Sanahuja, l'ancien Directeur de l'Assistance et de l'Accueil de l'Immigration de l'*Ajuntament*, l'arrivée des réfugié-es des dictatures d'Amérique du Sud à cette époque constitue un tournant dans la prise en charge de ces publics : ces personnes exilées ont « une valeur symbolique importante » en tant que réfugié-es politiques, souvent avec un assez haut niveau d'éducation. Les associations locales à Barcelone, telles que la Creu Roja et la Fundació ACSAR, n'ayant pas l'habitude de gérer ce type de public, étant peu formées sur les questions d'asile, et ayant peu de ressources pour aider ces personnes, se sont alors tournées vers l'*Ajuntament* pour trouver une solution. Cette institution propose alors de créer « un petit service d'accueil des réfugiés » : « le SAIER est né de la question du refuge »⁴¹⁹. Seulement, comme l'immigration locale a essentiellement été une immigration de travail durant les décennies qui suivirent, le SAIER a rapidement étendu ses services aux autres populations migrantes, relevant non pas du droit d'asile - *la ley de asilo* - mais du droit des étrangers - *la ley de extranjería*. Jusqu'au milieu des années 2010, le service *Refugi* du SAIER ne recevait que très peu de personnes : il ne représentait que 5% de l'activité du SAIER en 2012 (SAIER, 2018), avant d'atteindre plus de la moitié en 2019 (SAIER, 2020 : 7).

⁴¹⁷ Traduit du catalan vers le français par l'auteur.

⁴¹⁸ Malgré des tentatives répétées et suivant des stratégies variées - demande d'entretien envoyée à une adresse mail générale, recommandation auprès d'un responsable par un enquêté employé dans un autre service de la Ville, recommandation auprès d'un second responsable par un professeur d'université de Barcelone, lettre officielle de la Casa de Velazquez pour introduire ma demande auprès d'un troisième responsable, appels téléphoniques restés sans réponse -, il n'a jamais été possible d'approcher une personne employée à la direction du SAIER. Il m'a notamment été répondu par deux fois qu'un entretien avec eux était inutile étant donné que j'avais déjà pu rencontrer des personnes de l'*Ajuntament* de Barcelone. Par le jeu de relations personnelles, nous avons réussi à obtenir un entretien avec une employée au Service des retours volontaires du SAIER qui a bien voulu nous rencontrer, malgré les réticences de son employeur.

⁴¹⁹ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan le 13/11/2020.

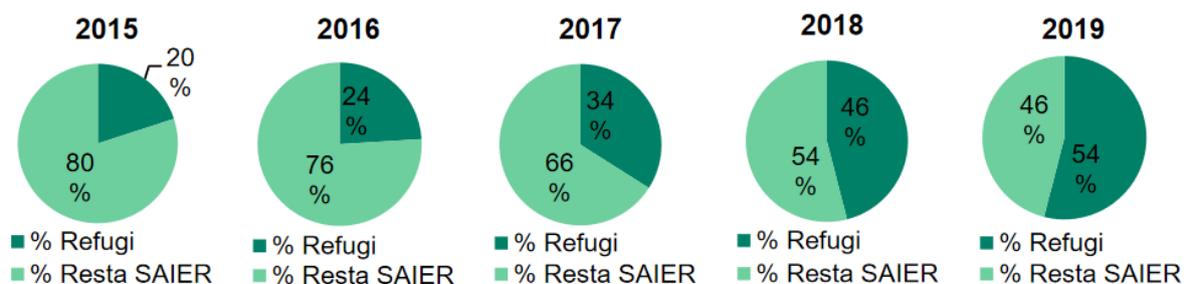


Fig. 19 : Représentation graphique de la part des activités du SAIER liées à la section Refugi par rapport au reste des activités. Source : Rapport d'activité du SAIER 2019

Comme nous l'avions rapidement mentionné dans l'introduction, le SAIER est un passage obligé pour tout-e étranger-ère qui souhaiterait entamer des démarches liées au droit d'asile, qu'il soit demandeur-se de protection internationale, réfugié-e, débouté-e ou dubliné-e⁴²⁰. Il s'agit en effet d'une structure assez complexe : le SAIER est un service municipal - et les locaux appartiennent à la Ville - dans lequel se trouvent différentes associations, dont la Creu Roja, qui est l'unique porte d'entrée au sein du système d'accueil national (SNAI) en Catalogne. Indirectement, ce service municipal rend donc différents services à l'État, comme le décrit Ramon Sanahuja :

« La mairie fournit directement toute une série d'avantages au programme de l'État, tels que la traduction pour les utilisateurs, l'espace, le mobilier, des biens de consommation, etc. Mais le plus important dans ce service, comme on l'a vu à partir de 2015, c'est que la Mairie est celle qui gère la pression de la file d'attente des demandeurs d'asile qui veulent accéder au programme de l'Etat. Le premier contact avec des demandeurs d'asile est effectué par les agents municipaux qui régulent le flux vers le guichet de l'État, géré par la Croix-Rouge. » (Sanahuja Vélez, 2020)

Pour répondre aux problèmes de gestion de la file d'attente et de l'important nombre de personnes qui se trouvaient en même temps dans le service, un système de prise de rendez-vous dématérialisé via une borne ou sur internet - *cita previa* - a été mis en place à partir de 2019. Un accès au SAIER sans rendez-vous a tout de même été conservé pour les personnes en grande difficulté ou en situation d'urgence sociale, comme celles en situation de rue ou envoyées directement par d'autres services sociaux ou associations - la Creu Roja, le Centre d'Urgències i Emergències Socials de Barcelona (CUESB).

Le SAIER est divisé en plusieurs sections - l'immigration, l'émigration, le refuge - « *refugi* » - et les retours volontaires - et possède un service d'accueil et d'information qui s'occupe des personnes en premier lieu, recueille leurs demandes, offre des informations générales et organise les

⁴²⁰ Ce service comptabilise sous l'appellation « *Refugi* » toutes les personnes suivantes : « les personnes qui viennent s'informer sur la protection internationale et son processus, les personnes qui en ont déjà fait la demande et / ou les personnes qui bénéficient déjà d'une protection internationale, ainsi que celles qui se sont vu refuser leur demande » (SAIER, 2018 : 33). Traduit du catalan vers le français par l'auteure.

rendez-vous avec les autres entités spécialisées qui composent le SAIER. La structure dispose également de services de traduction et d'interprétation spécialisés sur ces problématiques migratoires. Dans le cadre de notre recherche, la section *Refugi* a concentré l'essentiel de notre attention. En effet, le SAIER étant un point de passage obligatoire et la section *Refugi* recevant toutes les personnes liées aux questions asilaires, cela nous permet d'obtenir une photographie assez précise de la situation des personnes venant chercher refuge à Barcelone. En 2017 par exemple, les usager·ères de ce service se répartissaient de la manière suivante. 49% étaient en situation irrégulière : la majeure partie d'entre eux se rendaient au SAIER avant de se présenter à l'Office de l'asile de la subdélégation gouvernementale - *Oficina d'Asil de la Subdelegació del Govern* -, où ils pouvaient ensuite être inscrit·es en tant que demandeur·ses de protection internationale; une seconde partie de ces personnes en situation irrégulière était constituée par les débouté·es du droit d'asile. Puis 24% des personnes étaient en cours de demande d'asile, détenant donc un permis de séjour temporaire, et même de travail pour celles ayant alors obtenu la « carte rouge » - *tarjeta roja*. Enfin, un dernier quart était constitué de réfugié·es statutaires ou sous protection subsidiaire (SAIER, 2018 : 37).

Situation administrative des usagers « Refugi » du SAIER en 2017

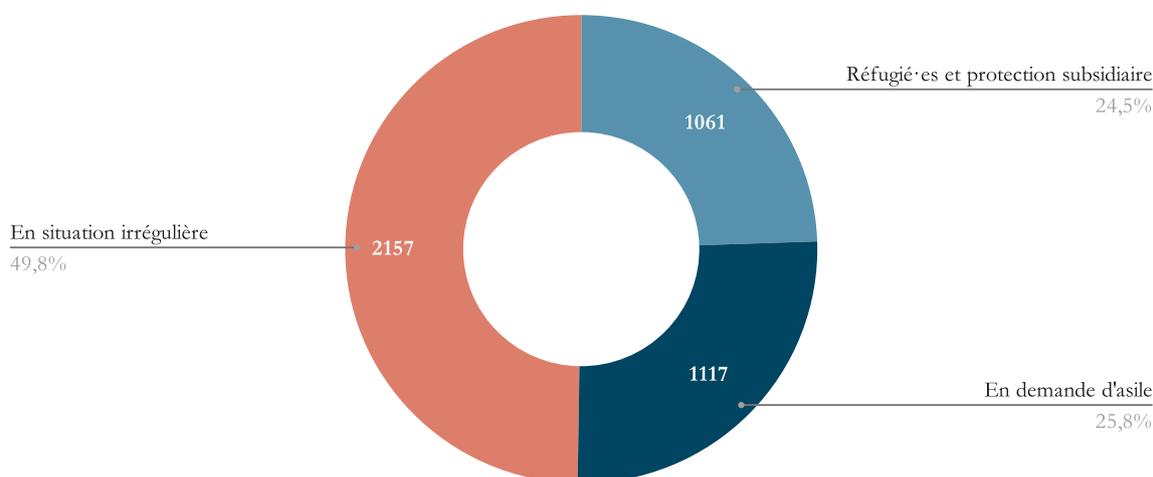


Fig. 20 : Représentation graphique de la situation administrative des usagers de la section « *Refugi* » du SAIER en 2017⁴²¹

Malheureusement, les différents rapports d'activité du SAIER ne sont pas tous construits de la même manière, et tout particulièrement le dernier rapport - année 2019 -, ce qui nous empêche de pouvoir comparer précisément les statistiques entre elles. Il nous est tout de même possible de souligner l'importante augmentation du nombre d'usager·ères liés aux questions asilaires, l'office de la Creu Roja située au SAIER ayant reçu 5 484 demandeur·ses d'asile et personnes bénéficiant d'une

⁴²¹ Obtenue à partir des données du rapport d'activité du SAIER de l'année 2017.

protection internationale en 2019 (SAIER, 2020 : 37). Bien que ce service municipal n'ait reçu « que » 1 361 demandeur-ses d'asile en 2015, son infrastructure fut rapidement saturée dès cette année-là, aboutissant à près de trois mois d'attente pour les requérant-es avant d'avoir un rendez-vous avec un-e avocat-e ou un-e travailleur-se social-e. Nombre de ces personnes se sont ainsi retrouvées à présenter leurs dossiers devant l'Office des Étrangers - *l'Oficina d'Estrangers* - sans avoir reçu aucun avis ni conseil sur comment le constituer (SAIER, 2016 : 38). Cette saturation du SAIER, due à son sous-dimensionnement, produit ainsi une restriction de l'accès aux droits des personnes exilées, et donc une précarisation de leur situation. Par exemple, dans une interview pour le journal *La Directa*, Sameola, 19 ans et originaire d'Afghanistan, témoigne avoir dormi 10 jours dans la rue à son arrivée en 2017, en se rendant pourtant chaque jour au SAIER où on lui répondait qu'il n'y avait pas d'autres solutions que la rue, sans enregistrer sa demande d'asile. Au bout de plusieurs jours, des travailleur-ses sociaux lui ont parlé de services pour les personnes sans-abri auxquels il pouvait s'adresser, sans grand espoir pour autant d'obtenir un hébergement (Almodóvar, 2017). Cet exemple souligne à la fois le manque de moyens et de personnel du SAIER pour pouvoir recevoir l'ensemble des personnes qui s'y présentent, mais également le manque de formation de ces employé-es concernant les questions d'asile. Un problème auquel Marta, du collectif Emergencia Frontera Sur Barcelona, a souvent été confrontée : « *[SAIER workers] do have an excess of demands, they were not prepared for it, but also [...] we notice a real institutional racism and a real difficulty from the professional in the institution to deal with some demands [...]. There is a huge lack of information* »⁴²². Les personnes étant souvent mal orientées par les institutions, les bénévoles d'Emergencia Frontera Sur Barcelona se sont ainsi mis à accompagner chaque demandeur - essentiellement des hommes seuls - pas à pas dans toutes leurs démarches. Celles et ceux qui n'ont pas la chance d'être suivi-es par ce genre de collectif subissent ainsi directement les conséquences du sous-dimensionnement du SAIER et du manque de qualification de son personnel, qui peuvent impacter leur état psychologique, physique et leurs chances d'obtenir une protection internationale.

Pour essayer de remédier à cette situation - et même de l'anticiper, mais sans grand succès -, une première réponse de l'*Ajuntament* avait été la mise en place de sessions informatives collectives pour permettre à un maximum de personnes intéressées d'accéder aux informations essentielles sur la procédure de demande d'asile, et cela dans un délai de 15 jours maximum. Dès 2015, 21 sessions ont été réalisées avec 345 usagers (SAIER, 2016 : 38). Une autre réponse fut l'ouverture d'une troisième antenne du SAIER en octobre 2019, située Carrer Tarragona, afin de décongestionner les deux autres centres et donc améliorer la qualité de l'accueil, notamment en augmentant le nombre de personnels.

Côté finances, les coûts du SAIER ont en effet progressivement augmenté tout au long des dernières années. Selon le document « *Refuge expenditures* » (Annexe 2) obtenu sur la plateforme

⁴²² Entretien réalisé en anglais à Barcelone auprès de Marta, membre d'Emergencia Frontera Sur Barcelona, le 28/10/2020.

Barcelona Ciutat Refugi, une partie des dépenses du SAIER destinées aux usager-ères de la catégorie *Refugi* a été répartie de la façon suivante en 2016 :

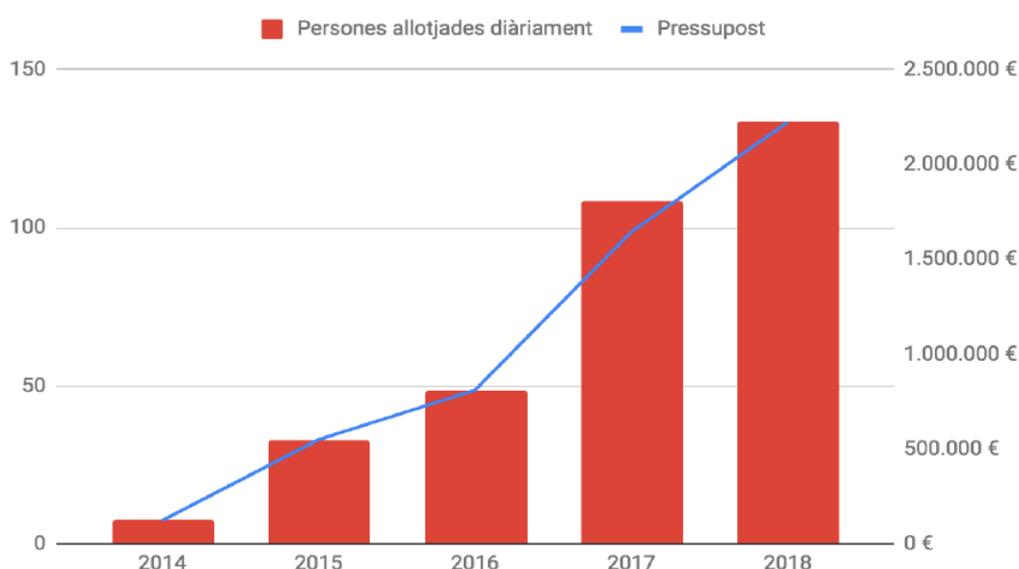
Entité destinataire	Mission	Dépenses
ACSAR	Service de conseil juridique	82 800,00 €
ABD Welfare and Development Association	Service d'interprétariat et de médiation interculturelle	43 258,15 €
Various providers	Traduction de documents et support informatique	16 682,26 €
ABD Welfare and Development Association	Accueil, information et conseil	89 277,02 €
Total		232 017,43 €

Fig. 21 : Tableau de financements reçus par des organisations courant 2016 et versés par l'*Ajuntament* de Barcelone dans le cadre du plan *Barcelona Ciutat Refugi* pour leurs services au sein du SAIER

La multiplication des activités du SAIER, et notamment l'ouverture d'une antenne supplémentaire, s'est nécessairement accompagnée d'une augmentation du budget de la structure : +121% en trois ans, passant de 1 685 436 € en 2015 à 3 728 849 € en 2018 (Ajuntament de Barcelona, 2019d; Congostrina, 2019). Environ la moitié de ce dernier budget était destiné à la réception et l'accompagnement des personnes venues chercher refuge, comme nous l'avait indiqué Ramon Sanahuja lors de notre entretien à l'automne 2020. Cette même année, l'ouverture d'une quatrième antenne du SAIER, à nouveau Carrer de Tarragona, a amené le Conseil municipal à augmenter de 30% l'enveloppe allouée pour ce service par rapport à 2019 (Ajuntament de Barcelona, 2021). Une seconde raison expliquant cette augmentation vient du nombre croissant de places en hébergement d'urgence mis à disposition par la Ville.

Ces places d'hébergement, elles non plus, ne constituent pas un nouveau dispositif d'accueil des personnes migrantes dans la capitale catalane. Seulement, face à l'augmentation des arrivées sur le territoire et à la saturation du SNAI, le système d'accueil municipal s'est également retrouvé rapidement débordé. Dès 2015, le budget alloué par l'*Ajuntament* aux hébergements d'urgence a pratiquement quadruplé par rapport à l'année précédente, passant la barre des 500 000 €, pour ensuite continuer d'augmenter chaque année : « [...] l'*Ajuntament* a régulièrement augmenté le budget consacré à ces politiques d'hébergement temporaire [pour les personnes] en phase 0 [du programme étatique] que l'administration de l'État n'a pas couvert afin d'éviter que les demandeurs d'asile ne se retrouvent dans la rue »⁴²³ (Ajuntament de Barcelona, 2019b : 18). Les dépenses de la ville dans ce domaine d'action publique passent ainsi de 122 917 € en 2014 à 2 222 553 € en 2018, soit 18 fois plus. De la même manière, le nombre moyen de personnes logées passe de 7,4 personnes par jour en 2014 à 133,7 par jour en 2018, puis 180 en 2020 (Ajuntament de Barcelona, 2019b, 2021).

⁴²³ Traduit du catalan vers le français par l'auteure.



Evolució del pressupost i del nombre de persones usuàries d'allotjament d'emergència per a immigrants i sol·licitants d'asil
Font: SAIER

Fig. 22 : Représentation graphique de l'évolution des dépenses et du nombre de personnes logées en hébergement d'urgence pour les personnes immigrées et en demande d'asile. Source : *Ajuntament de Barcelona*, 2019b : 19

Ces hébergements d'urgence peuvent prendre différentes formes, telles que les auberges municipales d'accueil temporaire - *albergues de acogida temporal* -, les pensions - *Servicio de acogida residencial temporal* - et les chambres d'hôtel, mais aussi des places mises à disposition des associations, comme cela a été le cas pour la Creu Roja lorsque ses propres infrastructures se sont retrouvées saturées à l'été 2018 suite à une importante arrivée de personnes en provenance de la frontière sud de l'Espagne : l'*Ajuntament* leur avait alors concédé 150 places d'hébergement d'urgence dès le mois de juin de cette année, afin de « loger ces gens quelques jours le temps qu'ils décident ce qu'ils veulent faire », la plupart voulant alors aller en France⁴²⁴.

Seulement, malgré l'important développement du dispositif d'hébergement municipal depuis 2015, les places manquent et de plus en plus de personnes exilées se retrouvent en situation de rue, souffrant de plusieurs mois d'attente avant de pouvoir accéder à une place dans une auberge municipale (Colell, 2019). D'après Raul, un employé depuis près de 10 ans à la Fondation ASSÍS qui vient en aide aux personnes sans-abri, cette présence des personnes en demande d'asile ou réfugiées à la rue est inédite à Barcelone⁴²⁵. Il y aurait en effet près de six mois d'attente pour accéder à un hébergement d'urgence en 2020⁴²⁶. Patricia, de la CCAR, explique que depuis l'été 2018, « pour les

⁴²⁴ Entretien réalisé en français auprès de Miguel, un des responsables du *Programa de Refugiats* de la Creu Roja, dans les locaux de la Creu Roja à Barcelone le 03/10/2018.

⁴²⁵ Entretien réalisé à Barcelone en castillan auprès de Raul, chef de projet de la Fondation ASSÍS, le 25/11/2020.

⁴²⁶ Selon Miguel, de la Creu Roja, lors de notre entretien en français à Barcelone le 23/09/2020.

primo-arrivants, là on vit une petite crise » concernant les places d'hébergement, de nombreuses personnes s'étant réfugiées près un ancien sanatorium abandonné dans les collines à la périphérie de Barcelone ou dormant sur la plage et dans des parcs : « y'a un problème de taille du système d'asile par rapport au nombre de demandeurs d'asile, et depuis 2012 ! Les demandes ne font qu'augmenter, et ces dernières années elles ont doublé voire triplé. Et le système d'asile n'a pas grossi de manière proportionnelle »⁴²⁷. Différentes enquêtes viennent corroborer ces observations des acteurs de terrain, comme celle de la Fondation Arrels (Fundació Arrels, 2020), ou bien celle du CIDOB sur les conditions et parcours d'accès à l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en Catalogne : « 27% des enquêtés ont dormi à la rue plusieurs fois depuis leur arrivée, un chiffre qui monte à 33% pour ceux qui sont arrivés il y a moins d'un an » (Ribera Almandoz et al., 2020 : 66). Antonio, de la COF, ajoute qu'une fois à la rue, ces publics migrants ont régulièrement témoigné avoir été victimes de violences policières, mais aussi de vols et de rackets, les amenant à chercher rapidement une solution alternative d'hébergement dans des bâtiments occupés par exemple⁴²⁸. Ces différents éléments mettent ainsi en lumière le processus de précarisation des personnes exilées produit ici par le sous-dimensionnement des dispositifs d'hébergement, tant au sein du SNAI que dans le système d'accueil municipal : comme à Paris, ces politiques ont mené à l'apparition d'un sans-abrisme de personnes exilées d'une ampleur jusqu'alors inconnue dans la capitale catalane.

L'ensemble des dispositifs emblématiques que nous venons d'exposer nous ont permis de questionner la matérialité des politiques « d'accueil » de Paris et Barcelone. Ces portraits d'action publique mettent ainsi en lumière les capacités des municipalités à proposer une forme de gouvernement proprement municipal de ces enjeux, en s'alliant souvent avec des associations et en négociant parfois avec l'État, essentiellement dans le cas parisien. Certains dispositifs, comme la Halte humanitaire ou le programme Nausica, soulignent la dimension fondamentalement interstitielle de ces politiques municipales, qui se glissent dans les failles et les absences de l'État. Nous avons ainsi à faire à des politiques publiques sous tension, leur structuration alternant entre innovation et recyclage, et entre bricolage précaire et institutionnalisation. Enfin, cet état des lieux de l'action publique municipale des « villes-refuges » nous a permis de montrer qu'au-delà de leur dimension protectrice, ces dispositifs opéraient également des fonctions de contrôle, de surveillance et d'encadrement des populations exilées, et produisaient de fait des formes d'exclusion, de nonaccès aux droits et de violences envers ces publics.

⁴²⁷ Entretien réalisé à Barcelone en français auprès de Patricia, employée à la CCAR, dans les locaux de l'association le 25/09/2018.

⁴²⁸ Entretien réalisé en castillan en visioconférence auprès d'Antonio, membre de la COF, le 09/03/2021.

2. Repenser le travail municipal de gouvernement pour institutionnaliser les politiques « d'accueil » de la ville

Au-delà de la mise en œuvre de dispositifs spécifiques, le développement de cette action publique locale s'est accompagné en parallèle d'une certaine réorganisation du travail municipal de gouvernement dans les deux métropoles observées, pour permettre notamment la mise en place des dispositifs précédemment décrits. Nous interrogerons ici la construction d'un gouvernement municipal de « l'accueil » en observant les modalités d'adaptation du fonctionnement interne des institutions municipales (2.1), ainsi que le développement de différentes « techniques de gouvernement » (Aguilera, 2017; Lascoumes, 2007) qui permettent l'opérationnalisation de l'instrument que constitue le projet de la « ville refuge » (1.2.2).

2.1. Réorganiser le fonctionnement et les institutions de la ville

Lorsque les villes de Paris et Barcelone décident en 2015 de développer des programmes d'action publique locale destinés à la réception des populations en quête de refuge sur leurs territoires, les équipes municipales font face à plusieurs difficultés au sein de leurs institutions : un manque de connaissances et d'expérience sur ce type de mobilité ; des structures existantes peu ou non adaptées ; ainsi qu'une absence d'enveloppe budgétaire spécifiquement allouée à ces problématiques. Cette sous-partie est alors l'occasion d'observer comment ces politiques municipales de réception se sont traduites en interne par deux formes d'adaptation du fonctionnement institutionnel des municipalités : une spécialisation des équipes municipales d'un côté (2.1.1) ; et la création d'une nouvelle ligne budgétaire pour financer la « ville-refuge » (2.1.2).

2.1.1. Vers une spécialisation des équipes municipales

Pour nos deux métropoles européennes, l'immigration n'est pas un phénomène radicalement nouveau sur leurs territoires. Même si Paris, à l'inverse de Barcelone, a toujours été une terre d'immigration, la capitale catalane abrite une population cosmopolite grandissante depuis plusieurs décennies déjà, comme nous avons pu le voir précédemment. Ces deux municipalités manquaient pourtant radicalement d'expérience sur les questions d'accueil des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es lorsque la « crise des migrants » s'est imposée sur l'agenda politique en 2015. En effet, les épisodes migratoires notables du passé récent - tels que les arrivées afghanes à la fin des

années 2000 à Paris ou les mouvements de sans-papiers barcelonais au début des années 2000, exposés dans le chapitre 1 - sont difficilement comparables à la situation actuelle, tant en termes de nombre d'arrivées, que de types de publics et de leurs besoins. Les questions que se posent alors les équipes municipales sont par exemple : comment intervenir auprès de ces publics qui ne parlent pas la langue du pays d'accueil ? Que faire des personnes en transit vers une autre destination où demander l'asile ? Quels sont les besoins spécifiques des demandeur-ses d'asile et comment la ville peut y répondre ? Comment gérer ou anticiper d'importantes arrivées ? Pour répondre à ces inconnues, les municipalités de Paris et Barcelone ont fait le choix de se doter de nouvelles compétences en recrutant des profils spécialisés dans l'humanitaire.

Selon Ramon Sanahuja, l'ancien directeur de l'assistance et de l'accueil des immigrés à l'*Ajuntament*, il y avait en 2015 « une grande méconnaissance sociale de la part de tout le monde sur ce qu'était l'asile, une méconnaissance juridique », notamment de la part des travailleur-ses sociaux et des politiques barcelonais⁴²⁹. La mairie a alors fait le choix de créer une équipe dédiée à l'élaboration de la politique de réception locale et à l'application du plan *Barcelona Ciutat Refugi*. Cette équipe technique composée de 3 à 4 personnes avait pour mission de « regrouper tous les acteurs concernés, d'effectuer un travail de planification stratégique et d'établir des protocoles et des lignes directrices afin de garantir la capacité de réponse de la ville et de ses services » (Ajuntament de Barcelona, 2015d : 7). Pour autant, la loi espagnole contraignant la création d'emploi public, l'*Ajuntament* ne pouvait pas aisément créer *ex nihilo* des postes spécifiques dédiés à la question de la réception des personnes exilées. La stratégie adoptée par la Ville a alors été d'orienter des personnes déjà présentes à l'*Ajuntament* sur de nouvelles missions et/ou avec de nouveaux intitulés de poste. Ce fut le cas par exemple de Pablo Peralta, ancien « technicien d'intervention communautaire » aux services sociaux de la ville, devenu responsable de la sensibilisation et de la participation citoyenne dans le cadre du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, ou bien de Ramon Sanahuja, ancien directeur de l'innovation sociale devenu directeur de l'assistance et de l'accueil des immigrés. Seule exception dans cette équipe : Ignasi Calbó, le directeur du plan d'accueil. Pour remplir cette fonction, la mairie a recruté cet ancien coordinateur et chef de mission spécialisé dans l'humanitaire, anciennement employé par Médecins sans frontières, Oxfam et Action contre la faim, avec une expertise dans la gestion de situations d'urgence. Le recrutement de ce type de profil professionnel permettait ainsi à l'équipe municipale de répondre à son manque d'expérience et de connaissances dans le domaine de la réception de populations réfugiées, mais aussi de gagner en légitimité sur la scène publique, en ayant ainsi un « expert » à la tête de son plan. L'importation de savoirs et de pratiques issus de l'humanitaire dans une métropole européenne vient souligner l'idée que désormais ce domaine n'est plus uniquement conçu comme « à distance »⁴³⁰. Pour autant, une réelle adaptation des pratiques humanitaires traditionnelles en zone de conflit a évidemment dû être opérée pour correspondre au

⁴²⁹ Entretien réalisé en castillan le 13/11/2020.

⁴³⁰ Car la « souffrance » elle-même serait désormais dans la ville, nous invitant ainsi à renouveler la lecture de l'ouvrage de Luc Boltanski, *La souffrance à distance* (Boltanski, 1993).

fonctionnement institutionnel de Barcelone : « J'étais très familier avec la réalité du refuge comme j'avais travaillé spécifiquement sur les camps de réfugiés libanais en Syrie », explique I. Calbó, « pourtant, nous avons dû travailler très dur en termes de connaissances au début, en ce qui concerne les canaux et les services existants dans la ville. [...] Je dois admettre que c'est très différent de la vitesse de mobilisation et de l'aide humanitaire » (Ajuntament de Barcelona, 2019e). Même si une transmission à l'identique des pratiques humanitaires vers le gouvernement de l'accueil municipal n'était ainsi pas envisageable, la présence d'Ignasi Calbó est venue renforcer la proximité déjà importante entre le monde associatif et l'équipe municipale, plusieurs membres de celle-ci en étant issus, dont la maire Ada Colau elle-même, ancienne figure de proue de la Plateforme des victimes du crédit hypothécaire (PAH).

Côté parisien, demandeur-ses d'asile et réfugié-es représentaient un nouveau public pour l'exécutif local lors des premiers campements. Ces catégories ne faisaient pas partie des destinataires du programme politique de solidarité d'Anne Hidalgo au début de sa mandature. Le cabinet de Dominique Versini disposait d'une importante expertise sur l'urgence sociale⁴³¹ et non sur les questions migratoires. Le cabinet de l'adjoint chargé de l'intégration disposait également de connaissances quant aux migrations, mais elles étaient limitées concernant les demandeur-ses d'asile, les réfugié-es, les personnes déboutées ou bien dublinées. Contrairement à Barcelone, le processus de spécialisation des équipes municipales parisiennes ne s'est pas manifesté par la création d'une équipe spécifique dédiée à l'élaboration et la mise en place du Plan de mobilisation de la Ville, mais plutôt par des recrutements ponctuels dans différents services mobilisés sur ces questions. Le cabinet de Dominique Versini, auquel a été officiellement ajoutée la mission « d'accueil des réfugiés » à partir d'octobre 2017, a bénéficié dès 2016 des connaissances et de l'expérience dans l'humanitaire d'Anne-Charlotte Schneider :

« Dominique Versini a cherché à avoir une compétence au sein de son cabinet qui connaissait ces publics d'arrivants à Paris, qui étaient relativement nouveaux. [...] Et donc moi j'ai postulé à ce poste-là, j'ai une carrière d'humanitaire, j'ai été 5 ans la directrice des urgences pour Action contre la faim et donc à ce titre, connaissant relativement bien les problématiques d'arrivée massive suite à des conflits, des catastrophes naturelles, les personnes déplacées ou exilées, et connaissant aussi bien [...] les nationalités principales sur le territoire parisien, parce que j'ai travaillé beaucoup avec le Soudan, l'Érythrée, l'Afghanistan et l'Irak [...] donc je postule au poste. »⁴³²

Le poste a été initialement créé par le CASVP en 2016, qui cherchait également à acquérir ce type de nouvelles compétences en interne, mais il a été rattaché jusque début 2018 au cabinet de Dominique Versini. Selon Anne-Charlotte Schneider, cette situation est peu commune, mais « la

⁴³¹ Avant d'arriver à ce poste, Dominique Versini a en effet été secrétaire d'État chargée de la Lutte contre la précarité et l'exclusion, Défenseure des enfants, et a également fondé puis dirigé le Samu Social.

⁴³² Entretien réalisé avec Anne-Charlotte Schneider et Cécile Miné dans les locaux du CASVP, le 04/07/2019.

problématique était totalement nouvelle et à une échelle exceptionnelle, ce qui requérait le fait d'avoir un profil humanitaire directement au sein du cabinet ». Désormais cheffe de projet réfugiés et migrants au sein du CASVP, elle garde une « casquette humanitaire » que l'équipe municipale peut solliciter en cas de besoin, comme cela a été le cas par exemple lors de l'élaboration du projet de la première Halte humanitaire :

« Moi je continue à avoir - c'est dans ma fiche de poste - une possibilité de mettre mon expertise humanitaire à disposition de qui en a besoin à la Ville, que ce soit le secrétariat général, une direction, un cabinet politique et, en l'occurrence, il y a eu une volonté du cabinet de Dominique Versini de regarder les autres aspects du projet [de la Halte] [...] et donc ils ont sollicité là-dessus ma casquette humanitaire. [...] Le cabinet m'a appelée en me disant : « Charlotte, on a cette question, potentiellement y aura beaucoup de personnes qui viendront pour l'aspect hygiène-santé, les douches, les consultations, enfin les permanences médicales, etc. Qu'est-ce que t'en penses ? Quel est ton point de vue ? Comment t'as fait ailleurs ? » »

Une autre branche de la Ville de Paris suit le même processus de recrutement de profils humanitaires : le Département des actions préventives et des publics vulnérables. Au sein de ce département se trouve l'UASA. À ses débuts en 2004, cette unité avait à faire à un public de personnes sans-abri essentiellement françaises, ou tout du moins francophones, en situation d'exclusion sociale de longue durée, ainsi que des populations Roms. L'apparition de campements de personnes migrantes dans l'espace public et l'arrivée de ces nouveaux publics étrangers viennent impacter le travail de cette équipe : ces personnes ne parlent pas ou peu français, relèvent du droit d'asile, voire du droit des étrangers, et non pas du droit commun, et possèdent des profils et des situations bien différentes de ce que connaissaient jusqu'alors les travailleur-ses de l'UASA. Pour répondre à ces enjeux, l'unité oriente ses recrutements vers des candidat-es parlant arabe, dari ou pachtou, et voit ses équipes renforcées par l'arrivée d'un coordinateur chargé de superviser la nouvelle maraude à destination des campements précédemment décrite. Ce coordinateur avait commencé sa carrière humanitaire par de petites missions à l'étranger, avant de rejoindre Emmaüs Solidarité. Bénévole aux distributions de petits-déjeuners auprès des Afghans dans le quartier de la gare de l'Est, il devient ensuite chef de service de la maraude du Bois de Vincennes ainsi que de l'hébergement d'urgence. C'est en gérant une maraude d'Emmaüs dans le quartier de la Chapelle pour réaliser un premier diagnostic des personnes migrantes qui étaient sous le pont du métro en 2015 qu'il rencontre des responsables du Département des actions préventives et des publics vulnérables de la Ville de Paris, menant plus tard à son recrutement.

Comme souvent face à des situations d'urgence ou lorsque des problèmes peu ou mal connus se posent, les pouvoirs publics vont chercher des savoirs spécialisés, des expertises, en dehors de la sphère publique et administrative, pour combler leurs lacunes (Trépos, 1996 : 14). Mais à la différence d'une simple consultation ponctuelle, les recrutements internes précédemment décrits

dans les municipalités de Paris et Barcelone participent d'une dynamique de structuration et d'institutionnalisation de ces politiques municipales de réception, et cela d'autant plus que ces différents postes ont été maintenus lors des seconds mandats des deux maires. Ils témoignent ainsi d'un certain ancrage de cette action publique locale dans le moyen et long terme, dépassant le simple temps de l'urgence dans lequel ils ont pourtant vu le jour.

2.1.2. Financer la « ville-refuge »

Le gouvernement municipal de « l'accueil » se matérialise ensuite sur un second plan institutionnel : celui des finances. En effet, pour soutenir la politique de ces « villes-refuges », de nouvelles lignes budgétaires ont dû être créées, pour financer l'augmentation de la capacité de réception des services de la ville, rémunérer de nouveaux postes, ou encore pour subventionner les associations chargées de mettre en place cette action publique. Lors de nos entretiens, les agents municipaux rencontrés sont toujours restés très discrets sur l'aspect financier de ces politiques, refusant de communiquer des chiffres précis. Les différents rapports d'activités de services municipaux ou d'association, les bilans des deux « plans d'accueil » ou encore les articles de presse ont alors été des sources d'information précieuses pour retracer l'évolution budgétaire de cette action publique.

En 2015, le Conseil municipal de Barcelone vote ainsi l'allocation d'un budget de 10,5 millions d'euros pour le plan *Barcelona Ciutat Refugi* (Ajuntament de Barcelona, 2019b : 11). Ce financement est alors annoncé comme issu de l'excédent budgétaire à venir de 100 millions d'euros réalisé par la Ville en 2015 (Ajuntament de Barcelona, 2015e : 18). Seulement, le bilan des activités réalisées entre 2015 et 2019 ne revient pas sur l'origine de ce budget, ni ne permet de confirmer avec précision les dépenses réellement réalisées. Il est déclaré dans le bilan que 8,5 millions ont été alloués à l'Institut municipal du logement, 1,5 million aux « bourses de restauration » et un demi-million pour « renforcer les politiques existantes en faveur des migrant-es et demandeur-ses d'asile » (Ajuntament de Barcelona, 2019b : 12). Cependant, en additionnant tous les coûts mentionnés dans ce document, nous arrivons à environ 6,6 millions d'euros sur ces quatre premières années. Les hébergements d'urgence, que nous avons précédemment détaillés, constituent la majeure partie de ces dépenses - approximativement 4 millions d'euros. Puis 90 840 € par an ont ensuite été investis pour le programme d'accès au sport en 2017 et 2018. L'Université de Barcelone a quant à elle reçu 74 708 € en 2016 puis 80 000 € en 2017 pour son programme « Solidarité », qui permet à des étudiants venant de zones de conflits de venir suivre une formation académique dans ses locaux. Le reste des dépenses mentionnées concerne essentiellement les subventions aux associations, autant dans le cadre de la réception dans la ville, que dans celui de la sensibilisation, ou encore pour mener à bien des actions de « coopération internationale », selon les trois axes du plan. 181 000 € ont ainsi été destinés au financement de projets de sensibilisation aux questions « d'asile et de refuge » entre 2017 et 2018. Dans l'axe « coopération internationale », l'association qui a certainement reçu l'une

des dotations les plus importantes est Proactiva Open Arms, qui mène des missions de sauvetage en mer : 100 000 € lui ont été attribués en 2017, puis 497 020 € pour la période allant de décembre 2018 à janvier 2020. Ensuite, aucune mention n'est faite dans ce bilan du budget alloué au programme Nausica, dont le coût annoncé au départ était de « 800 000 € annuels, soit 30 € par bénéficiaire et par jour » (Ajuntament de Barcelona, 2016b), pour atteindre au minimum 1,5 million d'euros en 2020 (La Vanguardia, 2020). De son côté, la Generalitat de Catalunya accorderait 1 million d'euros par an à l'*Ajuntament* pour mettre en place cette politique « d'accueil »⁴³³. Par ailleurs, l'*Ajuntament* ne reçoit pas de financement de la part de l'État ni de l'UE dans ce domaine, un fait qu'elle dénonce régulièrement dans son plaidoyer pour appuyer l'image d'une métropole « seule » face à cet enjeu (Ajuntament de Barcelona, 2015d).

À la fin du premier mandat d'Ada Colau, l'objectif était désormais de changer la « nature provisoire » de ces lignes de financement pour en faire des « budgets dignes et fixes » (Ajuntament de Barcelona, 2019e). Selon Esteban, technicien de la Direction de l'immigration et du refuge à l'*Ajuntament*, cela se fera par l'assimilation de la politique de réception au sein de la politique dite de la « nouvelle citoyenneté » - *Nova ciutadania* - qui regroupe l'ensemble des politiques sociales de la Ville à destination des personnes étrangères⁴³⁴. La pérennisation de ces budgets lors du second mandat d'Ada Colau et la volonté d'inscrire cette action publique spécifique dans le corps des politiques sociales et migratoires plus générales de la Ville - dites de la *Nova ciutadania* - sont autant d'indicateurs qui témoignent du processus d'institutionnalisation du programme « d'accueil » municipal : la question du *refuge* deviendrait ainsi une des branches d'action publique de la « ville accueillante » - *ciudad acogedora*⁴³⁵ - pour reprendre l'expression d'Esteban.

La Ville de Paris s'est faite plus discrète encore sur le financement de sa politique de réception des personnes migrantes⁴³⁶. Les agents municipaux rencontrés, pourtant ouverts à la discussion et avenants, proposant de me transmettre différentes statistiques sur les évacuations et les campements, ont simplement refusé de s'exprimer sur cette question. On peut lire sur le site de la mairie qu'en 2016 et 2017, « Paris [a] consac[r]é chaque année près de 3 millions d'euros de son budget à l'accueil des réfugiés » et que ce budget devrait « augmenter de manière significative » en 2018 (Ville de Paris, 2018b). De ces 3 millions d'euros seraient notamment exclues les dépenses de la Ville dues à « l'ouverture de places d'hébergement d'urgence » supplémentaires, mais il ne nous a pas été possible de trouver le montant de cette ligne d'action. S'ajouteraient à ces 3 millions pris sur le budget global de la Ville, une enveloppe annuelle de 5 millions d'euros « alloués aux projets et propositions des parisiens dans le cadre de l'enveloppe « Paris Ville Refuge » du Budget participatif » (Ville

⁴³³ Selon Ramon Sanahuja lors de notre entretien le 13/11/2020.

⁴³⁴ Entretien réalisé en castillan à Barcelone auprès de Esteban, technicien de la Direction de l'immigration et du refuge et membre de l'équipe municipale *Barcelona Ciutat Refugi*, le 13/10/2020.

⁴³⁵ Selon la distinction analysée au chapitre 2.

⁴³⁶ Hormis pour les dispositifs d'accompagnement et de prise en charge des mineur-es isolé-es étranger-ères, dont le budget annuel - environ 80 millions d'euros - a été largement répété et communiqué lors des conseils municipaux, dans la presse, ou sur le site de la Ville (Ville de Paris, 2018).

de Paris, 2018), mais nous n'en avons retrouvé la trace que pour l'année 2017. Cette année-là, avec 19 482 votes, l'enveloppe « #VilleRefuge » a permis de financer le « bus de la solidarité » accompagnant la maraude de France Terre d'Asile, mais aussi la totalité des travaux de la future Maison des Réfugiés de la Place des Fêtes, tout comme le lancement de l'association Le Récho, l'achat de camionnettes pour les Restaurants du Cœur et la maraude médicalisée de l'Ordre de Malte, ou encore des « casiers solidaires » pour Emmaüs Défi (Ville de Paris, 2019b, 2019c). Mais en dehors de ces éléments, aucun budget global n'a été particulièrement annoncé pour mener à bien les ambitions d'accueil de la capitale française. La Ville déclare seulement avoir dépensé « 14 millions d'euros pour la gestion de la crise migratoire en 2015 » (Quiret, 2016), puis qu'un « budget de plus de 30 millions d'euros [...] a été engagé [entre 2015 et 2018] pour l'accueil des réfugiés » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2018d).

Malgré un certain flou sur la délicate question des budgets, ces différents éléments mettent en lumière le travail de réorganisation interne des institutions municipales pour pouvoir mettre en œuvre leurs politiques de réception des personnes exilées. Le fait d'avoir créé de nouveaux postes spécifiques sur ces enjeux et d'avoir sanctuarisé des dépenses budgétaires sur plusieurs années - en signant des conventions pluriannuelles avec les associations responsables des dispositifs par exemple - souligne la capacité de ces municipalités à construire « l'accueil » comme un nouveau domaine de politique proprement municipal, en l'inscrivant dans le fonctionnement même de ces institutions et en s'engageant dans le moyen/long terme. En parallèle du processus de spécialisation des équipes municipales sur les questions humanitaires et d'asile, et de la constitution de nouvelles lignes budgétaires propres à ce nouvel axe d'action publique, les municipalités se sont également dotées de techniques spécifiques pour rendre gouvernables les enjeux d'accueil sur leurs territoires. Parmi ces techniques, nous allons porter notre regard sur les « plans d'accueil », puis sur les espaces de consultation et de mise en réseau des acteurs de terrain.

2.2. Créer des techniques de gouvernement spécifiques au nouvel enjeu de « l'accueil »

Afin de mettre en œuvre leur projet de « ville-refuge », Paris et Barcelone ont développé des techniques particulières que nous souhaitons étudier de plus près. Pour reprendre la distinction opérée par Pierre Lascoumes entre instrument et technique, il convient d'entendre ces deux termes de la manière suivante : « L'instrument est un type d'institution sociale [...], la technique, un dispositif concret opérationnalisant l'instrument » (Lascoumes, 2007 : 77). Dans notre cas, le projet municipal de la « ville-refuge » constitue l'instrument, quand les « plans d'accueil » et les espaces de rencontres et de consultation entre acteurs de terrain opérationnalisent le projet.

Les « plans d'accueil », qui formalisent et symbolisent le projet de la « ville-refuge », remplissent ici un rôle « d'outil de construction des consensus » (Pinson, 2005 : 209), en tentant de

rassembler les acteurs autour de mêmes valeurs, de mêmes objectifs qui se voudraient partagés. Ils fixent en effet une direction politique et un cadre d'action permettant d'uniformiser les pratiques des multiples acteurs que peut rassembler le projet.

De leur côté, les espaces de consultation et de rencontre entre les acteurs du champ de l'accueil mettent en œuvre la démarche fondamentalement interactionniste du projet qui vise à faire émerger des actions et des solutions aux problèmes rencontrés par la multiplication des interactions entre les acteurs. Comme le souligne Gilles Pinson, « dans un contexte de rareté des ressources, les bons choix en matière de politiques urbaines sont ceux qui permettent la réunion d'un éventail large d'acteurs et de ressources » (Pinson, 2005 : 209). Or c'est bien le cas des municipalités face aux enjeux d'asile et d'immigration, qui sont fortement limitées en termes de ressources budgétaires, cognitives/professionnelles et de compétences politico-législatives. Comme exposé au chapitre 1, au-delà de la production de « bons choix en matière de politiques urbaines » (Pinson, 2005 : 209), la création d'espace d'interactions entre les acteurs du champ de l'accueil permet également la création de consensus et d'adhésion au projet de la « ville-refuge », à la fois parce que ces acteurs se sentent écoutés et partie prenante de la construction de l'action publique qui n'est pas déterminée selon une approche *top-down*, et à la fois parce que le processus progressif et répétitif des rencontres leur permet de se réappropriier le projet.

Nous allons donc analyser dans un premier temps comment les « plans d'accueil » permettent de formaliser les règles du jeu des politiques municipales de réception des personnes exilées (2.2.1), avant de nous intéresser dans un second temps à la création d'espace de rencontres et de consultation des acteurs du champ de l'accueil et à leurs fonctionnements dans le cadre de la construction de cette nouvelle ligne d'action publique locale (2.2.2).

2.2.1. Planifier pour formaliser une volonté politique et définir les règles du jeu

Dès l'automne 2015, Paris et Barcelone ont cherché à formaliser leurs ambitions politiques sous la forme de documents officiels proposant chacune un programme d'action détaillé : il s'agit du plan - « *el pla* » en catalan - *Barcelona Ciutat Refugi* et du Plan de mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés. Tandis que le second existe sous la forme d'un document officiel et aisément accessible (Ville de Paris, 2015), le premier se matérialise avant tout sous la forme d'une plateforme en ligne du même nom⁴³⁷, complétée par une mesure gouvernementale - « *mesura de govern* « *Barcelona, Ciutat Refugi* » » (Ajuntament de Barcelona, 2015e). Ces deux plans sont construits autour de « principes » ou « *principios* » clefs, déclinés ensuite en « 4 piliers » parisiens ou en 4 axes de travail - « *ejes de trabajo* » - barcelonais : dans les deux cas, deux axes sont consacrés

⁴³⁷ Cette plateforme a été remaniée au printemps 2022, ne permettant plus de la consulter sous la forme que nous avons analysée dans cette thèse.

à l'organisation de la réception sur le territoire de la ville, un à la participation des habitant·es, et un dernier à l'action à l'international. Parmi les axes dédiés à l'organisation de « l'accueil » à l'échelle locale, il est intéressant d'observer comme les intitulés soulignent les spécificités de chaque situation. Par exemple, à l'automne 2015, l'enjeu à Barcelone était - entre autres - de réorienter l'attention vers les demandeur·ses d'asile et les réfugié·es déjà présents sur le territoire et quelque peu oublié·es face aux images fortement médiatisées des migrant·es arrivé·es sur les îles grecques. Le second axe de travail du plan barcelonais propose ainsi de « renforcer le service d'attention aux immigrants, émigrants et réfugiés (SAIER) et le programme d'accueil municipal Nausica afin de fournir une protection et une assistance aux demandeurs d'asile qui se trouvent *déjà* à Barcelone » (Ajuntament de Barcelona, 2015b). Côté parisien, l'accent est davantage mis sur les compétences de la Ville selon les publics – « Premier pilier : Paris exemplaire dans son domaine de compétences » (Ville de Paris, 2015 : 5) -, la question des catégories focalisant déjà une importante partie du débat médiatique sur la prise en charge des personnes migrantes (Herreros, 2015 ; Matalon, 2015 ; Pouchard, 2015) : la Ville de Paris commence ainsi par rappeler son action envers les mineur·es isolé·es, les femmes enceintes ou encore les femmes avec enfants, relevant en effet de sa responsabilité, notamment en tant que département.

Ces plans remplissent alors différentes fonctions. Tout d'abord, ils opèrent un processus de visibilisation des ambitions « d'accueil » des municipalités, en servant de support communicationnel officialisant leurs politiques de réception à travers des « engagements » et des « objectifs » clairement énoncés. En produisant ce type de document ou de plateforme, les équipes exécutives donnent de la visibilité à des décisions qui seraient sinon restées dans le cadre des débats des conseils municipaux ou sous forme d'actes administratifs peu accessibles au grand public ou aux médias. Les plans constituent un outil d'affichage de la volonté des municipalités d'être identifiées comme des actrices du champ de la réception des personnes exilées. Le fait que ce type de formalisation politique se destine en priorité à un public assez large, et pas particulièrement à des professionnels ou à des techniciens, se perçoit à travers le ton employé, relativement peu technique quant aux réalisations à venir : dans le plan de mobilisation de la communauté de Paris, comme sur la page « *El Plan* », on ne trouve que très peu de quantification de ces programmes, aucune statistique, aucun budget ou financement précis, aucun objectif chiffré, et presque qu'aucune référence juridique si ce n'est deux mentions de la Convention de Genève et une de la Constitution française. La mesure gouvernementale du Conseil municipal de Barcelone, qui constitue le premier acte du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, est le seul document qui apporte davantage de précision concernant l'organisation de la réception sur le territoire de la municipalité, en détaillant différents plans et phases d'accueil, avec quelques chiffres concernant les publics reçus, et la mention d'une enveloppe globale - les 10,5 millions d'euros précédemment mentionnés - pour financer le plan sur les prochaines années. Mais cet effort de précision s'explique par le fait qu'il s'agit d'un document travaillé dans le cadre du conseil municipal, et qui n'était donc pas rédigé en première intention pour le grand public.

Malgré l'approximation des propos tenus, ces plans fixent tout de même un certain programme d'action, nécessairement sur plusieurs années étant donné l'ampleur des « engagements » et des « axes de travail » annoncés : « instauration d'une veille sociale renforcée dans l'espace public parisien », « contribution active à la création de nouveaux centres d'accueil », « concevoir un plan d'urgence à appliquer dans des situations imprévues ou en cas d'arrivée d'un grand nombre de personnes de façon durable », « renforcer les services, les ressources et les réseaux de la ville », etc. (Ajuntament de Barcelona, 2015b; Ville de Paris, 2015 : 5). Ces outils participent ainsi d'un processus de planification de l'action publique locale, clairement exprimé dans le cas barcelonais lors du conseil municipal d'octobre 2015 à l'occasion duquel le plan d'accueil a été présenté aux conseillers :

« Barcelone, ville-refuge.

Mme la Maire souligne l'importance de cette mesure gouvernementale pour faire face à l'une des situations d'urgence les plus graves en matière de crise des réfugiés dans le monde [...]. Par conséquent, elle avance qu'elles [les institutions] doivent se préparer et être prêtes. Pour cette raison, elle explique que le gouvernement de la Ville a demandé aux services techniques de s'atteler immédiatement à la planification des différents scénarios possibles, malgré l'incertitude quant au nombre de personnes qui arriveront dans la ville et à quel moment. [...] Elle précise que le dispositif d'accueil envisage différentes phases et services qui assisteront les personnes qui arrivent à chaque instant. Mais il est à noter que le plus important est que la ville soit préparée, avec la planification des différents scénarios, et qu'elle dispose des installations et des services d'accueil techniques appropriés. [...] Elle termine sa première intervention en notant que cette mesure de gouvernement devait être complétée et étendue à mesure que les informations arriveraient. »⁴³⁸(Consell Municipal de Barcelona, 2015)

Cet extrait des débats du conseil municipal d'octobre 2015 souligne l'importance de la dimension préparatoire dans le plan d'accueil de la municipalité : face à des arrivées encore gérables par les services municipaux, l'objectif premier est ici d'anticiper les potentielles situations à venir, via l'élaboration de « scénarios » migratoires, afin d'adapter au mieux les infrastructures de la ville. Il est notamment intéressant de remarquer que, contrairement à une conception de la planification comme un processus de fixation figeant les actions, ici le plan est envisagé comme un outil modulable face à « l'incertitude » de la situation, et donc appelé à être complété et modifié, suivant ainsi le modèle du projet urbain (Pinson, 2005). Le processus de planification n'est pas aussi clairement explicité dans le cas parisien, notamment en raison de la situation migratoire bien différente : pour la capitale parisienne, l'enjeu à l'automne 2015 n'est pas uniquement d'anticiper les potentielles situations à venir, mais aussi de répondre à l'urgence humanitaire qui se joue alors dans ses rues. Le plan de mobilisation constitue alors une occasion de montrer que des actions sont *déjà* menées : dans le document, les présentations de 9 engagements à venir sont suivies d'un paragraphe spécifiant « ce

⁴³⁸ Traduit du catalan vers le français par l'auteur.

que la collectivité parisienne a déjà fait ». Mais l'énoncé des 18 engagements de la Ville participe tout de même majoritairement d'une dynamique d'institutionnalisation de la politique de réception de la Ville, en étant projetée sur le moyen et long terme. Dans les deux métropoles observées, des bilans de ces plans ont notamment été réalisés, dressant un vaste aperçu des réalisations menées entre 2015 et 2019 (Ajuntament de Barcelona, 2019b ; Ville de Paris, 2019c). Ces bilans mettent en lumière des situations, des pratiques et des dispositifs qui se sont routinisés à travers les années, comme le programme Nausica à Barcelone ou l'organisation des maraudes spécialisées pour le public migrant et les campements à Paris, d'autant plus qu'ils n'appellent pas à la constitution de seconds « plans », mais à la poursuite de ces actions, auxquelles le bilan parisien ajoute quelques « actions nouvelles » ou « programmées ». Le fait de ne pas mettre en place de second « plan d'accueil » officiel tout en poursuivant les actions menées lors des seconds mandats des deux maires souligne l'institutionnalisation de cette action publique, progressivement sortie du domaine de l'exceptionnel et de l'unique temps de l'urgence pour être intégrée dans les champs d'action quotidiens des municipalités : « Aujourd'hui, nous franchissons une nouvelle étape en nous engageant à poursuivre en ce sens et à agir au-delà de l'urgence » (Ville de Paris, 2019c : 3).

Enfin, ces plans d'action constituent des outils particulièrement intéressants lorsqu'il s'agit de gouverner une question jusqu'alors peu connue et/ou peu traitée par les institutions locales. L'effort de formalisation politique et de cadrage de l'action publique réalisé dans ces documents permet aux villes d'établir des règles et de poser des bornes dans un champ - celui de l'asile et du premier accueil des personnes venues chercher refuge - dont elles étaient *a priori* exclues, ou du moins peu présentes. Dans ces plans, les municipalités se présentent comme particulièrement actives et maîtresses de leurs actions : Paris « s'engage », « se mobilise » et « sera à la hauteur du défi que constitue l'accueil des nombreux migrants qui arrivent actuellement en Europe » (Ville de Paris, 2015 : 3); Barcelone « décide », « se prépare » et « définit une stratégie et un modèle d'accueil » (Ajuntament de Barcelona, 2015b). Une manière de définir les règles du jeu passe notamment par la réinterprétation de pratiques et de compétences anciennes d'habitude séparées : sont en effet regroupées sous l'étiquette du projet de la « ville-refuge » des politiques sociales pour les sans-abri, des politiques d'intégration pour les personnes immigrées, mais aussi de l'action internationale à travers des subventions aux ONG ou des participations aux réseaux de villes. L'ensemble de ces activités disparates constitue dès lors la politique « d'accueil » au sens large des municipalités. L'intégration de celle-ci dans un certain continuum politique et institutionnel participe ainsi d'un certain recyclage de l'action publique locale, nettement perceptible dans les plans observés. À Barcelone, le « troisième principe » du plan stipule que celui-ci va « renforcer[r] les services, les ressources et les réseaux de la ville sans créer de structures parallèles à celles qui existent déjà. L'un des défis de l'accueil, par exemple, est le logement. Ce plan permet d'augmenter le parc de logements sociaux de Barcelone, ce qui sera bénéfique pour la ville. » (Ajuntament de Barcelona, 2015b). Dans le plan parisien, le lien est régulièrement fait entre la politique « d'accueil » et la lutte contre la

pauvreté et l'exclusion, précédemment annoncé comme le grand objectif du premier mandat d'Anne Hidalgo :

« La lutte contre la grande exclusion constitue la grande cause de cette mandature. Les migrants comptent parmi ces personnes en situation de très grande vulnérabilité. C'est pourquoi, à l'instar de la mobilisation des acteurs institutionnels, associatifs, des entreprises et des citoyens engagés qui a conduit à la signature du Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion en février 2015, les énergies et les efforts doivent être fédérés pour concevoir des réponses adaptées, garantes de la dignité des personnes. Fédérer les actions d'aide aux réfugiés, c'est œuvrer au respect des engagements pris dans le Pacte. [...] Cet élan est au contraire appréhendé à Paris comme une opportunité d'accélérer les chantiers qui ont été engagés dans le Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion. » (Ville de Paris, 2015 : 3-4)

L'extrait ci-dessus illustre l'ambition de la Ville d'inscrire ce projet de la « ville refuge », inattendu au début du mandat et qui s'est imposé sur l'agenda politique en quelques mois, dans la dynamique des ambitions initialement fixées par la municipalité.

Pour autant, en n'ayant aucune valeur contraignante, ces plans restent avant tout des déclarations d'intentions et des marqueurs de la volonté politique des villes, plus que des programmes d'action publique précis, et cela tout particulièrement dans la capitale parisienne où l'urgence humanitaire se fait particulièrement pressante au début de notre période. Selon Philippe, employé à la Ville de Paris, « tout ça se fait à l'époque de manière assez empirique, c'est la rue en fait, c'est l'espace public qui l'emporte sur la planification de l'action publique, c'est une réponse d'urgence »⁴³⁹.

2.2.2. Consulter et faire le lien : les « plateformes des acteurs de l'accueil » et la multiplication des rencontres

L'élaboration et la mise en place du projet de la « ville-refuge » sont fondées sur d'importantes relations entre les municipalités, les associations et les habitant-es, parfois regroupés en collectif ou en *plataforma* citoyenne. Comme nous l'avons vu dans la seconde partie de cette thèse, associations et habitant-es apportent une expertise professionnelle et/ou de terrain, ainsi qu'une certaine caution, une légitimité à la politique de la municipalité qui se construit sur leurs savoirs et leurs expériences, mais doit aussi faire face à leurs résistances. Nous souhaitons dès lors analyser comment les deux métropoles étudiées ont cherché à créer des outils de consultation de ces acteurs, à la fois afin de recueillir leurs connaissances pour co-construire la politique de réception locale, mais aussi pour faire du lien et « fédérer » une communauté autour du projet (Pinson, 2005) de la « ville-refuge ». Bruno

⁴³⁹ Entretien réalisé à Paris le 24/02/2020.

Jobert a développé les concepts *d'arène* – « l'espace des négociations » - et de *forum* – « l'espace des débats de politiques publiques » - pour appréhender des lieux d'échanges et de confrontation entre les différents intervenants d'une politique publique : au sein des forums se discute et se dessine le sens de la politique publique entre les acteurs, quand l'arène est davantage le lieu des compromis et du partage des fonctions (Jobert, 1995). Cette distinction entre lieu de débat et lieu de négociation sera particulièrement intéressante dans notre analyse pour différencier les espaces de rencontre entre les municipalités et les acteurs de l'accueil.

Il est possible de catégoriser ces outils selon leurs objectifs - la consultation et/ou la mise en réseau - et selon leur degré d'institutionnalisation, des pratiques les plus informelles aux structures les plus officielles. Commençons par les dernières. Comme nous avons pu le voir au chapitre 3, les deux équipes municipales observées ont créé dès le début de leur plan des espaces de rencontre entre elles et les associations engagées sur le terrain : à Paris, le plan officialise la création d'une « plateforme parisienne pour l'accueil des réfugiés » ou « plateforme de ressources et de coordination participative », quand du côté barcelonais, la municipalité a formé des groupes de travail spécialisés – « *mesas de trabajo* »⁴⁴⁰, pour reprendre l'expression de l'ancien directeur de l'immigration à *l'Ajuntament*, Ramon Sanahuja. Selon ce dernier, la municipalité a créé un premier « groupe où travaillent les entités de Nausica, qui sont 6 entités », puis un second « groupe local entre les entités sous contrat avec l'État qui agissent à Barcelone, afin de générer de la confiance et pour que le système fonctionne mieux »⁴⁴¹. Ces *mesas de trabajo* remplissent la double fonction d'espace de consultation pour la mairie et de mise en lien entre les associations. Consultation, car « toute notre stratégie [ndlr : celle de *l'Ajuntament*], c'était d'accompagner et d'aider » ces entités afin de faciliter le parcours de la demande d'asile, « car ce processus est kafkaïen à Barcelone »⁴⁴². Mise en lien, car avant la création de la seconde *mesa*, les associations responsables du SNAI n'avaient pas pour habitude de communiquer entre elles et de se concerter, toujours selon notre interlocuteur. Dans la capitale française, la « plateforme réunissant tous les acteurs de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, animée par la Mairie de Paris, afin de mettre en œuvre l'ensemble des mesures » du plan de mobilisation (Ville de Paris, 2015 : 18) semble annoncer un double objectif semblable aux *mesas de trabajo* barcelonaises. Notamment, le plan serait lui-même issu d'une première réunion de nombreux membres de la future plateforme, réalisée le 10 septembre 2015, qui aurait permis de recueillir « des initiatives et des besoins avec les maires d'arrondissement » et de recenser « de nombreuses contributions » déjà en cours (Ville de Paris, 2015 : 18). Réunissant plus de 200 organisations, elle prévoit la mise à disposition d'un « d'un extranet facilitant la mise en commun de ressources et le partage d'expériences », ainsi que « l'organisation de séances d'information et de formation entre membres de la plateforme » (Ville de Paris, 2015 : 18). Pour autant, la dimension de consultation et de co-construction de l'action publique locale via cette plateforme semble être

⁴⁴⁰ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan le 13/11/2020.

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Ibid.

restée très discrète, si ce n'est inaboutie. On peut soupçonner que le nombre important de membres - au moins 104 membres au lancement de la plateforme et 244 lors du bilan en 2019 - et leur très grande diversité⁴⁴³ n'ont pas facilité la production organisée de connaissances précises sur la situation parisienne, ni la traduction de ces dernières en politique publique. Une intuition confirmée lors de l'observation de la 9e réunion de la plateforme, en janvier 2020 dans les premiers locaux de la Maison des Réfugiés. Cette réunion se rapprochait bien plus d'un forum des associations que d'un espace de travail et d'échanges réels entre la municipalité et les organismes présents. En effet, la réunion était divisée en deux temps, le premier étant consacré à différents discours de représentants d'associations qui exposaient leurs actions, telles que l'Armée du Salut et Emmaüs Solidarité, puis le second temps à la visite libre des multiples stands associatifs installés dans le grand hall de la Maison des Réfugiés, présentant les activités de chaque organisme, flyers et de banderoles à l'appui. Le fait que cette plateforme ait avant tout été un outil de fédération et de mise en réseau pour la Ville autour du projet municipal « d'accueil » nous a également été confirmé à travers les entretiens menés auprès des associations - aucune n'a mentionné d'elle-même cette plateforme et seul Emmaüs Solidarité a confirmé y participer⁴⁴⁴ -, mais également auprès des agents de la municipalité : sur les 8 personnes rencontrées, appartenant à 7 services différents de la Ville, aucune n'a évoqué cette plateforme avant que je ne la mentionne en fin d'entretien, soulignant la place peu prioritaire que pouvait jouer cette structure dans l'élaboration de la politique municipale de réception. Ni forum, ni arène (Jobert, 1995), elle n'apparaît pas comme un lieu de discussion, de confrontation des points de vue, et encore moins de négociation. Son intérêt premier pour la municipalité semble ainsi davantage résider dans sa fonction de publicisation d'une communauté d'acteurs autour du projet de la « ville-refuge ».

La veille de terrain constitue un second outil entre les mains des municipalités pour gouverner l'accueil des populations exilées à l'échelle de la ville. Cette veille est opérée par l'équipe chargée de la mise en place du plan *Barcelona Ciutat Refugi* et par différents employés de la Ville de Paris, tels que des coordinateurs de l'UASA ou des employés du Département des actions préventives et des publics vulnérables. Lors de nos rencontres, ces différents responsables ont expliqué être en contact « permanent » et avoir des échanges « quotidiens » avec les associations et les collectifs présents sur le terrain. Cette veille permet alors dans un premier temps d'orienter les actions et les réponses de la Ville face aux évolutions de la situation migratoire locale. Nathanaël, de l'UASA, considérait par exemple qu'une de ses missions était de « faire remonter les données du terrain » :

⁴⁴³ Dès le lancement de la plateforme, on y trouve par exemple des organisations spécialisées dans le premier accueil, comme Utopia, le Samu Social, FTDA, des organismes publics comme la Préfecture de Police de Paris et la Permanence d'accès aux soins de santé (PASS), mais aussi d'autres structures initialement sans aucun rapport avec la problématique, comme le cinéma Le Louxor, les Scouts d'Île-de-France ou encore le service Autolib'/Utilib'.

⁴⁴⁴ Nous avons notamment pu voir dans le chapitre 3 que de multiples associations ont rapidement arrêté de venir à ces rassemblements qu'ils ne considéraient pas comme des lieux de discussions et de construction de la politique municipale de réception, mais davantage comme un espace de promotion de cette politique et de rencontres entre les partenaires de cette dernière.

« Moi personnellement je m’occupe aussi de la remontée de données des équipes de terrain, des maraudes, même celles bénévoles comme celle d’Utopia, et de donner un peu mon avis sur ce qui pourrait être fait quand il y a des réunions au cabinet, qu’on puisse prendre des décisions. [...] Faire remonter les données du terrain, comment ça s’organise ? Alors, y’a des données scientifiques on va dire, et d’autres c’est des bruits de couloir. Je dis pas que c’est un travail d’enquêteur, mais en fait il faut être sur le terrain pour savoir ce qu’il se passe. Moi je fais des maraudes deux fois par semaine et à force on se connaît tous. Donc c’est ce type de remontées, les difficultés, la présence de tel public, les besoins, [...]. Donc une fois que j’ai des infos bien confirmées, [...] eh bien ensuite je fais un mail à la Direction du cabinet, on fait des réunions spécifiques. »⁴⁴⁵

Ces propos soulignent l’importance du relationnel et de l’interpersonnel – « on se connaît tous » - dans la construction de l’action publique locale : les « bruits de couloir » et autres informations qui se transmettent de manière informelle au quotidien entre professionnels - mais aussi bénévoles - sont directement rapportés lors des réunions officielles des différents cabinets en charge des questions d’accueil. Cette veille permet ensuite dans un deuxième temps de créer du lien entre les différents acteurs. Dans une interview, Pablo Peralta, un des responsables du plan *Barcelona Ciutat Refugi* à l’*Ajuntament*, explique réaliser « un travail de triangulation qui n’est pas visible, et qui consiste à mettre en relation des personnes qui souhaitent développer des projets ; c’est une de [leurs] expertises, de faciliter le contact entre des personnes »⁴⁴⁶(Ajuntament de Barcelona, 2017c). Un travail de « triangulation » que nous avons pu observer par exemple lors d’un entretien avec Paloma, employée chez MigraStudium, une fondation jésuite qui propose un accompagnement social et professionnel aux personnes migrantes en difficulté à Barcelone. Selon Paloma, une des responsables du programme d’hébergement citoyen de cette fondation, travailler avec l’équipe *Barcelona Ciutat Refugi* de l’*Ajuntament* l’a surtout amenée à « rencontrer plein d’autres associations » avec lesquelles elle n’avait pas de contact auparavant⁴⁴⁷. Ce même travail de mise en réseau et de triangulation entre les acteurs de l’accueil s’observe à Paris. Nathanaël expliquait en effet « faire le lien » entre les associations et « les financeurs » de la Ville, comme par exemple lors de la construction du dispositif de distribution des petits-déjeuners : « [...] je fais tout ce travail de lien entre les financeurs, là par exemple l’Armée du salut est financée pour les distributions alimentaires, donc avec eux et la DASES, j’ai un peu imaginé le projet »⁴⁴⁸. Mais la Ville cherche également à faire se rencontrer les associations entre elles et à les constituer en réseau. Les collectifs d’habitants illustrent ce processus de création de liens mis en place par la Ville : nouveaux acteurs sur le terrain de l’aide aux personnes démunies, ces collectifs ont été invités à participer à des réunions impulsées par la mairie et où étaient rassemblées des associations installées de longue date dans le paysage de

⁴⁴⁵ Entretien réalisé à Paris le 05/03/2019.

⁴⁴⁶ Traduction personnelle depuis le catalan.

⁴⁴⁷ Entretien réalisé en castillan à Barcelone auprès de Paloma, dans les locaux de MigraStudium le 10/02/2021.

⁴⁴⁸ Entretien réalisé à Paris le 05/03/2019.

l'accueil et de l'humanitaire. Lors d'une distribution de petits-déjeuners à la Porte de la Chapelle en juillet 2017, une des bénévoles de la première heure du collectif Solidarité Migrants Wilson m'explique ainsi que la semaine précédente, la Mairie de Paris les a rassemblés avec d'autres associations engagées auprès des migrants et réfugiés « pour les mettre en contact les uns avec les autres », selon son expression. Depuis, le Secours populaire s'était investi pour leur fournir de la nourriture, comme ce jour-ci, où près de 10 cagettes de pêches et de bananes avaient été délivrées au collectif⁴⁴⁹. Tout au long de notre enquête, les acteurs rencontrés ont régulièrement indiqué participer à ce type de réunions. Réelles arènes de négociation et de compromis, celles-ci ne semblent s'inscrire dans aucun cadre officiel et s'organisent davantage de manière informelle, selon les besoins du moment et les circonstances.

Dans le cas parisien, un dernier espace de rencontre est à signaler : celui du comité de pilotage - dit COPIL - de la Halte humanitaire. Dès la création de cette structure, le COPIL a semblé prendre la forme d'un lieu d'expression pour les acteurs de l'accueil, notamment pour faire remonter des éléments et des remarques à la Ville. Dans un email adressé à une trentaine de structures investies dans l'accueil des personnes exilées à Paris, une des responsables de la Halte témoigne de cet objectif du COPIL : « Je vous confirme que l'ordre du jour peut changer en fonction de vos besoins de dialoguer avec la ville. Nous prendrons la première heure pour discuter du dispositif de la halte, puis la seconde pour vous laisser interpeller la Ville sur des sujets précis »⁴⁵⁰. Un objectif plutôt étonnant pour le COPIL d'une structure spécifique, ces comités rassemblant habituellement les différents corps de métier directement en lien avec l'organisation et la gestion de ladite structure. Un étonnement partagé par certains acteurs, comme Solidarité Migrants Wilson, invité à rejoindre le COPIL lors d'une réunion avec la Ville de Paris : « La Ville a réitéré à maintes reprises la proposition d'intégrer nos questionnements au sein du Comité de pilotage du centre de la Porte de la Chapelle. Pas évident que ce cadre, qui est avant tout celui de gestion d'un dispositif existant, soit totalement adapté, mais nous répondons positivement et serons présents ! »⁴⁵¹. Le COPIL de la Halte a bien été orienté en partie vers cette fonction de consultation et d'expression des acteurs de l'accueil : la seconde réunion du COPIL par exemple a permis d'aborder des sujets aussi variés que les évacuations de campements, les familles à la rue, ou encore les relations conflictuelles entre certaines villes et l'État⁴⁵². Des sujets qui ne rentrent pas directement en compte dans la gestion concrète de la Halte. En détournant la fonction première du COPIL - ou plutôt en y ajoutant ce temps de « questions/réponses » entre acteurs de l'accueil - les municipalités présentes, Paris et Saint-Denis, ont créé un cadre où prendre la température du terrain et entendre les besoins et les réclamations des associations et des collectifs, faisant de cet espace un réel « forum », au sens de B. Jobert. Pour autant,

⁴⁴⁹ Extrait du carnet de terrain du 13/07/2017, en observation participante de distribution alimentaire dans le collectif Solidarité Migrants Wilson.

⁴⁵⁰ Extrait d'un courrier électronique reçu le 10/07/2019.

⁴⁵¹ Extrait du compte-rendu de la réunion entre Solidarité Migrants Wilson et la Ville de Paris du 25/06/2019.

⁴⁵² Extrait du carnet de terrain du 11/07/2019, en observation participante lors du COPIL de la Halte humanitaire.

les arènes de négociations et de compromis semblent avant tout rester dans le cadre des cercles restreints et des échanges informels, à l'abri des regards derrière une porte de bureau.

Paris et Barcelone se sont ainsi saisies de techniques relativement similaires pour opérationnaliser leurs projets de « ville-refuge ». Leurs « plans d'accueil », ainsi que les espaces de consultation et de rencontre entre les acteurs du champ de l'accueil qu'elles ont créés génèrent des ressources à la fois cognitives – « l'alignement cognitif entre les acteurs, la constitution d'un cadre cognitif, de valeurs et de normes partagés » (Pinson, 2005 : 210) - particulièrement produites par les plans, mais aussi organisationnelles – « la constitution et le renforcement de structures d'action au service du projet, l'apport de compétences professionnelles, mais aussi et surtout la consolidation de réseaux d'acteurs, de dispositions à coopérer entretenues par les interactions de projet, la stabilisation des anticipations des acteurs les uns vis-à-vis des autres, voire la création d'une identité commune » (Pinson, 2005 : 210). Des ressources qui ainsi rendent ce nouvel enjeu de la réception davantage gouvernable pour les municipalités.

Conclusion du chapitre 5

Au milieu des années 2010, Barcelone et Paris ont été confrontés à d'importants changements migratoires - présents et à venir - sur leurs territoires. Dépourvues de compétence directe dans les domaines de l'asile et de l'immigration, et sans grande expérience face à ce type de situation relativement inédite, ces municipalités se sont pourtant organisées pour proposer une réponse afin de rendre *a minima* gouvernable ce nouvel enjeu qui s'imposait à elles. Une réponse proprement municipale, qui dépasse un simple objectif de gestion de l'urgence en se constituant comme une nouvelle ligne d'action publique à part entière, et qui vient dès lors questionner la place des villes et de l'échelle locale dans le gouvernement de l'immigration et de l'asile.

La réception des personnes migrantes mise en œuvre à Barcelone et à Paris s'est matérialisée à la fois sur le territoire, par la mise en place de dispositifs et de pratiques tangibles de la part des municipalités, et en interne, par une réorganisation du mode de gouvernement de ces dernières autour des enjeux « d'accueil ». Ces deux métropoles ont en effet mis en place des dispositifs spécifiques pour répondre à cette nouvelle situation migratoire locale, certains de ces dispositifs étant proprement inédits - comme le CPA à Paris ou le programme Nausica à Barcelone -, et d'autres étant recyclés d'expériences passées ou issus d'autres lignes d'action publique. Ces dispositifs, tout en offrant du répit à de nombreuses personnes en exil, constituent également des moyens d'encadrement, de contrôle et de déplacement de ces populations, tout particulièrement dans le cas parisien. Les maraudes par exemple représentent un outil de surveillance de ces populations, tout aussi utile à leur protection - via le signalement des personnes les plus fragiles ou l'organisation des mises à l'abri - qu'à leur exclusion, voire leur persécution - via la mise en œuvre d'opérations de « dispersion » ou de pratiques de harcèlement policier. Ces dispositifs, par leur sous-dimensionnement, produisent notamment des effets de précarisation des personnes exilées déjà fragiles, qui se traduisent par le développement d'un sans-abrisme de ces publics et par des difficultés croissantes d'accès à leurs droits.

En interne, la politique de la « ville-refuge » s'est traduite par une réorganisation du travail des équipes municipales, qui ont dû créer de nouveaux outils de gouvernement propres à cette thématique - plans, indicateurs, processus de consultation -, de nouvelles lignes budgétaires, mais aussi de nouveaux postes, issus de l'humanitaire. Autant de variables qui soulignent l'institutionnalisation rapide et progressive de cette politique publique et témoignent de la constitution d'un gouvernement urbain de l'immigration et de l'asile en faisant de l'enjeu de la réception des personnes exilées un domaine de politique proprement municipale, dotée à la fois des principaux marqueurs - matériels, budgétaires, institutionnels - d'une action publique stabilisée et structurée sur le long terme, mais aussi d'une vision sociétale, d'une « direction » politique (Aguilera, 2017 ; Pinson, 2005) via le cadre discursif exposé au chapitre 1. Cependant, il convient de souligner la fragilité de cette institutionnalisation. Par exemple, l'effort de formalisation de la

politique « d'accueil » que constituent les plans semble contrebalancé par l'absence de calendrier et d'indicateurs précis, comme l'annonce d'objectifs chiffrés ou mesurables. Les bilans des plans laissent ainsi dans l'oubli des aspects des feuilles de route annoncées en 2015, comme les différents "scénarios" de réponse municipale en fonction des arrivées à Barcelone. Les postes spécialisés en interne et les budgets semblent bien se maintenir dans le temps, mais un certain flou entoure ces derniers dont la sanctuarisation semble délicate.

Au-delà de l'échelle locale, cette action publique spécifique se prolonge à l'échelle transmunicipale et transnationale. Paris comme Barcelone ont toutes deux consacré dans leurs plans "d'accueil" un axe uniquement dédié à leurs actions à l'international et au sein de réseaux de villes. Nous nous demanderons dans le chapitre suivant comment ces investissements participent à l'élaboration et à la structuration de leurs politiques municipales de réception des personnes migrantes.

Chapitre 6

S'allier entre « villes-refuges ».

Faire reconnaître les politiques municipales de réception des migrant·es au-delà de l'échelle locale

Après avoir observé au chapitre précédent dans quelle mesure Paris et Barcelone avaient développé une action publique locale spécifique pour répondre aux enjeux de réception sur leurs territoires, ce sixième et dernier chapitre propose de poursuivre ces questionnements à l'échelle internationale, et plus spécifiquement européenne, mais aussi selon une perspective horizontale à travers l'étude des relations entre municipalités. Les projets possèdent une dimension extra-metropolitano-territoriale en ce qu'ils ont pour objectif de placer les villes dans un espace concurrentiel entre métropoles - nationales, internationales (Pinson, 2009). Cette dimension semble particulièrement renforcée dans le cadre de notre sujet, car le projet de la « ville-refuge » va au-delà de la question concurrentielle : il s'agit de penser la place des villes dans de multiples arènes politiques à différents niveaux décisionnels, et de manière à la fois verticale - entre niveaux de pouvoir - et horizontale - entre villes. Paris et Barcelone ont toutes deux dédié un axe entier de leurs « plans d'accueil » aux interventions à l'international, à la fois sur le plan humanitaire, mais aussi sur le plan de la coopération entre municipalités. Dans cette perspective, elles ont multiplié les rencontres entre villes, organisé des « sommets » sur la question de la réception des personnes exilées, et sont intervenues dans de nombreuses instances internationales et auprès d'institutions politiques européennes.

Dans quelles mesures ces pratiques internationales et interurbaines servent-elles au gouvernement municipal de l'asile et de l'immigration ? Nous estimons qu'elles sont porteuses de

ressources pour les équipes municipales barcelonaise et parisienne, à la fois comme outil de légitimation de leurs politiques de « villes-refuges », et à la fois dans la construction de leur action publique locale. La gestion de la réception des exilé-es est devenue un nouveau problème public et a ouvert un nouveau champ d'action publique, notamment locale, particulièrement médiatisé et observé en 2015-2016, imposant aux municipalités de se positionner sur la question et menant ainsi à l'apparition d'un nouvel espace concurrentiel entre villes, et surtout entre grandes métropoles européennes, voire globales. Qui sera le premier à définir « l'accueil » urbain, à définir ce champ, à imposer sa conception, ses pratiques ? Dans un contexte de rareté des ressources - cognitives, budgétaires, législatives - pour gouverner cet enjeu, en quoi l'international et les relations entre villes peuvent-ils être utiles aux municipalités ?

Rappelons quelques notions clés. Pour Gilles Pinson et Vincent Béal, l'international rassemble « un ensemble de pratiques matérielles (jumelages, inscription dans des réseaux de villes internationaux, voyages d'études, partenariats de coopérations, etc.), discursives (mobilisation d'exemples de villes étrangères dans des discours, etc.) et aussi symboliques (mise en valeur du retentissement international de certaines actions, etc.) » (Béal & Pinson, 2009 : 8). Mises en œuvre par des équipes municipales, ces pratiques sont dès lors porteuses de « ressources exploitables » pour ces dernières, « à la fois dans le domaine des stratégies de légitimation politique d'un maire et dans celui de l'action publique urbaine » (Béal & Pinson, 2009 : 9). Renaud Payre souligne quant à lui une certaine injonction des villes à l'internationalisation et insiste sur la polysémie de ce terme dans le cadre des démarches municipales : « *For the cities [...] it refers to the production of a new image of the city and to the question of influence, to the positioning of city councillors, to the quest for new resources, particularly financial resources, and more broadly — in the last thirty years or so — to a redefinition of the regulation of urban societies, linked to a transformation of urban economies and a new role for the state* » (Payre, 2010 : 260). Cette dernière dimension de l'internationalisation nous intéresse tout particulièrement au sens où, à travers leurs projets de « ville-refuge », Barcelone et Paris proposent de repenser la place des villes - et donc de l'État et de l'UE - dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration, et où ce projet les amène ainsi à discuter cette question sur la scène internationale. Le fait de penser une « redéfinition de la régulation des sociétés urbaines » ainsi qu'un « nouveau rôle de l'État » sont également des caractéristiques structurantes des dynamiques transmunicipales, dont les réseaux de villes en constituent l'une des formes les plus abouties (Le Galès, 2011 ; Payre, 2010 ; Russeil & Healy, 2015). Ces interactions entre villes peuvent tout autant se dérouler sur le territoire régional ou national, qu'à l'échelle transnationale. Plusieurs travaux ont mis en lumière l'implication croissante des villes, souvent rassemblées en coalitions, dans le domaine des politiques migratoires, remettant ouvertement en question l'hégémonie de l'État et de l'UE (Caponio & Borkert, 2010 ; Heimann et al., 2019 ; Lacroix, 2021 ; Zapata-Barrero et al., 2017). Réunions, visites, sommets ou encore constitution de réseaux de villes sur ces enjeux « d'accueil » s'inscrivent notamment dans le cadre plus large de la diplomatie des villes (Agustín & Jørgensen, 2019 ; Heimann et al., 2019) et du néo-municipalisme (Furri, 2017a ; Russell, 2019 ; Thompson,

2021), notamment via le développement de mécanismes de solidarité entre villes et la revendication d'une plus grande autonomie de l'échelon municipal.

Nous analyserons dans une première partie comment Paris et Barcelone ont investi la scène européenne et internationale, afin de visibiliser leurs politiques et faire entendre leurs voix, tant auprès des autres villes que de multiples instances politiques. Le projet de la « ville-refuge », qu'il soit barcelonais ou parisien, possède une dimension interurbaine : nos deux villes souhaitent devenir des « *leaders* » municipaux exemplaires dans ce domaine. Se jouent alors à la fois un enjeu de positionnement et de différenciation politique dans le champ concurrentiel des moyennes et grandes villes nationales et mondiales, mais également un enjeu de revendication d'un nouveau rôle dans la gouvernance de l'asile et de l'immigration auprès des institutions politiques et des instances internationales, comme l'ONU ou l'UE. Nous aborderons également la manière dont ces échanges et ces investissements interurbains et internationaux mettent en œuvre une circulation des connaissances, mais aussi la formalisation de « bonnes pratiques d'accueil » municipal qui peuvent directement servir à la construction de l'action publique locale.

Les réseaux de villes constituent ensuite un cas particulier de cette mobilisation transmunicipale qui mérite d'être amplement détaillé dans une seconde partie de chapitre : de nombreux réseaux de « villes refuge », « villes hospitalières », « solidaires », « accueillantes », ont en effet vu le jour depuis 2016, témoignant de l'ouverture de ce nouveau champ d'action urbaine. Nous nous demanderons alors quelle(s) utilisation(s) les municipalités de Paris et Barcelone ont-elles eu de ces outils pour construire et mettre en œuvre leurs politiques d'accueil. Les réseaux seront ici principalement appréhendés comme des outils d'institutionnalisation d'un gouvernement métropolitain de l'asile et de l'immigration, ainsi que comme des dispositifs de plaidoyer éminemment politiques et symboliques.

1. Les interactions nationales et transnationales entre municipalités comme outil de construction et de légitimation des politiques municipales « d'accueil »

Les travaux en sociologie urbaine ont mis en lumière d'importants changements dans l'organisation territoriale métropolitaine depuis les années 1980. Alors qu'à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, la plupart des pays industrialisés mettent en œuvre des politiques urbaines et d'aménagement du territoire visant à développer un modèle capitaliste de type fordiste en attribuant des fonctions précises aux différentes portions du territoire et donc aux villes, ce paradigme est progressivement remis en cause à partir des années 1980 (Jessop, 2000). Bien que l'Espagne corresponde à un cas particulier, soumise au régime autoritaire franquiste jusqu'en 1975, elle suit pourtant cette évolution en mettant un terme au modèle nationaliste de développement économique, alors qualifié de « fordisme inachevé » (Toharia, 1986), et cela dès les années 1980 (Alonso & Fernández Rodríguez, 2008 ; Callizo-Soneiro, 2017). Le pays change notamment de paradigme d'organisation territoriale « avec la Constitution de 1978 qui consacre « l'Espagne des autonomies » et construit un des États les plus décentralisés du monde », renforçant le poids des capitales régionales, et tout particulièrement de Madrid et Barcelone (Callizo-Soneiro, 2017 : 73-74). Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, désormais « la gestion des affaires publiques est caractérisée par la fluidité des enjeux, l'hétérogénéité des territoires, et la fragmentation de pouvoir politique », d'où la multiplication de questionnements sur « ce qu'il est convenu d'appeler la « gouvernance », urbaine ou nationale, attest[ant] l'embarra à penser les évolutions actuelles » (Thoenig & Duran, 1996 : 582). Avec la gouvernance, « le gouvernement ne consiste plus dans le retrait général au profit du marché ou de l'autogouvernement social, ni dans un contrôle externe du fonctionnement de la société, mais dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (Leca, 1996 : 339). Comme nous l'avions précédemment précisé dans l'introduction, ce concept connaît alors un grand succès à partir des années 1990, envahissant tant la littérature scientifique que le lexique des politiques (Hermet & Kazancigil, 2005), et cela malgré - ou grâce à - sa grande imprécision (Pitseys, 2010).

Ces évolutions de conception de la gestion publique du territoire sont alimentées par des processus de décentralisation du pouvoir étatique, de mondialisation, mais aussi d'intégration européenne. Des phénomènes qui redistribuent sur différents échelons et différentes institutions l'autorité politique qui était alors uniquement détenue par l'État, et qui produisent alors « un desserrement de la contrainte » de l'État sur les échelons régionaux et locaux, comme l'explique Patrick Le Galès : dès lors « [...] le jour où la contrainte de l'État se desserre, qu'elles qu'en soient les raisons, un nouveau contexte émerge pour les entités subnationales, villes et régions européennes, se traduisant notamment par des opportunités pour développer des formes d'autonomie, d'intégration, des capacités stratégiques ainsi que des pressions à l'éclatement et à la fragmentation »

(Le Galès, 2011 : 23)⁴⁵³. C'est dans ce contexte de « desserrement de la contrainte étatique » et de développement de dynamiques globales et européennes que les municipalités vont davantage se tourner vers l'international, afin d'y chercher des ressources anciennes - notamment financières, organisationnelles - que l'État ne leur fournirait plus, ainsi que des nouvelles - publicité, positionnement stratégique, etc. (Béal & Pinson, 2009).

L'international et les relations entre villes servent ici à faire reconnaître le rôle des municipalités dans un éventuel gouvernement de l'asile et de l'immigration, auprès des instances internationales, à définir et à légitimer ce nouveau champ d'action publique municipale (1.1), mais aussi à construire cette action publique et à en formaliser un socle commun de pratiques et de savoirs qui dès lors participe de son institutionnalisation (1.2).

1.1. Légitimer les « villes accueillantes » à l'international

Paris et Barcelone ont toutes deux développé une stratégie communicationnelle autour de leurs projets de « ville-refuge » sur la scène internationale. Nous nous demanderons ici quelles utilisations Barcelone et Paris ont-elles faites de l'international et des relations interurbaines pour légitimer un nouveau rôle des municipalités dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration. Quelles stratégies de plaidoyer ont-elles suivies et dans quels buts ? En communiquant sur la scène internationale et en multipliant les alliances avec d'autres villes sur la scène publique, Paris comme Barcelone ont cherché à se construire une position de « *leader* », « exemplaire » et « innovante », soulignant l'émergence d'un nouveau champ concurrentiel de « l'accueil » entre les municipalités (1.1.1). Elles ont ensuite multiplié les formes d'interventions collectives - manifestes, déclarations publiques, sommets, rencontres - sur la scène internationale, afin d'imposer leur définition de ce champ en construction, leur cadrage du gouvernement municipal de la réception des personnes exilées (1.1.2).

1.1.1. Ouvrir la voie : l'accueil comme nouveau champ concurrentiel entre les « villes-refuges »

La première stratégie de plaidoyer que nous souhaitons analyser est celle de la construction d'une figure de « pionnière » et de modèle politique à suivre. Ce plaidoyer semble alors remplir une double fonction : mettre en avant sur la scène internationale un nouveau rôle des villes, qui seraient devenues des véritables actrices du gouvernement de « l'accueil », notamment grâce à la capacité d'un-e « maire entrepreneur-se » ; mais aussi se positionner sur cet enjeu vis-à-vis des autres villes, dans un espace transmunicipal et concurrentiel.

⁴⁵³ Dans la première édition de 2003.

Dans un contexte de baisse de la contrainte étatique et d'ouverture aux dynamiques de globalisation et d'eupéanisation, le rôle de maire a subi quelques changements, notamment dans les grandes villes qui sont les « grandes gagnantes » de ce nouveau paradigme (Le Galès, 1995). Gilles Pinson et Vincent Béal voient émerger une « nouvelle génération d'élus urbains » qu'ils qualifient de « *leaders* », à côté des anciens « notables » et des « professionnels de la politique » (Béal & Pinson, 2009 : 24). En reprenant les travaux de G. Pinson (Pinson, 2006, 2007), ils décrivent cette génération de la manière suivante : « le centre de gravité de l'activité politique des élus urbains s'est déplacé : alors que les notables et les professionnels étaient essentiellement occupés par des activités de mobilisation des soutiens politiques et électoraux et de médiation avec le centre, les *leaders* eux sont davantage mobilisés par la fabrique des politiques urbaines, la construction des coalitions et l'articulation des ressources permettant d'élaborer et de mettre en œuvre ces politiques ». Face à une baisse des ressources offertes par l'État et dans un contexte de plus grande diversité et volatilité des acteurs, notamment locaux, « les *leaders* sont condamnés à générer de l'action collective au travers de mécanismes moins autoritaires [que le règlement ou l'autorité hiérarchique] tels que la constitution et l'animation de coalitions, le travail sur les identités et les intérêts des acteurs ou encore la création et l'entretien de cadres d'action collective tels que les projets » (Béal & Pinson, 2009 : 24). Ces auteurs s'inscrivent ici dans une série de travaux - anciens et récents - qui mettent en avant la figure du « maire entrepreneur » (Alliès, 1991 ; Borraz & John, 2004 ; Caponio, 2018 ; Harvey, 1989 ; Le Bart, 1991 ; Mintrom & Norman, 2009), dans un contexte de concurrence croissante entre les villes. Cependant, Patrick Le Galès nuance quelque peu cette approche. Pour ce chercheur, certes « la concurrence entre villes joue un rôle de plus en plus important pour obtenir des investissements publics, privés et des groupes sociaux favorisés » et « cette logique de compétition est sans doute l'un des facteurs qui ont le plus contribué à la transformation du gouvernement des villes », mais l'influence de cette dynamique compétitive reste variable, selon les époques et les contextes (Le Galès, 1995). Plus qu'un nouveau modèle d'élue urbain-e, Patrick Le Galès propose de penser le maire entrepreneur davantage comme un nouveau « registre clé pour légitimer les politiques menées par un maire urbain », sans exclure pour autant les autres registres comme l'enracinement local. Les élu-es locaux adaptent de manière stratégique leurs discours : « ainsi, tel grand projet de transport urbain, hier présenté comme le signe marquant de la modernité d'une grande ville européenne, est aujourd'hui présenté en termes de service public pour l'utilisateur, de réduction des nuisances pour l'environnement, de qualité de vie pour les habitants : on veut toujours faire un grand projet qui rentre dans le logique de compétition, mais qui ne s'affiche plus comme tel » (Le Galès, 1995).

Le projet de la « ville-refuge » nous apparaît comme particulièrement intéressant pour appréhender la dynamique concurrentielle des métropoles européennes et le rôle entrepreneurial de ces deux maires. Tout d'abord, la gestion des personnes exilées peut être appréhendée comme un nouvel espace de concurrence entre les grandes métropoles européennes. Bien que cette question possède certes une dimension économique face à la rareté des financements octroyés aux villes pour organiser la gestion des personnes exilées sur leurs territoires, la concurrence se faisant davantage

sentir entre les villes d'un même État ou bien à l'échelle européenne, nous estimons qu'il s'agit avant tout d'une compétition pour des ressources d'ordre symbolique - légitimité politique, construction d'un réseau de soutien, d'une identité politique -, qui peuvent servir à Paris et Barcelone pour légitimer le nouveau rôle des municipalités qu'elles promeuvent dans le gouvernement des enjeux « d'accueil ».

Pour ce faire, ces deux municipalités mettent en avant la dimension radicalement « pionnière » et « innovante » de leur démarche, se présentant comme des exemples à suivre. Plus que des modèles et des sources d'inspiration pour les autres villes, elles assumeraient un rôle de « *leader* » guidant ces municipalités hospitalières. Ce positionnement politique est particulièrement visible dans le cas de Barcelone. La capitale catalane se présente régulièrement comme une « référence » en termes d'action publique locale destinée aux personnes en quête de refuge. Lors du conseil municipal de février 2017, Ada Colau souligne l'importance de son « *leadership* international, de sorte que Barcelone est devenue une référence sur la scène mondiale, [...] menant le débat en Europe sur les politiques en matière de réfugiés, répondant à la demande des citoyens » souhaitant « accueillir plus et mieux » les personnes exilées (Consell Municipal de Barcelona, 2017a). La thématique du « *leadership* » est récurrente dans les discours de l'exécutif local, et cela quels que soient les supports d'expression - presse, réseaux sociaux ou débats des conseils municipaux par exemple - et donc les destinataires. Les propos tenus par Jaume Asens, adjoint à la maire de Barcelone, lors du conseil municipal de janvier 2018 illustrent cette stratégie rhétorique :

« [Jaume Asens] a déclaré que le nombre de personnes s'étant présentées au SAIER avait triplé et que Barcelone était devenu un exemple parmi les villes d'Espagne. Il a ajouté qu'elles souhaiteraient voir les conseils municipaux régis par une formation socialiste faire une petite part de ce que fait Barcelone. Il mentionne que les conseils municipaux tels que ceux de Grenade ou de Cordoue ont reconnu le *leadership* de Barcelone dans l'accueil des réfugiés, comme en témoigne le programme Nausicaa, et le fait que Barcelone est une pionnière dans l'impulsion du réseau de villes solidaires. »⁴⁵⁴(Consell Municipal de Barcelona, 2018a)

Cet adjoint d'Ada Colau a développé cet argumentaire pour répondre à un conseiller municipal de l'opposition qui critiquait l'affichage que la municipalité faisait de la question de l'accueil des réfugié-es dans ses communications, notamment via la banderole accrochée à la façade de l'*Ajuntament*.

⁴⁵⁴ Traduction personnelle du catalan vers le français.



Photographie 17 : Façade de l’Ajuntament de Barcelone affichant une banderole « Refugees Welcome. Barcelona Ciutat Refugi », le 02 juin 2016. Crédits : Josep Bracons

Jaume Asens a alors mobilisé l’argument du « *leadership* » de la ville dans ce domaine, et surtout de la reconnaissance de ce dernier par d’autres municipalités – « Grenade ou de Cordoue ont reconnu le *leadership* de Barcelone dans l'accueil des réfugiés » -, comme procédé de légitimation et de validation de la gestion barcelonaise des personnes migrant-es. L’Ajuntament se construit ainsi une image d’exemplarité, en prouvant celle-ci par la reconnaissance par ses pairs, comme le souligne l’extrait suivant d’une interview d’Ignasi Calbó menée par le service de communication de la ville de Barcelone :

« - [Journalist] *Ignasi Calbó received a call one day from the Mayor of Barcelona to help develop an idea into a reality which has ended up as an example for other cities to follow: to make Barcelona a genuine refuge city, for people fleeing wars, threats and persecution.[...] Is Barcelona an example right now in terms of support for refugees?*

- [Ignasi Calbó] *Yes, it really is. And not just at a state level, where we’re part of the Cities of Refuge Network and we’re a leader thanks to many innovative projects which have later been rolled out in other municipalities. But also at a European level: the model for the SAIER as a one-stop show has been an example for cities such as Amsterdam, Paris and Gdansk.* » (Ajuntament de Barcelona, 2019e)

L’exemple du SAIER mobilisé dans cet extrait nous amène à interroger le caractère purement construit de la stratégie communicationnelle de l’Ajuntament. Lors de notre enquête à Paris, aucune enquête, aucune communication, ni aucun document officiel relatif à la politique municipale de

gestion des personnes exilées n'a fait mention du SAIER barcelonais, même brièvement. Le seul document produit après 2014 - soit à partir du début du mandat d'Ada Colau et de la politique *Barcelona Ciutat Refugi* - mentionnant le SAIER que nous ayons trouvé est un rapport d'une Mission d'information et d'évaluation (MIE) du Conseil de Paris, intitulé « Paris, ville interculturelle : liens, pratiques et politiques publiques », soit sans lien direct avec la question de l'accueil des personnes migrantes (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017c). L'ensemble de ces éléments nous permettent alors de douter de la véracité du rôle de *leadership* exercé par Barcelone, au moins sur la capitale française, mais ils sont surtout intéressants en ce qu'ils soulignent la stratégie de construction de l'image « exemplaire » de Barcelone : l'important pour la municipalité n'est pas tant de l'être que d'imposer cette identité publiquement.

La Ville de Paris, bien que moins revendicative que Barcelone sur cet aspect, suit la même direction que son homologue catalane. Tout comme Barcelone met en avant le programme Nausica comme « modèle à suivre » (Ajuntament de Barcelona, 2018d), la Ville de Paris valorise le CPA : Anne Hidalgo le qualifie ainsi « d'exemplaire » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017e), quand son adjoint en charge du Logement, de l'Hébergement d'urgence et de la Protection des réfugiés, Ian Brossat, estime que les membres de l'équipe municipale ont été des « pionniers » en créant ce dispositif (Kristanadjaja, 2020). La question de l'exemplarité de la Ville de Paris est également annoncée dès 2015, dans le plan de mobilisation de la communauté de Paris, « quatre engagements » ayant pour « objectif de rendre la Ville de Paris exemplaire » (Ville de Paris, 2015). Mais le cœur de l'argumentaire de la Ville réside dans la mise en lumière du caractère « innovant » de la municipalité : la capitale française serait la première à créer des modalités de gestion des personnes exilées jusqu'alors jamais mises en œuvre. Dans le bilan du plan de mobilisation de la communauté de Paris, la question de l'innovation est mentionnée à 11 reprises. Lors du conseil municipal de novembre 2016, Anne Hidalgo déclare que « nous [la Ville de Paris] sommes en train *d'inventer*⁴⁵⁵ des modalités de traitement et d'accueil des personnes migrantes » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2016e). Un mois plus tard, son adjointe Dominique Versini ajoute que « nous [la Ville de Paris] devons être fiers de ce que nous faisons, c'est un chemin que nous traçons » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2016f). Bien que l'action publique mise en place par la municipalité relève en grande partie d'un recyclage de pratiques et de dispositifs anciens⁴⁵⁶, ces éléments soulignent la stratégie communicationnelle de la Ville : attirer l'attention sur ce qui serait « nouveau », soit principalement le CPA. Cette étiquette de l'innovation, de la nouveauté, lui permet de se créer une image volontariste et de visionnaire politique - Paris « invente », « trace le chemin » pour les autres. Comme le soulignent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, la « nouveauté instrumentale [...] se veut d'abord un geste politique, c'est-à-dire qu'elle cherche à produire un effet symbolique d'autorité, de rupture avec des actions antérieures et de démonstration de la compétence des gouvernants » (Lascoumes & Le Galès, 2005a : 358). La question de l'exemplarité et de

⁴⁵⁵ Mis en italique par l'auteur.

⁴⁵⁶ Cet aspect a été plus amplement développé dans le chapitre 5.

l'innovation sont des éléments constitutifs de la démarche des maires entrepreneurs (Mintrom & Norman, 2009). En insistant sur le caractère novateur de sa politique « d'accueil », la Ville de Paris ne cherche pas tant à inventer de nouvelles modalités de gestion des personnes migrantes qu'à faire une démonstration de son autorité politique.

Dans leurs déclarations publiques et leurs plans d'accueil, Paris et Barcelone affichent une figure de « pionnière » de la gestion locale des personnes exilées et se revendiquent comme des « exemples » à suivre qui seraient reconnus par d'autres municipalités « hospitalières ». Dans ce nouveau champ des politiques urbaines, elles souhaitent devenir des actrices incontournables et pour ce faire, elles vont largement investir la scène européenne et internationale. Le fait de construire cette image de « *leader* » municipal met en lumière l'existence d'un espace concurrentiel de « l'accueil » à l'échelle des villes, ces dernières étant à la recherche de ressources organisationnelles, budgétaires, mais aussi de légitimité politique pour mettre en œuvre leurs projets de réception. Incarner une position d'entrepreneur-se politique sert également d'argument pour revendiquer une place à la table du gouvernement des enjeux d'asile et d'immigration, en tant qu'actrices locales capables de volonté et de créativité politiques.

1.1.2. Construire une diplomatie municipale du « refuge »

La seconde stratégie de plaidoyer que nous souhaitons observer se matérialise dans la multiplication des formes d'interventions collectives - manifestes, déclarations publiques, sommets, rencontres - mises en œuvre par les municipalités sur la scène internationale, afin de visibiliser leurs projets et d'imposer leurs définitions de ce champ en construction, leurs cadrages du gouvernement municipal de la réception des personnes exilées. Dès 2015 et la très médiatique « crise des réfugiés », Barcelone et Paris ont rapidement développé toute une stratégie internationale dans le cadre de leurs politiques « d'accueil ». Cette stratégie se divise en deux axes : un axe humanitaire et un axe diplomatique.

Les actions humanitaires des villes de Paris et Barcelone ne constituent pas une modalité d'action publique radicalement innovante. Elles sont d'ailleurs peu mises en avant dans les discours publics des membres des équipes municipales, à l'exception de la question des sauvetages en mer. Comme toutes les grandes métropoles européennes, et même globales, Barcelone et Paris possédaient déjà une politique de financement d'associations et de projets humanitaires à l'étranger, bien avant 2015 et leurs projets de « ville-refuge ». Avec l'émergence de ces derniers, le financement d'actions humanitaires a été réinterprété en tant que nouvel axe constitutif de la « ville accueillante » et constitue ainsi une forme de recyclage d'une action publique déjà installée de longue date dans les pratiques de ces villes. Le plan *Barcelona Ciutat Refugi* se divise en quatre axes dont un destiné aux « actions à l'international », les trois autres se déroulant sur le territoire de la ville (Ajuntament de Barcelona, 2015b). Côté français, le plan de mobilisation de la communauté de Paris suit la même répartition, avec quatre « piliers » dont un intitulé « Paris acteur de la promotion des droits humains sur le plan international » et trois autres destinés à l'action publique locale (Ville de Paris,

2015). Concrètement, cela s'est traduit à Paris par un soutien financier de la Ville auprès d'associations comme ACTED, Action contre la faim, la Bibliothèque sans frontières, Première urgence ou Médecins du monde (Ville de Paris, 2019c). À Barcelone, l'*Ajuntament* a financé différentes activités de l'UNICEF, d'Action contre la faim, ou encore du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) au Liban et en Jordanie (annexe 2). Les deux villes restent cependant assez floues sur les actions menées et les montants alloués à ces actions dans leurs bilans respectifs, témoignant de la place peu centrale occupée par cet axe humanitaire dans leurs politiques d'accueil. Seul leur soutien à des associations de sauvetage en mer occupe régulièrement le devant de la scène, mais uniquement lorsqu'un temps politico-médiatique s'ouvre sur cette question. Cela a été le cas par exemple en septembre 2018 quand l'Aquarius, le navire de sauvetage de l'association SOS Méditerranée, se voyait refuser l'entrée des ports français et italiens, avec plus de 58 personnes rescapées à son bord (France 24, 2018). Les tensions politiques entre la France et l'Italie et l'importante attention médiatique portée à cette affaire constituaient une fenêtre d'opportunité pour la Ville de Paris pour rappeler son engagement envers cette association humanitaire et se démarquer de l'État (Conseil municipal et départemental de Paris, 2018f). Il en allait de même pour le navire Open Arms, de l'association barcelonaise Proactiva Open Arms, qui cherchait un port où faire accoster ses 147 rescapé-es à l'été 2018. C'est pendant ce temps d'importante visibilité médiatique et sensibilité politique de cette question que l'*Ajuntament* a rappelé son soutien à cette association, notamment en proposant de lui décerner la médaille du mérite civique (Consell Municipal de Barcelona, 2018d).

À côté des actions humanitaires restées relativement discrètes, Paris et Barcelone ont développé une diplomatie de la « ville-refuge » sur la scène internationale. Cela s'est matérialisé à travers la rédaction de manifestes, la participation à des rapports d'organismes internationaux, la représentation devant des institutions européennes et enfin l'adhésion et l'animation de réseaux de villes essentiellement internationaux⁴⁵⁷. Dès septembre 2015, Anne Hidalgo et Ada Colau signent ensemble, aux côtés de Spyros Galinos et Giusi Nicolini, respectivement maires de Lesbos et de Lampedusa, une des premières tribunes européennes de maires sur la question de « l'accueil » des populations exilées, intitulée « *We, Cities of Europe* ». Insistant par une anaphore sur la responsabilité du personnel politique européen – « *We have the responsibility to our citizens [...]. We have the responsibility to the neighbouring countries [...]. We have the responsibility to the very idea that sowed the seeds of Europe* » - ces maires mettent en avant leur volontarisme politique et le rôle clé que joueraient les villes dans le parcours d'accueil des personnes migrantes :

«We, the cities of Europe, are ready to become places of refuge. We, the cities of Europe, want to welcome these refugees. It may be that states grant asylum, but it is cities that provide shelter. It is border municipalities, such as Lampedusa and the island of Kos, that are the first to receive the flow of people seeking asylum; and it is

⁴⁵⁷ Un dernier point auquel nous avons choisi de consacrer la seconde partie de ce chapitre et sur lequel nous reviendrons donc amplement plus tardivement.

European municipalities that must take these people in and ensure that they can start a new life, safe from the dangers from which they have escaped. » (Colau et al., 2015)

Le manifeste se poursuit par une critique des choix des gouvernements nationaux et des institutions européennes qui, en construisant des murs et en fermant les frontières, poursuivraient une « *erroneous policy* » transformant la Méditerranée en « *graveyard for thousands of refugees attempting to come and share our freedom* ». Ce manifeste est particulièrement intéressant en ce qu'il souligne la stratégie d'association interurbaine immédiatement choisie par ces villes pour se positionner sur la scène internationale par rapport à cette question, dès septembre 2015. C'est également un exemple de leur capacité à s'appropriier l'agenda politique européen, ce manifeste ayant été rédigé juste avant un sommet des différentes ministres de la Justice et des Affaires étrangères prévu le 14 septembre à Bruxelles : à cette occasion, ces maires appellent les ministres à ne pas « *turn their backs on cities* ».

Paris avait cependant commencé un peu plus tôt à construire cette approche interurbaine et internationale en rédigeant une première tribune en mai 2015, concernant « le défi de la migration et le rôle des villes ». Avec Georges Kaminis, maire d'Athènes, et Ignazio Marino, maire de Rome, elle plaide pour que « les grandes villes européennes jouent un rôle actif dans les travaux actuellement menés par la Commission européenne et les gouvernements pour élaborer le programme européen en matière de migration » (Hidalgo et al., 2015). Un an plus tard, la Ville de Paris suit le même procédé, avec une troisième tribune, cette fois-ci avec les maires de Londres, Sadiq Khan, et de New York, Bill de Blasio, intitulée « *Our Immigrants, Our Strength* ». Ces maires cherchent à nouveau à s'immiscer dans l'agenda des États en publiant leur tribune à l'occasion du « *United Nations Summit for Refugees and Migrants and President Obama's Leaders' Summit on Refugees* » (Blasio et al., 2016). Au-delà de ces tribunes, les actions diplomatiques de la Ville de Paris se sont matérialisées à travers la rédaction d'une « charte », l'organisation de rassemblements de maires et la participation à des travaux d'institutions internationales. Dans le plan de mobilisation de la communauté de Paris, la Ville propose de créer « une charte d'accueil des migrants qui pourrait être adoptée à l'occasion d'une réunion internationale des villes, en lien avec la Commission européenne et le Haut-Commissariat des nations unies pour les réfugiés (UNHCR) » (Ville de Paris, 2015 : 24). Celle-ci n'aboutira pas telle qu'elle était annoncée et prendra finalement la forme d'une « Charte des Maires francophones pour construire des villes inclusives » [rédigée] lors de l'assemblée générale de l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) » (Ville de Paris, 2019c). Un projet plus large et finalement non spécifique à la question de la gestion des personnes exilées et au gouvernement local de l'asile. Dans son bilan du plan de mobilisation, la Ville met en avant les accomplissements suivants concernant son investissement à l'international : « organisation de deux séquences dédiées à l'accueil des réfugié.e.s au cours d'un sommet réunissant 30 maires des villes du

monde entier (novembre 2016)⁴⁵⁸ ; organisation et participation à la mobilisation internationale réunissant Maires, institutions internationales et entreprises sur le thème des réfugié.e.s et du vivre-ensemble dans le cadre du Sommet « Cities for Life » - Paris les 21 et 22 novembre 2016 » (Ville de Paris, 2019c : 62). Il est cependant quelque peu exagéré de considérer que ce dernier sommet portait « sur le thème des réfugié.e.s » : celui-ci n'était qu'un thème parmi de nombreux autres abordés sur deux jours concernant très généralement l'inclusivité, l'innovation et la résilience. On citera par exemple l'accessibilité des transports, l'adaptation au changement climatique et les évolutions du monde du travail. Deux séquences ont été dédiées à la question de « l'accueil » et de l'accompagnement des personnes exilées : une session d'ouverture de la seconde journée abordant la question des migrations, avec un discours du directeur de l'OFPPA, Pascal Brice, intitulé « Migrants, un nouveau défi pour nos villes », suivie d'une table-ronde autour de la question « Comment les villes accueillent-elles les migrants ? » (Cities for Life, 2016). Comme la Charte des maires francophones, ce projet n'avait finalement rien de spécifique à la question de la gestion locale des populations exilées. Enfin, la Ville de Paris indique avoir participé « à des travaux sur les migrations » menés par des organisations internationales, comme le « Compacts Migrants et réfugié.e.s des Nations Unies⁴⁵⁹, OCDE, Samu Social international, etc. » (Ville de Paris, 2019c : 62). La capitale est en effet régulièrement intervenue auprès de ces instances et a par exemple participé aux deux rapports de l'OCDE portant sur la question de migrations en ville où elle est citée en tant qu'« exemple » : « *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees* » (OCDE, 2018a)⁴⁶⁰ et « *Local inclusion of Migrants and Refugees. A gateway to existing ideas, resources and capacities for cities across the world* » (OCDE, 2020).

Barcelone n'a pas choisi de voie plus originale et a suivi la même stratégie pour s'octroyer une place sur la scène internationale. Elle a participé aux mêmes travaux d'organisations internationales que la Ville de Paris, comme le Global Compact for Migration (Ajuntament de Barcelona, 2019e) et les deux mêmes rapports de l'OCDE précédemment cités. Mais la capitale catalane a cependant poussé la démarche un peu plus loin en collaborant à une étude portant uniquement sur sa politique « d'accueil » et d'intégration des personnes étrangères, intitulée « *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona* » (OCDE, 2018b). Dans le bilan du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, la municipalité estime avoir réalisé 31 « voyages internationaux de l'équipe *Ciutat Refugi* pour partager leurs expériences ou faire du plaidoyer » et avoir fait reconnaître le

⁴⁵⁸ Nous n'avons pas trouvé de traces de cet événement qui ne porte aucun nom ni date précise et soupçonnons fortement qu'il s'agisse du même sommet que celui des « Cities for Life », où précisément « deux séquences dédiées à l'accueil des réfugié.e.s » ont été organisées.

⁴⁵⁹ « *The Global Compact for Migration is the first-ever UN global agreement on a common approach to international migration in all its dimensions* » expliquent les Nations Unies (United Nations, 2017). Cet accord prend la forme d'un texte intitulé « *the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* », adopté en décembre 2018 lors de la Conférence de Marrakech et donnant lieu à d'importantes tensions et critiques (GISTI, 2018; Semo & Bourreau, 2018).

⁴⁶⁰ Cette étude s'intéresse aux cas de 9 villes européennes - Amsterdam, Athènes, Barcelone, Berlin, Glasgow, Gothenburg, Paris, Rome, Vienne et Altena, une petite ville allemande - et se fonde également sur des données statistiques compilées dans 61 villes européennes.

SAIER comme « exemple de bonne pratique par l'OCDE »⁴⁶¹ (Ajuntament de Barcelona, 2019b : 50). Ce dernier est en effet précisément étudié dans le rapport précédemment cité. L'ensemble de ces éléments soulignent ici la volonté de reconnaissance des villes, de leurs pratiques et de leur rôle politique, sur la scène internationale. Cela passe également par l'organisation d'événements internationaux sur le territoire municipal. Comme Paris, l'*Ajuntament* de Barcelone a également tenu une conférence réunissant de nombreux représentant-es de municipalités et d'institutions internationales : l'*International Forum on Reception and Integration of Refugees in the European Union*, qui a eu lieu du 3 mai 2016. Co-organisé avec le *Public Diplomacy Council of Catalonia* (DIPLOCAT), le forum a rassemblé des expert-es de 23 think tanks, d'organisations internationales et d'ONG, ainsi que plus de 20 maires et représentant-es de 16 villes, régions et États venu-es de 11 pays européens et des États-Unis (International Forum on Reception and Integration of Refugees in the EU, 2016). La Ville de Paris était présente, à travers la personne de Dominique Versini. Ada Colau et son équipe ont surtout été très actives auprès de différentes institutions internationales pour faire entendre leur voix. En novembre 2015, la maire a prononcé un discours en faveur de l'accueil des personnes exilées lors du sommet des lauréats du prix Nobel de la Paix, présentant Barcelone comme une « une ville historiquement pionnière dans la défense de la culture de la paix », devant des représentants de l'Organisation des Nations unies (ONU), du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) ou encore du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (Barcelona.cat, 2015; World Summit of Nobel Peace Laureates, 2015). Comme Anne Hidalgo et une vingtaine de maires européen-nes, elle s'est également rendue au Vatican pour un « sommet sur l'accueil des réfugiés » organisé par le Pape (La Verdad, 2016; Ville de Paris, 2016c). Mais c'est auprès des institutions européennes que l'*Ajuntament* de Barcelone a été le plus présent. En participant au programme urbain pour l'UE adopté suite au Pacte d'Amsterdam, la municipalité entend travailler à « *strengthen the voices of cities in the power structures of Brussels* » (Ajuntament de Barcelona, 2016a). C'est dans cette optique que Jaume Asens, adjoint à la maire, est allé présenter le programme Nausica à des représentant-es de la Commission européenne à Bruxelles en février 2017, lors d'une réunion intitulée « *How to strengthen the integration of migrants in cities ?* » (Ajuntament de Barcelona, 2017b). Un an auparavant, Ada Colau s'était déjà présentée devant la Commission européenne aux côtés de Paris, Athènes, Amsterdam, Ghent, Helsinki, Berlin, Leipzig, Malmö et Rome, plaidant pour une réelle multi-gouvernance des enjeux migratoires et pour réallocation directe des financements européens vers les villes (Europa Press, 2016a). Une demande répétée à maintes reprises auprès de différentes instances politiques nationales et internationales sans aboutir à de réels effets concrets (Garcés-Mascareñas & Gebhardt, 2020), soulignant la dimension fondamentalement diplomatique de ces pratiques internationales de Paris et Barcelone : l'enjeu principal reste celui de la visibilité et du positionnement de la ville dans un nouvel espace politique. En tant que « maires entrepreneuses », Ada Colau et Anne Hidalgo mobilisent également ces pratiques de plaidoyer international et transmunicipal pour diffuser une définition du problème à

⁴⁶¹ Traduction personnelle du catalan vers le français.

résoudre et promouvoir des arguments pour un « changement de politique » et de gouvernement (Mintrom & Norman, 2009).

1.2. La circulation de l'action publique et la formalisation des « bonnes pratiques d'accueil »

Paris comme Barcelone ont multiplié les interactions avec d'autres municipalités dans le cadre de leur politique "d'accueil" des personnes migrantes. À quoi leur servent ces échanges ? Dans quelles mesures les mobilisent-elles pour élaborer leurs politiques et leur image de « ville-refuge » ? Ces échanges relèvent d'un double objectif : construire leur action publique locale ; mais aussi visibiliser et diffuser leurs « bonnes pratiques » pour renforcer leur plaidoyer politique précédemment développé.

De nombreux travaux de sociologie et de science politique se sont penchés sur la question de la circulation des normes et des modèles politiques. Dans un contexte d'euphorie et de mondialisation croissante, elle connaît une importante montée en puissance dans la littérature scientifique depuis les années 1990, bien que cette thématique ait été abordée dans le début du XXe siècle. Pour désigner ce phénomène, de nombreux termes existent, comme diffusion, greffe, transposition, circulation, apprentissage, harmonisation ou encore imitation. David Dolowitz et David Marsh rassemblent l'ensemble de ces appellations comme désignant « *the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system* » (Dolowitz & Marsh, 2000 : 5). C'est à partir du milieu des années 1990 que l'on commence à identifier ces dénominations communes sous le nom de *policy transfer studies* (PTS) (Evans, 2004). Thierry Delpuech explique que « ces travaux ont en commun de s'intéresser à la dimension exogène de la fabrique de l'action publique et, plus précisément, à la place qu'y occupent les sources d'inspiration ou d'imitation extérieures. Leur but est d'éclairer les modalités contemporaines de transformation des politiques publiques dont les réformes sont de plus en plus fréquemment la conséquence d'influences ou de contraintes extérieures. » (Delpuech, 2008). Il est ensuite possible de distinguer deux types de transferts de politiques publiques, les transferts forcés et ceux volontaires, qui ne sont cependant pas exclusifs l'un de l'autre (Dolowitz & Marsh, 1996, 2000). Ce sont les transferts volontaires qui vont nous intéresser ici, et plus précisément les « transferts horizontaux » où se jouent des processus d'apprentissage entre les participants (Dumoulin & Saurugger, 2010). Parmi ces transferts, Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger distinguent les transferts d'idées : « Le transfert d'idées, quant à lui, a davantage lieu dans des contextes de dialogue et d'argumentation, qui ont en effet, parfois, pour conséquence de transformer des préférences, de construire ou de modifier des identités et des normes. [...] Il s'agit davantage d'un processus dans lequel un groupe d'acteurs élabore un ensemble d'idées et de savoirs,

qui, par différents moyens, seront intégrés ou au contraire rejetés par les acteurs récepteurs » (Dumoulin & Saurugger, 2010 : 19). Sans minimiser le « caractère éminemment aléatoire et tâtonnant » des transferts de politique (Dumoulin & Saurugger, 2010), nous allons questionner leur rôle dans la construction des projets « d'accueil » de Paris et Barcelone.

Un second courant de littérature nous sera utile dans cette sous-partie : les travaux sur l'influence du *new public management* sur les administrations publiques occidentales ainsi que les organisations internationales (OI), et tout particulièrement ceux abordant la notion de « bonnes pratiques » ou de « bonne gouvernance ». Dans les années 1970, l'État et son administration se voient reprocher une certaine inefficacité à résoudre les enjeux tant économiques que sociaux : la gestion de l'administration va progressivement être construite comme un « problème public » à résoudre (Bezes, 2006). Les techniques de management néo-libérales qui battent alors leur plein dans un contexte d'économie de marché globalisée en développement font alors leur entrée dans la sphère publique (Bezes, 2012). La place de l'État doit alors être réduite, à la fois via des politiques de privatisation et de déréglementation de l'économie, mais aussi via une dépolitisation de l'action publique qui se voudrait désormais plus technique et rationnelle (Jobert, 2003). C'est ainsi que des outils de construction de l'action publique dits plus « souples », mettant en avant la concertation, la participation, mais aussi le contrôle via des objectifs précis et chiffrés, font leur apparition avec parmi eux, la formulation de « bonnes pratiques de gouvernance »⁴⁶², aboutissant par exemple à l'élaboration de la Méthode ouverte de coordination (MOC) européenne⁴⁶³ au début des années 2000 (Pitseys, 2007). Asmara Klein, Camille Laporte et Marie Saiget rappellent que le succès des « bonnes pratiques » s'explique par le contexte de crise fiscale que connaissent alors de nombreux États occidentaux, coupant alors d'importants financements pour les OI. Dans un contexte d'injonction à l'efficacité - notamment budgétaire -, celles-ci s'emparent de la question des bonnes pratiques en identifiant et valorisant des « solutions optimales » : « le recours aux bonnes pratiques traduit un choix pragmatique des OI, désireuses de préserver leur réputation par la mise en œuvre de dispositifs orientés vers l'obtention de résultats tangibles [...]. Les bonnes pratiques se posent alors comme des outils de gouvernance au service de l'action multilatérale » (Klein et al., 2015 : 25). La mise en lumière de bonnes pratiques impose alors tout un travail de comparaison - entre différents dispositifs, différents systèmes politiques, etc. - et d'élaboration de critères de distinction et de classement, rapprochant cette démarche de celle du *benchmarking* (Bruno & Didier, 2013) qui viserait à produire une « émulation concurrentielle » entre les acteurs (Bruno, 2004 : 14). Mais

⁴⁶² Le succès de la notion de « gouvernance » depuis les années 1990 participe de la même dynamique de transformation de l'action publique, qui serait désormais administrée de manière plus souple, plus concertée et plus pragmatique (Chevallier, 2003).

⁴⁶³ Adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne (2000), la MOC « représente ainsi un moyen de propager des lignes décisionnelles générales entre les acteurs d'un processus de décision publique afin d'établir progressivement des convergences à tous les niveaux de mise en œuvre de ce processus », en s'appuyant sur des indicateurs de performance, la formalisation de « bonnes pratiques », ou encore « un dispositif de d'évaluation et surveillance mutuelle, souple, flexible et incitative », soit autant d'outils s'inspirant de la rationalité du New Public Management (Pitseys, 2007 : 151-152).

malgré leur apparente souplesse et neutralité pragmatiste, il convient de ne pas oublier que « le *benchmarking* et les *best practices*, qui sont souvent présentés comme visant essentiellement la collecte d'information et la comparaison, peuvent se révéler, dans certains cas, de puissants instruments de contrainte » (Lascoumes & Le Galès, 2005a : 370). Bien que ces travaux prennent essentiellement l'État, voire l'UE, comme cadre d'analyse, on notera que l'échelle municipale s'inscrit pleinement dans ces dynamiques : « depuis [les années 2010], l'action publique urbaine est marquée par une explosion des phénomènes de circulation de savoirs, d'expertises, d'expériences, d'instruments, de pratiques et de modèles, procédant d'échanges bilatéraux entre villes », prenant la forme de « voyages d'études, salons et congrès ou encore guides de « bonnes pratiques » qui fonctionnent comme des accélérateurs de la diffusion et de la circulation des politiques urbaines considérées comme innovantes ou exemplaires » (Béal et al., 2015 : 103).

Dans leurs pratiques, Paris et Barcelone sont ici similaires en de nombreux points. La Ville de Paris s'inscrit dans des schémas classiques de participation à des temps d'échanges interurbains encadrés essentiellement encadrés par les organisations internationales et s'inspire du nord pour penser son action publique locale (1.2.1), et l'*Ajuntament* de Barcelone suit la même voie. Cependant cette dernière se distingue par sa proposition d'organisation « directe » entre municipalités – « *city-to-city* » - pour construire son plan d'action (1.2.2).

1.2.1. Paris : s'inspirer du nord

Comme nous l'avons vu précédemment, la Ville de Paris s'est engagée dès 2015 dans différents échanges avec d'autres « villes-refuges », françaises comme étrangères. Cela ne s'est cependant pas limité à l'écriture de tribunes, ni à des discours prononcés lors de sommets internationaux pour réclamer un rôle plus important des villes. L'équipe municipale parisienne a en effet multiplié les visites auprès de ses homologues pour s'inspirer de leurs initiatives et construire sa propre politique de gestion des personnes migrantes.

Parmi ces visites, nous pouvons détailler celle de la ville de Grande-Synthe. Dans la région, de multiples campements de personnes cherchant à passer en Grande-Bretagne se développent depuis les années 2000, notamment près de Calais. Alors qu'ils étaient 50 à 150 pendant de nombreuses années, les candidat-es à l'exil voient leurs rangs grossir à partir de 2015 : 200 personnes à l'été, 500 à l'automne, puis 2 800 au début de l'hiver (Bouagga, 2017). Face au refus de l'État d'ouvrir un lieu d'accueil et sous l'impulsion du maire, Damien Carême, un camp humanitaire ouvre ses portes dans l'urgence en mars 2016. Médecins sans frontières (MSF) est missionné pour construire plus de 300 cabanes en bois, mais aussi des espaces communs, des cuisines partagées et des sanitaires, payés sur leurs fonds propres⁴⁶⁴. La gouvernance de ce « camp-quartier » (Hanappe, 2016) est cependant laissée à une autre association, Utopia 56, qui coordonne alors plusieurs milliers

⁴⁶⁴ La municipalité de Grande-Synthe et la communauté d'agglomération participent également (500 000 €) (Bouagga, 2017).

de bénévoles sur place, près de 80 associations et fait aussi place aux initiatives des habitant-es des lieux (Bouagga, 2017). Les habitant-es ne sont d'ailleurs pas « enregistré-es » dans le camp et y sont accepté-es de manière inconditionnelle, indépendamment de leur situation administrative⁴⁶⁵. Au mois de mai, une co-gestion entre la Mairie, l'État, et l'association AFEJI est finalement décidée. C'est à cette époque que Dominique Versini, accompagnée du maire du 18^e arrondissement, Eric Lejoindre, se rend sur place pour rencontrer les élus locaux, les associations et les gestionnaires du camp. Dans un communiqué de presse, cette adjointe à la maire de Paris déclare :

« Je suis ici pour confronter les expériences entre Paris et Grande-Synthe. [...] Nos problématiques ne sont pas identiques, ni d'ailleurs les moyens d'y répondre, mais nous avons intérêt à échanger sur nos dispositifs d'hébergement et de veille sociale. [...] [Un camp humanitaire] est une solution que nous souhaitons développer à Paris. Nous espérons aussi qu'elle fera des émules dans d'autres villes de France, notamment là où le foncier est rare ou onéreux. » (Ville de Paris, 2016b)

Situé entre une bretelle d'autoroute et une gare de triage, le camp dit de la Linière constitue alors un exemple d'utilisation d'un intervalle urbain souvent peu, voire non exploité par les municipalités, et pourtant transformé ici en ressource pour l'action publique locale. C'est en ce sens qu'il nous est possible de qualifier cette politique d'interstitielle, en ce qu'elle s'empare et réinterprète les marges et les failles tant législatives que géographiques de la ville. Le CPA de la Porte de la Chapelle serait alors inspiré de ce premier modèle de camp humanitaire, lui empruntant plusieurs de ses caractéristiques. Le centre parisien était également situé dans un espace limitrophe de la municipalité, à proximité du périphérique et d'une bretelle d'autoroute, et suivait un modèle de co-gestion tripartite, entre la Ville de Paris, l'État et des associations, dont à nouveau Utopia 56. Il était ensuite annoncé comme un lieu proposant aussi un accueil « inconditionnel » pour toutes personnes en situation de rue. Pourtant, si l'on s'intéresse à d'autres aspects du CPA, celui-ci semble davantage se rapprocher d'un autre modèle de centre d'accueil que de celui de la Linière. En effet, son fonctionnement est similaire en de nombreux points à celui du centre d'accueil provisoire (CAP) de Calais. Ouvert en janvier 2016 par l'État, ce dernier se compose d'une multitude de conteneurs permettant d'abriter temporairement 1 500 personnes et est géré par une association professionnelle, la Vie Active, employée par l'État. L'entrée dans le centre est contrôlée et sécurisée par un dispositif biométrique, mais tout autour s'entassent les centaines d'abris de fortune de la « Jungle de Calais » où survivent près de 6 000 candidat-es à l'exil (Keiser & Lainé, 2017). Yasmine Bouagga analyse le CAP comme « l'antithèse » du modèle d'accueil de Grande-Synthe : « le camp humanitaire de la Linière est un lieu ouvert et vivant : « *On ne voulait pas que le camp participe d'une politique générale de containment* », explique un chargé de mission de MSF. La position est partagée par le maire : il

⁴⁶⁵ Pour Amalle Guallèze, architecte spécialisée dans la construction et la gestion de camps de réfugié-es, ces modalités d'organisations - absence d'un réel contrôle à l'entrée du camp, liberté d'occupation des lieux de vie et des *shelters* indifféremment des origines ethniques, interdiction de toute activité économique des migrant-es - ont empêché le bon fonctionnement du camp et ont contribué à la montée des tensions en son sein (Guallèze, 2018).

s'agit de garantir un accueil inconditionnel pour l'ensemble des personnes, indépendamment de leur situation administrative, et de se démarquer de l'approche sécuritaire » (Bouagga, 2017 : 20). Le CPA de la Porte de la Chapelle ne garantissait pas un accueil aussi inconditionnel que le camp de la Linière, car l'enregistrement administratif des personnes y était obligatoire et aboutissait notamment à l'enclenchement des procédures Dublin (Macé, 2017). Un fonctionnement qui lui a valu l'étiquette de « centre de tri », décernée par de nombreuses associations, comme nous avons pu le voir au chapitre précédent. Comme au CAP, l'accueil y était conçu comme « temporaire », quand aucune limite temporelle précise n'était fixée au départ lors de l'inauguration de la Linière. À Paris, il était question d'un accueil organisé avant tout par des pouvoirs publics, ne laissant pas de place aux initiatives des migrants à l'intérieur du dispositif et encore moins dans la gouvernance de celui-ci. Comme nous l'avons détaillé précédemment, le CPA possédait enfin un important dispositif de sécurité et de surveillance et voyait se former à ses alentours de nombreux campements précaires, régulièrement chassés par les forces de l'ordre (GISTI, 2017b). C'est bien le camp de la Linière que la Ville de Paris cite pourtant comme source d'inspiration pour le CPA, ne faisant aucune mention du CAP, alors que ces deux modèles co-existent au moment où Dominique Versini se rend dans la région en 2016, passant sous silence les nombreux problèmes que rencontre l'initiative de Grande-Synthe⁴⁶⁶. En mentionnant le camp de la Linière, la municipalité revendique une future filiation entre son dispositif et le modèle humanitaire - et humaniste - de Grande-Synthe, construit par un maire à gauche de l'échiquier politique. Une image toute opposée à celle du CAP de Calais, co-géré par une administration locale politiquement à droite et ouvertement hostile à l'accueil des populations migrantes (Le Monde, 2017). Ce supposé transfert vis-à-vis de Grande-Synthe permet alors à la Ville de tenir un autre discours sur « l'accueil » que l'approche sécuritaire souvent proposée par l'État, et donc de construire son image de « ville-refuge » protectrice. La Ville présente également souvent le CPA comme une initiative proprement municipale, comme le « symbole » de sa politique de réception, effaçant quelque peu au passage l'implication de l'État dans ce dispositif. S'inscrire dans les pas de Damien Carême qui a initié le camp de la Linière sans l'aide de l'État au départ permet également de renforcer cette image volontariste de la capitale, capable de gouverner cet enjeu sur son territoire et de se détacher un tant soit peu de l'État.

L'Allemagne constitue une seconde source d'inspiration régulièrement citée par l'équipe exécutive parisienne lors de la construction de sa politique municipale de gestion des personnes exilées. Dominique Versini, à nouveau, s'est régulièrement rendue en terre allemande pour étudier leurs systèmes de réception, et tout particulièrement leurs différents centres d'accueil, afin de penser le dispositif du CPA. En juin 2016, elle part à Munich et dans les « camps de réfugiés » de la Sarre pendant 10 jours « pour recenser les bonnes pratiques des élus et des associations humanitaires pour

⁴⁶⁶ Dans son observation du camp de la Linière, Yasmine Bouagga rapporte en effet l'importante insertion des réseaux de passeurs au sein du camp, produisant notamment une éviction de certains publics comme les Afghanes et les Soudanaises; l'échec des dispositifs de concertation entre habitant-es et associations; la dégradation des conditions de réception - suroccupation, insalubrité; ainsi que l'accroissement des violences, en particulier envers les femmes et les mineur-es (Bouagga, 2017).

l'accueil des réfugiés » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2016d; Ville de Paris, 2018b). Puis en février 2017, elle se rend à Berlin et déclare un peu plus tard au conseil municipal du mois de juillet : « [nous continuerons] à faire en sorte que les gens soient accueillis dans de bonnes conditions, comme ce que j'ai vu à Berlin la semaine dernière, lorsque j'étais au congrès des maires sur les réfugiés, où je représentais la Maire et où j'ai vu ce que c'est qu'un pays qui mène une vraie politique d'accueil dans de bonnes conditions, avec aucun campement de rue nulle part. Voilà. Donc, j'espère que l'on arrivera à cela » (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017b). Ce congrès était le second d'une série de trois « *working conferences* » - une appellation qui souligne la volonté des organisateurs de travailler concrètement sur les « pratiques » - organisées dans le cadre du *Partnership of the Urban Agenda for the EU on the inclusion of migrants and refugees*. Ce « partenariat » regroupe des municipalités, des États, la Commission européenne ainsi que des représentants de la société civile, afin de développer et promouvoir différentes voies d'accueil et d'intégration des personnes migrantes au sein des villes européennes. La première *working conference* avait eu lieu à Amsterdam en novembre 2016 et portait sur les questions de « logement et de réception des migrantes et des réfugiés », et la troisième a présenté des expériences de demandeur-euses d'asile et de réfugié-es, également à Amsterdam, en mai 2017 (Commission européenne, 2017). Les témoignages de Dominique Versini sur ces temps de visite en Allemagne soulignent comme ce voisin du nord est alors pris pour un exemple, un modèle « d'accueil » à suivre. Une image de la nation allemande en partie construite suite à l'annonce d'Angela Merkel d'ouvrir ses frontières en 2015, accompagnée de son désormais célèbre « *Wir schaffen das* – « nous y arriverons » : 1,2 millions de demandeur-ses d'asile ont alors été reçu-es en Allemagne entre 2015 et 2016. La chancelière estime avoir agi « avec humanité » (Wieder, 2020). Ce n'est donc pas non plus sans raison que la Ville de Paris revendique s'être inspirée des expériences allemandes pour construire sa propre politique « d'accueil » : « [le CPA] est un modèle que j'étais allée étudier en Allemagne et qui fonctionnait bien à partir du moment où la fluidité fonctionnait » explique Dominique Versini (Conseil municipal et départemental de Paris, 2018b). En effet, les dispositifs d'action publique, en tant qu'instruments de gouvernement, ne sont pas « des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles [mais] au contraire [sont] porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascoumes & Le Galès, 2005b : 13). Le fait d'avoir choisi de transférer des pratiques et des modèles de réception venus d'Allemagne ou de Grande-Synthe, et non pas de Grèce ou de Calais par exemple, n'est pas un geste neutre. Malgré tous ses problèmes, le camp de la Linière symbolise le volontarisme politique d'une municipalité marquée à gauche et constitue un exemple d'action publique humaniste et militante, en y accolant les noms de MSF et Utopia 56. L'Allemagne, également reconnue pour son courage politique, a longtemps été l'exemple à suivre en Europe (Boy, 2015; Le Blond, 2016; Le Monde, 2015), passant sous silence les déséquilibres et la violence de son système de gestion des demandeur-euses d'asile (La Croix, 2017; Steinhilper & Hinger, 2017). Bien que d'importants dispositifs de réception aient pu être mis en place et offrir une protection à plusieurs milliers de

personnes en Grèce - et dans une moindre mesure à Calais -, ces lieux ont surtout été médiatisés pour les mauvaises conditions d'accueil proposées aux populations exilées et pour les violences rencontrées par ces dernières (CNCDDH, 2016; Davies et al., 2017; Dhesi et al., 2018; Oxfam, 2016; Ronteix, 2016). Se revendiquer de ces modèles n'aurait pas alors eu le même effet en termes de stratégie communicationnelle. Pour autant, une transposition parfaite de ces modèles du nord à Paris n'a pas véritablement eu lieu. Bien que des représentant-es de la Ville de Paris se soient rendu-es dans ces municipalités pour observer leurs structures de réception, il ne nous est pas possible d'affirmer que cette institution ait activement « appris » des choses de ses homologues du nord. Comme le soulignent Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger à propos des transferts de politique, « d'une part, il est particulièrement difficile d'administrer la preuve que l'apprentissage a eu lieu, d'autre part, le caractère aléatoire, tâtonnant, des processus d'apprentissage n'est pas forcément pris en compte » dans la plupart des travaux sur les PTS (Dumoulin & Saurugger, 2010 : 16).

Enfin, la circulation des « bonnes pratiques » ne se fait pas que dans un sens : tout comme la Ville de Paris s'est rendue dans d'autres municipalités pour observer leurs systèmes de réception, elle a également cherché à diffuser son propre modèle. Par exemple, l'exécutif parisien a invité plusieurs délégations internationales à visiter le CPA de la Porte de la Chapelle, à l'instar de Manuela Carmena, maire de Madrid, qui s'est rendue sur place en septembre 2016 quelque temps avant l'ouverture du centre (Beaulieu, 2016). Cette volonté de diffusion des « bonnes pratiques » parisiennes se perçoit également à travers la participation de la Ville aux deux rapports de l'OCDE - *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees* (OCDE, 2018a) et *Local inclusion of Migrants and Refugees, A gateway to existing ideas, resources and capacities for cities across the world* (OCDE, 2020) - qui ont pour objectif de favoriser un « partage de bonnes pratiques entre les villes » - « *sharing good practices across cities* » (OCDE, 2018a : 37).

1.2.2. Barcelone et la logique « *city-to-city* »

À l'instar de la capitale française, l'*Ajuntament* de Barcelone joue la carte de l'international et de la solidarité interurbaine pour structurer sa politique municipale de réception des personnes migrantes. La municipalité catalane a également multiplié les rencontres et les visites dans d'autres villes européennes pour s'inspirer de leurs expériences et diffuser ses propres modalités d'action publique, mais elle se distingue cependant par sa stratégie dite « *city-to-city* ». Celle-ci est annoncée comme ayant des objectifs pratiques en termes d'organisation de "l'accueil" des personnes exilées à l'échelle municipale, mais nous verrons que ses implications relèvent bien davantage du plaidoyer politique que de la construction d'action publique.

Dans le rapport issu du Forum international sur la réception et l'intégration des réfugiés au sein de l'UE qui s'est tenu à Barcelone en mai 2016, l'*Ajuntament* et DiploCat insistent sur l'importance des « échanges » entre les villes pour construire une réponse locale au défi migratoire contemporain : « *The exchange of knowledge from all over europe can make this [local] response*

efficient » (International Forum on Reception and Integration of Refugees in the EU, 2016). Pour construire sa politique de gestion des personnes exilées, la capitale catalane a envoyé des représentant-es en Autriche, et tout particulièrement à Vienne (Escribano, 2015), une ville qui a dû faire face à d'importantes arrivées de personnes en quête de refuge dès 2015. Vienne a notamment cherché à étendre ses services municipaux à destination de ces publics, et cela dans un contexte de rejet de l'immigration par le gouvernement autrichien : quand ce dernier fermait ses frontières avec la Hongrie et l'Italie (Ridet & Gauquelin, 2016), le maire de Vienne rejoignait le réseau européen Solidarity Cities. Un exemple à suivre pour la ville de Barcelone qui se trouvait également dans une situation d'opposition vis-à-vis du gouvernement central espagnol, peu enclin à favoriser l'arrivée des personnes en demande d'asile et réfugiées. Des membres de l'équipe municipale se rendent ensuite également en Allemagne, notamment à Munich et à Leipzig. Dans une interview, le responsable de la mise en œuvre du plan *Barcelona Ciutat Refugi* témoigne de ce transfert de connaissances et de pratiques, importées depuis l'Allemagne : « *We've also emulated projects which work in other places, in Germany for instance, where the culture of reception goes back further and is better than here.* » (Ajuntament de Barcelona, 2019e). Cette déclaration est particulièrement intéressante en ce qu'elle témoigne de l'image positive de l'Allemagne, en tant que pays avec une véritable « culture d'accueil ». Comme dans le cas de la Ville de Paris, le fait de mettre en avant l'Allemagne comme source d'inspiration, comme exemple à suivre pour construire sa propre politique publique n'est pas un geste anodin. L'Allemagne, en tant que « modèle d'accueil », fonctionne comme une caution, une source fiable pour les équipes municipales qui doivent légitimer leur projet de « ville-refuge ».

La municipalité est restée cependant assez discrète sur cette question comparativement à Paris, et a choisi d'insister davantage dans ses communications sur la diffusion de ses propres pratiques. Cela peut s'expliquer en raison de l'importante spécificité des dispositifs barcelonais que sont le SAIER et le programme Nausica. Ces deux structures ont été créées par la municipalité, en étroite collaboration avec les associations locales, et ne semblent pas avoir été empruntées à d'autres villes - du moins il n'en est jamais fait mention et nous n'avons pas connaissance de modèles s'en rapprochant. Le CPA parisien, bien qu'également spécifique à la ville de Paris, est comparable à bien d'autres expériences passées ou contemporaines, comme nous avons pu le voir, et constitue ainsi un dispositif moins « novateur » et donc moins valorisable en termes de communication. L'*Ajuntament* de Barcelone a donc multiplié les occasions de transmettre ses savoirs et de promouvoir son modèle d'accueil, en participant à la réalisation de rapports de l'OCDE comme nous l'avons souligné précédemment (OCDE, 2018a, 2018b, 2020), mais aussi lors de réunions et de sommets internationaux, comme en février 2017 lors d'une réunion de villes avec la Commission européenne à Amsterdam (Ajuntament de Barcelona, 2017b). La municipalité s'est également tournée vers les villes alentour pour essayer son modèle comme le souligne cet extrait d'un communiqué de l'*Ajuntament* : « *Since the programme [Nausica] was set up, Barcelona City Council has shared it with various other municipalities. Cities such as Valencia, Zaragoza, Sabadell, Sant Boi de Llobregat and El Prat de Llobregat are already applying it and some European cities have also set*

up similar initiatives. » (Ajuntament de Barcelona, 2018d). Des informations confirmées par plusieurs enquêtés associatifs⁴⁶⁷ qui ont témoigné avoir observé des répliques - ou des ébauches de répliques - du programme Nausica dans d'autres villes catalanes.

Dans l'axe *Action abroad* du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, la ville de Barcelone annonce la réalisation d'un programme intitulé « *City-to-city* » : « *The 'Barcelona, Refugee City' plan has implemented the 'From City to City' programme to provide assistance and expertise to specific municipal projects in cities with the densest population of refugees in transit and that receive the largest proportion of people fleeing their own countries in search of safety.* » (Ajuntament de Barcelona, 2016a). Concrètement, ce programme se fonde sur un mode d'organisation prévoyant une « coopération directe » entre les villes, sans passer par l'intermédiaire d'autres échelons de pouvoir, comme l'État. Lorsque ce dernier ne favorise pas la mise en place d'une réception adéquate des personnes exilées, ou lorsqu'il est débordé par la situation, comme cela a pu être le cas en Grèce par exemple, les villes pourraient ainsi aller chercher de l'aide directement auprès des autres municipalités membres du programme, cette aide pouvant être financière, matérielle ou même technique. Parmi les villes participant à cette initiative, on dénombre Athènes et Lesbos en Grèce, Lampedusa en Italie, Gdansk en Pologne, Hambourg en Allemagne et enfin Amsterdam aux Pays-Bas (Ajuntament de Barcelona, 2016a). C'est au printemps 2016 que l'*Ajuntament* de Barcelone a été particulièrement active concernant cette ligne d'action publique. Ada Colau annonce au mois de mars deux accords successifs de transferts avec des villes italiennes et grecques, concernant des savoirs techniques, mais aussi des personnes réfugiées. Le 15 mars 2016, elle publie le message suivant sur sa page Facebook :

« #BCNLampedusaLesbos

Nous n'allons pas continuer à attendre : si les réfugiés ne viennent pas à cause des politiques déshumanisantes de l'UE et de l'État espagnol, la ville enverra de l'aide là où elle est la plus nécessaire. Aujourd'hui, nous avons signé des accords avec le maire de Lesbos et la maire de Lampedusa. Des accords d'aide directe de ville à ville qui incluent la possibilité d'envoyer des techniciens spécialisés pour couvrir les manques que rencontrent ces municipalités » (Colau, 2016b)

Techniquement, ni même juridiquement, rien n'empêchait auparavant les municipalités de procéder à ce type d'échanges et de circulation des pratiques et des savoirs entre elles. « L'aide directe de ville à ville » annoncée ici par Ada Colau n'a en soi rien de particulièrement novateur et correspond à un transfert d'expertise technique auquel de nombreuses municipalités ont l'habitude d'avoir recours et de manière encore plus prononcée depuis les années 2010 (Béal et al., 2015). Le programme *City-to-city* est cependant intéressant ici en ce qu'il procède d'une visibilisation de ces pratiques municipales souvent discrètes et peu publicisées. De fait, il fait entrer la circulation et le transfert de savoirs et de pratiques entre les villes comme un élément constitutif du plaidoyer

⁴⁶⁷ Entretiens réalisés à Barcelone avec Patricia, employée chez CCAR, et avec Bertrand et Angela, employés chez Exil, respectivement le 25/09/2018 et le 06/09/2019.

politique de l'*Ajuntament* : dans ce témoignage d'Ada Colau, les villes ne sont pas passives - elles ne « restent pas à attendre » - et s'organisent au contraire entre elles, s'allient pour contrer les « politiques déshumanisées de l'UE et de l'État espagnol ». Le lendemain, la maire de Barcelone pousse un cran plus loin cette logique en proposant un accord de relocalisation directe, « de ville à ville », de personnes réfugiées, entre Athènes et Barcelone : « Aujourd'hui, nous avons reçu le maire d'Athènes à la mairie, avec qui nous avons adressé une demande commune au président Rajoy : dans le cadre de la stratégie « City to City », nous demandons la relocalisation directe, de ville à ville, des réfugiés » (Colau, 2016c). Certes cette demande est-elle restée lettre morte, refusée par Mariano Rajoy dans les jours qui ont suivi, mais ces deux villes avaient tout de même réfléchi à un projet abouti de relocalisation directe de personnes réfugiées entre les villes, en s'inspirant notamment d'un même projet alors en développement à Amsterdam, comme l'explique l'ancien directeur technique de la ville de Barcelone, Ramon Sanahuja, lors de notre entretien. Ce dernier rapporte qu'au début du programme *City-to-city*, la plupart des villes étaient bien peu au fait de la répartition des compétences entre les différentes échelles de pouvoir au regard de l'asile : la ville de Valence aurait ainsi proposé lors d'une réunion d'affréter un navire, d'aller directement chercher des demandeur-euses d'asile sur les îles grecques ou italiennes et de les ramener dans son port, sans bien réaliser qu'un tel processus était impossible sans l'accord de l'État. Les équipes techniques des villes alors présentes, maîtrisant davantage les aspects juridiques et pratiques de cette question, auraient ainsi réalisé tout un travail d'acculturation auprès des élu-es. Le projet de relocalisation de personnes réfugiées de Barcelone, comme celui d'Amsterdam, était fondé sur des mécanismes légaux et avait pour prérequis d'obtenir l'accord de l'État. La ville de Barcelone a vivement critiqué le rejet de sa pétition par le gouvernement central, bien que cette réaction fut parfaitement attendue. Pour Ramon Sanahuja, le programme *City-to-city* « était une action plus symbolique qu'autre chose, en disant « nous sommes des villes d'Europe, devant ce drame, nous proposons de collaborer avec l'Etat, pour résoudre ce problème » »⁴⁶⁸. Ce témoignage nous révèle le caractère fondamentalement politique de ce projet : plus qu'une institutionnalisation de pratiques d'échanges et de transferts interurbains destinés à construire et améliorer l'action publique locale des villes, le programme *City-to-city* vise essentiellement à renforcer le plaidoyer politique de ces « villes-refuges », en publicisant la solidarité entre les villes et en créant un cadre pour de nouvelles réclamations.

Paris et Barcelone ont investi la scène européenne et internationale, afin de visibiliser leurs politiques et faire entendre leurs voix : cette stratégie internationale leur permet de faire reconnaître un gouvernement urbain de l'asile et de l'immigration par des paires et des instances internationales qui, en écoutant et en recevant ces villes, soutiennent et cautionnent *a minima* leurs initiatives, leur donnent de la valeur et reconnaissent leurs existences (*politics*). Ces villes participent ainsi à un mouvement de définition du champ de « l'accueil » urbain, en tentant d'imposer leurs conceptions et leurs pratiques. Investir la scène internationale et l'espace transmunicipal permet également la

⁴⁶⁸ Entretien avec Ramon Sanahuja, réalisé en castillan en visioconférence le 13/11/2020.

circulation de savoirs et d'expériences sur la réception des populations migrantes entre les villes : ces pratiques d'échanges permettent certes aux villes d'organiser et de structurer leur gouvernement local (*policies*), mais aussi d'imposer leurs visions et leurs manières de faire, de répliquer leurs modèles et de renforcer à nouveau leur plaidoyer politique en faveur d'un nouveau rôle des villes dans ce domaine.

2. Le cas particulier des réseaux de villes : le développement d'une dynamique réticulaire éminemment politique

Dans cette seconde partie, nous souhaitons nous intéresser au cas particulier d'interactions et de solidarité transmunicipales que constituent les réseaux de villes. « L'explosion des phénomènes de circulation de savoirs » et d'expertises entre les villes précédemment décrite s'est en effet matérialisée - entre autres - par la « la multiplication des réseaux des villes » (Béal et al., 2015 : 103). Contrairement à la plupart des pratiques précédemment étudiées, les réseaux représentent des formes institutionnalisées des relations entre villes et sont conçus comme davantage durables sur le moyen ou long terme. Définir ce qu'est un réseau de villes n'a rien d'aisé étant donné l'importante pluralité de formes, d'interactions et d'objectifs que comprennent ces structures. Les échanges de savoirs et de pratiques entre villes sont un processus ancien, constitutif du pouvoir municipal qui cherche à se distinguer de l'État. À partir de la fin du XIXe siècle, ces interactions prennent davantage de poids dans les activités des villes, mais ce n'est que dans les années 1980 que l'on voit apparaître des réseaux de villes formalisés, notamment sous l'influence d'une européanisation et d'une mondialisation des échanges (Le Galès, 2002, 2011 ; Marshall, 2005). Renaud Payre propose de définir les réseaux de villes comme des « espaces de circulations », c'est-à-dire un « espace social qui repose sur des individus et les circulations de savoirs qu'ils rendent possible, mais qui pèse aussi sur les sens de ces circulations et les choix de ces individus » (Payre, 2011 : 284). Pour Maxime Huré, les réseaux « offre[nt] une scène nationale à des acteurs locaux en quête de ressources d'expertise, de légitimité, voire de domination » (Huré, 2009). Dans notre cas, cette scène peut également être internationale. En tant que niveau d'analyse, les réseaux nous apparaissent comme des objets particulièrement riches heuristiquement, car ce type d'espace « rend visibles des échanges entre villes, l'émergence de politiques publiques et l'institutionnalisation d'un « sous-secteur » d'action publique » (Huré, 2009) que constitue ici la réception des personnes exilées. Renaud Payre met ensuite en lumière la difficulté que représente le fait qu'enquêter sur les réseaux de villes : « *investigating a network is no simple matter: the centre of the network is not very accessible (either through interviews or from archives). One of the most fruitful ways in is through the member cities* »

(Payre, 2010 : 263). L'idéal est donc de pouvoir rencontrer des agents municipaux qui ont pu participer à leur création ou y jouent toujours un rôle. C'est cette stratégie de contournement que nous avons essayé de suivre, en nous entretenant avec Ramon Sanahuja à l'*Ajuntament* de Barcelone qui a activement participé à la construction du réseau de Ciudades Refugio et au commencement de Solidarity Cities, et avec une élue Europe-Ecologie les Verts (EELV) du Conseil municipal de Paris à l'origine de l'adhésion de la capitale au réseau ANVITA. Pour autant, les réseaux de villes sont restés un aspect de notre objet de recherche bien peu accessible. Hormis ces deux enquêtées précédemment mentionnées, la plupart des acteurs rencontrés n'avaient que peu, voire aucune information à nous partager sur ces initiatives, qu'ils ne mentionnaient d'ailleurs jamais spontanément en entretien. L'essentiel des matériaux mobilisés dans cette partie est ainsi principalement issu d'un travail de veille médiatique et de la littérature grise produite par les réseaux et les villes elles-mêmes.

Les réseaux de villes auxquels nous nous intéressons ici sont « des collectifs de municipalités formés autour de besoins communs » (Lacroix, 2020) vis-à-vis de « l'accueil » des personnes migrantes à l'échelle locale. Dès lors, quels sont ces "besoins communs" qui ont mené au rassemblement de ces villes ? Comment qualifier l'investissement de Paris et Barcelone dans ces réseaux ? Dans quelles mesures ces derniers leur servent-ils à élaborer leurs politiques de réception des personnes migrantes et à se construire comme des actrices légitimes du champ de l'asile et de l'immigration ?

Nous souhaitons montrer dans un premier temps que Paris et Barcelone ont cherché à participer à une dynamique réticulaire récente portant spécifiquement sur les questions d'accueil local et de migration, et qui s'est particulièrement développée depuis 2015 (Lacroix, 2020), en adoptant cependant des stratégies différentes (2.1). Nous nous intéresserons ensuite aux effets de ces réseaux, nouveaux et anciens, sur la construction et l'institutionnalisation des politiques locales de réception des exilé-es dans ces deux métropoles européennes (2.2).

2.1. Développer une dynamique réticulaire ou comment faire poids face à l'État : la création de nouveaux réseaux et le réinvestissement des anciens

Nous estimons que les événements migratoires du milieu des années 2010 et la construction médiatico-politique de la "crise des réfugiés" ont constitué un contexte propice à la mise en réseau de villes à la recherche d'une légitimité pour jouer un nouveau rôle dans la gouvernance des migrations et qui faisaient face à des oppositions plus ou moins frontales de la part de leurs gouvernements nationaux. La multiplication de réseaux de villes spécialisés sur ces problématiques matérialise l'existence d'une dynamique urbaine - *a minima* européenne, si ce n'est mondiale - qui dépasse les démarches individuelles de Barcelone et Paris (Del Biaggio et al., 2019; Furri, 2017b; Lacroix et al., 2022; Russell, 2019). Après avoir étudié 64 réseaux de villes liés aux enjeux migratoires,

Thomas Lacroix propose de distinguer deux grandes catégories : « *spontaneous networks created to confront security-oriented approaches to immigration and settlement, and 'co-opted' networks funded by international organisations.* » (Lacroix, 2021 : 2). La première - aussi appelée « *grassroots network* » - serait issue d'une dynamique *bottom-up*, via la mobilisation des autorités locales favorisées par un contexte politico-institutionnel - processus de décentralisation, développement de pratiques de diplomatie urbaine, etc. ; la seconde - « *co-opted network* » - serait issue d'une dynamique *top-down*, produite par les institutions nationales et supranationales, comme l'UE. Une distinction que nous reprendrons dans notre analyse. Il observe ensuite en Europe un mouvement relativement comparable à celui des *Sanctuary cities* aux US, qu'il qualifie de « *militant network* » ou « réseau contestataire » : « [...] *in the Mediterranean since the so-called 'migration crisis' in 2015–2016 [...] the inability of states to bring about an adequate response to the inflow of refugees from the Middle East and Africa has spurred a municipal mobilisation with the support of civil society organisations.* » (Lacroix, 2021 : 2).

Comment Paris et Barcelone ont-elles participé à cette nouvelle dynamique réticulaire ? Quelle(s) stratégie(s) d'investissement ont-elles suivies ? S'inscrivent-elles davantage dans les réseaux contestataires ou les « co-optés » ? Barcelone et Paris ont activement cherché à participer à cette dynamique : la première en créant ses propres réseaux spécialisés militants (2.1.1) ; la seconde en (ré)investissant essentiellement des réseaux généralistes, dépolitisant la question de la réception des personnes exilées (2.1.2).

2.1.1. Barcelone et les réseaux militants⁴⁶⁹

Les villes espagnoles sont fortement présentes et impliquées dans les réseaux de villes européennes. C'est particulièrement le cas pour Barcelone, la ville qui, selon l'analyse des réseaux de villes liés à la migration dans le monde réalisée par Thomas Lacroix, est la municipalité européenne qui affiche le plus grand nombre d'adhésions. Elle abrite le siège des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation des Nations Unies représentant les gouvernements locaux. Elle est également membre fondateur d'Eurocities et membre actif d'une série de réseaux financés par l'UE impliqués dans les questions de migration. Le niveau particulièrement élevé d'implication de Barcelone sur la scène internationale doit être compris dans le contexte politique spécifique de la concurrence entre la Catalogne et le gouvernement central : les municipalités catalanes ont trouvé dans ce domaine un moyen de développer leur propre agenda international distinct de celui gouvernemental (Zapata-Barrero, 2006). Les événements migratoires de 2015 ont constitué un élément supplémentaire venu alimenter les tensions entre le gouvernement catalan et celui de l'Espagne. Le gouvernement de Mariano Rajoy - *Partido Popular* - n'ayant pas été pas pro-actif dans les discussions européennes sur l'accueil des migrants, la mairie de Barcelone avait décidé de prendre

⁴⁶⁹ Une partie de cette section est issue d'un travail réalisé en collaboration avec Thomas Lacroix et Filippo Furri, intitulé *International migration and the rise of urban militant networks in the Mediterranean* (Lacroix et al., 2022).

les devants à l'automne 2015 en proposant son plan *Barcelona Ciutat Refugi*. Dans le cadre de ce plan, l'*Ajuntament* pose les bases d'une stratégie de mise en réseaux de villes que nous qualifions de militante et particulièrement pro-active. Celle-ci se développe à l'échelle nationale et internationale.

À l'échelle de l'Espagne, l'*Ajuntament* lance le réseau des *Ciudades Refugio* en 2015 lors de l'annonce de son projet de « ville-refuge » (Colau, 2015). Un an plus tard, 55 villes espagnoles s'étaient auto-proclamées « villes-refuges » (Garcés-Mascareñas & Gebhardt, 2020). Deux ans plus tard, le réseau comptait environ 25 villes, dont Madrid, Valence, Pampelune, Saragosse, Córdoba ou encore Malaga. Comme dans le cas français de l'ANVITA que nous aborderons plus loin, ce réseau de villes correspond à un modèle de militantisme interurbain, en portant des revendications politiques et d'importantes critiques face aux actions des gouvernements nationaux, voire des institutions européennes. Il constitue ainsi un « réseau contestataire » (Lacroix, 2020). À l'automne 2017, dans une intervention auprès du Parlement espagnol - *Congreso de los Diputados* -, le réseau *Ciudades Refugio* dénonçait « l'immobilisme » du gouvernement de Mariano Rajoy dans l'accueil des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es sur le sol espagnol (La Vanguardia, 2017b). À cette date-là, l'Espagne n'avait en effet reçu que 13,7% du quota de personnes migrantes qu'elle s'était engagée à recevoir dans le cadre du processus de relocalisation négocié deux ans plus tôt entre les dirigeants européens (Amnesty International France, 2017). Un second reproche émis par le réseau portait sur l'allocation des fonds européens alloués à l'Espagne pour la gestion de l'immigration sur son territoire, et particulièrement pour la gestion de la frontière sud du pays qui constitue une frontière extérieure de l'Europe. Pour la période 2014-2020, l'Espagne avait reçu 691,7 millions d'euros dans le cadre du Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure. S'est ajoutée à cela une aide d'urgence de 29,6 millions d'euros débloquée par la Commission européenne en 2018 pour aider l'Espagne au déploiement de personnel supplémentaire le long des frontières méridionales espagnoles, à l'organisation des rapatriements et des transferts depuis l'enclave de Ceuta et Melilla, et au développement des infrastructures d'accueil (Commission européenne, 2018c). Le réseau des *Ciudades Refugio* déplorait déjà en 2017, à travers la voix de l'un de ses portes-paroles, Jaume Asens, adjoint à la Maire de Barcelone, l'orientation sécuritaire et le manque de transparence dans l'utilisation de ces fonds par le gouvernement espagnol, laissant les villes financer une partie de l'accueil à l'échelle locale sur leurs fonds propres : la Mairie de Madrid a ainsi alloué environ 4,5 millions d'euros aux programmes d'aide aux réfugié-es entre 2016 et 2017, quand celle de Barcelone a attribué 1,5 millions d'euros à l'hébergement d'urgence (La Vanguardia, 2017b). N'adhérant pas à la gestion de la réception des migrant-es réalisée par le gouvernement espagnol, les villes du réseau réclamaient alors soit un changement de pratique, vers un accueil plus humaniste et solidaire, soit un transfert de compétences et de ressources - notamment des financements européens - vers l'échelle locale, afin qu'elles puissent elles-mêmes avoir les cartes en main pour organiser la réception des personnes migrantes comme elles l'entendent. Dans son bilan du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, l'*Ajuntament* déclare avoir participé à « 3 rencontres avec le réseau espagnol des villes-refuges » et « 3 rencontres avec le réseau catalan des villes-refuges » entre 2015 et 2019 (Ajuntament de

Barcelona, 2019b). En initiant ce réseau, celui-ci apparaît alors comme un exemple particulièrement illustratif du volontarisme de Barcelone de s'afficher comme « *leader* » dans ce champ naissant des politiques municipales « d'accueil » en Espagne, et constitue un outil pour trouver des alliés sur le territoire national, soutenant sa démarche.

Quand la Generalitat cherche à créer son propre réseau municipal

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un réseau de villes officiel, nous avons souhaité mettre en avant une initiative régionale : les villes catalanes déclarées « ports sûrs » - *ports segurs* en catalan. Il s'agit moins d'un réseau que d'une initiative locale interurbaine, ici impulsée par la Generalitat de Catalunya. Au printemps 2018, alors que des bateaux de sauvetage peinaient régulièrement à trouver des ports ouverts pour accueillir les migrant-es rescapé-es en mer, la Generalitat prit la décision de déclarer tous les ports des villes côtières catalanes comme « ports sûrs » où les navires pourraient venir accoster sans encombre, prenant alors le contrepied du gouvernement central. En avril 2018, la Commission interdépartementale des ports sûrs fut créée pour travailler à l'élaboration d'un programme d'accueil dans ces municipalités dont Barcelone fait partie (Generalitat de Catalunya, 2019b). Cet exemple nous semble particulièrement intéressant en ce qu'il témoigne de la volonté de l'échelon régional de se positionner également sur cet enjeu de la réception des personnes migrantes, soulignant la capacité de la Generalitat à réinterpréter ses compétences - ici la gestion des infrastructures portuaires - pour construire une politique catalane « d'accueil ». Proche des modèles de réseaux « co-optés », le réseau urbain des *ports segurs* se distingue également des autres initiatives ici mentionnées par sa création directement due à une institution politique non municipale.

À l'échelle internationale, l'*Ajuntament* s'est également montré particulièrement actif et a (co-)impulsé le lancement de plusieurs réseaux. L'un d'entre eux est le réseau Solidarity Cities. Celui-ci a été créé en 2016, à l'initiative du maire d'Athènes, afin de rassembler les villes européennes souhaitant travailler ensemble à l'accueil et l'intégration des personnes en quête de refuge sur leurs territoires. La ville de Barcelone a également activement participé à sa fondation, aux côtés de Berlin et Amsterdam (Garcés-Mascreñas & Gebhardt, 2020) et se décrit comme une « *driving force* » à l'intérieur de ce réseau (Ajuntament de Barcelona, 2016a). Réservé aux villes européennes et construit dans le cadre d'Eurocities, ce réseau entend promouvoir le « *leadership* » des municipalités dans le domaine de la réception des personnes réfugiées et en demande d'asile et développer la coopération directe « *city-to-city* » dans ce domaine (Solidarity Cities, 2017a). Cinq ans plus tard, le réseau compte plus de 25 villes membres, dont des villes comme Gdansk et Vienne qui se placent, à

l'instar de Barcelone, en opposition vis-à-vis de leurs gouvernements nationaux. Ce réseau constitue un cas assez particulier, sa forme le rapprochant des réseaux co-optés et ses ambitions municipalistes et critiques face aux gouvernements centraux le rapprochant des réseaux contestataires.

Un second réseau international fortement impulsé par l'*Ajuntament* de Barcelone est celui des Fearless Cities - ou Ciudades sin miedo en castillan. Les Fearless Cities se décrivent avant tout comme un « réseau municipaliste » : « *an informal global movement of activists, organizations, councilors and mayors that are working to radicalize democracy, feminize politics and drive the transition to an economy that cares for people and our environment* » (Fearless Cities, 2018). Le principal mode de fonctionnement du réseau est d'organiser des événements et des conférences sur plusieurs jours dans une municipalité, pour s'attaquer aux problèmes comme « la spéculation des logements, l'immigration, le changement climatique et la réduction de la pauvreté » (Pisarello et al., 2018 : 114), en affirmant un pouvoir transformatif des villes fondé sur les liens de solidarité et le développement de nouveaux imaginaires. Le propos du réseau est donc plus généraliste que celui de Solidarity Cities par exemple, mais la question de la réception municipale des personnes en quête de refuge y occupe une place importante : un chapitre entier du guide des Fearless Cities édité en 2018 porte sur les « villes-refuges » (Pisarello et al., 2018 : 183-193). Le premier sommet du réseau a eu lieu à Barcelone, organisé par le parti d'Ada Colau Barcelona en Comú, et a rassemblé plus de 700 participants officiels. Pour Óscar García Agustín and Martin Bak Jørgensen, les Fearless Cities constituent ainsi un exemple d'élargissement - tant organisationnel, géographique que thématique - de la dynamique municipaliste lancée par l'*Ajuntament* de Barcelone en 2015 avec le réseau des *Ciudades refugio* (Agustín & Jørgensen, 2019).

Au regard de ce panorama, nous pouvons conclure que la ville de Barcelone s'est considérablement investie dans des réseaux de villes - qu'elle a parfois initiés ou co-crés - pour s'entourer de municipalités solidaires dans ces enjeux de réception et de gestion des populations exilées, et cela tant à l'échelle régionale, nationale qu'europpéenne. Même si à l'instar de Paris, Barcelone a également réinvesti des adhésions anciennes à des réseaux plus généralistes - comme celui des Cités interculturelles⁴⁷⁰ - dans le cadre de son projet de « ville-refuge », sa stratégie se caractérise avant tout par la mobilisation de réseaux spécialisés sur les questions migratoires et d'asile et ouvertement « contestataires » (Lacroix, 2020) - *red de Ciudades refugio*, « *ports segurs* », ou encore les Fearless Cities. La capitale catalane s'est notamment montrée bien plus active que la Ville de Paris pour développer et participer à cette dynamique réticulaire transmunicipale des « villes-refuges » en Europe.

⁴⁷⁰ Créé en 2007 dans le cadre d'un programme du Conseil de l'Europe, ce réseau accompagne ses villes membres dans l'évaluation de leurs politiques et la mise en œuvre d'une approche interculturelle, qui se caractérise par la valorisation de la diversité et des échanges entre différentes cultures au sein des sociétés urbaines (Cités Interculturelles, s. d.). Comme le rappelle Ricard Zapata-Barrero, « Barcelone a été une des premières villes européennes à adopter officiellement le prisme interculturel - en 1997 - avant même que le Conseil de l'Europe ne lance le programme Cités Interculturelles dix ans plus tard, en 2008 », faisant d'elle désormais une « leader international dans ce domaine » (Zapata-Barrero, 2017).

2.1.2. Affiliations de la Ville de Paris : un engagement économe et dépolitisé⁴⁷¹

À l'instar de Barcelone, Paris se positionne rapidement sur la question des réseaux de villes dès l'automne 2015. Dans son plan de mobilisation de la communauté de Paris, l'équipe municipale entend mener « une participation active au réseau des villes refuges » (Ville de Paris, 2015 : 4). Lors de sa visite à Grande-Synthe, Dominique Versini déclare vouloir « créer pour cela une plateforme d'échanges des bonnes pratiques, qui sera aussi ouverte aux autres collectivités – françaises et étrangères – mobilisées sur ce sujet [de l'accueil des réfugiés] » (Ville de Paris, 2016b). Trois ans plus tard, la Ville détaille dans son bilan avoir « participé au développement et à l'activité des réseaux de villes accueillantes en France, favorisant l'échange de bonnes pratiques en vue de développer des conditions d'accueil décentes au niveau local et d'unir ses forces pour parler d'une voix auprès des instances de décision nationales, européennes et internationales » (Ville de Paris, 2019c : 62). Quelles formes a prises cette participation ? Il serait difficile d'indiquer un nombre précis de réseaux auxquels la Ville participe pour répondre aux enjeux migratoires locaux, de multiples sujets - urbanisme, écologie, culture, etc. - pouvant être abordés en même temps dans de nombreux réseaux. Nous pouvons cependant distinguer cinq réseaux auxquels la Ville adhère et qui interviennent spécifiquement dans le secteur de l'accueil et de l'intégration : le réseau de villes refuges des écrivains menacés (ICORN), Cités interculturelles du Conseil de l'Europe, le groupe de travail « migration et intégration » du réseau Eurocities, les 100 Resilient Cities, ainsi que l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA). À travers l'étude de ces réseaux, nous souhaitons mettre en lumière deux caractéristiques de l'investissement à l'international de la Ville de Paris : un investissement à moindre coût ; et nettement dépolitisé.

L'investissement à moindre coût de la Ville de Paris au sein des réseaux de villes traitant des enjeux de réception des personnes exilées se perçoit par exemple à travers sa mobilisation du réseau ICORN. Ce réseau soutient et défend des artistes censuré-es et persécuté-es en raison de leurs activités culturelles. Il regroupe des villes européennes et d'autres continents. Depuis son adhésion en 2011, la Ville de Paris a offert un refuge⁴⁷² à trois artistes étrangers⁴⁷³. En 2016, elle a accueilli l'assemblée mondiale de l'ICORN. La participation à ce réseau date donc d'avant les changements migratoires du milieu des années 2010 et la formalisation du statut de « ville-refuge » de la Ville de Paris. Elle représente néanmoins un outil symbolique particulièrement utile pour affirmer l'engagement de Paris en faveur des droits fondamentaux et construire son image de ville

⁴⁷¹ Cette section est en grande partie issue d'un travail commun rédigé avec Laura Bonn, doctorante en science politique à l'Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, destiné à paraître dans l'ouvrage collectif *Villes européennes, réseaux de villes et accueil des exilés* (Bonn & Hombert, s. d.).

⁴⁷² Concrètement, cela passe par l'organisation de la réception de l'artiste, la mise à disposition d'un logement, l'allocation d'une bourse, l'accompagnement de l'artiste par un « *City of Refuge coordinator* » et enfin la facilitation de l'intégration artistique et sociale de la personne (ICORN, s. d.).

⁴⁷³ Abdul Hakim Hashemi Hamidi (afghan), Mana Neyestani (iranien) et Najati Tayar (syrien).

« accueillante » et « protectrice », des membres de l'équipe municipale mentionnant régulièrement ce réseau lors des débats du Conseil municipal par exemple (Conseil municipal et départemental de Paris, 2016a, 2016b, 2017a). Ici, la Ville n'a alors pas eu à prendre un nouvel engagement, mais simplement à réactualiser une ressource ancienne. Il en va de même avec réseau Eurocities et son groupe de travail « migration et intégration » auquel Paris a adhéré bien avant 2015 et son projet de « ville-refuge ». La Ville mobilise cette adhésion ancienne à ce réseau dans ces discours publics pour matérialiser son investissement auprès de réseaux de villes traitant des enjeux d'accueil et d'intégration des personnes migrantes (Ville de Paris, 2019c), lui servant ainsi d'outils de communication à moindre coût pour appuyer son projet « d'accueil ». Cependant, les propos de nos enquêtés nous amènent à questionner l'investissement concret de Paris dans ce réseau, et plus particulièrement dans ce groupe de travail, comparativement à d'autres villes françaises telles que Nantes (Flamant, 2017). Selon un employé à la Ville de Paris⁴⁷⁴, les acteurs politiques parisiens avaient envisagé de supprimer l'adhésion au réseau Eurocities, dans une optique de restriction budgétaire et parce qu'ils n'en voyaient pas nécessairement l'utilité.

Le caractère dépolitisé de la stratégie de la municipalité vis-à-vis des réseaux de villes se perçoit ensuite à travers le fait qu'elle s'est essentiellement tournée vers des réseaux généralistes et co-optés dans le cadre de son projet de « ville-refuge ». Deux adhésions exemplifient cela : le réseau des Cités interculturelles ; et celui des 100 Resilient Cities. En 2016, le Conseil de Paris vote l'adhésion au réseau des Cités interculturelles. Selon Patrick Klugman, adjoint à la Maire de Paris en charge des relations internationales, la participation à ce réseau permet de communiquer sur la politique « d'accueil » parisienne à l'échelle européenne, « de faire un diagnostic sur notre situation [celle de Paris] et, d'autre part, la mise à disposition d'outils et d'expertise du Conseil de l'Europe », ce réseau interurbain étant rattaché à cette institution européenne (Conseil municipal et départemental de Paris, 2016b) et donc « co-opté ». Suite à la proposition du groupe écologiste du Conseil de Paris, ce dernier a mis en place une mission d'information et d'évaluation (MIE) sur les politiques « interculturelles » parisiennes, en s'appuyant sur ce réseau. La directrice et un consultant du programme Cités interculturelles ont été auditionnés par les membres de la MIE, tout comme la commissaire à l'immigration de la Ville de Barcelone, Lola Lopez, reconnue pour sa politique interculturelle (Conseil municipal et départemental de Paris, 2017c). Pour le groupe écologiste, qui présidait notamment la MIE, l'évaluation devait permettre de construire une « ville accueillante et solidaire » dans le contexte des attentats terroristes de 2015 et de la montée des discours xénophobes (Groupe écologiste de Paris, 2017). Le rapport insiste ainsi longuement sur « la longue histoire » de Paris, en tant qu'espace de « brassage des cultures diverses », toute une section étant notamment intitulée « Paris, ville refuge ». À l'instar du réseau ICORN, celui des Cités interculturelles permet à la Ville de Paris d'inscrire la capitale française dans le mouvement des « villes-refuges » européennes tout en dépolitisant relativement la question, en favorisant l'angle de la culture.

⁴⁷⁴ Témoignage reçu par Laura Bonn, dans le cadre de ses recherches doctorales, en 2017.

Il en va de même pour le réseau des 100 Resilient Cities qui propose quant à lui l'angle de la résilience. Créé par la fondation Rockefeller en 2013, ce réseau - les 100 RC - a pour ambition « d'aider les villes du monde à devenir plus résilientes face aux grands chocs et aux stress qu'elles affrontent au quotidien » (Ville de Paris, 2019d). Il comprend de nombreuses capitales et des métropoles de premier rang sur la scène mondiale, telles que New York, Bangkok, Rio de Janeiro ou encore Londres. Paris a rejoint ses rangs en 2016, créant au passage un poste de Haut responsable de la Résilience à la Ville de Paris. L'objectif était de « répondre aux vulnérabilités de résilience de tous les résidents d'une ville, avec un accent particulier mis sur les populations à faibles revenus ou vulnérables » (Ville de Paris, 2016a). En 2016, lors de leur adhésion au réseau, les villes pouvaient inscrire leurs ambitions de résilience dans différents « *challenges* » thématiques et rejoindre ainsi des « *working groups* » par exemple sur l'eau, la transition écologique, les transports, mais aussi « les personnes déplacées et les migrants »⁴⁷⁵. À l'instar d'Athènes, Paris s'était inscrite dans ce dernier groupe de travail, mais pas Barcelone. Dans le cadre de son adhésion aux 100 RC, Paris a produit une « stratégie de résilience » en 2019. Détaillée sur une centaine de pages et divisée en trois piliers, elle aborde la question des migrations à travers un « focus » intitulé « Adapter le projet urbain au défi des migrations » et propose une approche « transversale » fondée sur « la convivialité à l'échelle locale [...], l'urbanisme transitoire [...] et la promotion du troc » pour faire face à la « crise migratoire » (Ville de Paris, 2019d : 65). Celle-ci est régulièrement mentionnée tout au long du document, au même titre que la « crise climatique », comme un problème présent et à venir structurel majeur auquel les villes sont confrontées. Ces éléments soulignent le cadrage (Spencer, 2022) particulièrement positif du « défi des migrations » offert par ce réseau, qui permet ainsi à la Ville de Paris de se positionner sur la scène internationale sur ces enjeux, sans s'inscrire dans la confrontation vis-à-vis de l'État ou de l'UE. À l'instar de la culture dans les réseaux ICORN ou des Cités interculturelles, l'argument de la résilience semble ici jouer une fonction dépolitisante et déconflictualisante des enjeux d'asile et d'immigration.

Nous souhaitons cependant attirer l'attention un dernier temps sur un cas particulier : l'adhésion de la Ville de Paris à l'Association nationale des villes et des territoires accueillants (ANVITA). À l'échelle nationale, l'ANVITA apparaît comme l'un des seuls réseaux de villes françaises spécialisés sur les questions de réception des personnes exilées. En mars 2018 a lieu à Grande-Synthe la Convention Nationale sur les Migrations où est présentée l'idée d'un réseau de villes et de territoires français sur cet enjeu. Sous l'impulsion du maire EELV de Grande-Synthe, Damien Carême, l'ANVITA voit le jour quelques mois plus tard, en septembre 2018, avec au départ à son bord 9 villes et 3 élu-es. Le réseau rassemble désormais une soixantaine de « collectivités territoriales, groupements de collectivités et [une cinquantaine] élu-es »⁴⁷⁶ qui œuvrent pour des

⁴⁷⁵ Depuis, l'organisation du réseau a changé et il ne nous est plus possible d'observer la liste de ces thématiques et la répartition des villes associées.

⁴⁷⁶ Une des spécificités de ce réseau est que des élu-es - maires, parlementaires, etc. - peuvent en effet adhérer au réseau à titre individuel et non au titre du territoire qu'ils ou elles représentent.

politiques d'accueil inconditionnelles incluant les publics exilés, et pour l'hospitalité sur leurs territoires » (ANVITA, 2022b). Le ton de ce réseau est ainsi nettement plus politisé que celui des réseaux précédemment cités et mobilisés dans le projet parisien de « ville-refuge ». Au printemps 2019, le Conseil de Paris vote l'adhésion de la Ville de Paris à l'ANVITA, faisant suite à un vœu à nouveau émis par le groupe EELV, comme dans le cas des Cités interculturelles. Cette adhésion fait figure d'exception par rapport aux autres réseaux de villes que Paris a investis. La municipalité précise que cette adhésion a pour objectif : « la mise en commun et les échanges en matière de politiques municipales d'accueil ; l'accompagnement et la mise en relation des élus souhaitant accueillir, par la mise à disposition d'outils et la diffusion de bonnes pratiques ; la mobilisation des élus sur des positionnements politiques communs autour des enjeux liés aux migrations » (Hidalgo, 2019). L'adhésion à ce réseau lui permet de s'inscrire publiquement dans le champ des « villes-refuges » françaises, mais avec une discrétion certaine cependant, comme nous allons le voir dans le dernier temps de ce chapitre.

Dans le cadre de son engagement en faveur de l'accueil des populations exilées, la Ville de Paris s'est ainsi appuyée sur différents réseaux de villes pour construire sa stratégie internationale et se placer au cœur des échanges transmunicipaux. Elle a alors mobilisé des adhésions anciennes et en a contracté de nouvelles, mais de manière générale, elle s'inscrit essentiellement dans des réseaux plus généralistes et moins ouvertement contestataires que ceux auxquels participe Barcelone, l'ANVITA faisant quelque peu figure d'exception. Ces choix d'adhésion soulignent alors un moindre investissement pour participer et développer cette dynamique réticulaire inter-urbaine des « villes-refuges », mais aussi un positionnement plus dépolitisé des enjeux « d'accueil » et moins conflictuel vis-à-vis des États.

L'ensemble de ces éléments nous permet de mettre en lumière l'ambition commune de Barcelone et Paris de s'investir dans la dynamique réticulaire des « villes-refuges » qui s'est particulièrement développée ces dernières années. L'enjeu pour elles est de se positionner dans ce mouvement politique transmunicipal, voire de participer à sa construction. Leurs stratégies diffèrent cependant, l'*Ajuntament* étant à l'initiative de plusieurs réseaux, dont certains ouvertement contestataires, quand la Ville de Paris a davantage réactivé des réseaux anciens et s'est majoritairement tournée vers des structures co-optées. Une différence qui peut s'expliquer par le parcours des représentant-es des équipes municipales. Comme précisé précédemment, plusieurs membres de l'*Ajuntament* de Barcelone, dont la maire elle-même, sont issus de milieux militants et associatifs, et ont dès lors gardé une proximité avec ces sphères, dont ils ont importé différentes pratiques de travail (Eizaguirre et al., 2017 ; Nicolas & Ramírez Blanco, 2018), ce qui n'est pas le cas de la Ville de Paris. L'investissement de l'*Ajuntament* au sein de *grassroots networks* nettement militants s'inscrit également dans le cadre plus large des enjeux de diplomatie des villes et de néo-municipalisme en Europe, qui réclament une plus grande autonomie de l'échelon municipal et le développement de mécanismes de solidarité entre les villes (Agustín & Jørgensen, 2019 ; Furri, 2017 ; Russell, 2019). En

proposant de créer des réseaux fondés sur la « solidarité » entre les villes « accueillantes » et en s'opposant à la gestion étatique de la réception des personnes exilées, les initiatives impulsées par la ville de Barcelone constituent une forme de « *newly-politicised and radical-reformist orientation towards the (local) state, in imagining new institutional formations that embody urban rather than state logics* » (Thompson, 2021 : 318). Le fait que la Ville de Paris apparaisse moins ouvertement mobilisée dans ces dynamiques de revendication d'autonomie des villes peut ainsi éclairer sa stratégie de réactivation de réseaux anciens et sa préférence pour des structures co-optées qui lui offrent une position moins conflictuelle vis-à-vis de l'État.

2.2. Les effets des réseaux : pratiques ou symboliques ?

Nous souhaitons nous intéresser dans un dernier temps aux effets de ces réseaux, nouveaux et anciens, sur la construction des politiques locales de gestion des exilé-es dans ces deux métropoles européennes. Dans un contexte où les villes n'ont que peu de compétences pour agir sur ce sujet, se mettre en réseau est une manière de faire poids face aux États et à l'UE, en montrant que les ambitions « d'accueil » à l'échelle locale ne sont pas le fait de quelques municipalités isolées, mais constituent une véritable dynamique nationale, voire européenne. Pour Tiziana Caponio comme pour Barbara Oomen, les réseaux de villes remplissent avant tout une fonction symbolique, en tant qu'outils de légitimation politique et de construction d'identité, positionnant les villes dans le paysage politique (Caponio, 2018 ; Oomen, 2020). Les réseaux fonctionnent avant tout comme des espaces de plaidoyer où visibiliser les initiatives des villes et promouvoir un nouveau rôle de l'échelon local, en critiquant plus ou moins ouvertement l'approche stato-centrée des politiques publiques. Barbara Oomen ajoute tout de même deux autres fonctions aux réseaux : instrumentale et de production de normes – « *jurisgenerative* ». Le partage de connaissances, l'identification de « bonnes pratiques » ou la recherche de financement participent de la fonction instrumentale. La production de normes se perçoit quant à elle via la définition d'objectifs et de cadres par les villes elles-mêmes ou l'élaboration de déclarations d'intention et de plaidoyer (Oomen, 2020 : 19). Quelles fonctions des réseaux Paris et Barcelone ont-elles donc mobilisées pour construire leurs politiques municipales « d'accueil » et la faire advenir comme un nouveau domaine légitime d'action publique locale ? Bien que la recherche de ressources symboliques semble avoir nettement dominé, des nuances se dessinent dans leurs démarches, Paris priorisant une visée avant tout diplomatique et mesurée (2.2.1), quand Barcelone s'inscrit dans une démarche bien plus politisée et partisane (2.2.2).

2.2.1. Le discret investissement de Paris dans les réseaux de villes : une ambition diplomatique⁴⁷⁷

Nous avons vu précédemment que dans le cadre de sa politique municipale de gestion des personnes exilées, la Ville de Paris s'était appuyée sur différents réseaux de villes, qu'il s'agisse d'adhésions anciennes ou bien nouvelles. Ces réseaux étaient pour la plupart dits « généralistes », mais abordaient tous de manière plus ou moins directe la question des enjeux migratoires et d'asile à l'échelle locale. Quels rôles ont-ils alors pu jouer sur la démarche de Paris en tant que « ville refuge » ?

Tout d'abord, en termes de construction de l'action publique locale, il nous est impossible de conclure quant à l'utilité de ces réseaux et cela pour deux raisons principales. Un premier indice nous vient du fait qu'aucun·e enquêté·e, même parmi les technicien·nes de la Ville de Paris, n'a jamais mentionné spontanément ces réseaux en entretien. Puis lorsque j'interrogeais ces personnes précisément sur cet aspect de la politique de la Ville, elles semblaient toujours très peu informées et reconnaissaient même ne pas du tout connaître la plupart de ces réseaux. Plusieurs de nos enquêté·es étaient pourtant au cœur des échanges entre les différents acteurs de la réception des personnes migrantes à Paris, à l'interface entre élu·es, associations et habitant·es, et ont activement participé à l'élaboration de l'action publique municipale dans ce domaine entre 2015 et 2020. Il en allait de même dans la littérature grise étudiée, dans les communications officielles de la Ville ou lors des débats des Conseils municipaux entre 2015 et 2019 : les réseaux de villes n'ont jamais été évoqués comme une source d'inspiration ou une aide pour construire la politique locale de réception des migrant·es. Ce qui nous amène à penser que les informations et les décisions concernant les réseaux restaient relativement cloisonnées au sein des services touchant aux relations internationales⁴⁷⁸. Puis, un second indice de la moindre utilité de ces réseaux dans la construction de l'action publique locale vient du fait que certaines adhésions se sont faites après l'élaboration du Plan de mobilisation de la communauté de Paris. Les lignes d'action publique de la Ville étaient donc déjà décidées - comme dans le cas de l'adhésion aux 100 RC en 2016 ou dans celui des Cités interculturelles en 2017 -, voire largement mises en œuvre - comme lors de l'adhésion à l'ANVITA en 2019. Bien que l'aide à l'élaboration de politiques locales via le partage d'expériences et de bonnes pratiques soit un élément mis en avant dans la plupart des réseaux de villes étudiés, ces différents éléments nous montrent que ce n'est pas cette fonction instrumentale des réseaux que la Ville de Paris est venue chercher en les rejoignant, du moins pas concernant sa politique municipale de réception des personnes migrantes.

Les réseaux de villes peuvent alors être une ressource pour les municipalités en termes d'image publique pour légitimer et institutionnaliser leur positionnement d'actrices légitimes du

⁴⁷⁷ Cette section est en grande partie issue d'un travail commun rédigé avec Laura Bonn, doctorante en science politique à l'Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, destiné à paraître dans l'ouvrage collectif *Villes européennes, réseaux de villes et accueil des exilés* (Bonn & Hombert, s. d.).

⁴⁷⁸ L'un des principaux porte-paroles de la municipalité sur ces enjeux lors des communications publiques de la Ville ou pendant les débats au Conseil municipal était Patrick Klugman, alors adjoint aux relations internationales et à la francophonie.

gouvernement de l'asile et de l'immigration. Avoir rejoint ces structures a constitué une opportunité pour la Ville pour construire et alimenter son image de « ville accueillante » sur la scène publique, via des communiqués de presse - au moment de l'adhésion aux 100 RC par exemple (Ville de Paris, 2016a) - ou des publications sur Facebook : en décembre 2020, à l'occasion de la journée internationale des migrant-es, Anne Hidalgo a diffusé une vidéo de l'ANVITA dans laquelle elle « réaffirme son engagement pour un accueil digne de celles et ceux qui viennent chercher refuge sur notre territoire » (Hidalgo, 2020b). Ces adhésions lui ont ensuite permis de communiquer sur ses pratiques et de les diffuser auprès des autres villes : le centre humanitaire de la Porte de la Chapelle est ainsi mentionné dans le répertoire de « bonnes pratiques » de l'ANVITA (ANVITA, 2022a), dans le rapport de la MIE « Paris, ville interculturelle » en ligne sur le site du réseau des Cités interculturelles (Cités Interculturelles, 2022), ou encore dans la stratégie de résilience de la Ville en ligne sur le site du réseau des 100 RC (Resilient Cities Network, 2020). Dans un contexte de compétition européenne entre villes pour la recherche de rayonnement (Le Galès, 2011; Pinson, 2005), la participation à ces réseaux a pu offrir à la Ville de Paris un nouvel espace et de nouveaux canaux de visibilité de sa politique de « ville-refuge ».

Mais au-delà de ces éléments, l'investissement de la Ville dans ces réseaux a semblé relativement limité, notamment comparé à d'autres villes, tant européennes que françaises, telles que Berlin (Bonn & Hombert, s. d.) ou encore Strasbourg ou Grande-Synthe qui sont allées jusqu'à (co)créer leurs propres réseaux spécialisés dans les problématiques d'accueil humanitaire⁴⁷⁹. Prenons l'exemple du réseau Solidarity Cities. Comme mentionné précédemment, ce dernier a été créé en 2016, à l'initiative du maire d'Athènes, afin de rassembler les villes européennes souhaitant travailler ensemble à l'accueil et l'intégration des personnes en quête de refuge sur leurs territoires. Solidarity Cities constitue notamment un espace bien plus politisé que le simple groupe de travail « migration et intégration » d'Eurocities. En effet, les villes membres de Solidarity Cities affirment une solidarité inter-urbaine, critiquent les positionnements étatiques et vont jusqu'à proposer des processus de relocalisation locale de personnes réfugiées⁴⁸⁰. Début 2019, ce réseau rassemblait alors une quinzaine de « villes solidaires », dont Berlin, Milan, Barcelone, Vienne ou encore Amsterdam, soit d'importantes métropoles européennes. Paris, pourtant membre du réseau Eurocities, du groupe de travail « migration et intégration » et revendiquant également une position de « ville solidaire », ne fait cependant pas partie de ce réseau⁴⁸¹. À l'échelle nationale, l'absence ou la timidité de la capitale parisienne se fait également sentir. Par exemple, Paris n'a pas répondu à l'appel de Jean-Christophe Cambadélis en septembre 2015, alors premier secrétaire du Parti Socialiste (PS), pour constituer « un réseau de villes solidaires » souhaitant accueillir des personnes migrantes, contrairement à

⁴⁷⁹ Il s'agit du Réseau européen des villes solidaires pour Strasbourg et de l'ANVITA pour Grande-Synthe.

⁴⁸⁰ Cette proposition a été présentée au Forum des Affaires sociales d'Eurocities à Athènes, du 17 au 18 octobre 2016 (Ajuntament de Barcelona, 2016d).

⁴⁸¹ Notons qu'à l'échelle de la France, Paris ne fait pas figure d'exception, car aucune ville française n'est membre de Solidarity Cities à l'heure où nous écrivons.

Rennes, Rouen, Lille et 20 autres communes (Chateau, 2015). De la même manière, la Ville a rejoint relativement tardivement l'ANVITA comparé à de nombreuses autres métropoles importantes, comme Strasbourg, Grenoble ou encore Nantes, qui font notamment partie des membres fondateurs du réseau. L'équipe municipale n'a d'ailleurs pas communiqué sur cette adhésion, quand bien même celle-ci est intervenue au printemps 2019, au moment où Anne Hidalgo entamait une nouvelle campagne de dénonciation des manquements de l'État face aux campements insalubres de la Porte de la Chapelle et la Porte d'Aubervilliers. Cette adhésion aurait pourtant pu venir appuyer sa volonté de présenter Paris comme une « ville-refuge » engagée. Un comportement discret de la Ville qui peut s'expliquer par le fait que cette adhésion a été à l'origine motivée par le groupe EELV du Conseil de Paris et que ce réseau était fortement marqué par la personnalité de son président et co-fondateur Damien Carême, eurodéputé EELV. Ces éléments peuvent permettre de comprendre la timidité de l'investissement parisien dans ce réseau, pris dans des enjeux partisans, notamment à un an des élections municipales de 2020.

Paris n'est pas seulement en retrait de certains réseaux ou d'initiatives de coopération transmunicipale en faveur de l'accueil. En effet, même lorsqu'elle en fait partie, il semblerait qu'elle ne s'appuie que peu dessus, du moins y fait-elle peu référence, comparativement à d'autres villes. Athènes par exemple, également membre des 100 RC et du *working group* « personnes déplacées et réfugiées », mobilise ce concept de « résilience » et s'appuie sur ce réseau lors de ses interventions portant sur l'accueil des personnes réfugiées (Myrivili, 2016, 2017), quand la capitale française ne l'a fait jamais sur la période étudiée⁴⁸². Il en va de même concernant le réseau des Cités interculturelles. Paris, qui en est membre, ne semble pas s'appuyer sur cette ressource dans son argumentaire sur l'accueil des populations migrantes : aucune référence à l'interculturalité ou à ce réseau n'est faite dans l'ensemble de nos matériaux récoltés sur le cas parisien, à la différence d'autres villes membres comme Barcelone, ou encore Strasbourg, qui mobilise cette notion dans son « Manifeste pour un accueil digne des personnes migrantes vulnérables » (Strasbourg Eurométropole, 2019). Cette ville fait notamment de nombreuses références au principe d'interculturalité, ainsi qu'au réseau des Cités interculturelles lui-même⁴⁸³ dans le « Vademecum sur l'accueil et l'intégration des réfugiés dans les villes européennes » du Réseau européen des Villes Solidaires (Strasbourg Eurométropole, 2017), réseau co-créé par Strasbourg en octobre 2015 et dont Paris est absente.

Comment comprendre ces hésitations de l'investissement parisien dans les réseaux de villes qui pourraient pourtant l'aider à construire sa politique d'accueil des populations migrantes ? Une première explication peut venir de la moindre pertinence que représentent ces réseaux d'un point de

⁴⁸² Nous tirons cette conclusion de l'analyse lexicométrique réalisée sur un corpus de textes portant sur la réception des populations migrantes parus entre 2015 et 2018. Il rassemble sur cette période : les interviews données sur ce sujet dans les médias par Anne Hidalgo et certain-es de ses adjoint-es; leurs interventions lors des Conseils municipaux, ainsi que leurs publications sur le réseau social Facebook.

⁴⁸³ Il faut cependant reconnaître que Paris a rejoint le réseau des Cités interculturelles plus tardivement que Barcelone et Strasbourg, qui ont, dès lors, eu davantage de temps pour s'appropriier les ressources du réseau et mobiliser la notion d'interculturalité dans leur action publique.

vue pratique pour une ville comme Paris. En effet, ces organisations permettent par exemple d'obtenir des ressources symboliques pour les élus qui en sont membres, telles qu'un vaste carnet d'adresses ou encore une certaine visibilité charismatique dans les arènes politiques (Huré, 2009). Or Paris occupe déjà une place importante sur les scènes politiques nationale et internationale, en tant que « ville-monde » ou « ville globale » (Braudel, 1979; Sassen, 2004). Ainsi, l'exécutif local n'a-t-il pas besoin de passer par un réseau de villes pour se constituer un capital relationnel ou charismatique, et gagner en visibilité, ni même pour avoir accès à des financements. Des réseaux de villes ont de cette manière été souvent investis par des villes dites de « second rang » (Russeil & Healy, 2015 : 79), précisément davantage en recherche de ces ressources. Une seconde explication serait celle de l'effet de la structure du système politique national sur l'investissement d'une ville comme Paris dans ces réseaux inter-urbains. En effet, la forme de l'État - unitaire centralisé, fédéral, régional - constitue un facteur pouvant influencer la place de l'échelon local dans la construction des politiques migratoires (Caponio, 2010 : 166-169). Comme expliqué au chapitre 2, le système politique français est fondé sur une forte centralisation du pouvoir entre les mains de l'État, bien qu'un processus de décentralisation ait commencé dès les années 1980. Dans ce contexte, peu de capacités décisionnelles sont laissées à l'échelon local, et encore moins lorsqu'il s'agit de gérer des problématiques migratoires. Ce système français ne permet donc pas de penser une véritable place aussi forte des villes dans l'accueil des exilé-es que le permet par exemple le système espagnol. Les réseaux de villes, notamment européens, ont pu apparaître comme un « outil d'autonomisation » (Russeil & Healy, 2015 : 54) intéressant pour contourner ce cadre étatique et recouvrer une forme de capacité politique. Seulement, face aux enjeux migratoires contemporains, plusieurs d'entre eux se sont davantage politisés dans un positionnement plus revendicatif et ouvertement en faveur de l'accueil, freinant alors plusieurs villes françaises (Flamant & Healy, s. d.). Ce nouveau positionnement s'accompagne également d'un argumentaire appuyant fortement l'idée - voire la nécessité - d'un pouvoir décisionnaire des villes dans le domaine des migrations et remettant donc en question l'unicité de l'échelon étatique pour organiser l'accueil des personnes migrantes. Or la culture politique et législative centralisée du système français ne rend que peu audibles ces arguments. Dans ce contexte, rejoindre un « réseau contestataire » (Lacroix, 2020), comme Solidarity Cities, n'apparaît pas primordial au regard de la stratégie politique actuelle de la Ville de Paris, que l'on pourrait qualifier d'essentiellement diplomatique : la capitale parisienne a joué le jeu des réseaux essentiellement généralistes, lui permettant d'investir la question de la réception des personnes migrantes tout en discrétion, d'accéder à différents canaux de visibilité de sa politique locale et à une place sur la scène nationale et internationales aux côtés des autres métropoles « accueillantes », sans pour autant afficher une position conflictuelle vis-à-vis de l'État et des institutions européennes.

2.2.2. Des investissements symboliques et partisans pour Barcelone

La stratégie barcelonaise d'investissement des réseaux de villes diffère assez nettement du positionnement parisien. Comme nous l'avons vu précédemment, la capitale catalane a choisi de se tourner en majorité vers des réseaux « contestataires » et spécialisés (Lacroix, 2020), voire d'en initier certains par elle-même. Dans quelles mesures ces initiatives, mais aussi les réseaux généralistes, ont-ils joué un rôle dans la mise en œuvre de sa politique de « ville-refuge » ?

Comme pour Paris, les réseaux ont constitué des canaux de publicisation et de mise en avant des pratiques de la ville. Par exemple un rapport espagnol des Cités interculturelles détaille précisément l'ensemble du plan *Barcelona Ciutat Refugi* (RECI, 2017), quand une étude d'Eurocities, relayée par Solidarity Cities, souligne les efforts d'adaptation mise en œuvre par Barcelone pour amplifier et améliorer les capacités d'accueil du SAIER et lutter contre les stéréotypes touchant les nouveaux et nouvelles arrivant-es (Eurocities, 2015). Plus généralement, c'est en termes de construction de l'image publique de la ville et de plaider que les réseaux de villes semblent avoir joué un rôle non négligeable. Blanca Garcés-Mascareñas et Dirk Gebhardt insistent en effet sur le succès discursif des réseaux comme Solidarity Cities qui ont réussi à faire émerger l'idée d'un rôle majeur des villes dans la gouvernance de l'immigration, notamment en promouvant le principe de relocalisation directe de personnes réfugiées entre les villes, ainsi qu'une approche humanitaire des migrations, loin du cadrage sécuritaire de la plupart des États européens : « *Solidarity Cities helped spreading the idea of city-led refuge* » (Garcés-Mascareñas & Gebhardt, 2020 : 10). Un succès qu'ils mesurent entre autres par une reprise notable de ces discours dans les médias traditionnels de grande écoute en Europe. Se positionner à l'initiative de ces réseaux - comme les Ciudades refugio, Solidarity Cities ou encore les Fearless Cities - permettait alors à Barcelone de construire une position de « *leader* » politique sur les scènes espagnole et européenne, particulièrement dans le domaine de l'immigration et de l'asile. Une position qu'Ada Colau a régulièrement fait valoir dans ses discours publics, lors des débats du Conseil municipal (Consell Municipal de Barcelona, 2016, 2018a) ou sur sa page Facebook par exemple (Colau, 2015, 2016b). Puis, d'un point de vue diplomatique, contrairement à la Ville de Paris, la mairie de Barcelone devait faire ses preuves dans la cour des dirigeant-es des grandes métropoles européennes, Ada Colau et son parti étant alors des nouveaux arrivants sans expérience dans le monde politique en 2015. S'investir dans les réseaux de villes permettait alors de rapidement accéder au cercle politique des grandes villes européennes et d'enrichir le carnet d'adresses de la maire de Barcelone avec des contacts directs au sein des administrations et des cabinets de maires. Par exemple, en mai 2017, l'adjoint à la maire pour la citoyenneté, Jaume Asens, s'est rendu à Naples pour rencontrer son homologue à l'occasion de l'adhésion de la ville italienne au réseau Solidarity Cities, afin de « partager les meilleures pratiques des deux villes au regard de la réception et de l'intégration des migrants et des réfugiés » (Solidarity Cities, 2017b).

Si nous regardons du côté des effets de ces investissements en termes de politiques publiques, les résultats semblent peu concluants. Comme à Paris, lors de nos terrains d'enquête, rares ont été les représentants de l'*Ajuntament* à mentionner les réseaux de villes et à pouvoir répondre à nos questions à ce sujet. Les différents responsables de la mise en œuvre du plan *Barcelona Ciutat Refugi*⁴⁸⁴ que nous avons rencontrés avaient déclaré n'avoir aucune connaissance sur ce sujet. Pour un·e autre employé·e de la municipalité⁴⁸⁵ rencontré·e en 2020, la stratégie de la maire au regard des réseaux de villes pouvait être interprétée de la manière suivante :

« La maire a fait deux choses. Premièrement, elle a construit comme une alliance de villes espagnoles pour exiger que l'État soit plus diligent dans ses obligations vis-à-vis de la Convention de Genève, en s'alliant avec Valence, Madrid, La Coruña, différentes villes. Mais elle a aussi mené une action politique avec d'autres villes européennes, ce qu'on a appelé Solidarity Cities. Ce sont des actions politiques symboliques plus que réelles vu le résultat, car finalement c'est l'État qui a le dernier mot sur qui peut ou ne peut pas entrer sur le territoire. »

L'objectif, même « symbolique », était de faire entendre un autre discours que celui des États sur la situation migratoire européenne, en mettant cette fois-ci en avant le vécu de l'immigration à l'échelle locale, en valorisant le vivre ensemble – « *convivencia* » -, la diversité culturelle et la citoyenneté locale. Mais il semblerait que la voix des villes ne soit pas allée bien au-delà des sphères médiatiques. Il ne nous a pas été possible d'observer un effet notable de ces alliances interurbaines en termes d'action publique. Barcelone n'a jamais revendiqué - ni publiquement ni lors d'entretiens - avoir importé ou exporté une mesure de gestion des personnes migrantes en s'appuyant directement sur un réseau de villes en particulier dans le cadre de sa politique de « ville-refuge ». De même, il semblerait que les dialogues avec l'État espagnol et les institutions européennes via ces différents réseaux n'aient pas connu de traduction concrète en termes de politiques publiques (Garcés-Mascareñas & Gebhardt, 2020). Si l'on observe de plus près le réseau des *Ciudades refugio*, celui-ci ne semble plus véritablement exister, cinq ans après son lancement. Une disparition confirmée par notre enquêté·e employé·e à la mairie de Barcelone et qui serait due à la structuration fondamentalement partisane de ce réseau :

« La maire n'a pas vraiment fait un réseau de villes, elle a fait un réseau de maires d'un même groupe politique, ce qui est différent. Elle a cherché des maires des *Comunes* ou de *Podemos*, et elle s'est fait un réseau. Elle a fait une erreur, elle aurait dû chercher un consensus plus transversal, chercher d'autres maires et d'autres partis pour créer un véritable réseau municipaliste en faveur du refuge. La preuve c'est qu'une fois que les mairies ont changé [d'orientation politique après les élections], il n'est plus rien resté [du réseau]. »

⁴⁸⁴ Rencontrés à Barcelone en 2018, puis une seconde fois en 2020.

⁴⁸⁵ Afin de garantir l'anonymat de cette personne, nous ne précisons pas sa fonction, ni son genre.

En effet, suite aux élections municipales de 2019, de nombreuses mairies alors dirigées par des maires à gauche de l'échiquier politique, de Podemos ou du mouvement des « communs », ont changé de bord politique et donc de positionnement vis-à-vis de l'accueil des personnes en quête de refuge, à l'instar de la mairie de Madrid. Cet éclairage partisan qu'apporte ce témoignage est intéressant à prendre en considération lorsque l'on s'intéresse à la fondation des Ciudades refugio et à la réception de ce réseau par le personnel politique espagnol. En 2015, le réseau des Ciudades refugio n'était pas le seul réseau municipal espagnol à prendre position en faveur de l'accueil des personnes exilées. Lors de sa création, il existait déjà un réseau ancien et généraliste de municipalités et de collectivités locales espagnoles créé en 1981 : la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP). Ce réseau avait décidé de mettre en place un sous-réseau au printemps 2016 spécifiquement dédié aux enjeux de réception des personnes en quête de refuge : le *Red de Municipios de Acogida de Refugiados*. Moins critique et militant que le réseau Ciudades Refugio, ce réseau était néanmoins né du constat que l'UE et les gouvernements nationaux n'étaient pas en mesure d'accueillir correctement les personnes exilées en Europe. Le président de la FEMP, Abel Caballero, avait ainsi déclaré que les municipalités ne pouvaient plus tolérer « l'indécence de l'Europe dans le manque d'accueil des réfugiés » et qu'elles étaient alors prêtes à mettre en œuvre cet accueil que « l'UE et ses gouvernements ne faisaient pas » (FEMP, 2016). Ce réseau avait plusieurs objectifs, tels que l'élaboration d'un "protocole d'accueil des réfugiés" commun aux villes membres, l'amélioration de l'accès aux services sociaux et à *l'empadronamiento*⁴⁸⁶ pour les personnes en demande d'asile, ou encore le partage d'informations et d'expériences entre municipalités et gouvernements locaux. L'une de ses spécificités était de maintenir une collaboration intense avec des organisations spécialisées dans les questions migratoires et sociales, telles que la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), l'ACCEM, la Croix-Rouge espagnole, le HCR et Amnesty International, ce que ne proposent pas les Ciudades refugio. Le réseau, et plus généralement la FEMP, souhaite notamment se positionner comme intermédiaire entre l'État espagnol, d'une part, et les collectivités locales et les municipalités, d'autre part, comme ce fut le cas lors de l'arrivée de l'Aquarius dans le port de Valence en 2018 : l'organisation a ainsi recueilli les propositions de villes volontaires - plus de 300 - pour accueillir les 629 survivants sur le bateau (FEMP, 2018). En outre, le gouvernement espagnol déclare avoir régulièrement collaboré avec la FEMP sur les questions d'accueil des migrant-es et des réfugié-es depuis 2015, expliquant à Ada Colau qu'elle n'avait donc pas à se préoccuper de ces enjeux et refusant ses propositions de relocalisation directe de réfugié-es entre villes (Bermúdez de Castro Mur, 2017). Face au réseau traditionnel et généraliste de la FEMP, proche du pouvoir en place au gouvernement central et largement structuré et implanté sur le territoire, l'*Ajuntament* de Barcelone n'a pas choisi la voie de la collaboration et avait donc souhaité créer un

⁴⁸⁶ Le *padrón* municipal est le registre dans lequel tou-ttes les habitant-es d'une commune sont inscrit-es depuis 1858. L'inscription au *padrón* - *l'empadronamiento* - permet d'accéder au système de santé, à la scolarisation et même à la régularisation.

réseau « contre-pouvoir », une alliance partisane, témoignant ici de la prédominance des ambitions politiques face aux enjeux d'action publique locale.

Comme le soulignent Dirk Gebhardt et Blanca Garcés-Mascareñas, ces réseaux ont surtout eu pour effet de faire entendre les voix des « villes-refuges » sur ce sujet, de faire entendre un « autre discours sur l'immigration et le refuge » comme le précisait Ramon Sanahuja, et donc de faire émerger l'idée d'un rôle des municipalités dans le gouvernement des enjeux d'asile et d'immigration (Garcés-Mascareñas & Gebhardt, 2020), imposant ainsi un certain cadrage de la question de « l'accueil » (Spencer, 2022). En s'inscrivant dans des réseaux de villes davantage contestataires que ceux auxquels Paris participe, l'*Ajuntament* de Barcelone s'est construit une image de ville « militante » pour le droit des personnes exilées, proche des *grassroots movements* de la société civile, et a construit sa politique de réception des personnes exilées comme un outil de revendication politique néo-municipaliste, en réclamant davantage d'autonomie pour gouverner ces enjeux à sa manière. En impulsant plusieurs réseaux, elle s'est notamment placée au centre de ces échanges transmunicipaux, lui permettant d'acquérir un capital relationnel et une légitimité politique qu'Ada Colau et son parti ne possédaient pas à leur arrivée au pouvoir. Les réseaux dans lesquels la Ville de Paris s'est inscrite - plus généralistes - ont davantage eu pour effet de positionner la municipalité dans le champ des « villes-refuges », sans pour autant afficher une posture très ouvertement critique vis-à-vis du gouvernement ou de l'UE, préférant promouvoir une logique partenariale entre ces derniers et les municipalités qu'une plus grande indépendance des villes. Se sont donc les fonctions symboliques des réseaux qui ont été principalement mobilisées par Barcelone et Paris dans l'élaboration de leurs politiques municipales « d'accueil », leur offrant une certaine légitimation, une visibilité et une institutionnalisation de leur posture politique grâce la structure officielle qu'ils représentent. En termes de construction de l'action publique municipale, ces réseaux qui mettaient en avant la capitalisation de « bonnes pratiques d'accueil » et l'échange de savoirs entre villes semblent avoir eu un impact limité, si ce n'est nul, tant ils sont absents des discours de l'ensemble des technicien·nes rencontrée·s.

Conclusion du chapitre 6

Pour faire advenir une question hors du champ traditionnel d'intervention des villes en domaine légitime de politique municipale, l'international et les interactions interurbaines sont porteurs de ressources qui, dans notre cas, semblent être principalement de natures symbolique et cognitive. Dans un contexte où les villes n'ont que peu de compétences et de moyens pour agir sur ce sujet, se mettre en réseau est une manière de faire poids face aux États et à l'UE, en montrant que les ambitions « d'accueil » à l'échelle locale ne sont pas le fait de quelques municipalités isolées, mais constituent une véritable dynamique nationale, voire européenne. Collectiviser leurs démarches leur permet dès lors de visibiliser leurs politiques et de légitimer un nouveau rôle des villes dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration, en portant ce discours devant des instances de portée internationale, comme l'ONU ou le Vatican, qui de fait reconnaissent leurs initiatives. En leur permettant de mettre en œuvre une forme de *venue-shopping* (Guiraudon, 2000; Kaunert et al., 2013), les scènes internationale et transmunicipale constituent également des ressources à investir pour ces villes qui ne rencontrent pas de cadre favorable à leurs revendications politiques au sein de la structure gouvernementale de leur pays : en construisant une forme de diplomatie des « villes-refuges », Paris et Barcelone exploitent et s'infiltrant dans cette brèche, dans cet interstice politique pour promouvoir et légitimer ce nouveau champ d'action publique municipale.

Bien qu'ils mettent en avant l'élaboration de « bonnes pratiques » municipales « d'accueil » utiles aux villes pour la construction de leurs politiques de réception, les réseaux de villes ne semblent avoir eu qu'une action symbolique sur la structuration des « villes-refuges » et plusieurs d'entre eux - comme Ciudades refugio ou Solidarity cities par exemple - sont devenus très discrets, voire ont déjà disparu, quelques années seulement après leur création. Pendant notre enquête, nous avons eu beaucoup de difficultés à obtenir des informations sur cet aspect des démarches municipales parisienne et barcelonaise : absence - prétendue ou non - de connaissances des enquêtés sur le sujet, voire refus de réponse à Barcelone⁴⁸⁷. Ces obstacles montrent la dimension à la fois superficielle de ces investissements dans la mise en œuvre de l'action publique locale quotidienne de ces municipalités, mais aussi leur aspect éminemment politique, les informations concernant les réseaux semblant nettement cloisonnées aux sphères décisionnelles des cabinets municipaux.

En termes d'action publique locale, les échanges et les rencontres ponctuelles, plus ou moins formelles et moins institutionnalisées que les réseaux, semblent davantage se traduire concrètement dans les politiques publiques municipales : contrairement aux échanges circonscrits au cadre des réseaux qui sont proposés à l'ensemble des villes membres indépendamment de leurs calendriers, les

⁴⁸⁷ En 2021, après avoir sollicité un entretien à trois reprises auprès de différentes personnes de l'*Ajuntament* susceptibles de pouvoir me renseigner sur les investissements de la municipalité dans ces réseaux de villes, l'institution m'a répondu que j'avais déjà rencontré un de ses employés - l'un des coordinateurs du plan *Barcelona Ciutat Refugi* -, qu'il n'y avait dès lors rien à savoir de plus que ce qui m'avait été dit et que j'étais priée de ne plus m'adresser à la mairie.

visites et partenariats ponctuels se font à l'initiative des maires ou de membres de leurs cabinets qui sont alors pro-actifs, qui se mobilisent et se déplacent pour répondre à un enjeu propre à leur localité et qui s'impose dans leur agenda.

Ces deux stratégies de collaboration transmunicipale se complètent finalement de manière intéressante. Les réseaux de villes offrent une publicisation et une institutionnalisation du positionnement des « villes-refuges », via une uniformisation d'un plaidoyer national et/ou européen plus lisible et donc plus facilement communicable auprès des instances décisionnelles nationales et européennes, mais aussi via une inscription de ce plaidoyer dans la durée et au sein d'une structure officielle. Les échanges et rencontres ponctuels permettent quant à eux une plus grande efficacité dans le transfert de savoirs et de pratiques entre les villes, notamment via une meilleure adéquation entre les besoins, les agendas et les éventuelles solutions de chacun. Mais ce sont deux pans des politiques « d'accueil » des deux municipalités qui se sont globalement peu institutionnalisés sept ans après leur lancement, les échanges et les rencontres informelles sur ces sujets semblant moins fréquents, tout comme les prises de paroles communes, et de nombreux réseaux paraissant peu investis - certains ayant même disparus.

Conclusion générale de la thèse

Tout au long de mes recherches, deux types de questionnements et réactions ont été fréquents à l'annonce de l'objet de cette thèse, autant de la part de personnes issues du monde académique que d'autres lui étant extérieures. Il s'agissait soit d'étonnement – « ah bon, Paris se dit « ville refuge » ? Jamais entendu parler » –, soit de contestation – « Barcelone ne fait rien pour accueillir, ce ne sont que des paroles en l'air ». Ces réflexions laissaient parfois ensuite place aux critiques suivantes : les « villes-refuges » ne seraient que des cas isolés très ponctuels qui se sont fait un peu entendre en 2015 et puis plus rien, il ne s'agirait pas d'un fait de société digne d'intérêt scientifique ; de la même manière, il ne serait pas question de politique publique ici, mais seulement de déclarations symboliques et stratégiques pour se donner une image humaniste et de gauche face aux drames humanitaires qui se jouent, ce ne serait que du superficiel.

Passés le trouble et le doute que ces remarques ont pu semer dans mon esprit, ces dernières se sont révélées tout à fait intéressantes, car elles m'ont renseignée sur différents aspects de cette recherche. Elles soulignent à la fois les limites de la portée mobilisatrice du discours des municipalités, qui semble peu convaincre ni dépasser le cercle des personnes foncièrement intéressées et/ou concernées – associations, habitant-es solidaires, élu-es, agents publics, chercheur-ses spécialisé-es sur ces problématiques –, alors que Paris et Barcelone ont pourtant activement travaillé sur la formalisation et la communication de leurs projets de « ville-refuge », et cela bien au-delà de 2015. Puis elles mettent en lumière la discrétion de l'action publique menée à l'échelle locale, quand bien même des actes dans l'espace urbain et des évolutions dans les pratiques des acteurs locaux ont pu être observés depuis 2015 dans ce domaine. Plus généralement, ces commentaires mettaient en lumière l'absence d'une conceptualisation claire des « villes accueillantes », ignorant dès lors les enjeux sociologiques et de sciences politiques que ces initiatives municipales posaient. Involontairement, les auteur-es de ces remarques m'ont alors permis de confirmer tout l'intérêt qu'il y avait à étudier cet enjeu d'action publique, cette question dont la réponse n'allait pas de soi, et de m'affirmer dans ma position de chercheuse, grâce au doute réflexif et bénéfique que leurs commentaires ont apporté à ma démarche. Que toutes et tous en soient remerciés.

Mes observations et les matériaux compilés tout au long de ces années de recherche permettent de discuter ces réflexions, voire s'inscrivent en faux contre les avis les plus critiques rapportés ci-dessus. Tout d'abord, ce travail de thèse démontre qu'il existe une véritable mobilisation de certaines villes européennes en faveur d'une meilleure réception des personnes exilées et qu'il ne s'agit pas de quelques cas isolés, mais d'une dynamique municipale à la fois nationale et transnationale qui se poursuit sur plusieurs années et tente de s'institutionnaliser. Ces positionnements possèdent une dimension stratégique et constituent des opportunités politiques pour ces municipalités pour remettre en question le rôle des villes dans le gouvernement des

migrations et plus précisément de l'asile. Cette thèse souligne ensuite que le projet politique des « villes-refuges » n'est pas uniquement symbolique, limité à l'expression de bonnes intentions, mais qu'il se matérialise par la mise en place d'une ligne d'action publique municipale spécifiquement dédiée à la gestion locale de cette question, permettant de questionner la gouvernabilité des métropoles face à des questions relativement inédites et en partie hors de leur champ de compétence. Ces projets « d'accueil » sont d'autant moins symboliques qu'ils produisent des effets sur leurs territoires – sur les populations exilées, sur la structuration des actions associatives et des mouvements d'habitant-es – mis en lumière à travers ces recherches. Des effets ambivalents, partagés entre hospitalité et exclusion, entre enjeux humanitaires et ordre public.

En portant notre regard sur la gestion de la réception des personnes exilées par les municipalités de Paris et Barcelone, nous avons ainsi pu interroger la constitution d'un domaine de politique municipale à partir d'un enjeu relativement inédit et hors du champ des compétences directes des villes. Pour prendre en charge un tel enjeu, les municipalités développent une action publique interstitielle qui, pour se développer, investit les failles, colmate les brèches de l'action de l'État et s'empare de fines marges de manœuvre à la limite des prérogatives municipales. En se situant dans cet espace interstitiel – politique et législatif –, les politiques publiques mises en œuvre mènent cependant à une gestion précaire et partielle de la réception des personnes migrantes qui souligne les enjeux de construction, de légitimation et d'institutionnalisation de l'action publique que pose la constitution d'un nouveau domaine de politique municipale. Trois enjeux, trois processus qui ont été questionnés de manière transversale tout au long de ce travail de thèse.

Une politique publique en quête de légitimité

La gestion de l'asile, et plus généralement des questions migratoires, ne relève pas des compétences directes des municipalités. Lorsque les arrivées de personnes exilées et la demande d'asile ont commencé à augmenter sur les territoires parisiens et barcelonais à partir de 2015, les municipalités ne disposaient pas des outils législatifs adéquats pour gouverner ce phénomène comme elles l'entendaient. Tant en termes de publics qu'en termes de volume, ces arrivées étaient notamment peu comparables aux expériences passées récentes de ces villes. Construire une politique municipale afin de recevoir ces personnes et revendiquer une position d'actrice légitime du gouvernement des enjeux d'asile et d'immigration constituait ainsi un défi politique pour ces municipalités *a priori* non compétentes et inexpérimentées. En effet, comment penser la place de l'échelle locale dans ce champ où discutent seuls les États et l'UE ?

Faire du problème public de la « crise migratoire » un enjeu davantage centré sur le local en faisant une « crise de l'accueil » permettait déjà d'introduire les municipalités dans le cercle des acteurs politiques concernés par cette question. Le projet de la « ville-refuge » s'est ensuite présenté comme un instrument d'action publique essentiel pour formaliser, officialiser et publiciser l'intention de gouvernement de Paris et Barcelone. À travers ce projet, non seulement les villes

affirment ce nouveau rôle politique, en étant pourvoyeuses de solutions au problème public de la « crise de l'accueil », mais elles développent également tout un imaginaire politique spécifique qui vise à légitimer ce rôle en l'inscrivant dans le temps long de l'histoire et dans l'autorité d'une économie morale de l'hospitalité.

Au-delà de la construction d'un cadre politique où Barcelone et Paris affirment une nouvelle identité politique, alternant entre partenaire du gouvernement central et co-déceuse des politiques d'asile aux côtés de l'État et de l'UE, la légitimité du projet de la « ville-refuge » tient également à l'élaboration d'un cadre juridique au sein duquel les politiques municipales de réception peuvent être concrètement et légalement mises en œuvre. Tout en restant fortement soumises aux volontés des gouvernements centraux, avec lesquels elles entretiennent des rapports de force majoritairement conflictuels, oscillant entre négociations et jeux d'imputation de la responsabilité du problème public, Paris et Barcelone ont investi les fines marges de manœuvre juridiques et institutionnelles qu'elles avaient à disposition pour construire un gouvernement municipal de l'asile et de l'immigration tout en restant dans le cadre de leurs compétences.

Pour légitimer leurs politiques de réception en devenir, les municipalités étudiées se sont également appuyées sur des ressources extérieures : les acteurs de la société civile, mais aussi les autres municipalités, les réseaux de villes, voire certaines instances internationales. Pour faire reconnaître publiquement le rôle de ces « villes-refuges », le soutien de ces acteurs a constitué une ressource importante, en ce qu'ils disposent d'un important capital symbolique et politique. Paris et Barcelone se sont tout d'abord tournées vers des associations anciennement installées dans le champ de l'accueil des personnes migrantes, reconnues publiquement pour leur travail et leur grande expérience professionnelle, afin de doter leurs politiques publiques des mêmes qualités, du même sérieux. Puis, en affichant leur soutien à des associations davantage militantes et plus critiques vis-à-vis de la sphère politique, ces métropoles ont alimenté leur identité d'actrice politique contestataire, capable de proposer une autre vision politique – se revendiquant plus humaniste – que celle des gouvernements centraux – dépeinte comme plus sécuritaire. Les images et les réputations des associations ont ainsi été fréquemment instrumentalisées pour construire la légitimité des politiques de réception parisienne et barcelonaise. Les habitant-es, à travers un affichage de participation citoyenne, ont rempli la même fonction de caution. Barcelone et Paris ont présenté une vision idéalisée de la solidarité de leurs concitoyen-nes, qui seraient unanimement « accueillant-es » et partie prenante de l'action publique locale. Leur participation aux politiques publiques favoriserait dès lors « l'acceptation sociale des décisions » (Blondiaux & Sintomer, 2002 : 32) prises par les pouvoirs publics, le projet de la « ville-refuge » n'étant alors que la prise en compte de la volonté des habitant-es. Hautement mise en avant dans les « plans d'accueil » des municipalités étudiées, la participation citoyenne semble cependant s'arrêter à cette fonction de légitimation des politiques publiques, très peu de modalités pratiques ayant été mises en place pour permettre une intégration effective des habitant-es à l'élaboration et la mise en œuvre de la « ville-refuge ».

Enfin, les stratégies transmunicipale et internationale de Barcelone et Paris ont également contribué au travail de légitimation de la réception des personnes exilées comme nouveau champ d'action publique urbaine. Face à des gouvernements centraux peu enclins à leur accorder la place qu'elles réclament dans la gestion des politiques d'asile et d'immigration, l'enjeu pour ces municipalités était de constituer un acteur collectif, non seulement à l'échelle locale avec les associations et les habitant-es, mais aussi sur la scène nationale et internationale, aux côtés d'autres « villes-refuges ». En collectivisant leurs démarches avec d'autres municipalités, elles font ainsi davantage poids face aux États, rendent plus visibles leurs politiques, promeuvent un *leadership* politique proprement municipal dans la réception et la gestion des personnes migrantes et travaillent donc à légitimer un nouveau rôle des villes dans la gestion de cet enjeu, notamment en portant ce discours devant des instances de portée internationale, comme l'ONU ou le Vatican. Le fait que leurs initiatives soient reconnues par ces organisations internationales qui les reçoivent – et notamment par des instances de l'UE – confère une crédibilité politique, un capital symbolique significatif à leurs politiques publiques en quête de légitimité.

Une politique publique partagée entre bricolage précaire et institutionnalisation durable

S'attaquer à un domaine où gouvernent seuls les États et l'UE, c'est tenir une position quelque peu « hors norme » pour les villes, pour reprendre l'expression d'une de nos enquêtées du CASVP. L'action publique qui en découle est ainsi faite de bricolages précaires, mais tend cependant à s'institutionnaliser.

Paris et Barcelone n'ont pas pensé leurs projets de « villes-refuges » sur le court terme. En effet, nous avons montré au long de cette thèse que les politiques de réception de ces deux métropoles s'apparentaient bien davantage à un travail de gouvernement municipal qu'à une simple régulation d'un problème public ponctuel. Ces villes ont rapidement intégré le fait que les changements migratoires que connaissait alors l'UE ne relevaient pas d'une simple « crise » conjoncturelle, mais bien d'évolutions durables auxquelles il fallait dès lors se préparer, notamment à l'échelle locale et dans les grandes métropoles qui concentrent une importante partie de ces mobilités. La structuration de leurs politiques sous forme de plans souligne déjà la présence d'un effort d'institutionnalisation de « l'accueil » municipal dès le début des projets de « villes-refuges ». Un effort qui s'est poursuivi par la création en interne de nouveaux outils de gouvernement propres à cette thématique – indicateurs, processus de consultation –, de nouvelles lignes budgétaires, mais aussi de nouveaux postes, issus de l'humanitaire. L'ensemble de ces éléments témoignent l'institutionnalisation rapide et progressive de cette politique publique, dotée à la fois des principaux marqueurs – matériels, budgétaires, institutionnels – d'une action publique stabilisée et structurée sur le long terme, mais aussi d'une vision sociétale, d'une « direction » politique (Aguilera, 2017 ; Pinson, 2005) propre au travail de gouvernement. Mais cette réorganisation des institutions municipales pour permettre la

constitution de « l'accueil » des exilé-es comme un véritable champ d'action publique des villes semble cependant fragile, étant donné le flou qui entoure les « plans d'accueil » – absence de calendrier, d'indicateurs précis, ou objectifs chiffrés – par exemple ou encore les difficultés à sanctuariser un budget fixe dédié aux questions de réception. Une réorganisation qui s'appuie elle-même sur le cadre politico-juridique précédemment décrit, fait de bricolage de compétences, sans cesse négocié et fortement dépendant de la volonté des gouvernements centraux.

Cette même tension se retrouve dans les interactions entre les équipes municipales et les associations. Ces dernières jouent un rôle clef dans l'institutionnalisation des politiques de réception des villes. En contractant des partenariats de moyenne et longue durée, en s'engageant dans des financements pluriannuels, les municipalités travaillent à la construction d'une action publique durable et structurée, car celle-ci se retrouve inscrite dans des réseaux d'acteurs stabilisés et sur le long terme. Pour autant, l'action publique de ces « villes-refuges » reste aussi fondamentalement incrémentale, construite au coup par coup, selon l'évolution de la situation migratoire locale, les aléas politiques entre villes et État, ou les négociations entre villes et associations, ce qui lui confère dès lors une certaine instabilité. Les municipalités sont notamment venues piocher et assembler des compétences et des savoirs du tissu local associatif pour composer leurs politiques de réception. À Paris tout particulièrement, la Ville s'appuie en partie sur les actions des collectifs de citoyen-nes pour réaliser une économie d'action publique, mais sans avoir officialisé ni contractualisé ces relations de collaboration. Une situation qui souligne les fondements précaires et bricolés sur lesquels reposent les politiques municipales de réception des personnes migrant-es.

Enfin, les investissements transmunicipaux et internationaux des villes étudiées oscillent également entre construction précaire d'un côté et stabilisation durable de l'autre. Les rencontres et les échanges ponctuels entre villes semblent certes avoir joué un rôle dans l'élaboration des politiques de réception de Barcelone et Paris, mais de manière très limitée, notamment dans le temps, l'essentiel de ces formes de collaboration s'étant passé entre 2015 et 2018. Les réseaux de villes ont joué un rôle bien plus important dans le processus d'institutionnalisation des « villes-refuges ». Ces derniers, en constituant des structures et des alliances officiels, offrent une publicisation et une formalisation du positionnement des « villes-refuges ». Ils matérialisent la démarche de ces municipalités et la font advenir dans un espace politique plus vaste que l'échelle locale, qu'il s'agisse du territoire national ou européen. Ces réseaux de « villes accueillantes » ou de « villes hospitalières » travaillent ainsi à l'institutionnalisation d'un nouveau champ d'action publique municipale, en inscrivant le plaidoyer de ces municipalités dans la durée et au sein d'une structure officielle. Mais cette dynamique impulsée dès 2015 reste très fragile, étant donné la discrétion de ces réseaux, voire la disparition de certains d'entre eux seulement quelques années après leurs lancements, et cela en raison de leur forte dépendance aux changements partisans à l'échelle locale. Tout comme Paris et Barcelone rencontrent des difficultés à construire un acteur collectif local stabilisé avec les acteurs de la société civile, il existe ici un enjeu à construire des alliances durables entre les villes qui souhaitent s'investir dans la réception des personnes migrantes.

Cette tension entre bricolage précaire et institutionnalisation durable d'une action publique stable correspond finalement à ce qu'Anouk Flamant désignait lors d'une de nos rencontres comme une « politique molle ». Celle-ci n'est pas strictement définie ni encadrée par des textes de loi ou administratifs, mais est transversale à de nombreux domaines d'action publique locale. Son budget est en permanence négocié et n'existe que par la simple volonté de l'exécutif municipal : on finance cette politique en prenant sur les enveloppes d'autres secteurs et cela peut fortement varier d'une année à l'autre, d'une ville à l'autre. Enfin, elle peut rapidement changer, voire disparaître, d'une année à l'autre, selon les aléas politiques et les évolutions de la situation locale. Mais elle n'en reste pas moins une politique publique observable concrètement et dotée de marqueurs prouvant son institutionnalisation : elle se développe selon des plans d'action officiels et négociés ; elle est mise en œuvre par des responsables et des directions dédiés à ce travail ; elle se matérialise par des partenariats, des collaborations avec de nombreux acteurs de terrain ; elle dispose d'une ligne budgétaire spécifique ; et est débattue dans des arènes politiques, comme le Conseil municipal. Ce caractère malléable, flou et dynamique des politiques municipales de réception les rend certes difficilement saisissables pour le ou la chercheur-se, mais n'en est pas moins digne d'intérêt scientifique, d'autant plus qu'il constitue le propre de ces politiques interstitielles.

Une politique publique façonnée par les acteurs de la société civile locale

Ces politiques interstitielles sont enfin caractérisées par une importante participation des acteurs de la société civile locale dans leur construction et leur mise en œuvre. Associations et habitant-es constituent ici des ressources clefs pour les municipalités. Sans eux, l'action publique des « villes-refuges » n'existerait simplement pas. Une politique hors du champ des compétences directes d'une municipalité ne peut être pensée et réalisée sans ces organisations, et tout particulièrement sans les associations.

Avant tout, parce qu'elles permettent de répondre aux contraintes temporelles et institutionnelles auxquelles font face les équipes municipales. Confrontées à des situations humanitaires préoccupantes et relativement inédites à l'échelle locale, Paris et Barcelone devaient mettre en place une réponse publique d'urgence, dans un temps court. Pour autant, il leur était difficile, si ce n'est impossible, de créer en interne l'ensemble des postes dont elles avaient alors besoin, et encore moins dans un court laps de temps. Le recours aux associations, ici missionnées en tant que prestataires de service, constitue alors un moyen de détourner cette limite institutionnelle et de proposer une action rapide pour répondre à l'urgence de la situation locale. Ensuite, les organisations de la société civile viennent compenser les contraintes cognitives que rencontrent les municipalités, sans grande expérience ni connaissance face aux enjeux asilaires et aux publics nouvellement présents sur leurs territoires. Les associations ont en effet joué un rôle clef dans la structuration et l'orientation des politiques de réception des personnes migrantes dans les capitales française et catalane, en opérant un rôle de conseil auprès des municipalités. Ajoutons que dans le

cas de Paris, les collectifs d'habitant-es ont également rempli une fonction de veille, alertant les pouvoirs publics locaux des éventuels campements et de la présence de personnes dites « vulnérables » à prendre en charge.

L'influence majeure des acteurs de terrain sur la construction de l'action publique locale passe cependant autant par ces formes de collaboration que par des interactions plus conflictuelles. En poussant les municipalités à prendre en charge « l'accueil » des personnes exilées, en contribuant à la mise sur l'agenda municipal de ce dernier par la mise en œuvre d'un plaidoyer critique et la multiplication de rapports de force parfois musclés, associations et mobilisations collectives d'habitant-es participent à l'orientation et à la structuration d'un nouveau champ d'action publique municipale. En l'occurrence, dans notre cas, elles exercent une pression sur le pouvoir municipal non seulement pour que celui-ci se positionne en faveur de l'accueil des personnes migrantes, mais également pour sortir d'une simple gestion de l'urgence et penser un système de réception fonctionnel sur le long terme, soit un véritable gouvernement municipal de cet enjeu. Que ces organisations soient des partenaires ou des forces contestataires des municipalités, elles désignent les villes comme des actrices politiques co-responsables de la réception des migrant-es – mais aussi de l'inaction publique dont ces personnes sont victimes – et participent ainsi directement à la constitution de cet enjeu en tant que domaine d'action publique municipale.

Ce que ne pas agir veut dire

Au-delà des trois processus et des enjeux de gouvernement – gouvernement de l'asile et de l'immigration, et gouvernabilité des métropoles – que nous venons de résumer, ce travail de thèse constitue également une enquête sur ce que ne pas agir veut dire. Indirectement, nous avons mis en lumière tout au long de ce manuscrit plusieurs manifestations d'inaction publique – tant de la part de l'État que des municipalités –, ainsi que leurs effets sur différents acteurs.

Premièrement, l'inaction des États produit des effets sur le positionnement et les stratégies politiques des municipalités. Au début de notre période d'enquête, les gouvernements français et espagnol peinaient à répondre à l'augmentation de la demande d'asile sur leurs territoires et donc à la saturation croissante de leurs systèmes d'accueil des demandeur-ses d'asile. Dans le cas de l'Espagne, le gouvernement de Mariano Rajoy était notamment réticent à l'idée de se plier à la politique des quotas de répartition des personnes migrantes proposée par l'UE. Le manque de prise en charge de cette question par les États a permis aux municipalités de Paris et Barcelone de procéder à une réappropriation municipale de cet enjeu, devenu non plus un problème migratoire, mais un problème « d'accueil » : le souci n'était plus tant celui des migrant-es qui arrivaient supposément en trop grand nombre, que celui des infrastructures et des politiques nationales et européennes qui ne répondaient pas à leurs besoins. En s'emparant des manquements des États et en cadrant le problème sous l'angle de la réception, Paris et Barcelone ont pointé du doigt des aspects sous-politisés par les gouvernements centraux - tels que la dimension sociosanitaire du problème – sur lesquels elles

pouvaient cependant intervenir et proposer leurs propres solutions politiques. L'inaction des gouvernements centraux face à un enjeu problématique ouvre ainsi la voie à la constitution de ce dernier comme un nouveau champ d'action publique municipale et dès lors au développement de politiques interstitielles qui s'engouffrent dans les manquements de l'État.

La seconde forme d'inaction publique mise en lumière à travers nos recherches est ensuite l'œuvre de l'ensemble des pouvoirs publics, municipalités comprises. Celle-ci produit des effets non seulement sur les mobilisations et l'organisation des acteurs de la société civile locale, mais aussi sur les personnes migrantes présentes sur le territoire métropolitain. Si l'on observe les pratiques des acteurs de terrain, les mobilisations d'habitant-es solidaires à Paris par exemple sont apparues pour combler le vide laissé par l'absence de politiques de réception adéquates pour répondre à la situation locale. À Barcelone, ce sont les insuffisances du système d'accueil, produisant une précarisation croissante des personnes exilées, qui ont structuré l'organisation de mouvements de soutien. Délaissant la gestion du premier accueil des personnes migrantes entre les mains des acteurs de la société civile, l'inaction publique mise en œuvre par les différents échelons politiques a produit une politisation critique de ces acteurs et un durcissement des rapports de force entre ces derniers et les pouvoirs publics. Les effets de cette inaction sont peut-être encore plus palpables sur les personnes migrantes venues chercher un refuge dans la ville, la situation de ces dernières s'étant considérablement fragilisée tout au long de notre enquête. À Paris comme à Barcelone, les exilé-es ont été progressivement amené-es à se cacher dans les interstices de la ville – sous les ponts, sur les bretelles d'échangeurs routiers, dans les bâtiments abandonnés – afin d'invisibiliser leur présence. Les politiques publiques, par leur sous-dimensionnement, mais aussi par leur fonction de contrôle et d'encadrement de ces publics, produisent ainsi des effets d'exclusion et de précarisation des personnes migrantes déjà fragiles, qui se traduisent par le développement d'un sans-abrisme de ces dernières et par des difficultés croissantes d'accès à leurs droits. Dans le cas de Barcelone, cette situation a mené à la résurgence d'*okupas migrantes*, et donc à la structuration d'une réponse politique des migrant-es elleux mêmes. Façonnées par l'inaction publique – nationale, régionale et municipale –, les *okupas migrantes* constituent une double réponse aux insuffisances des politiques d'asile et d'immigration en proposant à la fois une solution de survie, humanitaire, et un mode d'action contestataire pour dénoncer dans le même temps ces défaillances et qui fait passer les personnes exilées d'une position « d'indésirables » (Agier, 2008; Bassi & Fine, 2013; Brücker et al., 2019; Crosby & Rea, 2016) à celle d'acteurs politiques légitimes.

Ce dernier point nous amène à mentionner l'une des principales limites de ce travail de thèse. Les personnes migrantes sont certainement les grandes absentes de cette recherche. Notre propos était avant tout de questionner l'émergence simultanée d'un champ d'action publique municipale dans plusieurs métropoles européennes pour prendre en charge la réception des demandeur-ses d'asile et des réfugié-es, en concentrant notre regard sur le travail municipal de gouvernement. Dès lors, les municipalités en tant qu'actrices politiques étaient nécessairement au centre de notre analyse, tout comme leurs interactions avec les autres échelons politiques détenteurs

d'un pouvoir dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration, soit l'État, mais aussi dans une moindre mesure la communauté autonome en Espagne. Nous avons ensuite fait un premier pas de côté vis-à-vis de la science politique en nous tournant vers la sociologie de l'action collective et des mouvements sociaux, pour intégrer les acteurs associatifs et les mobilisations d'habitant-es à notre analyse, en les considérant comme des acteurs politiques à part entière, capables de jouer un rôle dans la construction, la légitimation et l'institutionnalisation d'une politique publique. Il serait alors enrichissant de poursuivre ce travail en observant la place jouée par les personnes migrantes dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette action publique. À la fois en termes de réception de l'action publique, en considérant les personnes exilées comme destinataires de ces politiques ; et à la fois en termes de construction de l'action publique, en considérant ces personnes comme des actrices politiques. C'est une dimension que nous avons brièvement observée dans le chapitre 4 dans le cas de Barcelone, les mobilisations collectives de migrant-es ayant été beaucoup plus discrètes à Paris⁴⁸⁸. Mais cette discrétion ne retire en rien la capacité critique de ces acteurs. À l'instar des occupant-es des squats et des bidonvilles (Aguilera, 2017), les personnes en quête de refuge sont en effet capables de résister aux politiques publiques, de se les réapproprier, de développer différentes stratégies de réponse qu'il serait particulièrement stimulant d'observer pour poursuivre et compléter notre recherche.

Ouvrir la thèse

Ce travail de thèse apporte ainsi une contribution significative à la littérature sur les politiques urbaines et sur l'action publique en général en s'intéressant à ses marges, qu'il s'agisse des fines marges de manœuvre des municipalités pour investir un nouvel objet politique ou bien des marges de l'espace urbain où les personnes migrantes trouvent refuge et où les acteurs de la société civile agissent au quotidien. Les apports de cette thèse ne se restreignent cependant pas à la question de la réception des personnes migrantes, ni aux deux seuls cas de Paris et Barcelone.

D'une part, les résultats de notre recherche peuvent éclairer d'autres cas européens de « villes accueillantes », comme Berlin, Milan ou Thessalonique par exemple, mais aussi contribuer et poursuivre à l'analyse d'autres initiatives municipales dans le Sud par exemple, comme à Tunis, Beyrouth, ou Tanger. Nos conclusions seront aussi intéressantes à mettre en regard des études menées sur des petites et moyennes villes et des espaces ruraux enclins à recevoir des personnes exilées (Desille, 2021; El Arabi, 2020; Gardesse & Lelévrier, 2021).

D'autre part, tout en constituant avant tout un travail de recherche académique en sciences sociales, cette thèse peut se révéler particulièrement enrichissante pour penser de nouvelles formes d'action publique locale et contribuer également à l'évaluation des politiques publiques, grâce à son caractère nettement empirique. En effet, elle donne à voir des études de cas concrets, des dispositifs

⁴⁸⁸ Elles semblent cependant de plus en plus présentes et structurées depuis 2020-2021.

d'action publique précis, innovants et recyclés, et détaille des stratégies politiques et des schèmes d'interactions complexes entre les acteurs politiques et locaux qui entrent en jeu dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une (in-)action publique locale, tout en mettant en lumière les effets de ces politiques sur les personnes migrantes. Tout au long de notre recherche, différents acteurs de terrain ont manifesté un réel intérêt pour ce travail. J'ai ainsi été sollicitée par l'ANVITA par exemple afin d'expliquer l'élaboration du plan *Barcelona Ciutat Refugi*, le fonctionnement du *padrón* ainsi que du « document de voisinage »⁴⁸⁹, dans le cadre de la rédaction d'un rapport et d'une conférence destinés aux élu-es de villes et de territoires « accueillants » pour les aider dans la construction de leur action publique locale. De la même manière, j'ai dispensé une journée de formation continue au sein d'une association auprès de travailleur-ses du monde associatif, de bénévoles et d'agents municipaux, pour leur exposer les capacités d'action et les limites des municipalités pour mettre en œuvre des politiques locales de réception et souligner le rôle des acteurs de la société civile dans l'orientation de ces politiques, ainsi que l'effet de ces dernières dans le parcours de la demande d'asile dans la ville⁴⁹⁰. Autant d'expériences qui soulignent les perspectives pratiques que peut contenir ce travail de thèse pour les acteurs de terrain et le personnel politique et administratif.

Enfin, les conclusions de cette thèse permettent finalement d'éclairer la gestion municipale d'autres enjeux qui dépassent le cadre de compétences des villes tout en s'imposant à elles de manière urgente et relativement inconnue jusqu'alors. L'un des parallèles à faire qui nous semble le plus stimulant est celui entre l'immigration et l'écologie. Cette remise en question du rôle que doivent jouer les villes dans le gouvernement de l'immigration et de l'asile, et les questionnements quant à leur capacité à gouverner une problématique relativement inédite et hors de leur champ de compétence, sont des réflexions qui se posent certainement avec autant d'acuité dans le domaine des enjeux écologiques. À l'instar des enjeux migratoires contemporains, le dérèglement climatique, l'effondrement de la biodiversité ou encore l'intensification des pollutions sont également des problèmes qui se posent à toutes les échelles, dont l'échelle locale ; qui sont fondamentalement structurels et durables ; qui demandent des réponses transversales en termes de politiques publiques et des changements systémiques profonds ; et pour lesquels les villes n'ont pas de compétences

⁴⁸⁹ Mis en place par l'*Ajuntament* fin 2017, il s'agit d'un document qui peut être demandé par les résident-es en situation administrative irrégulière qui ont été enregistré-es sur le registre municipal des habitant-es - le *padrón* - de Barcelone depuis au moins 6 mois et qui résident depuis au moins un an en Espagne. Pour attester de son lien à la ville, le ou la requérant-e doit par exemple « avoir des attaches familiales » ou bien « prouver sa participation à des cours/ateliers ainsi que ses liens avec la ville par le biais de la participation sociale » (Ajuntament de Barcelona, 2017a). L'objectif de ce document est de permettre à la personne d'accréditer son insertion dans la ville et de mobiliser cette preuve, le cas échéant, lorsqu'elle est soumise à des procédures d'enfermement en centre de rétention pour les étrangers (CIE) ou en cas d'expulsion. Bien que pionnier, ce document semble offrir une protection plus symbolique que réelle aux personnes migrantes en situation irrégulière (González Beilfuss, 2019).

⁴⁹⁰ Pour mettre en lumière ce dernier point, j'ai notamment élaboré un outil didactique et collaboratif sous forme de jeu de cartes, en m'inspirant du concept de la Fresque du climat, qui permet de retracer le parcours d'un primo-arrivant – homme majeur célibataire – dans une ville française en regardant la procédure juridique de demande d'asile, l'accès à l'hébergement, l'accès aux soins et l'accès à l'alimentation. J'ai pour projet d'améliorer cette « Fresque de l'accueil » afin d'en faire un outil de sensibilisation et formation au parcours des primo-arrivants en demande d'asile à l'échelle locale, à destination des associations et des collectivités locales.

directes en la matière. Elles développent alors aussi de nouvelles pratiques, bricolent une nouvelle ligne d'action publique, avec des budgets négociés, des nouvelles compétences à recruter en interne, de nouveaux alliés à trouver à l'extérieur, et font entendre leurs voix pour réclamer un plus grand rôle dans ce nouveau défi à relever. Ce parallèle entre enjeux migratoires et enjeux écologiques se retrouve également dans la stratégie internationale et transmunicipale des villes qui, confrontées à un certain attentisme de la part des États pour répondre à l'urgence écologique à laquelle elles font face sur leurs territoires, se rassemblent dans des réseaux de villes spécialisés sur la question et se tournent vers les organisations internationales qui voient en elles de nouveaux partenaires pour mettre en œuvre des politiques environnementales ambitieuses et contourner l'échelon étatique (Kern & Bulkeley, 2009; Moloney & Fünfgeld, 2015). Cette thèse ouvre ainsi de nombreuses perspectives pour penser le gouvernement municipal de grands enjeux contemporains – comme l'immigration, l'écologie, ou encore le genre –, inédits ou renouvelés, et qui vont se poser de manière toujours plus sensible au cours des décennies à venir.

Bibliographie

- Accueil De Merde. (2017). *Présentation du collectif Accueil de merde*. Expulsetoncollomb.org. <http://expulsetoncollomb.org/>
- Accueil De Merde. (2018a, avril 13). *Mouss'attacks*. Mediapart. <https://blogs.mediapart.fr/769990/blog/130418/moussattacks>
- Accueil De Merde. (2018b, avril 20). *Au petit matin...* Mediapart. <https://blogs.mediapart.fr/769990/blog/200418/au-petit-matin>
- Action contre la faim, Samu Social de Paris, Watizat, Aurore, France Horizon, Armée du Salut, Secours Catholique, & Emmaüs Solidarité. (2021). *Les oubliés du droit d'asile. Enquête sur les conditions de vie et l'accès aux droits des exilés fréquentant 5 structures d'accueil à Paris*. <https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2021/12/Rapport-oublidroitasile-2021-vfinale-web-sansreco.pdf>
- Adell Argilés, R., & Martínez, M. (Éds.). (2004). *¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: Prácticas y contextos sociales*. Catarata.
- AFP. (2015, septembre 7). *La France va accueillir 24.000 nouveaux migrants*. 20minutes.fr. <https://www.20minutes.fr/politique/1681011-20150907-france-va-accueillir-24000-nouveaux-migrants>
- AFP-BFM TV. (2015, septembre 6). *Plus de 10.000 personnes mobilisées en France pour l'accueil des réfugiés*. BFMTV. https://www.bfmtv.com/societe/manifestations/plus-de-10-000-personnes-mobilisees-en-france-pour-l-accueil-des-refugies_AN-201509060010.html
- Agier, M. (1999). *L'Invention de la ville. Banlieue, township, invasions et favelas*. Editions des archives contemporaines.
- Agier, M. (2008). *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*. Flammarion.
- Agier, M. (2014). *Un monde de camps, Paris, La Découverte*. La Découverte.
- Agier, M. (2016). « Ce que les villes font aux migrants, ce que les migrants font à la ville ». *Le sujet dans la cite*, N° 7(2), 21-31.
- Agier, M. (2019). La lutte des mobilités. Catégories administratives et anthropologiques de la migration précaire. In A. Lendaro, C. Rodier, & Y. L. Vertongen, *La crise de l'accueil* (p. 81-95). La Découverte. <https://www.cairn.info/la-crise-de-l-accueil-9782348042843-page-81.htm>

- Agier, M., Bouagga, Y., Galisson, M., Hanappe, C., Pette, M., & Wannesson, P. (2018). Chapitre 4—La Jungle des solidarités. In *La jungle de Calais* (p. 135-164). Presses Universitaires de France. <https://www.cairn.info/la-jungle-de-calais--9782130800637-p-135.htm>
- Agier, M., & Le Courant, S. (Éds.). (2022). *Babels. Enquêtes sur la condition migrante*. Points.
- Agier, M., & Madeira, A.-V. (2017). *Définir les réfugiés* (PUF).
- Agrikoliansky, E. (2001). Carrières militantes, et vocation à la morale : Les militants de la Ligue des droits de l'homme dans les années 1980. *Revue française de science politique*, 51(1), 27-46. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2001.403606>
- Agrikoliansky, É. (2017). Chapitre 6 : Les carrières militantes. Portées et limites d'un concept narratif. In O. Fillieule, F. Haegel, C. Hamidi, & V. Tiberj, *Sociologie plurielle des comportements politiques. Je vote, tu contestes, elle cherche...* (p. 167-192). Les Presses de Sciences Po. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02160115>
- Aguilera, T. (2012). Gouverner les illégalismes. *Gouvernement et action publique*, VOL. 1(3), 101-124.
- Aguilera, T. (2015a). *De la construction politique de l'ignorance à l'inaction publique. Comment le plus grand bidonville de Madrid a été caché pour nier un agenda*. 1-30. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1435083366.pdf>
- Aguilera, T. (2015b). *Résumé de la thèse : Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*. Editions du Puca. http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/aguilera_thomas_resume.pdf
- Aguilera, T. (2017). *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid* (Daloz). https://www.academia.edu/32921284/Gouverner_les_illegalismes_urbains._Les_politiques_publicques_face_aux_squats_et_aux_bidonvilles_dans_les_r%C3%A9gions_de_Paris_et_de_Madrid_Paris_Daloz_2017
- Aguilera, T., & Bouillon, F. (2013). Le squat, un droit à la ville en actes. *Mouvements*, 74(2), 132-142.
- Agustín, Ó. G., & Jørgensen, M. B. (2019). Solidarity Cities and Cosmopolitanism from Below : Barcelona as a Refugee City. *Social Inclusion*, 7(2), 198-207.
- Aja, E., & Arango, J. (2006). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2005)* (Fundación CIDOB). Edicions Bellaterra.
- Ajuntament de Barcelona. (2015a). *Deu idees perquè puguis posar-te en marxa. No cal que esperis l'arribada de persones refugiades a la ciutat*. Barcelona Ciutat Refugi. <https://ciutatrefugi.barcelona/ca/deu-idees-posar-te-en-marxa>

- Ajuntament de Barcelona. (2015b). *El plan « Barcelona, ciudad refugio »*. Barcelona Ciutat Refugi. <https://ciutatrefugi.barcelona/es/el-plan>
- Ajuntament de Barcelona. (2015c). *Espacio ciudadano*. Barcelona Ciutat Refugi. <https://ciutatrefugi.barcelona/es/espacio-ciudadano>
- Ajuntament de Barcelona. (2015d). *La acogida*. Barcelona Ciutat Refugi. <https://ciutatrefugi.barcelona/es/la-acogida>
- Ajuntament de Barcelona. (2015e). *Mesura de govern : « Barcelona Ciutat Refugi »*. Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2015/09/MESURA-DE-GOVERN_Deefinal.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2016a). *L'acció exterior*. Barcelona Ciutat Refugi. <https://www.ciutatrefugi.barcelona/ca/laccio-exterior>
- Ajuntament de Barcelona. (2016b). *Reception, accommodation and care*. Barcelona Ciutat Refugi. <https://ciutatrefugi.barcelona/en/reception-accommodation-and-care>
- Ajuntament de Barcelona. (2016c). *Baròmetre semestral de Barcelona—Maig 2016*. https://www.slideshare.net/Barcelona_cat/barmetre-semestral-de-barcelona-maig-2016
- Ajuntament de Barcelona. (2016d, octubre 17). *Barcelona, Atenes, Berlín i Amsterdam impulsen la xarxa 'Solidarity Cities', d'ajuda mútua entre ciutats europees per a la gestió de la crisi de refugiats*. <https://Ajuntament.barcelona.cat/premsa/2016/10/17/barcelona-atenes-berlin-i-amsterdam-impulsen-la-xarxa-solidarity-cities-dajuda-mutua-entre-ciutats-europees-per-a-la-gestio-de-la-crisi-de-refugiats/>
- Ajuntament de Barcelona. (2017a). *Document de veïnatge*. https://Ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/documents/documnt_veinatge_web_2019.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2017b, février). *The Nausica refugee reception programme is presented to the European Commission*. Barcelona.Cat. https://www.barcelona.cat/infobarcelona/en/the-nausica-refugee-reception-programme-is-presented-to-the-european-commission-2_463665.html
- Ajuntament de Barcelona. (2017c, juin 26). *“Moltes coses petites al final fan un gran què”*. Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/benestaranimal/ca/noticia/moltes-coses-petites-al-final-fan-un-gran-que_527025
- Ajuntament de Barcelona. (2017d, décembre 27). *Juana Martín : “Existe el derecho a migrar, pero no el derecho a que te acojan en ningún país”*. Barcelona Ciutat Refugi. https://www.ciutatrefugi.barcelona/es/noticia/existe-el-derecho-a-migrar-pero-no-el-derecho-a-que-te-acojan-en-ningun-pais_594306

- Ajuntament de Barcelona. (2018a). *Barcelona acoge y pide corresponsabilidad*. Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/es/-acoge-y-pide-corresponsabilidad_687837
- Ajuntament de Barcelona. (2018b, février 27). *L'Ajuntament de Barcelona renova el suport a l'entitat 'Refugees Welcome', d'acollida de persones refugiades*. Ajuntament de Barcelona. Servei de Premsa. <https://Ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/02/27/LAjuntament-de-barcelona-renova-el-suport-a-lentitat-refugees-welcome-dacollida-de-persones-refugiades/>
- Ajuntament de Barcelona. (2018c). *Informe de govern: Avaluació del programa Nausica*. Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. (2018d, octubre 26). *An appraisal of Nausica, the municipal reception programme*. Barcelona Ciutat Refugi. https://ciutatrefugi.barcelona/en/noticia/an-appraisal-of-nausica-the-municipal-reception-programme_727110
- Ajuntament de Barcelona. (2019a). *ACTA Comissió de Govern, sessió de 13 de desembre de 2018*. Gasetta Municipal. Butlletí Oficial de l'Ajuntament de Barcelona. <https://w123.bcn.cat/APPS/egasetta/home.do?reqCode=downloadFile&publicacionsId=17113>
- Ajuntament de Barcelona. (2019b). *Memòria del pla "Barcelona, ciutat refugi" 2015-2019*. Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants, Drets de Ciutadania, Cultura, Participació i Transparència. <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/02/29134554/Memo%C3%8Cria-Ciutat-Refugi.pdf>
- Ajuntament de Barcelona. (2019c). *Qui dorm al carrer a Barcelona?* <https://Ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/qui-dorm-al-carrer-a-barcelona.pdf>
- Ajuntament de Barcelona. (2019d, février 12). *The reality of immigration and refugee figures versus fearmongering*. Barcelona Ciutat Refugi. https://ciutatrefugi.barcelona/en/noticia/the-reality-of-immigration-and-refuge-figures-versus-fearmongering_770389
- Ajuntament de Barcelona. (2019e, février 25). *The 'Barcelona, Refuge City' plan, like all spending on migration, invests in social cohesion and citizens*. Barcelona Ciutat Refugi. http://ciutatrefugi.barcelona/en/noticia/infobarcelonaenthe-barcelona-refuge-city-plan-like-all-spending-on-migration-invests-in-social-cohesion-and-citizens_777241
- Ajuntament de Barcelona. (2021, mars 9). *El SAIER es consolida com a servei essencial durant el 2020 amb l'atenció a 19.000 persones migrades malgrat la frenada de la mobilitat internacional*. Ajuntament de Barcelona. Servei de Premsa. <https://Ajuntament.barcelona.cat/premsa/2021/03/09/el-saier-es-consolida-com-a-servei-essencial-durant-el-2020-amb-latencio-a-19-000-persones-migrades-malgrat-la-frenada-de-la-mobilitat-internacional/>

- Akoka, K. (2016). Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile? *La Vie des idées*.
<https://laviedesidees.fr/Crise-des-refugies-ou-des-politiques-d-asile.html>
- Akoka, K. (2018). Réfugiés ou migrants ? Les enjeux politiques d'une distinction juridique. *Nouvelle revue de psychosociologie*, N° 25(1), 15. <https://doi.org/10.3917/nrp.025.0015>
- Akoka, K., Carlier, M., & Coussemaker, S. de. (2017). « Ce n'est pas une crise des migrants mais une crise des politiques d'hospitalité ». *Revue Projet*, N° 360(5), 77-83.
- Akoka, K., & Salin, F. (2022, avril). *Migrations et politiques migratoires en France – évolutions et débats actuels*. Bpb.de. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/506956/migrations-et-politiques-migratoires-en-france-evolutions-et-debats-actuels/>
- Akoka, K., & Spire, A. (2013). Pour une histoire sociale de l'asile politique en France. *Pouvoirs*, 144(1), 67-77.
- Alliès, P. (1991). Que sont nos notables devenus ? *Autrement*, 112, 108-119.
- Almodóvar, M. (2017, août 2). Refugiades nouvingudes a Barcelona, abocades al sensellarisme. *La Directa*.
- Alonso, L. E., & Fernández Rodríguez, C. (2008). Emploi et précarité des jeunes en Espagne. *Travail et Emploi*, 115, 71-80. <https://doi.org/10.4000/travailemloi.4269>
- Amnesty International France. (2015, décembre 22). *La crise mondiale des réfugiés en 2015*. Amnesty.org. <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/12/global-refugee-crisis-2015-gallery/>
- Amnesty International France. (2017, septembre 25). *Union européenne. Les États membres ont rempli moins d'un tiers de leur quota de relocalisation de demandeurs d'asile*. Amnesty.org. <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2017/09/eu-countries-have-fulfilled-less-than-a-third-of-their-asylum-relocation-promises/>
- Amnesty International France. (2018, avril 23). *Projet de loi asile et immigration : Un texte dangereux approuvé*. Amnesty France. <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/projet-de-loi-asile-immigration-un-texte-dangereux>
- Anderson, A. (1997). *Media, culture and the environment*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315046419>
- Andersson, R. (2014). Hunter and Prey : Patrolling Clandestine Migration in the Euro-African Borderlands. *Anthropological Quarterly*, 87(1), 119-149. <https://doi.org/10.1353/anq.2014.0002>
- Andreu, M. (2015). *Barris, veïns i democràcia : El moviment ciutadà i la reconstrucció de Barcelona (1968-1986)*. L'Avenç.

- ANVITA. (2022a). *Nos pratiques*. Anvita.fr. <https://www.anvita.fr/fr/les-pratiques/>
- ANVITA. (2022b). *Qui sommes-nous ?* ANVITA. <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/>
- Aparicio, M. (2001). Los encierros de inmigrantes sin papeles : La experiencia de Barcelona. *Fundacion Betiko*. <http://fundacionbetiko.org/wp-content/uploads/2012/11/los-encierros-de-inmigrantes-sin-papeles-la-experiencia-de-barcelona.pdf>
- Arendt, H. (1982). *L'impérialisme* (Fayard).
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Assemblée Nationale. (2021, novembre 10). *Rapport de la commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France (Mme Sonia Krimi et M. Sébastien Nadot)*. Assemblée nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cemigrants/l15b4665_rapport-enquete
- Atak, I. (2013). L'européanisation de la politique d'asile : Un défi aux droits fondamentaux. *Criminologie*, 46(1), 33-54. <https://doi.org/10.7202/1015292ar>
- Austin, J. L. (1970). *Quand dire, c'est faire*. Le Seuil.
- Babels. (2018). *Entre accueil et rejet : Ce que les villes font aux migrants* (Le Passager clandestin).
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Bacqué, M.-H. (2005). Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : Action associative et communautaire à Paris et à Montréal, Abstract, Resumen. *Espaces et sociétés*, no 123(4), 69-84. <https://doi.org/10.3917/esp.123.0069>
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005a). Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? In M.-H. Bacqué (Éd.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative* (p. 9-46). La Découverte. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/gestion-de-proximite-et-democratie-participative--9782707143068-page-9.htm>
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005b). La démocratie participative urbaine face au néolibéralisme. *Mouvements*, no 39-40(3), 121-131.

- Balme, R. (1987). La participation aux associations et le pouvoir municipal : Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue. *Revue Française de Sociologie*, 28(4), 601-639.
- Barcelona en Comú. (2019). *Plans per una Barcelona Futura. Programa electoral 2019–2023*. Barcelona en Comú. <https://img.beteve.cat/wp-content/uploads/2019/05/programa-electoral-ada-colau.pdf>
- Barcelona.cat (Réalisateur). (2015, novembre 16). *Discurs d'Ada Colau als premis de la XV Cimera de Nobels de la Pau (Segona Part)*. https://www.youtube.com/watch?v=IGNNE_1QfoI
- Barri Obert Gràcia. (2016, décembre 14). *Publication « Som Barri Obert—Gràcia amb les persones refugiades »*. Facebook. <https://www.facebook.com/BarriObertGracia/photos/pcb.1469655893059524/1469655753059538/?type=3&theater>
- Barri Obert Gràcia. (2018, mars 12). *Campanya VOLS COL-LABORAR - Statut Facebook*. Facebook. <https://www.facebook.com/BarriObertGracia/photos/2091657107526063>
- Barris Refugi Barcelona. (2016, mai 4). *About Section Barris Refugi Barcelona | Facebook*. Facebook. <https://www.facebook.com/BarrisRefugiBarcelona/about>
- Barthe, Y., Callon, M., & Lascoumes, P. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil.
- Bassi, M., & Fine, S. (2013). La gouvernance des flux migratoires “indésirables”. Cas d’étude de Calais et Lampedusa. *Hommes & migrations. Revue française de référence sur les dynamiques migratoires*, 1304, 77-83. <https://doi.org/10.4000/hommesmigrations.2647>
- Bauer, M. W. (2002). The EU ‘partnership principle’ : Still a sustainable governance device across multiple administrative arenas? *Public Administration*, 80(4), 769-789. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00328>
- Baumard, M. (2018a, janvier 11). Que contient le projet de loi asile-immigration ? *Le Monde.fr*. http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2018/01/11/que-contient-le-projet-de-loi-asile-immigration_5240339_1654200.html
- Baumard, M. (2018b, février 13). A la Cour nationale du droit d’asile, une grève contre la future loi immigration. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/02/13/a-la-cour-nationale-du-droit-d-asile-une-greve-contre-la-future-loi-immigration_5256272_3224.html
- Baumard, M. (2018c, avril 3). Le centre humanitaire pour migrants, une occasion manquée pour Anne Hidalgo. *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/04/03/le-centre-humanitaire-pour-migrants-une-occasion-manquee-pour-anne-hidalgo_5279948_3224.html

- Béal, V., Epstein, R., & Pinson, G. (2015). La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie. *Gouvernement et action publique*, 4(3), 103-127.
- Béal, V., & Pinson, G. (2009). Du petit chose au « 5th best mayor in the world ». Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action. *Pole Sud*, 30(1), 7-29. <https://doi.org/10.3917/psud.030.0007>
- Beauchemin, C., & Ichou, M. (2016). *Au-delà de la crise des migrants : Décentrer le regard*. Karthala.
- Beaulieu, C. (2016, septembre 12). Paris : La maire de Madrid en visite dans le futur camp pour réfugiés. *Le Parisien*. <https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-75018/paris-la-maire-de-madrid-en-visite-dans-le-futur-camp-pour-refugies-12-09-2016-6115133.php>
- Becker, H. S. (1963). *Outsiders*. Éditions Métailié. <https://doi.org/10.3917/meta.becke.1985.01>
- Belgrad, E., & Nachmias, N. (1997). *The Politics of International Humanitarian Aid*. Praeger.
- Bénabent, J. (2016, juin 4). *Projet de camp(s) pour les réfugiés à Paris : Le défi d'Anne Hidalgo à l'Etat*. Télérama. <https://www.telerama.fr/monde/projet-de-camp-s-pour-les-refugies-a-paris-le-defi-d-anne-hidalgo-a-l-etat,143388.php>
- Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others : Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790799>
- Benhabib, S., & Post, R. (2006). *Another Cosmopolitanism*. Oxford University Press.
- Bermúdez de Castro Mur, R. (2017). *Carta a Ada Colau*. <https://Ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2017/02/RespostaSEcretarioEstado.pdf>
- Besoli, R. (2018, janvier 29). *El triple de personas refugiadas en dos años*. Barcelona Ciutat Refugi. https://www.ciutatrefugi.barcelona/es/noticia/el-triple-de-personas-refugiadas-en-dos-anos-2_606641
- Bezes, P. (2006). Un jeu redistribué sous la cinquième République : Nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'Etat. *Revue française d'administration publique*, 120(4), 721-742.
- Bezes, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 16-37.
- Bezes, P., & Le Lidec, P. (2016). Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial. *Revue française de science politique*, 66(3-4), 507-541. <https://doi.org/10.3917/rfsp.663.0507>

- Bezes, P., & Parrado, S. (2013). Trajectories of Administrative Reform : Institutions, Timing and Choices in France and Spain. *West European Politics*, 36(1), 22-50. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.742735>
- Birchem, N. (2019, avril 9). À Paris, des associations en grève pour dénoncer la situation des migrants. *La Croix*. <https://www.la-croix.com/France/Immigration/A-Paris-associations-greve-denoncer-situation-migrants-2019-04-09-1201014388>
- Blasio, B. de, Hidalgo, A., & Khan, S. (2016, septembre 20). Opinion | Our Immigrants, Our Strength. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/09/20/opinion/our-immigrants-our-strength.html>
- Blin, T. (2008). L'invention des sans-papiers. Récit d'une dramaturgie politique. *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 125(2), 241-261.
- Blondel, A. (2010, janvier 11). Les Afghans des ponts de Paris. *France 24*. <https://www.france24.com/fr/20100111-afghans-ponts-paris>
- Blondiaux, L., & Fourniau, J.-M. (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : Beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*, N° 1(1), 8-35.
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 15(57), 17-35. <https://doi.org/10.3406/polix.2002.1205>
- Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, 18(3), 298-306. <https://doi.org/10.2307/799797>
- Bohmer, C., & Shuman, A. (2007). Rejecting refugees : Political asylum in the 21st century. *Rejecting Refugees: Political Asylum in the 21st Century*, 1-288. <https://doi.org/10.4324/9780203937228>
- Bohmer, C., & Shuman, A. (2018). *Political Asylum Deceptions : The Culture of Suspicion*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-67404-9>
- Boltanski, L. (1993). *La Souffrance à distance*. Editions Métailié. <https://doi.org/10.3917/meta.bolta.1993.01>
- Bonn, L. (2014). *La politique d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés à Berlin et à Paris 2015-2020* [These en préparation, Paris 3]. <http://www.theses.fr/s123079>
- Bonn, L., & Hombert, L. (s. d.). Paris, ville-refuge ? Intérêts et limites des réseaux de villes dans la construction de l'accueil des populations migrantes. In A. Flamant & A. Healy, *Villes européennes, réseaux de villes et accueil des exilés* (Editions du PUCA (à paraître)).
- Bordenet, C., & Zerrouky, M. (2015, avril 20). Méditerranée : Chiffres et carte pour comprendre la tragédie. *Le Monde*. <https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/04/20/en-2015->

un-migrant-meurt-toutes-les-deux-heures-en-moyenne-en-mediterranee_4619379_4355770.html

- Borraz, O., & John, P. (2004). The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.
- Boswell, C. (2003). The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, 79(3), 619-638. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>
- Bouagga, Y. (2017). La Linière, l'impossible hospitalité en camp. *Plein droit*, 115(4), 19-22.
- Bouagga, Y. (2018). Calais, carrefour des solidarités citoyennes. *Mouvements*, 93(1), 137-148.
- Bouagga, Y. (2020). Politiques de l'urgence et bricolages humanitaires. Genèse des « centres d'accueil et d'orientation » dans la crise calaisienne. *Revue européenne des migrations internationales*, 362(2), 29-51.
- Boudou, B. (2016). Au nom de l'hospitalité : Les enjeux d'une rhétorique morale en politique. *Cites*, N° 68(4), 33-48.
- Boudou, B. (2018). De la ville-refuge aux sanctuary cities : L'idéal de la ville comme territoire d'hospitalité. *Sens-Dessous*, N° 21(1), 83-89.
- Bourdieu, P. (1982). *Ce que parler veut dire*. Fayard.
- Bourdieu, P. (1986). La force du droit. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64(1), 3-19. <https://doi.org/10.3406/arss.1986.2332>
- Boy, L. (2015, septembre 9). *Pourquoi l'Allemagne a choisi de s'ouvrir aux réfugiés*. Franceinfo.fr. https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/pourquoi-l-allemande-a-choisi-de-s-ouvrir-aux-refugies_1075173.html
- Brancato, R. (2019, avril 9). *Paris : Les associations d'aide aux migrants en grève*. Radio France. <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/grand-angle/paris-les-associations-d-aide-aux-migrants-en-greve-1877815>
- Braudel, F. (1979). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*. Armand Colin.
- Bregman, D. (1996). Le cadrage du débat public. Le projet de CSG. *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 14(75), 111-133. <https://doi.org/10.3406/reso.1996.3687>
- Brenner, Y., Forin, R., & Frouws, B. (2018, août 22). The "Shift" to the Western Mediterranean Migration Route : Myth or Reality? *Mixed Migration Centre*. <https://mixedmigration.org/articles/shift-to-the-western-mediterranean-migration-route/>
- Brücker, P., Veron, D., & Lou Vertongen, Y. (2019). Du mouvement des sans-papiers à la « crise » des réfugiés : Évolution des catégories d'action et enjeux théoriques. *Critique internationale*, 84(3), 9-21. <https://doi.org/10.3917/cii.084.0009>

- Bruno, I. (2004). *Déchiffrer la technique normative du benchmarking : De l'incommensurabilité souveraine à l'étalonnage disciplinaire*. 14.
- Bruno, I., & Didier, E. (2013). *Benchmarking. L'État sous pression statistique* (p. 209). Zones.
- Butler, J. (1997). *Excitable Speech : A Politics of the Performative*. Psychology Press.
- Caillé, A., & Laville, J.-L. (1998). Présentation : Une seule solution, l'association ? *Revue du MAUSS*, 11, 5-20.
- Callizo-Soneiro, J. (2017). La ville espagnole à l'âge post-industriel. *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens / Journal of Mediterranean geography*, 129, 73-90. <https://doi.org/10.4000/mediterranee.9222>
- Cantat, C. (2016). La Hongrie, chien de garde de l'Europe. *Plein droit*, 111(4), 19-22.
- Caponio, T. (2010). Conclusion : Making sense of local migration policy arenas. In T. Caponio & M. Borkert, *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam University Press.
- Caponio, T. (2018). Immigrant integration beyond national policies? Italian cities' participation in European city networks. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 2053-2069. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341711>
- Caponio, T., & Borkert, M. (2010). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam University Press. <https://www.aup.nl/en/book/9789089642325/the-local-dimension-of-migration-policymaking>
- Carrel, M. (2008). 16. Faire participer les habitants dans une perspective comparée. In A.-M. Guillemard (Éd.), *Où va la protection sociale ?* (p. 355-371). Presses Universitaires de France. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/ou-va-la-protection-sociale--9782130570929-page-355.htm>
- Carrel, M. (2015). Faire participer les habitants ? : Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires. In *Faire participer les habitants ? : Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. ENS Éditions. <http://books.openedition.org/enseditions/5236>
- Carrel, M. (2017). Injonction participative ou empowerment ? Les enjeux de la participation en France. *Les Politiques Sociales*, 3-4(2), 79-89. <https://doi.org/10.3917/lps.173.0079>
- CASM. (2019, janvier 22). *A 7 h15 ce matin, le campement situé ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/groups/384297258708373/search/?q=inconditionnel>
- CASM. (2022). *Casm—Adhésion 2022*. HelloAsso. <https://www.helloasso.com/associations/collectif-audonien-solidarite-migrants/adhesions/casm-adhesion-2022>

- Casqueiro, J., & Bassets, M. (2018, juin 24). Macron y Sánchez defienden “centros cerrados” para inmigrantes en Europa. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/06/23/actualidad/1529763916_884172.html
- Castagnos-Sen, A. (2016). 1991-2003. La construction d’un droit européen en matière d’asile : À quel prix ? *Migrations Societe*, 165(3), 91-106.
- Castelo Heymann, S. (2018). *Ada Colau, de activista a alcaldesa : Un análisis del ethos de Ada Colau en Facebook*. <https://doi.org/10.31921/doxacom.n27a2>
- CEAR. (2018). *Informe Anual de CEAR: las personas refugiadas en España y Europa*. <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>
- CEAR. (2020). *Más que cifras. Conoce los datos y estadísticas de asilo de 2019*. Masquecifras.org. <https://www.masquecifras.org/>
- CEAR. (2022). *Libro Blanco del Sistema de Protección Internacional en España*. CEAR. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/02/Resumen_Ejecutivo_Libro_Blanco.pdf
- Centre d’action sociale de la Ville de Paris. (2017). *Paris, deux siècle d’action sociale. Regard sur un héritage* (Ville de Paris). Centre d’action sociale de la Ville de Paris.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. (2015, janvier). 3050| *BARÓMETRO DE ENERO 2015*. Centro de Investigaciones Sociológicas. http://www.cis.es/cis/opencm/FR/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14141
- Centro de Investigaciones Sociológicas. (2020, janvier). 3271| *BARÓMETRO DE ENERO 2020*. Centro de Investigaciones Sociológicas. http://www.cis.es/cis/opencm/FR/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14482
- Chamboredon, H., Pavis, F., Surdez, M., & Willemez, L. (1994). S’imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l’usage de l’entretien. *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 16(1), 114-132. <https://doi.org/10.3406/genes.1994.1251>
- Chateau, P. (2015, septembre 6). *Migrants : Quelles sont les villes françaises futures terres d’accueil des réfugiés ?* L’Express. https://www.lexpress.fr/actualite/societe/migrants-quelles-sont-les-villes-francaises-futures-terres-d-accueil-des-refugies_1712904.html
- Chateauraynaud, F., & Torny, D. (1999). *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l’alerte et du risque*. Éditions de l’École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Chavel, S. (2014). De la migration à la mobilité : Comment aller au-delà du nationalisme méthodologique ? *Raisons politiques*, N° 54(2), 53-66.

- Chemin, A. (2018, janvier 11). Cris Beauchemin : L'immigration réagit-elle aux « appels d'air » ? *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/01/11/l-immigration-reagit-elle-aux-appels-d-air_5240530_3232.html
- Chenel, T. (2018, février 23). *Christine Lazerges* : « Le projet de loi sur l'immigration rend les procédures encore plus difficiles pour les plus vulnérables ». Bondy Blog. <https://www.bondyblog.fr/societe/christine-lazerges-le-projet-de-loi-sur-limmigration-rend-les-procedures-encore-plus-difficiles-pour-les-plus-vulnerables/>
- Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue française d'administration publique*, 105106(1), 203-217.
- CICR. (2020). *Rain turns to dust climate change conflict*. International Committee of the Red Cross Report. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rain_turns_to_dust_climate_change_conflict.pdf
- Cités Interculturelles. (s. d.). *A propos des Cités interculturelles*. Programme des « Cités interculturelles ». Consulté 11 mars 2022, à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/about>
- Cités Interculturelles. (2022). *Paris, France—Cité interculturelle*. Conseil de l'Europe. <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/paris>
- Cities for Life. (2016). *Programme*. http://www.bfc-international.org/IMG/pdf/programme_cities_for_life_fr.pdf
- CNCDH. (2016). *AVIS « SUIVI SUR LA SITUATION DES MIGRANTS A CALAIS ET DANS LE CALAISIS »*. Commission nationale consultative des droits de l'homme. https://www.cncdh.fr/sites/default/files/16.07.07_avis_suivi_migrants_calais_0.pdf
- Cobb, R. W., & Elder, C. (1983). *Participation in American politics : The dynamics of agenda-building* (2nd ed.). Johns Hopkins University Press,.
- Cobb, R. W., & Ross, M. H. (1997). Agenda setting and the denial of agenda access : Key concepts. In R. W. Cobb & M. H. Ross (Éds.), *Cultural Strategies of Agenda Denial : Avoidance, Attack, and Redefinition* (p. 3-23). University Press of Kansas.
- Cohen, S. (1972). *Folk devils and moral panics. The invention of mods and rockers* (3rd éd.). Routledge.
- Colau, A. (2015, août 28). *Antes de ayer 50 personas murieron asfixiadas en la bodega de un barco ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/ada.colau/posts/882375408509792/>
- Colau, A. (2016a, février 26). *Desde las ciudades de Europa ... [Statut Facebook]*. Twitter. <https://twitter.com/AdaColau/status/703284675226238976>

- Colau, A. (2016b, mars 15). *#BCNLampedusaLesbos ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/ada.colau/posts/984959834918015>
- Colau, A. (2016c, mars 16). *Ayer anunciamos unos acuerdos de colaboración directa de Barcelona ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/ada.colau/posts/985673504846648/>
- Colau, A. (2016d, décembre 11). *Os dejo un fragmento ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=1205257826221547>
- Colau, A. (2017, février 15). *Nos lo recordaba Jordi Évole ... - [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/ada.colau/posts/1268789873201675/>
- Colau, A. (2018, mars 24). *He estado en Italia para exigir ... - [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/ada.colau/videos/1659264987487493>
- Colau, A. (2019, décembre 13). *No podemos permitir que una sola persona ... - [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=2543399439227829>
- Colau, A., Hidalgo, A., Galinos, S., & Nicolini, G. (2015). *Manifiesto « We, Cities of Europe »*. El País.
- Colell, E. (2019, décembre 7). *Barcelona no da abasto para atender a las personas sin hogar*. elperiodico. <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20191207/barcelona-personas-durmiento-calle-sintecho-7764170>
- Collectifs et habitant.e.s solidaires. (2020, mai 20). *Noyés du Canal Saint-Denis : « Préfets et maires, à vous d'empêcher d'autres drames »*. Basta.media. <https://basta.media/mort-noyade-migrant-sdf-canal-saint-denis-harcelement-policier-destruction-campement-coupure-eau-regularisation>
- Commission européenne. (2017, mars 20). *Work and Education of Migrants and Refugees Working Conference, Berlin, February 2017* [Text]. European Commission. <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/work-and-education-migrants-and-refugees-working-conference-berlin-february-2017>
- Commission européenne. (2018a, juin). *Standard Eurobarometer 89—Spring 2018*. Europa.eu. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2180>
- Commission européenne. (2018b, juillet 2). *Migration : La Commission renforce l'aide d'urgence pour l'Espagne et la Grèce* [Text]. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_4342
- Commission européenne. (2018c, août 3). *Joint statement by the European Commission and the Spanish Government* [Text]. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_18_4822

- Commission européenne. (2020). *Un nouveau pacte sur la migration et l'asile* [Text]. Commission européenne - European Commission. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_fr
- Congostrina, A. L. (2018, mai 15). Un colectivo de inmigrantes se encierra en una iglesia en Poblenou. *El País*. https://elpais.com/ccaa/2018/05/14/catalunya/1526334298_257257.html
- Congostrina, A. L. (2019, février 12). Las peticiones de asilo en Barcelona se quintuplican en tres años. *El País*. https://elpais.com/ccaa/2019/02/11/catalunya/1549891883_321326.html
- Congostrina, A. L. (2020, mars 4). *Las solicitudes de asilo en Barcelona crecen un 27%*. El País. <https://elpais.com/espana/catalunya/2020-03-04/las-solicitudes-de-asilo-en-barcelona-crecen-un-27.html>
- Congreso de los Diputados. (1978). *Título VIII. De la Organización Territorial del Estado—Constitución Española*. Congreso.es. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=149&tipo=2>
- Conseil de l'Union Européenne. (2003). *Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers*. Journal officiel de l'Union européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=EN>
- Conseil d'Etat. (2015). *Conseil d'État, Juge des référés, 23/11/2015, 394540, Publié au recueil Lebon*. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000031938075/>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (1979). *Bulletin officiel des débats—Séance du 25 juin 1979*. Archives du CASVP.
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2010). *Bulletin officiel des débats—Séance des 27 et 28 septembre 2010*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/75613>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2015a). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 16, mardi 17 et mercredi 18 mars 2015*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/74400>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2015b). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 28, mardi 29 et mercredi 30 septembre 2015*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/75088>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2016a). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 15 et mardi 16 février 2016*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/79902>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2016b). *Bulletin officiel des débats—Séance des mardi 29, mercredi 30 et jeudi 31 mars 2016*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/81352>

- Conseil municipal et départemental de Paris. (2016c). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 13 et mardi 14 juin 2016*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/83282>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2016d). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 4, mardi 5 et mercredi 6 juillet 2016*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/85258>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2016e). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 7, mardi 8 et mercredi 9 novembre 2016*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/87407>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2016f). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 12, mardi 13 et mercredi 14 décembre 2016*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/89098>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2017a). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 11, mardi 12 et mercredi 13 décembre 2017*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/f8dab219f04956644087d7bb3229e7e2.ai>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2017b). *Bulletin officiel des débats—Séances des 3 et 4 juillet 2017*. <https://api-site-cdn.paris.fr/images/94716>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2017c). *Paris, ville interculturelle : Liens, pratiques et politiques publiques*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/91910>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2017d). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 27, mardi 28 et mercredi 29 mars 2017*. Ville de Paris. <https://api-site.paris.fr/images/91807>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2017e). *Bulletin officiel des débats—Séances des 6 et 7 juin 2017*. Ville de Paris. <https://api-site-cdn.paris.fr/images/93617>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2017f). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 25, mardi 26 et mercredi 27 septembre 2017*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/86192d7409c779dad71f076bfd3731b8.ai>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2017g). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 20, mardi 21 et mercredi 22 novembre 2017*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/b78b3e6fd2b71304941a56bd4dffdb19.ai>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2018a). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 5, mardi 6 et mercredi 7 février 2018*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/68cca79264e2f48121ff5ec5eff4c48b.ai>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2018b). *Bulletin officiel des débats—Séance des mardi 20, mercredi 21 et jeudi 22 mars 2018*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/f75a4a6ebc3ff2c0f97856f9e582463d.ai>

- Conseil municipal et départemental de Paris. (2018c). *Bulletin officiel des débats—Séance des mercredi 2, jeudi 3 et vendredi 4 mai 2018*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/e1a62da4639e9769bc796ac33d1dee2f.ai>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2018d). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 4, mardi 5 et mercredi 6 juin 2018*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/6100c080aacee4691279f0d3bf4f1806.ai>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2018e). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 2, mardi 3, mercredi 4 et jeudi 5 juillet 2018*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2022/06/15/b3a5c6c76805b2868927d65d2846e5a0.pdf>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2018f). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 24, mardi 25 et mercredi 26 septembre 2018*. Ville de Paris. <https://www.apisite.paris.fr/paris/public/2018%2F10%2FBMO-BDO%20D%C3%A9bats%20-%20Sept%202018.pdf>
- Conseil municipal et départemental de Paris. (2019). *Bulletin officiel des débats—Séance des lundi 8, mardi 9, mercredi 10 et jeudi 11 juillet 2019*. Ville de Paris. https://cdn.paris.fr/paris/filer/BOVP-Debats_Juillet_2019.pdf
- Consell Municipal de Barcelona. (2015). *Plenari del Consell Municipal. Sessió ordinària del mes de octubre—Acta. Ajuntament de Barcelona*. https://Ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acta_cp_021015_ca.pdf
- Consell Municipal de Barcelona. (2016). *Plenari del Consell Municipal. Sessió ordinària del mes de juliol—Acta. Ajuntament de Barcelona*. https://Ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acta_cp_220716_ca.pdf
- Consell Municipal de Barcelona. (2017a). *Plenari del Consell Municipal. Sessió ordinària del mes de febrer—Acta. Ajuntament de Barcelona*. https://Ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acta_cp_240217_ca.pdf
- Consell Municipal de Barcelona. (2017b). *Plenari del Consell Municipal. Sessió ordinària del mes de juliol—Acta. Ajuntament de Barcelona*. https://Ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acta_cp_210717_ca_2.pdf
- Consell Municipal de Barcelona. (2018a). *Plenari del Consell Municipal. Sessió ordinària del mes de gener—Acta. Ajuntament de Barcelona*. https://Ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acta_cp_260118_ca.pdf
- Consell Municipal de Barcelona. (2018b). *Plenari del Consell Municipal. Sessió ordinària del mes de maig—Acta. Ajuntament de Barcelona*. https://Ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acta_cp_250518_ca.pdf

- Consell Municipal de Barcelona. (2018c). *Plenari del Consell Municipal. Sessió ordinària del mes de juliol—Acta.* Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acta_cp_200718_ca.pdf
- Consell Municipal de Barcelona. (2018d). *Plenari del Consell Municipal. Sessió ordinària del mes de setembre—Acta.* Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acta_cp_280918_ca.pdf
- Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G., & Simonet, M. (2017). La recomposition des relations entre l'État et les associations : Désengagements et réengagements. *Revue française d'administration publique*, N° 163(3), 463-476.
- Cottin-Marx, S., Jeannot, G., Hély, M., & Simonet, M. (2017). Quand les associations remplacent l'État ? *Revue Française d'Administration Publique*, 3(163), 463-476.
- Cour d'appel de Versailles. (2014). *CAA de VERSAILLES, 2ème chambre, 29/04/2014, 12VE00814, Inédit au recueil Lebon.* <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000028934374/>
- Coutant, I. (2018). *Les migrants en bas de chez soi.* Seuil.
- Crosby, A., & Rea, A. (2016). La fabrique des indésirables. Pratiques de contrôle aux frontières dans un aéroport européen. *Cultures & Conflits*, 103-104, 63-90. <https://doi.org/10.4000/conflits.19357>
- Cruz, M. (2016, avril 6). *Sánchez : « Si soy presidente convertiré España en un país de acogida ».* El Mundo. <https://www.elmundo.es/espana/2016/04/06/5704c712ca4741d05e8b45f4.html>
- CSP 75. (2016, février 9). Qui dit quoi ? S'agissant des migrants, réfugiés, demandeurs d'asile et autres exilés.... *Coordination Sans-papiers 75.* <https://csp75.wordpress.com/qui-dit-quoi/>
- Dachy, E. (2004). L'action humanitaire : Réalités et représentations. *Les Temps Modernes*, n° 627(2), 22-42.
- Damon, J. (2010). 10 – Le partenariat. Modalité molle mais nécessaire des politiques publiques. In *Questions sociales et questions urbaines* (p. 279-301). Presses Universitaires de France. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/questions-sociales-et-questions-urbaines--9782130581352-page-279.htm>
- Davies, T., Isakjee, A., & Dhesi, S. (2017). Violent Inaction : The Necropolitical Experience of Refugees in Europe. *Antipode*, 49(5), 1263-1284. <https://doi.org/10.1111/anti.12325>
- De Antonio, E. (2016, mars 8). *Crisis de los refugiados. El colapso de Schengen, « una herida de muerte » en el proyecto europeo.* RTVE.es. <https://www.rtve.es/noticias/20160308/schengen-herida-muerte-proyecto-europeo/1315301.shtml>

- Défenseur des Droits. (2015). *Exilés et droits fondamentaux : La situation sur le territoire de Calais*. Défenseur des droits. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/20151006-rapport_calais.pdf
- Défenseur des Droits. (2018). *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*. Défenseur des droits. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_calais-num-14.12.18.pdf
- Défenseur des Droits, & DDD. (2018). *Avis 18-09 du 15 mars 2018 relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*.
- Defensor del Pueblo. (2016). *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Defensordelpueblo.es. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/asilo-espana-la-proteccion-internacional-los-recursos-del-sistema-acogida/>
- Del Biaggio, C., Gatelier, K., & Noûs, C. (2021). Les territoires accueillants à l'épreuve de l'inconditionnalité de l'accueil. L'exemple de Grenoble. *Migrations Société*, 185(3), 65-80. <https://doi.org/10.3917/migra.185.0065>
- Del Biaggio, C., Rossetto, T., & Boria, E. (2019). *Mapping Local Resistance to Anti-Immigration National Law : A Carto-Essay*.
- Delcroix, C., Pape, E., & Bartel, A. (2021). Strasbourg : une politique municipale volontariste d'aide aux migrants. Le cas des « ménages à droits incomplets ». *Migrations Société*, 185(3), 81-98. <https://doi.org/10.3917/migra.185.0081>
- Delpeuch, T. (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : Un état de l'art. *Questions de recherche*, 27, 1-69.
- Demain La Chapelle. (2016, juillet 10). *Un squat de Migrants a été officialisé dans... - [Statut Facebook]*. Facebook. https://m.facebook.com/demainlachapelle/posts/1068721776542493?locale2=hi_IN
- Departamento de Seguridad Nacional. (2016, avril 8). *La contribución española en la crisis migratoria y de refugiados | DSN*. Dsn.gob.es. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/contribuci%C3%B3n-espa%C3%B1ola-crisis-migratoria-refugiados>
- Derrida, J., & Dufourmantelle, A. (1997). *De l'hospitalité*. Calmann-Lécy.
- Desille, A. (2021). La ville d'Amadora au Portugal : Entre marketing urbain et luttes antiracistes. *Localacc Working Paper Series*. <https://www.icmigrations.cnrs.fr/recherche/les-projets/localacc-working-papers/>
- Desrosières, A. (2010). *La politique des grands nombres*. La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.desro.2010.01>

- D'Halluin-Mabillot, E. (2012). *Les Épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*. EHESS.
- Dhesi, S., Isakjee, A., & Davies, T. (2018). Public health in the Calais refugee camp : Environment, health and exclusion. *Critical Public Health*, 28(2), 140-152. <https://doi.org/10.1080/09581596.2017.1335860>
- Diari de Terrassa. (2016, juin 19). Unas 9.000 personas se manifiestan en Barcelona en solidaridad con refugiados. *Diari de Terrassa*. <https://www.diarideterrassa.com/catalunya-espana/2016/06/19/unas-9-000-personas-se-manifiestan-en-barcelona-en-solidaridad-con-refugiados/>
- Diez, É. M. (2018). Militants, bénévoles, citoyens solidaires... . *Journal des anthropologues, Hors-série*(5), 159-180.
- Direction de la démocratie des citoyen.ne.s et des territoires. (2018). *Communication sur l'effort de la collectivité parisienne en faveur de l'intégration des parisien.ne.s immigré.e.s*. Ville de Paris. <http://belairsud.blogspot.com/files/2018%20DDCT%20164.pdf>
- Dogan, M., & Pélassy, D. (1982). *Sociologie politique comparative: Problèmes et perspectives*. Economica. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3329247r>
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom : A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Douillet, A.-C., Lebrou, V., & Santos, L. S. (2019). Transversalité. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 658-666). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info-proxy.bu.dauphine.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-658.htm>
- DREES. (2018a). *Principaux enseignements du baromètre 2017*. Drees.solidarite-sante.gouv. https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/principaux_enseignements_barometre_2017-2.pdf
- DREES. (2018b). *Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection sociale, la précarité, la famille et la solidarité—Rapport de tris à plat*. DREES.
- DREES. (2018c, juillet 6). *Synhèse 2018 des résultats du baromètre*. Drees.solidarite-sante.gouv. https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_2018_resultats_barometre_drees-2.pdf

- DREES. (2021). *Le Baromètre d'opinion de la DREES - Outil de visualisation*. dataviz.Drees. <https://drees.shinyapps.io/Barometre-DREES/>
- Dreyfus-Armand, G. (2016). Les réfugiés espagnols en 1939, des « indésirables ». *Plein droit*, n° 108(1), 44-48.
- Driscoll, A. (2013). NIMBY Movements. In D. Snow, D. Della Porta, B. Klandermans, & D. McAdam (Éds.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements* (p. 1-5). Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9780470674871.wbespm355>
- Dubois, V. (2001). *Action publique et processus d'institutionnalisation : Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère* [Thesis, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I]. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130955>
- Ducourtieux, C., & Guillot, A. (2016, février 26). Crise des réfugiés : La mort clinique de l'Europe. *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/europe/article/2016/02/26/crise-des-migrants-l-europe-au-bord-de-la-panique_4872034_3214.html
- Dumoulin, L., & Saurugger, S. (2010). Les policy transfer studies : Analyse critique et perspectives. *Critique internationale*, 48(3), 9-24.
- Dunezat, X. (2011). Mouvements de « sans », rapports sociaux et « exclusion sociale ». In *Les mobilisations sociales à l'heure du précaire* (p. 203-225). Presses de l'EHESP. <https://www.cairn.info/les-mobilisations-sociales-a-l-heure-du-precaire--9782810900626-page-203.htm>
- Dupré, M., Jacob, A., Lallement, M., Lefèvre, G., & Spurk, J. (2016). Introduction. Les comparaisons internationales : Intérêt et actualité d'une stratégie de recherche. In *Stratégies de la comparaison internationale* (p. 7-18). CNRS Éditions. <http://books.openedition.org/editionscnrs/8632>
- Eikenberry, A., & Kluver, J. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector : Civil Society At Risk? *Public Administration Review*, 64, 132-140. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00355.x>
- Eizaguirre, S., Pradel-Miquel, M., & García, M. (2017). Citizenship practices and democratic governance : 'Barcelona en Comú' as an urban citizenship confluence promoting a new policy agenda. *Citizenship Studies*, 21(4), 425-439. <https://doi.org/10.1080/13621025.2017.1307609>
- El Arabi, S. (2020). *Géographie de la dispersion des migrations subsahariennes au Maroc : Le cas de deux villes-refuge, Tiznit et Taza* [These de doctorat, Sorbonne université]. <http://www.theses.fr/2020SORUL082>
- El Arabi, S. (2021). Les forces imaginantes du droit à l'épreuve des migrations : Une redéfinition de l'engagement des associations de soutien aux migrants. *Localacc Working Paper Series*, 2, 38.

- El Mundo. (2021, octubre 23). *Ada Colau y Richard Gere testificarán en el juicio contra Salvini por el Open Arms*. El Mundo. <https://www.elmundo.es/internacional/2021/10/23/6173c13de4d4d8a12c8b4597.html>
- El Periódico. (2016, mai 3). *Desalojado el antiguo edificio de La Llotja, okupado desde el domingo*. Elperiodico.com. <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20160503/desalojado-el-antiguo-edificio-de-la-llotja-okupado-desde-el-domingo-5103915>
- El Periódico. (2018a, mai 20). *El encierro de inmigrantes se extiende a Badalona*. elperiodico. <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20180520/el-encierro-de-inmigrantes-se-extiende-a-badalona-6829933>
- El Periódico. (2018b, juin 7). *El encierro de migrantes se amplía a L'Hospitalet*. elperiodico. <https://www.elperiodico.com/es/hospitalet/20180607/el-encierro-de-migrantes-se-amplia-a-lhospitalet-6862960>
- Emergencia Frontera Sur. (2019, janvier 16). *Somos un grupo de personas ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/EmergenciaFS>
- Emmaüs Solidarité. (2019). *Rapport d'activité 2019*. <https://www.emmaus-solidarite.org/wp-content/uploads/2020/10/EMMAUSSOLIDARITE-Rapport2019-WEB.pdf>
- Engels, X., Hély, M., Peyrin, A., & Trouvé, H. (2006). *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne*. L'Harmattan.
- Enli, G. S., & Skogerbø, E. (2013). Personalized Campaigns in Party-Centred Politics. *Information, Communication & Society*, 16(5), 757-774. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2013.782330>
- Escafré-Dublet, A. (s. d.). *Clandestins occupant l'église Saint-Bernard*. Musée national de l'histoire de l'immigration. Consulté 8 janvier 2021, à l'adresse <https://www.histoire-immigration.fr/collections/clandestins-occupant-l-eglise-saint-bernard>
- Escribano, E. (2015, octobre 21). Barcelona Ciutat Refugi, el plan de acogida de Ada Colau. *BCN Més*. <https://bcnmes.com/barcelona-ciutat-refugi/>
- Eurocities. (2015). *Cities and migrants: Implementing the EUROCITIES Integrating Cities Charter*. Eurocities. <https://solidaritycities.eu/images/ICC-report-2015.pdf>
- Europa Press. (2016a, avril 5). *Diez alcaldes europeos piden a la UE que parte de los fondos para refugiados vayan a las ciudades*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20160405/40899553816/colau-alcaldes-comision-europea-fondos-refugiados.html>

- Europa Press. (2016b, octubre 12). *Gritos de « ¡No son refugiados, son invasores! » en la marcha de la extrema derecha en Barcelona*. Público. <https://www.publico.es/politica/gritos-no-son-refugiados-son.html>
- Europa Press. (2018a, septiembre 28). *El Ayuntamiento de Barcelona otorgará a Proactiva Open Arms la medalla al Mérito Cívico*. Europa Press; Europa Press. <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-ayuntamiento-barcelona-otorgara-proactiva-open-arms-medalla-merito-civico-20180928121043.html>
- Europa Press. (2018b, noviembre 9). *La Generalitat espera un « traspaso ordenado » de las competencias de acogida de refugiados*. Europa Press; Europa Press. <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-generalitat-espera-traspaso-ordenado-competencias-acogida-refugiados-20181109150001.html>
- Europa Press. (2020, juillet 31). *Barcelona atiende a más de 11.000 migrantes y refugiados este primer semestre de 2020*. Europa Press; Europa Press. <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-barcelona-atiende-mas-11000-migrantes-refugiados-primer-semestre-2020-20200731141334.html>
- European Committee of Regions. (1995, juillet 20). *EUR-Lex—51995IR0234—EN: Opinion of the committee of the Regions on the role of regional and local authorities in the partnership principle of the Structural Funds CdR 234/95* [Text/html; charset=UTF-8]. OPOCE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:51995IR0234&from=EL>
- Eurostat. (2020a). *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex—Annual aggregated data (rounded)*. Eurostat.Ec.Europa. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics
- Eurostat. (2020b). *Asylum statistics*. Eurostat.Ec.Europa. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics
- Eurostat. (2021). *Database—Migration and Asylum*. Eurostat.ec.europa. <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/migration-asylum/asylum/database>
- Eurostat. (2022). *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex—Annual aggregated data (rounded)*. Eurostat.ec.europa. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en
- Evans, M. (2004). *Policy Transfer in Global Perspective*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315246574>
- Fabry, A. (2002). Associations et pouvoirs publics locaux : Le paradoxe du pouvoir et de la liberté. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 6, 135-148.
- Fassin, D. (2009). Les économies morales revisitées. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 64e année(6), 1237-1266.

- Fassin, D. (2010). *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent* (Editions de l'EHESS). Seuil/Gallimard.
- Fassin, D., & Eideliman, J.-S. (2012). Economies morales contemporaines. In *La Découverte*. [Http://journals.openedition.org/lectures](http://journals.openedition.org/lectures).
<http://journals.openedition.org/lectures/8194>
- Fassin, D., & Kobelinsky, C. (2012). Comment on juge l'asile. *Revue française de sociologie, Vol. 53(4)*, 657-688.
- Fearless Cities. (2018, mars 18). *About*. Fearlesscities.Com.
<https://www.fearlesscities.com/en/about>
- Felstiner, W. L. F., Abel, R. L., & Sarat, A. (1980). The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming . . . *Law & Society Review, 15(3/4)*, 631-654.
<https://doi.org/10.2307/3053505>
- FEMP. (2018). *383 Gobiernos Locales están preparados para acoger a los migrantes del Aquarius*. Federación Española de Municipios y Provincias.
<http://www.femp.es/comunicacion/noticias/383-gobiernos-locales-estan-preparados-para-acoger-los-migrantes-del-aquarius>
- Fischer, N. (2009). Une frontière « négociée ». L'assistance juridique associative aux étrangers placés en rétention administrative. *Politix, 87(3)*, 71-92. <https://doi.org/10.3917/pox.087.0071>
- Flamant, A. (2014). *Droit de cité ! : Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)* [Lyon 2].
http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/2014/flamant_a#p=1&a=TH.1
- Flamant, A. (2017). Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers. *Politique européenne, 57(3)*, 84-115.
- Flamant, A. (2021). Nantes, « ville accueillante » pour les populations exilées. De l'urgence humanitaire à la mise à l'abri inconditionnelle. *Migrations Société, 185(3)*, 49-63.
<https://doi.org/10.3917/migra.185.0049>
- Flamant, A., & Healy, A. (Éds.). (s. d.). *Villes européennes, réseaux de villes et accueil des exilés* (Editions du PUCA (à paraître)).
- Flamant, A., & Lacroix, T. (2021). La construction négociée de l'accueil des migrants par les municipalités. *Migrations Societe, N° 185(3)*, 15-29.
- Fondation de l'Armée du Salut. (2019a). *Rapport d'activité 2019. Les petits-déjeuners*.
- Fondation de l'Armée du Salut. (2019b). *Rapport d'activité Juin, juillet, août, septembre 2019—Halte Humanitaire, CHU Mouzaïa*.

- Fondation de l'Armée du Salut (Réalisateur). (2020). *Halte Humanitaire | Fondation Armee du Salut | Paris | France*. <https://www.youtube.com/watch?v=mrJ9K8Ps5zc>
- Font, J., & Carmona, R. G. (2001). Mecanismos y modelos de participación ciudadana en los municipios españoles. *Ciudadanos y decisiones públicas, 2001, ISBN 84-344-1818-5, págs. 69-75, 69-75*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=571939>
- Fontaine, J., & Hassenteufel, P. (2015). Introduction. Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et « refroidissement » théorique. In *To Change or not to Change ? : Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain* (p. 9-29). Presses universitaires de Rennes. <http://books.openedition.org/pur/24804>
- Forum Réfugiés. (2020, avril 8). *En 2019, la demande d'asile en hausse de 12% dans l'Union européenne*. Forum réfugiés - Cosi. <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-europe/686-en-2019-la-demande-d-asile-en-hausse-de-12-dans-l-union-europeenne>
- Fotopoulos, S., & Kaimaklioti, M. (2016). Media Discourse on the Refugee Crisis : On what have the Greek, German and British Press Focused? *European View, 15(2), 265-279*. <https://doi.org/10.1007/s12290-016-0407-5>
- Foucault, M. (1994). Le jeu de Michel Foucault. In *Dits et écrits [1977]: Vol. II* (p. 298-329). Gallimard.
- Fouteau, C. (2015, septembre 15). *Crise des réfugiés : Schengen éclate, l'Europe panique*. Mediapart. <https://www.mediapart.fr/journal/international/150915/crise-des-refugies-schengen-eclate-l-europe-panique>
- France 3. (2016, mai 18). *Réfugiés : France Terre d'asile ferme son centre pour les demandes d'asile à Paris « jusqu'à nouvel ordre »*. France 3 Paris Ile-de-France. <https://france3-regions.francetvinfo.fr/paris-ile-de-france/refugies-france-terre-d-asile-ferme-son-centre-pour-les-demandes-d-asile-paris-jusqu-nouvel-ordre-1000245.html>
- France 24. (2018, septembre 25). *La France refuse l'accostage de l'Aquarius à Marseille et suggère plutôt Malte*. France 24. <https://www.france24.com/fr/20180925-france-refuse-aquarius-migrants-marseille>
- France Info. (2018, janvier 17). *VIDEO. Dominique Versini : " Il ne faut pas laisser les migrants à la rue "*. Francetvinfo.fr. https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/video-dominique-versini-il-ne-faut-pas-laisser-les-migrants-a-la-rue_2565137.html
- France Terre d'Asile. (2017). *La lettre de l'asile et de l'intégration*. France terre d'asile. <http://www.france-terre-asile.org/lettre-de-l-asile-79/#p=1>
- Francia, L. (2018, juin 27). *Pedro Sánchez : « La migración irregular requiere un tratamiento distinto al de los refugiados »*. RTVE.es. <https://www.rtve.es/noticias/20180627/pedro-sanchez-migracion-irregular-requiere-tratamiento-distinto-refugiados/1756623.shtml>

- Freeman, J. (1972). The Tyranny of Structurelessness. *Berkeley Journal of Sociology*, 17, 151-165.
- Frigoli, G. (2004). Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée. *Revue française des affaires sociales*, 4, 85-103.
- Frigoli, G. (2010). Les usages locaux des catégories de l'action publique face aux situations migratoires. *Migrations Societe*, N° 128(2), 81-93.
- Frigoli, G., & Rinaudo, C. (2009). Les usages sociaux de l'histoire de l'immigration : Enquête auprès d'un cercle militant. *Revue européenne des migrations internationales*, 25(vol. 25-n°1), 137-161. <https://doi.org/10.4000/remi.4888>
- Fromentin, T., & Wojcik, S. (2008). *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*. L'Harmattan.
- Fundació Arrels. (2020). *Viure al carrer a Barcelona. Radiografia d'una ciutat sense llar*. https://dixit.gencat.cat/ca/detalls/Article/viure_carrer_barcelona_radiografia_ciutat_sense_llar
- Furri, F. (2017a). Venise, ville-refuge. *Vacarme*, 81(4), 10-15. <https://doi.org/10.3917/vaca.081.0010>
- Furri, F. (2017b). Villes-refuge, villes rebelles et néo-municipalisme. *Plein droit*, 115, 3-6. <https://doi.org/10.3917/pld.115.0003>
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Garcés-Mascareñas, B., & Gebhardt, D. (2020). Barcelona : Municipalist policy entrepreneurship in a centralist refugee reception system. *Comparative Migration Studies*, 8(1), 15. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-0173-z>
- García López, J. (2019, décembre 5). *El éxito de autogestionar la pobreza*. Público.es. <https://www.publico.es/sociedad/welcome-sense-sostre-exito-autogestionar-pobreza.html>
- García Vitoria, I. (2018). Una década sin Reglamento de asilo en España. *Anuario CIDOB de la Inmigración* 2018, 116-128. <https://doi.org/doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116>
- Gardesse, C., & Lelévrier, C. (2021). Entre vulnérabilités résidentielles et hospitalités locales : Trajectoires et expériences d'exilé-es dans trois villes petites et moyennes. *Espace populations sociétés. Space populations societies*, 2021/2-3, Article 2021/2-3. <https://doi.org/10.4000/eps.11637>
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales : Élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, 40, 17-41.

- Garrigou-Lagrange, J.-M. (1970). *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*. Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Gemenne, F. (2009). L'environnement, nouveau facteur de migration ? In *L'enjeu mondial* (p. 137-145). Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/l-enjeu-mondial-2--9782724611311-page-137.htm>
- Generalitat de Catalunya. (s. d.). *Page d'accueil*. [Refugee.gencat.cat](http://refugee.gencat.cat). Consulté 10 septembre 2019, à l'adresse refugee.gencat.cat
- Generalitat de Catalunya. (2015, septembre 22). *ACORD GOV/151/2015, de 22 de setembre, pel qual es crea el Comitè per a l'Acollida de les Persones Refugiades*. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. <http://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/>
- Generalitat de Catalunya. (2016). *Idees clau al voltant del refugi*. Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya. (2019a). *Programa de mentoria de persones sol·licitants de protecció internacional o refugiades*. Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya. (2019b, juillet 24). *El grup de treball de Ports segurs concreta l'estratègia catalana per acollir vaixells de rescat a la Mediterrània*. Generalitat de Catalunya. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sdeU5VjQNbQJ:https://exterior.gencat.cat/ca/detalls/noticia/20190724_reunio_ports_segurs+&cd=2&hl=fr&ct=clnk&gl=fr&client=firefox-b-d
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerbier-Aublanc, M., & Masson Diez, É. (2019). Être accueilli chez l'habitant : De l'hébergement-épreuve à la cohabitation-tremplin pour les migrants. *Rhizome*, 71(1), 51-60. <https://doi.org/10.3917/rhiz.071.0051>
- Gilbert, C., & Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics : Entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie*, Vol. 53(1), 35-59.
- Giraud, M. (2010). « Question noire » et mémoire de l'esclavage. *Cahiers d'études africaines*, 50(198-199-200), 677-706. <https://doi.org/10.4000/etudesafriaines.16321>
- GISTI. (2003). *Collectif de soutien des exilés du Xème arrondissement de Paris*. Gisti.org. <https://www.gisti.org/dossiers/exiles10/index.html>
- GISTI. (2015, septembre 10). *Lettre ouverte au Président de la République sur l'accueil des réfugiés et des migrants en France et en Europe*. Gisti.org. <http://www.gisti.org/spip.php?article5026>

- GISTI. (2017a, mars). *Tribune : Le camp humanitaire parisien, suite : Un piège pour les exilés*. GISTI. <http://www.gisti.org/spip.php?article5642>
- GISTI. (2017b, juin 22). *Violences porte de la Chapelle : Le « Camp humanitaire » de Paris : Un accueil à coups de lacrymo*. GISTI. <http://www.gisti.org/spip.php?article5705>
- GISTI. (2018). Un Pacte pour rien ? *Plein droit*, 119(4), 1-2.
- González Beilfuss, M. (2019). El document de veïnatge de l'*Ajuntament* de Barcelona : Santuari real o simbòlic? *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 131-150.
- Goode, E., & Ben-Yehuda, N. (1994). *Moral Panics : The Social Construction of Deviance*. Blackwell. <https://www.wiley.com/en-us/Moral+Panics%3A+The+Social+Construction+of+Deviance%2C+2nd+Edition-p-9781405189347>
- Goreau-Ponceaud, A. (2018). La Chapelle : Un quartier pour qui? *Métropolitiques*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01864567/document>
- Gouvernement français. (2015, septembre 7). *La France à l'action face à la crise migratoire*. Gouvernement.fr. <https://www.gouvernement.fr/la-france-a-l-action-face-a-la-crise-migratoire-2817>
- Grelet, S. (2007). Une pierre dans le jardin. *Vacarme*, 38(1), 32-35.
- Groupe écologiste de Paris. (2017). *Paris, ville interculturelle ! - Communiqué de presse*. Conseil de Paris - Groupe écologiste. <https://elus-paris.eelv.fr/wp-content/blogs.dir/630/files/2017/05/Dossier-de-presse-MIE.pdf>
- Guallèze, A. (2018). Qu'est-ce qu'un camp aujourd'hui? Entretien avec une architecte de l'humanitaire. In C. Hanappe (Éd.), *La ville accueillante. Accueillir à Grande-Synthe. Question théoriques et pratiques sur les exilés, l'architecture et la ville* (p. 133-166). Editions du Puca.
- Guiraudon, V. (2000). European Integration and Migration Policy : Vertical Policy-Making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38, 251-271. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>
- Guiraudon, V. (2010). Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile. *Politique européenne*, n° 31(2), 7-32.
- Gusfield, J. R. (1981). *The Culture of Public Problems*. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/C/bo5968867.html>
- Haas, P. M. (1992). Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.

- Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Gallimard.
<https://www.gallimard.fr/Catalogue/GALLIMARD/NRF-Essais/Droit-et-democratie>
- Halbwachs, M. (1925). *Les cadres sociaux de la mémoire*. Alcan.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J., & Roberts, B. (1978). *Policing the Crisis Mugging, the state and law and order*. Macmillan.
- Hamidi, C. (2017). Chapitre 13—Associations, politisation et action publique. In O. Fillieule (Éd.), *Sociologie plurielle des comportements politiques. Je vote, tu contestes, elle cherche...* (p. 347-370). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/sociologie-plurielle-des-comportements-politiques--9782724620153-page-347.htm>
- Hanappe, C. (2016). Le site de la Linière à Grande Synthe. *Multitudes*, 64(3), 110-114.
- Hanappe, C. (2018). *La ville accueillante—Accueillir à Grande-Synthe. Question théoriques et pratiques sur les exilés, l'architecture et la ville* (Editions du PUCA).
- Hanappe, C., & Al Neimi, E. (2020). *Villes ouvertes, villes accueillantes*. Éditions Charles Leopold Mayer.
https://docs.eclm.fr/pdf_livre/411VillesOuvertesVillesAccueillantes_Hanappe_AlNeimi.pdf
- Hansson, S. (2015). Discursive strategies of blame avoidance in government : A framework for analysis. *Discourse & Society*, 26(3), 297-322.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>
- Heimann, C., Müller, S., Schammann, H., & Stürner, J. (2019). Challenging the Nation-State from within : The Emergence of Transmunicipal Solidarity in the Course of the EU Refugee Controversy. *Social Inclusion*, 7(2), 208-218. <https://doi.org/10.17645/SI.V7I2.1994>
- Hély, M. (2009). *Les métamorphoses du monde associatif*. Presses Universitaires de France.
<https://doi.org/10.3917/puf.hely.2009.01>
- Hémery, V. (1998). Le partenariat, une notion juridique en formation ? *Revue française de droit administratif*, 14(2), 347-357.
- Héran, F. (2017). 20. Solidarité et pitié. *SH / L'envers des faits*, 307-315.
- Hermet, G. (2003). Démocratisation, droits de l'homme et gouvernance. In P. Favre, J. Hayward, & Y. Schemeil, *Etre gouverné : Etudes en l'honneur de Jean Leca*. Presses de Sciences Po.

- Hermet, G., & Kazancigil, A. (2005). Introduction. In *La gouvernance* (p. 5-14). Editions Karthala.
<https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/la-gouvernance--9782845865778-page-5.htm>
- Herreros, R. (2015, septembre 23). *Comment l'État distingue concrètement réfugiés et migrants économiques*. Le HuffPost. https://www.huffingtonpost.fr/2015/09/23/refugies-difference-migrants-economiques_n_8144224.html
- Herreros Sala, T. (2004). Movimiento de las okupaciones y movimientos sociales : Elementos de análisis para el caso de Cataluña. In R. Adell Argilés & M. Martínez López, *¿Donde están las llaves ? El movimiento Okupa : Prácticas y contexto sociales* (p. 129-148). Ediciones Los libros de la Catarata.
- Hidalgo, A. (2015a, juillet 15). *Situation des migrants à Paris : Anne Hidalgo répond*. Télérama. <https://www.telerama.fr/idees/situation-des-migrants-a-paris-anne-hidalgo-repond,129347.php>
- Hidalgo, A. (2015b, septembre 9). *Face au drame que vivent les réfugiés ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/HidalgoAnne/posts/10153347259849597>
- Hidalgo, A. (2017a, février 14). *5.000 migrants hébergés en trois mois, grâce au centre d'accueil humanitaire de La Chapelle ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/HidalgoAnne/posts/10154679389754597>
- Hidalgo, A. (2017b, décembre 18). *En cette journée internationale des migrants, je veux tout simplement vous dire merci ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/HidalgoAnne/posts/10155653225964597>
- Hidalgo, A. (2018a, janvier 16). *Ce midi, j'ai déjeuné avec les bénévoles d'EMMAÛS Solidarité, l'association qui gère le centre d'accueil des migrants ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/HidalgoAnne/posts/10155733480149597>
- Hidalgo, A. (2018b, mai 24). *Depuis 48h, le ministère de l'Intérieur renvoie la balle à la Ville de Paris ... [Statut Facebook]*. Facebook. https://www.facebook.com/permalink.php?id=6411779596&story_fbid=10156097141904597
- Hidalgo, A. (2019). *2019 DASES 245—Projet de délibération—Exposé des motifs*. Ville de Paris. http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50419&id_type_entite=6
- Hidalgo, A. (2020a). *2020 DASES 22 8 DLH- DGRI - Projet de délibération—Exposé des motifs*. Ville de Paris. http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52739&id_type_entite=6

- Hidalgo, A. (2020b, décembre 18). *Aujourd'hui, à l'occasion de la Journée internationale des personnes migrantes ... [Statut Facebook]*. Facebook. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10158670104249597&id=6411779596
- Hidalgo, A., Kaminis, G., & Marino, I. (2015, mai 28). Le défi de la migration et le rôle des villes. *La Croix*. <https://www.chretiensdelamediterranee.com/la-croix-lappel-de-trois-maires-europeens-le-defi-de-la-migration-et-le-role-des-villes/>
- Hirschman, A. (1995). *Défection et prise de parole*. Fayard. <https://www.fayard.fr/sciences-humaines/defection-et-prise-de-parole-9782213592381>
- Hombert, L. (2020). Being a 'refuge-city'. Welcoming rhetorics in Paris and Barcelona. In *Being a 'refuge-city': Welcoming rhetorics in Paris and Barcelona* (p. 149-165). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429279317-10>
- Hombert, L. (2021a). Le citoyen et la mairie : Les collectifs d'habitants dans la construction de l'accueil des exilé-e-s à Paris. *SociologieS*. <https://doi.org/10.4000/sociologies.17618>
- Hombert, L. (2021b). Welcoming meaning(s) : Values circulation between citizens and institutions about migrants' reception in Barcelona. *EuroMedMig Working Paper Series*, 49, 1-29.
- Hullot-Guiot, K. (2018, juin 2). *Manifestation à Paris : «Nous sommes prêts à escalader l'Elysée pour une régularisation généralisée»*. Libération. https://www.liberation.fr/france/2018/06/02/manifestation-a-paris-nous-sommes-prets-a-escalader-l-elysee-pour-une-regularisation-generalisee_1656194/
- Hullot-Guiot, K. (2019, avril 9). A Paris, les associations d'aide aux migrants en grève symbolique. *Libération*. https://www.liberation.fr/france/2019/04/09/a-paris-les-associations-d-aide-aux-migrants-en-greve-symbolique_1720359/
- Huré, M. (2009). La création d'un réseau de villes : Circulations, pouvoirs et territoires. *Métropoles*, 6, Article 6. <https://doi.org/10.4000/metropoles.4010>
- ICORN. (s. d.). *FAQ City of Refuge*. ICORN International Cities of Refuge Network. Consulté 11 mars 2022, à l'adresse <https://www.icorn.org/faq-city-refuge>
- INSEE. (2017). *Populations légales 2015 – Commune de Paris (75056)*. Insee.fr. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3293086?geo=COM-75056>
- Institut Convergences Migrations. (2021, juillet 1). Désinfox #27 : Déconstruire le mythe de l'« appel d'air ». *icmigrations.cnrs.fr*. <https://www.icmigrations.cnrs.fr/2021/07/01/deconstruire-le-mythe-de-l-appel-d-air/>
- Instituto de Estadística de Cataluña. (2020). *Idescat. Anuario estadístico de Cataluña. Tasa de paro. Por sexo. Provincias. Generalitat de Catalunya*. <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=318&lang=es>

- International Forum on Reception and Integration of Refugees in the EU. (2016). *Final Report*. DIPLOCAT.
https://www.eccar.info/sites/default/files/document/160503_ReportRefugeesEU.pdf
- Inter-organisations. (2019). *Communiqué de presse—Suspension des activités des collectifs citoyens et des associations intervenant auprès des personnes exilées à Paris*.
- Inter-organisations. (2020a). *Référé liberté : Les droits fondamentaux des personnes vivant sur les campements du canal Saint Denis sont quotidiennement bafoués !*
file:///C:/Users/louis/AppData/Local/Temp/CP_refere_campements_canal_St-Denis_-_pr_Facebook.pdf
- Inter-organisations. (2020b). *Saisine de la Défenseure des Droits : Situation des personnes exilées à Paris et en Ile-de-France à travers l'exemple du campement de la place de l'Ecluse à Saint Denis*. Médecins du monde.
https://www.medecinsdumonde.org/sites/default/files/Saisine%20de%20la%20DDD%20sur%20la%20situation%20de%20sans-abrisme%20des%20personnes%20exil%C3%A9es%20en%20Ile-de-France_0.pdf
- Inter-organisations. (2021). *Document interne « Feuille de route pour un plaidoyer inter-orga (2021-2022) »*.
- Ion, J. (1997a). *La fin des Militants ?* Éditions de l'Atelier (programme ReLIRE).
<https://doi.org/10.3917/ateli.ionja.1997.01>
- Ion, J. (1997b). V - L'engagement distancié. *Enjeux de société*, 79-97.
- Jakšić, M. (2013). Devenir victime de la traite. L'épreuve des regards institutionnels. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 198(3), 37-48.
- Jaoul, N. (2021). La politique des réfugié-e-s. Échos de La Chapelle en Lutte, juin-juillet 2015. *SociologieS*. <https://doi.org/10.4000/sociologies.17703>
- Jarnoux, A. (2020, janvier 21). *Paris : Un jeune demandeur d'asile est mort dans le camp de migrants porte d'Aubervilliers*. Francebleu.fr. <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/paris-un-jeune-demandeur-d-asile-est-mort-dans-le-camp-de-migrants-porte-d-aubervilliers-1579589239>
- Jasper, J. (1997). *The Art of Moral Protest. Culture, Biography, and Creativity in Social Movements*. Chicago University Press.
- Jaulin, T. (2016). Migrations en Méditerranée : La crise de l'asile. *Politique étrangère*, 4, 25-34.
- Jessop, B. (2000). The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 323-360. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00251>

- Jobert, B. (1995). Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : Esquisse d'un parcours de recherche. In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan.
- Jobert, B. (2003). Le mythe de la gouvernance dépolitisée. In P. Favre, J. Hayward, & Y. Schemeil (Éds.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca* (p. 273-285). Presses de Sciences Po. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00290898>
- JORF. (2018). *LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*. Journal Officiel de la République Française. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037381808/>
- Jouzel, J., & Michelot, A. (2020). Quelle justice climatique pour la France ? *Revue de l'OFCE*, 165(1), 71-96.
- Joxe, P. (2016). Éditorial. *Après-demain*, 39(3), 3-4.
- Kant, E. (2002). *Vers la paix perpétuelle. Un projet philosophique* (Vrin).
- Kantar Public Brussels. (2018). *Eurobaromètre Standard 89 Printemps 2018—Rapport La citoyenneté européenne*. Commission Européenne. file:///C:/Users/louis/AppData/Local/Temp/eb_89_citizenship_fr.pdf
- Karakayali, S. (2018). The Flüchtlingskrise in Germany : Crisis of the Refugees, by the Refugees, for the Refugees. *Sociology*, 52(3), 606-611. <https://doi.org/10.1177/0038038518760224>
- Kaunert, C., Léonard, S., & Hoffmann, U. (2013). Venue-Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy. *Comparative Migration Studies*, 1(1), 179-200. <https://doi.org/10.5117/CMS2013.1.KAUN>
- Kazancigil, A. (2009). 7. La gouvernance : Itinéraires d'un concept. In *À la recherche de la démocratie* (p. 121-131). Editions Karthala. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/a-la-recherche-de-la-democratie--9782845863231-page-121.htm>
- Keiser, C., & Lainé, L. (2017, janvier 20). #8 / *Habiter le temporaire et la contrainte : Le Centre d'Accueil Provisoire de la Jungle de Calais*. Urbanités. <http://www.revue-urbanites.fr/8-habiter-le-temporaire-et-la-contrainte-le-centre-daccueil-provisoire-de-la-jungle-de-calais/>
- Kern, K., & Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and Multi-level Governance : Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. *Journal of Common Market Studies*, 47, 309-332. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00806.x>
- Klein, A., Laporte, C., & Saiget, M. (2015). Introduction. In A. Klein (Éd.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales* (p. 21-38). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info->

s.proxy.bu.dauphine.fr/les-bonnes-pratiques-des-organisations-internation--9782724617207-page-21.htm

- Kobelinsky, C. (2012). « Il n'y a que l'expulsion à l'horizon » : Le dilemme des travailleurs sociaux des centres d'accueil pour demandeurs d'asile en France. *Le sujet dans la cité, Actuels* 1(1), 24-35. <https://doi.org/10.3917/lhdlc.hs01.0024>
- Kovačević, F. (2018). The Ex-Yugoslav States and the 2015 Refugee/Migrant Crisis : Victims or Opportunists? In *Political and Military Sociology*. Routledge.
- Kristanadjaja, G. (2020, novembre 23). *Accueil des migrants : Ian Brossat veut mobiliser les centres de congrès parisiens*. Libération. https://www.liberation.fr/france/2020/11/23/accueil-des-migrants-ian-brossat-veut-mobiliser-les-centres-de-congres-parisiens_1806460/
- Kumlin, S. (2004). *The Personal and the Political*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1057/9781403980274>
- La Chapelle en lutte. (2018, janvier 5). « *Accueil de merde* » : Appeler les choses par leur nom. Mediapart. <https://blogs.mediapart.fr/la-chapelle-en-lutte/blog/050118/accueil-de-merde-appeler-les-choses-par-leur-nom-par-un-habitant-du-xixe>
- La Cimade. (2018, janvier 19). *Asile et immigration : Le durcissement assumé*. La Cimade. <https://www.lacimade.org/asile-immigration-durcissement-assume/>
- La Cimade. (2019, mars 8). *Premier bilan de la demande d'asile en France et en Europe en 2018*. La Cimade. <https://www.lacimade.org/premier-bilan-de-la-demande-dasile-en-france/>
- La Croix, F. (2017, août 25). *En Allemagne, le succès en demi-teinte de l'intégration des réfugiés*. France terre d'asile. <https://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites-choisies/en-allemande-le-succes-en-demi-teinte-de-l-integration-des-refugies>
- La Rocca, F. (2007). Introduction à la sociologie visuelle. *Sociétés*, 95(1), 33-40.
- La Vanguardia. (2017a, février 18). *Abarrotan Barcelona con la manifestación de los refugiados*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/politica/20170218/42136151422/manifestacion-refugiados-barcelona.html>
- La Vanguardia. (2017b, septembre 26). « *Ciudades refugio* » piden que se les traspasen las competencias en materia de acogida ante el « *inmovilismo* » de Rajoy. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20170926/431581829147/ciudades-refugio-piden-que-se-les-traspasen-las-competencias-en-materia-de-acogida-ante-el-inmovilismo-de-rajoy.html>
- La Vanguardia. (2018, juin 6). *El encierro reivindicativo de inmigrantes y refugiados llega a l'Hospitalet*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/local/baix->

llobregat/20180606/444153829962/encierro-reivindicativo-inmigrantes-refugiados-llega-hospitalet.html

- La Vanguardia. (2020, juin 19). *Barcelona amplía a 120 las plazas de su programa de acogida de refugiados*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/politica/20200619/481839650183/barcelona-amplia-a-120-las-plazas-de-su-programa-de-acogida-de-refugiados.html>
- La Verdad. (2016, décembre 9). *Carmena y Colau interceden por los refugiados en el Vaticano*. La Verdad. <https://www.laverdad.es/murcia/sociedad/201612/09/carmena-colau-interceden-refugiados-20161209115939-rc.html>
- Laacher, S. (2018). *Croire à l'incroyable. Un sociologue à la cour nationale du droit d'asile*. Gallimard.
- Lacroix, T. (2020). Réseaux des villes hospitalières : Un panorama global. *e-Migrinter*, 20, Article 20. <https://doi.org/10.4000/e-migrinter.2281>
- Lacroix, T. (2021). Migration-related city networks : A global overview. *Local Government Studies*, 0(0), 1-21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1938553>
- Lacroix, T., & Desille, A. (Éds.). (2018). *International Migrations and Local Governance : A Global Perspective*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-65996-1>
- Lacroix, T., Furri, F., & Hombert, L. (2022). International migration and the rise of urban militant networks in the Mediterranean. *Frontiers in Political Science*, 4. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2022.887519>
- Lagroye, J. (1997). *Sociologie politique* (3ème édition). Presses de Sciences Po. et Dalloz.
- Lagroye, J. (2003). Les processus de politisation. In *La Politisation* (p. 359-372). Belin.
- Lagroye, J., & Siméant, J. (2003). Chapitre 2. Gouvernement des humains et légitimation des institutions. In *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca* (p. 53-71). Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/etre-gouverne-etudes-en-l-honneur-de-jean-leca--2724609115-page-53.htm>
- Lallement, M., & Spurk, J. (2016). Stratégies de la comparaison internationale. In *Stratégies de la comparaison internationale*. CNRS Éditions. <http://books.openedition.org/editions-cnrs/8629>
- Lamort, S. (2016). *Europe, terre d'asile?* Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.lamor.2016.03>
- Lang, M. (2018). Existe-t-il encore des contre-pouvoirs citoyens à Barcelone ? Conflictualité et contradictions d'une association de quartier. *Mouvements*, 94(2), 24-35. <https://doi.org/10.3917/mouv.094.0024>

- Lang, M. (2020). *Publics populaires : Logiques de participation et production des positions sociales au sein des classes populaires urbaines : Une comparaison entre Barcelone et Marseille* [These de doctorat, Lyon]. <http://www.theses.fr/2020LYSES051>
- Larousse. (2020a). *Définitions : Exilé - Dictionnaire de français Larousse*. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/exil%C3%A9/32136>
- Larousse. (2020b). *Définitions : Migrant - Dictionnaire de français Larousse*. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/migrant/51397>
- Lascoumes, P. (2007). Les instruments d'action publique, traceurs de changement : L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, 26(2-3), 73-89. <https://doi.org/10.7202/017664ar>
- Lascoumes, P., & Bezes, P. (2009). Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal. *L'Année sociologique*, 59(1), 109-147. <https://doi.org/10.3917/anso.091.0109>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005a). Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat. In P. Lascoumes (Éd.), *Gouverner par les instruments* (p. 357-370). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/gouverner-par-les-instruments--9782724609492-page-357.htm>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005b). *Gouverner par les instruments* (Presses de Sciences Po). <https://www-cairn.info/gouverner-par-les-instruments--9782724609492.htm>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2018). 1. Une sociologie politique de l'action publique. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Éds.), *Sociologie de l'action publique* (p. 9-26). Armand Colin. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/sociologie-de-l-action-publique--9782200621674-page-9.htm>
- Latté, S. (2012). La « force de l'événement » est-elle un artefact ? Les mobilisations de victimes au prisme des théories événementielles de l'action collective. *Revue française de science politique*, 62(3), 409-432. <https://doi.org/10.3917/rfsp.623.0409>
- Latté, S. (2015). Des « mouvements émotionnels » à la mobilisation des émotions. Les associations de victimes comme objet électif de la sociologie des émotions protestataires. *Terrains/Théories*, 2, Article 2. <https://doi.org/10.4000/teth.244>
- Laurens, S. (2008). « 1974 » et la fermeture des frontières. *Politix*, n° 82(2), 69-94.
- LDH France. (2020, juillet 28). *Combien de morts faudra-t-il encore ?* Ligue des droits de l'Homme. <https://www.ldh-france.org/combien-de-morts-faudra-t-il-encore/>
- Le Bart, C. (1991). *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*. Pedone.

- Le Blond, J. (2016, août 17). *Des réfugiés s'épanouissent grâce au travail en Allemagne*. Unhcr.org. <https://www.unhcr.org/fr-fr/news/stories/2016/8/57baad3ea/refugies-sepanouissent-grace-travail-allemande.html>
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>
- Le Galès, P. (2002). *European Cities : Social Conflicts and Governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199243570.001.0001>
- Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes* (2^e éd.). Presses de Sciences Po.
- Le Galès, P., & Bagnasco, A. (1997). *Villes en Europe*. La Découverte. https://www.editionsladecouverte.fr/villes_en_europe-9782707155481
- Le Monde. (2015, septembre 7). L'Allemagne accueille des milliers de migrants. *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/europe/article/2015/09/07/l-allemande-accueille-des-milliers-de-migrants_4747308_3214.html
- Le Monde. (2017, juillet 31). Migrants : La ville de Calais s'oppose au Conseil d'Etat, qui demande l'installation de points d'eau et de sanitaires. *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/07/31/migrants-le-conseil-d-etat-demanded-au-gouvernement-d-installer-des-points-d-eau-et-des-sanitaires-a-calais_5166938_3224.html
- Le Parisien. (2018, mai 25). Paris : Les migrants du camp du Millénaire mis à l'abri «d'ici 15 jours». *Leparisien.fr*. <https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-les-migrants-du-camp-du-millenaire-mis-a-l-abri-d-ici-15-jours-25-05-2018-7735935.php>
- Le Parisien. (2020, janvier 20). *Paris : Un Somalien retrouvé mort dans un camp de migrants*. Leparisien.fr. <https://www.leparisien.fr/faits-divers/paris-un-somalien-retrouve-mort-dans-un-camp-de-migrants-20-01-2020-8240406.php>
- Le Robert. (2020a). *Définition « exilé » | Dico en ligne Le Robert*. Le Robert. <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/exile>
- Le Robert. (2020b). *Définition « migrant » | Dico en ligne Le Robert*. Le Robert. <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/migrant>
- Le Robert. (2021a). *Définition « partenaire » | Dico en ligne Le Robert*. Le Robert. <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/partenaire>
- Le Robert. (2021b). *Définition « partenariat » | Dico en ligne Le Robert*. Le Robert. <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/partenariat>

- Leca, J. (1996). La 'gouvernance' de la France sous la Cinquième République : Une perspective de sociologie comparative. In F. Arcy & L. Rouban, *De la Cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*. Presses de Sciences Po.
- Ledesma, J. (1999). La legislación catalana sobre refugiados de guerra durante la guerra civil. *Hispania*, 59(202), 663. <https://doi.org/10.3989/hispania.1999.v59.i202.606>
- Lendaro, A. (2019). Le réfugié, le migrant économique et le passeur. Ce que catégoriser veut dire, ou le poids des mots. In *La crise de l'accueil* (p. 97-118). La Découverte. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/la-crise-de-l-accueil--9782348042843-page-97.htm>
- Lendaro, A., Rodier, C., & Vertongen, Y. L. (Éds.). (2019). *La crise de l'accueil*. La Découverte. https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/la-crise-de-l-accueil--9782348042843.htm?ora.z_ref=cairnSearchAutocomplete
- Leneveler, L. (2021). La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes. *Migrations Societe*, N° 185(3), 31-48.
- L'Humanité. (2016, septembre 7). Anne Hidalgo : « Il faut mener la bataille politique pour un accueil digne des migrants ». *L'Humanité*. <https://www.humanite.fr/politique/anne-hidalgo/anne-hidalgo-il-faut-mener-la-bataille-politique-pour-un-accueil-digne-des>
- Libération. (2015, septembre 12). *Juncker : « accueillir les réfugiés est un devoir européen »*. Libération.fr. <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2015/09/12/juncker-accueillir-les-refugies-un-devoir-europeen/>
- L'Obs. (2019, août 21). *La réponse de la capitaine du « Sea-Watch 3 » à la mairie de Paris qui voulait lui décerner une médaille*. L'Obs. <https://www.nouvelobs.com/migrants/20190821.OBS17384/la-reponse-de-la-capitaine-du-sea-watch-a-la-mairie-de-paris-qui-voulait-lui-decerner-une-medaille.html>
- Lochak, D. (2013). Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique. *Pouvoirs*, n° 144(1), 33-47.
- Lochard, Y., & Simonet, M. (2009). 23. Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels. In *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*. (p. 274_284). La Découverte. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/sociologie-des-groupes-professionnels--9782707152145-page-274.htm>
- Loison-Leruste, M., & Hély, M. (2016). Des entreprises associatives en concurrence : Le cas de la lutte contre l'exclusion. In M. Simonet (Éd.), *Le travail associatif* (p. 191-207). Presses universitaires de Paris Nanterre. <http://books.openedition.org/pupo/3307>
- Loncle-Moriceau, P. (2000). Partenariat local et exclusion sociale en France : Expériences et ambiguïtés. *Pôle Sud*, 12(1), 63-78. <https://doi.org/10.3406/pole.2000.1068>

- Longo, F. (2018). Italy and the Refugee Crisis : The Humanitarian Dilemma. In *Political and Military Sociology*. Routledge.
- López, H. (2019, juillet 5). *Historias de la cara B de la Ciutat Refugi*. elperiodico. <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20190705/todas-las-vidas-de-la-tancada-7537397>
- Mabileau, A. (1960). La personnalisation du Pouvoir dans les gouvernements démocratiques. *Revue française de science politique*, 10(1), 39-65. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1960.392560>
- Macé, M. (2017). À Paris, contrôle et expulsion en guise d'accueil. *Plein droit*, n° 115(4), 28-31.
- Macron, E. (2017). *Discours d'Emmanuel Macron à la cérémonie de naturalisation à la préfecture du Loiret*. elysee.fr. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/27/discours-d-emmanuel-macron-a-la-ceremonie-de-naturalisation-a-la-prefecture-du-loiret>
- Maillard, J. de, & Kübler, D. (2016). Chapitre 3. La mise en œuvre : Entre application et reformulation de la décision. *Politique en +*, 2e éd., 79-107.
- Makaremi, C. (2008). Pénalisation de la circulation et reconfigurations de la frontière : Le maintien des étrangers en « zone d'attente ». *Cultures & Conflits*, 71, 55-73. <https://doi.org/10.4000/conflits.16133>
- Makaremi, C., & Kobelinsky, C. (Éds.). (2009). *Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers*. Editions du Croquant.
- Marie, C.-V. (1997). 9—À quoi sert l'emploi des étrangers ? In *Les Lois de l'inhospitalité* (p. 145-175). La Découverte. <https://www.cairn.info/les-lois-de-l-inhospitalite--9782707127433-page-145.htm>
- Marival, C. (2011). *Interactions entre associations et pouvoirs publics : Logiques, tensions, diversité. Le cas des associations d'action sociale et medico-sociale* [These de doctorat, Aix-Marseille 2]. <http://www.theses.fr/2011AIX24002>
- Marshall, A. (2005). Europeanization at the urban level : Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 668-686. <https://doi.org/10.1080/13501760500160292>
- Martín, M. (2020, février 18). España endurecerá el derecho al asilo. *El País*. https://elpais.com/politica/2020/02/18/actualidad/1582057149_114853.html
- Martínez, M. A., & García, A. (2015). The Occupation of Squares and the Squatting of Buildings : Lessons From the Convergence of Two Social Movements. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 14(1), 157-184.
- Martinot-Lagarde, P. (2008). De nouvelles formes d'engagement. *Revue Projet*, n° 305(4), 48-54.

- Matalon, V. (2015, septembre 4). « *Migrants* » ou « *réfugiés* » : *Quelle différence ?* Franceinfo. https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/migrants-ou-refugies-quelle-difference_1068299.html
- Mathieu, L. (2010). Les ressorts sociaux de l'indignation militante. L'engagement au sein d'un collectif départemental du Réseau éducation sans frontière. *Sociologie, Vol. 1*(3), 303-318.
- Mauss, M. (2007). *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques [1925]*. PUF.
- Maviel, N. (2018, avril 26). *Migrants à Paris : Pour Anne Hidalgo, «la situation est inhumaine»*. Leparisien.fr. <https://www.leparisien.fr/paris-75/migrants-a-paris-pour-anne-hidalgo-la-situation-est-inhumaine-26-04-2018-7685523.php>
- Mediapart. (2022, mai 20). *Lettre ouverte des habitants de l'Ambassade des immigrés à Emmanuel Macron*. Mediapart.fr. <https://blogs.mediapart.fr/les-invites-de-mediapart/blog/200522/ambassade-des-immigres-nous-voulons-les-memes-droits-et-la-meme-consideration-que-les>
- Melucci, A. (1982). *L'invenzione del presente : Movimenti sociali nelle società complesse*. Il Mulino.
- Ministère de l'Intérieur. (2016, septembre 6). *Nouveau centre d'accueil pour migrants à Paris : L'Etat apporte 15 millions d'euros*. Interieur.gouv.fr. <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/L-actu-immigration/Nouveau-centre-d-accueil-pour-migrants-a-Paris-l-Etat-apporte-15-millions-d-euros>
- Ministère de l'Intérieur. (2020a, janvier 21). *Les demandes d'asile", L'essentiel de l'immigration— Chiffres clefs*. Immigration.interieur.gouv.fr. <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/fr/fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-cles>
- Ministère de l'Intérieur. (2020b, janvier 21). *Publication des Statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française*. Immigration.interieur.gouv.fr. <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/fr/Info-ressources/Actualites/Communiques/Publication-des-Statistiques-annuelles-en-matiere-d-immigration-d-asile-et-d-acquisition-de-la-nationalite-francaise>
- Ministère de l'Intérieur, M. de. (2018, mai 23). *Campements de migrants à Paris*. Interieur.gouv.fr. <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministres-de-l-Interieur/Archives-Gerard-Collomb-mai-2017-octobre-2018/Communiques-du-ministre/Campements-de-migrants-a-Paris>
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal, 37*(4), 649-667. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>

- Moloney, S., & Fünfgeld, H. (2015). Emergent processes of adaptive capacity building : Local government climate change alliances and networks in Melbourne. *Urban Climate*, 2015, 30-40. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2015.06.009>
- Morice, A. (2019). Ce que la crise de 2015 nous révèle sur les politiques migratoires européennes. In *La crise de l'accueil* (p. 31-64). La Découverte. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/la-crise-de-l'accueil--9782348042843-page-31.htm>
- Mudu, P., Chattopadhyay, S., & Chattopadhyay, S. (2016). *Migration, Squatting and Radical Autonomy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315673301>
- Muro Castillo, A., & Cobo del Rosal, G. (2011). La condición de nacional y extranjero en el constitucionalismo decimonónico español. In F. J. García Castaño & N. Kresso, *Actas del Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (p. 2083-2090). Instituto de Migracione.
- Myrivili, E. (2016, septembre 16). *A migration crisis in Greece offers a global resilience lesson | Greenbiz*. GreenBiz.Com. <https://www.greenbiz.com/article/migration-crisis-greece-offers-global-resilience-lesson>
- Myrivili, E. (2017, janvier 5). *Athens' resilience chief on how cities should tackle migration | Greenbiz*. GreenBiz.Com. <https://www.greenbiz.com/article/athens-resilience-chief-how-cities-should-tackle-migration>
- Navarro, C. J. (2000). El sesgo participativo : Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers: revista de sociología*, 61, 11-37.
- Nazaret, A. (2018, juin 23). *Anne Hidalgo : « La France n'est pas au rendez-vous de son histoire sur la question des réfugiés »*. Lejdd.fr. <https://www.lejdd.fr/Politique/anne-hidalgo-la-france-nest-pas-au-rendez-vous-de-son-histoire-3691220>
- Nelson, B. J. (1986). *Making an Issue of Child Abuse*. University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/M/bo34116762.html>
- Neveu, E. (1999). L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons. *Études de communication. langages, information, médiations*, 22, 41-58. <https://doi.org/10.4000/edc.2342>
- Neveu, É. (2019). V. De « nouveaux » mouvements sociaux ? In *Sociologie des mouvements sociaux: Vol. 7e éd.* (p. 58-69). La Découverte. <https://www.cairn.info/sociologie-des-mouvements-sociaux--9782348054624-page-58.htm>
- Nez, H. (2011). Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris. *Sociologie*, N°4, vol. 2, Article N°4, vol. 2. <http://journals.openedition.org/sociologie/1098>

- Nicolas, A., & Ramírez Blanco, J. (2018). “ Barcelona en comú ” Questions posées à un nouvel agir politique. In A. Boosé, C. Carlut, E. Chérel, A. Nicolas, E. Pasquier, & V. Terrier-Hermann (Éds.), *Penser depuis la frontière. Expérimentations épistémologiques et méthodologiques entre art et sciences humaines*. Dis Voir. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02472453/document>
- Nixon, R. (2011). *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Harvard University Press.
- Noiriel, G. (1988). *Le creuset français. Histoire de l'immigration (XIXe-XXe siècles)*. Seuil.
- Noiriel, G. (2012). *Réfugiés et sans-papiers : La République face au droit d'asile, XIXe-XXe siècle*. Calmann-Lévy (Pluriel).
- Nora, P. (Éd.). (1984). *Les lieux de mémoire.: Vol. Tome 1. La République*. Gallimard.
- Normand, G., & Quérel, E. (2017, juin 29). Rapatriés et Boat-people (1960-1980) : Comment l'administration sociale parisienne a-t-elle géré ces crises migratoires ? *Questions sociales, des clés pour comprendre*. Séminaire CASVP consacré aux migrants, Auditorium de l'Hôtel de ville de Paris.
- O'Brien, B. G., Collingwood, L., & El-Khatib, S. O. (2019). The Politics of Refuge : Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration. *Urban Affairs Review*, 55(1), 3-40. <https://doi.org/10.1177/1078087417704974>
- OCDE. (2018a). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. oecd-ilibrary.org. https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees_9789264085350-en
- OCDE. (2018b). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264304062-en>
- OCDE. (2020). *Local inclusion of Migrants and Refugees. A gateway to existing ideas, resources and capacities for cities across the world*. OECD. <https://www.oecd.org/regional/Local-inclusion-Migrants-and-Refugees.pdf>
- Offerlé, M. (2010). Cette société que l'on dit à présent civile... In J. Rowell & A.-M. Saint-Gille (Éds.), *La société civile organisée aux xixe et xxe siècles : Perspectives allemandes et françaises* (p. 21-28). Presses universitaires du Septentrion. <http://books.openedition.org/septentrion/44931>
- OFPPA. (2019). *Rapport d'activité—2018*. OFPPA. https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/ofpra_ra_2018_web_pages_hd.pdf
- OFPPA. (2020). *Rapport d'activité—2019*. OFPPA. https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_2019.pdf

- OIM. (2016). *L'OIM recense 3 771 décès de migrants dans la Méditerranée en 2015*. Organisation internationale pour les migrations. <https://www.iom.int/fr/news/loim-recense-3-771-deces-de-migrants-dans-la-mediterranee-en-2015>
- OIM. (2019, février 5). *Migrants : Plus de 350 décès dans le monde depuis le début de l'année*. ONU Info. <https://news.un.org/fr/story/2019/02/1035631>
- OIM. (2022). *Missing Migrants Project*. Missingmigrants.iom. <https://missingmigrants.iom.int/fr>
- Olivier, N. (2018, avril 7). *Migrants à Paris : Anne Hidalgo demande à l'Etat d'intervenir*. *France Bleu*. <https://www.francebleu.fr/infos/societe/migrants-a-paris-anne-hidalgo-demande-a-l-etat-d-intervenir-1523025373>
- Ollitrault, S. (2009). Ces militants sans idéologie politique : Comment saisir les mécanismes de l'engagement désillusionné ? *Congrès AFSP*, 14. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0_51NQiMPVMJ:www.afsp.info/archives/congres/congres2009/sectionsthematiques/st50/st50ollitrault.doc+&cd=2&hl=fr&ct=clnk&gl=es&client=firefox-b-d
- Oms, J. (2016, mai 2). *El Govern reclama el desalojo de la antiga Llotja de Barcelona*. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/cataluna/2016/05/02/5727a0dbe5fdeaf1698b460d.html>
- Oomen, B. (2020). Decoupling and Teaming up : The Rise and Proliferation of Transnational Municipal Networks in the Field of Migration. *International Migration Review*, 54(3), 913-939. <https://doi.org/10.1177/0197918319881118>
- Ouedraogo, I. (2018, juin 14). *Migrants : Les pays européens respectent-ils les quotas décidés il y a trois ans?* *Lejdd.fr*. <https://www.lejdd.fr/International/Europe/migrants-les-pays-europeens-respectent-ils-les-quotas-decides-il-y-a-trois-ans-3681566>
- Oxfam. (2016, avril 13). *Réfugiés bloqués en Grèce : Un long chemin qui ne mène nulle part*. Oxfam International. <https://www.oxfam.org/fr/refugies-bloques-en-grece-un-long-chemin-qui-ne-mene-nulle-part>
- Padioleau, J.-G., & Demesteere, R. (1991). Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 51(1), 29-40. <https://doi.org/10.3406/aru.1991.1596>
- Paris en Commun. (2020). *Réfugiés*. Anne Hidalgo 2020. <https://annehidalgo2020.com/bilan/refugies/>
- Parlament de Catalunya. (2013). *Estatuto de autonomía de Cataluña*. Parlament de Catalunya. <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48146.pdf>
- PASUCat. (2017, juillet 13). *Exclusión Sanitaria en Catalunya : Sin padrón no hay sanidad*. PASUCat. Plataforma per una atenció sanitària universal a Catalunya. <http://lapasucat.blogspot.com/2017/07/>

- PASUCat. (2018, juillet 10). Atención Sanitaria a la « oleada de inmigrantes » en Barcelona. Postura de la PASUCat. *PLATAFORMA PER UNA ATENCIÓ SANITÀRIA UNIVERSAL A CATALUNYA*. <https://lapasucat.blogspot.com/2018/07/atencion-sanitaria-la-oleada-de.html>
- Pavillon de l'Arsenal. (2016, novembre). *Centre humanitaire d'accueil pour migrants*. Pavillon de l'Arsenal. <https://www.pavillon-arsenal.com/fr/paris-dactualites/10523-centre-humanitaire-daccueil-pour-migrants.html>
- Payre, R. (2010). The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government : Lyon and Eurocities (1990–2005). *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(2), 260-280. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00937.x>
- Payre, R. (2011). L'espace des circulations : La fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910-années 1950). In P. Laborier, F. Audren, P. Napoli, & J. Vogel (Éds.), *Les sciences camérales : Activités pratiques et histoire des dispositifs publics* (p. 283-306). Presses Universitaires de France. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00625041>
- Pette, M. (2014). Associations : Les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture. *Sociologie, Vol. 5(4)*, 405-421.
- Pian, A. (2009). *Aux nouvelles frontières de l'Europe. L'aventure incertaine des Sénégalais au Maroc* (Editions La Dispute).
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause : Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Pinson, G. (2005). Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique. In *Gouverner par les instruments* (p. 199-233). Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments--9782724609492-page-199.htm>
- Pinson, G. (2006). Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique, Vol. 56(4)*, 619-651.
- Pinson, G. (2007). Gouverner une grande ville européenne : Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester. *Sciences de la Société, N° 71*, 89-113.
- Pinson, G. (2009a). Chapitre 3 / Mobilisation. In *Gouverner la ville par projet* (p. 203-259). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/gouverner-la-ville-par-projet--9782724611014-page-203.htm>
- Pinson, G. (2009b). Introduction. *Academique*, 9-56.
- Pinson, G. (2019). 2. *Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées*. La Découverte. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/d-une-ville-a-l-autre--9782707190222-page-43.htm>

- Pisarello, G., Bookchin, D., Martínez, I., Sharp, J., Pérez, L., Taleb, F., Baird, K. S., Delso, C., Ferrer, X., Capella, S., Ramas, P., Junqué, M., Tepp, C., & Rodríguez, A. (2018). *Ciudades Sin Miedo: Guía del movimiento municipalista global*. Icaria. file:///C:/Users/louis/AppData/Local/Temp/fearless_book_es.pdf
- Pitseys, J. (2007). La méthode ouverte de coordination (II). *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 58(1), 151-179.
- Pitseys, J. (2010). Le concept de gouvernance. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Volume 65(2), 207-228.
- Pouchard, A. (2015, août 25). « Migrant » ou « réfugié » : Quelles différences ? *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/08/25/migrant-ou-refugie-quelles-differences_4736541_4355770.html
- Pouly, C. (2016). L'eupéanisation du droit d'asile : 2003-2016. *Migrations Societe*, 165(3), 107-124.
- P'tits Déj' à Flandre. (2016a, novembre 2). *Ca c'est ce que la mairie du 19ème nous a livré vendredi ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/ptitsdejsolidaires/photos/1482638251762812/>
- P'tits Déj' à Flandre. (2016b, novembre 7). *Ce matin, la distribution était encore extrêmement déconsue ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/ptitsdejsolidaires/photos/1488409981185639/>
- P'tits Déj' Solidaires. (2021). *Quelques principes du collectif P'tits Dej' Solidaires*. Document interne.
- Quartiers Solidaires. (2016, juillet 13). *Le Bureau d'Aide et d'Accompagnement des Migrant-es organise ... [Statut Facebook]*. Facebook. <https://www.facebook.com/page/1617729571876595/search/?q=ville%20refuge>
- Quiret, M. (2016, juillet 27). *Migrants: Deux sites d'accueil à Paris*. Les Echos. <https://www.lesechos.fr/2016/07/migrants-deux-sites-daccueil-a-paris-232963>
- Rahola, F. (2007). La forme-camp. Pour une généalogie des lieux de transit et d'internement du présent. *Cultures & Conflits*, 68, 31-50. <https://doi.org/10.4000/conflits.5213>
- Rannoux, J. (2021). Des intermédiaires professionnels ? Le travail associatif d'assistance aux étrangers face aux politiques d'immigration. *SociologieS*. <https://doi.org/10.4000/sociologies.17774>
- RECI. (2017). *Personas refugiadas y acción local*. Red Ciudades Interculturales. <http://www.ciudadesinterculturales.com/wp-content/uploads/2019/05/RECI-Paper-02-Refugiados-2.pdf>

- Recio, A., & Naya, A. (2004). Movimiento vecinal : Claroscuros de una lucha necesaria. *Mientras Tanto*, 91/92, 63-81.
- Red Acogida Digna. (2018, octobre 15). ; *Por una acogida digna en Barcelona ya ! (28 Septiembre)*. Red Acogida Digna. <https://acogidadigna.es/assemblees/general/f/4/posts/8>
- René-Worms, P. (2011, avril 27). *Paris et les associations se mobilisent pour les migrants tunisiens*. Le Point. https://www.lepoint.fr/societe/paris-et-les-associations-se-mobilisent-pour-les-migrants-tunisiens-27-04-2011-1323729_23.php
- République Française. (2021). *Qu'est-ce que la clause générale de compétence ?* Vie publique.fr. cons
- Resilient Cities Network. (2020). Paris. *Resilient Cities Network*. <https://resilientcitiesnetwork.org/networks/paris/>
- Ribera Almandoz, O., Delclós, C., & Garcés-Mascareñas, B. (2020). « *Casa nostra, casa vostra* » ? *Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya*. http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/casa_nostra_casa_vostra_condicions_i_trajectories_d_acces_a_l_habitatge_de_sol_licitants_d_asil_i_refugiats_a_catalunya
- Ridet, P., & Gauquelin, B. (2016, avril 13). L'Autriche veut fermer sa frontière avec l'Italie. *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/europe/article/2016/04/13/l-autriche-betonne-sa-frontiere-avec-l-italie_4900978_3214.html
- Roche, É. (2021). L'hébergement citoyen des exilé-es, une zone grise, informalité et territoires solidaires, le cas de la vallée de la Drôme et de la métropole lyonnaise. *Espace populations sociétés. Space populations societies, 2021/2-3, Article 2021/2-3*. <https://doi.org/10.4000/eps.11849>
- Rodier, C. (2011). Frontex, la petite muette. *Vacarme*, 55(2), 36-39.
- Rodier, C. (2015). Externaliser la demande d'asile. *Plein droit*, 105. <http://www.gisti.org/spip.php?article4990>
- Rodier, C. (2018). Le faux semblant des hotspots. *La Revue des droits de l'homme*, 13. <https://doi.org/10.4000/revdh.3375>
- Rojó Saldago, A. (2005). La experiencia del Estado regional en Europa : Un referente para el caso español. *Revista de Estudios Políticos, Enero-Marz(127)*, 233-273.
- Ronteix, M. (2016, mars 11). *EN IMAGES. En Grèce, 12 000 migrants dans l'enfer du camp d'Idomeni*. Franceinfo.fr. https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/en-images-en-grece-12-000-migrants-dans-l-enfer-du-camp-d-idomeni_1351959.html

- RTL. (2020, janvier 21). *Paris : Un réfugié somalien retrouvé mort dans un camp de migrants*. Rtl.fr. <https://www.rtl.fr/actu/justice-faits-divers/paris-un-refugie-somalien-retrouve-mort-dans-un-camp-de-migrants-7799937336>
- Russeil, S., & Healy, A. (2015). Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? *Politique européenne*, 49(3), 54-83.
- Russell, B. (2019). Beyond the Local Trap : New Municipalism and the Rise of the Fearless Cities. *Antipode*, 51(3), 989-1010. <https://doi.org/10.1111/anti.12520>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- SAIER. (2016). *Memòria del Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats SAIER - 2015*. Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/documents/10._saier.memoria.2015_ca.pdf
- SAIER. (2017). *Memòria del Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats SAIER - 2016*. Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/documents/11._saier.memoria.2016_ca.pdf
- SAIER. (2018). *Memòria del Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats SAIER - 2017*. Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/documents/memoria_saier_cat.pdf
- SAIER. (2020). *Memòria del Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats SAIER - 2019*. Ajuntament de Barcelona. https://Ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/documents/memoria_saier_2019-final.pdf
- SAIER. (2021). *Memòria del Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats SAIER - 2020*. Ajuntament de Barcelona. <https://Ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/memoria-saier-2020.pdf>
- Salomon, M.-A. (2021). Bristol, « ville accueillante » : Gouvernance locale, mythe de la « diversité » et leadership du maire. *Migrations Societe*, N° 185(3), 121-138.
- Sanahuja Vélez, R. (2020, octobre 16). *Una propuesta de gestión de gobernanza multinivel : Un nuevo modelo de atención a solicitantes de asilo y refugio en España*. Seminario Internacional: “Building Refuge Cities. Las Ciudades Refugio en España y Derecho Comparado”, Universidad de Huelva.

- Sánchez-Vallejo, M. A. (2016, mars 4). Una ratonera a cielo abierto. *El País*.
https://elpais.com/internacional/2016/03/03/actualidad/1457028923_152430.html
- Sarrià Sant Gervasi Refugi. (2017a, février 17). 21F Acte a Sant Vicenç de Sarrià : Volem acollir més i millor. *Obrim fronteres. Xarxa Educativa en Suport a les Persones Refugiades*.
<https://obrimfronterres.wordpress.com/2017/02/17/21f-acte-a-sant-vicenc-de-sarria-volem-acollir-mes-i-millor/>
- Sarrià Sant Gervasi Refugi. (2017b, juin 12). 20J : El repte de l'acollida a casa nostra. *Obrim fronteres. Xarxa Educativa en Suport a les Persones Refugiades*.
<https://obrimfronterres.wordpress.com/2017/06/12/2009/>
- Sasikumar, K. (2018). Serbia and the Migration Crisis : The Power of Framing. In *Political and Military Sociology*. Routledge.
- Sassen, S. (2004). Introduire le concept de ville globale. *Raisons politiques*, 15(3), 9-23.
- Schattschneider, E. (1935). *Politics, Pressure and the Tariff*. Prentice-Hall.
- Schiller, N. G., & Çağlar, A. (2009). Towards a Comparative Theory of Locality in Migration Studies : Migrant Incorporation and City Scale. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(2), 177-202. <https://doi.org/10.1080/13691830802586179>
- Schlesinger, P., & Tumber, H. (1994). *Reporting crime : The media politics of criminal justice*.
- Schmitter, P. (2004). Neo-functionalism. In A. Wiener & T. Diez, *European Integration Theory* (p. 45-74). Oxford University Press.
- Scholten, P. W. A. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies : The case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217-236. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x>
- Semo, M., & Bourreau, M. (2018, décembre 8). Comment le pacte migratoire de l'ONU a déraillé. *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/international/article/2018/12/08/comment-le-pacte-migratoire-de-l-onu-a-deraille_5394548_3210.html
- Sénat. (2015). *Projet de loi relatif à la réforme de l'asile*. Sénat.fr. <http://www.senat.fr/rap/l14-425/l14-4251.html#fnref14>
- Siméant, J. (1998). *La Cause des sans-papiers*. Presses de Sciences Po.
- Simonet, M. (2010). *Le Travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?* La Dispute.
- Smaoui, S. (2017). *Faites place. Novices en lutte*. Textuel.
- Social.cat. (2018, juin 18). *Colau es reuneix amb la tancada migrant i el sindicat de manters li retreu la "violència policial"*. Social.cat. <https://www.social.cat/noticia/8457/colau-es-reuneix-amb-la-tancada-migrant-i-el-sindicat-de-manters-li-retreu-la-violencia-po>

- Solidarité Migrants Wilson. (2020a, janvier 20). *MALIN !! Annoncée depuis des semaines ...* [Statut Facebook]. Facebook. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1347290018805100&id=598228360377940
- Solidarité Migrants Wilson. (2020b, mai 27). *NON A L'INDIGNITÉ ...* [Statut Facebook]. Facebook. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1445412248992876&id=598228360377940
- Solidarité Migrants Wilson. (2020c, novembre 24). *Les exilés qui cherchaient un abri ...* [Statut Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/soleneld/posts/10221453706643562>
- Solidarity Cities. (2017a). *About*. Solidaritycities.eu. <https://solidaritycities.eu/about>
- Solidarity Cities. (2017b, mai 22). *Barcelona and Naples join forces within Solidarity Cities for refugees*. Solidaritycities.eu. <https://solidaritycities.eu/press/88-barcelona-and-naples-join-forces-within-solidarity-cities-for-refugees>
- Sommier, I. (2010). 9. Les états affectifs ou la dimension affectuelle des mouvements sociaux. In *Penser les mouvements sociaux* (p. 185-202). La Découverte. <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/penser-les-mouvements-sociaux--9782707156570-page-185.htm>
- Sommier, I., & Agrikoliansky, É. (Éds.). (2005). *Radiographie du mouvement altermondialiste*. La Dispute.
- SOS La Chapelle. (2018, mars 15). *N'y avait pas un autre arrondissement parisien ...* - [Statut Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/SOS-La-Chapelle-285969888429464/>
- SOS Racismo Catalunya. (s. d.). *"Hay racismo institucional en el Estado y en la Unión Europea"*. Ajuntament de Barcelona. Consulté 1 février 2021, à l'adresse https://Ajuntament.barcelona.cat/turisme/es/noticia/hay-racismo-institucional-en-el-estado-y-en-la-union-europea_568349
- Spector, M., & Kitsuse, J. I. (1977). *Constructing Social Problems*. Cummings Publishing Company.
- Spencer, S. (2022). European city network on migrants with irregular status : Exploring functions and outcomes on a sensitive policy issue. *Global Networks*, 1-17. <https://doi.org/10.1111/glob.12354>
- Spire, A. (2005). *Étrangers à la carte : L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Grasset.
- Spire, A. (2008). *Accueillir ou reconduire : Enquête sur les guichets de l'immigration*. Raisons d'agir.
- Spire, A. (2016). État des lieux. Les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'État. *Gouvernement et action publique*, 5(4), 141-156. <https://doi.org/10.3917/gap.164.0141>

- Steinhilper, E., & Hinger, S. (2017). L'accueil allemand, un modèle pour la France ? *Plein droit, Villes et hospitalités*(115). <http://www.gisti.org/spip.php?article5814>
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300. <https://doi.org/10.2307/2151585>
- Strasbourg Eurométropole. (2017). *Vademecum sur l'accueil et l'intégration des réfugiés dans les villes européennes*. Strasbourg.eu. https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1098159/vademecum_2017.pdf/0118b005-ecdf-5bd8-e352-fd3055011f1e
- Strasbourg Eurométropole. (2019). *Manifeste pour un accueil digne des personnes migrantes vulnérables*. Strasbourg Eurométropole. <https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1555899/0/23a6c2ab-3a1c-185d-d9e2-1ffa2d0be507>
- Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395082>
- Thompson, M. (2021). What's so new about New Municipalism? *Progress in Human Geography*, 45(2), 317-342. <https://doi.org/10.1177/0309132520909480>
- Tiberghien, F. (2016). Europe, droit d'asile et crise migratoire. *Après-demain*, 39(3), 7-9.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>
- Tissier-Raffin, M. (2015). Crise européenne de l'asile : L'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions. *La Revue des droits de l'homme*, 8, Article 8. <https://doi.org/10.4000/revdh.1519>
- Toharia, L. (1986). Un fordismo inacabado entre la transición política y la crisis económica : España. In R. Boyer (Éd.), *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Toix, F., Tardis, M., & Ryschenkow, M. (2011). *Le Paris des Afghans. Regard sur une catégorie invisible et précaire d'exilés du 10e arrondissement*. France terre d'asile / Emmaüs Solidarité.
- Tomàs, M. (2019). Le gouvernement du changement ? L'approche de Barcelona en Comú de la gouvernance métropolitaine. *Pole Sud*, 51(2), 43-60.
- Touraine, A., Hegedus, Z., Dubet, F., & Wieviorka, M. (1980). *La Prophétie anti-nucléaire*. Éditions du Seuil. <https://bibliotheque.sceaux.fr/Default/doc/SYRACUSE/164812/la-prophetie-anti-nucleaire-alain-touraine-zsuzsa-hegedus-francois-dubet-michel-wieviorka>
- Traïni, C. (2009). *Émotions... Mobilisation !* Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/emotions-mobilisation--9782724610994.htm>

- Trasciani, G., & Petrella, F. (2021). De l'« urgence nord-africaine » à la ville-refuge : La gouvernance locale des migrations à Naples. *Migrations Societe*, N° 185(3), 171-185.
- Trépos, J.-Y. (1996). *La Sociologie de l'expertise*. PUF.
- UNHCR. (2007). *Convention et Protocole relatifs au Statut des Réfugiés*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/fr/about-us/background/4b14f4a62/convention-protocole-relatifs-statut-refugies.html>
- UNHCR. (2018). *Global Trends 2018*. Unhcr.Org. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>
- UNHCR. (2019). *Desperate Journeys—Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders—JANUARY – DECEMBER 2018*. Unhcr.Org. <https://www.unhcr.org/desperatejourneys/>
- UNHCR. (2020). *UNHCR Global Trends—Forced displacement in 2020*. Unhcr.Org. <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>
- United Nations. (2017, avril 5). *Global compact for migration*. Refugeesandmigrants.Un.Org. <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>
- Utopia 56. (2017). *Utopia 56 annonce son retrait du Centre Humanitaire de Paris*. Utopia 56, Mobilisation pour les exilé.e.s. <http://www.utopia56.com/fr/actualite/utopia-56-annonce-son-retrait-centre-humanitaire-paris>
- Valluy, J. (2008). Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement : Construction d'un objet d'étude. *Cultures & Conflits*, 69, 81-111. <https://doi.org/10.4000/conflits.10752>
- Valluy, J. (2009). *Rejet des exilés : Le grand retournement du droit d'asile*. Croquant.
- Varela Huerta, A. (2007). El movimiento social de los migrantes «sin papeles» en Cataluña. Apuntes para una aproximación sociológica. *Papers. Revista de Sociologia*, 85, 217-222.
- Varone, F., & Jacob, S. (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : Un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparee*, Vol. 11(2), 271-292.
- Vera, J. (2016, juin 16). *CEAR denuncia la “vergonzosa” política de asilo en España*. El Español. https://www.elespanol.com/espana/20160616/132986891_0.html
- Verdirame, G., Harrell-Bond, B., Lomo, Z., Garry, H., & Sachs, A. (2005). *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism* (1^{re} éd.). Berghahn Books; JSTOR. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1x76fpq>

- Versini, D. (2017, novembre 21). « La crise de l'accueil des réfugiés nous oblige tous ». *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/11/21/la-crise-de-l-accueil-des-refugies-nous-oblige-tous_5218188_3232.html
- Versini, D., Brossat, I., Julliard, B., Grégoire, E., Dagnaud, F., Féraud, R., Lejoindre, E., & Baratti-Elbaz, C. (2016, septembre 19). *La ville de Paris engagée pour l'accueil des réfugiés*. Libération.fr. https://www.liberation.fr/debats/2016/09/19/la-ville-de-paris-engagee-pour-l-accueil-des-refugies_1502722/
- Vianna, P. (2016). Scruter le passé pour comprendre le présent. *Migrations Societe, N° 165(3)*, 15-38.
- Viet, V. (1998). *La France immigrée. Construction d'une politique (1914- 1997)*. Fayard.
- Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales*. La Découverte. <https://www.cairn.info/la-comparaison-dans-les-sciences-sociales--9782707143044.htm>
- Viguié, F. (2013). Les paradoxes de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté en France. *L'Année sociologique, 63(1)*, 51-75.
- Vila, N. (2018, novembre 8). *El Suprem obliga l'Estat a traspassar a la Generalitat l'acollida dels refugiats*. Ara.cat. https://www.ara.cat/societat/generalitat-sera-responsable-acollida-refugiats-suprem-ordena-traspas-competencies-estat-immigracio_1_2714288.html
- Vila, N. (2019, juillet 4). *Colau vol desallotjar els immigrants de la tancada a l'antiga Massana*. Ara.cat. https://www.ara.cat/societat/colau-desallotjar-immigrants-tancada-massana_1_2664147.html
- Ville de Paris. (2015). *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*. Mairie de Paris. https://www.infomie.net/IMG/pdf/mobilisation_de_la_communaute_de_paris_pour_l_accueil_des_refugies.pdf
- Ville de Paris. (2016a). *La Ville de Paris et le réseau « 100 Resilient Cities » officialisent leur partenariat—Communiqué de Presse*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/df7e513888558f0d94dcd15dcf86cff6.pdf>
- Ville de Paris. (2016b). *Dominique Versini à Grande-Synthe pour échanger sur l'accueil des réfugiés*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/5039719c63b3e054168adac39655341e.pdf>
- Ville de Paris. (2016c, décembre 10). *Anne Hidalgo au Vatican pour un Sommet sur l'accueil des réfugiés*. Presse.paris.fr. <https://presse.paris.fr/pages/11091>
- Ville de Paris. (2017). *Proposition dans la perspective d'une Loi d'orientation et de programmation pour l'accueil des migrants humanitaires et pour une politique nationale d'intégration*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/89fc948ebbc4c4454cb87b0a8b27127e.pdf>

- Ville de Paris. (2018a). *Migrants: 5e déplacement d'Anne Hidalgo au campement dit « du Millénaire »* [Communiqué de presse]. Mairie de Paris. <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/502fb3994c361610abeb0b5a0a28e7ca.pdf>
- Ville de Paris. (2018b, juin 4). *Campements de réfugiés: Paris et les associations entendues par le ministère de l'Intérieur*. Ville de Paris. <https://www.paris.fr/pages/campements-de-refugies-paris-et-les-associations-enfin-entendues-par-le-ministere-de-l-interieur-5852>
- Ville de Paris. (2019a). *APPEL À PROJETS - PRÉFIGURATION DE LA MAISON DES RÉFUGIÉS*. Ville de Paris.
- Ville de Paris. (2019b). *Budget Participatif—#VilleRefuge*. Site du Budget Participatif de la Mairie de Paris. https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?document_id=3765&portlet_id=158
- Ville de Paris. (2019c). *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil et l'intégration des réfugié.e.s. Bilan et perspectives 2015-2019*. <https://cdn.paris.fr/paris/filer/Bilan-perspectives-Refugies-juin-2019.pdf>
- Ville de Paris. (2019d). *Stratégie de Résilience de Paris. Fluctuat Nec Mergitur*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/ebc807dec56112639d506469b3b67421.pdf>
- Ville de Paris. (2019e, juillet 12). *Communiqué de presse—Carola Rackete et Pia Klemp recevront la Médaille Grand Vermeil de la Ville de Paris*. Paris.fr. <https://presse.paris.fr/pages/18517>
- Ville de Paris. (2021). *Financements Commission européenne*. Ville de Paris. <https://cdn.paris.fr/paris/2021/12/17/8faac310402a8ba292e2cdf2e3774a69.pdf>
- Viñas Farre, R. (1996). *LOS REGÍMENES ESPECIALES DE EXTRANJERÍA. EN LA LEY ORGÁNICA 7/1985, DE 1 DE JULIO*. https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/7994/2/0233586_00003_0016.pdf
- Vitturi, L. (2010). Les mineurs afghans à Paris : Migrants en “transit” ou mineurs en danger ? *Migrations Societe*, N° 129-130(3), 227-242.
- Warin, P. (1996). Réguler n'est pas diriger : La politique de la Ville sans conduite locale ? *Pôle Sud*, 4(1), 33-44. <https://doi.org/10.3406/pole.1996.929>
- Watizat, & Utopia 56. (2020). *Rapport d'enquête. Questionnaire sur les évacuations de campements informels en région parisienne*. <https://watizat.org/wp-content/uploads/2020/11/Rapport-enquete-evacuations-Nov20.pdf>
- Weil, P. (2002). *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*. Grasset.

- Wieder, T. (2020, août 29). Angela Merkel assume avoir agi « avec humanité » en ouvrant les frontières allemandes en 2015. *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/international/article/2020/08/29/cinq-ans-apres-angela-merkel-se-rejouit-de-l-integration-des-refugies_6050288_3210.html
- Wihtol de Wenden, C. (2013). *Wihtol de Wenden, C. (2013). La Question migratoire au XXIe siècle, Paris, Presses de Sciences Po. (3ème édition). Presses de Sciences Po.*
- Wihtol de Wenden, C. (2016). L'ouverture des frontières crée-telle un appel d'air ? In H. Thiollet (Éd.), *Migrants, migrations*. Armand Colin. <https://www.dunod.com/histoire-geographie-et-sciences-politiques/migrants-migrations-50-questions-pour-vous-faire-votre>
- Wihtol de Wenden, C. (2017a). L'Europe face à la crise de l'accueil des réfugiés. In *Les Solidarités* (p. 253-268). Editions Sciences Humaines. <https://www.cairn.info/les-solidarites--9782361064235-page-253.htm>
- Wihtol de Wenden, C. (2017b). Les incommunications de l'Europe sur la crise de l'accueil des migrants et des réfugiés. *Hermes, La Revue*, 77(1), 191-197.
- Wissmann, N. K. (2016). Les réfugiés en Allemagne : Plus de chances que de risques ? Ou : Plus de risques que de chances ? *Allemagne d'aujourd'hui*, 216(2), 16-19.
- World Summit of Nobel Peace Laureates. (2015, novembre). Barcelona 2015 | Nobel Peace Summit. *Nobelpeacesummit.Com*. <http://www.nobelpeacesummit.com/the-world-summit-of-nobel-peace-laureates/barcelona-2015-2/>
- Zagdoun, B., San, L., & Daniel, V. (2018, mai 30). *Démantèlement du camp du Millénaire à Paris : 1 016 migrants évacués, selon le préfet de région*. Franceinfo. https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/paris-les-forces-de-l-ordre-evacuent-le-html-du-millenaire-porte-de-la-villette-ou-vivent-pres-de-1-600-migrants-suivez-notre-direct_2777017.html
- Zapata-Barrero, R. (2006). Immigration, autonomie politique et gestion de l'identité : Le cas de la Catalogne. *Outre-Terre*, no 17(4), 189-209.
- Zapata-Barrero, R. (2011). La gouvernance de l'immigration en Catalogne : D'où venons-nous, où en sommes-nous et où allons-nous ? *Migrations Société*, 134-135, 69-82. <https://doi.org/10.3917/migra.134.0069>
- Zapata-Barrero, R. (2017). Intercultural policy and multi-level governance in Barcelona : Mainstreaming comprehensive approach. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 247-266. <https://doi.org/10.1177/0020852315592962>
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, P. (2017). 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*, 83(2), 245-250.

Acronymes

ABD : *Asociación Bienestar y Desarrollo*

ACATHI : *Associació Catalana per a la Integració d'Homosexuals, Bisexuals i Transexuals Immigrants*

ACSAR : *Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats*

AMIC : *Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya*

ANVITA : Association nationale des villes et des territoires accueillants

BeC : *Barcelona en Comú*

CADA : Centres d'accueil pour demandeurs d'asile

CAES : Centre d'accueil et d'examen de la situation

CAP : Centre d'accueil provisoire

CASM : Collectif audonien Solidarité Migrants

CASVP : Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris

CESA : Centre d'examen de situation administrative

CCAR : *Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat*

CCNE : Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CHU : Centre d'hébergement d'urgence

CHUM : Centre d'Hébergement d'Urgence pour Migrants

CIE : *Centros de Internamiento de Extranjeros*

CITE : *Associació per a l'Orientació, Formació i Inserció de Treballadors Estrangers*

COLMATE : Collectif du Matériel pour les Exilés

COPIL : Comité de pilotage

CPNL : *Consorti per a la Normalització Lingüística*

CSP 75 : Coordination des Sans-Papiers 75

CUESB : Centre d'Urgències i Emergències Socials de Barcelona

DIPLOCAT : *Public Diplomacy Council of Catalonia*

EELV : Europe-Ecologie les Verts

FEMP : *Federación Española de Municipios y Provincias*

FTDA : France Terre d'Asile

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

GNM : Gouvernance multiniveaux

GUDA : Guichets uniques pour demandeurs d'asile

HCR : Haut-Commissariat aux réfugiés

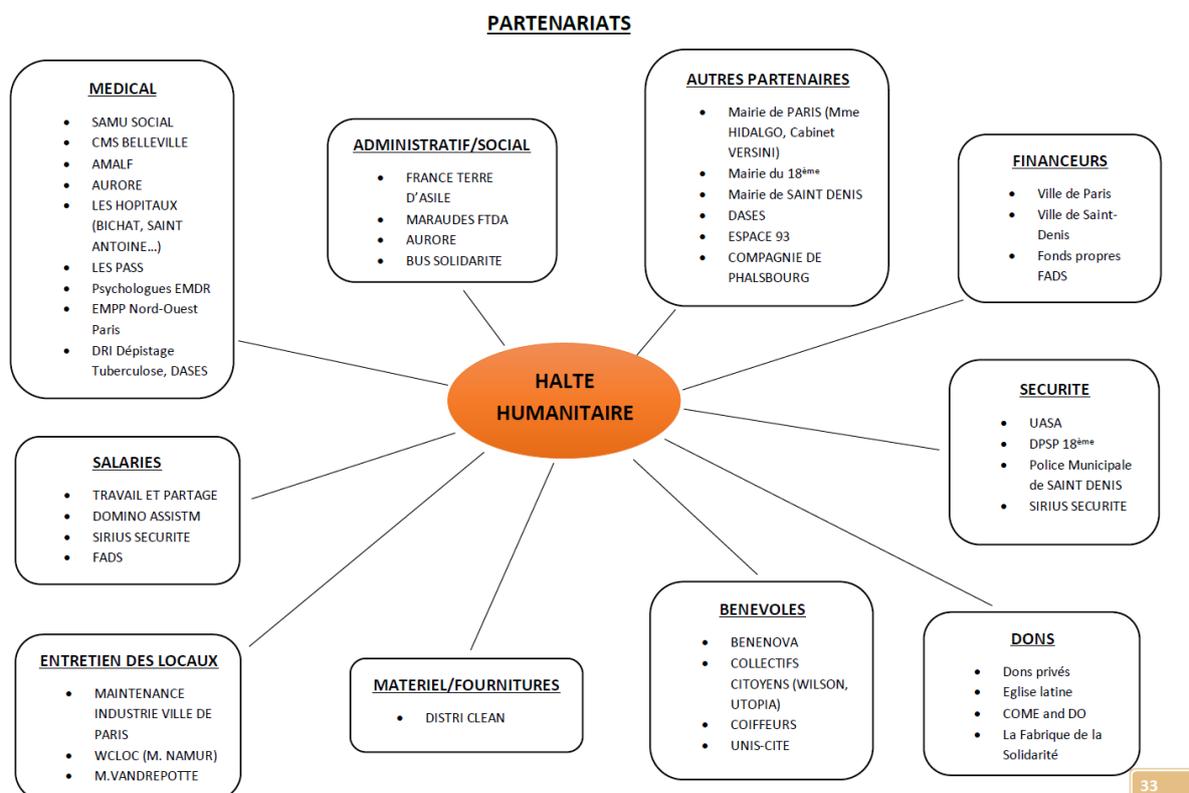
ICAB : *Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona*

LREM : La République En Marche

MDM : Médecins du monde
MIE : Mission d'information et d'évaluation
MISA : Mise à l'abri
OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OI : Organisation internationale
OIR : Organisation internationale pour les réfugiés
ONU : Organisation des Nations unies
PAH : *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*
PP : *Partido Popular*
PRIF : Préfecture d'Île-de-France
PTS : *Policy transfer studies*
SAIER : *Servicio de Atención al Inmigrante, Emigrante y Refugiado*
SBPI : *Solicitantes y beneficiarios de protección internacional*
SNAI : *Sistema Nacional de Acogida e Integración*
SOAPI : *Servicio de Orientación y Acompañamiento para Personas Inmigradas*
UASA : Unité d'Assistance aux Sans-Abris
UNHCR : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

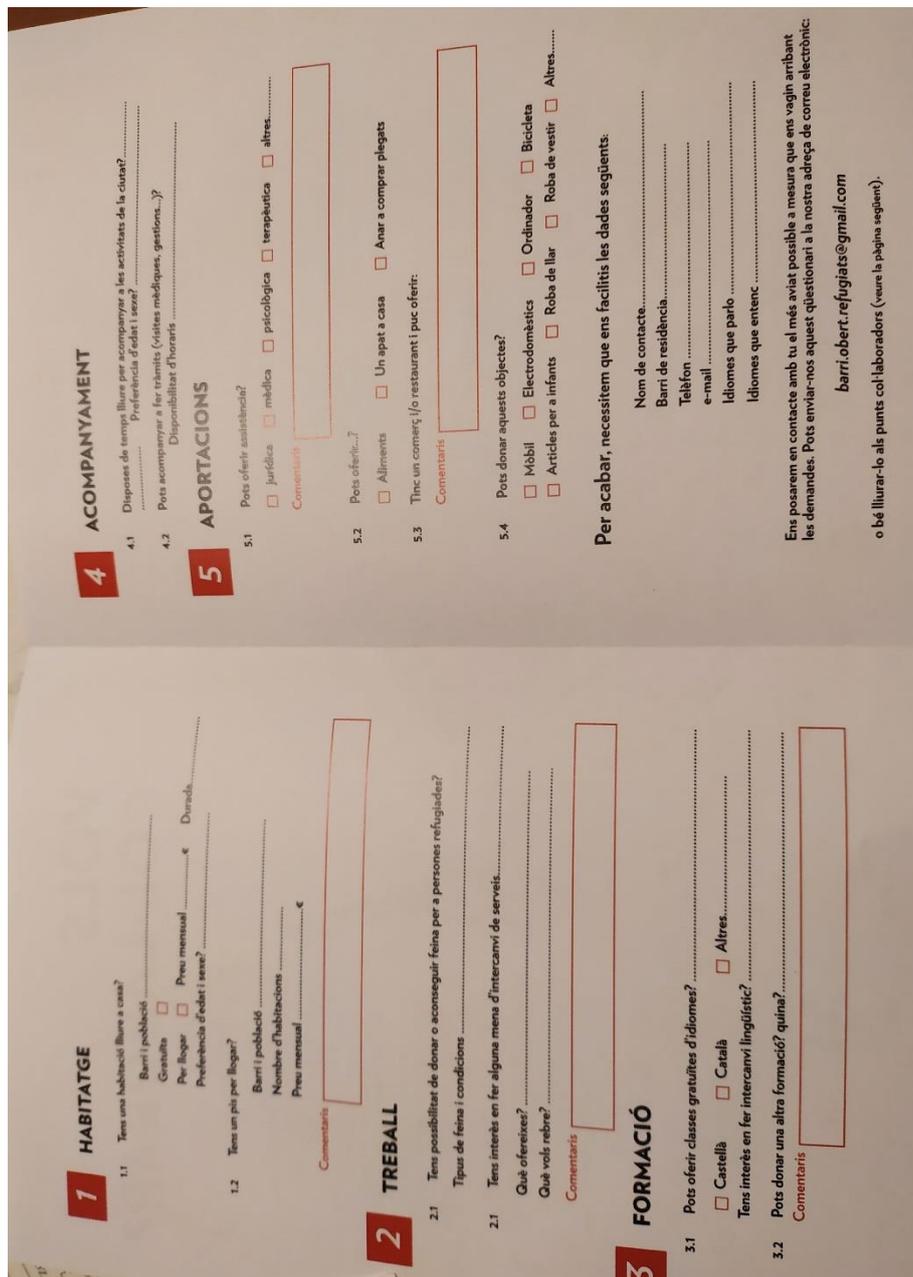
Annexes

Annexe 1 : Schéma des partenaires de la Halte humanitaire issu du rapport d'activité juin-sept 2019 de la Fondation de l'Armée du Salut

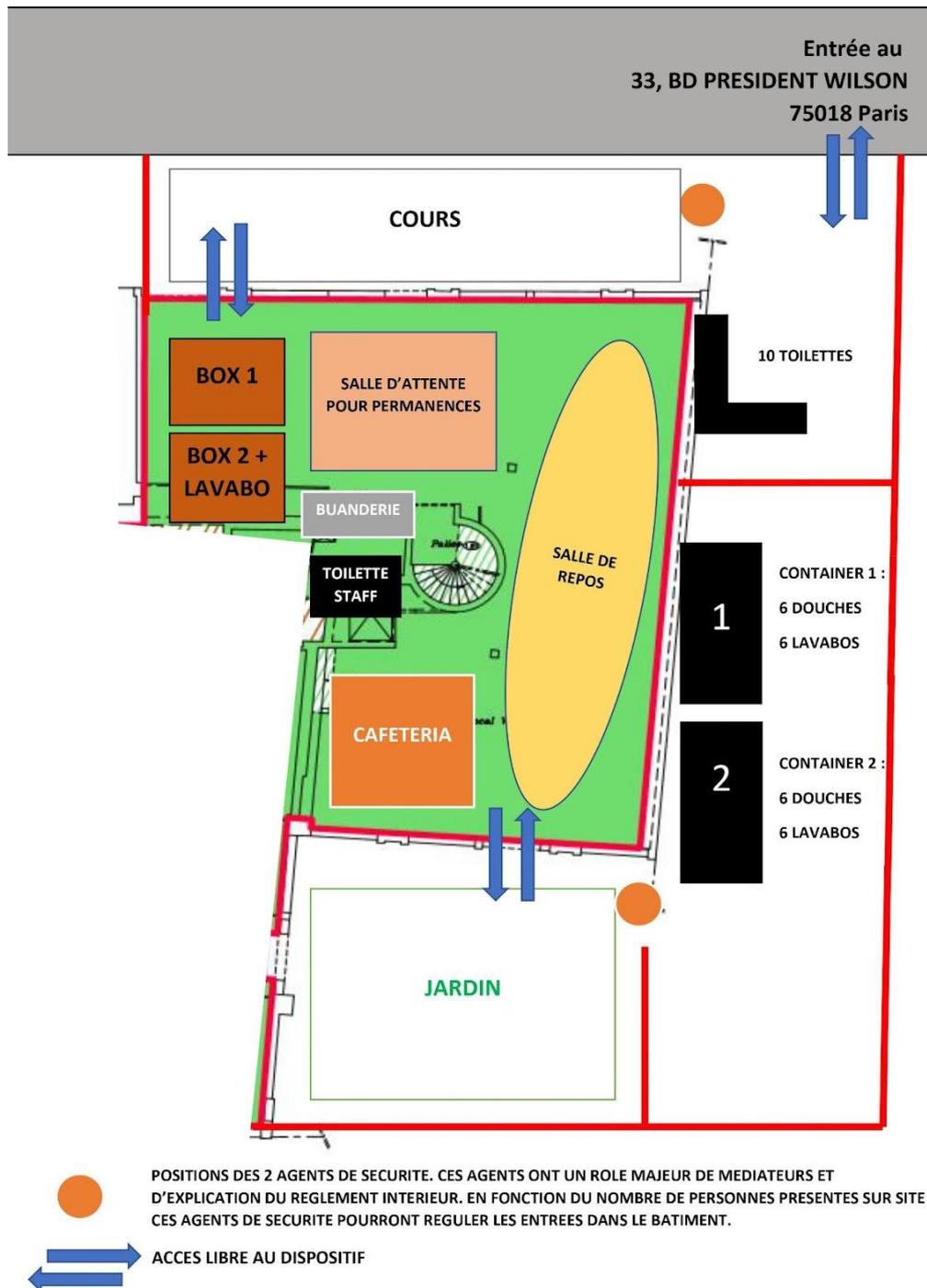


Annexe 2 : Tableau de dépenses réalisées en 2016 dans le cadre du plan *Barcelona Ciutat Refugi*

REFUGEE EXPENDITURE, 2016				
1. CARE AND RECEPTION OF REFUGEES				
ENTRY	FOR	PROVIDER	EXPENDITURE	
Nausica Programme	Medical, psychological and social care	Exi	€ 5 300,00	
Nausica Programme	Advice and support service	Catalan Refugee Aid Commission (CCAR)	€ 5 000,00	
Nausica Programme	Social care team (Palmyra project)	FICAT private foundation	€ 43 101,00	
Nausica Programme	Social care team	Initiatives Solidàries Foundation	€ 59 839,50	
Nausica Programme	Social care team	Various providers	€ 37 192,85	
SAIER	Legal advice service	ACSAR private foundation	€ 82 800,00	
SAIER	Interpreting and intercultural mediation service	ABD Welfare and Development Association	€ 43 258,15	
SAIER	Translation of documents and information material	Various providers	€ 16 682,26	
SAIER	Reception, information and advice	ABD Welfare and Development Association	€ 89 277,02	
Emergency Committee	Temporary emergency accommodation for vulnerable refugees	Hotels and hostels	€ 314 903,48	
Nausica			€ 150 433,35	
SAIER			€ 232 017,43	
Emergency Committee			€ 314 903,48	
TOTAL EXPENDITURE ON CARE AND RECEPTION OF REFUGEES				€ 697 354,26
2. AWARENESS RAISING AND EDUCATION FOR DEVELOPMENT (EFD)				
FOR	PROJECT/FOR	PROVIDER	EXPENDITURE	
EFD	"We listen to refugees: we learn to be, we learn to live together"	UNHCR	€ 15 000,00	
EFD	DocsBarcelona of the month	Media Pro	€ 2 000,00	
EFD	Development, delivery and evaluation of the 5th "Asylum, immigration and human rights" course	Catalan Refugee Aid Commission (CCAR)	€ 11 929,84	
EFD	In defence of the right to asylum: Strategic plan and raising the European profile of Asil.cat	ACATHI	€ 26 625,98	
EFD	Understanding the refugee crisis through the prism of the arms race and militarism	Delas Study Centre for Peace	€ 35 190,69	
EFD	Those already here: the invisible refugees	Entrepueblos Association Barcelona	€ 42 995,00	
EFD	Southern border: reconstruction of the border model based on respect for human rights	Nova, Centre for Social Innovation	€ 42 080,00	
EFD	Paths beyond borders: understanding asylum, migrations and interdependence North and South	Catalan Refugee Aid Commission (CCAR)	€ 41 912,51	
EFD	"Itineraries visibles"	El Parlante Cultural Association	€ 13 200,00	
Awareness raising	Commemorative events for International Refugee Day	Various providers	€ 8 388,23	
Awareness raising	The "Barcelona, Refuge City" plan website and bulletin, contents, production and maintenance	Various providers	€ 23 492,00	
Awareness raising	Debate programme in libraries, organisation, speakers and purchase of books	Various providers	€ 2 783,09	
Awareness raising	Exhibition project	Various providers	€ 18 100,00	
Awareness raising	Management of "Barcelona, Refuge City" plan volunteers	Catalan Federation of Social Volunteering (FCVS)	€ 9 000,00	
Awareness raising	Supply and assembly of the La Barceloneta victims' counter	Clear Channel	€ 21 626,00	
Awareness raising	Production of awareness-raising material (roll up and video <i>Dóna un cop de mà</i>)	Various providers	€ 1 740,80	
Awareness raising	Support for the "Casa nostra, casa vostra" event, in Plaça de la Universitat (10/12/2017)	Various providers	€ 3 000,00	
EFD			€ 230 934,02	
Awareness raising			€ 88 130,12	
TOTAL EXPENDITURE ON EFD AND AWARENESS RAISING				€ 319 064,14
3. INTERNATIONAL COOPERATION				
ZONE/COUNTRY	PROJECT	PROVIDER	EXPENDITURE	
Lebanon	Urban allotments: improving food security in family welfare	Action Against Hunger - Catalonia	€ 49 979,24	
Jordan	Crisis in the Mediterranean: youth, key to social cohesion	Nova, Centre for Social Innovation	€ 43 982,21	
Mediterranean	Support for rescue work	Proactiva Open Arms	€ 18 127,47	
Lebanon	Evaluation of the main sources of pressure in the Berdawni basin, plus development of a database and a quality-and-quantity model for water. Drafting of a River Berdawni basin management plan (2014-2015-2016)	UNDP/Steps	€ 30 000,00	
Jordan	Access to drinking water for the Syrian refugee population at the Azraq refugee camp	UNICEF	€ 57 795,00	
Mediterranean and the Middle East	Support for refugee victims of various conflicts seeking asylum in Europe and countries of the Mediterranean and the Middle East	Pallassos sense Fronteres	€ 15 000,00	
Lebanon	Catalan cooperation organisations, support for municipalities	UNDP-Lebanon	€ 60 000,00	
BARCELONA	Degree studies transition course for people from conflict zones	Fundació Solidaritat UB	€ 74 707,82	
TOTAL EXPENDITURE ON INTERNATIONAL COOPERATION				€ 349 591,74
TOTAL EXPENDITURE ON REFUGEE				€ 1 366 010,14



Annexe 4 : Plan du premier dispositif de la Halte situé Boulevard Wilson, issu du rapport d'activité 2019 de la Fondation de l'Armée du Salut



Index des tableaux, graphiques et figures

Fig. 1 : Évolution de la demande d’asile des ressortissant-es non communautaires (primo-demandeur-ses et demande totale) entre 2008 et 2019 au sein des 27 pays de l’UE	56
Fig.2: Graphique des principaux pays d’accueil des réfugié-es en 2017 et 2018	57
Fig. 3 : Graphique de l’évolution de la demande d’asile en France entre 2010 et 2019	58
Fig. 4 : Nombre de premières demandes d’asile déposées à Paris et dans le reste de la France entre 1995 et 2018	59
Fig. 5 : Graphique de l’évolution de la demande d’asile en Espagne entre 2010 et 2019.....	61
Fig. 6 : Graphique de l’évolution de la demande d’asile à Barcelone entre 2012 et 2019.....	62
Fig. 7 : Graphique de l’évolution du nombre de publications contenant l’expression « crise des réfugiés » dans la presse française et « <i>crisis de refugiados</i> » dans la presse espagnole, entre 2015 et 2019	67
Fig. 8 : Dendrogramme représentant les principaux thèmes abordés dans les discours publics de la Ville de Paris entre 2015 et 2018	87
Fig. 9 : Dendrogramme représentant les principaux thèmes abordés dans les discours publics de l’ <i>Ajuntament</i> de Barcelone entre 2015 et 2018	88
Fig. 10 : Tableau de financements reçus au cours de l’année 2016 par des associations prestataires de services au sein du SAIER à Barcelone	174
Fig. 11 : Tableau de financements perçus par des associations dans le cadre du programme Nausica et versés par l’ <i>Ajuntament</i> de Barcelone au cours de l’année 2016	196
Fig. 12 : Évolution de la préoccupation des Français interrogés par la DREES quant aux migrations des populations des pays pauvres vers les pays riches entre 2000 et 2019	206
Fig. 13 : Carte des <i>okupas migrantes</i> observées à Barcelone entre 2018 et 2021	278

Fig. 14 : Plan de l'ancien Centre de Premier Accueil de la Porte de la Chapelle	296
Fig. 15 : Nombre de personnes orientées vers des dispositifs d'hébergement lors des opérations d'évacuation et de MISA entre 2015 et 2019	305
Fig. 16 et 17 : Cartes des évacuations et des MISA sur les campements en fonction des années, sur l'ensemble de Paris (en haut) et dans le quart nord-est (en bas)	309
Fig. 18 : Représentation graphique de la répartition des bénéficiaires de Nausica en fonction de leur situation administrative lors de leur entrée dans le programme	317
Fig. 19 : Représentation graphique de la part des activités du SAIER liées à la section Refugi par rapport au reste des activités	320
Fig. 20 : Représentation graphique de la situation administrative des usagers de la section « <i>Refugi</i> » du SAIER en 2017	321
Fig. 21 : Tableau de financements reçus par des organisations courant 2016 et versés par l' <i>Ajuntament</i> de Barcelone dans le cadre du plan <i>Barcelona Ciutat Refugi</i> pour leurs services au sein du SAIER	323
Fig. 22 : Représentation graphique de l'évolution des dépenses et du nombre de personnes logées en hébergement d'urgence pour les personnes immigrées et en demande d'asile	324

Index des photographies et illustrations

Photographie 1 : Affiche de la journée de sensibilisation « <i>Eduquem per acollir</i> » installée à l'entrée d'une école dans le quartier de Sarrià-Sant Gervasi à Barcelone en mars 2017.....	179
Illustration 1 : Affiche de la « campagne d'accueil » intitulée « <i>Vols col·laborar ?</i> » organisée par le collectif Barri Obert Gràcia.....	180
Photographie 2 : Distribution d'un petit-déjeuner devant le conteneur prêté au collectif P'tits déj's à Flandre par la mairie du 19 ^e arrondissement, en novembre 2016	181
Illustration 2 : Capture d'écran de la vidéo « Dóna un cop de mà! #BCNCiutatRefugi » : « Devant le drame des réfugiés, que puis-je faire ? »	209
Illustration 3 : Capture d'écran de la vidéo « Dóna un cop de mà! #BCNCiutatRefugi » : « La main qui apprend à donner »	209
Illustration 4 : Capture d'écran de la vidéo « Dóna un cop de mà! #BCNCiutatRefugi » : « La main qui réclame » et « la main qui lutte »	209
Photographies 3 et 4 : Manifestation du 21 février 2018, Place Saint-Michel à Paris.....	320
Photographie 5 : Manifestation du 15 avril 2018, Place du Président Édouard Herriot à Paris	320
Photographie 6 : Manifestation du 18 février 2017 sur la Via Laietana à Barcelone. Crédits : Artur Rabell ⁴⁹¹	233
Photographie 7 : Affiche reprenant l'un des principaux slogans de la manifestation, « Plus d'excuses, accueillons maintenant », le 18 février 2017 a à Barcelone. Crédits : Medol ⁴⁹²	233
Photographie 8 : Banderole « <i>Casa nostra, casa vostra. #Volemacollir</i> » accrochée à une fenêtre d'habitation dans le quartier de la Barceloneta en février 2021	234

⁴⁹¹ Licence d'utilisation de l'image : CC BY-SA 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>, via Wikimedia Commons

⁴⁹² Licence d'utilisation de l'image : CC BY-SA 4.0 <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>, via Wikimedia Commons

Illustration 5 : Capture d'écran de tweets d'Emergencia Frontera Sur Barcelona publiés le 08/08/2019	238
Illustration 6 : Capture d'écran d'un tweet de Solidarité Migrants Wilson publié le 24/11/2020...240	
Photographie 9 : Collage anonyme affiché au métro Couronne en décembre 2016	240
Illustrations 7 et 8 : à gauche, l'affiche « La nuit pour camoufler » du collectif Accueil de merde ; à droite l'affiche officielle de « La nuit de la solidarité » de la Ville de Paris	242
Illustration 9 : Capture d'écran d'un tweet de Suport Casa Africa publié le 11 janvier 2019 à l'occasion d'une manifestation en faveur d'un meilleur accueil des personnes migrantes	245
Illustration 10 : Extraits de l'enquête collective menée par le Secours catholique et Utopia 56 en juillet 2020	247
Photographies 10 et 11 : à gauche, affiche du collectif GAME sur le pont à l'angle de la Rue La Fayette et du Quai de Valmy (Accueil De Merde, 2018b); à droite, banderole du collectif suspendue devant le Sacré-Cœur	252
Photographies 12 et 13 : à gauche, inscription « accueil de merde » par le collectif GAME sur les murs de l'Assemblée Nationale à Paris (Accueil De Merde, 2018a); à droite, deux affiches créées par le collectif et affichées dans les rues de Paris en 2018	253
Illustration 11 : Affiche collée à l'intérieur de la Nova Usurpada dans le quartier de Gràcia, en novembre 2020	255
Photographie 14 : Tag au sol « Ciutat refugi ? Hipocresia de merda » devant l' <i>Ajuntament</i> de Barcelone en mai 2016	256
Photographie 15 : Porte de la Tancada Migrante en août 2019	280
Photographie 16 : La « bulle » d'accueil du CPA	297
Photographie 17 : Façade de l' <i>Ajuntament</i> de Barcelone affichant une banderole « Refugees Welcome. Barcelona Ciutat Refugi », le 02 juin 2016	352

RÉSUMÉ

Fondée sur une enquête ethnographique réalisée entre 2017 et 2021 à Paris et Barcelone, cette thèse a pour objet la manière dont ces municipalités se sont positionnées face au problème public de la « crise des réfugiés » à partir de 2015 et questionne le processus d'élaboration et d'institutionnalisation des politiques municipales de réception des personnes exilées qu'elles ont mises en œuvre, en interaction avec trois types d'acteurs : le monde associatif et des mouvements de la société civile ; d'autres « villes-refuges » ; et enfin l'État. À l'intersection entre l'analyse de l'action publique, la sociologie urbaine, la sociologie de l'immigration et celle des mobilisations collectives, ce travail s'appuie sur un ensemble varié de matériaux : entretiens semi-directifs, observations participantes, revue de presse, littérature grise produite par les administrations et les associations, supports graphiques. La thèse interroge tout d'abord la construction d'un cadre politique légitimant un nouveau rôle des municipalités dans le gouvernement de l'asile et de l'immigration. Elle montre ensuite l'intégration des municipalités au sein des réseaux d'acteurs locaux du champ de « l'accueil » des personnes migrantes, avant de questionner l'élaboration d'une nouvelle ligne d'action publique municipale spécifique qui prend en charge cet enjeu et se déploie au-delà de l'échelle locale. Ce travail montre ainsi la formation d'un domaine de politique municipale à partir d'une question relativement inédite et hors du champ des compétences directes des villes et met en lumière les tensions et les enjeux de construction, de légitimation et d'institutionnalisation constitutifs d'une action publique qualifiée d'interstitielle.

MOTS CLÉS

Ville ; migration ; action publique ; problème public ; gouvernement urbain.

ABSTRACT

Based on an ethnographic study carried out between 2017 and 2021 in Paris and Barcelona, this thesis examines the way in which these municipalities have positioned themselves in relation to the public problem of the 2015 'refugee crisis' and questions the process of elaboration and institutionalisation of municipal policies for migrants' reception that they have implemented, in interaction with three types of actors: NGOs and civil society movements; other 'refugee cities'; and finally, the State. At the intersection between the analysis of public action, urban sociology, the sociology of immigration and that of collective mobilisations, this work is based on a varied set of materials: semi-directive interviews, participant observations, press reviews, grey literature produced by administrations and associations, and graphic supports. The thesis first questions the construction of a political framework legitimising a new role for municipalities in the government of asylum and immigration. It then shows the integration of municipalities within networks of local actors working in the migrants' reception field, and finally examines the development of a new specific municipal public policy that takes charge of this issue and is deployed beyond the local level. This work thus shows the formation of municipal policy based on a relatively new issue that is outside cities' area of responsibility, and highlights the tensions and issues of construction, legitimisation and institutionalisation constitutive of a local government action qualified as interstitial.

KEYWORDS

City ; migration ; public policy ; social problem; local government.