



HAL
open science

Convergences franco-allemandes? Gouvernance de l'accueil et de l'intégration des demandeur×euse×s d'asile et des réfugié×e×s à Berlin et à Paris

Laura Bonn

► **To cite this version:**

Laura Bonn. Convergences franco-allemandes? Gouvernance de l'accueil et de l'intégration des demandeur×euse×s d'asile et des réfugié×e×s à Berlin et à Paris. Science politique. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III; Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Lehrstuhl für mittelalterliche Geschichte, 2023. Français. NNT : 2023PA030011 . tel-04672618

HAL Id: tel-04672618

<https://theses.hal.science/tel-04672618>

Submitted on 19 Aug 2024

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.

UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE

ED 625 Mondes Anglophones, Germanophones, Indiens, Iraniens et
Études Européennes – MAGIIE

ICEE - Intégration et Coopération dans l'Espace Européen - Études
Européennes - EA 2291

Thèse de doctorat de science politique

Laura BONN

Convergences franco-allemandes ? *Gouvernance de l'accueil et de l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s à Berlin et à Paris*

Thèse dirigée par
Daniel Mouchard

Soutenu le 7 janvier 2023

Jury :

M^{me} Petra BENDEL, Professeure de science politique, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

M. Patrick HASSENTEUFEL, Professeur de science politique, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Sciences Po Saint-Germain-en-Laye

M^{me} Pascale LABORIER, Professeure de science politique, Université Paris Nanterre

M. Daniel MOUCHARD, Professeur de science politique, Université Sorbonne Nouvelle

M. Hannes SCHAMMANN, Professeur de science politique, Stiftung Universität Hildesheim

**Deutsch-französische Parallelen?
Governance der Erstaufnahme und Integration
von Asylbewerber·innen und Flüchtlingen
in Berlin und in Paris**

Der philosophischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
zur
Erlangung des Doktorgrades Dr. phil.
vorgelegt von
Laura Bonn
aus Köln

Als Dissertation genehmigt
von der Philosophischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Tag der mündlichen Prüfung: 07.01.2023

Vorsitzender des Promotionsorgans: Prof. Dr. Thomas Demmelhuber

Gutachter: Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Patrick Hassenteufel,
Prof. Dr. Hannes Schammann

Remerciements

Tout au long de mon parcours, j'ai eu la chance de rencontrer de nombreuses personnes en Allemagne et en France qui m'ont accompagnée et ainsi soutenu l'aboutissement de mon projet doctoral. Je remercie d'abord ma directrice de thèse, Madame la Professeure Petra Bendel, et mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Daniel Mouchard d'avoir accepté de participer à ce projet franco-allemand. Leurs conseils et leurs encouragements ont été essentiels pour la réalisation de la thèse.

Mes remerciements vont à toutes les personnes qui m'ont aidée sur le terrain en participant aux entretiens ou en me permettant de réaliser des observations. L'enquête de terrain n'aurait pas pu voir le jour sans leurs contributions.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance au laboratoire ICEE et plus particulièrement à M^{me} Christine Manigand, responsable de l'équipe, ainsi qu'à M^{me} Aliyah Morgenstern et M^{me} Florence Baillet, directrices de l'école doctorale 625, pour leur soutien. Outre-Rhin, j'ai eu l'opportunité d'intégrer le groupe des doctorant·e·s de l'unité *Migration, Flucht und Integration* de la Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Nos réunions ont toujours été riches en échanges, et elles m'ont permis d'avancer dans mes travaux.

J'ai bénéficié du soutien financier de l'école doctorale 625, du Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA), de l'État libre de Bavière (*Bavarian Equal Opportunities Sponsorship – Realisierung von Chancengleichheit von Frauen in Forschung und Lehre (FFL) – Realization Equal Opportunities for Women in Research and Teaching*) et de mes parents, qui n'ont pas hésité à m'épauler. Je remercie aussi l'équipe de l'Office franco-allemand pour la Jeunesse qui a soutenu l'un de mes séjours de recherche à Berlin. Outre-Rhin, j'ai eu l'opportunité d'intégrer le centre Marc Bloch, et de bénéficier de l'accompagnement du groupe de recherche « migrations, territoires, société ».

Depuis le début de la thèse, les échanges avec des doctorant·e·s et des chercheur·euse·s de différents établissements des deux côtés du Rhin ont nourri mes réflexions, et certain·e·s m'ont aidée dans la rédaction du manuscrit. Je remercie Aurélien Evrard, qui m'a encouragée à m'inscrire en thèse à la Sorbonne Nouvelle au début de mon parcours, Anouk Flamant, Aisling Healy, Louise Hombert, le groupe de recherche Babels et les membres de l'Institut Convergences Migrations. Mes remerciements vont par ailleurs à Apolline Weibel et à Léocadie Créach qui m'a soutenue dans le processus de rédaction.

J'exprime ma gratitude à ma famille et à mes ami·e·s Freia, Luba, Karina, Marie, Élise ainsi qu'à Roxane et Benjamin. Les moments que nous avons partagés ont été précieux. Thibault, je ne te remercierai jamais assez de ton soutien indéfectible.

La thèse a également bénéficié du soutien de l'Université franco-allemande



Table des matières

Remerciements	4
Table des matières	6
Résumé en français et en anglais.....	10
Résumé en allemand.....	12
Tableau d'abréviations.....	17
1 INTRODUCTION.....	18
1.1. Question de recherche et délimitation de l'objet	19
1.2. L'action publique par le prisme des gouvernements locaux	23
1.2.1. La gouvernance locale	24
1.2.2. « Tournant local » des politiques publiques à destination des populations exilées ?.....	28
1.3. Variables de la gouvernance locale de l'accueil et de l'intégration	33
1.3.1. Relations verticales entre plusieurs niveaux d'action publique et configurations institutionnelles	34
1.3.2. Pertinence de facteurs partisans et électoraux	37
1.3.3. Relations horizontales et le rôle important des gouvernements locaux	42
1.4. L'approche des courants multiples.....	49
1.4.1. Adaptation à l'échelle locale.....	51
1.4.1.1. Fondement de l'approche	52
1.4.1.2. L'extension de MSA à l'analyse décisionnelle	56
1.4.1.3. Limites de l'approche : facteurs institutionnels.....	59
1.4.1.4. Ambiguïté et complexité des processus d'action publique à l'échelle locale	62
1.4.2. Logiques de la connexion des trois courants	65
1.4.2.1. Problem stream	66
1.4.2.2. Policy stream.....	70
1.4.2.3. Political stream	73
1.4.2.4. Entrepreneur·euse·s politiques	75
1.5. Berlin et Paris parmi les villes européennes « accueillantes »	78
1.5.1. Critères de sélection des deux cas	78
1.5.1.1. Diversité de la population.....	79
1.5.1.2. Configurations locales d'acteur·rice·s	86
1.5.1.3. Cadre institutionnel	87
1.5.2. Sélection des décisions des gouvernements locaux.....	95
1.5.2.1. Plans d'action.....	96
1.5.2.2. Création de nouveaux dispositifs d'action publique.....	98

1.6.	Configuration des méthodes qualitatives.....	100
1.6.1.	Identification et recueil des sources	101
1.6.2.	Enquête par entretiens semi-directifs.....	103
1.6.2.1.	Réalisation de l'enquête au concret.....	109
1.6.2.2.	Enjeux de la transcription	112
1.6.3.	L'observation à titre complémentaire.....	114
1.6.4.	Analyse de contenu à l'aide d'un logiciel CAQDAS	117
1.7.	Plan de thèse	124
2	La mise à l'agenda sous l'influence d'« événements focalisants » et des programmes des gouvernements locaux.....	127
2.1.	Visibilité des enjeux de l'accueil dans les deux capitales européennes.....	128
2.1.1.	Mise à l'agenda d'événements focalisants selon des logiques différentes	129
2.1.1.1.	Campements dans l'espace public parisien : contribution d'habitant·e-s et d'associations des 18 ^{ème} et 19 ^{ème} arrondissements	129
2.1.1.2.	Files d'attente devant le LAGeSo : perception par la population locale et la presse nationale et internationale	134
2.1.2.	Interprétation des problèmes par les symboles et les compétences	138
2.1.2.1.	L'urgence humanitaire au centre des préoccupations de l'exécutif parisien	139
2.1.2.2.	Berlin : problème d'accueil, de sécurité et d'ordre public.....	145
2.1.3.	Les usages cognitifs du contexte politique national et européen par les gouvernements locaux	152
2.1.3.1.	Retentissement de la « crise des réfugiés » à Paris	152
2.1.3.2.	Répercussions de la politique nationale au niveau du <i>Land</i> de Berlin	157
2.2.	Les événements focalisants font irruption dans les priorités politiques des gouvernements locaux.....	161
2.2.1.	L'influence des programmes politiques	162
2.2.1.1.	Paris : mise à l'agenda de l'accueil des personnes exilées dans la lignée de la politique de lutte contre l'exclusion.....	163
2.2.1.2.	L'accueil des primo-arrivant·e-s à Berlin : révélateur de l'urgence de problèmes relatifs aux services publics et au marché du logement.....	168
2.2.2.	Interprétations différentes des enjeux de l'action publique locale.....	174
2.2.2.1.	Paris : révélation d'un problème de sécurité	175
2.2.2.2.	Berlin : Éviter les erreurs du passé en matière d'intégration	177
	Conclusion.....	180
3	Le courant des politiques publiques sous l'influence d'interactions horizontales et verticales	182
3.1.	Gouvernements locaux comme « animateurs » de l'accueil et de l'intégration	183
3.1.1.	Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés.....	183
3.1.1.1.	Position institutionnelle de l'entrepreneuse politique Anne Hidalgo	184

3.1.1.2.	Dans la lignée des responsabilités et des compétences du cabinet Versini	191
3.1.1.3.	Consensus entre les membres de la communauté de spécialistes	196
3.1.2.	Plans d'action du gouvernement de Berlin	200
3.1.2.1.	Conditions institutionnelles du <i>Masterplan</i> et du <i>Gesamtkonzept</i>	200
3.1.2.2.	Consensus sur l'approche transversale au sein de la communauté de spécialistes	210
3.1.2.3.	Politique de participation : divergences entre les membres de la communauté de spécialistes	221
3.2.	Processus d'apprentissage	232
3.2.1.	Berlin : Carte électronique de santé.....	232
3.2.1.1.	Diffusion de la proposition dans le champ associatif	233
3.2.1.2.	Fenêtre d'opportunité dans le courant des problèmes saisis par les pirates	235
3.2.1.3.	Intervention en l'absence de solution au niveau national	242
3.2.1.4.	Transfert des expériences de Brême et d'Hambourg	244
3.2.2.	Paris : Centres humanitaires de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine	246
3.2.2.1.	L'exécutif parisien comme entrepreneur politique	246
3.2.2.2.	Accueil humanitaire inconditionnel : priorité politique de la communauté de spécialistes	258
3.2.2.3.	Participation de la population locale comme critère de faisabilité du centre humanitaire	269
	Conclusion du chapitre.....	275
4	Le courant politique : formes de coopération différentes entre les partis politiques et le champ associatif à Berlin et à Paris.....	278
4.1.	Prises de décision sous l'influence de relations concurrentielles entre les partis politiques	279
4.1.1.	Paris : Démocratie locale de la concorde.....	279
4.1.1.1.	L'unanimité entre la majorité et l'opposition comme facteur de l'action publique locale	280
4.1.1.2.	Stratégie de dépolitisation de la maire de Paris	291
4.1.2.	Berlin : Démocratie de la concurrence à plusieurs niveaux d'action publique	301
4.1.2.1.	Recherche de consensus entre les membres de la coalition	301
4.1.2.2.	Rôle prépondérant des partis politiques.....	313
4.2.	Configurations différentes du secteur associatif dans les deux capitales.....	320
4.2.1.	Paris : influence des associations professionnelles de l'aide sociale sur les processus d'action publique.....	320
4.2.1.1.	Relations privilégiées entre la mairie de Paris et quelques associations caritatives	321
4.2.1.2.	Divergence au sein du champ associatif en termes de répertoire d'action et de positionnement politique	327
4.2.2.	Champ associatif berlinois : défendre les droits des exilé-e-s malgré les désaccords	334

4.2.2.1.	Volonté de développer des stratégies communes	335
4.2.2.2.	Berliner Flüchtlingsrat : plateforme informelle d'organisation et de concertation	344
	Conclusion du chapitre	350
5	Conclusion.....	353
5.1.	Convergence limitée des processus d'action publique à Berlin et à Paris	353
5.1.1.	Montée en puissance des villes françaises	353
5.1.2.	Gouvernance locale sous l'influence de relations horizontales	357
5.2.	Le cadre méthodologique et analytique de la thèse.....	360
5.2.1.	La comparaison transnationale et l'analyse de facteurs multiples	360
5.2.2.	L'intérêt de l'approche des courants multiples	362
5.3.	Propositions relatives au développement de l'approche des courants multiples.....	366
5.3.1.	Entrepreneur·euse·s politiques	366
5.3.2.	Processus d'apprentissage sous conditions politiques	368
5.3.3.	<i>Individual actors matter !</i>	<i>372</i>
	SOURCES.....	375
1.	Sources primaires	375
1.1.	Comptes-rendus parlementaires	375
1.2.	Documents relatifs aux politiques publiques de Berlin et de Paris	435
1.3.	Partis politiques et groupes parlementaires	437
2.	Sources secondaires.....	438
2.1.	Articles de presse	438
2.2.	Rapports et communiqués de presse	442
3.	Textes législatifs	449
	Bibliographie.....	451
	Listes des figures.....	466
	Annexes	467
1.	Guide d'entretien	467
1.1.	Paris	467
1.2.	Berlin.....	469
2.	Liste des entretiens.....	472
3.	Système des catégories.....	475
	Déclaration sur l'honneur - Erklärung	477

Résumé en français et en anglais

Convergences franco-allemandes ? Gouvernance de l'accueil et de l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s à Berlin et à Paris

Depuis la hausse du nombre de demandes d'asile au sein de l'Union européenne en 2015, de nombreuses villes se montrent solidaires à l'égard des populations exilées, développent des dispositifs d'accueil et d'intégration et revendiquent un rôle important dans ce secteur d'action publique. Alors que les politiques d'accueil et d'intégration relèvent des autorités nationales et européennes, l'intervention des villes nous amène à questionner les relations hiérarchiques entre les multiples niveaux d'action publique. Il n'est pourtant pas tout à fait clair si nous assistons à une montée en puissance effective des villes ou si elles connaissent seulement un regain d'intérêt. Dans la lignée des travaux sur la gouvernance et le tournant local des politiques d'accueil et d'intégration, la thèse interroge la mise à l'agenda et l'élaboration de dispositifs d'accueil et d'intégration à Berlin et à Paris entre 2015 et 2020. Elle privilégie un cadre méthodologique comparatif et qualitatif. L'enquête permet de comprendre dans quelle mesure les processus d'action publique dans les deux capitales dépendent de la répartition des compétences entre les niveaux local et national, de configurations partisanes et d'enjeux électoraux, et des interactions horizontales entre les autorités locales et le secteur associatif. La thèse révèle des convergences et des divergences entre les deux cas, et démontre l'intérêt du tournant local, notamment par rapport au cas de Paris.

Mots-clés : action publique locale, accueil, intégration, réfugiés, demandeurs d'asile, gouvernance

French-German similarities? Asylum seekers' and refugees' reception and integration governance in Berlin and in Paris

Since the increase of asylum seekers within the European Union in 2015, numerous cities express solidarity with refugees, adopt local reception and integration programmes and claim a voice within this policy field. While reception and integration policies are prerogatives of the state and of the European Union, local actions challenge the underlying hierarchical relations. In this context, it is not clear if cities enjoy greater power or if they get only more attention. In reference to the literature dealing with governance and the local turn

of reception and integration policies, this research investigates agenda settings and decision making in Berlin and Paris from 2015 to 2020. It assesses to what extent policy processes as well as reception and integration policies in both capitals depend on institutional settings between the local and national level, on party and electoral competition and on horizontal interactions between local authorities and non-profit organizations. The research reveals similarities and differences between both cases, and demonstrates the relevance of the local turn, in particular in the case of Paris.

Mots-clés : local policies, reception, integration, refugees, asylum seekers, governance

Résumé en allemand

Deutsch-französische Parallelen? *Governance* der Erstaufnahme und Integration von Asylbewerber/-innen und Flüchtlingen in Berlin und in Paris

Seit dem Anstieg der Anzahl der Asylbewerber/-innen innerhalb der Europäischen Union im Jahr 2015 zeigen sich Städte besonders solidarisch mit Geflüchteten und fordern mehr Mitsprache im Bereich der Erstaufnahme und Integration. Sie entwickeln neue Maßnahmen für Asylsuchende und Flüchtlinge, unterstützen die Zivilgesellschaft, die sich für die Einhaltung des Asylrechts einsetzt, und engagieren sich in Städtenetzwerken, um gemeinsame Forderungen zu entwickeln. Die Aktivitäten der Städte werfen Fragen hinsichtlich der Kooperationen zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen auf, denn Erstaufnahme und Integration zählen zunächst zu den Kompetenzen der Nationalstaaten und der Europäischen Union. In Anlehnung an den *Governance*-Begriff werden also in der Dissertation vertikale Interaktionsformen zwischen der lokalen, nationalen und europäischen Ebene, aber auch horizontale Kooperationen, d.h. zwischen den Städten und der Zivilgesellschaft, untersucht. Vor dem Hintergrund des kommunalen Engagements für Geflüchtete erfährt der „*local turn*“ der Migrationspolitik neues Interesse. Es ist aber nicht ganz klar, ob Städte tatsächlich zunehmend Bedeutung erlangen oder ob das Interesse an ihren Aktivitäten zugenommen hat. Die Dissertation knüpft an die Studien zum „*local turn*“ an, und untersucht *Agenda Settings* und Politikgestaltung im Bereich der Erstaufnahme und Integration Asylsuchender und Flüchtlinge in Paris und in Berlin, und arbeitet drei Faktoren heraus: der institutionelle Rahmen, parteipolitische Konstellationen und Kooperationen zwischen den politischen Entscheidungsträger/-innen und Vereinen. Die Analyse ermöglicht es den „*local turn*“ zu hinterfragen und *Agenda Settings* und Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen. Obwohl der deutsch-französische Vergleich im Bereich der Policy Analyse besonders verbreitet ist, gibt es bis jetzt nur wenige Studien in Bezug auf die Asylpolitik. Die Dissertation zielt darauf ab, Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Hauptstädten hervorzuheben. Da die Verteilung der Kompetenzen zwischen lokalen und nationalen Akteur/-innen in Deutschland und Frankreich unterschiedlich ist, ermöglicht es der Vergleich, den Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen herauszuarbeiten.

Der methodische Ansatz zeichnet sich durch eine induktive Vorgehensweise und qualitative Methoden aus, insbesondere teilstrukturierte Interviews und qualitative Inhaltsanalyse. Die Primärquellen setzen sich zusammen aus transkribierten Interviews, Pressemitteilungen der

politischen Institutionen, der Parteien und der Zivilgesellschaft sowie aus Protokollen des Berliner Abgeordnetenhauses und des Pariser Stadtrates. Die qualitative Inhaltsanalyse ermöglicht es, parteipolitische Programme und Ideologien, Interessen der Lokalpolitiker/-innen, sowie den Einfluss der Institutionen bzw. der Kompetenzen und herauszuarbeiten.

Als Forschungsansatz dient der „*Multiple-Streams-Approach*“ (MSA) von John W. Kingdon. Im Rahmen von MSA werden politische Prozesse in drei Ströme („*streams*“) eingeteilt. John W. Kingdon unterscheidet zwischen dem „*stream of problems*“, „*stream of policies*“ und „*stream of politics*“. Der Erste bezeichnet alle Probleme, die in der Politik und im öffentlichen Raum diskutiert werden. Der Zweite bezieht sich auf Policy-Vorschläge, die von unterschiedlichen Akteur/-innen (z.B. Regierung, Interessenvertreter/-innen) formuliert werden, während der Dritte die öffentliche Meinung, politische Kräfte und Konflikte darstellt. Die zentrale These des Ansatzes lautet folgendermaßen: Die Öffnung eines Gelegenheitsfensters („*window of opportunity*“) stellt eine Voraussetzung für einen Politikwechsel dar. Dies kann zum einen im Falle einer Krise („*focusing event*“), die beispielsweise durch eine Naturkatastrophe hervorgerufen ist, zum anderem im Anschluss an eine Wahl zustande kommen, da solche Momente für politische Veränderungen günstig sind. Sogenannte „*policy entrepreneurs*“ müssen das Gelegenheitsfenster nutzen, um einen Policy-Vorschlag im „*stream of policies*“ vorzubringen. Der Vorschlag muss mit einem Problem verknüpft werden, welches im selben Moment im „*problem stream*“ als besonders wichtig erscheint. Zudem sollten die politischen Konstellationen im „*stream of politics*“ für den Politikwechsel günstig sein. Auf diese Weise können die drei Ströme miteinander verbunden und ein Politikwechsel – im Sinne einer Entscheidungsfindung – hervorgerufen werden. Der Ansatz bietet sich besonders für die Analyse an, da er es ermöglicht, mehrere politische Ebenen zu berücksichtigen. Außerdem wurde er bisher nur in einem geringen Maß auf lokaler Ebene und im Bereich der Migrationspolitik angewendet. Die Struktur der Dissertation beruht auf dem *Multiple-Streams-Approach*. Die Analysekapitel präsentieren jeweils den „*stream of problems*“, „*stream of policies*“ und den „*stream of politics*“.

In Bezug auf den „*stream of problems*“ wird dargelegt, dass *Agenda settings* in Berlin und in Paris von „*focussing events*“ und von politischen Programmen der lokalen Regierungen abhängig sind. Die politischen Entscheidungsträger/-innen beider Hauptstädte beschäftigen sich mit der Erstaufnahme und Integration Asylsuchender und Flüchtlinge, weil sie mit Problemen konfrontiert werden, die deutlich sichtbar sind. In Paris handelt es sich um Zeltcamps, insbesondere im Norden der Stadt, welche die Aufmerksamkeit von Bewohnern,

Vereinen und politischen Akteur/-innen erregen. Asylsuchende sind gezwungen auf der Straße zu leben, weil die Anzahl der Unterbringungsplätze in Frankreich unzureichend ist. In Berlin ist die Verwaltung, insbesondere das Landesamt für Gesundheit und Soziales, mit dem Anstieg der Asylanträge im Jahr 2015 überfordert, und es bilden sich lange Schlangen vor den Büros der Behörde in Moabit. Asylsuchende werden nicht sofort untergebracht, haben keine Nahrung und keinen Zugang zu Sanitäreinrichtungen und zur Gesundheitsversorgung, und Asylverfahren werden nicht umgehend eingeleitet. Angesichts der Schlangen vor der Behörde werden sich Anwohner, Vereine und politische Entscheidungsträger schnell über die Probleme bewusst. Diese Notsituationen stellen „*focusing events*“ dar, die dazu führen, dass die Erstaufnahme der Asylsuchenden von nun an zu den politischen Prioritäten zählt. Obwohl Paris und Berlin nicht dieselben Kompetenzen haben, verweisen sie beide auf die Fehler der Nationalregierungen, um Kritik von sich zu weisen („*blame avoidance*“).

In beiden Hauptstädten ist die Wahrnehmung dieser Notsituationen von den Programmen der lokalen Regierungen abhängig. In Paris werden die Zeltcamps schnell zur Chefsache erklärt, weil dieses Phänomen an die Sozial- und Obdachlosenpolitik der Stadt anknüpft. Asylsuchende und Flüchtlinge werden als Obdachlose wahrgenommen und haben Zugang zu sozialpolitischen Maßnahmen der Stadt. Die Überforderung der Berliner Behörden und die Probleme bei der Unterbringung setzen die große Koalition unter Druck, die zu Beginn ihrer Regierungszeit angekündigt hat, Personal der Verwaltung zu reduzieren, die finanzpolitische Lage des Landes und die Situation auf dem Wohnungsmarkt zu verbessern. Vor diesem Hintergrund werden die Probleme bei der Erstaufnahme als gesamtstädtische Aufgabe wahrgenommen.

Die Entwicklung der Lösungsansätze werden in Bezug auf den „*stream of policies*“ untersucht. Es handelt sich um das Konzept „*Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*“, den Masterplan Integration und Sicherheit und das Gesamtkonzept Integration und Partizipation (Berlin), sowie um die Eröffnung des humanitären Flüchtlingscamps in Paris und in Ivry-sur-Seine und um die Einführung der elektronischen Gesundheitskarte in Berlin. Es werden insbesondere Gemeinsamkeiten zwischen den zwei Fällen herausgearbeitet. Zunächst ist hervorzuheben, dass diese Entscheidungen von Vorstellungen über die Rolle der lokalen Regierungen abhängig sind. In beiden Städten erwarten politische Akteur/-innen und Interessenvertreter/-innen, dass die Regierungen die Maßnahmen im Bereich Erstaufnahme und Integration anregen und koordinieren, und Kooperationen mit Vereinen organisieren. Die politischen Strategien beider Städte dienen

also dieser Koordinierungsaufgabe. Dennoch beobachten wir Unterschiede zwischen den beiden Hauptstädten. Die Pariser Bürgermeisterin, welche als *policy entrepreneur* die neuen Maßnahmen anregt, hat weitaus mehr Einfluss auf die Entscheidungsprozesse als der Regierende Bürgermeister von Berlin. Seine Rolle ist vielmehr von parteipolitischen Konstellationen abhängig. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen vermuten, dass der „local turn“ mehr auf Frankreich als auf Deutschland zu trifft. Obwohl die französische Hauptstadt keine Kompetenzen im Bereich der Erstaufnahme und Integration hat, im Gegensatz zu Berlin, gelingt es der Bürgermeisterin, die nationale Regierung von der Notwendigkeit eines humanitären Flüchtlingscamp zu überzeugen. Das Camp in Paris und die Einführung der elektronischen Gesundheitskarte in Berlin ergeben sich außerdem aus politischem Lernen. Die Entscheidungen werden verabschiedet, weil politische Entscheidungsträger Konsequenzen aus vorherigen Maßnahmen ziehen.

In Bezug auf den „*stream of politics*“ werden hauptsächlich Unterschiede zwischen Paris und Berlin hervorgehoben. Kooperationen zwischen den Parteien und Konstellationen der zivilgesellschaftlichen Akteure gehen auseinander. Die Pariser Bürgermeisterin sucht die Unterstützung der rechten Opposition, wohingegen die Koalitionen in Berlin versuchen sich von den anderen Parteien zu distanzieren. Beispielsweise stellt das Flüchtlingscamp in Paris ein Kompromiss zwischen der Mehrheit und der Opposition dar, weil es nur der Unterbringung derjenigen dient, die in Frankreich einen Asylantrag stellen oder bereits als Flüchtling anerkannt wurden. In der französischen Hauptstadt stehen die Entscheidungsprozesse unter dem Einfluss von Vereinen, die gewöhnlich im Bereich der Sozialpolitik aktiv sind, und zunächst über keine Kompetenzen in Bezug auf die Asylpolitik verfügen. Im Gegensatz dazu ergibt sich die Einführung der elektronischen Gesundheitskarte in Berlin aus dem Einfluss des Berliner Flüchtlingsrates, welcher im Übrigen der Vernetzung der zahlreichen Vereine dient, die in der deutschen Hauptstadt im Bereich der Erstaufnahme und Integration aktiv sind.

Die Untersuchung macht deutlich, dass der „*Multiple-Streams-Approach*“ hilfreich ist, um *Agenda settings* und Entscheidungsprozesse in Berlin und in Paris nachzuvollziehen. Die empirischen Kapitel verdeutlichen insbesondere die Strategien der *policy entrepreneurs* und die Verbindung der drei *streams*. *MSA* ermöglicht es, drei Einflussfaktoren herauszuarbeiten, d.h. die institutionellen Rahmenbedingungen, parteipolitische Konstellationen, und die Kooperationen zwischen den politischen Entscheidungsträger/-innen und Vereinen. Der Ansatz verdeutlicht außerdem drei Dimensionen der politischen Prozesse : Interaktionen

zwischen verschiedenen politischen Ebenen, zufällige Ereignisse und die zeitliche Entwicklung. Dennoch formulieren wir Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge. Die Untersuchung zeigt, dass die Vorschläge der *policy entrepreneurs* nicht unbedingt ausgearbeitet sind, und sie nicht vollständig übernommen werden. Im Gegensatz dazu geht John W. Kingdon davon aus, dass die Akteur/-innen besonders gut vorbereitet sein müssen, wenn sich ein Gelegenheitsfenster öffnet. *MSA* stellt die persönlichen Eigenschaften individueller Akteur/-innen in den Vordergrund, insbesondere anhand des Konzeptes der *policy entrepreneurs*. Da die Methoden der Politikwissenschaft es aber nur bedingt zulassen, solche Eigenschaften zu untersuchen, scheint es hilfreich, interdisziplinäre Vorhaben zu entwickeln und Disziplinen wie beispielsweise die Psychologie zu berücksichtigen.

Tableau d'abréviations

ANVITA	Association nationale des villes et des territoires accueillants
ASE	Aide sociale à l'enfance
BAMF	<i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i>
CASVP	Centre d'action social de la Ville de Paris
CDU	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i> (parti chrétien-démocrate)
DASES	Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé de la Ville de Paris
EELV	Europe Écologie les Verts
FTDA	France Terre d'Asile
GISTI	Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s
LAGeSo	<i>Landesamt für Gesundheit und Soziales</i> (Office de la santé et des affaires sociales du <i>Land</i> de Berlin)
LDH	Ligue des droits de l'homme
LREM	La République En Marche
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PCF	Parti communiste français
PS	Parti socialiste
RN	Rassemblement national
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (parti social-démocrate)
UDI-Modem	Union des démocrates et indépendants et Mouvement démocrate

1 INTRODUCTION

Depuis l'augmentation rapide du nombre de demandes de protection internationale au sein de l'Union européenne en 2015¹, des villes manifestent leur solidarité à l'égard des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s et revendiquent un rôle important dans le domaine de la politique d'asile. Elles adhèrent à des réseaux de villes comme *Solidarity Cities* qui défendent cette cause à l'échelle nationale, européenne et internationale² et soutiennent les activités des associations qui militent pour le droit d'asile, par exemple les missions de sauvetage dans la Méditerranée³. Les autorités locales contribuent aussi directement à l'accueil et à l'intégration des populations exilées⁴ en créant des dispositifs comme des cours de langue et des hébergements et en adoptant des plans d'action en la matière⁵. L'intervention des villes est parfois antérieure à 2015, mais elle prend aujourd'hui une nouvelle dimension et vise à influencer les politiques nationales et européennes. Certaines villes affichent leur unité et défendent l'accueil des personnes exilées lorsque des conflits politiques armés éclatent à l'étranger et que des mouvements d'exode s'annoncent, comme lors du retour des Talibans au pouvoir en Afghanistan en août 2021, et au début de la guerre en Ukraine en février 2022⁶.

Alors que la politique d'asile – qui qualifie ici tous les dispositifs ayant trait aux demandeur·euse·s d'asile et aux réfugié·e·s – représente traditionnellement une prérogative de l'État, comme en témoigne le lent transfert de compétences au bénéfice des institutions européennes⁷, les maires contribuent donc à l'accueil et à l'intégration de ces personnes exilées⁸. La participation des villes est même valorisée par des gouvernements nationaux et

¹ En 2015, l'UE a enregistré 1 255 640 nouvelles demandes d'asile, tandis que ce chiffre s'élevait à 562 680 en 2014, selon Eurostat, « Nombre record de plus de 1,2 million primo demandeurs d'asile enregistrés en 2015 », *Communiqué de presse*, 4 mars 2016, consulté en ligne le 17 décembre 2021 : <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/-/3-04032016-ap>.

² Christiane Heimann et al., « Challenging the Nation-State from within: The Emergence of Transmunicipal Solidarity in the Course of the EU Refugee Controversy », *Social Inclusion*, 2019, vol. 7, n° 2, p. 208-218.

³ Par exemple, plusieurs villes françaises et allemandes soutiennent l'association SOS Méditerranée et le bateau de sauvetage *Sea-Eye*. SOS Méditerranée, *Les collectivités solidaires*, consulté en ligne le 2 octobre 2022 : <https://sosmediterranee.fr/collectivites-territoriales-solidaires/> ; Sea-Eye, *Unsere Partner*innen*, consulté en ligne le 2 octobre 2022 : <https://sea-eye.org/>.

⁴ Le terme d'exilé·e désigne ici les personnes ayant connu des parcours de migration forcée (*forced migration*) sans distinction de leurs statuts légaux.

⁵ Hannes Schammann et al., *Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land*, Robert Bosch Stiftung, 2020.

⁶ Anvita, « Solidarité avec l'Ukraine », *Communiqué de presse*, 25 février 2022, consulté en ligne le 15 mars 2022 : <https://www.anvita.fr/fr/nos-actualites/view/communiqué-de-presse-solidarite-avec-lukraine> ; Eurocities, *Cities say yes to Afghan refugees*, 18 août 2021, consulté en ligne le 15 mars 2022 : <https://eurocities.eu/latest/cities-say-yes-to-afghan-refugees/>.

⁷ Sandra Lavenex, *The europeanisation of refugee policies: between human rights and internal security*, Aldershot, Burlington, Ashgate Publishing Limited, 2001, 235 p.

⁸ Voir par exemple le dossier « "Villes et territoires accueillants" en France et ailleurs » coordonné par Anouk Flamant et Thomas Lacroix, *dans Migrations Société*, 2021, vol. 3, n° 185.

des organisations supranationales. Par exemple, *The Global Compact on Refugees*, qui a été signé par l'assemblée générale des Nations unies en 2018 afin de renforcer la gouvernance de la protection des personnes réfugiées au niveau mondial, souligne que les autorités locales sont souvent les premières à répondre aux déplacements de populations, et que, de ce fait, elles doivent être soutenues par les États et les institutions internationales⁹. Ces prises de position des gouvernements locaux et nationaux nous ont conduit à mener ce travail doctoral sur les processus d'action publique dans les villes européennes. La thèse vise à contribuer à l'analyse des marges de manœuvre des autorités locales, c'est-à-dire de leurs capacités d'intervention légales, et à faire ressortir les facteurs de la gouvernance locale de l'accueil et de l'intégration¹⁰. Elle s'appuie sur une comparaison des processus de mise à l'agenda et de prise de décision à Berlin et à Paris. Comme la répartition des compétences entre les autorités locales et nationales est différente en Allemagne et en France, cette comparaison transnationale permet de saisir l'influence des configurations institutionnelles. La thèse s'intéresse plus précisément aux interactions entre trois facteurs : le cadre institutionnel, les configurations partisanes et les enjeux électoraux, et les relations entre les autorités locales et le champ associatif. Ces variables déterminent les processus d'action publique à Berlin et à Paris et génèrent des similitudes et des différences entre les deux villes. La thèse met donc en évidence les convergences limitées de la gouvernance de l'accueil et de l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s à Berlin et à Paris. Nous complétons ainsi, d'une part, les travaux sur le tournant local des politiques d'accueil qui interrogent des variables de manière isolée et, d'autre part, la littérature sur la gouvernance qui se concentre sur les coopérations entre les autorités publiques et les acteur·rice·s économiques.

1.1. Question de recherche et délimitation de l'objet

En France, 60 municipalités se sont ralliées à l'association nationale des villes et des territoires accueillants (ANVITA)¹¹ qui défend une politique d'accueil inconditionnelle auprès des institutions nationales et européennes et qui soutient l'élaboration de dispositifs locaux¹². L'adhésion à ce réseau traduit leur engagement en faveur de l'accueil et de l'intégration de

⁹ Nations Unies, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II Global compact on refugees*, New York, 2018, p. 7, consulté en ligne le 16 décembre 2021 : <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>.

¹⁰ Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 486 p.

¹¹ Le 3 octobre 2022, le chiffre s'élève à 60, mais l'association est en pleine croissance et il est probable que d'autres municipalités la rejoindront. Anvita, *Nos territoires*, <https://www.anvita.fr/fr/nos-membres/territoires/>.

¹² ANVITA, *Notre Charte*, p. 2, consulté en ligne le 29 octobre 2021 : <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/notre-charte/> ; *Nos actions*, consulté en ligne le 31 mai 2022 : <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/lassociation-2/>.

personnes exilées. Alors qu'elles n'ont aucune responsabilité explicite relative à la politique d'asile, les autorités locales françaises développent des dispositifs et construisent ainsi une « *compétence de fait* »¹³. En dépit de l'absence de responsabilités légales, la clause générale de compétence autorise les municipalités françaises à intervenir dans des enjeux ayant trait à l'intérêt local¹⁴. On peut en effet considérer que l'accueil et l'intégration relèvent de l'intérêt local dès lors que les populations exilées se trouvent sur le territoire local. L'intervention des gouvernements locaux dans le respect de la politique d'asile française et européenne n'est pas contraire au cadre légal. L'élaboration de politiques d'accueil et d'intégration dépend donc de l'interprétation des marges de manœuvre légales de la part des municipalités françaises.

Outre-Rhin, les municipalités sont responsables de l'hébergement et de la délivrance de prestations sociales pour les personnes ayant déposé une demande d'asile après avoir quitté les centres de premier accueil, gérés par les *Länder*¹⁵. En outre, les autorités locales assurent généralement la mise en œuvre du droit de séjour en dehors de la procédure de demande d'asile¹⁶. Depuis 2015, les villes allemandes sont particulièrement nombreuses à revendiquer un rôle dans l'accueil et l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Le réseau des villes portuaires (*Städte Sicherer Häfen*) compte par exemple 308 membres¹⁷. La comparaison transnationale entre la France et l'Allemagne sert à la confrontation des villes qui n'ont pas les mêmes compétences. Dans la mesure où des municipalités allemandes et françaises interviennent dans le secteur de l'accueil et de l'intégration et qu'elles n'ont pas les mêmes compétences légales, les institutions formelles ne sont pas suffisantes pour comprendre l'action publique locale des deux côtés du Rhin. Nous analysons donc les configurations partisanes, les considérations électorales et les relations entre les autorités locales et le champ associatif tout en tenant compte du cadre institutionnel. La thèse permet ainsi de contribuer à l'analyse du tournant local¹⁸ et d'interroger les interactions entre

¹³ Lison Leneveler, « La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes. L'exemple de Villeurbanne », *Migrations Société*, 2021, vol. 185, n° 3, p. 34.

¹⁴ Code des collectivités territoriales, version consolidée au 8 décembre 2019, art. L. 2121.29, consulté en ligne le 13 novembre 2022 : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>.

¹⁵ Hannes Schammann et Boris Kühn, *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016, p. 10-11.

¹⁶ *Ibid.*, p. 9.

¹⁷ D'après le site internet consulté le 1^{er} août 2022 : <https://seebruecke.org/sichere-haefen/haefen>. Il s'agit de municipalités mais aussi d'arrondissements ruraux (*Landkreise*).

¹⁸ Hannes Schammann et al., « Defining and transforming local migration policies: a conceptual approach backed by evidence from Germany », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2021, vol. 47, n° 13, p. 2897-2915 ; Hannes Schammann et al., « Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland: Befunde und offene Fragen », *Migration und Soziale Arbeit*, 2018, vol. 40, n° 3, p. 235-241.

plusieurs facteurs qui déterminent les politiques d'accueil et d'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s.

Par la mise en perspective approfondie des deux cas, il est possible de saisir les divergences et les convergences entre les processus de mise à l'agenda et de prise de décision¹⁹. L'agenda politique renvoie ici à « *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions [...]* »²⁰. Cette définition est retenue ici parce qu'elle suggère que la mise à l'agenda ne conduit pas forcément à l'élaboration d'une solution d'action publique. Les processus de prise de décision renvoient aux interactions entre les acteur·rice·s qui participent à l'élaboration et à la définition des politiques publiques²¹. Par ailleurs, la méthode comparative sert à mettre en exergue les points communs et les différences entre les politiques publiques au sens de « programmes d'action »²², et plus précisément entre les objectifs, les instruments et les ressortissants²³. L'instrument désigne « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »²⁴. Cette définition met en évidence que les dispositifs d'action publique véhiculent des représentations spécifiques. L'analyse permet ainsi de comparer les définitions et les interprétations de l'accueil et de l'intégration ainsi que les relations entre les autorités locales, les populations exilées et le champ associatif.

En référence au cadre légal européen, le terme de demandeur·euse·s d'asile désigne ici les personnes dont la demande d'asile est en cours de traitement, et celui de réfugié·e·s qualifie les bénéficiaires de la protection internationale²⁵. Inscrites dans la politique d'asile

¹⁹ Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 113-132.

²⁰ Philippe Garraud, « Politiques Nationales: élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 27.

²¹ P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », art cit, p. 123.

²² Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, France, A. Colin, 2011, p. 7, en référence à Jean-Claude Thoenig, « L'analyse des politiques publiques », dans Jean Leca et Madeleine Grawitz (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4, Paris, PUF, 1985, p. 6.

²³ P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », art cit, p. 123 ; Birgit Glorius et al., « Refugee Reception within a common European asylum system: looking at convergences and divergences through a local-to-local comparison », *Erdkunde*, 2019, vol. 73, n° 1, p. 19-29.

²⁴ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 13.

²⁵ Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), article 2 b et Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir

européenne, ces catégories de populations exilées sont reconnues des deux côtés du Rhin, et la décision d'attribution du statut de réfugié relève des autorités nationales. Les deux catégories légales demandeur·euse·s d'asile et réfugié·e·s permettent de construire un objet comparable²⁶. La politique d'accueil décrit les réponses aux besoins fondamentaux, comme la nourriture, les soins de santé, l'hébergement, et les conditions d'accès à la demande d'asile, tandis que l'intégration renvoie au « *processus de devenir un membre de la société et d'être accepté en tant que tel* »²⁷. Cette définition a minima permet d'analyser les politiques d'intégration de manière empirique car elle est très large et ne véhicule pas de « *modèle normatif* »²⁸. Toutefois, il arrive que les dispositifs d'accueil et d'intégration se superposent, par exemple l'hébergement des personnes exilées peut être considéré comme un besoin fondamental et une condition à leur intégration dans la société locale. En partant de ces définitions, la différenciation entre l'accueil et l'intégration est réalisée au cas par cas, en fonction du contexte, des discours et des récits des acteur·rice·s. L'analyse s'étend de 2015, année ayant marqué une rupture importante en raison du nombre de demandes de protection internationale et des difficultés des États membres de l'UE à les prendre en charge, à 2020, lorsqu'est apparu un nouvel enjeu, celui de la crise sanitaire liée au Covid-19, qui a bouleversé les agendas des autorités locales. La conclusion de la thèse permettra de mettre en perspective la période 2015-2020 avec la phase actuelle et plus précisément avec les décisions qui ont été prises par les maires afin d'accueillir les personnes arrivant d'Ukraine.

Cette introduction expose les éléments théoriques et méthodologiques de la thèse. Premièrement, elle présente l'intérêt théorique de l'analyse de l'action publique à l'échelle des villes (1.2.). La thèse s'inscrit dans la lignée de la littérature sur la gouvernance qui met en exergue le rôle des gouvernements locaux dans l'élaboration des politiques publiques et des travaux sur le tournant local des politiques d'accueil et d'intégration. Deuxièmement, l'introduction détaille les principales hypothèses de recherche (1.3.). La littérature sur les politiques d'accueil et d'intégration des deux côtés du Rhin amène à penser que ces dispositifs

bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), article 2 d-e.

²⁶ Patrick Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle, remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes » dans C.U.R.A.P.P. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 105-124.

²⁷ Rinus Penninx et Blanca Garcés-Mascareñas, « Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte » dans Frank Gesemann et Roland Roth (dir.), *Handbuch lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2018, p. 840 ; Rinus Penninx, « Decentralising integration policies: managing migration in cities, regions and localities », *Policy Network Paper*, 2009, p. 5.

²⁸ R. Penninx et B. Garcés-Mascareñas, « Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte », art cit, p. 840.

sont sous l'influence du cadre légal, et plus précisément de la répartition des compétences entre le niveau local et le niveau national, mais aussi de facteurs partisans et électoraux. Enfin, il apparaît que la gouvernance locale se rapporte à des relations verticales et horizontales entre les acteur·rice·s de la sphère publique et privée, et que, dans ces conditions, les gouvernements locaux ont un rôle important. La quatrième partie de l'introduction porte sur l'approche des courants multiples (*Multiple-Streams Approach*) qui représente l'outil heuristique de la thèse. Cette approche est pertinente pour notre analyse car elle permet de saisir les interdépendances entre différentes variables (institutionnelles et politiques), le déroulement temporel des processus d'action publique et les interactions des acteur·rice·s à plusieurs niveaux de l'action publique. Les critères de sélection des cas d'analyse sont détaillés dans la cinquième partie de l'introduction. La dernière partie est dédiée aux méthodes de collecte et d'analyse des données qualitatives qui sont privilégiées dans la thèse. Elle s'appuie principalement sur un cadre méthodologique empirique et qualitatif.

1.2. L'action publique par le prisme des gouvernements locaux

L'analyse de l'action publique s'opère ici au niveau local. Les politiques publiques des municipalités européennes représentent l'objet de cette thèse, tandis que les politiques nationales ne sont pas au centre de l'analyse. Ces dernières sont prises en considération parmi les variables permettant de saisir et d'expliquer les processus d'action publique à l'échelle locale. Comme expliqué dans la présente partie, les travaux sur la « gouvernance » s'intéressent au niveau local dans les processus d'action publique. Cette notion ne représente pas un concept ni une théorie qui permettrait d'expliquer les prises de décision mais une perspective de recherche qui met l'accent sur les relations interdépendantes verticales et horizontales entre des agent·e·s de la sphère publique et privée et à multiples niveaux (local, national, européen)²⁹. La première sous-partie revient sur la littérature relative à la gouvernance et met en exergue les objections qui ont été formulées à l'égard des travaux portant exclusivement sur les politiques nationales et négligeant les politiques locales, avant de discuter le tournant local des politiques publiques à destination des populations immigrées et exilées. La thèse contribue donc à la fois à la littérature sur la gouvernance et sur le

²⁹ Patrick Le Galès, « Gouvernance » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 301-302 ; Uwe Schimank, « Elementare Mechanismen » dans Arthur Benz et al. (dir.), *Handbuch Governance*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 29.

tournant local en analysant les facteurs des dispositifs d'accueil et d'intégration des populations exilées et en prenant en compte des relations horizontales et verticales.

1.2.1. La gouvernance locale

Nous nous intéressons ici à la notion de gouvernance parce qu'elle met l'accent sur la complémentarité des approches par le haut (*top-down*) et par le bas (*bottom-up*). Cette notion est dans la lignée des travaux qui insistent sur la « gouvernabilité » et les capacités d'action limitées des gouvernements nationaux :

« Governability of a social-political system can be seen in terms of a balancing process. It is not something static, but a constant process of coming to grips with the tension between governing needs on the one hand (problem situations or the grasp of opportunities) and governing capacities (creating patterns of solutions or developing strategies) on the other hand »³⁰.

D'après Jan Kooiman, la gouvernabilité renvoie à la disposition et à la faculté des autorités étatiques de répondre à des problèmes publics en élaborant et en mettant en œuvre des stratégies politiques et des solutions d'action publique. Cette notion conduit à interroger l'efficacité des activités gouvernementales compte tenu des enjeux inscrits à l'agenda et des objectifs politiques. Ces interrogations font suite aux travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques, car ceux-ci ont mis au jour des distorsions entre la phase de l'élaboration des dispositifs publics et celle de leur mise en application ainsi que les difficultés des autorités nationales à atteindre leurs objectifs³¹. Jeffrey L. Pressman et Aaron Wildavsky ont ouvert la voie en analysant la mise en œuvre d'un programme fédéral américain visant à réduire le chômage dans la ville d'Oakland³². Les objectifs du dispositif n'ont pas été atteints parce que beaucoup d'acteur·rice·s provenant de différents niveaux (national et local) et de la sphère publique et privée étaient impliqué·e·s dans la mise en œuvre et ne défendaient pas les mêmes intérêts³³. Ces résultats suggèrent que le niveau local est pertinent pour la compréhension des politiques publiques nationales. Les travaux de Robert A. Dahl vont plus loin dans la mesure où ils mettent en évidence les variables locales de l'exercice du pouvoir dans une ville américaine, à l'exemple de l'emprise de responsables politiques locaux sur le marché de

³⁰ Jan Kooiman, « Social-Political Governance: Introduction » dans Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance*, London, Sage Publications Ltd, 1993, p. 2.

³¹ Renate Mayntz, « Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm » dans Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance*, London, Sage Publications Ltd, 1993, p. 9-20.

³² Jeffrey L. Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation*, 2^e éd., Berkeley, University California Press, 1974, 182 p.

³³ *Ibid.*

l'emploi³⁴. Dans le contexte français, les travaux de Jean-Pierre Worms et de Pierre Grémion montrent que la mise en œuvre des politiques publiques déterminées par le gouvernement national dépend des relations entre ses représentant·e·s dans les collectivités territoriales et les responsables politiques locaux³⁵. Tandis que les représentant·e·s de l'État disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre de l'action publique, les élu·e·s des villes ont le pouvoir d'influer sur leurs décisions. Ces travaux remettent ainsi en question la perspective par le haut qui se focalise sur les décisions du gouvernement national et qui fait abstraction des conditions locales de leur mise en œuvre.

La notion de gouvernance s'inspire de ces travaux dans la mesure où elle s'intéresse à la complémentarité des approches par le haut et par le bas. Elle a fait l'objet de critiques en raison des « usages idéologiques » dans le monde politique et économique, mais aussi parce qu'elle connaît de multiples définitions³⁶. Comme la thèse porte sur les politiques publiques locales, nous nous appuyons principalement sur les travaux qui mobilisent la notion à ce niveau d'action publique. Selon Patrick Le Galès, la gouvernance représente :

« un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité »³⁷.

Cette définition nous amène à saisir les prises de décision au sein des villes comme des processus qui impliquent un grand nombre d'acteur·rice·s relevant à la fois de la sphère publique et privée, et du niveau local, national et européen :

« autorités locales mais aussi des grandes entreprises privées, représentants de groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents segments de l'État, consultants, organismes d'études, associations »³⁸.

³⁴ Robert A. Dahl, *Who governs? Democracy and power in an american city*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1974, p. 250-255.

³⁵ Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, n° 3, p. 249-275 ; Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, 478 p.

³⁶ Vincent Simoulin, « Introduction : La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques » dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale: pratiques, discours et théories*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2013, p. 6.

³⁷ P. Le Galès, *Le retour des villes européennes*, op. cit., p. 63-64.

³⁸ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, n° 1, p. 60.

Dans cette perspective, les processus d'action publique découlent d'interactions « verticales » et « horizontales »³⁹. Les premières se rapportent aux relations entre les acteur·rice·s à l'échelle locale, les représentant·e·s de l'État et de l'Union européenne, tandis que les deuxièmes renvoient aux échanges entre les multiples agent·e·s des villes.

Dans la lignée des travaux de Patrick Le Galès, Vincent Simoulin met l'accent sur la transformation des relations hiérarchiques. D'après lui, la gouvernance territoriale représente « [...] *l'ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires, en particulier face à leur environnement économique ou institutionnel* »⁴⁰. Cette définition renvoie à l'idée que l'État ne représente plus qu'un acteur parmi d'autres et que des agent·e·s d'autres niveaux d'action publique et de la sphère privée ont gagné en importance. La gouvernance se comprend en opposition au « gouvernement », concept qui n'est plus adapté à l'analyse des interventions de toutes ces parties prenantes⁴¹. Les relations formelles ancrées dans le système politique et administratif ne rendent pas compte des interactions qui déterminent les processus d'action publique. Comme le suggère la définition de Vincent Simoulin, la gouvernance se rapporte principalement aux coopérations entre les autorités publiques et des acteur·rice·s économiques⁴². Dans la thèse, nous nous intéressons aux interactions entre les responsables politiques locaux et le champ associatif. Les acteur·rice·s de la sphère privée sont ici principalement les associations et les collectifs d'habitant·e·s qui contribuent à l'élaboration de dispositifs d'accueil et d'intégration et/ou qui défendent le droit d'asile. Ainsi, la thèse participe au développement des travaux sur la gouvernance.

Les transformations de l'action publique se rapportent aux niveaux local et national, mais elles renvoient aussi à l'échelle européenne. L'UE peut être considérée comme une ressource pour les acteur·rice·s des villes, par exemple en termes de financements, mais aussi comme une contrainte dans le sens où elle impose des règles et des normes. Le concept des « usages de l'Europe » est particulièrement intéressant pour dépasser cette dichotomie entre l'approche par le haut et par le bas :

« Les usages recouvrent des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme un ensemble

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ V. Simoulin, « Introduction : La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques », art cit, p. 5.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² P. Le Galès, *Le retour des villes européennes*, op. cit.

d'opportunités de nature diverse – institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles »⁴³.

Les usages renvoient à l'utilisation stratégique de ressources offertes par l'UE de la part d'acteur·rice·s du niveau local. Ils/elles se servent par exemple des ressources financières de l'UE pour assurer la mise en œuvre d'une politique publique. L'État ne représente pas le seul interlocuteur des autorités locales qui se tournent ainsi vers les institutions européennes. En analysant la manière dont les villes se servent stratégiquement des politiques publiques européennes, nous sommes en mesure d'articuler l'approche par le bas et par le haut. Dans la thèse, nous avons d'ailleurs recours au concept des usages afin d'analyser les interactions entre le niveau local et national. Nous nous inspirons donc de la littérature sur l'action publique européenne en interrogeant la façon dont les autorités locales se servent des programmes nationaux.

Jan Kooiman énumère trois traits caractéristiques de la gouvernance qui permettent de compléter les définitions citées précédemment : les « dynamiques », la « complexité » et la « diversité »⁴⁴. Le terme de « dynamiques » suggère que les politiques publiques reposent sur des interventions et des interactions de multiples agent·e·s⁴⁵. Le deuxième (« complexité ») insinue que les relations entre ces dernier·ière·s et leurs formes d'organisation et de coopération sont variées⁴⁶. Enfin, le terme de « diversité » indique que les objectifs, les intentions et les pouvoirs des agent·e·s sont divers⁴⁷. Ces notions donnent l'image d'un système politique particulièrement fragmenté. Les politiques publiques sont le résultat de processus qui ont lieu sur plusieurs niveaux (local, national, européen) et qui concernent de multiples acteur·rice·s. Les processus d'action publique ont d'ailleurs une dimension temporelle dans le sens où les mises à l'agenda et les prises de décision dépendent d'interventions, d'arbitrages et d'événements successifs. Comme l'énonce Christopher M. Weible : « *Policy process research can be defined as the study of interactions over time between public policy and its surrounding actors, events, and contexts, as well as the policy or policies' outcomes* »⁴⁸. Notre analyse doit donc prendre en considération la temporalité de l'élaboration des politiques publiques. Dans le même ordre d'idées, Pierre Muller et Yves

⁴³ Sophie Jacquot et Cornelia Woll (dir.), *Les usages de l'Europe - Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 9.

⁴⁴ Jan Kooiman, « Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity » dans *Modern governance*, London, Sage Publications Ltd., 1993, p. 35-48. Traduit par l'auteure.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 39-40.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 39-41.

⁴⁸ Christopher M. Weible, « Introducing the Scope and Focus of Policy Process » dans Paul A. Sabatier et Christopher M. Weible (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2014, p. 5.

Surel considèrent que « *la décision prend la forme d'un flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'action* » et non celle d'« *un acte isolé* »⁴⁹. Cette définition met l'accent sur la continuité des processus décisionnels. L'adoption d'une politique publique n'est pas due à une seule résolution. Elle représente le résultat de multiples initiatives qui interviennent à différents moments. L'approche analytique par les processus et par les acteur·rice·s nous intéresse ici parce qu'elle permet de prendre en considération plusieurs niveaux d'action publique ⁵⁰. En analysant les interventions simultanées et/ou successives de responsables politiques locaux, nationaux voire européens, nous sommes en mesure d'expliquer les interdépendances entre ces différents niveaux d'action publique.

L'expression du tournant local des politiques publiques à destination des populations immigrées s'inspire de ces travaux sur la gouvernance dans la mesure où elle prend acte de la multiplication des perspectives de recherche par le haut et par le bas et qu'elle désigne la contribution des villes aux processus d'intégration. Dans le contexte de l'augmentation du nombre de demandes d'asile en 2015, le tournant local est de plus en plus associé aux politiques d'accueil des populations exilées. Comme nous l'expliquons dans la partie suivante, il n'est pas tout à fait clair si l'expression désigne la montée en puissance des villes ou la découverte des politiques locales comme un objet d'analyse privilégié.

1.2.2. « Tournant local » des politiques publiques à destination des populations exilées ?

Jusqu'à la fin des années 1990, l'analyse des politiques publiques à destination des immigré·e·s dans les pays européens s'opérait principalement au niveau national⁵¹. Ces travaux portaient sur les modèles d'intégration nationaux et les démarches comparatives mettaient en exergue des convergences et des divergences entre les États européens. On y trouve notamment l'ouvrage de Roger Brubaker sur les normes institutionnelles de la citoyenneté et de la nationalité en France et en Allemagne de la fin du XIX^e siècle jusqu'au XX^e siècle⁵². Les deux pays ont été identifiés comme les représentants de modèles différents en raison des conceptions de la nationalité qui y ont émergé dans le cadre des processus de

⁴⁹ Pierre Muller et Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 103.

⁵⁰ P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », art cit. ; Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard, « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 2, n° 3, p. 377-393.

⁵¹ R. Penninx, « Decentralising integration policies: managing migration in cities, regions and localities », art cit. ; Tiziana Caponio et Maren Borkert, « Introduction : the local dimension of migration policymaking » dans *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, p. 9-32.

⁵² Roger Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Éditions Belin, 1997, 320 p.

construction de l'État-nation⁵³. La politique d'intégration française était associée au modèle d'assimilation, qui s'appuie sur l'incorporation des personnes d'origine étrangère au sein de la société nationale. L'assimilation réside ici dans le principe que « *l'État peut transformer des étrangers en citoyens [...]* » s'ils [ou elles] s'adaptent à la communauté nationale⁵⁴. L'Allemagne était associée à un modèle « ethnoculturel » et « différentialiste » qui met l'accent sur l'ascendance⁵⁵. L'accès à la nationalité y était réservé aux personnes immigrées d'origine allemande, c'est-à-dire aux descendant·e·s de citoyen·ne·s allemand·e·s. Alors qu'il a mis au jour ces divergences entre les deux pays, Roger Brubaker alertait sur une opposition essentialiste considérant qu'on pouvait trouver les deux conceptions en Allemagne et en France⁵⁶. Si cette approche historique axée sur les normes institutionnelles a contribué à la compréhension des politiques d'intégration des deux pays, elle paraît aujourd'hui peu pertinente : les politiques de la France et de l'Allemagne se sont alignées au regard des modalités d'accès à la nationalité – les enfants nés en Allemagne de parents étrangers ayant droit à la nationalité allemande depuis 2000 – et des droits politiques et sociaux des personnes étrangères⁵⁷. Les normes nationales divergentes ne permettent pas d'expliquer ces convergences entre les politiques des deux pays⁵⁸.

Dans ce contexte, les travaux sur les politiques nationales ont commencé à prendre en considération les normes européennes et internationales et ont interrogé leur impact à l'échelle nationale⁵⁹. Les comparaisons nationales ont aussi conduit à remettre en question l'efficacité des politiques des gouvernements européens et à placer le niveau local au centre de l'attention. Dans son analyse des philosophies d'intégration divergentes de la France et de la Grande-Bretagne dans les années 1980 et 1990, Adrian Favell insiste sur le fait que ces approches nationales ne répondaient pas à des problèmes posés à l'échelle locale⁶⁰. La philosophie « républicaine » française mettrait l'accent sur l'intégration des personnes immigrées par le biais de la citoyenneté et de l'accès à la nationalité et sur les valeurs universelles de la République. De ce fait, elle ne permettrait pas de traiter des inégalités et des

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁵ R. Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, *op. cit.*

⁵⁶ *Ibid.*, p. 38.

⁵⁷ Virginie Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe: Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, France, 2000, p. 16 ; Ingrid Tucci, « Immigration, intégration et diversité en France et en Allemagne », *Informations sociales*, 2011, vol. 163, n° 1, p. 116-123.

⁵⁸ V. Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe*, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁹ V. Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe*, *op. cit.*

⁶⁰ Adrian Favell, *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, Houndmills, Palgrave, 2001, XXVIII-289 p.

discriminations que subissent réellement les minorités ethniques. Cette philosophie républicaine serait en décalage vis-à-vis des enjeux publics qui apparaissent dans les banlieues, comme la pauvreté et la délinquance⁶¹. Cette analyse fait écho à l'ouvrage de Didier Lapeyronnier paru en 1993, où il insiste sur le décalage entre les politiques nationales de la France et de la Grande-Bretagne, déterminées par des considérations politiques et idéologiques, et les problèmes d'exclusion tels qu'ils sont vécus par les populations immigrées à l'échelle locale⁶². Comme les travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques mentionnés précédemment, ces analyses mettent l'accent sur les limites des politiques nationales et sur les processus qui se déroulent à l'échelle locale. Adrian Favell conclut son ouvrage sur les philosophies d'intégration de la France et de la Grande-Bretagne en expliquant que :

« There is evidence in both countries that this [local-level] is the real site where the theory of integration is put into practice: a place where the high ideals of the public philosophies are challenged and forced to adapt to organisational and practical realities, regardless of party politics, ideological posturing, and central dictates »⁶³.

Le sociologue suggère ici que l'intégration se déroule essentiellement au niveau local. Les processus d'intégration à ce niveau d'action publique seraient détachés des considérations partisans, des idéologies et des normes nationales. Il laisse entendre que les démarches locales répondraient plus aux enjeux réels que les politiques publiques nationales. Dans le même ordre d'idées, Jutta Aumüller défend que les municipalités allemandes privilégient une « démarche pragmatique » et ne tiennent pas compte de la « législation restrictive de l'État fédéral et des *Länder* »⁶⁴. Les travaux de Caelesta Poppelars et Peter Scholten sur les divergences entre les politiques nationales et locales aux Pays-Bas vont dans le même sens. D'après leur analyse, le gouvernement national et les autorités locales n'identifient pas les mêmes problèmes publics en matière d'intégration des immigré·e·s⁶⁵. Les solutions d'action publique développées à l'échelle locale répondraient à des enjeux concrets et à des problèmes observés localement, tandis que les politiques nationales dépendraient plus d'idées politiques,

⁶¹ *Ibid.*, p. 186.

⁶² Didier Lapeyronnier, *L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leur immigrés*, Paris : Presses Universitaires de France, 1993.

⁶³ A. Favell, *Philosophies of integration : immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, *op. cit.*, p. 243-244.

⁶⁴ Jutta Aumüller, « Die kommunale Integration von Flüchtlingen » dans *Handbuch lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2018, p. 174. Traduit par l'auteure.

⁶⁵ Caelesta Poppelaars et Peter Scholten, « Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Policies in the Netherlands », *Administration & Society*, 2008, vol. 40, n° 4, p. 335-357.

d'enjeux partisans et d'événements-clé⁶⁶. Leurs travaux suggèrent donc que les processus d'action publique relatifs aux populations immigrées aux niveaux local et national ne dépendent pas des mêmes facteurs.

Dans les années 2000, cette idée du tournant local selon laquelle l'intégration s'opère principalement à l'échelle locale et que cette dernière devrait être davantage prise en considération dans l'analyse de l'action publique s'est donc diffusée dans la littérature⁶⁷. Les processus d'intégration « se déroulent localement »⁶⁸ dans la mesure où ils dépendent des contextes locaux et des « *interactions entre la société d'accueil et les migrants [...] qui ont lieu dans [...] des rues, des voisinages, des écoles, des lieux de travail, l'espace public et des organisations locales* »⁶⁹. L'intégration est appréhendée comme un enjeu local et plus seulement par le biais des politiques et des normes nationales.

Ce changement de perspective se traduit par la multiplication de travaux qui révèlent les divergences entre les politiques nationales et locales dans plusieurs pays européens – comme dans les Pays-Bas⁷⁰ – voire en mobilisant des comparaisons de villes entre différents espaces nationaux. Martin Bak Jørgensen révèle des orientations différentes entre la politique nationale du Danemark, qui suggère que l'intégration des personnes immigrées dépend d'elles-mêmes, et celle de la ville de Copenhague, qui appréhende l'intégration comme un processus mutuel entre la société d'accueil et les personnes nouvellement arrivées⁷¹. En Allemagne, des autorités locales ont élaboré des stratégies d'intégration avant le gouvernement fédéral, ce qui sous-entend que les pratiques locales influent sur les politiques nationales et qu'il ne faut pas négliger la perspective ascendante dans l'analyse des politiques publiques⁷². Jutta Aumüller et Caroline Bretl montrent dans quelle mesure les conditions d'intégration des réfugié·e·s varient entre les villes de Berlin, de Munich, d'Iéna et de Schwäbisch Hall. En fonction du contexte socio-économique local, comme le marché du

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Frank Gesemann et Roland Roth (dir.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2018 (2009).

⁶⁸ Michael Bommers, « Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik » dans Frank Gesemann et Roland Roth (dir.), *Handbuch lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2018, p. 99-123.

⁶⁹ R. Penninx, « Decentralising integration policies: managing migration in cities, regions and localities », art cit, p. 5. Traduit par l'auteure.

⁷⁰ C. Poppelaars et P. Scholten, « Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Policies in the Netherlands », art cit.

⁷¹ Martin Bak Jørgensen, « The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level », *International Migration Review*, 2012, vol. 46, n° 1, p. 244-278.

⁷² Rianne Dekker et al., « A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam », *The International Migration Review*, 2015, vol. 49, n° 3, p. 633-658.

travail et du logement, leur intégration est plus ou moins importante⁷³. Dans le cadre d'une comparaison des villes de Birmingham et de Lille, Romain Garbaye démontre que les stratégies des gouvernements locaux à l'égard des minorités ethniques sont différentes en s'appuyant sur l'organisation des gouvernements locaux et sur leurs relations avec les autorités nationales⁷⁴.

Ces travaux mettent en évidence l'intérêt de la perspective verticale et ascendante, permettant d'interroger l'influence des pratiques locales à l'échelle nationale, et de la perspective horizontale, visant à saisir des facteurs locaux. Ils se sont appropriés la notion de la gouvernance afin de mettre en évidence l'importance de l'échelle locale et des multiples perspectives de recherche⁷⁵. Cette littérature montre un intérêt notable pour les villes allemandes, tandis qu'elle traite moins des communes françaises⁷⁶.

Dans le contexte de l'augmentation du nombre de demandes d'asile en Europe notamment en 2015, l'hypothèse du tournant local connaît un regain d'intérêt. Confrontées à l'arrivée de demandeur·euse·s d'asile et de réfugié·e·s, des municipalités européennes développent des politiques d'accueil innovantes et prennent parfois leurs distances avec les gouvernements nationaux⁷⁷. Par exemple, la ville de Barcelone intervient de manière proactive dans le secteur de l'accueil des personnes réfugiées tandis que la politique nationale est jugée inefficace⁷⁸. Les municipalités et notamment les maires sont représentés comme des entrepreneurs qui sont en mesure de négocier les dispositifs d'accueil avec les représentant·e·s de l'État⁷⁹. Pourtant, il n'est pas tout à fait clair si le tournant local pointe une montée en puissance effective des autorités locales ou si cette expression décrit plutôt une « redécouverte » des villes de la part de la communauté scientifique⁸⁰. D'après Hannes

⁷³ Jutta Aumüller et Carolin Bretl (dir.), *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 2008, 158 p.

⁷⁴ Garbaye, Romain, « Ethnic Minorities, Cities, and Institutions: A Comparison of the Modes of Management of Ethnic Diversity of a French and a British City ». Working Paper. European University Institute, 2000.

⁷⁵ Tiziana Caponio et Michael Jones-Correa, « Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective », *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 2018, vol. 44, n° 12, p. 1995-2010.

⁷⁶ Els de Graauw et Floris Vermeulen, « Cities and the politics of immigrant integration: a comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2016, vol. 42, n° 6, p. 989-1012.

⁷⁷ Caroline Oliver et al., « Innovative strategies for the reception of asylum seekers and refugees in European cities: multi-level governance, multi-sector urban networks and local engagement », *Comparative Migration Studies*, 10 septembre 2020, vol. 8, n° 1, p. 30.

⁷⁸ Blanca Garcés-Mascareñas et Dirk Gebhardt, « Barcelona: municipalist policy entrepreneurship in a centralist refugee reception system », *Comparative Migration Studies*, 24 avril 2020, vol. 8, n° 1, p. 15.

⁷⁹ Tiziana Caponio, Davide Donatiello et Irene Ponzio, « Relational and reputational resources in the governance of top-down asylum seekers' reception in Italian rural areas », *Territory, Politics, Governance*, 4 mai 2022, vol. 10, n° 3, p. 407-425.

⁸⁰ Hannes Schammann, Christin Younso, Petra Bendel et Andrea Wegler, « Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland: Befunde und offene Fragen », *Migration und Soziale Arbeit*, vol. 3, 2018, pp. 235-241.

Schammann, l'expression se rapporte à la revendication des villes d'obtenir plus de compétences et de marges de manœuvre et non à une évolution réelle de leurs responsabilités légales⁸¹. Comme certaines villes françaises construisent une « compétence de fait » alors qu'elles n'ont pas de responsabilités légales par rapport à l'accueil des personnes réfugiées, le cas de la France nous fait plus penser à une montée en puissance effective des autorités locales⁸². Il n'est donc pas certain que l'idée du tournant local concerne de la même façon l'Allemagne et la France.

Ces travaux sur le tournant local depuis l'augmentation du nombre de demandes d'asile portent en grande partie sur des villes moyennes et des zones rurales et s'intéressent dans une moindre mesure aux grandes villes, et ils ne proposent quasiment pas de comparaison franco-allemande⁸³. Comme le constatent Audran Aulanier et Anja Bartel, il n'y a que très peu de comparaisons entre l'Allemagne et la France par rapport aux politiques d'accueil des demandeur·euse·s d'asile, alors que la comparaison franco-allemande est traditionnellement privilégiée dans l'analyse de l'action publique⁸⁴. La thèse approfondit donc l'analyse du tournant local et complète ainsi les comparaisons transnationales⁸⁵. Comme nous l'expliquons dans la partie suivante, il s'agit par ailleurs de nuancer l'élaboration des politiques locales en analysant les interactions entre plusieurs facteurs⁸⁶. Nous poursuivons cette discussion sur le tournant local en présentant les principales hypothèses qui serviront l'analyse des politiques locales relatives à l'accueil et à l'intégration des personnes exilées dans la période plus récente de 2015 à 2020.

1.3. Variables de la gouvernance locale de l'accueil et de l'intégration

Les travaux sur les transformations des processus d'action publique et des approches analytiques que nous avons exposés dans la deuxième partie nous conduisent à discuter plusieurs variables de l'action publique locale : la répartition des compétences entre le niveau local et national et au sein des gouvernements locaux, les configurations partisanes et les

⁸¹ Hannes Schammann, *Der « local turn » in der Migrations- und Asylpolitik*, 2020, consulté en ligne le 6 octobre 2022 : <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz dossiers/kommunale-migrations-und-fluechtlingspolitik/322500/der-local-turn-in-der-migrations-und-asylpolitik/>.

⁸² L. Leneveler, « La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes », art cit.

⁸³ Voir par exemple le numéro de revue « Mayors and Migration Challenges in US and European Municipalities » n°3, vol. 10, *Territory, Politics, Governance*.

⁸⁴ Audran Aulanier et Anja Bartel, « Les demandeurs d'asile et les réfugiés en France et en Allemagne depuis 2015 », *Migrations Société*, 2022, vol. 34, n° 188, p. 25.

⁸⁵ Raffaele Bazurli, Tiziana Caponio et Els de Graauw, « Between a rock and a hard place: mayors, migration challenges and multilevel political dynamics », *Territory, Politics, Governance*, 2022, vol. 10, n° 3, p. 297-305.

⁸⁶ *Ibid.*

enjeux électoraux, et la position hiérarchique des gouvernements locaux. Dans cette thèse, nous interrogeons donc plusieurs facteurs qui déterminent les processus de mise à l'agenda et de prise de décision, l'objectif étant de saisir les interactions et les liens entre eux. Les hypothèses s'inspirent de travaux sur la gouvernance dans le sens où elles prennent en compte des processus multi-niveaux et des relations hiérarchiques (*top down*, verticales) et non-hiérarchiques (*bottom up*, horizontales). Contrairement à ce que laisse entendre la littérature sur les politiques publiques locales à destination des populations immigrées des années 2000, il apparaît que les processus de mise à l'agenda et de prise de décision ne diffèrent pas du niveau national dans le sens où ils sont également déterminés par des facteurs politiques.

1.3.1. Relations verticales entre plusieurs niveaux d'action publique et configurations institutionnelles

Dans la littérature, il est globalement admis que le système politique et la répartition de compétences entre plusieurs niveaux d'action publique (local, national, européen) déterminent les dispositifs d'accueil et d'intégration⁸⁷. Dans un système politique fédéral comme l'Allemagne, des responsables politiques de différents niveaux participent à l'accueil et à l'intégration. D'après Birgit Glorius et Simone Gasch, ces acteur·rice·s sont amené·e·s à s'engager dans de multiples coopérations dans une logique horizontale, mais les relations hiérarchiques ne sont pas moins importantes⁸⁸. Dans la Saxe, les responsables de cet État fédéré ont consulté les municipalités lors de la gestion de la « crise des réfugiés » de 2015, mais ils/elles ont pris les décisions finales⁸⁹. D'autres travaux insistent sur l'influence du système fédéral sur les politiques locales. Au sein de l'Allemagne, on peut distinguer différents types de municipalités (*kreisfreie Stadt*, *Landkreis*, *kreisangehörige Kommune*) qui n'ont pas le même niveau d'autonomie. Les municipalités qui bénéficient de la plus grande autonomie, notamment les plus grandes villes (*kreisfreie Städte*), ont le plus tendance à adopter des plans d'action en matière d'intégration⁹⁰.

L'Allemagne est par ailleurs décrite comme un « tapis de pièces » (« *Flickenteppich* »), en raison des politiques diverses des *Länder* et des communes⁹¹. Ces divergences résultent en

⁸⁷ T. Caponio et M. Jones-Correa, « Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective », art cit.

⁸⁸ Birgit Glorius et Simone Gasch, « The multilevel governance of asylum seekers' reception in Germany and the role of the local level: A local-to-local comparison » dans Tiziana Caponio et Irene Ponzio (dir.), *Coping with Migrants and Refugees*, Routledge, 2022, p. 120-149.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 130-131.

⁹⁰ H. Schammann et al., « Defining and transforming local migration policies », art cit.

⁹¹ Hannes Schammann, « Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2015, vol. 65, n° 25, p. 26-31.

effet du système politique fédéral et du pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités locales allemandes⁹². Les textes législatifs, notamment la loi relative aux prestations des demandeur·euse·s d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*) contiennent des termes juridiques qui sont imprécis et des dispositions qui laissent aux *Länder* et aux communes la possibilité de définir l'étendu des dispositifs d'accueil ou de choisir entre différents dispositifs⁹³. Le pouvoir discrétionnaire des autorités locales tel qu'il est prévu dans la politique nationale contribue donc à la diversité des politiques locales au sein du pays. D'après Hannes Schammann, la loi relative aux prestations des demandeur·euse·s d'asile n'est pas interprétée de la même façon par les autorités des *Länder* et des municipalités. Pour les unes, la loi représente un instrument de gestion des flux migratoires car elle offre des prestations sociales limitées aux demandeur·euse·s d'asile et limite le nombre d'arrivées ; pour d'autres, elle assure des conditions d'accueil minimales et relève de l'aide sociale⁹⁴. Cette analyse insiste sur l'influence du système fédéral sur les politiques locales. En revanche, si on peut comprendre que la mise en œuvre d'une loi fédérale dépend d'interprétations de la part d'acteur·rice·s du niveau local, les causes de ces différentes interprétations ne sont pas tout à fait claires.

Dans des pays qui ont des systèmes politiques centralisés ou décentralisés, les travaux insistent sur le rôle important de l'État⁹⁵. Pourtant, les municipalités n'y sont pas non plus inactives en matière d'accueil et d'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Depuis 2015, plusieurs municipalités françaises interviennent auprès des personnes exilées lorsqu'elles considèrent que la politique nationale ne permet pas de répondre à des problèmes observés localement, c'est-à-dire en raison de « l'insuffisance de la politique nationale », notamment en termes d'hébergement et de mise à l'abri⁹⁶. Les villes françaises acquièrent donc une nouvelle « *compétence de fait* »⁹⁷. Aux Pays-Bas, les politiques locales d'intégration peuvent également être considérées comme des réponses aux limites des politiques

⁹² H. Schammann et B. Kühn, *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*, *op. cit.*

⁹³ Hannes Schammann, « Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende », *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2015, vol. 9, n° 3, p. 161-182.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Voir par exemple : Camille Gardesse et Christine Lelévrier, « Refugees and Asylum Seekers Dispersed in Non-Metropolitan French Cities: Do Housing Opportunities Mean Housing Access? », *Urban Planning*, 2020, vol. 5, n° 3, p. 138-149.

⁹⁶ L. Leneveler, « La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes », *art cit.*, p. 32.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 34.

nationales⁹⁸. Il paraît donc nécessaire de nuancer l'influence du cadre institutionnel, de la répartition des compétences et des relations verticales sur les processus d'action publique locaux. Il n'est pas tout à fait clair dans quelle mesure les compétences des municipalités françaises telles qu'elles sont énoncées dans la loi impactent leurs décisions relatives à l'accueil et à l'intégration des personnes exilées. Comme nous l'expliquons dans la partie suivante (1.3.2.), il est possible que l'influence de ces configurations institutionnelles dépende de dynamiques politiques et partisanes.

Enfin, alors que la répartition des compétences entre les niveaux local et national impacte le budget des municipalités, leurs ressources financières ne sont quasiment pas abordées dans la littérature sur le tournant local des politiques publiques à destination des populations réfugiées⁹⁹. En Allemagne, le budget ne permettrait pas à lui seul de comprendre l'élaboration des politiques locales¹⁰⁰. Comme nous l'expliquerons dans la partie dédiée à l'approche des courants multiples, la thèse approfondit donc l'analyse des conditions financières des solutions d'action publique.

Les travaux sur le tournant local depuis l'augmentation du nombre de demandes d'asile au sein de l'UE ne tiennent quasiment pas compte du fonctionnement interne des institutions politiques locales¹⁰¹. En Allemagne, les politiques d'accueil et d'intégration connaissent différentes configurations institutionnelles. Certaines villes privilégient des approches transversales qui impliquent de multiples services, et parfois le maire est responsable de la politique d'intégration¹⁰². En France, dans les villes de Villeurbanne, Nantes et Strasbourg, les dispositifs à destination des populations exilées s'alignent en partie sur la politique sociale, c'est-à-dire que les gouvernements locaux inscrivent ce public dans des programmes de lutte contre le sans-abrisme et la précarité et visant à répondre aux besoins fondamentaux¹⁰³. À Nantes, la répartition des missions relatives aux populations exilées au sein de l'administration dépend des compétences des services administratifs, mais aussi d'une stratégie politique. Les exilé·e·s sont inscrit·e·s dans la politique de lutte contre la grande

⁹⁸ B. Glorius et al., « Refugee Reception within a common European asylum system: looking at convergences and divergences through a local-to-local comparison », art cit, p. 27.

⁹⁹ Tiziana Caponio et Anthony Clément, *Immigration, international mobilization and local governance in post-industrial cities : Turin and Saint-Etienne compared*, European University Institute, 2020.

¹⁰⁰ H. Schammann et al., « Defining and transforming local migration policies », art cit, p. 2908.

¹⁰¹ R. Bazurli, T. Caponio et E. de Graauw, « Between a rock and a hard place », art cit, p. 298.

¹⁰² H. Schammann et al., *Zwei Welten?*, op. cit.

¹⁰³ Catherine Delcroix, Elise Pape et Anja Bartel, « Strasbourg : une politique municipale volontariste d'aide aux migrants. Le cas des "ménages à droits incomplets" », *Migrations Société*, 2021, vol. 185, n° 3, p. 81-98 ; Anouk Flamant, « Nantes, « ville accueillante » pour les populations exilées », *Migrations Société*, 2021, vol. 3, n° 185, p. 49-63 ; L. Leneveler, « La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes », art cit.

précarité afin « *d'invisibiliser une action municipale au profit des populations exilées* » et d'éviter des oppositions¹⁰⁴. Dans le cas du territoire ambertoise en Auvergne, les négociations entre les autorités nationales, locales et les associations au sujet de la création de dispositifs d'hébergement se déroulent dans des conditions favorables en raison des deux fonctions du maire, ce dernier étant à la fois élu et président d'une association gestionnaire de CADA¹⁰⁵. Ces travaux suggèrent que les politiques des villes sont sous l'influence des configurations institutionnelles. Dans le cas de Paris et de Berlin, il y a d'ailleurs un échelon supplémentaire à savoir celui des mairies d'arrondissement. Ces dernières seront donc pris en considération dans la thèse et nous nous intéressons à leurs relations avec les mairies centrales. L'analyse empirique interrogera donc les relations verticales entre les différents niveaux d'action publique et les configurations institutionnelles locales.

1.3.2. Pertinence de facteurs partisans et électoraux

La littérature sur le tournant local suggère que les villes agissent de manière « pragmatique » en élaborant des dispositifs d'accueil et d'intégration concrets à destination des personnes exilées en fonction d'enjeux qui se manifestent à l'échelle locale¹⁰⁶. Dans la mesure où les politiques locales dépendent d'enjeux structurels, l'hypothèse du « pragmatisme » des maires ne paraît pas complètement infondée : les municipalités allemandes perçoivent l'intégration comme un enjeu important en fonction du nombre d'habitant·e·s immigré·e·s¹⁰⁷. Les politiques locales visent à répondre à des enjeux locaux comme la diversité ou encore la baisse de la population locale¹⁰⁸. Ces considérations d'ordre structurel ne sont pas non plus insignifiantes en France : des maires accueillent plus favorablement des dispositifs d'hébergement pour demandeur·euse·s d'asile lorsqu'ils estiment que ceux-ci ont des effets positifs sur les enjeux locaux, tels que la baisse de la

¹⁰⁴ A. Flamant, « Nantes, « ville accueillante » pour les populations exilées », art cit, p. 60.

¹⁰⁵ Rafik Arfaoui, « Ce que le territoire fait à l'accueil, ce que l'accueil fait au territoire. Une géographie de l'asile dans le territoire ambertois », *Revue européenne des migrations internationales*, 2020, vol. 36, n° 2-3, p. 107-135.

¹⁰⁶ L. Leneveler, « La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes », art cit.

¹⁰⁷ Jutta Aumüller, Frank Gesemann et Roland Roth, *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland*, Berlin, Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2012 ; H. Schammann et al., « Defining and transforming local migration policies », art cit.

¹⁰⁸ Julia Martínez-Ariño et al., « Why do some cities adopt more diversity policies than others?: A study in France and Germany », *Comparative European Politics*, 2019, vol. 17, n° 5, p. 651-672 ; H. Schammann et al., « Defining and transforming local migration policies », art cit.

population et la réduction des services publics¹⁰⁹. En revanche, les travaux sur les conditions structurelles en Allemagne ne sont pas tout à fait unanimes. L'analyse des programmes d'intégration de 92 municipalités allemandes réalisée par Hannes Schammann et Petra Bendel suggère que la situation socio-économique locale ne constitue pas un facteur majeur de l'élaboration des politiques publiques, tout comme la localisation en zone rurale ou en zone urbaine¹¹⁰.

Cette hypothèse du pragmatisme des maires a d'ailleurs des limites dans la mesure où l'identification et la définition de problèmes ne représentent pas un processus objectif. Les enjeux qui sont retenus par les responsables politiques dépendent de leurs interprétations¹¹¹. Celles-ci sont influencées par de multiples facteurs comme les idées et les idéologies politiques¹¹². Dans ces conditions, on ne peut pas partir du principe que les processus d'action publique dépendent d'enjeux qui se manifestent objectivement à l'échelle locale. D'après les travaux de Maria Schiller, la dichotomie entre les politiques locales, qui seraient plus pragmatiques, et les politiques nationales, qui dépendraient plus de facteurs politiques, n'est pas non plus pertinente. Les politiques locales ne répondent pas seulement à des problèmes concrets, mais elles s'appuient également sur des paradigmes et des idées générales tout comme les politiques nationales¹¹³. Dans le contexte de l'augmentation du nombre de demandes d'asile, les travaux sur le tournant local soutiennent cette critique par rapport à l'hypothèse du pragmatisme des maires¹¹⁴. D'après Daniela Trucco, les politiques locales sont présentées comme étant pragmatiques et consensuelles mais elles répondent en fait à des conflits politiques¹¹⁵. Dans le même ordre d'idées, Miriam Haselbacher et Helena Segarra démontrent que les politiques locales dépendent de logiques électorales et répondent dans une moindre mesure aux intérêts des populations exilées¹¹⁶. Dans le cadre de la thèse, nous

¹⁰⁹ R. Arfaoui, « Ce que le territoire fait à l'accueil, ce que l'accueil fait au territoire. Une géographie de l'asile dans le territoire amertois », art cit ; William Berthomière et al., « L'accueil des exilés dans les espaces ruraux en France : orientations nationales et déclinaisons locales d'une politique de dispersion », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36-2, n°2-3, 2020, pp. 53-82.

¹¹⁰ H. Schammann et al., *Zwei Welten?*, op. cit.

¹¹¹ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harlow, Pearson Education Limited, 2014, p. 110.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Maria Schiller, « Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity », *Ethnic and Racial Studies*, 2015, vol. 38, n° 7, p. 1120-1136.

¹¹⁴ T. Caponio et A. Clément, *Immigration, international mobilization and local governance in post-industrial cities*, op. cit. ; T. Caponio, D. Donatiello et I. Ponzio, « Relational and reputational resources in the governance of top-down asylum seekers' reception in Italian rural areas », art cit.

¹¹⁵ Daniela Trucco, « Border town authorities and the multilevel politics of the 'transit migrant' emergency », *Territory, Politics, Governance*, 2022, vol. 10, n° 3, p. 465-484.

¹¹⁶ Miriam Haselbacher et Helena Segarra, « Politics of adjustment: rural mayors and the accommodation of refugees », *Territory, Politics, Governance*, 2022, vol. 10, n° 3, p. 346-365.

affirmons donc que les politiques locales ne diffèrent pas des politiques nationales en ce sens qu'elles sont toutes soumises à des logiques partisanes et électorales.

La sociologie de l'action publique locale permet d'appuyer cette hypothèse relative à l'influence des partis politiques et des enjeux électoraux sur les processus de prise de décision. En ce qui concerne le cas de la France, plusieurs travaux insistent sur l'impact de la variable partisane dans l'élaboration des politiques locales, par exemple dans le secteur de la sécurité : dans les villes de Lyon et de Strasbourg, la sécurité est traitée comme un enjeu administratif et non politique, en raison de luttes au sein et entre les partis politiques qui sont présents à l'échelle locale¹¹⁷. Alors que les politiques locales de sécurité sont construites comme des objets dépolitisés, elles sont bien le résultat d'enjeux partisans. La dépolitisation des politiques publiques, comprise comme la « *dénégation [...] de leur dimension politique* » est le fait de considérations et de stratégies politiques¹¹⁸. Les travaux sur la dépolitisation de l'action publique nous invitent donc à leur tour à prendre en considération la variable partisane sachant que des responsables politiques locaux tentent de manière stratégique de masquer ces enjeux politiques.

Outre-Rhin, Lars Holtkamp se sert de la thèse de la « démocratie de la concurrence » (*Konkurrenzdemokratie*) et de la « démocratie de la concorde » (*Konkordanzdemokratie*) dans le but de saisir la variable partisane dans les processus d'action publique à l'échelle locale¹¹⁹. « Démocratie de la concurrence » signifie que les décisions des acteur·rice·s politiques sont soumises aux logiques et aux luttes des partis politiques, tandis que « démocratie de la concorde » suggère que les responsables politiques ont plus tendance à accepter des compromis et à dépasser les divergences entre les partis politiques, entre la majorité et l'opposition des assemblées locales. Dans ce deuxième cas de figure (démocratie de la concorde), le rôle du/de la maire et des acteur·rice·s individuel·le·s est plus important que celui des organisations partisanes¹²⁰. Cette approche nous paraît pertinente dans la mesure où elle analyse les gouvernements locaux par le biais des comportements des agent·e·s et non au

¹¹⁷ Audrey Freyermuth, « Les conditions politiques d'une dépolitisation de l'action publique » dans *Confiner la démocratie*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 161-183.

¹¹⁸ Cécile Robert, « Penser la dépolitisation : ressources théoriques, enjeux définitionnels » dans Cécile Robert (dir.), *Confiner la démocratie : les dépolitisations de l'action publique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 18 ; Cécile Robert, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, 2001, vol. 15, n° 1, p. 61-75.

¹¹⁹ Lars Holtkamp, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 352 p.

¹²⁰ Lars Holtkamp, « Einleitung » dans *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie.*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, p. 9-49.

travers du cadre institutionnel formel¹²¹. Il ne s'agit pas d'interroger les règles des systèmes partisans locaux, mais de regarder de près les interactions entre les partis politiques et les comportements des acteur·rice·s. En Allemagne, l'hypothèse de la démocratie de la concurrence se voit plus souvent confirmée dans les municipalités de l'Ouest que dans celles de l'Est¹²². À l'ouest, les décisions des responsables politiques sont soumises aux relations conflictuelles entre les partis politiques, tandis qu'à l'est, ces derniers ont plutôt tendance à accepter des compromis et à dépasser des divergences entre leurs partis (démocratie de la concorde)¹²³. Il apparaît que les processus de prise de décision dépendent plus des logiques partisans dans les grandes villes que dans des plus petites villes¹²⁴.

La littérature sur les politiques publiques à destination des populations immigrées conforte également l'intérêt que nous portons à la variable partisane : en France, les villes « de gauche » auraient plus tendance à adopter des politiques publiques favorables aux populations immigrées que celles « de droite »¹²⁵. Les travaux de Romain Garbaye suggèrent que les partis politiques de gauche évitent d'inscrire des enjeux relatifs aux minorités ethniques à l'agenda politique afin d'empêcher des confrontations avec l'extrême droite (Front National)¹²⁶. Il nous invite donc à interroger les interactions entre les partis politiques de la majorité et leurs opposants. Comme ces travaux ne portent pas sur des métropoles, la thèse servira à les compléter et à nuancer l'influence des configurations partisans dans les capitales européennes.

De l'autre côté du Rhin, le poids de la variable partisane se voit confirmé au niveau des *Länder*. La participation de partis de gauche aux gouvernements contribue à l'adoption de politiques publiques favorables aux personnes immigrées, comme l'indiquent les analyses comparées de l'introduction de la carte électronique de santé pour demandeur·euse·s d'asile et des pratiques d'expulsion¹²⁷. Dans le cas des « politiques de la diversité », c'est-à-dire des

¹²¹ *Ibid.*, p. 12.

¹²² Thomas Bathge et al., « Zur anhaltenden Varianz kommunaler Entscheidungsstrukturen in Deutschland » dans *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016, p. 179-189.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Anouk Flamant, « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) », *Revue internationale de politique comparée*, 2017, vol. 24, n° 3, p. 257-292 ; Anouk Flamant, « The local turn in integration policies: why French cities differ », *Ethnic and Racial Studies*, 2020, vol. 43, n° 11, p. 1981-2000.

¹²⁶ Romain Garbaye, *Ethnic Minorities, Cities, and Institutions: A Comparison of the Modes of Management of Ethnic Diversity of a French and a British City*, European University Institute, 2000.

¹²⁷ Wolfgang Günther, Dennis Kurrek et Annette Elisabeth Töller, « Ein starker Fall für die Parteidifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern », *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2019, vol. 29, n° 3, p. 361-392 ; Felix Hörisch, « Asylpolitik im

dispositifs qui « reconnaissent l'hétérogénéité de la population », l'orientation partisane est plus décisive en France qu'en Allemagne¹²⁸. Cette revue de la littérature suggère donc que les configurations partisanses représentent un facteur important de l'élaboration des politiques municipales françaises, et dans une moindre mesure dans le cas de leurs homologues allemandes.

Plusieurs travaux attirent notre attention sur les effets des logiques partisanses entre différents niveaux de gouvernance. Les maires des grandes villes adopteraient des politiques publiques qui sont différentes des dispositifs nationaux lorsque leurs partis politiques sont dans l'opposition à l'échelle nationale¹²⁹. Leurs ressources politiques leur permettraient de s'opposer aux autorités nationales¹³⁰. Anouk Flamant démontre que des autorités locales françaises privilégient des politiques d'intégration leur permettant de se démarquer du gouvernement national lorsque ce dernier n'adhère pas à la même majorité politique¹³¹. Outre-Rhin, Hannes Schammann suggère que des divergences partisanses entre les municipalités et les gouvernements des *Länder* pourraient impacter la mise en œuvre de la loi relative aux prestations pour demandeur·euse·s d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*) qui relève de ces deux niveaux d'action publique¹³². Enfin, Daniela Trucco démontre que les autorités italiennes se servent de leurs relations avec le gouvernement central lorsque les acteur·rice·s de ces deux niveaux représentent les mêmes partis politiques afin d'influencer l'action publique nationale¹³³. Ces travaux suggèrent donc que les relations verticales entre le niveau local et national sont soumises à des logiques partisanses.

Les travaux que nous venons de citer insistent sur l'influence des configurations partisanses dans plusieurs secteurs d'action publique et des deux côtés du Rhin. En revanche, ils s'intéressent peu aux interactions entre la variable partisane et d'autres facteurs, comme le cadre institutionnel. La littérature ne nous permet pas de comprendre de manière nuancée les effets des configurations partisanses. Notre analyse complétera donc ces travaux en articulant

Bundesländervergleich - Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis », *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2018, vol. 12, n° 4, p. 783-803.

¹²⁸ J. Martínez-Ariño et al., « Why do some cities adopt more diversity policies than others? », art cit.

¹²⁹ Barbara Oomen et al., « Strategies of Divergence: Local Authorities, Law, and Discretionary Spaces in Migration Governance », *Journal of Refugee Studies*, 2021, vol. 34, n° 4, p. 10.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Anouk Flamant, *Droit de cité ! : construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Thèse de doctorat, Lyon 2, 2014, 651 p.

¹³² H. Schammann, « Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende », art cit, p. 178.

¹³³ D. Trucco, « Border town authorities and the multilevel politics of the 'transit migrant' emergency », art cit.

le cadre institutionnel, les configurations partisans et les enjeux électoraux, et les interactions entre les acteur·rice·s politiques et le champ associatif.

1.3.3. Relations horizontales et le rôle important des gouvernements locaux

La notion de gouvernance que nous avons évoquée plus haut met l'accent sur les relations horizontales et les interactions entre les multiples acteur·rice·s de l'échelle locale. Dans ce contexte, les travaux sur le tournant local interrogent notamment le rôle des responsables politiques des villes. D'après Raffaele Bazurli, Tiziana Caponio et Els de Graauw, ils ne tiennent pas suffisamment compte des interventions des maires¹³⁴. Ces derniers se situent au carrefour des relations verticales entre les autorités locales, nationales et européennes, et des relations horizontales entre les responsables politiques locaux et le secteur associatif¹³⁵. Les maires de villes moyennes et de zones rurales italiennes sont en mesure de s'appuyer sur leurs relations avec des organisations locales, de mobiliser leurs ressources relationnelles et leur réputation afin de négocier la création de dispositifs d'accueil avec les représentant·e·s de l'État¹³⁶. Ainsi, la position institutionnelle des maires ne détermine pas nécessairement leur rôle dans la gouvernance de l'accueil des personnes exilées¹³⁷, mais plutôt leurs capacités relationnelles et caractéristiques personnelles¹³⁸. Aux États-Unis, les maires des villes sanctuaires (« sanctuary cities ») ajustent les processus de coopération et de prise de décision au niveau local en fonction de la politique nationale : lorsqu'ils craignent des attaques de la part de l'État fédéral, les responsables politiques locaux s'appuient moins sur des échanges horizontaux avec le champ associatif et décident plus de manière autoritaire afin de protéger la communauté locale¹³⁹. La thèse permettra de compléter ces travaux en analysant les contributions des maires des grandes villes européennes, et leurs interactions avec les autorités nationales et le champ associatif local.

La notion de gouvernance renvoie aussi aux transformations de la frontière entre la sphère publique et privée. Elle nous amène donc à interroger les liens entre les autorités locales et des représentant·e·s d'intérêt dans l'objectif de saisir les processus d'action publique. Les « représentant·e·s d'intérêt », « groupes d'intérêt » ou encore « groupes de

¹³⁴ R. Bazurli, T. Caponio et E. de Graauw, « Between a rock and a hard place », art cit.

¹³⁵ M. Haselbacher et H. Segarra, « Politics of adjustment », art cit.

¹³⁶ T. Caponio, D. Donatiello et I. Ponzio, « Relational and reputational resources in the governance of top-down asylum seekers' reception in Italian rural areas », art cit.

¹³⁷ R. Bazurli, T. Caponio et E. de Graauw, « Between a rock and a hard place », art cit, p. 300.

¹³⁸ T. Caponio, D. Donatiello et I. Ponzio, « Relational and reputational resources in the governance of top-down asylum seekers' reception in Italian rural areas », art cit.

¹³⁹ Els de Graauw, « Mayoral leadership, immigrant sanctuary, and multilevel policy dynamics in San Francisco », *Territory, Politics, Governance*, 4 mai 2022, vol. 10, n° 3, p. 389-406.

pression » sont ici compris comme « *une entité qui cherche à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public* »¹⁴⁰. Le choix de cette définition à minima empruntée à Emilio Grossman et Sabine Saurugger s'appuie sur trois points. Premièrement, la définition permet d'appréhender des groupes d'intérêt qui adoptent des formes d'organisation multiples. Contrairement à d'autres définitions, elle privilégie le terme d'« entité » à celui de « groupe ». Alors que le premier terme comprend des types de regroupements d'individus souples et avec ou sans statut juridique, le deuxième renvoie exclusivement à « *une forme d'organisation juridique particulière* » notamment au syndicat et à l'association¹⁴¹. Cette définition permet de prendre en considération des groupes d'intérêt qui n'adoptent pas de forme organisationnelle ou juridique particulière, notamment les collectifs d'habitant·e·s. Deuxièmement, cette conception rappelle que tous les groupes d'intérêt ne cherchent pas exclusivement à influencer l'action publique, certains ayant pour objectif d'influencer l'opinion publique¹⁴². Troisièmement, elle permet de prendre des distances avec des définitions dites négatives, qui différencient les groupes de pression des partis politiques. Contrairement aux partis, les groupes d'intérêt ne chercheraient pas à accéder au pouvoir politique¹⁴³. Or, comme l'explique Michel Offerlé, certains groupes de pression sont susceptibles de « *se transformer en organisation de conquête de pouvoir* »¹⁴⁴. « *Cette coupure [entre partis et groupes d'intérêt] n'est jamais fixée une fois pour toutes* »¹⁴⁵. Les relations entre les acteur·rice·s politiques et les groupes d'intérêt sont plus complexes que ne le laissent entendre ces définitions dites négatives. Le terme de représentant·e·s d'intérêt se rapporte ici principalement aux associations et aux collectifs d'habitant·e·s qui participent à l'accueil et à l'intégration dans le cadre de la délégation de services publics ou à leur propre initiative et qui défendent les droits des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s.

Dans la littérature francophone, le concept de « projet de ville » met en évidence la co-construction de dispositifs d'action publique par les acteur·rice·s de la sphère publique et privée¹⁴⁶. Les projets sont des dispositifs limités dans le temps et réalisés en coopération avec de nombreux autres agent·e·s des territoires. Ils permettent aux leaders politiques locaux de

¹⁴⁰ Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 12-13.

¹⁴¹ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 25.

¹⁴² E. Grossman et S. Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, op. cit., p. 9.

¹⁴³ M. Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit., p. 21-23.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 22.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

réunir des acteur·rice·s et des ressources autour de visions spécifiques de la ville et des enjeux publics. Ils sont porteurs de représentations auxquelles adhèrent les différentes parties prenantes. Dans un contexte de fragmentation et de complexification des sociétés urbaines, induit par l'évolution des populations locales et des groupes sociaux, par les phénomènes migratoires et par la diminution de la participation politique, il paraît difficile pour les élu·e·s locaux d'identifier et d'organiser leurs soutiens politiques et de s'appuyer sur des clientèles¹⁴⁷. Les organisations traditionnelles comme les partis politiques et les syndicats seraient de moins en moins en mesure d'appuyer ces activités politiques. Les projets représentent alors des instruments d'action publique permettant d'organiser des réseaux et de construire du consensus à l'échelle des villes. Comme l'exprime Gilles Pinson : « [...] *dégager une capacité d'action passe par la mobilisation d'une pluralité d'acteurs et l'articulation des ressources dont ils sont porteurs sur des phases relativement longues* »¹⁴⁸. Les projets tiennent donc compte des politiques participatives qui valorisent l'implication de représentant·e·s d'intérêt et/ou de la population locale.

La sociologie de l'action publique locale témoigne en effet de l'intérêt accru des élu·e·s des deux côtés du Rhin pour les dispositifs de concertation et de participation, à l'instar des budgets participatifs et des conseils de quartier¹⁴⁹. Les maires et les élu·e·s affichent ainsi leur volonté d'impliquer la population locale aux processus de prise de décision. Ces dispositifs suggèrent que l'action publique locale dépend principalement de relations et d'interactions horizontales non-hiérarchiques entre les acteur·rice·s de la sphère publique et privée. Pourtant, l'influence des représentant·e·s d'intérêt et des habitant·e·s sur les processus de prise de décision est loin d'être évidente. En Allemagne, comme l'explique Martina Neunecker, la consultation de la population au sujet du budget des municipalités a très peu impacté les décisions budgétaires des élu·e·s¹⁵⁰. Dans le contexte français, il arrive que des élu·e·s tentent de restreindre l'implication réelle de la population dans des processus d'élaboration de l'action publique malgré des discours valorisant l'approche participative¹⁵¹.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 359-360.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 27.

¹⁴⁹ Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, 316 p.

¹⁵⁰ Martina Neunecker, « Wie wirkt sich Bürgerbeteiligung auf die Entscheidungen von Stadt- und Gemeinderäten aus? » dans *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016, p. 199-217.

¹⁵¹ Julien Talpin, « Silent Suppression: How Local Politicians Stifle Collective Action in Working-Class Neighborhoods », *Metropolitiques*, 2018, consulté en ligne le 13 décembre 2021 : <https://metropolitiques.eu/Une-repression-a-bas-bruit-Comment-les-elus-etouffent-les-mobilisations-dans.html>.

Dans le secteur des politiques d'intégration, la démarche participative se matérialise dans les conseils d'habitant·e·s immigré·e·s. Par l'instauration de conseils consultatifs, les gouvernements locaux affichent leur volonté de favoriser la participation des personnes d'origine étrangère dans les processus d'action publique. Cette mesure vise parfois à contrebalancer l'absence du droit de vote des habitant·e·s originaires de pays tiers¹⁵². En Allemagne, ces conseils, dont les membres connaissent les conditions de vie et les intérêts des populations immigrées, servent de relais entre ces dernières et les habitant·e·s de longue date¹⁵³. Comme l'explique Alexandra Neumann, nous disposons pourtant de peu d'analyses sur l'influence de ces conseils sur les processus d'action publique à l'échelle locale¹⁵⁴.

Dans le contexte de la « crise des réfugiés » de 2015, l'Allemagne a connu une hausse majeure de la mobilisation de sa population en faveur de l'accueil des personnes exilées. Les citoyen·ne·s se sont engagé·e·s principalement en tant que bénévoles en soutenant directement les personnes nouvellement arrivées, par exemple en proposant des cours de langue et en les accompagnant dans leurs démarches administratives, et en coordonnant les activités d'aide et de soutien¹⁵⁵. Ces bénévoles étaient en grande partie politisés¹⁵⁶. Leur mobilisation massive a été favorable aux discours publics sur l'accueil des réfugié·e·s, symbolisés par l'expression de la « culture de bienvenue » (*Willkommenskultur*)¹⁵⁷. À l'échelle locale, cet engagement de la population est reconnu comme un facteur important de l'intégration¹⁵⁸. Les bénévoles contribuent à créer des liens entre les personnes réfugiées, la population et les représentant·e·s des gouvernements locaux¹⁵⁹. Dans ce contexte, on peut s'attendre à ce que la mobilisation d'ampleur de 2015 ait impacté les processus d'élaboration des politiques locales. Pourtant, nous manquons de connaissances sur cet aspect, la mobilisation ayant été principalement analysée par le prisme de la sociologie de l'action

¹⁵² Anouk Flamant, « Donner la parole aux étrangers ? De la création d'une participation politique à l'usage ethnicisé de la catégorie d'« étranger » par les municipalités », *Participations*, 2016, vol. 14, n° 1, p. 237-264 ; Miguel Vicente, « Die Arbeit der Integrationsbeiräte in Deutschland », *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 2011, vol. 24, n° 2, p. 38-43.

¹⁵³ M. Vicente, « Die Arbeit der Integrationsbeiräte in Deutschland », art cit, p. 42.

¹⁵⁴ Alexandra Neumann, « Kommunale Beiräte für Migration und Integration: Migrantische Mitgestaltung der Lokalpolitik am Beispiel des Leipziger Migrantenbeirates » dans Björn Egner et Detlef Sack (dir.), *Neue Koalitionen - alte Probleme*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2020, p. 200.

¹⁵⁵ Serhat Karakayali et Olaf J. Kleist, *Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. 2. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015*, Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, 2016.

¹⁵⁶ *Ibid.* ; Larissa Fleischmann et Elias Steinhilper, « The Myth of Apolitical Volunteering for Refugees: German Welcome Culture and a New Dispositive of Helping », *Social Inclusion*, 2017, vol. 5, n° 3, p. 17-27.

¹⁵⁷ L. Fleischmann et E. Steinhilper, « The Myth of Apolitical Volunteering for Refugees », art cit.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Sophie Hinger et Philipp Schäfer, « Making a difference - The accommodation of refugees in Leipzig and Osnabrück », *Erkundung*, 2019, vol. 73, n° 1, p. 63-76.

collective et non par celui de l'action publique locale¹⁶⁰. D'après Birgit Glorius et Simone Gasch¹⁶¹, les coopérations horizontales entre les domaines public et privé ont gagné en importance dans les villes de Chemnitz et d'Aix-la-Chapelle dans le contexte de la « crise des réfugiés », mais les relations hiérarchiques entre les acteur·rice·s ont persisté et impacté les prises de décision¹⁶². Par exemple, le maire de Chemnitz a invité plusieurs interlocuteur·rice·s qui participaient à l'accueil des personnes exilées à des réunions hebdomadaires, mais il lui revenait de prendre les décisions dans le cas où ces acteur·rice·s n'étaient pas d'accord¹⁶³. L'Allemagne ayant connu également des mouvements d'ampleur contre l'accueil des réfugié·e·s, réunissant des adhérents du populisme de droite et des représentant·e·s de l'extrême droite, il n'est pas clair dans quelle mesure ceux-ci ont influencé les décisions des élu·e·s¹⁶⁴. À Leipzig, les manifestations d'extrême droite ont incité des bénévoles à s'impliquer dans l'accueil des réfugié·e·s, ce qui amène à douter qu'elles aient induit des politiques locales non-accueillantes¹⁶⁵.

En France, les travaux relatifs à l'influence des associations paraissent plus importants. Dans la lignée des travaux sur la gouvernance, Romain Garbaye s'interroge sur les relations entre les associations qui représentant des habitant·e·s issu·e·s de l'immigration et les municipalités de Lille et de Roubaix. À Lille, ces associations se trouvent dans une position de « subordination au pouvoir local »¹⁶⁶ : alors que certaines sont très critiques à l'égard de la politique municipale, elles acceptent des subventions et entretiennent des relations clientélistes avec la ville et n'ont que peu d'influence sur la vie politique¹⁶⁷. Selon les travaux d'Anouk Flamant, le constat est similaire pour les conseils de résidants étrangers : dans les

¹⁶⁰ Ulrike Hamann et al., *Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen*, Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Bertelsmann Stiftung, 2016 ; H. Schammann et al., « Defining and transforming local migration policies », art cit.

¹⁶¹ B. Glorius et S. Gasch, « The multilevel governance of asylum seekers' reception in Germany and the role of the local level », art cit.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*, p. 142-143.

¹⁶⁴ Hans Vorländer, Maik Herold et Steven Schäller, « Entfremdung, Empörung, Ethnozentrismus. Was PEGIDA über den sich formierenden Rechtspopulismus verrät » dans Dirk Jörke et Oliver Nachtwey (dir.), *Das Volk gegen die (liberale) Demokratie*, Baden-Baden, Nomos, 2017, p. 138-159.

¹⁶⁵ S. Hinger et P. Schäfer, « Making a difference - The accommodation of refugees in Leipzig and Osnabrück », art cit, p. 69.

¹⁶⁶ Romain Garbaye, *8 : Gouvernance urbaine, minorités ethniques et identités locales à Birmingham, Lille et Roubaix*, dans Lionel Arnaud (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, Paris, La Découverte, 2005, p. 173.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 173-174.

villes de Strasbourg et de Nantes, ces instances de consultation se trouvent dans une position de subordination face aux élu·e·s¹⁶⁸.

D'après Aude-Claire Fourot, les processus de concertation représentent des instruments d'action publique qui servent la mise en œuvre de dispositifs¹⁶⁹. Dans la lignée des travaux de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès¹⁷⁰, les instruments ne sont pas saisis comme des outils techniques et neutres, mais comme des porteurs de représentations, et leurs effets sont en partie indépendants des objectifs affichés par les responsables politiques¹⁷¹. Dans le cas de la création d'une nouvelle mosquée à Créteil, la démarche de concertation qui associe la population locale à la prise de décision a permis de légitimer ce projet initié par la mairie. La municipalité pouvait faire valoir que les habitant·e·s avaient eu l'occasion de se prononcer sur le projet, qu'ils/elles soient pour ou contre. Les opposants au projet ont été ainsi contournés par le processus de concertation « *en mettant l'accent sur la méthode (la concertation [...]) plus que sur les buts (la construction de la mosquée en tant que telle)* »¹⁷². En même temps, la concertation a permis de sélectionner et de légitimer des représentations spécifiques de l'islam, qui sont incarnées par cette nouvelle mosquée : « *À l'instar de l'architecture moderne ou du minaret dont la hauteur est limitée, l'islam de Créteil est représenté comme étant modéré et sous contrôle de la municipalité et de l'État* »¹⁷³. Aude-Claire Fourot en conclut que la concertation constitue un instrument d'action publique dans le sens où elle vise à légitimer un projet municipal. Cette analyse suggère que les autorités locales conservent une position dominante et que les relations hiérarchiques entre les autorités locales et les acteur·rice·s de la sphère privée perdurent. Comme le sous-entend la notion de « l'élue animateur », les responsables politiques locaux organisent la participation de multiples acteur·rice·s et encouragent la concertation et la coopération tout en conservant une position importante dans les processus d'action publique¹⁷⁴. Alors que les travaux sur la gouvernance

¹⁶⁸ A. Flamant, « Donner la parole aux étrangers ? », art cit, p. 243.

¹⁶⁹ Aude-Claire Fourot, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam. Le cas de la mosquée de Créteil », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 3, p. 81-102.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, 2007, vol. 20, n° 1, p. 1-21 ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », art cit.

¹⁷² A.-C. Fourot, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam », art cit, p. 94.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 99.

¹⁷⁴ Sébastien Ségas, « L'élue animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local » dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale*, Paris, L'Extensio, 2013, p. 223-246.

insistent sur les relations horizontales entre les responsables politiques et des acteur·rice·s de la sphère privée, il semble que les relations hiérarchiques perdurent.

L'hypothèse du rôle important des gouvernements locaux amène à penser que l'influence des représentant·e·s d'intérêt sur les processus d'action publique est limitée. Dans le domaine des politiques d'accueil et d'intégration, le poids du secteur associatif dépend vraisemblablement de ses configurations et de ses ressources internes. L'analyse comparée des politiques d'intégration d'Amsterdam, de Berlin, de New York et de San Francisco entre les années 1970 et 2000 montre que celles-ci dépendent des capacités d'action des organisations d'habitant·e·s d'origine immigrée¹⁷⁵. À Berlin, des tensions entre des représentant·e·s des résident·e·s turques faisaient obstacle à leurs capacités à défendre leurs intérêts auprès des autorités¹⁷⁶. Les travaux d'Anouk Flamant vont dans le même sens¹⁷⁷. Par exemple, dans la ville de Lyon, l'absence d'unité et des conflits entre des associations perturbent leur intervention auprès des autorités locales¹⁷⁸. Quelques travaux s'intéressent aux sources de financement des associations. En France, l'État délègue la gestion de dispositifs d'hébergement à des associations qui défendent les droits des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s, à l'exemple de France Terre d'Asile. Ces associations sont alors dépendantes des financements étatiques et leurs capacités d'influence à l'égard des politiques nationales paraissent limitées¹⁷⁹. Dans sa thèse sur la mobilisation politique dans des quartiers populaires de Lille et de Berlin, Thomas Chevallier révèle l'autonomie limitée et la subordination des associations aux institutions locales en raison de leur dépendance financière¹⁸⁰. Il est possible que les relations de dépendance soient les mêmes au niveau national et au niveau local. Le concept des usages paraît d'ailleurs ici pertinent dans la mesure où il permet d'analyser la manière dont les associations se servent des financements de l'Union européenne¹⁸¹. D'après Romain Garbaye, les ressources de l'UE permettent de renforcer leur influence à l'échelle locale¹⁸². Enfin, l'étude empirique d'un conseil de migrants à Leipzig suggère que l'influence réelle de cette instance sur les politiques locales dépend de ses relations avec l'administration

¹⁷⁵ E. de Graauw et F. Vermeulen, « Cities and the politics of immigrant integration », art cit.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 994-995.

¹⁷⁷ A. Flamant, « The local turn in integration policies », art cit.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Jérôme Valluy, « L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés », *Recueil Alexandries*, 2007.

¹⁸⁰ Thomas Chevallier, *Résister à la politique : Participation associative et rapport au politique dans les quartiers populaires en France et en Allemagne*, Université de Lille, 2020.

¹⁸¹ S. Jacquot et C. Woll (dir.), *Les usages de l'Europe - Acteurs et transformations européennes*, op. cit.

¹⁸² R. Garbaye, *8 : Gouvernance urbaine, minorité ethniques et identités locales à Birmingham, Lille et Roubaix*, op. cit.

locale et de l'attitude des élu·e·s à son égard¹⁸³. Si ces dernier·ère·s le reconnaissent comme un acteur clé de la politique locale, il paraît probable qu'il ait de l'influence¹⁸⁴. Comme l'entend la sociologie des mouvements sociaux, l'influence des associations dépendrait donc de leur reconnaissance de la part des autorités locales.

La démarche comparative de la thèse permettra d'expliquer dans quelle mesure ces hypothèses relatives au cadre institutionnel, aux facteurs partisans et électoraux et aux relations entre les gouvernements locaux et le secteur associatif sont pertinentes pour comprendre l'élaboration des politiques d'accueil et d'intégration dans les deux capitales européennes. La comparaison transnationale sert à mettre en évidence les convergences et les divergences entre les processus d'action publique des deux côtés du Rhin. Dans la partie suivante, nous démontrons l'intérêt de l'approche des courants multiples pour l'analyse de ces différents facteurs de l'action publique locale. Cette approche sert d'outil heuristique et représente le cadre général de l'analyse.

1.4. L'approche des courants multiples

Cette partie est dédiée à la présentation de l'outil heuristique *Multiple-Streams-Approach (MSA)*¹⁸⁵ ou, en français l'approche des courants multiples, qui guide l'analyse et la comparaison des politiques publiques locales, ainsi que l'écriture et la présentation des résultats. Dans la lignée de cette approche¹⁸⁶, les processus d'action publique sont appréhendés ici en trois courants (*streams*) distincts, considérant qu'il est probable qu'une nouvelle politique publique soit adoptée dans le cas où des entrepreneur·euse·s politiques saisissent une fenêtre d'opportunité et lient les trois courants entre eux. *MSA* énonce des facteurs de probabilité des processus d'action publique, et part du principe que l'élaboration des politiques publiques dépend du contexte politique, de l'enchaînement aléatoire d'événements et du comportement des individus. Comme nous l'expliquons dans la présente partie, l'approche est retenue dans la thèse car elle permet d'analyser les acteur·rice·s à plusieurs niveaux d'action publique ainsi que la temporalité des processus de mise à l'agenda et de prise de décision. L'intérêt porté à *MSA* est aussi justifié en ce sens qu'elle est l'objet de réflexions et de travaux critiques d'une communauté de recherche très active. De nombreux

¹⁸³ A. Neumann, « Kommunale Beiräte für Migration und Integration: Migrantische Mitgestaltung der Lokalpolitik am Beispiel des Leipziger Migrantenbeirates », art cit.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit.

¹⁸⁶ Nikolaos Zahariadis, « The Multiple Streams Framework » dans *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 2007, p. 65.

politistes travaillent aujourd'hui avec *MSA* et tentent de la développer. Depuis 2005, le nombre de références au livre *Agendas, Alternatives, and Public Policies* de John W. Kingdon a considérablement augmenté¹⁸⁷. Entre 2000 et 2013, 331 articles publiés dans des revues à comité de lecture ont cité les travaux de John W. Kingdon ou les contributions fondamentales de Nikolaos Zahariadis et ont appliqué *MSA*¹⁸⁸. L'approche a fait l'objet de plusieurs éditions thématiques dans le *European Journal of Political Research* (vol. 54, n°3, 2015), *Policy Studies Journal* (vol. 44, n°1, 2016), *Policy Sciences* (vol. 49, n°1, 2016) et dans le *Journal of Comparative Policy Analysis* (vol. 18, n°3, 2016). À l'échelle internationale, *MSA* a été mise à l'ordre du jour d'importants événements scientifiques, tels que la réunion annuelle de l'Association américaine de science politique en 2013, et dans la même année, les *Joint Sessions of Workshops* du *European Consortium for Political Research (ECPR)*, la conférence de l'association internationale de l'action publique en 2015¹⁸⁹ ou encore lors de la conférence générale d'*ECPR* en août 2020¹⁹⁰. Quant à la recherche en France, la tenue d'un panel intitulé « Kingdon 30 ans après. Un état des lieux de la théorie des courants multiples » lors du congrès de l'Association Française de Science Politique de 2019 témoigne de l'attention que les politistes portent aujourd'hui à cet outil heuristique¹⁹¹. Enfin, *MSA* est présentée et discutée dans des manuels et dictionnaires importants de l'analyse de l'action publique en langue allemande, anglaise et française, ce qui atteste de son ancrage dans la discipline¹⁹².

Afin de présenter l'approche des courants multiples, la partie est divisée en deux grandes sous-parties. La première interroge l'adaptation de *MSA* à l'analyse et à la comparaison des politiques publiques à l'échelle locale. L'approche, qui s'inspire largement du modèle de la poubelle, a été initialement conçue pour l'analyse des dynamiques de mise à

¹⁸⁷ Reimut Zohlnhöfer, Nicole Herweg et Friedbert Rüb, « Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction », *European Journal of Political Research*, 2015, vol. 54, n° 3, p. 413.

¹⁸⁸ Michael D. Jones et al., « A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review », *Policy Studies Journal*, 2016, vol. 44, n° 1, p. 16-17.

¹⁸⁹ R. Zohlnhöfer, N. Herweg et F. Rüb, « Theoretically refining the multiple streams framework », art cit, p. 413.

¹⁹⁰ Panel : « Political Institutions and the Multiple Streams Framework », consulté en ligne le 23 avril 2020 : <https://ecpr.eu/Events/SectionDetails.aspx?SectionID=922&EventID=132>.

¹⁹¹ Informations disponibles en ligne sur le site de l'AFSP, consulté le 30 juin 2019 : <https://www.afsp.info/congres/congres-2019/sections-thematiques/st-84/>.

¹⁹² Pauline Ravinet, « Fenêtre d'opportunité », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 274-82 ; Nikolaos Zahariadis, « Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making », dans Guy B. Peters et Philippe Zittoun (dir.), *Contemporary Approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*, London : Palgrave Macmillan, 2016, pp. 155-74 ; Friedbert W. Rüb. « Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik », dans Klaus Schubert et Nils C. Bandelow (dir.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Munich : Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2014, p. 373-407.

l'agenda dans le cadre du système politique états-unien. Nous répondons d'ailleurs aux critiques qui ont été formulées au sujet de *MSA* en prenant en considération les institutions formelles et informelles dans les trois courants. La deuxième sous-partie donne lieu à une présentation détaillée des trois courants de *MSA*, des concepts de fenêtre d'opportunité politique et d'entrepreneur·euse·s politiques et ainsi de la logique de connexion des trois courants conduisant à l'adoption d'une nouvelle politique publique.

1.4.1. Adaptation à l'échelle locale

L'approche des courants multiples a été initialement conçue afin d'analyser les processus de mise à l'agenda au niveau national. Depuis, peu de travaux l'ont adaptée à l'analyse des processus d'action publique à l'échelle locale¹⁹³, se concentrant davantage sur l'échelle nationale et, dans une moindre mesure, sur les niveaux européen et international¹⁹⁴. Les travaux mobilisant *MSA* couvrent de nombreux secteurs d'action publique, comme les politiques de privatisation¹⁹⁵, la politique étrangère¹⁹⁶, les politiques économiques¹⁹⁷, les politiques environnementales, les politiques énergétiques¹⁹⁸, les politiques du livre¹⁹⁹, ou encore les politiques de l'emploi²⁰⁰. Les politiques d'accueil et d'intégration ont encore été très peu analysées en se basant sur l'approche des courants multiples²⁰¹. Par ailleurs, peu de travaux l'appliquent dans son intégralité et préfèrent se focaliser sur l'un des éléments de l'approche, notamment sur le concept de la fenêtre d'opportunité politique²⁰². La thèse apporte donc trois contributions au développement de *MSA*. Premièrement, cette approche est ici

¹⁹³ Valéry Ridde, « Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach », *Public Administration*, 2009, vol. 87, n° 4, p. 938-954 ; Julie Vaslin, *Esthétique propre. La mise en administration des graffitis à Paris de 1977 à 2017*, Université Lyon 2 Lumière, Sciences po Lyon, 2017.

¹⁹⁴ R. Zohlnhöfer, N. Herweg et F. Rüb, « Theoretically refining the multiple streams framework », art cit, p. 414.

¹⁹⁵ Nikolaos Zahariadis, « To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France », *Journal of Public Policy*, 1992, vol. 12, n° 4, p. 355-376.

¹⁹⁶ Nikolaos Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, Washington, Georgetown University Press, 2003, x-198 p.

¹⁹⁷ Sabine Saurugger et Fabien Terpan, « Do crises lead to policy change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments », *Policy Sciences*, 2016, vol. 49, n° 1, p. 35-53.

¹⁹⁸ Nicole Herweg, « Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation », *Policy Sciences*, 2016, vol. 49, n° 1, p. 13-33.

¹⁹⁹ Yves Surel, *L'État et le livre - Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997, 362 p.

²⁰⁰ Reimut Zohlnhöfer, « Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach », *Policy Studies Journal*, 2016, vol. 44, n° 1, p. 83-107.

²⁰¹ Petra Bendel, « Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union: Widersprüchliche Trends und ihre Hintergründe » dans Sigrid Baringhorst, Uwe Hunger et Karen Schönwälder (dir.), *Politische Steuerung von Integrationsprozessen: Intentionen und Wirkungen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 95-120.

²⁰² R. Zohlnhöfer, N. Herweg et F. Rüb, « Theoretically refining the multiple streams framework », art cit, p. 413.

adoptée dans son intégralité. Tous les principaux concepts (fenêtre d'opportunité, entrepreneur·euse·s politique, communauté de spécialistes) sont mobilisés dans la thèse. Deuxièmement, contrairement aux travaux que nous venons de citer, la thèse s'appuie sur *MSA* afin d'expliquer les processus de mise à l'agenda et de prise de décision au sein des villes. Troisièmement, comme nous proposons l'analyse des politiques d'accueil et d'intégration de demandeur·euse·s d'asile et de réfugié·e·s, ce travail doctoral permet d'étoffer les politiques sectorielles qui ont été analysées jusqu'à présent en se servant de *MSA*.

1.4.1.1. Fondement de l'approche

MSA a été initialement développée par le politiste américain John W. Kingdon dans l'ouvrage intitulé *Agendas, Alternatives and Public Policies* publié en 1984. Cette thèse s'appuie sur l'édition qui a été mise à jour et publiée en 2014²⁰³. Celle-ci contient de nouvelles études de cas qui ont permis à John W. Kingdon d'appliquer l'approche dans d'autres secteurs d'action publique et dans un contexte plus récent. Dans son ouvrage, le politiste américain s'interroge sur les processus de mise à l'agenda dans le système politico-institutionnel américain. John W. Kingdon s'est appuyé sur plusieurs études de cas : les politiques publiques dans le domaine de la santé et des transports au niveau du gouvernement fédéral à la fin des années 1970. Parmi les sources, nous trouvons des entretiens menés avec des acteur·rice·s participant de près ou de loin aux processus de mise à l'agenda ainsi que des publications gouvernementales et des travaux académiques. Le politiste américain a mené des enquêtes par entretiens à quatre reprises (1976, 1977, 1978, 1979) rendant possible une analyse longitudinale.

Afin de comprendre les présupposés de *MSA* et de la distinguer d'autres approches, il est nécessaire d'évoquer ses origines. L'approche des courants multiples s'inspire du *garbage can model*²⁰⁴. Ce modèle de la poubelle – comme il est appelé en français – est dédié à l'analyse décisionnelle et repose sur le concept de l'anarchie organisée (*organized anarchy*)²⁰⁵. Ce dernier désigne des organisations et des situations de décision ayant trois caractéristiques fondamentales. La première, appelée *problematic preferences*, indique que les préférences des responsables politiques ne sont pas toujours clairement identifiables. Par conséquent, il est difficile d'établir un lien entre les décisions qui sont prises et les préférences

²⁰³ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*

²⁰⁴ Michael D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choices », *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, n° 1, p. 1-25 ; J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*, p. 84-89.

²⁰⁵ M.D. Cohen, J.G. March et J.P. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choices », *art cit*, p. 1.

des individus²⁰⁶. La deuxième caractéristique, *unclear technology*, signifie que les membres d'une organisation ne comprennent pas son fonctionnement²⁰⁷. Par exemple, cela peut impliquer que des agents d'une institution publique ne connaissent pas les responsabilités de leurs collègues. Enfin, la troisième caractéristique, appelée *fluid participation*, signale que la participation des acteurs à la prise de décision fluctue en termes de temps et d'effort²⁰⁸. Le temps dont disposent les membres d'une organisation est limité. Ces derniers ne sont pas capables de s'investir de manière intensive dans plusieurs processus de prise de décision au même moment. De ces trois caractéristiques découle l'idée selon laquelle les décisions sont adoptées sous la contrainte du temps et sous condition d'ambiguïté. L'ambiguïté implique que les perceptions et les formes de compréhension des phénomènes et des enjeux de nos sociétés sont multiples et peuvent être incompatibles entre elles voire contradictoires, ce qui favorise de la « confusion »²⁰⁹. Afin de clarifier le terme d'ambiguïté, Nikolaos Zahariadis le compare à celui d'« incertitude »²¹⁰. L'ambiguïté renvoie à « l'ambivalence », et l'incertitude évoque de « l'ignorance » et de « l'imprécision »²¹¹. MSA doit être comprise comme une approche visant à analyser des processus d'action publique sous condition d'ambiguïté²¹². On en déduit qu'elle n'est pas compatible avec les approches du choix rationnel. Ces dernières partent du principe que les individus agissent en fonction de leurs intérêts et dans l'objectif de maximiser leurs gains. Or sous condition d'ambiguïté, la capacité de prendre des décisions en fonction d'intérêts et d'objectifs précis et de maximiser les gains est limitée, car les préférences des individus ne sont pas claires. Comme l'explique John W. Kingdon :

« If policy makers were operating according to a rational, comprehensive model, they would first define their goals rather clearly and set the levels of achievement of those goals that would satisfy them. Then they would canvass many (ideally, all) alternatives that might achieve these goals. They would compare the alternatives systematically, assessing their costs and benefits, and then they would choose the alternatives that would achieve their goals at the least cost »²¹³.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, *op. cit.*, p. 2-3. Traduit par l'auteur.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 3. Traduit par l'auteur.

²¹¹ *Ibid.*, p. 3. Traduit par l'auteur.

²¹² *Ibid.*, p. 2-3.

²¹³ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*, p. 77-78.

En référence aux travaux de Charles E. Lindblom, le politiste américain défend l'idée que ce modèle rationnel ne correspond pas aux processus d'action publique²¹⁴. Les individus ne sont pas en mesure de prendre en considération beaucoup d'alternatives et de les comparer de manière systématique. Les responsables politiques définissent rarement leurs objectifs de manière très claire. Leurs actions ne visent pas toujours à résoudre des problèmes précis, comme le laisse entendre l'approche rationnelle, mais à défendre des propositions d'action publique : « *They often seem to push for given proposals, developing information about the problems they are supposedly solving along the way as a means of justifying their position* »²¹⁵. Ainsi, John W. Kingdon laisse entendre que la définition des problèmes publics intervient seulement après la définition de solutions d'action publique. Entre les approches rationnelles d'un côté et le modèle de la poubelle et *MSA* de l'autre, les présupposés théoriques quant aux comportements des acteur·rice·s politiques ne sont donc pas les mêmes.

Malgré le contexte d'ambiguïté, les institutions qui représentent des anarchies organisées sont en mesure de prendre des décisions. L'objectif de Michael D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen est d'expliquer ce paradoxe en analysant les processus décisionnels au sein des anarchies organisées. « *Their empirical referent for such organizations [l'anarchie organisée], it pains and embarrasses an academic to admit, is universities* »²¹⁶. En effet, les trois auteurs ont appliqué le modèle de la poubelle à l'analyse de la prise de décision au sein des universités, démontrant que celles-ci correspondent au concept des anarchies organisées. John W. Kingdon a mis en évidence à son tour que les institutions politiques fédérales peuvent être comprises comme une anarchie organisée. Les membres du gouvernement américain ont des difficultés à s'accorder sur des objectifs (« *problematic preferences* »). Lorsqu'ils réussissent à définir leurs préférences, ils ne parviennent pas à fixer les moyens pour les atteindre. Selon le politiste américain, au sein du gouvernement, les responsables politiques et publics ne connaissent pas les rôles des uns et des autres (« *unclear technology* »)²¹⁷. Enfin, la participation est fluide dans le sens où l'investissement des membres du gouvernement ne correspond pas toujours à leurs rôles formels (« *fluide participation* ») :

²¹⁴ Charles E. Lindblom. « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review* 19, n° 2, 1959, pp. 79-88.

²¹⁵ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 78.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 84.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 85.

« *Even within a relatively hierarchical bureaucracy, some people take on an importance that is not commensurate with their formal role, and others are important despite considerable powers on paper* »²¹⁸.

Les acteur·rice·s à l'extérieur du gouvernement à l'instar des représentant·e·s d'intérêt interviennent également dans la prise de décision en fonction des sujets et des enjeux qui sont à l'ordre de jour, c'est-à-dire de manière fluctuante²¹⁹. En observant ainsi les caractéristiques de l'anarchie organisée dans le cas du gouvernement fédéral américain, John W. Kingdon pose les jalons de l'approche des courants multiples en se basant sur le modèle de la poubelle.

Michael D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen conçoivent les opportunités de décision comme des poubelles, dans lesquelles des acteur·rice·s jettent de multiples problèmes et solutions. Les décisions dépendent alors du contenu des poubelles, c'est-à-dire des problèmes et des solutions qui y sont jetés par les individus et du déroulement temporel de leurs actions. Dans cette perspective, l'analyse des processus décisionnels porte sur les interactions complexes entre la production et la sélection de problèmes et de solutions, et l'apparition d'opportunités de décision²²⁰. Les auteurs du *garbage can model* sont allés plus loin en définissant les décisions comme le résultat d'un processus de connexion de plusieurs courants : « *A decision is an outcome or interpretation of several relatively independent streams within an organization* »²²¹. Ils ont défini quatre courants, qui produisent ensemble des décisions d'action publique : le courant des problèmes, qui renvoie à tous les enjeux attirant l'attention des individus ; le courant des solutions, représentant les propositions d'action publique ; celui des participant·e·s, désignant tous les acteur·rice·s susceptibles d'intervenir ; et enfin, le courant des opportunités de décision, c'est-à-dire des moments où on s'attend à ce qu'une institution prenne une décision²²². L'objet de l'analyse est alors l'état et l'évolution des courants et de leur connexion. Les politistes expliquent que les trois courants peuvent être dépendants les uns des autres, mais qu'il faut les concevoir comme étant indépendants²²³. Ils attirent ainsi notre attention sur l'idée selon laquelle la production et la sélection d'une solution d'action publique ne présuppose pas la définition d'un problème :

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ M.D. Cohen, J.G. March et J.P. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choices », art cit, p. 2.

²²¹ *Ibid.*, p. 3.

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*

« *Despite the dictum that you cannot find the answer until you have formulated the question well, you often do not know what the question is in organizational problem solving until you know the answer* »²²⁴.

Il est possible qu'une proposition soit formulée sans qu'elle réponde à un problème public. En revanche, cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucune forme d'interdépendance entre les courants, le cas contraire pouvant aussi être observé : les responsables politiques développent une proposition d'action publique, répondant ainsi à un problème public qui se retrouve au même moment sur l'agenda politique. Michael D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen n'excluent donc pas *a priori* des interdépendances entre les courants.

John W. Kingdon s'est inspiré du modèle de la poubelle, dans la mesure où il conçoit les processus d'action publique dans plusieurs courants. Or il distingue trois courants, et non pas quatre. Le premier représente celui des problèmes publics (*stream of problems*). Le deuxième (*stream of policies*) fait référence aux solutions, aux propositions et aux programmes publics. Nous trouvons l'opinion publique, les orientations partisans et les conflits politiques dans le troisième courant (*stream of politics*). Les opportunités de décision sont prises en compte à travers le concept de fenêtre d'opportunité politique, qui désigne des moments d'ouverture de l'agenda politique. Dans la lignée du modèle de la poubelle, John W. Kingdon met l'accent sur l'indépendance des trois courants. D'après lui, l'évolution d'un des courants n'impacte pas automatiquement les autres. Il conçoit ces trois courants en parallèle, c'est-à-dire qu'ils ne se développent pas de manière chronologique l'un après l'autre. Comme nous l'avons expliqué précédemment, il est donc possible qu'une solution d'action publique soit proposée (*policy stream*) sans qu'elle réponde à un problème public qui aurait été inscrit à l'agenda politique auparavant (*problem stream*).

Après avoir précisé les origines et les bases de l'approche des courants multiples, nous présentons dans la suite l'intérêt de *MSA* et la manière dont nous allons l'appliquer dans le cas de l'analyse des politiques d'accueil et d'intégration locales. Nous insistons sur le fait que nous avons recours à *MSA* dans le but d'analyser des processus de prise de décision et pas seulement des processus de mise à l'agenda.

1.4.1.2. L'extension de *MSA* à l'analyse décisionnelle

Alors que le modèle de la poubelle est dédié à la séquence de la décision, John W. Kingdon a développé l'approche des courants multiples afin d'analyser les processus de mise à l'agenda, l'objectif étant d'expliquer les raisons pour lesquelles un sujet est retenu ou,

²²⁴ *Ibid.*

autrement dit, l'inscription à l'agenda. La logique principale est la suivante : dans le cas de l'apparition d'une fenêtre d'opportunité politique, des entrepreneur·euse·s politiques tentent de connecter les trois courants, dans le but d'imposer une solution d'action publique sur l'agenda politique. Est-il possible d'adapter *MSA* à d'autres séquences de l'action publique, en l'occurrence à la prise de décision ? Nikolaos Zahariadis a largement contribué à la conception de l'approche des courants multiples en l'appliquant à l'analyse de prises de décision et en se fondant sur l'étude des processus d'action publique en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne (1995, 2003) et en Grèce dans différents secteurs²²⁵. Ses travaux ont ainsi démontré qu'il est possible d'utiliser cette approche pour l'analyse de la mise à l'agenda et de la prise de décision. Cette thèse s'appuie sur les travaux de Nikolaos Zahariadis afin d'analyser les processus décisionnels locaux à l'aide de *MSA*.

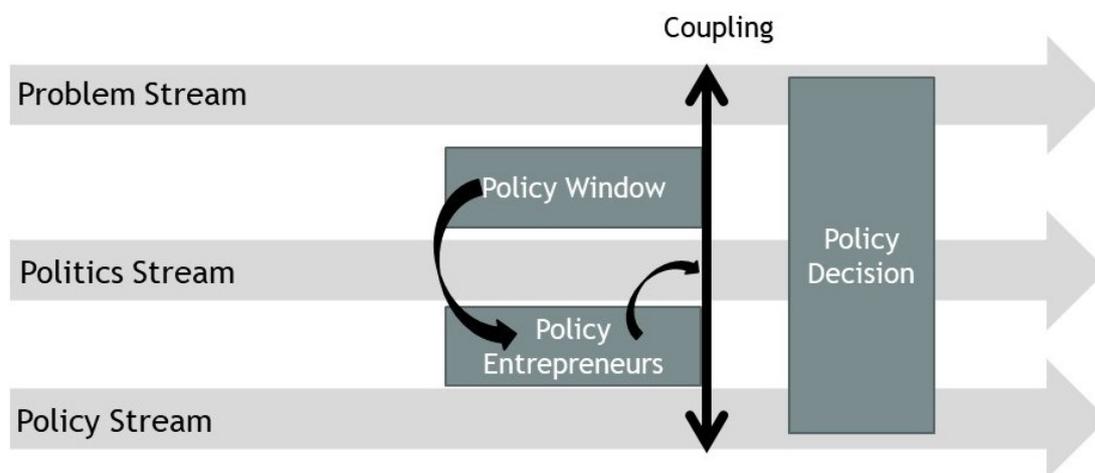


Figure n°1 : Représentation de l'approche des courants multiples²²⁶

Nikolaos Zahariadis a modifié *MSA* tel qu'elle a été conçue par John W. Kingdon, sans pour autant remettre en question les logiques initiales de l'approche. Premièrement, il a modifié l'unité d'analyse. John W. Kingdon s'est appuyé sur des données collectées relatives à plusieurs enjeux de l'agenda politique américain et à différents secteurs d'action publique. En revanche, Nikolaos Zahariadis analyse des processus d'action publique relatifs à un seul sujet et à une seule prise de décision à la fois :

²²⁵ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, *op. cit.*

²²⁶ Graphique réalisée par l'auteure sur la base de Friedbert W. Rüb. « Multiple-Streams-Ansatz: ... », *op. cit.*, p. 394.

« *Whereas Kingdon views the entire system as a giant receptacle of problems, solutions, and politics covering many issues, I analyse the tendency of one issue to become a temporary receptacle regardless of how other issues are addressed* »²²⁷.

Deuxièmement, contrairement à John W. Kingdon, Nikolaos Zahariadis intègre à la fois les acteurs et les processus dans les trois courants. Troisièmement, dans l'approche initiale, John W. Kingdon s'interroge sur l'élaboration d'alternatives. Il oppose les solutions d'action publique qui sont retenues aux alternatives, c'est-à-dire les propositions qui ne sont pas adoptées. Or Nikolaos Zahariadis comprend l'élaboration d'alternatives comme un élément des processus de formation de l'action publique :

« *Kingdon distinguishes between the specification of a narrow list of alternatives from which a choice is to be made and the actual choice itself. They are viewed here as parts of the same process, policy formation, defined as the process by which policymakers make an authoritative choice from a limited set of previously generated alternatives* »²²⁸.

Pour appuyer ces modifications apportées à *MSA*, Nikolaos Zahariadis rappelle que le *garbage can model* a été développé à l'origine pour l'analyse de décisions (voir ci-dessus). Ainsi, il est probable que l'approche des courants multiples soit applicable aux processus décisionnels. Par ailleurs, la suppression de la distinction entre solutions et alternatives est pertinente, car elle correspond à la manière dont nous concevons les processus d'action publique. Les responsables politiques ne développent pas d'un côté des alternatives, et, de l'autre côté, les solutions qui seront adoptées. Ces actions sont mêlées et ne devraient pas être séparées dans l'analyse²²⁹. Les processus d'action publique représentent souvent un va-et-vient entre des propositions d'action publique qui sont élaborées, modifiées et/ou écartées, ce qui rend difficile la distinction entre des alternatives et des solutions. Adaptée à l'analyse de la mise à l'agenda et de la prise de décision, la logique principale de *MSA* se résume ainsi : l'adoption d'une nouvelle politique publique est probable lorsque des entrepreneurs politiques saisissent une fenêtre d'opportunité politique afin de proposer une nouvelle solution d'action publique, qui est acceptée par une communauté de spécialistes (*policy stream*), qui répond à un problème public (*problem stream*) et qui est compatible avec la situation politique (*political stream*). Cette logique est explicitée dans la sous-partie (1.4.2.) dédiée aux trois courants. *MSA* est retenue dans la thèse parce qu'elle est attentive au déroulement temporel des processus de mise à l'agenda et de prise de décision. Le mécanisme

²²⁷ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, op. cit., p. 10.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*, p. 11.

de l'ouverture de la fenêtre d'opportunité, de l'intervention des entrepreneur·euse·s politiques et de la jonction des trois courants renvoie à des étapes successives qui contribuent à l'élaboration et à l'adoption de nouvelles solutions d'action publique. Par ailleurs, cet outil heuristique permet de faire ressortir l'influence du cadre institutionnel sur les politiques d'accueil et d'intégration, comme nous l'avons annoncé au début de l'introduction. Tandis que *MSA* a été critiquée parce qu'elle ne prend pas en compte les institutions de manière systématique, la thèse démontre que l'approche est tout à fait pertinente pour analyser les conditions institutionnelles.

1.4.1.3. Limites de l'approche : facteurs institutionnels

Dans un numéro de la revue *Policy Sciences*, Nikolaos Zahariadis lance un appel à la communauté scientifique afin qu'elle s'interroge sur l'apport des approches institutionnelles. Il pointe le manque de prise en compte des dynamiques institutionnelles de manière systématique dans les travaux adoptant *MSA*²³⁰. Cette critique a aussi été formulée par Gary Mucciarno²³¹ ou encore Helmut Zohlnhöfer, Nicole Herweg et Christian Huß²³². L'analyse sous-dimensionnée des institutions est surprenante dans la mesure où cette approche est centrée sur les acteur·rice·s et qu'il est globalement admis que les institutions influent sur leurs comportements et sur les processus d'action publique. Dans le cas de l'analyse décisionnelle, la prise en compte systématique des institutions paraît plus importante que dans le cas de l'analyse des processus de mise à l'agenda, qui sont au centre des travaux de John W. Kingdon²³³. Les institutions politiques déterminent les acteur·rice·s dont l'accord est nécessaire pour adopter une décision²³⁴ ainsi que les processus temporels de l'action publique. Par exemple, elles permettent de comprendre quelles instances interviennent à quel moment²³⁵. Dans la lignée de Nikolaos Zahariadis, nous défendons l'idée selon laquelle

²³⁰ Nikolaos Zahariadis, « Delphic Oracles: Ambiguity, Institutions and Multiple Streams », *Policy Sciences*, 2016, vol. 49, n° 1, p. 3-12.

²³¹ Gary Mucciaroni, « The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique », *Polity*, 1992, vol. 24, n° 3, p. 459-482.

²³² Reimut Zohlnhöfer, Nicole Herweg et Christian Huß, « Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework. An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis », paper prepared for delivery at T01P10 « Advances in the Multiple Streams Framework of the policy process » at the International Conference on Public Policy, 2015 ; Sven Messing, *Wie kam das Ausschreibungsmodell in das Erneuerbare-Energien-Gesetz?*, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2020.

²³³ Ibid.

²³⁴ Daniel Béland, « Ideas and social policy: An institutionalist perspective », *Social Policy & Administration*, 2005, vol. 39, n° 1, p. 1-18.

²³⁵ Friedbert W. Rüb. « Multiple-Streams-Ansatz ... », op. cit., p. 396.

l'approche institutionnelle peut enrichir *MSA*, sans qu'elle remette en question la logique propre du modèle²³⁶.

Dans l'approche telle qu'elle a été conçue par John W. Kingdon, puis par Nikolaos Zahariadis, les institutions sont prises en considération à plusieurs reprises, sans que cela soit fait de manière systématique. Dans son cas d'étude américain, John W. Kingdon insiste sur la position dominante du président des États-Unis, qui est imputée au cadre institutionnel :

« There is certainly plenty of conformation in the interviews that the president can singlehandedly set the agendas, not only of people of the executive branch, but also of people in Congress and outside of government. As a lobbyist said, "Obviously, when a president sends up a bill, it takes first place in the queue. All other bills take second place" [...]. The reasons for the president's preeminent position in agenda setting are by now quite familiar to readers of the literature on the presidency. The first of these reasons is a set of institutional resources, including the veto and the prerogative to hire and fire. To fill key policy making positions, the president nominates people who are responsive to his conception of the agenda for their agencies. [...] The veto also looms large as an institutional advantage that powerfully affects policy agendas of all participants »²³⁷.

D'un point de vue institutionnel, le président américain joue un rôle décisif dans les processus de mise à l'agenda, parce qu'il décide de la nomination des membres de l'exécutif avec l'approbation du Sénat et qu'il dispose d'un droit de veto²³⁸. John W. Kingdon s'appuie ainsi sur le système institutionnel afin d'expliquer le rôle prédominant du président américain. En revanche, lorsqu'il s'intéresse aux entrepreneur·euse·s politiques, le politiste écarte le facteur institutionnel :

« The placement of entrepreneurs is nearly irrelevant, anyway, to understanding their activities or their successes. One experienced hand described the differences between administrations by saying that the most important actors within his department would shift from one time to another; at various times the undersecretary, the assistant secretary for legislation, or the head of planning and evaluation would be important. As he summarized the point, "I'm not sure that the location of the person makes a lot of difference. You can do a lot outside the formal structure. You'd be amazed at that" »²³⁹.

²³⁶ N. Zahariadis, « Delphic Oracles: Ambiguity, Institutions and Multiple Streams », art cit, p. 3.

²³⁷ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 23-24.

²³⁸ Pierre Martin et Michel Fortmann, *Le système politique américain. Cinquième édition revue et augmentée*, Montréal : Les presses de l'Université de Montréal, 2013, pp. 137-145.

²³⁹ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 180 ; Harald Sætren, « From controversial policy idea to successful program implementation: the role of the policy entrepreneur, manipulation strategy, program design, institutions and open policy windows in relocating Norwegian central agencies », *Policy Sciences*, 2016, vol. 49, n° 1, p. 73.

En référence à cette déclaration de l'un de ses interlocuteurs, le politiste américain explique que la position des entrepreneur·euse·s au sein du système politique ne détermine pas leur capacité à défendre et à imposer un nouveau sujet à l'agenda politique, parce qu'ils pourraient aussi s'appuyer sur des relations informelles. Or nous ne pouvons pas exclure que la position au sein d'une institution politique ou administrative influe sur les ressources de ces acteur·rice·s. Plusieurs politistes ont critiqué John W. Kingdon sur ce point, en affirmant que la position institutionnelle des entrepreneur·euse·s politiques détermine leur réussite²⁴⁰. John W. Kingdon écarte la variable institutionnelle dans le cas des entrepreneur·euse·s politiques qui représentent un élément-clé de *MSA*, alors qu'il la prend en considération lorsqu'il analyse le rôle du président des Etats-Unis.

D'après Nikolaos Zahariadis, l'attention que les responsables politiques prêtent aux différents enjeux dépend du cadre institutionnel²⁴¹. Le système politique est organisé de telle sorte que les institutions politiques et administratives ont des domaines de responsabilité et d'activité distincts. Elles sont alors en mesure de traiter différents enjeux politiques en parallèle. Les membres d'un gouvernement ou encore les hauts fonctionnaires ne doivent alors pas s'intéresser à tous les enjeux politiques en même temps, ce qui serait d'ailleurs impossible en raison du manque de temps²⁴². Le cadre institutionnel influe ainsi sur les intérêts et l'attention des responsables politiques et administratifs. Nikolaos Zahariadis a également complété les travaux de John W. Kingdon en intégrant le facteur institutionnel dans l'analyse du *policy stream*. On y reviendra dans la sous-partie dédiée à ce courant (1.4.2.2). Nikolaos Zahariadis se joint ainsi à Gary Mucciaroni, qui a aussi critiqué le manque de prise en compte des facteurs institutionnels. Ce dernier a suggéré qu'il est probable qu'une solution d'action publique accède à l'agenda dans le cas où elle est compatible avec les missions de l'administration²⁴³.

Prenant acte de ces travaux, notre analyse des processus d'action publique à l'échelle locale prend en considération le cadre institutionnel. Les institutions sont ici considérées comme : « *formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity [...]* »²⁴⁴. Elles représentent des règles et des manières de faire formelles et informelles qui sont inscrites dans le système politique local. Nous

²⁴⁰ G. Mucciaroni, « The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique », art cit ; H. Sætren, « From controversial policy idea to successful program implementation », art cit.

²⁴¹ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, op. cit., p. 11.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ G. Mucciaroni, « The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique », art cit, p. 464.

²⁴⁴ Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms* », *Political Studies*, 1996, vol. 44, n° 5, p. 938.

partons du principe que ces institutions impactent les comportements des acteur·rice·s. En déterminant des domaines de responsabilité, des compétences, des missions, et des positions au sein du système politique, les institutions conditionnent les préférences et les stratégies des acteur·rice·s. Dans les trois courants, nous prenons donc en compte le cadre institutionnel dans le sens où il pourrait influencer sur les capacités d'action, les intérêts et les priorités des agent·e·s. Ce cadre analytique est pertinent pour vérifier dans quelle mesure la répartition des compétences entre les institutions nationales et locales impacte les politiques publiques des villes. Comme expliqué dans la partie dédiée aux méthodes de la thèse (1.6.), les institutions sont saisies dans une catégorie à part entière dans le cadre de l'analyse qualitative de contenu. Cela permet d'intégrer les institutions de manière systématique dans l'analyse des sources primaires, et plus généralement dans l'analyse des logiques des trois courants.

1.4.1.4. Ambiguïté et complexité des processus d'action publique à l'échelle locale

Le modèle des courants multiples a été développé dans le cadre d'une analyse des processus d'action publique américains, qui s'inscrivent dans un système politico-institutionnel particulier, à savoir un régime présidentiel et fédéral²⁴⁵. Selon John W. Kingdon, le gouvernement fédéral américain représente une anarchie organisée, car il se caractérise par des « *préférences problématiques* », une « *technologie imprécise* » et une « *participation fluide* »²⁴⁶. Les membres du gouvernement ne sont pas toujours d'accord sur leurs objectifs et/ou n'ont pas assez de temps pour les définir avant de prendre une décision (« *préférences problématiques* »). Ils ne comprennent pas forcément le fonctionnement des institutions (« *technologie imprécise* »)²⁴⁷. Les individus qui participent de près ou de loin aux processus d'action publique ne sont pas toujours les mêmes (« *participation fluide* ») : « [...] *various categories of people outside of government also drift in and out of decision making. Participation changes from one decision to another and one time to the next* »²⁴⁸. La participation dépend des thématiques qui sont à l'ordre du jour.

Est-il alors possible d'utiliser *MSA* dans le cas d'autres systèmes politiques sans remettre en question ses logiques intrinsèques ? Pour répondre à cette question, nous portons encore une fois notre regard sur les travaux de Nikolaos Zahariadis. Il a démontré l'adaptabilité de *MSA* à l'analyse des régimes parlementaires et des systèmes unitaires²⁴⁹. À

²⁴⁵ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 84-85. Traduit par l'auteur.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 85.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, *op. cit.*

première vue, comme l'explique Nikolaos Zahariadis, le concept des anarchies organisées ne correspond pas aux régimes parlementaires et semi-présidentiels comme la France. Les administrations y sont moins grandes et se caractérisent par une plus grande cohésion que dans le régime présidentiel et fédéral américain²⁵⁰. L'accès des représentants d'intérêts aux processus décisionnels est plus limité²⁵¹. Ainsi, le fonctionnement de l'administration et des institutions politiques pourrait être plus clair que dans le cas américain. La présence des mêmes personnes à la tête des gouvernements et des partis politiques ainsi qu'une forte discipline partisane suscite des doutes quant à la participation fluctuante²⁵². En raison de la longue expérience parlementaire des responsables politiques, les préférences des gouvernements pourraient être plus réfléchies et plus élaborées²⁵³. Pourtant, les analyses menées par Nikolaos Zahariadis ne permettent pas de confirmer ces idées. Malgré ces différences institutionnelles, les gouvernements des régimes (semi-)parlementaires sont comparables à ceux des régimes présidentiels, notamment en raison de leur complexité²⁵⁴. Dans le cas de la Grande-Bretagne, de la France et de la Grèce, la connexion des trois courants représente une condition à l'adoption de nouvelles politiques publiques et le hasard doit être pris en compte dans l'analyse, comme dans le cas américain²⁵⁵.

Dans cette thèse, l'objectif est d'aller plus loin en démontrant l'intérêt de *MSA* dans le cas de l'analyse des processus décisionnels au niveau local dans des systèmes décentralisés et fédéraux. Bien entendu, cette thèse ne représente pas la toute première tentative d'adapter l'approche des courants multiples à l'échelle locale. Mais les travaux existants n'ont pas pour objet les politiques d'accueil et d'intégration à destination des populations exilées, ils considèrent très peu le contexte institutionnel et portent principalement sur des régimes fédéraux. Pourquoi proposons-nous donc d'appliquer *MSA* à l'échelle locale ? Dans la mesure où les autorités locales allemandes et françaises entretiennent des relations d'interdépendance avec plusieurs autres niveaux d'action publique dans le secteur de l'accueil et de l'intégration des personnes exilées, leur fonctionnement paraît particulièrement complexe. En Allemagne, les maires et les fonctionnaires locaux ont des difficultés à différencier leurs responsabilités de celles relevant d'autres niveaux d'action publique²⁵⁶. Même si elles n'ont pas de responsabilités légales dans ce domaine, les municipalités françaises interviennent en matière

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 16.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ *Ibid.*, p. 16-17.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 158.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 157-158.

²⁵⁶ H. Schammann et al., *Zwei Welten?*, *op. cit.*

d'accueil et d'intégration et elles sont amenées à coopérer avec les autorités nationales. Dans le cas français, nous devons donc également prendre en considération les relations interdépendantes entre plusieurs niveaux d'action publique et la complexité des processus. La caractéristique *unclear technology* correspond vraisemblablement aux gouvernements locaux dans les deux pays. Confrontés à la complexité du fonctionnement des institutions, les responsables politiques et administratifs trouvent probablement des solutions par tâtonnement et apprennent à connaître le fonctionnement des institutions au quotidien²⁵⁷. Dans ces conditions, on peut considérer qu'ils/elles ont des difficultés à définir leurs objectifs et à connaître les conséquences de leurs décisions (*problematic preferences*)²⁵⁸. Enfin, il est probable que le temps que les acteur·rice·s politiques dédient aux différentes politiques sectorielles soit variable. Comme les moyens financiers et humains des municipalités sont plus limités que ceux des gouvernements nationaux, les responsables politiques locaux ne sont probablement pas non plus en mesure de prendre en charge simultanément plusieurs enjeux. La participation des acteur·rice·s à la politique d'accueil et d'intégration est donc vraisemblablement fluctuante comme l'entend John W. Kingdon (*fluide participation*).

L'approche des courants multiples a été développée sur la base du système politique américain. Celui-ci accorde une place importante au Président. Comme le décrit John W. Kingdon, le Président américain a beaucoup d'influence sur l'agenda politique parce qu'il dispose d'un droit de veto, mais aussi en raison de son pouvoir de nomination et de l'attention publique à son égard²⁵⁹. Il peut nommer des collaborateur·rice·s au sein de l'exécutif américain qui soutiennent ses priorités politiques, et mettre sous pression d'autres acteur·rice·s de la sphère politique en attirant l'attention des médias et du grand public²⁶⁰. Au niveau local, les maires des capitales européennes occupent une position semblable dans le sens où ils/elles sont connu·e·s à l'échelle nationale voire européenne et qu'ils/elles sont en mesure d'attirer l'attention médiatique. En France, la fonction de maire de Paris représente parfois même une étape importante pour accéder à d'autres mandats à l'échelle nationale, notamment à celui de Président. Les maires nomment généralement leurs collaborateur·rice·s, des adjoint·e·s et des hauts responsables administratifs. Ainsi, ils/elles sont en mesure de faire entrer des personnes qui leur sont favorables dans les institutions locales et d'influer ainsi sur les processus de mise à l'agenda et de prise de décision. Aux États-Unis, le lobbying

²⁵⁷ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*, p. 84.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 23-26.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 24-25.

représente un autre élément important des processus d'action publique, et John W. Kingdon accorde donc une place considérable à l'analyse des activités des représentant·e·s d'intérêt²⁶¹. Comme le suggère la littérature sur la gouvernance et les politiques d'accueil et d'intégration des populations exilées, les échanges et les coopérations entre les gouvernements locaux et des acteur·rice·s de la sphère privée, notamment des associations, déterminent l'action publique locale. Dans ce contexte, le recours à l'approche des courants multiples paraît justifié.

Considérant la complexité des processus d'action publique, la répartition des compétences entre plusieurs niveaux, le rôle important des maires ainsi que la participation de représentant·e·s d'intérêt, nous proposons donc d'utiliser l'approche des courants multiples afin d'analyser l'élaboration des politiques locales.

1.4.2. Logiques de la connexion des trois courants

Selon l'approche des courants multiples appliquée aux processus de mise à l'agenda et aux processus décisionnels locaux, une prise de décision et un changement d'action publique locale sont probables lorsque les trois courants (*problem stream*, *policy stream*, *politics stream*) sont connectés par des entrepreneur·euse·s politiques, qui saisissent une fenêtre d'opportunité politique. Ces entrepreneur·euse·s profitent d'une fenêtre d'opportunité en défendant une solution d'action publique au sein du *policy stream*, en la reliant avec un problème public qui est important au sein du *problem stream* et en s'appuyant sur une situation politique favorable à l'intérieur du *politics stream*, dans le but d'imposer cette solution d'action publique. Les fenêtres d'opportunité s'ouvrent de manière prévisible ou imprévisible. Dans le premier cas de figure, l'ouverture d'une fenêtre est souvent provoquée par des élections, car elles peuvent engendrer un renouvellement des responsables politiques et, par conséquent, des priorités politiques²⁶². Les fenêtres d'opportunité imprévisibles apparaissent suite à des événements, comme des crises politiques, des accidents, des catastrophes naturelles ou encore des attentats terroristes. John W. Kingdon distingue entre les *problems windows* qui s'ouvrent en raison d'une évolution dans le courant des problèmes, et les *political windows* qui apparaissent dans le courant politique. Dans ce qui suit, nous expliquons les logiques internes des trois courants ainsi que les facteurs permettant de saisir l'action des entrepreneur·euse·s politiques tout en adaptant *MSA* à l'analyse de l'action publique locale.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 46-53.

²⁶² *Ibid.*, p. 168.

1.4.2.1. Problem stream

Ce courant renvoie à tous les problèmes qui sont débattus dans l'espace public et politique local. Selon John W. Kingdon, la définition des problèmes relève de la perception et de l'interprétation des individus²⁶³. Les problèmes sont des « conditions », comme la « mauvaise météo », « la pauvreté » ou le « fanatisme », que les responsables politiques et publics décident de prendre en charge à un moment donné²⁶⁴. Ils doivent être compris comme des constructions, dans le sens où la définition et la mise à l'agenda d'un problème n'ont rien d'évident ou de naturel. Comme John W. Kingdon fait appel à l'analyse des idées, des représentations et des modes de compréhension des individus, il nous invite implicitement à adopter une approche cognitive²⁶⁵. À quel facteurs a-t-il alors recours afin d'expliquer la définition des problèmes publics ? Selon le politiste américain, premièrement, la définition des problèmes dépend des valeurs et des idéologies des partis politiques²⁶⁶.

*« Conservatives and liberals might agree that there is a given income distribution in the population, for instance, and might even agree that some people are poor by any classification. But those who believe in using government to address poverty would define the presence of poor people as a problem; those who do not believe in using government for such purpose would define poverty as a condition »*²⁶⁷.

Les adhérents de différents courants politiques ne définissent donc pas les problèmes publics de la même façon. Deuxièmement, les problèmes sont déterminés par des « catégories »²⁶⁸. John W. Kingdon désigne avec le terme « catégorie » la manière dont les individus classent des phénomènes. Par exemple, la navigation peut relever de la politique de gestion de l'eau ou de la politique des transports²⁶⁹. Autrement dit, elle peut être classée dans deux secteurs d'action publique différents. Selon que la navigation soit comprise comme un objet de la politique de gestion de l'eau ou des transports, les problèmes qu'elle soulève sont différents²⁷⁰. Selon le politiste américain, lorsque des problèmes évoluent, les responsables politiques tentent de conserver les catégories établies, car un changement de catégorie

²⁶³ *Ibid.*, p. 110.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 109.

²⁶⁵ Paul A. Sabatier et Edella Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 224.

²⁶⁶ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*, p. 110.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 110-111.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 110.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 111.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 111-112.

représenterait une atteinte à leurs intérêts²⁷¹. Troisièmement, les responsables politiques saisissent des problèmes en comparant leurs expériences avec celles d'autres villes ou en les mettant en perspective avec des périodes antérieures.

L'approche des courants multiples interroge donc les problèmes publics au moyen de l'analyse des catégories privilégiées par les agents²⁷². Le concept de « cadre » (« *frame* ») se prête à l'analyse des enjeux inscrits à l'agenda politique et des catégories privilégiées. Il permet de saisir les problèmes tels qu'ils sont appréhendés par les agents et inscrits à l'agenda. Répandu dans le domaine de l'analyse des mouvements sociaux et des processus de mise à l'agenda²⁷³, ce concept fait référence à des « *schèmes interprétatifs* »²⁷⁴ qui sont privilégiés par les individus afin de donner sens à des phénomènes. Selon Robert M. Entman :

« *Frames [...] define problems—determine what a causal agent is doing with what costs and benefits, usually measured in terms of common cultural values; diagnose causes—identify the forces creating the problem; make moral judgments—evaluate causal agents and their effects; and suggest remedies—offer and justify treatments for the problems and predict their likely effects* »²⁷⁵.

Ce concept renvoie donc à la définition et à l'évaluation morale d'un problème ainsi qu'à l'identification de ses causes et de solutions visant à le résoudre. La sélection de problèmes et de leurs causes peut conduire à la désignation d'agents qui apparaissent responsables de l'enjeu ainsi que de publics qui sont concernés par celui-ci. Ce concept amène à interroger les éléments ou caractéristiques d'un phénomène qui sont mis en évidence par les individus au détriment d'autres, ce qui les conduit par ailleurs à privilégier une définition et une solution d'action publique *spécifique et particulière*²⁷⁶. L'analyse de cadres implique de poser une série de questions telles que : « *Comment le problème est-il défini ? Comment des acteurs-clés sont-ils représentés ? Qui est-ce qui est désigné comme responsable ? Quelles solutions sont proposées ?* »²⁷⁷, ou encore : comment est évalué le phénomène d'un point de

²⁷¹ *Ibid.*, p. 112.

²⁷² *Ibid.*, p. 111.

²⁷³ Robert D. Benford et David A. Snow, « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 2000, vol. 26, p. 611-639 ; Érik Neveau, « Chapitre 3 - Cadres. Donner forme aux problèmes publics » dans *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 95-124 ; Jean-Gabriel Contamin, « Analyse des cadres » dans *Dictionnaire des mouvements sociaux*, 2^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 44-51.

²⁷⁴ Erving Goffman, *Les cadres de l'expérience*, traduit par Isaac Joseph, Paris, les Éditions de Minuit, 1991, p. 30.

²⁷⁵ Robert M. Entman, « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 1993, vol. 43, n° 4, p. 52.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ Jenny Kitzinger, « Framing and Frame Analysis » dans *Media Studies. Key Issues and Debates*, London, Sage Publications Ltd., 2011, p. 139.

vue moral ? S'inscrivant dans le domaine de l'analyse cognitive et des discours, les sources textuelles à l'instar des transcriptions d'entretiens se prêtent à l'identification de cadres. Des éléments de langage comme des métaphores, des connotations émotionnelles, des images, des références historiques²⁷⁸, des symboles culturels familiers et des répétitions²⁷⁹ sont révélateurs de schèmes interprétatifs. Enfin, le concept met l'accent sur la catégorisation, car la définition de cadres interprétatifs repose sur le classement de phénomènes dans de multiples catégories par les individus²⁸⁰. Par exemple, un accident nucléaire peut être appréhendé comme un enjeu de santé publique, d'environnement et/ou d'industrie nucléaire. En conséquence, il pourrait être catégorisé dans le secteur des politiques de santé, des politiques d'environnement et/ou des politiques énergétiques. Dans la mesure où nous privilégions l'analyse de contenu qui s'appuie sur la technique de catégorisation, le concept de cadre est en adéquation avec notre approche méthodologique que nous présentons dans la dernière partie de l'introduction. Dans le chapitre 2 de la thèse qui présente le courant des problèmes, nous analysons donc l'inscription et la définition des enjeux publics en nous appuyant sur ces considérations relatives aux « *framing* ».

John W. Kingdon évoque plusieurs facteurs qui ont des effets sur l'ampleur du problème et/ou l'attention des responsables politiques. Parmi eux, nous trouvons les indicateurs qui permettent de « quantifier » un problème. En effet, dans le secteur de l'asile, des statistiques peuvent être utilisées afin de mettre en évidence « *l'ampleur des arrivées* ». John W. Kingdon évoque également les événements focalisants (*focusing events*), c'est-à-dire des événements-clé, comme des crises politiques ou des accidents, qui attirent l'attention des responsables politiques. Peter Scholten et Caelesta Poppelaars suggèrent que ces événements ont plus d'impact sur les processus d'action publique au niveau national que local²⁸¹. *MSA* paraît donc particulièrement utile pour interroger cette idée et démontrer que les facteurs des politiques publiques locales et nationales ne sont pas fondamentalement différents. Avançant que John W. Kingdon ne détaille pas les caractéristiques du concept de *focusing events* et qu'il désigne les événements focalisant de manière « post hoc » en fonction de leur influence sur l'agenda politique, Thomas A. Birkland en propose une définition plus précise²⁸². Il privilégie l'expression d'« événement focalisant potentiel » pour insister sur l'idée que des

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 141-142.

²⁷⁹ R.M. Entman, « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », art cit, p. 53.

²⁸⁰ J. Kitzinger, « Framing and Frame Analysis », art cit, p. 140-141.

²⁸¹ C. Poppelaars et P. Scholten, « Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Policies in the Netherlands », art cit, p. 345.

²⁸² Thomas A. Birkland, *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington D. C., Georgetown University Press, 1997, p. 21-22.

faits qui correspondent à la description d'un événement focalisant ne le sont pas forcément car ils n'ont pas tous un impact sur l'agenda politique²⁸³. Un événement focalisant potentiel est donc :

« *an event that is sudden, relatively rare, can be reasonably defined as harmful or revealing the possibility of potentially greater future harms, inflicts harms or suggests potential harms that are or could be concentrated on a definable geographical area or community of interest, and that is known to policy makers and the public virtually simultaneously* »²⁸⁴.

Thomas A. Birkland met l'accent sur la rareté et l'apparition brusque de l'événement, sur les effets négatifs touchant un groupe de personnes, et sur sa perception par les responsables politiques et le grand public. Autrement dit, il s'agit d'un événement focalisant lorsque celui-ci est soudain et inattendu, qu'il révèle des dommages pour la communauté locale et que les autorités et la population de la ville s'en rendent compte quasiment en même temps. Les analyses de Thomas A. Birkland portent, par exemple, sur des catastrophes naturelles²⁸⁵. L'impact de ces événements sur l'agenda politique dépend de la couverture médiatique et de la représentation et de l'interprétation des problèmes qu'ils mettent en relief. Thomas A. Birkland insiste sur la construction sociale des enjeux publics et sur le poids des symboles et des métaphores²⁸⁶. Les acteur·rice·s politiques utilisent des symboles dans le but de simplifier des problèmes et de les réduire à certains traits caractéristiques en fonction de leurs propres préférences²⁸⁷. L'interprétation de l'événement focalisant conditionne les processus de mise à l'agenda et d'élaboration de solutions d'action publique. Par exemple, si un événement focalisant est interprété comme un enjeu qui figure déjà à l'agenda politique local, il est peu probable qu'il bouleverse les activités de l'exécutif et qu'il induise l'adoption de nouvelles solutions d'action publique.

Enfin, il y a les processus de « *feedback* », qui constituent des retours d'information sur des politiques publiques existantes. Par exemple, il est probable qu'un problème soit abordé dans le cas où les effets d'une politique publique ne correspondent pas aux objectifs fixés au préalable²⁸⁸, ou encore lorsque les investissements prévus ne sont pas suffisants pour la mise en œuvre d'une politique²⁸⁹. La notion de *feedback*, telle qu'elle est utilisée par John W.

²⁸³ *Ibid.*, p. 22.

²⁸⁴ *Ibid.* Traduit par l'auteur.

²⁸⁵ T.A. Birkland, *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, op. cit.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 13.

²⁸⁸ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 102.

²⁸⁹ *Ibid.*

Kingdon, nous fait penser au concept de *social learning* qui s'inscrit dans le versant historique de l'institutionnalisme²⁹⁰. Comme l'explique Peter A. Hall :

« *we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process* »²⁹¹.

L'apprentissage social – comme on peut le traduire en français – consiste donc dans l'ajustement ou le changement de l'action publique en réponse à des expériences ou à des informations relatives à des politiques publiques antérieures. Peter A. Hall inscrit le concept dans sa typologie du changement de l'action publique, un changement de paradigme pouvant par exemple être provoqué par des processus d'apprentissage. D'après Daniel Béland, le concept de *feedback* ne désigne pourtant pas la même chose que celui du *social learning*. Les retours d'information (*feedback*) représentent des données concrètes et précises sur les effets de politiques publiques antérieures, tandis que les processus d'apprentissage renvoient aux évaluations et aux réflexions des acteur·rice·s²⁹². L'apprentissage social porte sur les activités cognitives des responsables politiques²⁹³. De plus, Daniel Béland suggère que l'effet des politiques publiques existantes pourrait se manifester dans les trois courants de *MSA*, et non seulement dans le courant des problèmes²⁹⁴. Prenant en considération ces propositions de Daniel Béland, les deux concepts *feedback* et *social learning* paraissent utiles pour saisir les processus d'action publique dans les trois courants.

1.4.2.2. Policy stream

Comme l'indique son nom, le courant des politiques publiques renvoie aux solutions, propositions et programmes d'action publique. Le fonctionnement interne de ce courant se caractérise par les communautés de spécialistes (*policy communities*)²⁹⁵. Celles-ci comptent parmi leurs membres des responsables politiques, des fonctionnaires, des représentant·e·s d'intérêts ainsi que des chercheur·euse·s. À l'échelle locale, il n'est pas exclu que des acteur·rice·s du niveau national figurent parmi elles en raison de l'interdépendance des niveaux d'action publique. Les membres d'une communauté de spécialistes ont en commun

²⁹⁰ Daniel Béland, « The Politics of Social Learning: Finance, Institutions, and Pension Reform in the United States and Canada », *Governance*, 2006, vol. 19, n° 4, p. 561.

²⁹¹ Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n° 3, p. 278.

²⁹² D. Béland, « The Politics of Social Learning », art cit, p. 561.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ D. Béland, « Ideas and social policy: An institutionalist perspective », art cit, p. 7.

²⁹⁵ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*, p. 117-122.

l'intérêt qu'ils portent à un sujet ou à un problème public²⁹⁶. L'analyse du courant des politiques publiques sert à répondre à la question suivante : pourquoi une solution d'action publique en particulier est-elle retenue par les membres d'une communauté de spécialistes ? Ces membres sont en interaction les uns avec les autres et se connaissent souvent personnellement²⁹⁷. Les communautés se caractérisent par différents niveaux de fragmentation qui déterminent leurs manières d'agir et leurs propositions²⁹⁸. Les communautés fragmentées auraient plus de difficultés à définir des stratégies, des idées et des objectifs communs²⁹⁹. Nikolaos Zahariadis distingue les communautés qui sont peu intégrées, dont les membres sont plus nombreux et agissent de manière compétitive, et dont l'accès est peu restreint ; et les communautés très intégrées, dont les membres sont moins nombreux et qui procèdent de manière consensuelle, qui ont plus de capacité d'action et dont l'accès est plus limité³⁰⁰. Dans les communautés peu intégrées, de nombreuses solutions d'action publique différentes circulent et le changement radical de l'action publique n'est pas exclu³⁰¹. Cela s'explique par le nombre de participant·e·s et l'ouverture de la communauté. Quant au deuxième cas de figure (communauté très intégrée), il est probable que de nouvelles idées soient acceptées par les membres, à condition qu'elles soient compatibles avec des politiques existantes et qu'elles soient donc peu innovantes³⁰². Dans la lignée des travaux de John W. Kingdon et de Nikolaos Zahariadis, nous devons donc tenir compte des relations entre les acteur·rice·s qui s'intéressent à l'enjeu de l'accueil et de l'intégration des personnes exilées. Les configurations des communautés sont sous l'influence du cadre institutionnel. Les compétences et les ressources des acteur·rice·s déterminent leurs relations. Concrètement, nous prenons en considération les missions des acteur·rice·s des institutions politiques et des administrations qui interviennent en matière d'accueil et d'intégration et les associations qui participent aux dispositifs des villes et qui sont subventionnées par les autorités locales. Par exemple, il est probable que les associations qui bénéficient d'importantes subventions entretiennent des échanges réguliers avec les gouvernements locaux et fassent partie d'une communauté de spécialistes plutôt intégrée.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 117.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 119.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 119-120.

³⁰⁰ N. Zahariadis, « The Multiple Streams Framework », art cit, p. 72-73.

³⁰¹ Friedbert W. Rüb, « Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik » dans *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3ème édition, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2014, p. 381-382.

³⁰² *Ibid.*, p. 381.

Il faut imaginer ce courant des politiques publiques comme un espace où beaucoup d'idées circulent, ressemblant à une *primeval soup*. À un moment donné, certaines sont retenues, d'autres non. Les propositions d'action publique sont continuellement en mutation, ce qui implique qu'il n'y a pas forcément de « nouvelles » idées. John W. Kingdon suggère qu'il est impossible de connaître l'origine d'une idée, ces dernières étant toujours en évolution et personne n'ayant le monopole de la production d'idées³⁰³. Il faut discerner les logiques selon lesquelles certaines propositions sont retenues au détriment d'autres, et non les « origines » d'une proposition d'action publique. Le politiste américain définit trois critères qui rendraient probable la « survie » des idées dans le courant des politiques publiques. D'abord, il évoque la faisabilité technique des propositions, qui renvoie à la mise en œuvre des solutions d'action publique. Une solution est faisable lorsqu'il paraît possible de la mettre en œuvre. Ceci signifie que la proposition doit être détaillée, bien travaillée et prête à être présentée aux responsables politiques. Parmi ces critères, nous trouvons aussi l'anticipation de contraintes futures, ce qui implique la définition d'un budget raisonnable et la prise en compte de l'opinion publique³⁰⁴. Afin de compléter la littérature sur le tournant local, nous nous intéressons notamment à la faisabilité financière des dispositifs de Paris et de Berlin. La faisabilité technique des propositions et l'anticipation des contraintes futures dépendent des compétences des responsables politiques et administratifs des niveaux local et national et des politiques publiques antérieures. Les autorités locales pourraient être confrontées à des obstacles ou bénéficier d'opportunités à l'échelle nationale. Dans le cas français, la faisabilité d'une solution pourrait être plus probable dans le cas où le gouvernement national, qui est responsable de la politique d'asile, est prêt à contribuer à son financement. Les domaines d'intervention et de responsabilité ainsi que l'implication dans des dispositifs d'action publique antérieurs assurent aux responsables une certaine expérience qui leur permet de définir des propositions réalisables. Enfin, le troisième critère est celui de la conformité de la proposition aux valeurs et aux idéologies des communautés de spécialistes. Les idées qui ont le plus de probabilité de survie seraient en accord avec les valeurs et les idéologies de ces acteurs³⁰⁵.

Les interactions entre les membres des communautés correspondent à des processus de « *persuasion* » et de « *diffusion* »³⁰⁶ et non à des négociations ou tractations. Certaines idées

³⁰³ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 72-73.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 131-139.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 132-137.

³⁰⁶ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 159.

sont privilégiées, parce que les membres d'une communauté ont été « persuadés » de la faisabilité technique ou encore de la conformité avec leurs valeurs et leurs idéologies. Selon John W. Kingdon, les propositions d'action publique qui répondent à tous ces critères auraient le plus de probabilité d'être retenues.

1.4.2.3. Political stream

Le *political stream* représente un espace politique au sens strict, où une multitude d'acteur·rice·s sont en compétition. Il se rapporte à la fois au niveau local et national. Autrement dit, nous devons prendre en considération les interactions entre des responsables politiques des deux niveaux d'action publique. Le courant politique se caractérise par des campagnes de pression, les représentant·e·s d'intérêts, la distribution partisane, les résultats électoraux ou encore le *national mood*³⁰⁷. Cette dernière expression renvoie à la manière dont les responsables politiques perçoivent l'opinion dominante au sein du pays³⁰⁸. Leur perception impacte les processus de mise à l'agenda³⁰⁹. Dans le cas où ils/elles ont l'impression qu'un enjeu représente une préoccupation importante chez une grande partie de la population, il est probable que cet enjeu soit inscrit à l'agenda politique. Pourtant, la définition du *national mood* n'est pas très claire. D'après John W. Kingdon, les acteur·rice·s politiques se font une idée de l'opinion dominante en consultant la presse, en prenant en considération les mouvements sociaux ou en échangeant avec des représentant·e·s d'intérêts³¹⁰. Les résultats d'enquêtes d'opinion ne déterminent pas forcément leur perception³¹¹. Selon Nicole Herweg, Christian Huß et Reimut Zohlnhöfer, nous devons quand même considérer les enquêtes d'opinion comme une source parmi d'autres afin d'analyser le *national mood* parce que ces dernières sont largement consultées et diffusées dans les démocraties contemporaines³¹². Comme la thèse porte sur les processus de mise à l'agenda au sein des villes, elle permet d'analyser comment les responsables politiques locaux saisissent l'opinion de la population et de développer le concept de *national mood* qui se rapporte initialement à l'opinion à l'échelle nationale.

³⁰⁷ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 145.

³⁰⁸ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 146-149.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*, p. 148-149.

³¹¹ *Ibid.*, p. 148.

³¹² Nicole Herweg, Christian Huß et Reimut Zohlnhöfer, « Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework », *European Journal of Political Research*, 2015, vol. 54, n° 3, p. 438.

Selon John W. Kingdon, les forces politiques et les représentant·e·s d'intérêts participent à la construction d'un équilibre politique qui détermine le résultat (*outcome*) de l'action publique³¹³ et ainsi l'adoption ou la mise à l'écart de propositions d'action publique. Les études de cas de John W. Kingdon montrent qu'un changement de gouvernement impacte le courant politique. Lorsqu'une nouvelle majorité se met en place, elle fixe ses priorités. De nouveaux sujets peuvent apparaître sur l'agenda politique local et de nouvelles solutions peuvent être privilégiées³¹⁴.

Dans le cadre du courant politique, John W. Kingdon évoque les domaines de responsabilité des femmes et hommes politiques comme un facteur important. Ces domaines déterminent notamment les intérêts des responsables politiques et administratifs. Le politiste défend l'idée selon laquelle certains sujets n'attirent pas l'attention des décideurs politiques parce qu'ils ne dépendent pas de leurs compétences : « *Finally, many potential agenda items never are the subject of a given policy maker's attention, largely because they fall into someone else's jurisdiction* »³¹⁵. Comme nous l'avons expliqué dans la partie 3 de l'introduction, plusieurs municipalités françaises interviennent en matière d'accueil de personnes exilées, alors que cela ne relève pas de leurs compétences. Il n'est donc pas tout à fait clair dans quelle mesure les responsabilités légales des responsables politiques déterminent les thématiques qui figurent parmi leurs priorités. La thèse permettra d'approfondir cette interrogation.

Contrairement au courant des politiques publiques, dans le *political stream*, la construction de consensus prend appui sur des processus de « négociation » et le développement de coalitions³¹⁶. L'objet des négociations n'est pas le contenu d'une proposition, mais les avantages et/ou désavantages qu'apportent des coalitions et les nouvelles politiques publiques aux différents acteur·rice·s. Par exemple, dans cette logique, des responsables politiques acceptent de soutenir une proposition, parce qu'on leur promet des contreparties avantageuses. « Négocier » implique alors de faire des concessions. De ce point de vue, le *political stream* se distingue du *policy stream*. Dans le cadre du dernier, la construction d'un consensus s'appuie sur des processus de persuasion, nécessitant de mettre en évidence la faisabilité technique d'une proposition. Les processus de négociation mettent l'accent sur les intérêts stratégiques des acteur·rice·s, qui sont amené·e·s à réfléchir à leurs

³¹³ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*, p. 153.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 153-154.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 158.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 159.

intérêts et à rejoindre une coalition et/ou à faire des concessions. En fonction de leurs positions institutionnelles, ils/elles disposent de plus ou moins de ressources leur permettant de créer des coalitions et de proposer des contreparties.

1.4.2.4. Entrepreneur·euse·s politiques

L'adoption d'une nouvelle politique publique est probable lorsque la connexion des trois courants est réalisée par des « entrepreneur·euse·s politiques » qui saisissent une « fenêtre d'opportunité politique ». Au moment où la fenêtre s'ouvre, les entrepreneur·euse·s défendent une proposition d'action publique et tentent de connecter les trois courants. Pourtant, bien avant l'apparition de la fenêtre d'opportunité, ces acteur·rice·s tentent sans cesse de convaincre les membres des communautés de spécialistes de l'intérêt de leurs propositions (*policy stream*). Dans le cas où une fenêtre d'opportunité apparaît, les entrepreneur·euse·s sont ainsi prêt·e·s à défendre leurs propositions et à déclencher la connexion des trois courants. Le moment-clé de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité doit être saisi de manière immédiate, car elle est ouverte pour une durée limitée. Les entrepreneur·euse·s politiques investissent beaucoup de ressources, c'est-à-dire beaucoup de temps, de l'énergie, de l'argent et leur réputation³¹⁷. Ils défendent à la fois des idées (« *advocating* ») et négocient avec d'autres agent·e·s notamment les membres des communautés de spécialistes³¹⁸.

Selon John W. Kingdon, tous les individus peuvent potentiellement être considérés comme des entrepreneur·euse·s politiques. Cette catégorie ne se limite pas à un type d'acteur·rice en particulier. La probabilité de réussite des entrepreneur·euse·s – c'est-à-dire la connexion des trois courants – dépend de plusieurs de leurs qualités. La première réside dans la capacité à se faire entendre, ce qui est relative à l'expertise, à la représentativité et à la position institutionnelle des entrepreneur·euse·s³¹⁹. Deuxièmement, la réussite dépend de leurs aptitudes à négocier et de leurs relations politiques³²⁰, et, troisièmement, de leur ténacité³²¹. La combinaison de ces trois points est importante, mais ils n'expliquent pas à eux seuls la réussite des entrepreneur·euse·s politiques. Les deux premières qualités (capacité à se faire entendre, aptitude à négocier et relations politiques) renvoient à la position

³¹⁷ *Ibid.*, p. 179.

³¹⁸ *Ibid.*, p. 183.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 180.

³²⁰ *Ibid.*, p. 181.

³²¹ *Ibid.*

institutionnelle des entrepreneur·euse·s : l'expertise et la capacité de représentation dépendent de la position des individus au sein de l'institution politique ou publique locale ou d'un groupe d'intérêt. À titre d'exemple, il est probable qu'un membre dirigeant d'une association d'habitant·e·s, qui est reconnue par les autorités locales, soit en mesure de parler au nom d'une partie de la population. La position institutionnelle détermine aussi les capacités de négociation et le nombre et la qualité des relations politiques : un membre de l'exécutif dispose probablement de plus de contacts qu'un·e élu·e d'un conseil d'arrondissement. Comme le suggère Nicolas Bocquet, nous interrogeons la position institutionnelle de l'entrepreneur·euse politique afin de comprendre les effets et la réussite de ses interventions³²².

John W. Kingdon n'apporte pas de précisions sur les stratégies d'action qui conditionneraient la réussite des entrepreneur·euse·s politiques³²³. En revanche, Nikolaos Zahariadis a défini trois types de stratégies qui rendraient l'adoption d'une nouvelle politique publique plus probable : framing, « tactique du salami » et l'utilisation de symboles³²⁴. Comme nous l'avons expliqué plus haut, le terme *framing* renvoie à la sélection et à la définition de problèmes en mettant en avant des éléments ou des traits caractéristiques au détriment d'autres. Cette stratégie s'appuie sur un raisonnement logique, accentue des considérations morales particulières et pointe un certain problème et/ou une solution de traitement. Elle peut alors permettre de définir un problème de telle façon qu'il corresponde à une solution d'action publique, ou à contrario, de définir une solution d'action publique de manière à ce qu'elle réponde à un problème, et ainsi de rendre plus probable la connexion des courants (notamment le courant des problèmes et celui des politiques publiques)³²⁵. Selon Nikolaos Zahariadis, dans le cas où des solutions proposées par les entrepreneur·euse·s politiques représentent une déviation du statut quo, la connexion des courants est plus probable lorsque les problèmes sont représentés comme des pertes³²⁶. Au contraire, dans le cas de figure où les propositions ne représentent pas une réelle déviation ou une préservation du statu quo, la connexion des courants est plus probable sous condition que les problèmes sont associés à des gains³²⁷. Cette hypothèse s'appuie sur le constat que les individus sont prêts à prendre plus de risques (et à remettre en question le statu quo), lorsqu'ils sont

³²² Nicolas Bocquet, « Théorie des courants multiples et systèmes politiques consensuels. L'adoption de solutions techniques en Région bruxelloise », *Gouvernement et action publique*, 2020, Vol. 9, n° 3, p. 81-111.

³²³ H. Sætren, « From controversial policy idea to successful program implementation », art cit, p. 73.

³²⁴ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, op. cit., p. 14.

³²⁵ *Ibid.*, p. 14-15.

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ *Ibid.*

confrontés à des pertes ; et qu'ils prennent moins de risques, dans le cas où ils s'attendent à des gains³²⁸. Sous condition d'ambiguïté, la définition du statu quo peut être « manipulée » et transformée par les entrepreneur·euse·s politiques avec l'aide des stratégies de framing et par l'utilisation de symboles³²⁹.

L'expression « *salami tactics* » renvoie à la stratégie de diviser la prise de décision en plusieurs phases successives³³⁰. Du point de vue de l'entrepreneur·euse politique, l'objectif est de faire adopter une proposition en plusieurs étapes. Il/elle s'attend à ce que les responsables politiques n'acceptent pas la proposition de départ. Une fois que des responsables politiques ont accepté un élément d'une proposition, ils seraient plus ouverts à accepter d'autres, puisque les coûts pour revenir en arrière seraient très élevés³³¹. « *They [responsables politiques] end up accepting an outcome in steps that they would have rejected as a whole* »³³². D'après Harald Sætren, les *salami tactics* se rapportent aussi à la stratégie qui consiste à faire évoluer les acteur·rice·s participant à la prise de décision³³³. En résumé, ils renvoient à la modification de l'organisation et du déroulement des processus décisionnels dans l'objectif d'imposer les propositions des entrepreneur·euse·s politiques.

Enfin, la troisième stratégie renvoie aux symboles qui peuvent être véhiculés par des politiques publiques. Les symboles sont des objets, des mythes ou des récits³³⁴, « *they can be concrete, such as the depiction of a rose, or abstract, such as liberty or the free market* »³³⁵. Selon Nikolaos Zahariadis, la connexion des trois courants est plus probable dans le cas où les entrepreneur·euse·s politiques associent leurs propositions à des symboles importants, c'est-à-dire qui sont compris par un grand nombre d'individus de la même façon et qui attirent durablement l'attention de ces derniers³³⁶. Les symboles suscitent souvent les mêmes réactions parce qu'ils sont culturellement construits³³⁷. La diffusion d'informations détaillées dans le but de rendre les phénomènes et propositions politiques compréhensibles pour le plus grand nombre est beaucoup plus complexe que l'utilisation de symboles. Ces informations ne provoqueraient pas les mêmes réactions de la part de différents individus, contrairement aux symboles. Ces derniers génèrent notamment des réactions émotionnelles similaires. Sous

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ *Ibid.*, p. 93.

³³² *Ibid.*

³³³ H. Sætren, « From controversial policy idea to successful program implementation », art cit, p. 86.

³³⁴ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, op. cit., p. 97.

³³⁵ *Ibid.*, p. 98.

³³⁶ *Ibid.*, p. 101.

³³⁷ Nikolaos Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, op. cit., p. 97-98.

condition d'ambiguïté, c'est-à-dire dans le cas où la définition et la compréhension des problèmes n'est pas claire tout comme les préférences des personnes, les individus sont particulièrement réceptifs aux stratégies de manipulation des entrepreneur·euse·s politiques qui consistent à attacher des symboles à leurs propositions d'action publique³³⁸. L'utilisation de symboles peut aussi faire partie des stratégies de *framing*, les symboles permettant de mettre en avant certains traits caractéristiques d'un problème ou d'une solution d'action publique. L'analyse des stratégies de framing et de l'utilisation des symboles renvoient aux approches cognitives de l'action publique et aux méthodes d'analyse de contenu, qui sont en accord avec les choix théoriques et méthodologiques de cette thèse³³⁹.

Le cadre analytique prend donc appui sur l'approche des courants multiples et sur les trois courants dans la lignée des travaux de John W. Kingdon. Nous complétons les travaux de ce dernier et de ses disciples en prenant en considération les règles institutionnelles formelles et informelles. Comme expliqué ci-dessus, les logiques de chaque courant renvoient aux institutions, alors que cet élément n'est pas mis en avant par John W. Kingdon. L'approche des courants multiples est appliquée ici afin d'expliquer et comparer les processus de mise à l'agenda et de prise de décision dans les villes de Berlin et de Paris. Après avoir précisé les modalités d'application de *MSA*, la partie suivante présente donc les critères de sélection qui nous ont conduit à comparer les deux capitales européennes.

1.5. Berlin et Paris parmi les villes européennes « accueillantes »

Nous privilégions la comparaison d'un nombre de cas limité. Cette démarche rend possible d'analyser les processus de mise à l'agenda et de prise de décision en détail. Elle est compatible avec la méthode empirique et inductive de la thèse qui nous amène à prendre en considération les particularismes de chaque cas. Nous exposons ici les critères de sélection des deux villes, avant de présenter les décisions concrètes qui ont été sélectionnées afin de délimiter l'objet de la thèse.

1.5.1. Critères de sélection des deux cas

La sélection de Berlin et de Paris s'appuie sur trois critères qui mettent en exergue leurs particularismes face à d'autres villes allemandes et françaises. Premièrement, les deux capitales se caractérisent par la diversité de leur population et représentent des lieux d'accueil importants à l'échelle nationale. Deuxièmement, Berlin et Paris attirent un grand nombre de

³³⁸ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, *op. cit.*, p. 97.

³³⁹ Se rapporter à la partie 6 de l'introduction.

représentant des d'intérêts et de médias, et les villes bénéficient d'une proximité géographique vis-à-vis des institutions politiques nationales en raison de leur statut de capitale. Troisièmement, le cadre institutionnel (double statut) leur octroie plus de compétences par rapport aux autres villes allemandes et françaises, et il illustre que malgré des compétences différentes, les gouvernements de Berlin et de Paris sont en mesure d'intervenir en matière d'accueil et d'intégration des populations exilées.

1.5.1.1. Diversité de la population

Berlin et Paris se distinguent d'autres villes allemandes et françaises au regard de leur population. Les deux capitales sont les plus grandes villes de l'Allemagne et de la France : la population de Berlin s'élève à 3 675 913, tandis que celle de Paris à 2 165 423³⁴⁰. À titre de comparaison, Hambourg et Marseille comptent respectivement 1 852 478 et 870 731 habitant·e·s³⁴¹. En revanche, les évolutions démographiques ne sont pas similaires, Paris enregistre aujourd'hui une baisse de sa population, tandis que Berlin connaît une augmentation³⁴². Les deux capitales représentent des villes de diversité, car elles comptent un grand nombre de résident·e·s issu·e·s de l'immigration. Les principales caractéristiques de ces populations immigrées sont présentées dans la première sous-partie. Dans la deuxième, nous expliquons dans quelle mesure Berlin et Paris diffèrent d'autres villes allemandes et françaises au regard de l'accueil de populations relevant de la politique d'asile.

Populations immigrées à Berlin et à Paris

À Berlin, environ 21 % de la population sont de nationalité étrangère, et 36,6 % sont d'origine immigrée (*mit Migrationshintergrund*)³⁴³. Cette deuxième catégorie désigne les personnes qui ne sont pas de nationalité allemande de naissance ou dont au moins un parent

³⁴⁰ Statistik Berlin-Brandenburg, *Bevölkerungsstand November 2021*, consulté en ligne le 24 mars 2022 : <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/a-i-7-a-ii-3-a-iii-3-m>; ROGER Sandra, 2 165 423 habitants à Paris au 1^{er} janvier 2019, note 207, APUR, janvier 2022, consulté en ligne le 24 mars 2022 : <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/2165423-habitants-paris-1er-janvier-2019>.

³⁴¹ Statista, *Einwohnerzahl der größten Städte in Deutschland am 31. Dezember 2020*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1353/umfrage/einwohnerzahlen-der-grossstaedte-deutschlands/>; INED, *Population des communes les plus peuplées*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/structure-population/communes/>.

³⁴² Statistik Berlin-Brandenburg, *Bevölkerungsstand November 2021*, *op. cit.* ; ROGER Sandra, 2 165 423 habitants à Paris au 1^{er} janvier 2019, *op. cit.*

³⁴³ Statistik Berlin-Brandenburg, *Einwohnerregisterstatistik Berlin*, 31 décembre 2021, p. 4, 10, consulté en ligne le 24 mars 2022 : https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/b59486392f2d43ff/b5faad3d13a2/SB_A01-05-00_2021h02_BE.pdf.

n'est pas de nationalité allemande de naissance³⁴⁴. Parmi les *Länder*, Berlin compte le plus grand nombre d'étranger·ère·s (22,5%), devant Brême (20,2%)³⁴⁵. En comparaison aux autres *Länder*, Berlin ne recense pas le plus grand nombre de personnes d'origine immigrée³⁴⁶. En revanche, en proportion au nombre d'habitant·e·s, seul le *Land* de Brême compte plus de personnes d'origine immigrée³⁴⁷.

L'immigration provenant de la Turquie a le plus marquée la diversité locale et les « représentations sociales »³⁴⁸. Celle-ci est due à l'immigration de travail des années 1960 et au regroupement familial qui a suivi dans les années 1970³⁴⁹. À l'époque, les immigré·e·s turques ont été logé·e·s essentiellement dans les quartiers de *Kreuzberg* et de *Wedding* (arrondissement de *Mitte*) dans des habitations qui devaient être rénovées ou démolies, en considérant que les personnes retourneraient dans leurs pays d'origine³⁵⁰. Ces quartiers accueillent encore aujourd'hui le plus grand nombre de personnes issue de l'immigration turque, tout comme l'arrondissement de *Neukölln*³⁵¹. Berlin recense par ailleurs une grande population originaire de l'Europe de l'Est. Les Polonais représentent actuellement le deuxième plus grand groupe d'étranger·ère·s³⁵². Berlin se trouvant près de la frontière, une partie des Polonais·es fait des allers-retours réguliers entre les deux pays et n'a pas son domicile principal dans la capitale allemande³⁵³. On y trouve par ailleurs un grand nombre de

³⁴⁴ Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2020* –, 31 janvier 2022, p. 5, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-endergebnisse-2010220207004.pdf?__blob=publicationFile.

³⁴⁵ Statistisches Bundesamt, *Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern am 31.12.2020*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-bundeslaender.html>.

³⁴⁶ Statista, *Anzahl der Personen mit Migrationshintergrund* (im weiteren Sinne) in den Bundesländern nach Herkunft** im Jahr 2020*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/501577/umfrage/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund-in-den-bundeslaendern-nach-herkunft/>.

³⁴⁷ Bundeszentrale für politische Bildung, *Bevölkerung mit Migrationshintergrund*, 1^{er} janvier 2022, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund/>.

³⁴⁸ Denis Bocquet et Pascale Laborier, *Sociologie de Berlin*, Paris, La Découverte, 2016, p. 54.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 54-55.

³⁵⁰ Andreas Kapphan, « Migration und Stadtentwicklung. Die Entstehung ethnischer Konzentrationen und ihre Auswirkungen. » dans Frank Gesemann (dir.), *Migration und Integration in Berlin*, Opladen, Leske + Budrich, 2001, p. 89-108.

³⁵¹ D. Bocquet et P. Laborier, *Sociologie de Berlin*, op. cit., p. 54.

³⁵² Statista, *Anzahl der Ausländer in Berlin nach Staatsangehörigkeit im Jahr 2020*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1094889/umfrage/anzahl-der-auslaender-in-berlin-nach-staatsangehoerigkeit/>.

³⁵³ D. Bocquet et P. Laborier, *Sociologie de Berlin*, op. cit., p. 53.

personnes originaires de l'ancienne Union Soviétique depuis les années 1990³⁵⁴. Par exemple, aujourd'hui, 26330 Russes vivent dans la capitale allemande³⁵⁵.

En France, les catégories désignant les personnes étrangères ou d'origine étrangère dans les statistiques démographiques ne sont pas les mêmes. Contrairement à l'Allemagne, le traitement de données personnelles relatives aux origines ethniques et raciales, et aux croyances est interdit en France, considérant que de telles statistiques seraient contraires à l'article 1 de la constitution³⁵⁶. Il est autorisé de récolter des données sur « l'origine géographique » des personnes et sur la nationalité qu'elles avaient avant d'obtenir la nationalité française³⁵⁷. Les statistiques publiques s'appuient donc sur le critère du pays de naissance et de la nationalité, et distinguent entre l'« étranger·ère », l'« immigré·e » et le·a « descendant·e d'immigré·e ». La première catégorie désigne les personnes qui n'ont pas la nationalité française³⁵⁸, et la deuxième celles qui sont « née[s] étrangère à l'étranger »³⁵⁹. Dans le cas où une personne immigrée obtient la nationalité française, elle est toujours catégorisée parmi les « immigré·e·s ». La catégorie de « descendant d'immigré·e » renvoie aux personnes dont au moins un parent est immigré³⁶⁰. En raison de ladite réglementation, nous ne disposons pas de statistiques sur le nombre de descendant·e·s d'immigré·e·s vivant à Paris et sur l'origine de leurs parents. Parmi les départements de France métropolitaine, Paris se trouve en deuxième position derrière la Seine-Saint-Denis en termes de nombre d'habitant·e·s étranger·ère·s et immigré·e·s³⁶¹. 14,3 % des habitant·e·s de la capitale n'ont pas la nationalité française, dont la plus grande partie provient d'un État membre de l'Union européenne (27,9),

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ Statista, *Anzahl der Ausländer in Berlin nach Staatsangehörigkeit im Jahr 2020*, *op. cit.*

³⁵⁶ Conseil constitutionnel, « Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007 », *Communiqué de presse*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2007-557-dc-du-15-novembre-2007-communique-de-presse>.

³⁵⁷ Insee, *Statistiques ethniques*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/information/2108548>.

³⁵⁸ Insee, « Étranger », *Définitions*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1198>.

³⁵⁹ Insee, « Immigré », *Définitions*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1328>.

³⁶⁰ Insee, « Immigré (descendant d') », *Définitions*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1676>.

³⁶¹ Insee, *Population étrangère selon le sexe et l'âge en 2018, Comparaisons régionales et départementales*, consulté en ligne le 24 mars 2022 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012699#tableau-TCRD_011_tab1_departements ; Insee, *Population immigrée selon le sexe et l'âge en 2018, Comparaisons régionales et départementales*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012700#tableau-TCRD_013_tab1_departements.

suivi par l'Algérie (8,9 %), le Maroc (6,1%), la Tunisie (4,6%) et la Turquie (0,9%)³⁶². 20,2 % de la population parisienne relèvent de la catégorie d'immigré·e. Le plus grand nombre est né au sein de l'Union européenne (21,8%), puis en Algérie (10,3%), au Maroc (8,3%), en Tunisie (6,3%) et en Turquie (1%)³⁶³. Comme à Berlin, certains quartiers connaissent un grand nombre d'habitant·e·s immigré·e·s, notamment les arrondissements du Nord-Est³⁶⁴. Les résident·e·s originaires de l'Afrique sont très présent·e·s dans les 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements. Les personnes originaires du Maghreb se sont principalement installées dans les 10^{ème}, 11^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements³⁶⁵. Les représentations de certains quartiers sont particulièrement marquées par l'immigration, notamment en raison des commerces africains ou asiatiques qui s'y sont développés, à l'exemple des quartiers Château Rouge et Château d'eau³⁶⁶.

Si les deux capitales européennes se caractérisent donc par l'importante diversité de leur population locale, celle-ci a des origines différentes. Tandis qu'à Berlin, nous trouvons beaucoup de personnes d'origine turque et de l'Europe de l'Est, Paris recense plus d'habitant·e·s du Maghreb, ce qui reflète l'histoire coloniale du pays.

Villes d'accueil de populations issues des migrations forcées

En 2015, c'est-à-dire au moment de la « crise des réfugiés », les taux d'accueil de l'Allemagne et de la France étaient divergents. Alors que de nombreuses personnes exilées qui étaient bloquées à Budapest ont commencé à se diriger vers l'Allemagne en passant par l'Autriche, Angela Merkel a décidé de ne pas fermer les frontières et de les accueillir. La déclaration de la chancelière « nous y arrivons » (« *Wir schaffen das* ») qu'elle a tenu quelques jours auparavant a été interprétée comme une « invitation » à destination des

³⁶² Insee, *Population étrangère selon les principales nationalités en 2018, Comparaisons régionales et départementales*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012716#tableau-TCRD_010_tab1_departements.

³⁶³ Insee, *Population immigrée selon les principaux pays de naissance en 2018, Comparaisons régionales et départementales*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012727#tableau-TCRD_012_tab1_departements.

³⁶⁴ APUR / Insee, *L'accès à l'emploi et au logement s'améliore pour les immigrés à Paris mais les inégalités et les discriminations persistent*, novembre 2011, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/publication/documents-associes/APBROAPU548_01.pdf?token=nOnxZvFo.

³⁶⁵ APUR, *Les immigrés selon le pays de naissance - 2007*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/publication/documents-associes/APBROAPU548_02.pdf?token=Ar9N62sl.

³⁶⁶ Marie Chabrol, « Évolutions récentes des quartiers d'immigration à Paris », *Hommes & migrations*, 2014, n° 1308, p. 87-95 ; Virginie Silhouette-Dercourt, « Les quartiers africains de Paris comme lieux d'inclusion et d'exclusion par la consommation », *Hommes & migrations*, 2014, n° 1308, p. 97-103.

personnes réfugiées³⁶⁷. Au contraire, le gouvernement fédéral a répondu à une situation humanitaire alarmante compte tenu des conditions d'accueil et de vie de ces personnes réfugiées en Hongrie³⁶⁸. Durant toute l'année 2015, l'Allemagne a enregistré 441899 nouvelles demandes d'asile³⁶⁹. Les personnes étaient majoritairement originaires de Syrie (158657), d'Albanie (53805) et du Kosovo (33427)³⁷⁰. La hausse des demandes d'asile était donc principalement générée par le conflit armé qui avait démarré en 2011 en Syrie, et qui se poursuit toujours à l'heure actuelle. La politique de la France a été différente dans la mesure où l'exécutif n'a pas soutenu la décision de l'Allemagne. En septembre 2015, le président français a annoncé la prise en charge d'un millier de réfugié·e·s arrivé·e·s en Allemagne³⁷¹. Selon l'OFPPRA, 520 sont réellement venues en France au cours de l'année³⁷². En 2015, la France s'est engagée à accueillir environ 30700 personnes dans le cadre des programmes européens de relocalisation et de réinstallation dans un délai de deux ans. En 2016, ces engagements ont conduit à la relocalisation d'environ 2700 réfugié·e·s en France³⁷³. Ces chiffres paraissent minimes comparés au nombre de personnes arrivées Outre-Rhin. En 2015, la France a enregistré 59335 nouvelles demandes d'asile³⁷⁴. Entre 2014 et 2015, l'augmentation des demandes d'asile était d'environ 115 % en Allemagne et de 30 % en France³⁷⁵.

Les divergences entre la France et l'Allemagne par rapport au nombre de demandeur·euse·s d'asile sont semblables à l'échelle locale. La figure n°2 permet de comparer l'évolution du nombre des premières demandes d'asile enregistrées dans le département de Paris et dans le *Land* de Berlin entre 2013 et 2020³⁷⁶. Les chiffres ne tiennent pas compte des procédures en cours, c'est-à-dire des demandes d'asile qui ont été déposées

³⁶⁷ René Schlott, « "Wir schaffen das !" Vom Entstehen und Nachleben eines Topos », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n°30-32, consulté en ligne le 15 novembre 2021 : <https://www.bpb.de/apuz/312826/vom-entstehen-und-nachleben-eines-topos>.

³⁶⁸ Petra Bendel, *EU-Flüchtlingspolitik in der Krise - Blockaden, Entscheidungen, Lösungen*, Bonn, 2017.

³⁶⁹ Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2015*, Nuremberg, 2016, p. 10, consulté en ligne le 14 novembre 2019 : https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 19.

³⁷¹ Sylvain Mouillard, « La France va accueillir 24 000 réfugiés de plus », *Libération*, 7 septembre 2015, consulté en ligne le 15 novembre 2021 : https://www.liberation.fr/societe/2015/09/07/la-france-va-accueillir-24-000-refugies-supplementaires_1377345/.

³⁷² Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, *op. cit.*, p. 14.

³⁷³ Ofpra, *Rapport d'activité 2016*, Fontenay-sous-Bois, 2017, p. 16.

³⁷⁴ Bamf, *Das Bundesamt in Zahlen 2015*, *op. cit.*, p. 10 ; Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, Fontenay-sous-Bois, 2016, p. 113.

³⁷⁵ Calcul réalisé par l'auteure selon rapport d'activité du Bamf, 2015, *op. cit.*, p. 13 et selon Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, *op. cit.*, p. 100.

³⁷⁶ Diagramme réalisé par l'auteure à partir des rapports d'activités du Bamf (« *Bundesamt in Zahlen* ») et de l'Ofpra de 2013 à 2020.

dans les années précédentes. Avant la « crise des réfugiés », les deux villes ont enregistré des taux semblables. En 2013, Berlin a recensé 6113 primo-arrivant·e·s et Paris en a enregistré 7698³⁷⁷. En 2014, 10375 nouvelles demandes de protection internationale ont été déposées à Berlin et 6744 à Paris³⁷⁸. En revanche, en 2015, la capitale allemande a connu une augmentation plus considérable comparé à Paris. Berlin a enregistré 33281 nouvelles demandes d’asile, tandis que Paris en a recensé 9461³⁷⁹. Entre 2014 et 2015, l’augmentation s’élevait à environ 220 % dans la capitale allemande et à 40 % à Paris. En 2016, l’écart entre les deux villes était toujours notable : 27247 primo-arrivant·e·s à Berlin contre 7351 à Paris³⁸⁰.

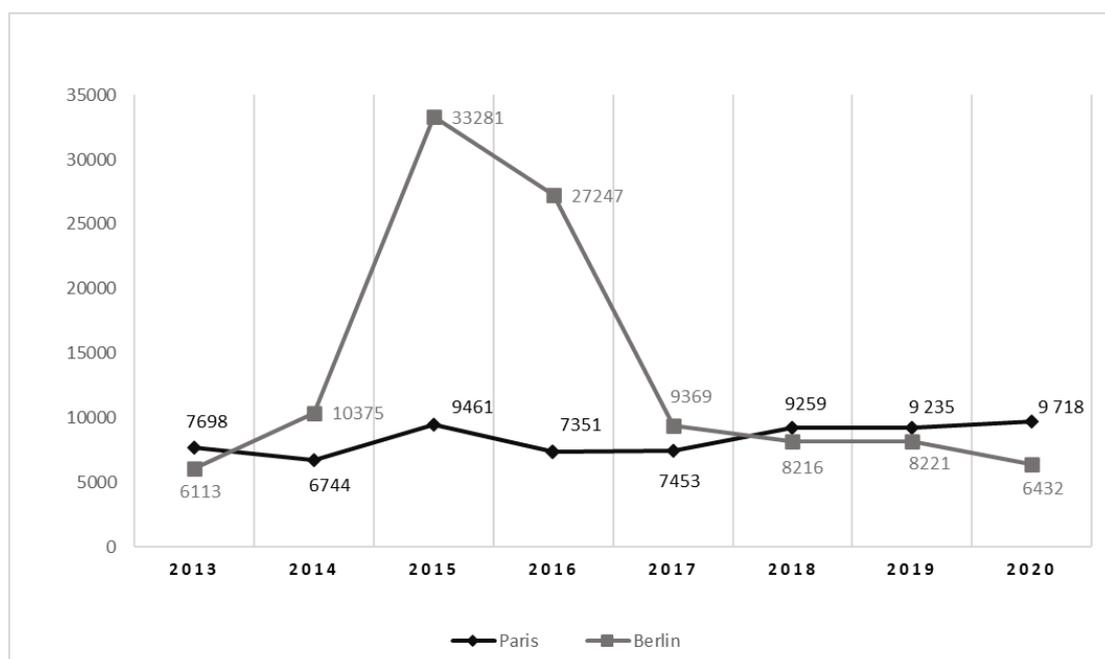


Figure n°2 : Évolution du nombre des premières demandes d’asile

Ces chiffres ne représentent pas le nombre total de personnes relevant de la politique d’asile et ayant vécu dans les deux villes. Il paraît que Berlin ait accueilli plus de personnes au cours de l’année 2015, car un certain nombre a été réorienté vers d’autres *Länder* et ne figure pas parmi les primo-demandeur·euse·s recensé·e·s dans la capitale. En novembre 2015,

³⁷⁷ Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2013*, Nürnberg, 2014, p. 16 ; Ofpra, *Rapport d’activité 2013*, Fontenay-sous-Bois, 2014, p. 105.

³⁷⁸ Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2014*, Nürnberg, 2014, p. 16 ; Ofpra, *Rapport d’activité 2014*, Fontenay-sous-Bois, 2015, p. 97.

³⁷⁹ Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2015*, *op. cit.*, p. 16 ; Ofpra, *Rapport d’activité 2015*, Fontenay-sous-Bois, 2016, p. 113.

³⁸⁰ Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2016*, Nürnberg, 2017, p. 16 ; Ofpra, *Rapport d’activité 2016*, Fontenay-sous-Bois, 2017, p. 125.

l'administration berlinoise annonçait qu'elle avait accueilli 53921 personnes depuis le début de l'année³⁸¹. Ce chiffre est donc plus élevé que le nombre de demandes d'asile enregistrées en 2015. La situation était peut-être similaire dans le cas de Paris. La ville est décrite comme une « *"salle d'attente" pour des migrants en transit* », c'est-à-dire qu'un certain nombre de personnes souhaitant déposer une demande protection internationale en Grande-Bretagne passe par Paris puis par Calais³⁸². On ne peut exclure que le nombre de primo-arrivant·e·s dans la capitale était plus élevé que celui des demandes d'asile en 2015. Par ailleurs, les statistiques reproduites dans le diagramme n°1 ne rendent pas compte des personnes dont la demande d'asile a été refusé dans un État membre de l'UE et qui se sont rendues en France et en Allemagne pour éviter l'expulsion et/ou déposer une nouvelle demande de protection internationale, c'est-à-dire les personnes relevant du règlement de Dublin. Néanmoins, elles témoignent d'une différence majeure entre Paris et Berlin en ce qui concerne l'évolution du nombre des demandes d'asile qui y ont été enregistrées. Comme à l'échelle nationale, les taux d'accueil étaient divergents des deux côtés du Rhin. Notre analyse permettra de comprendre si et dans quelle mesure ces différences déterminent les politiques publiques des deux villes.

En revanche, à l'échelle nationale, Berlin et Paris se distinguent d'autres collectivités territoriales allemandes et françaises au regard du nombre des demandeur·euse·s d'asile. En 2015, Paris a enregistré le plus de demandeur·euse·s d'asile parmi les départements français, tout comme en 2014 et en 2013³⁸³. La capitale est suivie par la Seine-Saint-Denis, qui en a recensé 4997 en 2015, 4225 en 2014, et 3899 en 2013³⁸⁴. Ces chiffres attestent d'un écart important entre Paris et la Seine-Saint-Denis. Les autres grandes villes françaises, comme Marseille et Lyon, se trouvent dans des départements qui ont enregistré moins de demandes d'asile que Paris, c'est-à-dire les Bouches-du-Rhône et l'Auvergne-Rhône-Alpes. Au vue de ces chiffres, Paris pouvait être considéré comme la première ville d'accueil en 2015.

L'Allemagne connaît un système de répartition des demandeur·euse·s d'asile. Les personnes demandant la protection internationale sont systématiquement réparties dans les *Länder* selon leurs taux d'accueil. Ces taux sont calculés en fonction de la population (1/3) et

³⁸¹ Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo), Flüchtlingsmanagement im Fokus, 4 novembre 2015, Berlin, consulté en ligne le 23 mars 2020 : <https://www.berlin.de/sen/archiv/gessoz-2011-2016/2015/pressemitteilung.395603.php>.

³⁸² BABELS, *De Lesbos à Calais : Comment l'Europe fabrique des camps*, Neuvy-en-Champagne, Le passager clandestin, 2017, p. 115.

³⁸³ Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, op. cit., p. 112-113 ; *Rapport d'activité 2014*, op. cit., p. 96-97 ; *Rapport d'activité 2013*, op. cit., p. 104-105.

³⁸⁴ Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, op. cit., p. 113 ; *Rapport d'activité 2014*, op. cit., p. 97 ; *Rapport d'activité 2013*, op. cit., p. 105.

des recettes fiscales (2/3) de chaque *Land*³⁸⁵. En 2015, Berlin devait accueillir environ 5,04 % de toutes les demandes d'asile recensées à l'échelle nationale³⁸⁶. La Rhénanie-du-Nord Westphalie connaissait le taux le plus important (environ 21,24 %)³⁸⁷. Parmi les villes-États, Berlin avait le taux le plus élevé, alors que Brême devait accueillir environ 0,94 % et Hambourg 2,52 % de tous les primo-demandeur·euse·s³⁸⁸. Berlin représente donc un cas particulier dans la mesure où la ville doit prendre en charge plus de personnes que les autres villes-États. Paris et Berlin sont donc sélectionnées parce qu'elles connaissent des réalités singulières par rapport au nombre de demandeur·euse·s d'asile en comparaison avec d'autres villes à l'échelle nationale. En France, il n'y a pas de répartition systématique des demandeur·euse·s d'asile comme Outre-Rhin, alors que les autorités françaises tentent depuis plusieurs années de s'inspirer du voisin allemand et de répartir les personnes sur le territoire national³⁸⁹. La thèse permettra de comprendre si cette différence entre les deux pays impacte les politiques locales.

1.5.1.2. Configurations locales d'acteur·rice·s

Paris et Berlin accueillent un grand nombre d'institutions politiques, de médias et de groupes d'intérêt en raison de leurs statuts de « capitales ». On y trouve des institutions politiques locales et nationales, et les deux villes accueillent un grand nombre d'élue·s et d'agent·e·s de l'administration de l'échelle nationale. Les responsables politiques de Paris et de Berlin bénéficient d'une proximité géographique vis-à-vis des institutions politiques nationales. Cette proximité est pertinente pour la présente analyse dans la mesure où elle pourrait être un levier pour influencer sur les décisions des responsables politiques nationaux.

Dans les deux villes, le contexte politique local se caractérise par la forte présence des médias. À Paris, on trouve les rédactions de journaux nationaux et régionaux comme le Monde, Libération, Le Figaro, Les Échos et Le Parisien, des stations de radio (Radio France) et des chaînes de télévisions, à l'instar de France Télévision³⁹⁰. À Berlin, on recense des médias nationaux, comme *ARD Hauptstadtstudio*, et plusieurs journaux régionaux à l'exemple de *Berliner Zeitung* et *Berliner Morgenpost*, et une station de radio et de télévision régionale (*Rundfunk Berlin-Brandenburg*). En revanche, plusieurs représentant·e·s de la

³⁸⁵ Cette clé de répartition est appelée « Königssteiner Schlüssel ».

³⁸⁶ Bamf, *Das Bundesamt in Zahlen 2015*, op. cit., p. 16.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ A. Aulanier et A. Bartel, « Les demandeurs d'asile et les réfugiés en France et en Allemagne depuis 2015 », art cit.

³⁹⁰ Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot, *Sociologie de Paris*, Paris, La Découverte, 2014, p. 49.

presse écrite et de la télévision nationale n'ont pas leurs sièges à Berlin, par exemple *die Zeit*, *der Spiegel*, *ZDF*, *Pro Sieben*. La concentration du secteur médiatique dans la capitale est plus importante en France qu'en Allemagne. À Paris et à Berlin, on trouve aussi des correspondant·e·s de médias étrangers, à l'exemple du bureau de Radio France International dans la capitale allemande. La présence des médias dans les deux villes est pertinente en ce sens qu'elle favorise la visibilité des responsables politiques locaux à l'échelle nationale et internationale. Les journalistes ont probablement plus tendance à scruter les annonces et les décisions des maires de Paris et de Berlin que d'autres villes allemandes et françaises.

Enfin, des deux côtés du Rhin, de nombreux représentant·e·s d'intérêt qui défendent les droits des personnes migrantes, des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s ont installé leurs représentations nationales dans les capitales. À Paris, on trouve les bureaux de France Terre d'Asile (FTDA), du Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (GISTI), de la Fédération des Associations de Solidarité avec Tout·e·s les Immigré·e·s (FASTI), de la ligue des droits de l'homme (LDH) et du Secours catholique, tandis qu'à Berlin, on recense ceux de la *Caritas*, de la *Diakonie*, de la *Arbeiterwohlfahrt*, du *Deutsches Rotes Kreuz*, du *Jesuiten Flüchtlingsdienst*, et d'*Amnesty International*³⁹¹. Quelques associations sont implantées ailleurs dans les pays, comme Forum Réfugiés Cosi qui est active dans les alentours de Lyon et dans le Sud de la France, et *Pro Asyl* qui a son siège à Francfort-sur-le-Main. En revanche, ces dernières sont amenées à se rendre dans les capitales en raison de la présence des institutions politiques nationales.

En résumé, la sélection de Paris et de Berlin s'appuie sur les configurations d'acteur·rice·s, c'est-à-dire des médias, des représentant·e·s d'intérêt et d'institutions politiques, qui sont semblables dans les deux villes en raison de leurs statuts (capitales). Ces configurations similaires sont importantes pour la présente analyse dans la mesure où nous privilégions une approche centrée sur les acteur·rice·s.

1.5.1.3. Cadre institutionnel

Les deux capitales ont été sélectionnées parce qu'elles se distinguent d'autres villes allemandes et françaises compte tenu de leur organisation institutionnelle. Elles bénéficient toutes les deux d'un double statut qui leur octroie plus de compétences légales.

³⁹¹ Pierre Monforte, « Le secteur associatif face aux politiques européennes d'immigration et d'asile. Quels acteurs pour quels modes d'europanisation ? », *Politique européenne*, 2010, vol. 31, n° 2, p. 119-145.

Doubles statuts des gouvernements locaux

Berlin représente à la fois un *Land* et une commune (ville-État). L'Allemagne compte seulement deux autres villes-États : Hambourg et Brême. La capitale peut donc être considérée comme un cas particulier comparé à la majorité des autres villes allemandes. En tant que ville-État, Berlin connaît une organisation institutionnelle particulière. Le *Sénat* représente l'exécutif du *Land* de Berlin. Il est composé de *sénatrices* et de *sénateurs*, et présidé par le maire-gouverneur de Berlin (*regierender Bürgermeister von Berlin*) qui « détermine les directives de la politique du gouvernement »³⁹². Le maire est élu par les membres du Parlement de Berlin (*Berliner Abgeordnetenhaus*). La mise en œuvre de la politique du gouvernement relève de la responsabilité des sénateurs en fonction de leurs champs de compétences, qui sont fixés par le maire³⁹³. L'expression de gouvernement local désigne ici le maire-gouverneur de Berlin et les sénateurs, qui s'appuient sur l'administration centrale (*Senatsverwaltungen*) pour la mise en œuvre des politiques publiques. Le recours à cette expression dans le cas de Berlin peut faire l'objet de critiques. Le terme « local » désigne le niveau de la municipalité et non celui de l'État fédéré. Comme nous l'expliquons dans la suite, Paris représente à la fois un département et une municipalité. Des expressions comme « gouvernement régional » ou « gouvernement de l'État fédéré » ne seraient pas non plus adéquates pour le cas de Paris. Nous avons donc recours à l'expression du « gouvernement local » pour insister sur les responsables politiques des villes et construire un objet comparable tout en prenant en considération la spécificité du statut des capitales allemande et française.

Le Parlement de Berlin représente l'assemblée délibérante du *Land*. Il peut engager une procédure de motion de censure contre le maire et soumettre des propositions législatives et il vote la loi des finances³⁹⁴. Le président du Parlement est élu par les parlementaires³⁹⁵. Il occupe une position importante en ce sens qu'il représente le parlement à l'extérieur, qu'il peut assister à toutes les commissions parlementaires et qu'il contrôle formellement toutes les motions, demandes et propositions parlementaires³⁹⁶. À l'échelle municipale, Berlin est organisé en douze arrondissements (*Bezirke*) qui disposent chacun de leur maire. Ces derniers siègent avec le maire-gouverneur au sein du Conseil des maires de Berlin (*Rat der*

³⁹² Geschäftsordnung des Senats von Berlin, § 2.1.

³⁹³ *Ibid.*, § 6.1.

³⁹⁴ Verfassung von Berlin, 23.11.1995, zuletzt geändert am 22.03.16.

³⁹⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin, *Geschäftsordnung (GO Abghs)*, 27.10.2016, § 11.

³⁹⁶ *Ibid.*, § 14 (1), (3) et (4).

Bürgermeister) qui peut soumettre des propositions législatives et adopter des instructions administratives relatives aux compétences des administrations municipales. Ces dernières représentent les services administratifs des mairies d'arrondissement. Elles sont responsables de la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques sectorielles, notamment des politiques sociales et de l'éducation³⁹⁷. Les arrondissements gèrent donc les crèches, les écoles et l'attribution de prestations sociales. Les personnes ayant obtenu le statut de réfugié doivent se tourner vers les services administratifs des mairies d'arrondissement afin de pouvoir accéder à ces services publics. Les arrondissements de Berlin ont donc un rôle plus important dans les dispositifs d'intégration à destination des personnes réfugiées que leurs homologues à Paris. Comme la thèse porte principalement sur le *Land* de Berlin et la Ville de Paris, l'analyse permettra de faire ressortir des convergences et des divergences par rapport à l'échelon de l'arrondissement, mais celui-ci ne représente pas un élément central de l'analyse empirique, et nécessiterait une comparaison encore plus approfondie.

La capitale française bénéficie elle aussi d'un double statut. Il s'agit à la fois d'un département et d'une commune. Paris représente la seule ville en France se caractérisant par ce double statut. Ainsi, l'organisation institutionnelle parisienne est particulière comparée aux autres municipalités françaises. La commune *et* le département de Paris sont présidés par l'exécutif parisien, composé par la maire et ses adjoint·e·s. L'expression de gouvernement local renvoie donc ici à la maire et aux adjoint·e·s. La maire est élue par les conseillers et les conseillères du Conseil de Paris, qui représente l'assemblée délibérante locale, à la fois de la municipalité et du département. Les domaines de compétence des adjoint·e·s sont fixés par la maire. Côté administration, l'exécutif parisien s'appuie sur le Secrétariat général, qui a la charge de la réalisation des orientations politiques de l'exécutif. Le Conseil de Paris réunit les conseillers et conseillères élu·e·s dans le cadre d'élections municipales tous les six ans. Les séances du Conseil sont présidées par la maire ou par un·e adjoint·e.³⁹⁸ La maire fixe l'ordre du jour³⁹⁹. Elle peut aussi suspendre les séances à tout moment ou sur demande des groupes politiques⁴⁰⁰. Enfin, la présidence a le droit d'« intervenir à tout moment sans limitation de

³⁹⁷ Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 10. November 2011 zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 27. August 2021 ; Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG) in der Fassung vom 22. Juli 1996, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.05.2022, consulté en ligne le 11 novembre 2022 : <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-VwZustGBErahmen>.

³⁹⁸ CGCT, art. L2121-14.

³⁹⁹ Ville de Paris, *Règlement intérieur du Conseil de Paris, Mandature 2014-2020*, art. 1.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, art. 6.

temps de parole »⁴⁰¹. La maire et ses adjoint·e·s jouent ainsi un rôle prépondérant au sein du Conseil de Paris. La capitale française est découpée en vingt arrondissements qui comptent chacun un maire, mais qui « ne sont pas des maires de plein exercice »⁴⁰². La municipalité parisienne est représentée par l'exécutif central, et non par les maires d'arrondissement. Ces derniers ont un pouvoir d'avis quant aux affaires qui concernent l'arrondissement et un pouvoir de décision quant aux équipements de proximité. Ils participent par exemple à l'attribution de logements sociaux⁴⁰³. Ces configurations institutionnelles suggèrent que le pouvoir politique est plus partagé à Berlin qu'à Paris. La maire de Paris préside le Conseil de Paris, tandis que le Parlement de Berlin est présidé par l'un des député·e·s. Les sénateur·rice·s ont plus de responsabilités que les adjoint·e·s. Les maires d'arrondissement de Berlin occupent aussi un rôle plus important que leurs homologues à Paris.

Capacités d'action en matière d'accueil et d'intégration

Représentant un état fédéré, le gouvernement de Berlin est responsable de l'exécution des lois fédérales, et à ce titre il doit assurer l'accueil, c'est-à-dire l'enregistrement administratif, l'hébergement, la délivrance de prestations sociales et la prise en charge médicale des demandeur·euse·s d'asile. Les *Länder* ont le droit de déléguer ces responsabilités aux municipalités⁴⁰⁴. Dans le cas de Berlin, la politique d'accueil relève intégralement du Sénat et des institutions qui sont sous sa tutelle, en raison de la configuration institutionnelle particulière (ville-État). La demande d'asile relève de l'Office fédéral de la migration et des réfugiés (*BAMF*), qui représente une institution nationale dépendante du ministre fédéral de l'Intérieur, l'équivalent de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). Pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile, le *Land* de Berlin a l'obligation de répondre aux besoins fondamentaux des demandeur·euse·s d'asile. Au moment de leur arrivée, l'administration de l'État fédéré réalise un contrôle d'identité, l'enregistrement des empreintes, l'examen médicale et le cas échéant des vaccinations. Les personnes nouvellement arrivées sont d'abord hébergées dans des dispositifs collectifs du *Land* de Berlin où sont fournis les repas quotidiennement (*Erstaufnahmeeinrichtung*). En l'absence de moyens pour subvenir à leurs besoins, elles reçoivent des prestations en nature ou en espèces pour les besoins quotidiens, comme les vêtements. Les personnes reçoivent

⁴⁰¹ *Ibid.*, art. 17.

⁴⁰² Michel Verpeaux, Christine Rimbault et Franck Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 11^e éd., Paris, La documentation française, 2018, p. 19.

⁴⁰³ CGCT, art. L2511-3 - art. L2511-24.

⁴⁰⁴ H. Schammann et B. Kühn, *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*, *op. cit.*, p. 7.

alors des prestations en espèces plus élevés pour la nourriture, et le *Land* de Berlin continue à prendre en charge les couts du logement. Les soins de santé sont pris en charge par l'État fédéré dans la limite des droits définis dans la loi pour les prestations sociales pour demandeur·euse·s d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*).

En outre, les *Länder* sont responsables de la mise en œuvre du droit de séjour. À Berlin, cette mission est assurée par l'office de l'immigration (*Landesamt für Einwanderung*) qui se trouve sous la tutelle du sénateur de l'Intérieur et du sport. À ce titre, le *Land* de Berlin peut octroyer des autorisations de séjour pour raison humanitaire⁴⁰⁵. Par ailleurs, l'office de l'immigration est responsable de la prolongation de l'autorisation de séjour (*Aufenthaltsgestattung*) pendant le traitement de la demande d'asile, et de l'attribution et de la prolongation de l'autorisation de séjour (*Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis*) pour les bénéficiaires du statut de réfugié. Enfin, l'office de l'immigration traite aussi les demandes d'autorisation de travail des demandeur·euse·s d'asile.

Le gouvernement de Berlin peut intervenir volontairement en matière de politique d'intégration. Les *Länder* n'ont pas de responsabilité explicite dans ce secteur d'action publique, qui relève de l'État fédéral. En revanche, les entités fédérées disposent de pouvoirs législatifs dans plusieurs secteurs qui concernent l'intégration des personnes exilées, comme l'éducation et la culture⁴⁰⁶. En plus, elles ont le droit d'intervenir de manière volontaire dans d'autres secteurs d'action publique qui concernent l'intégration, comme dans la politique de l'emploi⁴⁰⁷. Le gouvernement de Berlin dispose donc d'une marge de manœuvre lui permettant d'élaborer une politique d'intégration à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. En résumé, nous pouvons différencier les obligations légales du *Land* de Berlin, notamment en matière de premier accueil, de ses interventions volontaires qui se rapportent plus à la politique d'intégration⁴⁰⁸. L'analyse empirique permettra de vérifier si et dans quelle mesure cette différenciation a un impact sur les processus de mise à l'agenda et de prise de décision à Berlin.

Au niveau fédéral, les entités fédérées (*Länder*) sont représentées au *Bundesrat*, qui constitue la deuxième chambre à côté du *Bundestag*. Le *Bundesrat* dispose d'un droit d'initiative⁴⁰⁹ et tous les projets de lois sont examinés par ce dernier. L'adoption de lois

⁴⁰⁵ Grundgesetz, § 23a, § 24.

⁴⁰⁶ Ursula Münch, « Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch » dans *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016, p. 368.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 369.

⁴⁰⁸ H. Schammann et B. Kühn, *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*, op. cit.

⁴⁰⁹ Deutscher Bundestag, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, § 76 (3).

fédérales qui entraînent une modification de la constitution et qui concernent les finances des *Länder* et leur autonomie administrative, nécessitent l'accord du Bundesrat⁴¹⁰. Lorsque son approbation n'est pas obligatoire, il a le droit de s'opposer au projet législatif. Dans ce cas, le Bundestag a le dernier mot : il peut rejeter l'opposition du Bundesrat⁴¹¹. Plusieurs textes législatifs dans le domaine de l'asile, de l'accueil et de l'intégration demandent en effet l'accord des *Länder*, notamment la loi sur les prestations pour demandeur·euse·s d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*). Ainsi, le gouvernement de Berlin participe aux processus d'action publique à l'échelle nationale et dispose de plus de pouvoirs que les élu·e·s d'autres villes allemandes, car elles n'ont pas ce double statut. Dans la thèse, nous nous concentrons sur le niveau du *Land* de Berlin et n'analysons pas ses interventions au niveau des institutions politiques nationales.

Contrairement à l'Allemagne, la France est un État unitaire déconcentré et décentralisé, ce qui implique « *l'existence d'un seul pouvoir politique, détenu au niveau national, exerçant la souveraineté, et dont les décisions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national* »⁴¹². La décentralisation territoriale décrit le transfert de compétences administratives de l'État central vers les collectivités territoriales, c'est-à-dire les régions, les départements et les communes. Les collectivités ne disposent donc que de compétences administratives, et non de compétences étatiques, relevant par exemple du pouvoir législatif, contrairement aux *Länder* en Allemagne. L'État français est déconcentré, c'est-à-dire qu'il est représenté à l'échelle locale par les préfets et les maires. Ces dernier·ière·s représentent à la fois une autorité déconcentrée et décentralisée. Les préfets sont responsables de la mise en œuvre de certaines politiques nationales à l'échelle régionale et locale, comme la politique d'hébergement social, la politique de la ville et la politique d'asile. Ils sont nommés et révoqués par l'État central et se trouvent sous son autorité hiérarchique, ce qui signifie que ce dernier peut les sanctionner et dispose d'un pouvoir « d'approbation, d'annulation et de substitution de leurs actes »⁴¹³. L'analyse empirique prendra donc en considération les interactions entre la Ville de Paris, le gouvernement et le préfet de région d'Ile-de-France.

La politique d'accueil et d'intégration et la politique d'asile reflètent pleinement cette organisation politique décentralisée. À la différence de Berlin, Paris n'a aucune responsabilité relative aux publics des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. L'accueil et l'intégration

⁴¹⁰ *Ibid.*, § 79 (2), 105 (3), 104a (4), 84 (1).

⁴¹¹ *Ibid.*, § 77 (3) (4).

⁴¹² M. Verpeaux, C. Rimbault et F. Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, *op. cit.*, p. 37.

⁴¹³ *Ibid.*, p. 38.

relèvent d'institutions nationales. Ce secteur d'action publique est sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. La mise en œuvre de ces politiques est assurée par les préfets de région, l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), et par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Le préfet de région a la charge de l'établissement du « schéma régional de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés ». Celui-ci détermine le parc d'hébergement pour les personnes demandant l'asile, des actions relatives à l'éloignement des débouté·e·s et aux transferts des dubliné·e·s et à l'intégration des réfugié·e·s⁴¹⁴. Les préfets assurent la mise en œuvre du droit de séjour, tandis que l'OFII est responsable de l'hébergement et des prestations sociales. L'OFPRA assure la procédure de demande d'asile, c'est donc l'homologue du *BAMF* en Allemagne.

Toutefois, deux considérations d'ordre légal permettent d'affirmer que le gouvernement de Paris dispose d'une marge de manœuvre lui permettant de développer des politiques à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Premièrement, selon le code général des collectivités territoriales, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » et « *émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* »⁴¹⁵. Les expressions « affaires de la commune » et « objets d'intérêt local » laissent entendre que les conseils municipaux peuvent intervenir sur toutes les questions qui concernent la commune⁴¹⁶. Il s'agit en fait de la clause générale de compétence que nous avons évoquée précédemment et selon laquelle la commune « *dispose d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de ses attributions* »⁴¹⁷. Il en découle une marge de manœuvre relative aux domaines d'intervention de la commune. Elle peut intervenir dans des secteurs qui ne sont pas énumérés parmi ses compétences légales. Dans cette logique, la Ville de Paris a le droit de mener des actions à destination des exilé·e·s qui se trouvent sur le territoire parisien. Deuxièmement, la loi attribue aux communes et aux départements un certain nombre de compétences spécifiques. Les départements sont responsables de l'action sociale, c'est-à-dire de l'aide sociale à l'enfance (ASE) dont relèvent les jeunes mineur·e·s isolé·e·s étranger·ère·s, de la protection maternelle et infantile (PMI), du soutien aux familles en difficulté financière et de la gestion

⁴¹⁴ Préfet de la région Ile-de-France, *Schéma régional de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, Ile-de-France, 2019-2020*, 26 mars 2019, consulté en ligne le 18 décembre 2019 : https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-26_Projet-SRADAR-IdF-v20-pr%C3%A9-CAR.pdf.

⁴¹⁵ CGCT, art. L2121.29.

⁴¹⁶ Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby et Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, Paris, France, Presses universitaires de France, 2015, p. 224.

⁴¹⁷ M. Verpeaux, C. Rimbault et F. Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralisation, op. cit.*, p. 87.

du revenu de solidarité active (RSA)⁴¹⁸. En tant que commune, Paris gère notamment des centres communaux d'action sociale, les crèches et haltes garderies, la construction et l'entretien des écoles maternelles et primaires ainsi que les agents non-enseignants. En matière de politique culturelle, les communes sont responsables de musées, de bibliothèques et de centres de loisirs. Quant à l'urbanisme, les municipalités ont la charge de la voirie communale et de l'élaboration de documents règlementaires, à l'instar des Plans locaux d'urbanisme (PLU), des zones d'aménagements concertés (ZAC) et des permis de construire. La loi attribue à la Ville de Paris la gestion de la propreté sur la voie publique⁴¹⁹. Compte tenu de ces compétences, comme celles relative à l'action sociale, il est tout à fait possible que la Ville de Paris élabore des politiques publiques à destination des personnes exilées. Même si l'accueil et l'intégration ne figurent pas parmi les compétences énoncées dans le code général des collectivités territoriales, le gouvernement de Paris peut mener des actions relatives aux personnes ayant déposé une demande de protection et aux réfugié·e·s. En revanche, en raison de cette répartition des compétences, l'exécutif parisien ne dispose pas de budget propre dans ces secteurs d'action publique. A priori, toute dépense pour l'accueil et l'intégration de ces publics se fait au détriment d'autres investissements.

En résumé, tandis que le gouvernement de Berlin a des compétences relatives à l'accueil et à la prise en charge des demandeur·euse·s d'asile et qu'il peut développer de manière volontaire une politique en matière d'intégration, son homologue parisien n'a aucune responsabilité, mais il peut intervenir dans les deux secteurs d'action publique (accueil et intégration) en raison d'une marge de manœuvre légale. Ce cadre institutionnel permet d'affirmer que Berlin et Paris représentent des cas particuliers comparés aux autres villes allemandes et françaises. Alors que les obligations légales ne sont pas les mêmes, les deux gouvernements locaux ont le droit d'intervenir en matière d'accueil et d'intégration. Les hypothèses que nous avons formulées par rapport au cadre institutionnel paraissent donc particulièrement pertinentes pour analyser et comparer les processus d'action publique à Berlin et à Paris. Il faut aussi prendre en considération que le pouvoir politique paraît plus diffus à Berlin qu'à Paris.

⁴¹⁸ Le RSA est comparable au dispositif allemand *Arbeitslosengeld II*, dans la mesure où les deux visent à assurer un niveau minimum de revenu.

⁴¹⁹ CGCT, art. L2512-13.

1.5.2. Sélection des décisions des gouvernements locaux

L'analyse des processus d'action publique s'appuie ici sur plusieurs décisions relatives à l'accueil et à l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s qui ont été prises par les gouvernements locaux de Berlin et de Paris. Les décisions qui ont été sélectionnées sont représentées dans le tableau ci-après. Cette sélection s'appuie sur trois critères. Premièrement, elle ressort des données qualitatives qui étaient disponibles lors de l'enquête de terrain. Les décisions ont été suivies par les médias et ont résulté d'interactions d'institutions et d'agent·e·s de la sphère publique et privée. Il était donc possible de collecter des traces écrites comme les comptes-rendus parlementaires, de multiplier les entretiens, et de confronter différents récits et de vérifier leur authenticité. Dans le cas où une décision a été prise « à l'abri des regards » et par un nombre d'acteur·rice·s limité, il est quasiment impossible de collecter des sources exhaustives et de vérifier leur fiabilité. Deuxièmement, la sélection des solutions d'action publique dépend des niveaux d'action publique qui étaient concernés. Tandis que la création du centre humanitaire à Paris et de la carte électronique de santé à Berlin sont mises en rapport avec les politiques nationales, les plans d'actions relèvent principalement des gouvernements locaux. Cette sélection permet de prendre en considération les interactions entre les deux niveaux d'action publique (local et national). Troisièmement, la sélection va dans le sens de l'analyse diachronique car les décisions ont été prises à différents moments.

	Paris	Berlin
2015	Adoption du plan d'action Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés en octobre	Création de la carte électronique de santé lors de la séance du 8 octobre du Parlement de Berlin
2016	Annonce de la création d'un centre humanitaire par Anne Hidalgo le 31 mai	Adoption du <i>Masterplan Integration und Sicherheit</i> par le gouvernement de Berlin le 24 mai
2017	Mise à jour du plan d'action Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés en mars	
2018		Adoption du <i>Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter</i> le 11 décembre par le Sénat de Berlin.
2019	Mise à jour du plan d'action Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés en juin	

Figure n°3 : Sélection des décisions des gouvernements locaux

1.5.2.1. Plans d'action

Depuis 2015, Paris et Berlin interviennent de manière stratégique dans l'accueil et l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. L'action publique locale dans ce secteur a été considérablement renforcée par la définition d'objectifs ; de procédures de décision, de coordination et de coopération ; d'instruments et de mécanismes d'évaluation. Cette montée en puissance de l'intervention des autorités locales va de pair avec une importante communication. Auparavant, les deux capitales n'étaient pas inactives dans ce secteur d'action publique. La Ville de Paris finançait des dispositifs, à l'exemple d'un service d'information et d'orientation pour demandeur·euse·s d'asile (le kiosque) qui a été ouvert en 2008 et dont la gestion a été déléguée aux associations France Terre d'Asile et Emmaüs Solidarité⁴²⁰. Le *Land* de Berlin assurait l'accueil des personnes nouvellement arrivées et

⁴²⁰ France Terre d'Asile, *Rapport d'activité 2020*, Paris, p. 24, consulté en ligne le 18 novembre 2021 : <https://www.france-terre-asile.org/france-terre-d-asile/rapports-d-activite>.

soutenait des projets d'intégration pour les demandeur·euse·s d'asile et les réfugié·e·s⁴²¹. Depuis 2005, ces publics figurent dans le concept d'intégration du *Land* de Berlin alors que celui-ci cible principalement les migrant·e·s et les personnes d'origine étrangère (*mit Migrationshintergrund*)⁴²². Le public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s est représenté dans le comité consultatif de l'intégration et de la migration du gouvernement (*Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen*) par le biais de l'association *Berliner Flüchtlingsrat*. Cet organe a été créé en 2003, puis il a été inscrit dans la loi en 2010⁴²³. Ces catégories de personnes exilées étaient donc prises en considération dans la politique du *Land* de Berlin et de la mairie de Paris avant 2015.

Or depuis 2015, les gouvernements de Berlin et de Paris interviennent plus stratégiquement dans le secteur de l'accueil et de l'intégration en s'appuyant sur l'adoption de plans d'action⁴²⁴. En octobre 2015, l'exécutif parisien a adopté le plan Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés⁴²⁵. Celui-ci a été mis à jour par l'exécutif parisien en 2017⁴²⁶, puis en 2019⁴²⁷. Le Sénat de Berlin a approuvé trois documents de manière successive : *Versorgungs- und Integrationskonzept für Asylbegehrende und Flüchtlinge* en 2015⁴²⁸, *Masterplan Integration und Sicherheit* en 2016⁴²⁹, *Gesamtkonzept zur*

⁴²¹ Carolin Bretl, « Kommunale Flüchtlingsintegration in Berlin » dans *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 2008, p. 21-47.

⁴²² Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken*, 23 août 2005, Drucksache 15/4208, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://digital.zlb.de/viewer/metadata/15454922/1/>.

⁴²³ Senatskanzlei, « Berliner Landesbeirat für Integration und Migration konstituiert sich am 29.10.2003 », *Communiqué de presse*, 27 octobre 2003, consulté en ligne le 18 novembre 2021 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2003/pressemitteilung.43722.php> ; Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin (PartIntG), 15 décembre 2010, § 6, consulté en ligne le 18 novembre 2021 : <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-PartIntergrGBEpP4>.

⁴²⁴ Voir également Laura Bonn, « Capitales solidaires ? Gouvernance de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés à Berlin et à Paris », *Migrations Société*, 2022, vol. 188, n° 2, p. 87-100.

⁴²⁵ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*, octobre 2015, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74784>.

⁴²⁶ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés – Bilan*, mars 2017, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/e92035bdb1139f427b8e596323be866b.pdf>.

⁴²⁷ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil et l'intégration des réfugié·e·s. Bilan et perspectives 2015-2019*, juin 2019, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/paris/2019/10/01/681b2c59b38687a32443d115c4064abc.pdf>.

⁴²⁸ Senat von Berlin, *Versorgungs- und Integrationskonzept für Asylbegehrende und Flüchtlinge*, 11 août 2015, consulté en ligne le 23 janvier 2021 : https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj16cDW-7HuAhVNzRoKHZHRCdwQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.berlin.de%2Frbmskzl%2F_assets%2Fdokumentation%2Fversorgungs-und-integrationskonzept_fur_fluchtlinge.pdf&usq=AOvVaw1KCSCAUFDgC8k1Gdx0waBu.

⁴²⁹ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, 24 mai 2016, consulté en ligne le 23 janvier 2021 : https://kommunalwettbewerb-zusammenleben.de/sites/default/files/langfassung-masterplan-integration-und-sicherheit_0.pdf.

Integration und Partizipation Geflüchteter en 2018⁴³⁰. Dans les deux cas, ces textes représentent des stratégies de « gouvernance » et constituent le fondement de la politique locale en ce sens qu'ils énoncent « *de manière implicite ou explicite* » les problèmes privilégiés par les responsables politiques, les objectifs, les solutions et les instruments d'action publique, et les agent·e·s qui sont impliqu·e·s dans les processus d'action publique⁴³¹. Ils déterminent les relations et les « *processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutées et définis collectivement* »⁴³². Le recours à la notion de gouvernance est ici d'ordre empirique et analytique, et non d'ordre théorique, en ce sens qu'il sert à circonscrire et déterminer l'objet de recherche⁴³³.

L'analyse comparative vise à expliquer l'adoption de ces plans d'action à Berlin et à Paris, à l'exception du *Versorgungs- und Integrationskonzept für Asylbegehrende und Flüchtlinge*. L'élaboration de ce celui-ci ayant débuté en 2014, l'enquête empirique ne permettait pas de récolter toutes les données pertinentes pour comprendre son adoption. En même temps, ce concept est beaucoup moins exhaustif que les deux autres du gouvernement de Berlin et paraît moins important en termes de gestion stratégique de l'accueil et de l'intégration. Durant l'enquête de terrain, les interlocuteur·rice·s n'ont d'ailleurs quasiment pas fait référence à ce texte, ce qui conforte notre décision. Les stratégies de gouvernance sélectionnées couvrent donc la période d'analyse entre 2015 et 2020.

1.5.2.2. Création de nouveaux dispositifs d'action publique

À titre complémentaire, l'analyse porte sur deux solutions d'action publique qui ont vu le jour entre 2015 et 2020 et qui contribuent à cette montée en puissance de la politique locale. Dans le cas de Paris, il s'agit de la création du centre humanitaire de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine (2016). À Berlin, nous nous intéressons à la création de la carte électronique de santé (2016). Ces décisions sont brièvement présentées ci-après.

⁴³⁰ Senat von Berlin, *Angkommen in Berlin : Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter*, 10 décembre 2018, consulté en ligne le 23 janvier 2021 : <https://www.berlin.de/lb/intmig/themen/fluechtlinge/fluechtlingspolitik/>.

⁴³¹ Robert Pütz et Mathias Rodatz, « Kommunale Integrations- und Vielfaltskonzepte im Neoliberalismus: Zur strategischen Steuerung von Integration in deutschen Großstädten », *Geographische Zeitschrift*, 2013, vol. 101, n° 3/4, p. 168. Traduit par l'auteur.

⁴³² Arnaldo Begnasco et Patrick Le Galès, « Introduction : Les villes européennes comme société et comme acteur » dans *Villes en Europe*, Paris, Éditions la Découverte et Fondation pour la prospective et l'innovation, 1997, p. 38.

⁴³³ U. Schimank, « Elementare Mechanismen », art cit, p. 29 ; P. Le Galès, « Gouvernance », art cit, p. 302.

Création d'un « camp humanitaire »

Le 31 mai 2016, lors d'une conférence de presse dédiée, Anne Hidalgo (parti socialiste (PS)) a annoncé l'ouverture d'un « camp humanitaire aux normes de l'ONU » dans la capitale française⁴³⁴. Après cette annonce, le gouvernement, la préfecture de région d'Ile-de-France, la préfecture de police, la mairie de Paris et l'association Emmaüs Solidarité, gestionnaire du futur dispositif, ont entamé des négociations sur les conditions et les contours du projet. Ces négociations ont abouti à la signature d'un protocole d'accord le 16 septembre 2016, qui constitue la base du dispositif⁴³⁵. Il a pris la forme de deux centres d'accueil et d'hébergement. Le premier a ouvert en septembre 2016 sur un terrain situé au boulevard Ney près de la porte de la Chapelle dans le 18^{ème} arrondissement de Paris. Comme ce terrain était disponible seulement temporairement avant d'accueillir un nouveau campus, le centre a été prévu pour une durée d'environ d'un an et demi jusqu'en mars 2018. Il était composé d'une bulle gonflable qui abritait un espace d'accueil, d'un hall dédié à l'hébergement, d'un équipement de santé et d'un lieu de distribution de produits de première nécessité. Les investissements sur le terrain ont été financés à 20 % par l'État et à 80 % par la Ville de Paris. Le fonctionnement du centre a été principalement financé par l'État, la Ville de Paris ayant assuré à 50 % des dépenses liées au fonctionnement de la bulle d'accueil⁴³⁶. Toutes les personnes exilées qui n'avaient pas de solution d'hébergement pouvaient se rendre au centre humanitaire à la porte de la Chapelle. Dans la « bulle », elles obtenaient des informations sur leurs droits et les démarches administratives. Une première évaluation de leur situation administrative était réalisée en fonction de leurs déclarations et de leurs parcours. En plus, quelques mois après l'ouverture, il a été décidé par les représentants de l'État que les personnes devaient se présenter dans un centre d'examen de situation administrative qui a été créé à cet effet dans les environs du centre. Il servait à enregistrer les personnes auprès des autorités et à vérifier leurs empreintes et leur situation administrative. Les hommes pouvaient être hébergés dans le hall du centre de la Chapelle jusqu'à dix jours avant d'être orienté vers d'autres dispositifs d'hébergement à l'échelle nationale en fonction de leur situation et de leurs statuts. Le pôle santé traitait des problèmes de santé mineurs et orientait en cas de besoin vers d'autres dispositifs de santé. Les femmes et les familles n'étaient pas hébergées à la porte de la

⁴³⁴ Ville de Paris, « Réfugiés : Anne Hidalgo va créer à Paris un camp humanitaire aux normes de l'ONU », Communiqué de presse, 31 mai 2016, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/b5fe6329f4b4469ab8c0b6be9b7f37eb.pdf>

⁴³⁵ Selon un document de présentation que l'association Emmaüs Solidarité nous a donné gracieusement.

⁴³⁶ *Ibid.*

Chapelle, mais dans le deuxième centre qui a ouvert le 19 janvier 2017 à Ivry-sur-Seine, une commune dans le Sud de Paris, et qui existait encore à la fin de la période d'enquête. Le centre est donc destiné à l'hébergement des femmes et des familles. Elles peuvent y séjourner jusqu'à trois mois. Le centre accueille par ailleurs des personnes en situation de grande précarité originaire d'Europe de l'Est qui vivaient auparavant dans des campements à Ivry-sur-Seine. Le centre offre une école pour les enfants, qui est assurée par des enseignant·e·s de l'éducation nationale et un équipement de santé.

La création de la carte électronique de santé

Le 8 octobre 2015, le Parlement de Berlin a voté la création d'une carte électronique de santé pour le public des demandeur·euse·s d'asile⁴³⁷. Cette carte donne accès aux soins de santé et permet le remboursement des frais de santé conformément aux droits des demandeur·euse·s d'asile. En Allemagne, ces droits sont déterminés dans la loi relative aux prestations sociales des demandeur·euse·s d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*). En matière de santé, ce public ne relève pas du droit commun. La loi prévoit essentiellement des prestations de santé pour des maladies et des douleurs urgentes⁴³⁸. Muni de la carte électronique de santé, les personnes exilées sont en mesure de consulter des médecins et de bénéficier des équipements de santé dans la capitale. Auparavant, les demandeur·euse·s obtenaient chaque trimestre un document en papier (*Behandlungsschein*) de la part de l'administration berlinoise qu'ils/elles devaient présenter au moment des rendez-vous médicaux.

Comme la création du centre humanitaire et de la carte électronique de santé sont connectées à l'action publique nationale, notre analyse portera notamment sur les interactions verticales entre les représentant·e·s des villes et de l'État. La thèse complétera ainsi les travaux sur la gouvernance et sur le tournant local des politiques d'accueil et d'intégration. Elle mettra en évidence l'influence des politiques nationales sur les processus d'action publique à Berlin et à Paris.

1.6. Configuration des méthodes qualitatives

Cette partie est dédiée à la présentation des méthodes permettant la collecte et l'analyse de données dans l'objectif de répondre aux questions de recherche : l'entretien semi-directif,

⁴³⁷ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 8. Oktober 2015*, p. 7204, consulté en ligne le 20 mars 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-070-pp.pdf>.

⁴³⁸ Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), § 4.

l'observation et l'analyse de contenu. Elle expose les contours et les limites de la démarche méthodologique. Comme indiqué en introduction, l'analyse est réalisée de manière inductive et comparative. Dans la présente partie, les différents outils méthodologiques sont donc appréhendés au regard de leur adéquation avec l'approche comparative. Il s'agit de mettre en évidence en quoi ces méthodes sont pertinentes pour comparer les processus d'action publique dans deux villes.

La partie est organisée en quatre sous-parties. La première expose la démarche d'identification et de recueil des sources primaires et secondaires de la thèse. L'enquête de terrain par entretien semi-directif est discutée dans la deuxième sous-partie, avant l'exposition du recours limité à la méthode d'observation. L'analyse de contenu qualitative à l'aide d'un logiciel CAQDAS (*Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software*) qui constitue la principale méthode d'analyse de l'intégralité des sources, est présentée dans la dernière sous-partie. Elle s'appuie sur les travaux d'Udo Kuckartz et, dans une moindre mesure, sur ceux de Laurence Bardin. La démarche est alors ancrée dans la littérature germanophone et francophone.

1.6.1. Identification et recueil des sources

L'objectif de la démarche méthodologique est de collecter des données permettant de comprendre le déroulement des prises de décision, ainsi que les motivations et les intérêts des acteur·rice·s. La démarche s'inspire de l'approche interprétative. Celle-ci se caractérise principalement par l'idée que les comportements des individus se rattachent à leurs représentations et à leurs visions subjectives⁴³⁹. Ces éléments cognitifs déterminent les postures, les actions et les prises de décision des acteur·rice·s, et dépendent des groupes auxquels ils/elles appartiennent⁴⁴⁰. Autrement dit, ces idées sous-jacentes relèvent de représentations collectives⁴⁴¹. Elles sont d'ailleurs sous l'influence d'éléments contextuels⁴⁴². Les processus d'action publique ne peuvent être saisis indépendamment de leurs contextes⁴⁴³. Dans la lignée de l'approche interprétative, le travail d'analyse réside donc dans la révélation

⁴³⁹ Dvora Yanow, « Thinking interpretively: Philosophical presuppositions and the human sciences » dans Dvora Yanow et Peregrine Schwartz-Shea (eds.), *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk/ New York, London/ England, M.E. Sharpe, 2006, p. 5-26 ; Oliver Treib, « Methodische Spezifika der Policy-Forschung » dans Klaus Schubert et Nils C. Bandelow (dir.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, 2014, p. 211-230.

⁴⁴⁰ D. Yanow, « Thinking interpretively: Philosophical presuppositions and the human sciences », art cit, p. 10-11.

⁴⁴¹ O. Treib, « Methodische Spezifika der Policy-Forschung », art cit.

⁴⁴² D. Yanow, « Thinking interpretively: Philosophical presuppositions and the human sciences », art cit, p. 16-19.

⁴⁴³ Jean Claude Passeron, *Le raisonnement sociologique*, Paris, Albin Michel, 2013, p. 129.

d'idées et de conceptions sous-jacentes des acteur·rice·s et il prend en considération des éléments relatifs au contexte⁴⁴⁴. De ce fait, la démarche méthodologique de la thèse repose essentiellement sur des sources primaires qui témoignent des discours et des récits des agent·e·s de la sphère politique et qui rendent possible de saisir leurs représentations. Ces sources primaires couvrent la période d'enquête de 2015 à 2020, à savoir des comptes rendus du Conseil de Paris et des vœux et propositions de subvention soumis au vote, et des comptes rendus du Parlement de Berlin, comprenant des motions (*Anträge*), des avis et des rapports de commissions parlementaires et des propositions de loi ; des documents relatifs aux politiques publiques à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s des deux villes. Lorsque certains documents du Conseil de Paris n'étaient pas disponibles en ligne ou sur demande, les sources ont été complétées par des comptes rendus des conseils d'arrondissement, qui renseignent également sur les prises de parole et les discussions des acteur·rice·s politiques. Les archives du Parlement de Berlin en ligne étant exhaustives, une telle démarche n'a pas été nécessaire lors de la collecte des données relatives à la capitale allemande. Les comptes rendus des assemblées d'arrondissement sont d'ailleurs moins pertinents dans la mesure où l'objet de cette recherche se limite aux prises de décision à l'échelle de la municipalité et du département de Paris et du *Land* de Berlin. À cela s'ajoute que la majorité des conseils d'arrondissement de la capitale allemande ne publie pas systématiquement de comptes rendus en forme écrite reproduisant les propos des élu·e·s⁴⁴⁵. Il n'était pas non plus possible d'augmenter le nombre de documents compte tenu des ressources humaines et financières de cette thèse. Ces sources primaires sont complétées par deux éléments. Premièrement, par les transcriptions de 54 entretiens⁴⁴⁶ réalisés entre 2016 et 2020 à Berlin (27) et à Paris (27). Deuxièmement, par le journal de terrain qui a été rédigé lors de quatre observations (deux réalisées à Berlin et deux à Paris). Comme expliqué ci-après, l'intégralité de ces données a été traitée au moyen de l'analyse de contenu. Enfin, des articles de presse écrite couvrant la période entre 2015 et 2020 ont été collectés de manière ponctuelle dans les bases de données *Factiva* et *Europresse* grâce aux abonnements de la bibliothèque de l'Université Sorbonne Nouvelle et sur internet. Ces articles issus de la presse nationale et régionale sont des sources secondaires en ce sens qu'ils permettent de récolter des informations sur le contexte et le déroulement des prises de décision, et de vérifier

⁴⁴⁴ O. Treib, « Methodische Spezifika der Policy-Forschung », art cit, p. 215.

⁴⁴⁵ Selon les règlements des conseils d'arrondissements de Berlin. Se reporter aux sources primaires de la thèse.

⁴⁴⁶ 58 entretiens ont été réalisés au total, dont quatre qui n'ont pas été pris en considération dans la thèse car le contenu ne permettait pas de répondre à la question de recherche et/ou les conditions d'enregistrement n'étaient pas satisfaisantes.

l'authenticité des réponses des interviewé·e·s. Cette thèse s'appuie donc sur différents types de sources primaires et sur un grand nombre de données. La configuration de ces sources est dans la lignée de l'approche interprétative et va dans le sens de la méthode comparative, car elles sont semblables dans les deux cas étudiés.

Un grand nombre des sources primaires a été récoltée dans des archives et des bases de données en ligne. La sélection des comptes rendus et des communiqués de presse a été réalisée au moyen de recherches par mots-clés, de consultations d'ordres de jour et de lectures préalables. En français, les mots-clés étaient : réfugié, migrant, demandeur d'asile, intégration, accueil, campement, migration. En allemand, on a retenu les traductions et les termes suivants : *Flüchtling*, *Migrant*, *Asylbewerber*, *Integration*, *Aufnahme*, *Geflüchtete*, *Asylsuchende*, *Migration*. La catégorie de migrant a été inscrite parmi les mots-clés parce qu'elle est utilisée par les acteur·rice·s afin de désigner les personnes s'inscrivant dans la demande d'asile, même si cette désignation peut être critiquée au regard du cadre légal et de la politique d'asile qui ne la reconnaît pas. Les termes d'intégration, d'accueil et de migration ont été ajoutés afin d'élargir la recherche et de ne pas omettre des textes et des extraits pertinents, tout comme le mot de campement, qui fait écho au contexte local parisien, et celui de *Geflüchtete* (personnes réfugiées⁴⁴⁷), qui est apparu dans le débat public Outre-Rhin suite à l'été de la migration de 2015⁴⁴⁸. En parallèle de la collecte des données, quelques recherches aléatoires ont été effectuées pour tester l'efficacité des critères de sélection. En résumé, les mots-clés étaient suffisamment nombreux pour collecter les matériaux pertinents. La consultation d'ordres de jour et les lectures préalables ont servi à l'identification des passages ou des sources qui concernent les demandeur·euse·s d'asile et les réfugié·e·s, sans que ce public soit explicitement mentionné.

1.6.2. Enquête par entretiens semi-directifs

L'enquête de terrain repose essentiellement sur la réalisation d'entretiens individuels semi-directifs. Le recours à cette méthode empirique relève d'un « *usage narratif* » en ce sens qu'il sert à collecter des informations factuelles sur les processus de prise de décision,

⁴⁴⁷ Traduit par l'auteur.

⁴⁴⁸ Johanna Maria Ullmann et Ulrike Lingen-Ali, *Geflüchtete Frauen in Deutschland*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2018. D'après l'article, le terme de « Geflüchtete », qui n'est pas une catégorie juridique, sert à désigner des personnes ne bénéficiant pas du statut de réfugié et/ou pour prendre ses distances avec le cadre légal de la politique d'asile. En outre, il vise à dénoncer des mots répondus comme « *Asylbewerber* » (« demandeur d'asile ») et « *Schutzsuchende* » (« en recherche de protection ») « *masquant le caractère contraint* » de cette forme de migration et véhiculant essentiellement l'image de « *victimes* ».

permettant de « *reconstituer* » l'élaboration des politiques publiques locales⁴⁴⁹. Concrètement, l'entretien sert à interroger les interviewé·e·s sur les processus de prise de décision relatifs aux politiques publiques à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Les questions portent sur les points suivants : les agent·e·s ayant été impliqués dans les décisions, l'enchaînement temporel d'évènements et de décisions, les problèmes publics et les solutions d'action publique qui ont été discutées. Parallèlement, la démarche d'enquête correspond à un « *usage compréhensif* » de l'entretien, cherchant à collecter des récits sur les pratiques quotidiennes des acteur·rice·s, leurs motivations, leurs préférences et leurs intérêts, et à saisir les « *présupposés* » et les « *représentations qui les sous-tendent* »⁴⁵⁰. Cet « *usage compréhensif* » s'inscrit dans l'approche interprétative de l'action publique visant à « *reconstruire empiriquement les perceptions subjectives des agents* »⁴⁵¹. L'interprétation des récits des acteur·rice·s portant sur leurs pratiques, leurs décisions et leurs motivations permet de tirer des conclusions sur les éléments qui déterminent leurs comportements. Cette démarche vise à porter une attention particulière aux idées et aux intérêts politiques ainsi qu'au cadre institutionnel. De ce fait, l'entretien offre l'opportunité de cerner de manière inductive les facteurs déterminant les processus d'action publique. Il donne la parole de manière encadrée à un « *acteur individuel* ». En réunissant et en comparant ces récits individuels au moment de l'analyse et de l'interprétation des données, nous sommes en mesure de dépasser le niveau individuel et de contribuer à la « *compréhension des processus sociaux* » et des politiques publiques locales⁴⁵². De ce fait, l'enquête par entretien est pertinente pour répondre à la question de recherche sur les processus d'action publique.

D'autres techniques de collecte de données pourraient être envisagées, à savoir la consultation d'archives. Dans la mesure où l'approche historique n'est pas privilégiée ici, la prise en compte d'archives écrites des autorités locales n'a eu, dès le départ, qu'un intérêt limité. La thèse porte sur des prises de décision qui ont eu lieu entre 2015 et 2020. L'enquête de terrain ayant débuté en 2016, les acteur·rice·s qui y ont été impliqué·e·s étaient encore en fonction à ce moment-là. Il était très difficile voire impossible d'accéder à leurs documents de travail, traces écrites, échanges de mails, etc. En revanche, dès le début de l'enquête, nous avons contacté des responsables politiques qui étaient prêts à participer à un entretien, ce qui a

⁴⁴⁹ Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 571.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 583, 587.

⁴⁵¹ O. Treib, « Methodische Spezifika der Policy-Forschung », art cit, p. 215.

⁴⁵² G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art cit, p. 593.

conforté le choix de privilégier cette méthode. Certains ont fourni des documents écrits, mais les principales sources d'archives qui ont été mobilisées étaient accessibles en ligne (comptes rendus parlementaires) et ne nécessitaient pas de travail d'archive au sens propre. Par ailleurs, l'enquête s'étant déroulée jusqu'en 2020, certains responsables politiques ont été interrogé·e·s au moment même où ils/elles étaient impliqué·e·s dans l'élaboration des politiques publiques. Vu sous cet angle, la consultation d'archives n'avait pas non plus d'intérêt.

En France, le recours à l'entretien dans le cadre de l'analyse de l'action publique a fait l'objet de critiques. Philippe Bongrad et Pascale Laborier mettent en exergue un problème d'historicité, en ce sens que les entretiens sont souvent menés rétrospectivement⁴⁵³. Il arrive que des enquêté·e·s se trompent dans le déroulement des événements, que leurs souvenirs soient limités et qu'ils/elles soient influencé·e·s par le contexte actuel⁴⁵⁴. Dans le cas de cette thèse, le décalage temporel entre l'adoption des politiques publiques locales et la réalisation des entretiens n'a pas été très important, le dernier entretien ayant eu lieu en 2020, c'est-à-dire cinq ans après le début de la période d'enquête. Pour anticiper néanmoins les biais dans les réponses des interviewé·e·s, il était préférable de les interroger sur les processus les plus récents. D'ailleurs, les acteur·rice·s ayant évolué entre 2015 et 2020, les personnes n'étaient généralement pas en mesure de se prononcer sur les événements qui ont eu lieu avant leur arrivée. Comme le rappellent Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, cet enjeu de l'historicité peut aussi être maîtrisé en prenant en compte le contexte et les conditions de production des entretiens lors de l'analyse des transcriptions⁴⁵⁵. Nuria Garcia et Catherine Hoeffler répondent d'ailleurs à cette critique de l'historicité de l'entretien en soulignant que « [...] *ce sont justement les entretiens qui permettent de "contextualiser" les faits et les discours recueillis* »⁴⁵⁶. Le recours à l'entretien permet de cerner des éléments de contexte qui paraissent importants du point de vue des acteur·rice·s, contrairement à des sources d'archives⁴⁵⁷.

Alors qu'il semble à première vue difficile d'accéder à des informations fiables sur des processus d'action publique par le biais d'entretiens, notamment avec des responsables politiques en raison d'enjeux de confidentialité ou de leur maîtrise de la « *langue de bois* »,

⁴⁵³ Philippe Bongrad et Pascale Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 98.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 98-99.

⁴⁵⁵ G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art cit, p. 570.

⁴⁵⁶ Nuria Garcia et Catherine Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique » dans *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 390.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 390-391.

l'enquête s'est appuyée sur des techniques permettant d'encourager et de vérifier l'authenticité des réponses⁴⁵⁸. La sélection de personnes occupant des fonctions multiples (politique, publique, associative, niveau hiérarchique élevé ou non) et représentant des idées politiques différentes sert à collecter de nombreux points de vue et de les comparer entre eux. Le recouplement et la comparaison systématique des récits permet « *au chercheur de ne pas être tributaire du mensonge ou de la défaillance de la mémoire de tel ou tel acteur* »⁴⁵⁹. Tout en respectant l'anonymat des enquêté·e·s, je n'ai pas hésité à indiquer aux interlocuteur·rice·s que je rencontrais de nombreuses personnes, parfois travaillant dans les mêmes institutions. Il est improbable que les interviewé·e·s aient menti délibérément sachant que l'enquêtrice pouvait s'en rendre compte en comparant les déclarations⁴⁶⁰. De la même manière, la diversité des sources qui ont été consultées – comptes rendus parlementaires, documents relatifs aux politiques publiques, entretiens et, de manière ponctuelle, articles de presse – contribue à la vérification de l'authenticité des discours. À cet effet, la partie empirique de la thèse (chapitre 2, 3 et 4) comporte de nombreux extraits d'entretiens et d'autres sources prises en compte durant l'enquête⁴⁶¹. De surcroît, Gilles Pinson et Valérie Sala Pala suggèrent que les interviewé·e·s sont souvent sincères :

*« Il ne faut pas oublier que, pour nombre d'entre eux [les interviewé·e·s], l'entretien n'est ni un interrogatoire subi et gênant, ni une perte de temps contrariante, mais plutôt une occasion rare de pouvoir réfléchir à leurs pratiques, d'évoquer les problèmes qu'ils rencontrent au quotidien dans leur travail, et de trouver une écoute extraordinairement attentive »*⁴⁶².

L'enquête réalisée à Berlin et à Paris confirme que l'entretien représente pour certains agent·e·s une opportunité de réfléchir à leurs expériences et à leurs pratiques, et de s'inspirer de l'expertise scientifique en échangeant avec l'enquêtrice. Plusieurs enquêté·e·s ont questionné la politique d'asile allemande dans le but de trouver des réponses à des problèmes observés en France. En tant qu'enquêtrice, il paraît donc utile de mettre en évidence ses

⁴⁵⁸ P. Bongrand et P. Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », art cit, p. 98.

⁴⁵⁹ G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art cit, p. 580.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 585.

⁴⁶¹ N. Garcia et C. Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », art cit, p. 390-391.

⁴⁶² G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art cit, p. 585.

connaissances afin d'encourager la discussion, la prise de parole de la part des interviewé·e·s et des réponses fiables⁴⁶³.

Comme l'expriment Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, le nombre d'entretiens à réaliser dépend de l'objectif du travail de recherche⁴⁶⁴. En amont, il n'a pas été fixé de chiffre précis, le but étant plutôt de rencontrer le plus grand nombre d'acteur·rice·s impliqué dans les processus d'action publique de manière directe ou indirecte ou suivant les prises de décisions de plus près, et représentant différents points de vue, en raison de leur fonction et/ou de leurs opinions politiques. Plusieurs critères de sélection ont été retenus⁴⁶⁵ : D'un côté, les enquêté·e·s ont été sélectionné·e·s en raison des connaissances qu'ils/elles détiennent sur les prises de décisions. Ils/elles peuvent être considérés comme des « *experts* » qui disposent d'informations difficilement accessibles par d'autres voies et qui ne sont pas connues de beaucoup d'autres personnes⁴⁶⁶. D'un autre côté, la sélection des interviewé·e·s s'est fondée sur le critère de la fonction et de la représentativité. Dans le cas de la Ville de Paris, les représentant·e·s du parti politique Les Républicains (LR) et du groupe politique de l'Union des démocrates et indépendants et du Mouvement démocrate (UDI-Modem) n'ont pas donné suite à nos demandes d'entretiens, notamment pour des raisons d'agenda. Contrairement à l'enquête de terrain réalisée à Berlin, nous avons d'ailleurs rencontré des acteur·rice·s de l'échelle nationale parce qu'ils/elles ont participé ou suivi de près le processus de prise de décision par rapport au centre humanitaire. En somme, le nombre d'entretiens réalisés s'élève à 54. Le même nombre ayant été réalisé à Berlin et à Paris (27), cette répartition égale va dans le sens de la méthode comparative. Le corpus se compose ainsi en partie de transcriptions d'entretiens. Comme l'indiquent les tableaux récapitulatifs de l'enquête (annexes), les interviewé·e·s étaient des représentant·e·s des gouvernements locaux, de l'administration et d'associations, et des élu·e·s de différents partis politiques⁴⁶⁷. Dans le cas de Paris, on a aussi rencontré des agent·e·s d'institutions politiques nationales, puisqu'ils/elles ont été impliqué·e·s dans les prises de décision de la ville. Ce panel représente une diversité de points de vue, sachant que toutes les personnes n'ont pas répondu favorablement à la demande

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 582 ; Hans-Joachim Lauth, Gert Pickel et Susanne Pickel, *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft*, 2^e éd., Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2015, p. 181-182.

⁴⁶⁴ G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art cit, p. 594.

⁴⁶⁵ N. Garcia et C. Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », art cit, p. 387.

⁴⁶⁶ Michael Meuser et Ulrike Nagel, « Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage » dans Susanne Pickel et al. (dir), *Methode der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 467.

⁴⁶⁷ Se reporter aux annexes de la thèse.

d'entretien et que, quelques fois, il a été impossible de trouver un créneau horaire pour mener l'entretien⁴⁶⁸.

Parmi ces 54 entretiens, cinq représentent des « entretiens collectifs », réunissant entre 2 et 3 enquêté·e·s, qui se connaissaient au préalable et qui avaient l'habitude de travailler ensemble⁴⁶⁹. Tout comme dans l'expérience de terrain de Cécile Braconnier, ces entretiens collectifs n'avaient pas été prévus en amont. Ce sont les enquêté·e·s qui ont préféré·e·s répondre aux questions de l'enquêtrice en présence d'autres personnes, considérant que ces dernières enrichiraient les réponses. De fait, la présence d'autres agent·e·s qui n'avaient pas été contactés par l'enquêtrice a permis d'obtenir des informations factuelles supplémentaires. Les participant·e·s aux entretiens collectifs n'occupaient pas les mêmes fonctions et n'avaient pas les mêmes expériences et connaissances relatives aux processus de prise de décision. Comme son homologue *individuel*, l'entretien *collectif* relève d'un « usage narratif ». La conduite des entretiens collectifs était semi-directive, l'enquêtrice posant plusieurs questions aux enquêté·e·s, au groupe, tout en leur donnant la possibilité de s'exprimer librement et d'aborder d'autres points⁴⁷⁰. Cette démarche reposait sur la même grille que les entretiens individuels afin de les inscrire dans la configuration de l'enquête de terrain et de l'approche comparative défini au préalable. Puisque les personnes étaient réunies dans le même endroit, qu'elles se connaissaient (« groupe naturel »)⁴⁷¹, et que l'enquêtrice ne s'adressait pas à une parmi elles en particulier, les enquêté·e·s participant au même entretien ont été amené·e·s à échanger entre eux, et pas seulement à s'adresser à l'enquêtrice. L'entretien collectif permet ainsi d'analyser les relations entre les agents participant au même entretien⁴⁷². Comme l'explique Pierre Lefébure, « l'unité d'analyse [de l'entretien collectif] est le niveau dynamique des interactions »⁴⁷³. Contrairement à l'entretien individuel, la configuration collective porte sur les interactions et les relations entre les enquêté·e·s. Cette situation d'enquête rappelle celle de l'observation, où les chercheur·euse·s ont l'opportunité d'analyser les relations qu'entretiennent différent·e·s acteur·rice·s. En encourageant la discussion et l'échange entre plusieurs personnes, ces entretiens collectifs représentent d'ailleurs une

⁴⁶⁸ H.-J. Lauth, G. Pickel et S. Pickel, *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft*, op. cit., p. 180.

⁴⁶⁹ Céline Braconnier, « À plusieurs voix. Ce que les entretiens collectifs in situ peuvent apporter à la sociologie des votes », *Revue française de sociologie*, 2012, vol. 53, n° 1, p. 471.

⁴⁷⁰ Pierre Lefébure, « Les apports des entretiens collectifs à l'analyse des raisonnements politiques », *Revue française de science politique*, 2011, n°3, vol. 61, p. 402.

⁴⁷¹ Pierre Lefébure, « Les apports des entretiens collectifs à l'analyse des raisonnements politiques. Composition des groupes et dynamiques discursives », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 3, p. 407.

⁴⁷² C. Braconnier, « À plusieurs voix. Ce que les entretiens collectifs in situ peuvent apporter à la sociologie des votes », art cit, p. 63.

⁴⁷³ P. Lefébure, « Les apports des entretiens collectifs à l'analyse des raisonnements politiques », art cit, p. 403.

opportunité pour analyser les prises de position, les jugements et les raisonnements⁴⁷⁴. De ce point de vue, l'entretien collectif revêt un usage « *compréhensif* », permettant de comprendre les motivations des acteur·rice·s, et paraît pertinent pour répondre à la question de recherche.

1.6.2.1. Réalisation de l'enquête au concret

Les entretiens ont été organisés par « effet boule de neige », plusieurs interviewé·e·s qui avaient répondu favorablement à la demande de l'enquêtrice ayant permis d'établir des contacts avec d'autres personnes. Le panel a été élargi progressivement, jusqu'à ce qu'il semble que l'ensemble des acteur·rice·s important·e·s au vu de l'objet et de la question de recherche avaient été sollicité·e·s. Cette organisation des entretiens dans les deux villes a demandé beaucoup de temps et d'investissement, comme le confirment Hans-Joachim Lauth, Gert Pickel et Susanne Pickel⁴⁷⁵. Dans un premier temps, les personnes ont été contactées par mail. Ce mail présentait brièvement le sujet de recherche, la condition d'anonymat et la technique de l'enregistrement. Certaines personnes ont demandé un échange téléphonique au préalable. Selon la volonté et la disponibilité des personnes, le premier échange a donné lieu à une prise de rendez-vous.

En application de la méthode comparative, les guides d'entretien en français et en allemand ont été construits de la même façon. Une première série de questions vise à entrer dans le sujet, à encourager la prise de parole de la part de l'enquêté·e et à circonscrire son rôle dans l'action publique et dans le secteur de l'accueil et de l'intégration, en l'interrogeant sur ses activités, ses priorités et ses expériences. La première question qui porte sur les responsabilités et les missions de l'interviewé·e sert à obtenir une « *description concrète des pratiques et des relations entre acteurs* »⁴⁷⁶. Une deuxième série de questions concerne les solutions d'action publique qui ont été adoptées ou écartées par les gouvernements locaux, les problèmes inscrits à l'agenda public, et les processus décisionnels. L'enquêté·e est amené·e à s'exprimer sur ses préférences, sur son implication dans les processus de prise de décision et celle d'autres agent·e·s, et sur les facteurs ayant conduit à l'adoption de solutions d'action publique. Les questions suivantes traitent du fonctionnement des institutions politiques locales, et visent à cerner des divergences et/ou convergences entre les représentations et les pratiques des acteur·rice·s, en les questionnant sur le terme d'intégration. Dans la dernière

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 410.

⁴⁷⁵ H.-J. Lauth, G. Pickel et S. Pickel, *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft*, *op. cit.*, p. 182.

⁴⁷⁶ G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *art cit.*, p. 591.

partie du guide d'entretien, on revient d'abord sur le parcours de l'enquêté·e. Après avoir établi une relation de confiance tout au long de l'échange, il paraît plus probable que l'enquêté·e accepte d'évoquer des éléments biographiques de manière détaillée et d'indiquer des personnes qui pourraient être utiles pour la suite de l'enquête de terrain. Cette question visant à élargir le nombre d'enquêté·e·s (« effet de boule de neige ») a d'ailleurs permis de collecter des données complémentaires sur les interactions et les relations professionnelles et personnelles entre les agents. Enfin, la dernière question de l'entretien donne la parole à l'enquêté·e dans le but qu'il/elle s'exprime plus librement. Certaines personnes ont profité de ce moment pour ajouter des idées qu'elles n'avaient pas encore mentionné ou pour approfondir des réponses précédentes, d'autres ont préféré arrêter l'entretien, probablement pour des raisons de disponibilité. Dans les deux guides d'entretiens, certaines questions privilégient le mot « comment » au lieu de « pourquoi » dans le but d'encourager la description précise et détaillée des processus de prise de décision, et des considérations et des expériences des agent·e·s⁴⁷⁷. Toutefois, les questions du guide en allemand et en français ne sont pas identiques, parce qu'il y a des différences entre les deux cas en ce qui concerne les solutions d'action publique et les acteur·rice·s impliqué·e·s dans les processus décisionnels.

Comme le rappellent Stéphane Beaud et Florence Weber, la question de la présentation de la recherche et de l'enquêtrice face aux enquêté·e·s est importante, pouvant agir sur le déroulement de l'entretien. Le sujet de thèse a été présenté de manière générale, sans entrer dans les détails afin d'éviter des interprétations négatives ou des craintes quant aux enjeux de l'enquête et des entretiens⁴⁷⁸. J'ai toutefois apporté un soin particulier à répondre aux questions des enquêté·e·s sur le projet de recherche afin d'établir une relation de confiance, et de favoriser la prise de parole de leur part. Pendant les entretiens, des relances ont été formulées afin d'encourager les personnes à s'exprimer sur certains sujets, sur leurs pratiques, et dans le but qu'elles précisent leur récit⁴⁷⁹. Après avoir coupé l'enregistreur, quelques personnes ont continué à parler et à exprimer des idées particulièrement importantes au regard de l'enquête. On en conclut que l'enregistreur pouvait brider leur propos, même si elles avaient consenti à l'enregistrement au préalable. En l'absence d'enregistrement, ces récits n'ont pas pu être transcrits, mais ils ont alimenté l'analyse dans la mesure où les contenus ont

⁴⁷⁷ Howard Saul Becker, *Les ficelles du métier: comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, France, la Découverte, 2002, p. 105-108.

⁴⁷⁸ P. Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle, remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », art cit, p. 117.

⁴⁷⁹ G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art cit, p. 587.

fait écho à d'autres déclarations moins explicites. En France, plusieurs personnes ont accepté de participer à un entretien parce qu'elles souhaitent obtenir des informations sur la politique d'asile allemande. Elles étaient ouvertes à l'échange et à la discussion, ce qui a été bénéfique pour le déroulement de l'entretien. En outre, il paraît que des acteur·rice·s du secteur associatif et politique ont accepté de participer à un entretien parce que ce moment d'échange leur permettait de mettre en avant leur engagement et qu'il semblait bénéfique à leur image.

L'enquête de terrain a débuté au mois de juillet 2016 avec un séjour à Berlin. Les premiers entretiens ont eu lieu avec des représentant·e·s d'associations berlinoises. Trois autres séjours dans la capitale allemande ont été réalisés : en janvier 2017, en juin 2018 et en mai 2019. Le séjour au mois de janvier 2017 a été le plus long. Une bourse attribuée par le Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA) a permis de vivre dans la capitale pendant quatre semaines et d'être accueillie par le Centre Marc Bloch, notamment dans son groupe de recherche « *Migrations, territoires, sociétés* », et de bénéficier de très bonnes conditions de travail, disposant entre autres d'un poste de travail au sein de leurs locaux au centre de Berlin. La participation aux séminaires du groupe de recherche a donné l'occasion de présenter l'enquête et de prendre en compte les critiques et les suggestions de ses membres. Surtout, ce séjour a favorisé la familiarisation avec le terrain d'enquête, ayant habité à Berlin pendant un mois, et ayant pris des distances avec mon entourage et mes activités habituelles⁴⁸⁰. Des échanges avec des habitant·e·s de la capitale allemande ont permis de questionner mes idées en fonction de leurs expériences depuis l'été de la migration, bien qu'il s'agisse de réflexions subjectives.

Comme dans le cas de Berlin, l'enquête s'est divisée en plusieurs phases, permettant une analyse longitudinale. Les premiers entretiens ont été conduits aux mois de mai et juin 2017, tandis que le dernier a eu lieu en 2020. Les entretiens ont donc eu lieu dans différents contextes politiques, qui ont été pris en considération au moment de l'analyse des données. Au début de l'enquête dans la capitale allemande en 2016, très peu de temps avant les élections du *Land* de Berlin, la politique locale à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s représentait un sujet délicat pour le gouvernement en place qui était remis en cause en raison de sa gestion de la « crise », et des responsables politiques étaient réticents à répondre favorablement à la demande d'entretien. Le constat a été similaire dans le cas de

⁴⁸⁰ Stéphane Beaud et Florence Weber, *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, France, La Découverte, DL 2010, 2010, 334 p.

Paris : À la fin de l'année 2019, lorsque l'exécutif municipal était confronté à la persistance des campements et critiquait fortement l'inaction du gouvernement national dans le contexte de la campagne des élections municipales, la mairie paraissait plus difficile d'accès pour l'enquêtrice qu'auparavant. Enfin, à partir de mars 2020, dans le contexte de l'apparition du Covid-19, il était impossible d'organiser des entretiens supplémentaires, en raison des multiples restrictions de déplacement et de circulation en vigueur dans les deux pays et de l'agenda politique marquée par la crise sanitaire.

Comme le suggère l'approche interprétative, le travail de recherche n'est pas indépendant du profil et du parcours du/ de la chercheur·euse⁴⁸¹. Plus précisément, plusieurs facteurs à l'instar du genre, de l'âge et du statut professionnel pourraient affecter les relations et les interactions entre l'enquêtrice et les enquêté·e·s⁴⁸². Dans la présente enquête, la moitié des personnes rencontrées était de sexe masculin. Face à des enquêtés occupant des postes à haut responsabilité et étant visiblement beaucoup plus âgés, l'enquêtrice faisait à priori face à une position d'infériorité. Comme indiqué précédemment, la mise en avant de son expertise a permis d'affronter cette situation en influençant l'image que les enquêtés se faisaient de la « jeune doctorante »⁴⁸³. Dans le cas d'un rendez-vous avec un ancien responsable politique qui a eu lieu dans un café et non dans son lieu de travail habituel, l'effet de domination a été affaibli. Dans les deux villes, certains interviewé·e·s avaient un parcours professionnel et des diplômes similaires aux miens (parcours universitaire, diplômé en science politique, doctorat). Cette proximité était favorable à la conduite d'entretien dans la mesure où ces personnes s'intéressaient à la recherche et étaient volontaires à répondre aux questions pour contribuer à l'enquête⁴⁸⁴.

1.6.2.2. Enjeux de la transcription

La transcription systématique et rigoureuse des enregistrements participe à la mise en évidence des résultats de recherche et constitue une étape importante. Tous les entretiens ont été donc enregistrés, ce qui a permis de transcrire en intégralité les réponses et de disposer

⁴⁸¹ D. Yanow, « Thinking interpretively : Philosophical presuppositions and the human sciences », art cit, p. 16-17.

⁴⁸² Alex Broom, Kelly Hand et Philip Tovey, « The role of gender, environment and Individual biography in shaping qualitative interview data », *International Journal of Social Research Methodology*, 2009, vol. 12, n° 1, p. 51-65.

⁴⁸³ Hélène Chamboredon et al., « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 117.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 120.

d'un corpus significatif, ainsi que d'assurer la fiabilité des données de l'enquête⁴⁸⁵. En somme, les fichiers de transcription s'élèvent à approximativement 600 pages. Aucun entretien n'a été exclu au préalable, parce qu'il est difficile de juger de la qualité des entretiens avant de les avoir transcrits. Ce travail de transcription a demandé beaucoup de temps, sachant que les rencontres duraient entre 45 et 120 minutes. Dans le but de faciliter cette tâche, une application a été utilisée afin de réaliser une première transcription brute, laquelle a ensuite été retravaillée de manière manuelle. Pour des raisons financières et pratiques, j'ai réalisé les transcriptions moi-même. Ayant conduit l'enquête, je connaissais bien les interviewé·e·s et les conditions dans lesquelles avaient eu lieu les entretiens⁴⁸⁶. Par ailleurs, l'écoute répétée des enregistrements m'a amenée à connaître en détail les propos des enquêté·e·s, et à débiter l'analyse de contenu en identifiant des « catégories d'analyse spontanée »⁴⁸⁷. J'ai pris des notes qui ont par la suite servi lors de l'analyse. La transcription a été intégrale et fidèle, incluant tous les propos, gestes et attitudes⁴⁸⁸. Elle a été réalisée mot à mot en respectant le langage des enquêté·e·s. L'inscription de comportements tels que les hésitations ou les rires a contribué à la compréhension des propos. La transcription littérale n'a pas été privilégiée, c'est-à-dire qu'on a évité de transcrire des explétifs tels que « ah » ou « euh », dans le but de faciliter la lecture des textes⁴⁸⁹. Ce travail de transcription a conduit à identifier les entretiens particulièrement importants, qui avaient permis d'obtenir beaucoup d'informations, et d'autres qui n'ont pas été aussi approfondis⁴⁹⁰.

De nombreuses citations issues des entretiens sont insérées dans les chapitres empiriques (chapitre 2, 3 et 4). Elles servent de « preuves » en mettant en évidence les résultats de l'enquête. Les lecteur·rice·s sont en mesure de comprendre et d'évaluer la manière dont ont été interprétées les réponses des interviewé·e·s et analysées les données empiriques⁴⁹¹. Dans le respect de l'anonymat, les entretiens ont été numérotés et un tableau récapitulatif des entretiens a été inséré dans les annexes. Les noms des interviewé·e·s

⁴⁸⁵ Sylvain Laurens, « « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? ». Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants » », *Genèses*, 2007, vol. 69, n° 4, p. 122 ; Udo Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, Weinheim Basel, Beltz Juventa, 2018, p. 204.

⁴⁸⁶ S. Beaud et F. Weber, *Guide de l'enquête de terrain, op. cit.*

⁴⁸⁷ Myriam Bachir et Virginie Bussat, « L'entretien en actes » dans C.U.R.A.P.P. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 50.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 51 ; S. Beaud et F. Weber, *Guide de l'enquête de terrain, op. cit.*

⁴⁸⁹ S. Beaud et F. Weber, *Guide de l'enquête de terrain, op. cit.*, p. 212 ; Philipp Mayring, *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*, Klagenfurt, 2014, p. 45.

⁴⁹⁰ M. Bachir et V. Bussat, « L'entretien en actes », art cit, p. 52 ; S. Beaud et F. Weber, *Guide de l'enquête de terrain, op. cit.*

⁴⁹¹ S. Laurens, « « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? » », art cit, p. 123.

n'apparaissent donc pas dans la thèse. Les fonctions des enquêté·e·s sont désignées sous une « *formulation plus équivoque ou générique* » permettant d'« *identifier les acteurs [et les actrices] par rapport à leur position dans la politique étudiée [...]* »⁴⁹². Les informations sur les enquêté·e·s qui apparaissent dans le manuscrit, notamment dans les citations, ont été sélectionnées de telle sorte qu'elles ne permettent pas d'identifier les personnes. Par ailleurs, les citations servent à représenter et à comparer les discours des acteur·rice·s du secteur politique, public et associatif des deux côtés du Rhin, et contribuent à la mise en évidence de l'approche comparative. Dans un souci de transparence, toutes les citations d'entretiens réalisés à Berlin ont été traduites en langue française, et la version originale en langue allemande a été insérée en note de bas de page⁴⁹³.

1.6.3. L'observation à titre complémentaire

Dans cette thèse, le recours à la méthode de l'observation est d'ordre complémentaire, bien que celle-ci permette de regarder de près et d'analyser les comportements des individus⁴⁹⁴. Les processus qui conduisent à l'adoption de décisions sont multiples et ne se limitent pas à quelques rencontres formelles entre des agents peu nombreux⁴⁹⁵. Des échanges informels contribuent d'ailleurs à la prise de décision⁴⁹⁶. Il paraît quasiment impossible d'observer de très nombreuses réunions, qui sont souvent non-publiques, et d'anticiper des rencontres informelles⁴⁹⁷. Sachant que les politiques d'accueil et d'intégration représentent des enjeux sensibles du point de vue des acteur·rice·s politiques, il semblait inenvisageable d'obtenir l'autorisation et l'opportunité d'observer les instances politiques des deux capitales européennes. En amont de l'enquête, la conduite d'entretiens était donc plus réaliste que celle d'observations et permettait de récolter des données pertinentes au regard de la question de recherche, c'est-à-dire des informations sur le déroulement des processus de prise de décision entre 2015 et 2020, et sur les pratiques et les représentations des acteur·rice·s. Comme l'expriment Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, « [I]es témoignages oraux sont donc souvent

⁴⁹² N. Garcia et C. Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », art cit, p. 396.

⁴⁹³ *Ibid.*, p. 394.

⁴⁹⁴ Joachim K. Blatter, Frank Janning et Claudius Wagemann, *Qualitative Politikanalyse*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 68.

⁴⁹⁵ G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art cit, p. 595.

⁴⁹⁶ Se reporter aux chapitres 2, 3 et 4.

⁴⁹⁷ J.K. Blatter, F. Janning et C. Wagemann, *Qualitative Politikanalyse, op. cit.*, p. 69.

les seules données permettant d'avoir accès à l'histoire de la genèse d'une intervention publique ou d'une décision »⁴⁹⁸.

Quatre observations directes ont été réalisées à Berlin et à Paris. La première se résumait à la visite accompagnée d'un dispositif d'hébergement pour le public des demandeur·euse·s d'asile en région parisienne (2018). À l'époque, l'association gestionnaire et la Ville de Paris organisaient régulièrement des visites de ce dispositif afin de le présenter et de communiquer sur leurs activités. Pendant la visite, j'ai pris des notes sur le fonctionnement du dispositif, sur les activités organisées et les services offerts aux résident·e·s, sur les règles d'entrée et de sortie, et sur les acteur·rice·s qui contribuaient au dispositif, comme des associations. L'observation a permis de se faire une idée de la mise en œuvre des solutions d'action publique dans la capitale française, de comparer les observations avec les réponses des enquêté·e·s, et d'objectiver leurs discours. À titre d'exemple, tandis que l'exécutif parisien défend l'exemplarité d'un centre d'hébergement qui a été construit à son initiative, la visite a rendu possible d'observer des agent·e·s travaillant dans le centre et de saisir des inadéquations de l'architecture et du fonctionnement du dispositif avec les besoins du public. Ce constat amène à penser que l'exemplarité est mise en avant dans les discours de l'exécutif dans un souci de communication et d'image.

Dans le cas de Paris, la deuxième observation a eu lieu lors d'une réunion de responsables politiques et de représentant·e·s d'intérêt du monde associatif (2020). Ayant été invitée à assister à cette réunion par une enquêté·e, j'ai décidé de profiter de cette opportunité pour observer les interactions. Les deux autres observations ont été réalisées faute de pouvoir mener un entretien avec un membre de l'association *Berliner Flüchtlingsrat* (en 2019 et en 2020). Malgré de nombreuses relances par mail et en personne, l'association n'a pas donné suite à la demande d'entretien. Comme elle organisait des réunions ouvertes à des représentant·e·s de la société civile et de la sphère politique, deux de ces réunions ont été observées dans le but d'avoir un aperçu plus précis des pratiques de l'association en relation avec d'autres agent·e·s. La deuxième a été organisée en ligne en raison de la pandémie de Covid-19. La prise de notes était plus facile que lors de la réunion en présentiel. Les observations lors de ces réunions se sont nourries de l'expérience et des connaissances acquises durant les entretiens.

⁴⁹⁸ G. Pinson et V. Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art cit, p. 577.

Ces quatre démarches d'observation à Berlin et à Paris étaient pertinentes compte tenu de la question de recherche et des hypothèses dans la mesure où elles ont permis de collecter des informations sur les enjeux publics et les solutions d'action publique qui ont été discutés à ce moment-là, et sur les préférences, les intérêts et les relations entre les personnes présentes. En même temps, elles ont permis de vérifier l'authenticité des discours qui avaient été tenus dans le cadre d'entretiens. Dans les trois cas, mon identité de doctorante n'a pas été cachée. Lors de la réunion à Paris, les personnes présentes ne connaissaient pas tout·e·s les participant·e·s, et tout le monde n'avait pas conscience de la présence d'une jeune chercheuse dans l'assistance. N'étant pas confrontés directement à la présence d'une personne inconnue et issue du monde universitaire, il est peu probable que des acteur·rice·s aient modifié leurs comportements. Au début des réunions de l'association berlinoise, comme tous/toutes les autres participant·e·s, je me suis présentée à haute voix comme étudiante en thèse de doctorant s'intéressant aux politiques d'accueil et d'intégration locales et souhaitant s'informer sur la situation à Berlin. Tout le monde était donc au courant de ma présence. Comme d'autres personnes, je n'ai pas participé aux discussions. Ces réunions étant conçues comme des rencontres ouvertes à toutes les personnes qui soutiennent les exilé·e·s, je doute que ma présence ait gêné des participant·e·s. Dans tous les cas, ces réunions ne donnent pas lieu à la diffusion d'informations confidentielles et destinées à un public très restreint. Les notes que j'ai prises pendant ces observations concernent essentiellement le déroulement et l'ambiance des réunions, les sujets de discussion, les prises de parole, les personnes présentes, et les relations et les interactions entre elles. J'ai noté mes impressions relatives à la notoriété des intervenant·e·s et à leurs manières d'interagir entre elles/eux, comme le fait de se tutoyer, d'afficher de la complicité, d'interrompre et/ou de corriger des participant·e·s et de proposer des entrevues restreintes.

À Paris et à Berlin, l'accès aux réunions ayant été contrôlé par les organisateur·rice·s, elles ne peuvent pas être considérées comme des rencontres « publiques ». En même temps, ces rendez-vous ayant réunies dans les deux cas un grand nombre de personnes, il ne s'agissait pas non plus de rencontres « personnelles » entre des acteur·rice·s qui entretiendraient des relations de confiance. De ce point de vue, les données empiriques qui ont été collectées lors des observations ne sont ni équivalentes aux entretiens, qui correspondent à une situation de face-à-face, ni aux documents des institutions politiques, qui sont majoritairement publics. Elles sont considérées comme une source complémentaire, qui

enrichit l'analyse empirique. La tenue de deux observations dans chaque ville à des dates différentes (2018, 2019, 2020) s'inscrit pleinement dans la méthode comparative de la thèse.

1.6.4. Analyse de contenu à l'aide d'un logiciel CAQDAS

L'analyse de contenu consiste essentiellement en la technique de catégorisation : il s'agit de catégoriser des contenus de sources textuelles en fonction des questions de recherche, et d'analyser les configurations de ces catégories ainsi que les liens et les connexions entre les contenus dans le but d'en tirer des conclusions relatives à la question de recherche⁴⁹⁹. En se servant de cette démarche de catégorisation, l'analyse de contenu amène à « schématiser » et à « expliciter » le contenu des textes⁵⁰⁰. Plus précisément, cette méthode permet d'« effectuer des déductions logiques et justifiées concernant la source (l'émetteur et son contexte) – ou éventuellement les effets – des messages [ou des données textuelles] pris en considération »⁵⁰¹. L'analyse porte donc sur les contenus des sources textuelles et vise à en déduire des connaissances sur les émetteurs et sur le contexte dans lequel ils ont été produits ainsi que sur leurs répercussions.

Cette méthode a été appliquée à l'intégralité des sources primaires collectées durant l'enquête. Ce sont donc 749 documents qui ont été soumis à l'exercice de catégorisation dans l'objectif de répondre à la question de recherche. Dans la lignée de l'approche interprétative, l'analyse de contenu vise ici à faire ressortir de manière empirique les perceptions et les visions des individus et de saisir les variables qui sous-tendent les processus d'action publique⁵⁰². Concrètement, l'application de cette méthode à des transcriptions d'entretiens, aux notes de terrain (observation), à des comptes rendus parlementaires et à des documents relatifs aux politiques publiques permet de faire ressortir les motivations, les attitudes, les idées et les intérêts des agent·e·s qui influencent les processus de prise de décision. Cette démarche méthodologique est donc pertinente pour analyser l'élaboration des politiques publiques locales et pour mettre au jour les facteurs déterminant les prises de décision. À titre complémentaire, l'analyse des sources textuelles doit apporter des informations sur le déroulement temporel des prises de décision dans le but d'identifier les acteur·rice·s qui y ont été impliqué·e·s et le moment auquel ils l'ont été, et de cerner leur rôle dans les processus d'action publique. Alors que le *process tracing* représente une méthode privilégiée parmi les

⁴⁹⁹ U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung, op. cit.*, p. 119-120.

⁵⁰⁰ Laurence Bardin, *L'analyse de contenu*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, p. 47.

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² O. Treib, « Methodische Spezifika der Policy-Forschung », art cit, p. 215-216.

approches procédurales⁵⁰³, il n'est pas retenu dans cette thèse en raison de sa conception de la causalité⁵⁰⁴. Le *process tracing* sert à reconstituer les étapes qui ont conduit à une prise de décision et d'en tirer des conclusions sur les « relations de cause à effet » (« *Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge* »)⁵⁰⁵. Elle vise à identifier des mécanismes causaux et à expliquer les effets d'une variable X sur une variable Y ou « ce qui se passe entre X et Y »⁵⁰⁶. Contrairement aux adeptes de cette méthode, j'emprunte une définition « classique » de la « causalité », qui désigne un lien entre des variables indépendantes (X) et des variables dépendantes (Y), sans pour autant « établir comment X a produit ou causé Y »⁵⁰⁷. Le *process tracing* n'est pas retenu au bénéfice de l'approche des courants multiples et de l'analyse de contenu, qui permettent d'identifier des informations relatives au déroulement des prises de décision sans pour autant saisir les mécanismes causaux.

Comme expliqué ci-après, l'analyse de contenu demande à scruter les sources textuelles de manière systématique, et favorise ainsi la prise de distance à l'égard de savoirs subjectifs.

« [...] faire appel à ces instruments d'investigation laborieuse de documents, c'est se ranger aux côtés de ceux qui, de Durkheim à P. Bourdieu en passant par Bachelard, veulent dire non à l'"illusion de la transparence" des faits sociaux, et refusent ou tentent d'écarter les dangers de la compréhension spontanée »⁵⁰⁸.

En évoquant ces auteurs fondateurs de la méthode sociologique, Laurence Bardin sous-entend ici que l'analyse de contenu, considérée comme une « technique d'investigation laborieuse », amène à étudier en détail les documents, à écarter les raccourcis et à remettre en question la compréhension instinctive et improvisée des phénomènes sociaux. Cette méthode systématique encourage la mise en cause des « prénotions » et la démarche d'objectivation⁵⁰⁹. La conduite de l'analyse selon cette méthode rigoureuse est donc favorable à la posture objective de l'enquêtrice et à la fiabilité du travail de recherche. En outre, j'ai eu des échanges avec des collègues travaillant aussi sur la politique de la Ville de Paris à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s afin de connaître leurs travaux, de recueillir leurs critiques à l'égard de l'enquête et d'assurer l'objectivité de la démarche.

⁵⁰³ Bruno Palier, « Process tracing » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol.5, p. 510-517.

⁵⁰⁴ Le paragraphe sur le *process tracing* s'appuie sur la communication de l'auteure « analyse de contenu qualitative comme alternative au process-tracing ? » préparé pour le congrès de l'Association de science politique de 2022.

⁵⁰⁵ O. Treib, « Methodische Spezifika der Policy-Forschung », art cit, p. 213-214.

⁵⁰⁶ Yves Surel, « La mécanique de l'action publique. Le *process tracing* dans l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, n° 6, p. 1003.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 1004.

⁵⁰⁸ L. Bardin, *L'analyse de contenu*, op. cit., p. 31.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

La démarche de l'analyse de contenu s'appuie sur les méthodes de Laurence Bardin et d'Udo Kuckartz. L'ouvrage *L'analyse de contenu* de Laurence Bardin représente un outil bien connu dans les sciences sociales en France⁵¹⁰, tandis que le manuel *Qualitative Text Analysis : A Guide to Methods, Practice & Using Software* d'Udo Kuckartz⁵¹¹ est largement utilisé dans les travaux germanophones. En revanche, la démarche de catégorisation selon Udo Kuckartz est privilégiée ici car ce dernier expose de manière détaillée les étapes à suivre, notamment pour l'analyse qualitative. La méthode d'Udo Kuckartz est ouverte à des adaptations en fonction de l'objet et des questions de recherche et paraît moins complexe que celles d'autres auteurs germanophones, à l'instar de Philipp Mayring. Ses méthodes d'analyse de contenu et de catégorisation ont été écartées parce qu'elles impliquent de paraphraser et de résumer des éléments textuels avant de définir les catégories, ce qui est une démarche particulièrement chronophage qui présente le risque de faire disparaître des particularités et des contradictions contenues dans les données textuelles⁵¹². Dans cette thèse, l'analyse et la comparaison de deux cas de manière rigoureuse se prêtent à la mise en évidence de particularismes et de discordances. Les travaux de Philipp Mayring ne sont d'ailleurs pas compatibles avec le cadre méthodologique de la thèse, dans la mesure où ils s'inscrivent dans la lignée des méthodes mixtes⁵¹³. Dans le but de simplifier et de systématiser la conduite de l'analyse de contenu, celle-ci a été réalisée par le biais du logiciel informatique MaxQDA. Celui-ci est plus utilisé en Allemagne qu'en France, car il a été développé Outre-Rhin et ne propose pas de correction d'orthographe et peu de manuels et tutoriels en langue française. Les politistes francophones utilisent d'autres logiciels à l'instar de Atlas.ti et de NVivo qui ont des fonctionnalités semblables à celles de MaxQDA⁵¹⁴. Celui-ci a été développé avec le concours d'Udo Kuckartz, qui consacre une partie de ses travaux à l'analyse de contenu au moyen d'un logiciel informatique⁵¹⁵. Enfin, en France, les logiciels *CAQDAS* (*Computer Assisted Qualitative Data Software Analysis*) « [...] sont souvent faussement associés à une analyse quantitative automatisée du contenu des entretiens et à une interprétation purement

⁵¹⁰ L. Bardin, *L'analyse de contenu*, *op. cit.*

⁵¹¹ U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, *op. cit.* Titre de la traduction anglaise.

⁵¹² *Ibid.*, p. 76.

⁵¹³ P. Mayring, *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*, *op. cit.*

⁵¹⁴ N. Garcia et C. Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », *art cit.*, p. 392.

⁵¹⁵ U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, *op. cit.*, p. 163-200.

statistique qui échapperait aux chercheur(e)s »⁵¹⁶. Partant de ce constat, le recours à ce type de logiciel vise à contribuer à la réflexion sur les apports et les limites dans l'analyse des politiques publiques.

L'analyse de contenu s'opère selon des « *procédures systématiques* »⁵¹⁷, c'est-à-dire qu'elle repose sur des règles précises qui sont adoptées de manière méthodique pour l'analyse de toutes les données collectées. Cette démarche systématique, qui est expliquée ci-après, va dans le sens de la méthode comparative, qui implique la sélection de techniques et de sources similaires pour tous les cas d'étude. Une présentation détaillée de la méthode d'analyse de contenu qualitative d'Udo Kuckartz s'impose car cette dernière n'a pas été traduite en langue française⁵¹⁸ et n'est pas répandue dans la sociologie de l'action publique en France⁵¹⁹. Je prends donc le parti d'une description précise de la méthode⁵²⁰.

La méthode de l'analyse de contenu se résume essentiellement à la technique de codage, qui consiste à découper des documents en unités. Le codage permet de réorganiser et de transformer des passages issus des sources textuelles dans le but de représenter leur contenu en fonction des questions de recherche⁵²¹. Le terme de codage décrit ici la même démarche que celui de catégorisation, c'est-à-dire « *une opération de classification d'éléments constitutifs d'un ensemble par différenciation puis regroupement par genre (analogie) d'après des critères préalablement définis* »⁵²². Il s'agit de classer des passages tirés des sources textuelles en les regroupant dans différentes catégories selon leur contenu et en fonction de la question de recherche. Pour appliquer cette technique, il faut au préalable définir plusieurs types d'unités. L'unité de sélection (*Auswahleinheit* ou *Sampling Unit*) représente les types de documents qui sont pris en compte⁵²³. Elle prend ici plusieurs formes : transcriptions d'entretiens, notes de terrain, communiqués de presse, comptes rendus des assemblées parlementaires locales, documents relatifs aux politiques publiques. L'unité d'analyse (*Analyseeinheit* ou *Unit of Analysis*) décrit les éléments ou les extraits de sources

⁵¹⁶ N. Garcia et C. Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », art cit, p. 392.

⁵¹⁷ L. Bardin, *L'analyse de contenu*, op. cit., p. 37.

⁵¹⁸ Udo Kuckartz, *Qualitative text analysis: a guide to methods, practice & using software*, Los Angeles, Etats-Unis d'Amérique, Sage Publications Ltd., 2014, xvii+173 p.

⁵¹⁹ N. Garcia et C. Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », art cit, p. 392 ; U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, op. cit., p. 97-120.

⁵²⁰ P. Bongrand et P. Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », art cit, p. 87 ; N. Garcia et C. Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », art cit, p. 391.

⁵²¹ L. Bardin, *L'analyse de contenu*, op. cit., p. 134.

⁵²² *Ibid.*, p. 150.

⁵²³ U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, op. cit., p. 30.

qui entrent dans l'analyse de contenu. Elle ne peut pas dépasser l'unité de sélection et est souvent identique à cette dernière. L'unité d'analyse correspond ici aux transcriptions d'entretiens, aux notes de terrain, aux documents relatifs aux politiques publiques et à des *extraits* de documents des assemblées locales. Ces sources témoignant des discussions au Conseil de Paris et au Parlement de Berlin ne sont pas soumises à la technique de codage dans leur intégralité. Les extraits qui traitent des politiques publiques à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s ont été identifiés en amont comme précisé plus haut. Le troisième type d'unité est celui de l'unité de contexte (*Kontexteinheit*), qui décrit la longueur du passage codé nécessaire pour le comprendre et le classer dans une catégorie⁵²⁴. Les passages codés doivent être compréhensibles en eux-mêmes sans qu'on ait recours à d'autres unités textuelles ou à d'autres documents⁵²⁵. Dans ce travail, l'unité de contexte ne dépasse jamais l'unité d'analyse. En règle générale, les passages codés s'étendent sur plusieurs phrases. Les délimitations de ces unités sont respectées tout au long du processus de codage et reflètent ainsi la procédure systématique de l'analyse de contenu.

La méthode d'analyse de contenu d'Udo Kuckartz se résume en sept étapes. L'objectif étant de comprendre et de comparer les processus de prise de décision dans les deux villes, l'analyse vise à faire ressortir de manière inductive des facteurs qui ont eu un impact sur les décisions des responsables politiques. La démarche inductive est privilégiée afin d'étudier de manière empirique les processus d'action publique. La première étape consiste en une lecture approfondie de tous les documents qui entrent dans l'analyse. La lecture a permis de comprendre leur contenu, d'identifier les passages importants, d'ajouter des commentaires en vue de l'analyse et de commencer à réfléchir à l'élaboration de catégories qui pourraient être pertinentes pour répondre aux questions de recherche⁵²⁶. Cette lecture a été réalisée à fur et à mesure de la collecte des données et de l'identification des extraits pertinents.

La définition des catégories principales (*Hauptkategorien*) représente la deuxième étape de la démarche. On distingue des « catégories principales », qui découlent des questions de recherche et de la collecte des données, et des « sous-catégories » (*Subkategorien*) qui nuancent le contenu des catégories principales. Dans le cas de cette thèse, deux catégories principales se sont rapidement imposées – celle des « problèmes publics » et celle des « solutions d'action publique ». Ces deux catégories thématiques émanent de la question de recherche et des entretiens semi-directifs, en ce sens qu'ils portent sur les enjeux et les

⁵²⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ *Ibid.*, p. 101.

dispositifs d'action publique relatifs aux demandeur·euse·s d'asile et aux réfugié·e·s qui ont été identifiés par les agents. Pour mettre au point les catégories principales et en identifier d'autres de manière inductive, un premier codage a été conduit en prenant en compte environ 25 % des documents relatifs à chaque cas⁵²⁷. Concrètement, « codage » ou « coder » signifie la lecture des textes « *ligne par ligne* » et la classification des passages dans une des catégories définies précédemment ou dans une nouvelle catégorie, en marquant les mots ou les phrases avec l'aide du logiciel MaxQDA dans une couleur choisie au préalable. Le logiciel MaxQDA permet de corriger rapidement la catégorisation si nécessaire, d'insérer des commentaires dans les documents et d'élaborer en même temps les définitions des catégories. Le recours à ce logiciel contribue à l'exactitude du travail analytique et conforte sa fiabilité⁵²⁸. Les catégories thématiques, qui désignent des thèmes ou des sujets, et les catégories analytiques, faisant écho à l'expertise théorique de l'enquêtrice, ont été privilégiées. Bien que l'approche inductive ait été sélectionnée, la technique du codage n'est pas complètement indépendante des savoirs théoriques de la chercheuse⁵²⁹. Ces connaissances individuelles impactent la catégorisation et le processus d'analyse. Comme le préconise Udo Kuckartz, au cours de la catégorisation, les documents ont été traités de manière aléatoire et non pas selon un ordre défini au préalable⁵³⁰. Durant cette deuxième étape, cinq autres catégories principales ont été élaborées (institutions, action publique européenne, action publique nationale, représentant·e·s d'intérêt, variables politiques) et leurs définitions ont été mises au point. Udo Kuckartz propose de concevoir ces définitions autour de quatre éléments : la description précise du contenu de la catégorie, les critères d'application, les exemples et les critères permettant de démarquer les unes des autres⁵³¹. Le système de catégories (Code system) est présentée en annexe de la thèse⁵³².

Lors de la troisième étape, l'intégralité du matériel a été codé en utilisant les catégories principales élaborées auparavant⁵³³. Celles-ci se sont avérées pertinentes, et il n'a pas été nécessaire d'en créer de nouvelles. Comme indiqué ci-dessus, chaque passage codé doit être suffisamment long pour qu'on puisse le comprendre sans recourir à d'autres paragraphes du même document. L'unité de contexte était alors variable et ne pouvait pas être définie

⁵²⁷ *Ibid.*, p. 102.

⁵²⁸ Clive Seal et David Silverman, « Ensuring rigour in qualitative research », *European Journal of Public Health*, 1997, vol. 7, n° 4, p. 380.

⁵²⁹ Christine Trampusch et Bruno Palier, « Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality », *New Political Economy*, 2016, vol. 21, n° 5, p. 445.

⁵³⁰ U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung, op. cit.*, p. 84.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 40.

⁵³² Se reporter aux annexes de la thèse.

⁵³³ U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung, op. cit.*, p. 102.

précisément en amont. Il est arrivé quelques fois que le même passage soit codé dans plusieurs catégories principales. Dans le cadre de la quatrième étape, à l'aide du logiciel MaxQDA, les passages appartenant à la même catégorie ont été assemblés⁵³⁴, puis les sous-catégories ont été élaborées dans la cinquième étape en nuancant les catégories principales⁵³⁵. Le degré de généralité des catégories principales imposait de toutes les détailler et d'élaborer ces sous-catégories. Les commentaires qui ont été enregistrés lors du premier codage ont nourri cette étape analytique. J'ai relu et ordonné les unités qui ont été regroupées sous chaque catégorie principale, cerné les dimensions pertinentes du point de vue de la question de recherche et résumé les contenus semblables dans des sous-catégories plus abstraites. Malgré le nombre considérable de sources et d'unités codées, toutes ces étapes ont été réalisables avec l'aide du logiciel MaxQDA. Les sous-catégories sont des catégories thématiques, analytiques et des catégories naturelles ou *in-vivo*, qui représentent le langage et les mots utilisés par les acteur·rice·s⁵³⁶. J'ai créé un troisième niveau de catégories (sous-catégories bis) au sein de la catégorie principale « solutions d'action publique » afin d'être en mesure d'identifier et de regrouper les contenus relatifs aux décisions des gouvernements locaux qui représentent l'objet de cette thèse (carte électronique de santé, centres humanitaires à la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine, stratégies politiques). Le système hiérarchique des catégories (*Kategoriensystem*), exposant ces trois niveaux de catégorisation (catégories principales, sous-catégories et sous-catégories bis) est présenté en annexe de cette thèse⁵³⁷.

Lors de la sixième étape, toutes les sources ont été codées à l'aide des sous-catégories élaborées au préalable. Celle-ci a demandé beaucoup de temps. Pendant la catégorisation, les définitions des sous-catégories ont été approfondies et améliorées. Toutes les sous-catégories se sont avérées pertinentes. Enfin, la dernière étape renvoie à l'analyse au sens propre du terme. Il s'agit d'une analyse structurelle du contenu (*inhaltlich strukturierende Inhaltsanalyse*)⁵³⁸. Elle consiste principalement en l'analyse des configurations des catégories. Il s'agit de saisir le contenu des catégories et de faire le lien entre les catégories principales et les sous-catégories. Dans la lignée de la méthode comparative, nous comparons les extraits textuels relatifs au cas de Paris et de Berlin qui ont été codés dans les mêmes sous-catégories. Cette démarche permet donc d'analyser les sources primaires, de faire ressortir l'influence des différentes variables et de répondre à la question de recherche.

⁵³⁴ *Ibid.*, p. 106.

⁵³⁵ Udo Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse ...*, op. cit., p. 106.

⁵³⁶ U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, op. cit., p. 35.

⁵³⁷ Se reporter aux annexes de la thèse.

⁵³⁸ U. Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, op. cit., p. 117-121.

En référence aux approches quantitatives, la réalisation du codage par plusieurs chercheur·euse·s est considérée comme un critère de fiabilité du travail analytique⁵³⁹. Or cette démarche méthodologique a fait l'objet de critiques. La catégorisation ne serait pas un travail « *reproductible* », dans la mesure où elle représente une rencontre entre un·e chercheur·euse, ses savoirs et ses expériences scientifiques singulières et des données empiriques particulières⁵⁴⁰. Il serait improbable que deux chercheur·euse·s réalisent le même codage, même s'ils/elles appliquent les mêmes catégories, en raison de bagages scientifiques différents⁵⁴¹. De plus, un grand nombre de sources de cette thèse étant confidentielles, il n'était pas possible de demander à une autre personne de réaliser la catégorisation. Le recours au logiciel MaxQDA, le suivi précis des procédures d'analyse de contenu, le respect des règles de codage, la restitution des définitions des catégories et du système de catégories en annexe sont considérés comme des critères de fiabilité adéquats pour cette démarche analytique⁵⁴².

L'analyse de contenu qualitative s'est avérée pertinente pour saisir les processus d'action publique à Berlin et à Paris. Cette méthode permet de prendre en compte différentes sources primaires, de saisir le déroulement temporel de la mise à l'agenda et de la prise de décision et les effets des différentes variables. La préparation et le traitement du grand nombre de données demandent beaucoup de temps et une lecture approfondie. Comme nous avons réalisé l'intégralité des étapes nous-mêmes – de l'identification à l'analyse des données en passant par la collecte et l'enquête de terrain – nous avons fait des allers et des retours entre celles-ci et, dès le début, pris des notes qui ont alimenté l'analyse au fur et à mesure.

1.7. Plan de thèse

La thèse interroge les processus de mise à l'agenda et de prise de décision à Berlin et à Paris et fait ressortir les divergences et les convergences entre les politiques locales d'accueil et d'intégration à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Elle met en évidence l'influence du cadre institutionnel, des configurations partisans et d'enjeux

⁵³⁹ *Ibid.*, p. 206. Le paragraphe qui suit s'appuie sur la communication de l'auteure « Analyse de contenu qualitative comme alternative au process-tracing ? », *op. cit.*

⁵⁴⁰ Pierre Paillé et Alex Mucchielli, « Chapitre 13. L'analyse à l'aide des catégories conceptualisantes » dans *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2021, vol.5e éd., p. 411-412.

⁵⁴¹ N. Garcia et C. Hoeffler, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », *art cit.*, p. 393.

⁵⁴² *Ibid.* ; Young Ik Cho, « Intercoder Reliability » dans *Encyclopaedia of survey research methods*, Thousand Oaks (Calif.), Sage, 2008, p.

électorales et du champ associatif, et les interactions entre ces différentes variables. Ainsi, l'analyse prend en considération des relations verticales entre les niveaux local et national et des relations horizontales entre les représentants des villes et les associations.

L'organisation de la thèse et la présentation de ce travail doctoral et des résultats s'alignent sur l'approche des courants multiples. Le deuxième chapitre présente le courant politique, le troisième le courant des politiques publiques et le quatrième chapitre est dédié à l'analyse du courant politique. Dans chaque chapitre, nous renvoyons aux autres chapitres afin de mettre en évidence la connexion des trois courants comme l'entend l'approche des courants multiples.

Le deuxième chapitre – dédié au courant des problèmes – met en évidence plusieurs facteurs qui conduisent à la mise à l'agenda de l'accueil des personnes exilées à Berlin et à Paris. Dans les deux capitales, le processus de mise à l'agenda est dû à l'apparition d'événements focalisants. En référence aux travaux de John W. Kingdon et de Thomas Birkland, nous montrons que la mise à l'agenda dépend de la visibilité et de l'interprétation d'événements locaux. Le champ associatif s'aperçoit des problèmes relatifs à l'accueil et alerte les autorités locales. Les interprétations sont d'ailleurs sous l'influence des compétences des gouvernements locaux et de la répartition des compétences entre les niveaux local et national. Enfin, la définition des problèmes dépend des priorités politiques des gouvernements de Berlin et de Paris.

Le troisième chapitre met en évidence les logiques du courant des politiques publiques. Nous retraçons les négociations sur les solutions d'action publique que nous avons sélectionnées pour l'analyse. La première partie du chapitre porte sur les plans d'action qui ont été adoptés à Berlin et à Paris, et la deuxième partie sur la carte électronique de santé et le centre humanitaire à la porte de la Chapelle et à Ivry-sur-Seine. Dans chaque sous-partie, nous analysons les interventions des entrepreneur·euse·s politiques et les configurations des communautés de spécialistes et prenons en considération les fenêtres d'opportunité afin d'expliquer pourquoi ces solutions ont été adoptées.

Le quatrième chapitre complète l'analyse dans la mesure où il se concentre sur les enjeux partisans et électoraux et le champ associatif. Ici, nous expliquons en quoi le contexte politique et les configurations des associations déterminent les processus de mise à l'agenda et de prise de décision dans les deux villes. Dans la lignée de la démarche comparative, la première grande partie représente les résultats par rapport aux interactions entre les partis

politiques à Berlin et à Paris, et la deuxième partie s'intéresse au secteur associatif dans les deux villes.

Nous concluons donc la thèse en insistant sur la convergence limitée des processus d'action publique des deux côtés du Rhin. Tandis que nous observons une montée en puissance effective des villes dans le cas de la France, car la capitale réussit à influencer les politiques nationales, ce constat est moins évident dans le cas de l'Allemagne. Dans les deux villes, les politiques d'accueil et d'intégration dépendent de relations horizontales entre les responsables politiques et le champ associatif, mais les premiers gardent quand même une position dominante face aux associations. En revanche, l'influence de la maire de Paris est plus manifeste comparé au maire-gouverneur de Berlin. Enfin, la conclusion insiste sur l'intérêt de la démarche qualitative et de l'approche des courants multiples. En termes de perspectives de recherche, nous formulons plusieurs propositions qui permettront de développer *MSA*.

2 La mise à l'agenda sous l'influence d'« événements focalisants » et des programmes des gouvernements locaux

Pourquoi les gouvernements locaux de Berlin et de Paris inscrivent-ils l'accueil et l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s parmi les priorités de l'agenda politique local ? Le présent chapitre apporte plusieurs réponses à cette question. Il interroge les enjeux relatifs à ces publics qui ont été inscrits à l'agenda politique des deux villes depuis 2015, et les logiques qui conduisent à cette mise à l'agenda. Concrètement, le chapitre vise à expliquer pourquoi certains problèmes sont retenus par les responsables politiques, sachant que ces dernier·ère·s n'ont pas la capacité de prendre en charge un grand nombre de sujets en même temps⁵⁴³. Dans la lignée de l'approche des courants multiples, ce premier chapitre de la partie empirique de la thèse présente le courant des problèmes (*stream of problems*). Il est dédié aux discours de multiples acteur·rice·s ainsi qu'à la définition et à l'interprétation des problèmes publics. Comme l'explique John W. Kingdon, les acteur·rice·s politiques s'intéressent à certaines « *conditions* », c'est-à-dire à des événements ou à des situations, au détriment d'autres, les définissent comme des problèmes et les inscrivent parmi les priorités de leur agenda⁵⁴⁴. Cette conception amène à prendre en considération les conditions qui sont inscrites à l'agenda et celles qui en sont écartées. Dans la lignée des travaux sur le *framing*⁵⁴⁵, nous nous intéressons ici aux causes et aux responsables des problèmes publics tels qu'ils/elles sont identifiés par les gouvernements locaux. Le chapitre donne ainsi un aperçu des enjeux relatifs aux demandeur·euse·s d'asile et aux réfugié·e·s qui sont discutés à Paris et à Berlin entre 2015 et 2020.

L'intérêt principal de ce chapitre consiste à démontrer l'apparition d'événements focalisants qui conduisent à la mise à l'agenda de l'accueil et de l'intégration dans les deux capitales. Le chapitre met ainsi en évidence des convergences entre les processus de mise à l'agenda dans les deux capitales européennes. À Paris, la notion d'événement focalisant désigne le phénomène des campements de rue de personnes exilées, notamment dans les 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements, tandis qu'à Berlin, elle renvoie à la surcharge de l'administration locale responsable de l'accueil et de l'enregistrement des demandeur·euse·s d'asile qui se manifeste principalement dans les files d'attente devant les locaux des services publics. Ce sont donc des événements locaux qui amènent les responsables politiques à prendre en

⁵⁴³ F.W. Rüb, « Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik », art cit, p. 380.

⁵⁴⁴ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 109.

⁵⁴⁵ Se reporter à l'introduction de la thèse.

considération le public des demandeur·euse·s et des réfugié·e·s. D'après notre analyse, le niveau local est primordial pour comprendre les logiques de mise à l'agenda, mais nous ne pouvons pas non plus faire l'impasse sur l'échelle nationale et européenne. À Berlin et à Paris, le contexte de la « crise des réfugiés » est désigné comme l'une des causes des défaillances en matière d'accueil et permet aux autorités locales de pointer la responsabilité des gouvernements nationaux (*blame avoidance*)⁵⁴⁶.

Le chapitre est divisé en deux grandes parties qui portent chacune sur les deux cas d'analyse. La première est dédiée à la visibilité des problèmes en matière d'accueil des personnes exilées. Comme le suggère le concept d'événement focalisant, dans les deux capitales, les habitant·e·s, le secteur associatif et les responsables politiques s'aperçoivent rapidement et simultanément des défaillances relatives à la mise à l'abri des primo-arrivant·e·s. L'interprétation de ces événements est influencée par les configurations institutionnelles et le contexte de la « crise des réfugiés » au niveau national et européen. La deuxième partie est consacrée aux programmes politiques des gouvernements locaux car ils impactent la définition des problèmes publics. Dans ce cadre, nous insistons quand même sur des différences entre les deux cas. L'accueil et l'intégration ne sont pas appréhendés de la même façon par les responsables politiques locaux, et font écho à différents problèmes et priorités politiques⁵⁴⁷.

2.1. Visibilité des enjeux de l'accueil dans les deux capitales européennes

Comme expliqué dans l'introduction de la thèse, les événements focalisants désignent des phénomènes qui paraissent soudains, nouveaux, rares et imprévus. Thomas A. Birkland cite notamment l'exemple des accidents d'avion qui attirent notre attention parce qu'ils sont imprévisibles⁵⁴⁸. Alors que nous avons conscience que ces accidents peuvent généralement survenir, nous ne savons pas d'avance quel vol et quel endroit seront concernés, et à quel moment⁵⁴⁹. Dans le cas où un tel incident se produit, il attire l'attention des responsables politiques et de l'opinion publique sur les enjeux de l'aviation. Des événements sont considérés comme étant focalisants dans les sens où ils interpellent les acteur·rice·s de la sphère politique et le grand public. Lorsque l'événement focalisant est saisi par les

⁵⁴⁶ Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, n° 4, p. 371-398.

⁵⁴⁷ Le chapitre s'appuie sur deux publications de l'auteure : Laura Bonn, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés" » dans Camille Gardesse, Stefan Le Courant et Évangeline Masson Diez (dir.), *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or, 2022, p. 75-101 ; L. Bonn, « Capitales solidaires ? », art cit.

⁵⁴⁸ T.A. Birkland, *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, op. cit., p. 23-24.

⁵⁴⁹ *Ibid.*

responsables politiques comme le signe d'un problème qui devrait être pris en charge, il conduit au processus de mise à l'agenda. Comme l'écrit John W. Kingdon, la mise à l'agenda dépend de l'interprétation des phénomènes par les acteur·rice·s. L'analyse porte donc ici principalement sur les discours et les récits de responsables politiques et de représentant·e·s d'intérêts relatifs aux événements focalisants.

2.1.1. Mise à l'agenda d'événements focalisants selon des logiques différentes

Dans le cas de Paris, le concept d'événement focalisant désigne l'apparition de campements de personnes exilées principalement dans des quartiers du Nord, tandis qu'à Berlin, il renvoie à la constitution de files d'attente devant les services publics en charge de l'accueil des primo-arrivant·e·s. La visibilité de ces phénomènes dans l'espace public contribue à leur mise à l'agenda politique dans le sens où la population locale et le secteur associatif se rendent compte des problèmes en matière d'accueil. Dans cette première sous-partie, nous nous intéressons donc à la perception des événements focalisants par les habitant·e·s et les associations. Nous démontrons également qu'à Berlin, la visibilité de ces événements est accentuée par leur médiatisation ce qui n'est pas observé pour la capitale française.

2.1.1.1. Campements dans l'espace public parisien : contribution d'habitant·e·s et d'associations des 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements

Au cours de l'année 2014, des campements, c'est-à-dire des habitations de fortune composées de tentes, apparaissent près de la station de métro La Chapelle, dans le 18^{ème} arrondissement de Paris. À partir du printemps 2015, le phénomène s'étend à plusieurs autres quartiers de cet arrondissement, ainsi qu'au 13^{ème} et au 19^{ème} arrondissements, selon un rythme soutenu, comme en témoigne cette chronologie non exhaustive des interventions des autorités locales et nationales. Ainsi, le 2 juin 2015, la Ville de Paris et l'État conduisent une opération d'évacuation d'un campement sous le métro de la Chapelle⁵⁵⁰. Quelques jours plus tard, une tentative d'occupation de l'église Saint-Bernard est menée par des personnes soutenant les réfugié·e·s dans le même quartier⁵⁵¹. Le 8 juin 2015, une intervention de police

⁵⁵⁰ Sylvain Mouillard, « Paris La Chapelle, l'évacuation et après ? », *Libération*, 2 juin 2015, consulté en ligne le 12 octobre 2022 : https://www.liberation.fr/societe/2015/06/02/les-migrants-decampent-leur-avenir-toujours-en-suspens_1321726/.

⁵⁵¹ BABELS, *De Lesbos à Calais : Comment l'Europe fabrique des camps*, op. cit., p. 122.

visant à démonter des campements a lieu dans la rue Pajol⁵⁵². Le 19 juin, une opération dans les jardins d'Éole conduit à la mise à l'abri de 226 personnes⁵⁵³. Le 29 juillet, 241 personnes sont évacuées d'un campement dans la rue Pajol. Deux jours plus tard, des personnes exilées et leurs soutiens démarrent l'occupation d'un ancien lycée (lycée Jean Quarré) dans le 19^{ème} arrondissement. Le 17 septembre 2015, environ 800 personnes sont évacuées dans un campement près de la gare d'Austerlitz, dans le 13^{ème} arrondissement et de la mairie du 18^{ème}⁵⁵⁴.

Confrontée au quotidien à l'installation de campements et aux opérations des autorités à des intervalles de plus en plus rapprochés, la population des 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements s'aperçoit rapidement du phénomène. Les campements étant installés près d'habitations et de commerces dans ces deux arrondissements du Nord de la capitale, les conditions de vie des personnes réfugiées sont visibles pour les résident·e·s. L'ancien lycée Jean-Quarré (19^{ème} arr.), qui est occupé par des personnes exilées et leurs soutiens à l'été 2015, se trouve près d'habitations et d'un établissement scolaire. Dans les campements, il n'y a pas de sanitaires ni de dispositifs de restauration. Installées dans des tentes, les personnes ne sont pas protégées des aléas météorologiques comme la pluie et la chaleur. Dès novembre 2014, le sujet des campements est évoqué « par un habitant » au Conseil de quartier la Chapelle-Marx Dormoy⁵⁵⁵. Dans la capitale, chaque arrondissement a l'obligation de créer ces instances de dialogue, de consultation et de participation locale en fonction des périmètres des quartiers. Elles réunissent des riverains, des associations et des élu·e·s⁵⁵⁶. Compte tenu de ces missions, l'interpellation de la part de l'habitant conduit à l'adoption d'un vœu du Conseil de quartier qui est soumis au Conseil du 18^{ème} arrondissement au mois de janvier 2015. D'après ce vœu, « *l'installation d'un campement de migrants pose une imminente question humanitaire mais aussi de tranquillité publique pour les habitants* »⁵⁵⁷. Les représentant·e·s du quartier alertent le marie du 18^{ème} en demandant à ce qu'il « *saisit les autorités compétentes* » et à ce que « *la*

⁵⁵² Raphaëlle Besse Desmoulières, « Migrants : écologistes et gauche radicale redoublent de critiques », *Le Monde*, 11 juin 2015.

⁵⁵³ Ministère de l'Intérieur, « Opération humanitaire dans le campement du jardin d'Eole », *communiqué de presse*, 19 juin 2015, consulté en ligne le 29 octobre 2017 : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiqués-de-presse/2015-Communiqués/Operation-humanitaire-dans-le-campement-du-jardin-d-Eole>.

⁵⁵⁴ Ministère de l'Intérieur, « 801 migrants supplémentaires ont été mis à l'abri à Paris », *communiqué de presse*, consulté en ligne le 29 octobre 2017 : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiqués-de-presse/2015-Communiqués/801-migrants-supplementaires-ont-ete-mis-a-l-abri-a-Paris>.

⁵⁵⁵ Conseil du 18^{ème} arrondissement, *Séance du lundi 26 janvier 2015*, p. 42-43.

⁵⁵⁶ CGCT, art. L2511-10-1 ; Mairie du 18^{ème} arrondissement de Paris, *Les conseils de quartier du 18^{ème}*, consulté en ligne le 24 juillet 2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/09/28/ab53f85bbe6875a6cee38ddea28f575a.pdf> ; Ville de Paris, *Organisation et fonctionnement des conseils de quartier*, p. 8, consulté en ligne le 24 juillet 2021 : <https://api-site.paris.fr/images/77147>

⁵⁵⁷ Conseil du 18^{ème} arrondissement, *Séance du lundi 26 janvier 2015*, p. 43.

place de la Chapelle et ses alentours retrouvent une existence paisible et normale, mais aussi que les migrants soient mis à l'abri et pris en charge socialement »⁵⁵⁸. Ce vœu révèle que les habitant·e·s du quartier appréhendent la présence de personnes réfugiées dans l'espace public comme un enjeu humanitaire et d'ordre public. Lorsque ce texte est présenté au Conseil d'arrondissement, Gérard Briand (PCF), adjoint au maire du 18^{ème}, fait état de l'installation d'environ 60 tentes sous le métro aérien du boulevard de la Chapelle et de la présence de personnes originaires de l'Érythrée et du Soudan qui souhaiteraient se rendre en Angleterre et dans des pays nord-européens et qui relèveraient de la politique d'asile⁵⁵⁹. Ces informations se confirment en partie au vu des communiqués de presse du ministère de l'Intérieur et d'associations qui y recensent majoritairement des personnes envisageant le dépôt d'une demande de protection internationale en France, des demandeur·euse·s d'asile, des réfugié·e·s et des personnes en transit⁵⁶⁰. En réponse au vœu du Conseil de quartier, Éric Lejoindre (PS), maire du 18^{ème}, s'engage à transmettre les demandes des riverain·e·s à la mairie centrale et à l'État⁵⁶¹. D'après un collaborateur de cabinet d'É. Lejoindre, la mairie d'arrondissement joue le rôle d'intermédiaire entre, d'un côté, les habitant·e·s, et de l'autre côté, la mairie de Paris et l'État :

« [...] il y a une structure assez particulière à Paris où vous avez la mairie centrale, donc l'Hôtel de Ville, et ensuite les mairies d'arrondissement, et la principale différence, c'est que les mairies d'arrondissement ne gèrent pas tout ce qui est subvention, n'ont pas de budget propre, ne donnent pas de subventions aux associations [...] Elles sont plutôt un volet local et un niveau de consultation, parce que, nous, on a une connaissance du territoire beaucoup plus affinée que le central. Et donc nous ... enfin nos rôles, entre autres, a été de ... à la fois interpellé la Ville de Paris et aussi ... l'État qui est en charge de la politique d'asile en France [...] »⁵⁶².

Ces propos confirment que la mission de la mairie d'arrondissement consiste à transmettre les demandes et les positions des habitant·e·s à la mairie centrale voire à l'État.

⁵⁵⁸ Conseil du 18^{ème}, 26 janvier 2015, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ France Terre d'Asile, « Trop de demandeurs d'asile sont à la rue dans notre pays ! », *communiqué de presse*, consulté en ligne le 7 juin 2016 : <http://www.france-terre-asile.org/accueil/la-presse-en-parle/communiques-de-presse/trop-de-demandeurs-dasile-sont-a-la-rue-dans-notre-pays> ; « Un plan d'urgence pour les demandeurs d'asile est nécessaire », *communiqué de presse*, 9 juin 2015, consulté en ligne le 7 juin 2016 : <http://www.france-terre-asile.org/accueil/la-presse-en-parle/communiques-de-presse/un-plan-durgence-pour-les-demandeurs-dasile-est-necessaire> ; Ministère de l'Intérieur, « Opération de mise à l'abri humanitaire de 241 migrants », *communiqué de presse*, 29 juillet 2015, consulté en ligne le 29 octobre 2017 : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communicues-de-presse/2015-Communiques/Operation-de-mise-a-l-abri-humanitaire-de-241-migrants>.

⁵⁶¹ Conseil du 18^{ème}, 26 janvier 2015, *op. cit.*, p. 48-49.

⁵⁶² 12P-2018, pos. 1.

Comme il n'a pas de budget propre qui permettrait de répondre aux sollicitations de la population et du secteur associatif, l'arrondissement sert d'intermédiaire entre des acteur·rice·s des quartiers, la mairie de Paris qui dispose de moyens d'action notamment sous forme de subventions, et les autorités nationales qui sont formellement responsables de la politique d'accueil. Le processus de mise à l'agenda dépend donc des relations et des positions hiérarchiques des différentes institutions politiques. La mairie centrale et l'État sont alertés par le Conseil d'arrondissement qui, lui, est mis en garde par le Conseil de quartier et les représentant·e·s de la population locale.

Les campements dans l'espace public interpellent les habitant·e·s et génèrent une mobilisation importante en faveur des personnes exilées, notamment dans les 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements⁵⁶³. D'après Louise Hombert, les collectifs d'habitant·e·s représentent des « lanceurs d'alerte » dans la mesure où ils avertissent les autorités et contribuent à l'inscription des campements parmi leurs priorités politiques⁵⁶⁴. De la même manière que les riverain·e·s, des associations qui sont présentes dans les quartiers concernés s'aperçoivent rapidement de la multiplication des habitations de fortune.

« ils [les campements] étaient très visibles. Ils étaient en pleine ville. Comment voulez-vous les rater ? Vous pouvez pas rater les ... les campements. Ils étaient le long du canal Saint-Martin. Ils étaient dans le 19^{ème}, dans le 18^{ème}, à la halle Pajol. Ils étaient dans différents endroits et donc en pleine ville »⁵⁶⁵.

Comme les locaux de France Terre d'Asile se trouvent dans le 18^{ème} arrondissement, le cadre dirigeant de cette association se rend compte quotidiennement des conditions d'accueil des primo-arrivant·e·s. Une équipe de maraude d'Emmaüs Solidarité observe l'apparition de campements dans les quartiers Nord et alerte ses supérieurs hiérarchiques :

« Une maraude [une équipe de son association] est venue me voir pour me dire ... on ne sait pas comment agir pour les personnes ... qu'on vient de rencontrer plusieurs fois à la Chapelle. C'est ... c'est un gros groupe de personnes qui ne parlent pas notre langue. Ce n'est pas comme aller voir les petits groupes dont on ... dont on pouvait avoir l'habitude précédemment comme les groupes de Sri Lankais dans le 10^{ème} ou autre. Là c'est un ... ils sont beaucoup plus nombreux et

⁵⁶³ Isabelle Coutant, *Les Migrants en bas de chez soi*, Paris, Éditions du Seuil, 2018, p. 35.

⁵⁶⁴ Louise Hombert, « Le citoyen et la mairie : les collectifs d'habitants dans la construction de l'accueil des exilé·e·s à Paris », *SociologieS*, 2021, en référence à Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'école des Hautes études en Sciences Sociales, 1999, 476 p.

⁵⁶⁵ 24P-2019, pos. 8.

*on arrive pas trop à comprendre ce qui se passe. Et donc ils m'ont fait part de leur ... sentiment ... d'impuissance »*⁵⁶⁶.

L'enquêtee fait référence à un dispositif de maraude qui est financé par la direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES) de la Ville de Paris et qui intervient dans les 9^{ème}, 10^{ème}, 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements (« maraude Paris Nord »)⁵⁶⁷. Les travailleurs sociaux de l'association vont à la rencontre des personnes sans domicile fixe et assurent leur accompagnement social. À la lecture de cette déclaration, on comprend que les campements sont appréhendés comme un nouveau phénomène parce que les personnes exilées seraient particulièrement nombreuses et qu'elles proviendraient d'autres pays que les publics qui sont recensés dans l'espace public habituellement.

*« Et donc j'ai proposé à la mairie de Paris de créer une maraude migrants, une maraude d'intervention auprès des migrants spécifique, qui permettrait d'aller vers les personnes qui vivent en campement, les migrants qui vivent en campement, et de [réfléchit] ... aussi de coordonner les acteurs qui pouvaient intervenir sur ce campement »*⁵⁶⁸.

Cette proposition de l'association est discutée et votée au Conseil de Paris dès le mois de mars 2015⁵⁶⁹. On peut lire dans le projet de délibération :

*« Dans le quartier de la Chapelle (18^{ème} arrt), sous la Cité de la Mode et du Design (13^{ème} arrt) [et] à la Porte de Saint-Ouen, les acteurs de terrain constatent la présence de migrants en grande précarité originaires de la Corne de l'Afrique et de Syrie depuis quelques mois [...] Afin d'améliorer la situation des migrants il est proposé qu'Emmaüs Solidarité, qui dispose de l'expertise requise, développe un dispositif permettant d'accueillir en journée ces publics [...] coordonner les interventions d'ordre notamment sanitaire, médico-social, social et juridique »*⁵⁷⁰.

Comme Emmaüs Solidarité bénéficie déjà de subventions de la ville pour des activités semblables, l'association peut s'appuyer sur son expérience et ses contacts avec les services de la mairie afin de transmettre ses observations et ses idées. D'après notre analyse, les financements de la Ville de Paris impactent donc le processus de mise à l'agenda dans la mesure où ils déterminent les relations entre les autorités locales et le secteur associatif. La mise à l'agenda dépend à la fois de relations horizontales entre les acteur·rice·s des sphères publique et privée locales et de relations verticales entre les habitant·e·s et les institutions

⁵⁶⁶ 8P-2018, pos. 10.

⁵⁶⁷ Emmaüs Solidarité, *Rapport d'activité 2014*, p. 70, consulté en ligne le 12.10.2022 : <https://www.emmaus-solidarite.org/nos-publications/>.

⁵⁶⁸ 8P-2018, pos. 10.

⁵⁶⁹ 2015 DASES 292G : Subvention (50.000 euros) et convention avec Emmaüs Solidarité pour la coordination d'actions auprès de migrants, consulté en ligne le 27 mai 2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=33854&id_type_entite=6

⁵⁷⁰ *Ibid.*

politiques à plusieurs niveaux. La mobilisation de la population et du secteur associatif est plus amplement discutée dans le chapitre 4 qui porte sur le courant politique.

2.1.1.2. Files d'attente devant le LAGeSo : perception par la population locale et la presse nationale et internationale

Au cours de l'année 2014, les services administratifs de Berlin rencontrent des difficultés à réaliser leurs missions relatives à l'enregistrement des personnes nouvellement arrivées et souhaitant déposer une demande d'asile et à la délivrance des prestations sociales et de l'hébergement. À l'époque, l'office de la santé et des affaires sociales (LAGeSo) de Berlin est responsable de l'inscription administrative de ces personnes, c'est-à-dire qu'il délivre un document servant de preuve d'arrivée (*Ankunftsnachweis*) lequel est nécessaire pour entamer les démarches de demande d'asile auprès de l'office fédéral de la migration et des réfugiés (*BAMF*)⁵⁷¹. En outre, le LAGeSo organise l'hébergement des personnes nouvellement arrivées et leur distribue des certificats de soins (*Behandlungsschein*) permettant d'accéder gratuitement aux soins de santé. Or ces actes administratifs sont retardés et les procédures ne sont pas respectées, générant des files d'attentes devant les locaux du LAGeSo. Les personnes n'obtiennent pas de place d'hébergement immédiatement après leur arrivée, n'accèdent pas à des sanitaires ni aux soins de santé, n'ont pas de nourriture, et elles n'entament pas rapidement les démarches de demande d'asile.

Cette situation atteint un point culminant en août 2015, lorsque de très longues files d'attentes apparaissent devant les locaux du LAGeSo dans le quartier de Moabit, et que les bénévoles du collectif *Moabit Hilft* (en français : *Moabit* vient en aide) et des associations caritatives prennent en main les difficultés de l'administration, en gérant l'accès à la nourriture, la prise en charge des enfants ainsi que l'information et l'accès aux soins de santé pour les personnes nouvellement arrivées⁵⁷². En raison de ces files d'attentes, les difficultés de l'administration berlinoise sont particulièrement visibles pour les habitant·e·s du quartier de *Moabit*. Les locaux du LAGeSo sont implantés dans ce quartier du centre de la capitale allemande et à proximité de la gare centrale, des institutions politiques nationales et de sites touristiques. Les riverain·e·s du LAGeSo s'aperçoivent des difficultés de cette institution en

⁵⁷¹ Les configurations institutionnelles ont évolué et le LAGeSo n'est plus responsable de l'accueil des demandeur·euse·s d'asile à la fin de la période d'enquête.

⁵⁷² Caritas, « Caritas fordert Senat zum Handeln auf », *Communiqué de presse*, 20 août 2015, consulté en ligne le 17 octobre 2022 : <https://www.caritas-berlin.de/presse/pressemitteilungen/caritas-fordert-senat-zum-handeln-auf-cd794399-cbd9-4e3b-8992-46e4158edfe3>.

raison de la présence de primo-arrivant·e·s dans l'espace public. Le récit d'un bénévole du collectif *Moabit Hilft* permet d'expliciter ce résultat de l'enquête de terrain :

« [...] le LAGeSo était à côté de chez moi. Donc j'habite aussi à Moabit et j'ai travaillé aussi à Moabit. Sur le chemin du travail, à chaque fois à l'aller et au retour, je suis toujours passé devant le LAGeSo et j'ai donc vu à quel point les conditions y étaient catastrophiques. On n'avait pas besoin d'entrer sur le site. On le voyait aussi de l'extérieur [...] Alors ce qu'on a vu vraiment, ce sont donc en journée les ... les files [d'attente] qui allaient très loin ... et ... puis surtout ce qui était très grave, c'était que la nuit, les gens ont vraiment dormi devant le LAGeSo sur les trottoirs, en partie inabrités sans ... et ça vraiment par tous les temps [...] et ... en partie [ils] ont dormi dans le parc "kleiner Tiergarten" en face sans protection, sans tente, sans sac de couchage, sans tapis de sol parfois »⁵⁷³.

Comme dans le cas de Paris, les problèmes en matière d'accueil sont visibles au quotidien pour les habitant·e·s. L'enquêté est choqué par les conditions de vie des personnes nouvellement arrivées. D'après notre enquête de terrain, les collectifs de riverain·e·s contribuent donc à alerter le gouvernement de Berlin, notamment *Moabit Hilft*⁵⁷⁴, comme le décrit le représentant d'une association qui se trouve sur le même site que le LAGeSo :

« *Moabit hilft* était parmi les premières et parmi les initiatives les plus connues parce qu'ils étaient actifs ici sur le site et ... ils ont rapidement attiré l'attention et, en conséquence, la politique considérait qu'ils étaient importants, parce qu'ils font du bruit »⁵⁷⁵.

Le collectif réussit à interpeller le gouvernement de Berlin en raison de sa présence devant les locaux du LAGeSo. L'expression « faire du bruit » (« *Stimmung machen* ») sous-entend qu'il est en mesure de mobiliser beaucoup de personnes et de se faire entendre par les responsables politiques. Contrairement à la France, la présence de personnes exilées dans l'espace public n'est pas habituelle en Allemagne, car les personnes souhaitant déposer une demande d'asile sont systématiquement hébergées et les publics des demandeur·euse·s d'asile

⁵⁷³ 1B-2016, pos. 6-18 : « [...] das LAGeSo liegt direkt bei mir um die Ecke auch. Also ich wohne halt auch in Moabit und habe auch in Moabit gearbeitet. Bin dann immer auf dem Weg zur Arbeit hin und zurück jeweils am LAGeSo vorbeigekommen und habe das halt schon gesehen, wie katastrophal die Zustände dort sind. Musste man gar nicht auf das Gelände fahren. Man hat das auch von außen gesehen [...] Also was man wirklich gesehen hat, sind halt tagsüber die ... die Schlangen, die halt bis sonst wohin ging ... und ... dann vor allem was halt sehr krass war, war halt nachts, dass die Leute da wirklich vorm LAGeSo auf dem Gehsteig alle geschlafen haben, teilweise ungeschützt ohne ... und das bei wirklich ... bei allen Temperaturen, bei Wind und Wetter [...] und ... teilweise halt im kleinen Tiergarten gegenüber im Park auch übernachtet haben, auch ohne ... ohne Witterungsschutz, ohne Zelt, ohne Schlafsack, ohne Isomatte teilweise ».

⁵⁷⁴ 13B-2017, pos. 57.

⁵⁷⁵ 17B-2018, pos. 26 : « *Moabit hilft* war eben mit die erste und bekannteste Initiative, weil die hier auf dem Gelände auch eben aktiv waren und ... die haben sehr viel Aufmerksamkeit in sehr kurzer Zeit bekommen und dementsprechend wurden die von der Politik dann auch als sehr wichtig ... gesehen, weil die natürlich auch *Stimmung machen* ».

et des réfugié·e·s sont soumis à des restrictions de liberté de mouvement et d'installation (*Residenzpflicht, Wohnsitzauflage*)⁵⁷⁶. Dans ce contexte, on comprend que les files d'attente devant le LAGeSo attirent l'attention de la population en raison de leur caractère inhabituel, comme le suggère le concept d'événement focalisant. La visibilité des problèmes d'accueil est d'ailleurs due à la création d'hébergements d'urgence dans quasiment tous les arrondissements de la capitale allemande. La mise à disposition de locaux qui sont habituellement utilisés par les établissements scolaires et les clubs de sport a comme effet qu'un grand nombre de riverain·e·s s'aperçoit des difficultés du gouvernement à trouver des solutions d'hébergement, comme l'explique un élu du parti politique *Piratenpartei* :

« En fait, en 2011, il y avait dix sites, et en raison de l'occupation de gymnases, ce qui a été fait à la fin de l'année 2014 et 2015, il y avait 150 sites à la fin de l'année 2015, dont plus de 50 gymnases, qui ont été utilisés pour l'hébergement. Et cela signifie que in fine – contrairement aux années précédentes – toute le monde ou quasiment tout le monde à Berlin connaît un site dans un rayon de trois ou quatre kilomètres qui sert d'hébergement pour des réfugiés »⁵⁷⁷.

Contrairement au cas de Paris, les conditions d'accueil des personnes exilées sont donc visibles pour une grande partie de la population locale et les interventions en urgence des autorités ne se limitent pas à quelques quartiers.

La médiatisation contribue à la visibilité des problèmes de l'administration berlinoise. Des journaux régionaux et nationaux représentant différents courants politiques de gauche et de droite les mettent à l'ordre du jour, comme le *Berliner Kurier*, *Berliner Zeitung*, *Berliner Morgenpost*, *Die Tageszeitung*, *Süddeutsche Zeitung*. La presse publie des photos de la situation devant les locaux de l'administration, montrant notamment les files d'attente. Ces images ont une portée symbolique très forte, car elles rendent visibles les conditions d'accueil des personnes nouvellement arrivées⁵⁷⁸. Notre analyse démontre que la couverture médiatique marque beaucoup les acteur·rice·s. Contrairement au cas de Paris, la médiatisation est très

⁵⁷⁶ Asylgesetz (AsylG), § 56 ; Aufenthaltsgesetz (AufenthG), § 12a ; Elias Steinhilper et Sophie Hinger, « L'accueil allemand, un modèle pour la France ? », *Plein droit*, 2017, vol. 115, n° 4, p. 7-10 ; L. Bonn, « Capitales solidaires ? », art cit.

⁵⁷⁷ 6B-2017, pos. 18 : « [...] ist es ja so gewesen, dass es 2011 zehn Standorte gab und durch die Beschlagnehmung von Turnhallen, was Ende 2014 und Ende 2015 gemacht wurde, gab es Ende 2015 150 Standorte, unter anderem eben davon über 50 Turnhallen, die auch benutzt wurden als Unterbringungsorte. Und das heißt dann im Endeffekt eben – im Gegensatz zu ein paar Jahren vorher – kennt jeder Mensch in Berlin oder so gut wie jeder Mensch irgendwie im Umkreis von drei oder vier Kilometer irgendeinen Standort, der als Flüchtlings Einrichtung genutzt wird ».

⁵⁷⁸ Voir par exemple Image © Fabrizio Bensch/REUTERS publiée en ligne : SCHNEIDER Jens, « Zehn Tage Schlange stehen », *Süddeutsche Zeitung*, 8 octobre 2015, consulté en ligne le 4 avril 2022 : <https://www.sueddeutsche.de/politik/erstaufnahmelager-zehn-tage-in-der-schlange-1.2681573>.

souvent codée dans les discours du gouvernement, d'élue·s, de l'administration et d'associations :

« Bon il y avait également beaucoup de critiques dans les médias publics concernant la manière dont Berlin a géré le défi engendré par les chiffres élevés des réfugiés, et je pense que nous sommes tous d'accord, que beaucoup de choses ne se sont pas déroulées de façon optimal »⁵⁷⁹.

« Eh bien les missions de la gestion des réfugiés, elles ont déjà été assurées auparavant par un office du Land [de Berlin] à l'époque par l'office de la santé et des affaires sociales ... [ce n'était] pas optimal, nous l'avons tous appris dans la presse »⁵⁸⁰.

« [...] quand vous hébergez 300 personnes dans une caserne quelque part dans la moyenne montagne, aucun journaliste ne passe par là-bas, non ? Quand vous avez un hébergement à 600 mètres de la gare centrale et à un kilomètre de tous les médias de ce pays ... il y a simplement une autre perception »⁵⁸¹.

Les problèmes de l'administration berlinoise auraient été plus couverts dans la presse que ceux d'autres *Länder* et communes parce que beaucoup de médias étaient sur place. La comparaison avec des zones rurales sert ici à mettre en évidence la situation particulière de la capitale allemande. Certain·e·s enquêté·e·s supposent que nous avons pris connaissances des défaillances du LAGeSo par le biais de la presse. La médiatisation du phénomène est donc intériorisée⁵⁸². La publication d'un article dans le journal américain *The New York Times* mettant en lumière une « crise de l'administration berlinoise » accentue le ressentiment relatif à la pression médiatique. Cet article apparaît à plusieurs reprises dans les données. Par exemple, une bénévole d'un collectif d'habitante·s déclare :

« En août [2015] on est arrivé à un point où les médias internationaux ont aussi commencé à relater ce que ça représente, quand des personnes campent pendant quatre jours sans interruption devant l'administration alors qu'il fait 40 degrés à l'ombre »⁵⁸³.

⁵⁷⁹ 10.2B-2017, pos. 100 : « Also es gab ja sehr viel Kritik auch in den öffentlichen Medien daran, wie Berlin dieser Herausforderung der hohen Flüchtlingszahlen begegnet ist und ich glaube wir sind uns alle einig, dass da an vielen Stellen einiges suboptimal gelaufen ist ».

⁵⁸⁰ 10.1B-2017, pos. 67 : « Naja also die Aufgaben des Flüchtlingsmanagements, die wurden ja durchaus vorher auch schon in einem Landesamt damals im Landesamt für Gesundheit und Soziales wahrgenommen ... [das war] nicht optimal, das haben wir alle aus der Presse entnommen ».

⁵⁸¹ 10.2B-2017, pos. 103 : « [...] wenn Sie 300 Leute in einer Kaserne irgendwo im Mittelgebirge unterbringen, da schaut auch kein Journalist vorbei, ja? Wenn Sie eine Erstaufnahmeeinrichtung eben 600 Meter Abstand vom Hauptbahnhof haben und in einem Kilometer Abstand von sämtlichen Medien dieses Landes ... hat das einfach eine andere Wahrnehmung ».

⁵⁸² 12B-2017.

⁵⁸³ 4B-2016, pos. 33 : « Im August war es dann irgendwann so weit, dass dann auch die internationalen Medien anfangen darüber zu berichten, wie sich das anfühlt, wenn Menschen vier Tage am Stück bei 40 Grad im Schatten vor einer Behörde campieren ».

L'enquêtee est particulièrement choquée en raison de la couverture médiatique internationale du dysfonctionnement de l'administration berlinoise. Les déclarations de député·e·s de l'opposition au Parlement de Berlin vont dans le même sens :

« Le LAGeSo est une honte pour Berlin et pour l'Allemagne, mesdames et messieurs de la coalition ! La situation au LAGeSo est inhumaine, cela ressemble désormais à une catastrophe humanitaire. En attendant, le LAGeSo est un sujet dans les médias nationaux [...] presque quotidiennement. Même le « New York Times » fait état d'une situation chaotique et très dangereuse »⁵⁸⁴.

En employant le mot « honte », qui renvoie à un sentiment de gêne et d'humiliation, ces propos suggèrent que la couverture médiatique nationale et internationale mettrait à mal l'image de la capitale et que la situation devant le LAGeSo serait exceptionnelle.

Comme l'entend le concept d'événement focalisant, les habitant·e·s des deux capitales s'aperçoivent rapidement des difficultés des autorités en matière d'accueil des populations exilées. Les campements dans l'espace public parisien et les files d'attente devant le LAGeSo sont appréhendés comme des phénomènes nouveaux, urgents et exceptionnels. À Paris, les problèmes d'accueil sont principalement visibles dans les quartiers du Nord, tandis qu'à Berlin, ils se manifestent dans quasiment tous les arrondissements, et les enjeux sont rendus visibles à l'échelle nationale et européenne. Les processus de mise à l'agenda dans les deux villes convergent dans le sens où, dans les deux cas, les événements focalisants sont perçus par la population et le secteur associatif qui attirent, à leur tour, l'attention des responsables politiques, et en même temps, ils divergent car la médiatisation est identifiée comme un facteur important seulement dans le cas de Berlin. Après avoir analysé les perceptions des habitant·e·s et des associations, nous nous intéressons dans la partie suivante à la manière dont les événements focalisants sont interprétés par les responsables politiques locaux.

2.1.2. Interprétation des problèmes par les symboles et les compétences

Pour comprendre l'interprétation du phénomène des campements de la part du gouvernement de Paris, nous nous intéressons aux logiques de cadrage (*framing*) et notamment aux catégories de personnes qui sont mentionnées par ce dernier. Comme l'indique la figure n°1, l'analyse de fréquence des mots utilisés par les représentant·e·s de l'exécutif, de la majorité et du Secrétariat général de la ville pour désigner le public concerné par les campements et l'enjeu de l'accueil montre que le mot « réfugiés » (recensé 373 fois)

⁵⁸⁴ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 10. Dezember 2015*, p. 7457, consulté en ligne le 23 mars 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-073-pp.pdf>.

est plus privilégié que celui de « migrants » (210)⁵⁸⁵. Le premier terme (réfugié) représente une catégorie légale et renvoie aux personnes ayant obtenu la protection internationale. En application de la convention de Genève, le droit européen désigne ainsi :

« [...] tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner [...] »⁵⁸⁶.

Même si la définition légale du statut de « réfugié » n'est pas forcément connue du grand public, ce terme a une connotation symbolique très forte. L'image du réfugié renvoie aux personnes qui sont forcées de quitter leurs pays d'origine notamment en raison de conflits armés.

2.1.2.1. L'urgence humanitaire au centre des préoccupations de l'exécutif parisien

L'analyse de contenu qualitative confirme que l'exécutif parisien privilégie le terme de « réfugiés » pour désigner les personnes qui se trouvent dans les campements. Pendant toute la période d'enquête, la mairie de Paris insiste sur l'idée que les campements accueillent des personnes « qui fuient la guerre, la dictature, l'esclavage, la misère »⁵⁸⁷. Parmi les causes des phénomènes migratoires, les autorités locales mentionnent en premier lieu la guerre, la dictature, l'esclavage, puis la misère. Tandis que les trois premiers termes désignent des expériences qui font penser aux conditions d'attribution du statut de réfugié, le dernier renvoie à des problèmes de pauvreté et aux personnes qui quittent leur pays d'origine ou de résidence pour des raisons économiques. Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'analyse quantitative démontre que le terme de « migrant » est aussi très souvent utilisé. Il ne s'agit pas d'une catégorie juridique. Du point de vue des organisations internationales, ce terme désigne une personne « qui quitte son lieu de résidence habituel, soit au sein d'un pays ou en traversant une frontière internationale, de manière temporaire ou permanente, et pour

⁵⁸⁵ Analyse quantitative réalisée dans le logiciel MaxQDA sur la base de transcriptions d'entretiens, de documents sur les dispositifs d'accueil et d'intégration publiés par la Ville de Paris et d'un communiqué de presse du PCF. La liste des mots recherchés a été établie de manière inductive à partir de l'analyse de contenu qualitative. La présentation des résultats s'appuie sur Laura Bonn, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés" », dans Camille Gardesse, Stefan Le Courant, Évangéline Masson-Diez, *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or, 2022, pp. 75-101.

⁵⁸⁶ Directive 2011/95/UE, *op. cit.*, article 2 d.

⁵⁸⁷ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*, *op. cit.*, p. 3 ; Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés – Bilan*, *op. cit.*, p. 11.

des raisons multiples »⁵⁸⁸. « Migrants » ne renvoie pas à des individus qui ont fui leur pays d'origine, mais aux personnes ne vivant plus dans leur lieu de résidence habituel ou initial. À l'instar de l'UNHCR, les organisations internationales emploient les mots « réfugiés » et « migrants » afin de représenter des catégories distinctes⁵⁸⁹. Dans le débat public en France, le terme de « migrant » est pourtant utilisé pour désigner les personnes qui quittent leur pays d'origine pour des raisons économiques. Comme mentionné précédemment, d'après la mairie, les personnes exilées arrivent aussi à Paris en raison de la « *misère* » qui règne dans leurs pays d'origine. Par exemple, l'une des adjointes déclare : « *une ville se doit dans le contexte géopolitique actuel [réfléchit] d'accueillir les migrants fuyant leur pays soit pour des guerres et des violences, soit pour de la misère économique* »⁵⁹⁰. L'exécutif parisien privilégie donc le public des réfugiés tout en prenant en compte les personnes qui cherchent de meilleures conditions économiques.



Figure n°4: Représentation des publics privilégiés à Paris⁵⁹¹

Alors que le terme de « réfugié » apparaît en haut de la liste, les acteur·rice·s de la ville n'utilisent que rarement les autres catégories relatives à la politique d'asile, à savoir « demandeurs d'asile » (6 fois), « dublinés » (16 fois) et « déboutés » (3 fois). « Dublinés »

⁵⁸⁸ International Organization for Migration (IOM), *Glossary on Migration*, n°34, Genève, 2019, p. 132, consulté en ligne le 25 mai 2020 : https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Traduction en français réalisée par l'auteur.

⁵⁸⁹ UNHCR, « Migrant definition », *Emergency Handbook*, consulté en ligne le 23 décembre 2020 : <https://emergency.unhcr.org/entry/44937/migrant-definition>.

⁵⁹⁰ 26P-2019, pos. 18.

⁵⁹¹ Figure réalisée par l'auteur dans MaxQDA.

renvoie aux personnes qui sont en attente d'être renvoyées vers l'État de l'UE où elles ont été enregistrées pour la première fois, la France n'étant pas responsable de leur demande d'asile, en application du règlement de Dublin. Les « déboutés » désignent les personnes dont la demande d'asile n'a pas été acceptée, et qui n'ont donc pas d'autorisation de séjour en France. Ces différentes catégories de personnes sont pourtant recensées dans les campements dans l'espace public parisien⁵⁹². L'absence de ces termes dans les discours des acteur·rice·s démontre qu'ils/elles se concentrent sur la figure du « réfugié » qui se sent forcé de quitter son pays d'origine et qui obtient la protection internationale de la part de la France. Le terme de « demandeur d'asile » n'a pas cette portée symbolique, et « dublinés » et « déboutés » désignent les personnes n'ayant pas d'autorisation de séjour. En revanche, les autorités locales ciblent plus le public dit des « vulnérables ». L'analyse de fréquence montrent qu'elles emploient régulièrement les mots de « mineurs isolés étrangers » (24), « vulnérables » (23), « familles » (66), « enfants » (73) et encore davantage le terme « femmes » (124). Ce résultat se confirme dans l'analyse qualitative. L'exécutif parisien met l'accent sur les femmes, les enfants, les familles et les mineurs isolés étrangers, qui sont représentés comme des personnes particulièrement « vulnérables » :

« Face à cette situation inédite, Paris a mobilisé l'ensemble de ses moyens dans les champs de compétences qui sont les siens, notamment en protégeant les jeunes migrants susceptibles d'être reconnus comme mineurs isolés étrangers, et l'on a vu sur les campements qu'il y en avait un bon nombre, en mettant à l'abri les femmes enceintes, les femmes accompagnées d'enfants, en créant une maraude sociale spécialisée avec l'association "Emmaüs" pour identifier les situations de vulnérabilité et accompagner les personnes, et en mobilisant tous nos services afin de pouvoir orienter les personnes, évaluer leur situation de santé et de pouvoir les orienter vers les services hospitaliers dans ces conditions ou vers nos centres de santé »⁵⁹³.

Dominique Versini associe ici les jeunes, les mineurs, les femmes et les femmes avec enfants aux « situations de vulnérabilité ». Ces catégories sont représentées comme ayant des besoins spécifiques et étant particulièrement fragiles. Cette déclaration suggère que les hommes seuls seraient moins perçus comme victimes et auraient moins besoin d'aide et d'assistance. Dans l'analyse quantitative, le terme d'« hommes » est recensé 19 fois, c'est-à-dire moins souvent que les catégories « vulnérables ». En tant que département, Paris doit prendre en charge les femmes, les mineurs isolés et les familles. Le cadre institutionnel est

⁵⁹² 7P-2018, 15P-2018, 16P-2018.

⁵⁹³ Conseil municipal et départemental, *Séance des lundi 28, mardi 29 et mercredi 30 septembre 2015, op. cit.*, p. 254.

donc pertinent pour comprendre la sélection de ces publics parmi les personnes vivant dans les campements et l'interprétation du problème de l'accueil. Cette focalisation sur les personnes « vulnérables » accentue la représentation de victimes. La mairie souligne par exemple que les personnes vulnérables sont « *exposées au risque de traite de la personne humaine, en particulier les femmes enceintes et les femmes accompagnées d'enfants* »⁵⁹⁴. Elle évoque aussi des personnes qui vivent dans les campements et qui souffrent de problèmes psychologiques en raison de traumatismes qu'elles ont subi dans leur pays d'origine et/ou durant leur parcours d'exile⁵⁹⁵.

L'analyse des catégories de personnes qui sont privilégiées par les représentant·e·s de la ville et de la majorité montre donc que ces dernier·ère·s se focalisent sur le public des réfugiés et des victimes. Les personnes vivant dans les campements sont essentiellement présentées comme les victimes de contextes politiques et économiques défavorables. Pendant toute la période d'enquête, la mairie insiste sur l'idée que les personnes dans les campements sont venues « chercher refuge » à Paris⁵⁹⁶ et qu'il s'agit de « primo-arrivant·e·s », c'est-à-dire de personnes qui viennent seulement de quitter leur pays d'origine ou de résidence⁵⁹⁷.

Tandis qu'il met l'accent sur les personnes réfugiées, le gouvernement parisien perçoit les campements dans l'espace public avant tout comme un problème du point de vue des conditions d'accueil et des droits fondamentaux. Concrètement, les autorités locales mettent l'accent sur le fait que les personnes vivant dans les campements n'ont pas ou très peu de nourriture, qu'elles n'ont accès ni à des sanitaires ni à des soins de santé, et qu'elles dorment et passent leurs journées à l'extérieur, dans les rues et sur les places publiques de la capitale. Par exemple, la mairie déclare dans le plan d'action de 2019 :

*« Depuis 2015, Paris fait face à une situation d'urgence humanitaire [...] Quatre ans après, l'urgence reste entière. La crise humanitaire s'est mue en crise de l'accueil, le passage par la rue constituant encore trop souvent une étape obligée dans le parcours migratoire des femmes et des hommes qui viennent chercher refuge en France »*⁵⁹⁸.

Les conditions de vie dans les campements seraient indignes pour les personnes réfugiées et les habitant·e·s, comme le déclare l'une des adjointes à la maire de Paris :

⁵⁹⁴ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés – Bilan*, op. cit., p. 11.

⁵⁹⁵ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*, op. cit., p. 12.

⁵⁹⁶ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés – Bilan*, op. cit., p. 11.

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil et l'intégration des réfugié·e·s. Bilan et perspectives 2015-2019*, op. cit., p. 3.

« [...] on était juste confrontés au fait qu'il y avait des gens qui traversaient la moitié du monde et qui terminaient sur les trottoirs à Paris, et que ça n'était ni digne, ni respectueux d'eux, ni digne, ni respectueux pour les habitants [...] »⁵⁹⁹.

En évoquant le principe de dignité, l'adjointe fait référence aux droits fondamentaux des personnes réfugiées vivant à la rue et de la population locale. Notre analyse rejoint celle de Louise Hombert qui constate que les responsables politiques de la capitale utilisent fréquemment les mots d'« hospitalité », d'« humanité » et de « dignité » pour décrire les campements⁶⁰⁰. Pourtant, l'adjointe explique que les conditions de vie dans les campements seraient d'autant plus problématiques que les réfugié·e·s ont connu des parcours migratoires longs et difficiles. Ainsi, ses propos suggèrent que la présence d'autres catégories de personnes à la rue, qui n'auraient pas eu le même parcours migratoire, ne serait pas aussi grave.

À la différence de la mairie de Paris, des représentant·e·s de l'État évoquent un enjeu d'intégration dès 2015. Un responsable de la préfecture de région d'Ile-de-France qui est impliqué dans la gestion des campements, explique que des réfugié·e·s statutaires, c'est-à-dire des personnes qui ont déjà obtenu la protection internationale, se trouvent parmi les personnes dans les habitations de fortune :

« [...] à peu près 10 % du public présent sur le campement qui était des réfugiés statutaires, des bénéficiaires de la protection, ce qui veut quand même dire que vous avez une partie en tout cas des personnes qui bénéficient de la protection de la France, qui après avoir été accueillies, qui après avoir en tout cas bénéficié de la possibilité théorique en tout cas d'apprendre le français, de se former, d'accéder à l'emploi, d'accéder au logement, au final vous les retrouvez sur la voie publique sur un campement à côté de personnes qui sont arrivées il n'y a pas longtemps, des primo ... des primo-arrivants, des gens qui sont arrivés d'Italie ou directement de ... de l'Allemagne ou d'Espagne je sais pas, mais qui sont nouvellement arrivés sur le territoire national, qui sont pas encore entrés dans la demande d'asile [...] Donc ça pose quand-même la question de ... qu'est-ce qu'on offre aux réfugiés comme outils pour pouvoir s'insérer durablement, puisqu'un réfugié, il va être là pour au moins dix ans »⁶⁰¹.

La présence des bénéficiaires de la protection internationale poserait problème dans le sens où ils/elles ont droit à des cours de langue et des prestations sociales et qu'ils/elles ont le droit de travailler. La politique d'intégration française prévoit des cours de langue pour les

⁵⁹⁹ 21P-2018, pos. 44.

⁶⁰⁰ Louise Hombert, « Being a refuge-city » dans Elżbieta M. Goździak, Izabella Main et Brigitte Suter (dir.), *Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?*, Routledge, 2020, p. 151-152.

⁶⁰¹ 15P-2018, pos. 34.

réfugié·e·s. Ces personnes ont le droit d'exercer un métier tandis que les demandeur·euse·s d'asile ont le droit de travailler seulement six mois après le dépôt de la demande d'asile, si l'OFPRA n'a pas encore statué sur leur demande⁶⁰². La catégorie des réfugié·e·s relève du droit commun en matière d'aide sociale et ils/elles peuvent donc bénéficier du RSA, de l'aide au logement ou d'un logement social. Dans ce contexte, les campements révéleraient non seulement un problème en matière d'accueil mais aussi en matière d'intégration. Une élue de la majorité parisienne tient un discours similaire au cours de l'entretien :

« [...] on trouvait toujours un certain nombre de réfugiés ayant le statut de réfugié, qui reviennent dans les campements. Moi je pense pas que les réfugiés qui ont un logement, qui sont dans une démarche d'insertion, accompagnés, et qui espèrent en tout cas trouver un emploi et une autonomie, qu'ils reviennent dans un campement [indignée]. Donc pour moi, c'est le thermomètre de notre politique nationale en matière d'intégration. Si on trouve beaucoup de réfugiés qui reviennent dans les campements, c'est que notre politique d'intégration n'est pas encore satisfaisante pour les réfugiés [...] »⁶⁰³.

Selon l'élue d'Europe Écologie les Verts (EELV) citée précédemment, la présence des réfugiés dans les campements est le signe des limites de la politique d'intégration française dans le sens où ces personnes devraient être accompagnées pour trouver un emploi et vivre en autonomie. Pour autant, au début de la période d'enquête, l'intégration n'est pas au centre des discours du gouvernement local. Comme évoqué précédemment, les représentant·e·s de la ville se focalisent sur les questions d'accueil et d'accès aux besoins fondamentaux. Lorsque les autorités locales abordent la question de l'intégration, elles ne pointent pas non plus de problèmes précis, comme le font le représentant de la préfecture de région d'Ile-de-France et l'élue.

Pendant l'enquête de terrain, plusieurs représentant·e·s du gouvernement national indiquent que les campements seraient liés à des activités illicites, à l'exemple d'une ancienne ministre :

« Quand les gens arrivent jusqu'en France, c'est qu'on les a mis sur le bon chemin. Ça se paye ça. Il faut être ... il faut être très conscient que tout ça n'est pas gratuit, c'est-à-dire que y compris [reprend] moi j'ai rencontré des réfugiés. Ils vous parlent, hein. Donc ils vous disent assez facilement que, en fait, ils payent tout. Là aujourd'hui dans les gens qui sont au camp Porte de la Villette, les gens ont payé pour dormir dans la tente qui est par terre. C'est quelque chose y compris que moi, j'avais pas réalisé jusqu'à être dans le ... dans le réel et y compris à avoir les informations qui venaient des ... des enquêtes de police et du

⁶⁰² Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), art. L554-1.

⁶⁰³ 26P-2019, pos. 21.

ministère de l'Intérieur, c'est à quel point les réseaux de passeurs et les réseaux de trafics, les trafics autour du passage migratoire sont présents partout. [...] De toute façon, le campement va se reformer toute de suite [...] en fait ils sont là parce que les réseaux de passeurs et les réseaux en fait les mettent là. Ils les lâchent pas loin de la Gare du Nord [...] »⁶⁰⁴.

Selon ce récit, les personnes exilées seraient amenées par des réseaux de passeurs vers les endroits où se forment les campements. Leur présence dans l'espace public serait liée aux activités des passeurs. S'il est difficile pour nous de juger de l'authenticité de ce récit parce que nous n'avons pas accès aux données des services de l'Intérieur, il met malgré tout en évidence que des responsables politiques nationaux appréhendent les campements comme un enjeu d'ordre public et de sécurité. D'après notre analyse, la Ville de Paris se concentre donc sur la thématique de l'accueil et ne tient pas compte d'autres questions. Même si l'exécutif parisien considère, par exemple, que les campements créent des risques pour les femmes et les enfants qui pourraient être victimes de trafics d'êtres humains, cet enjeu n'est pas mis en avant et catégorisé comme un problème de sécurité et d'ordre public. Comme le suggère John W. Kingdon, l'exécutif parisien se sert de symboles qui conduisent à mettre en avant un trait caractéristique de l'enjeu au détriment d'autres. Dans le cas de Paris, la rhétorique sur la figure du « réfugié » conduit à la mise à l'agenda d'un problème d'accueil humanitaire qui met au deuxième plan les enjeux relatifs à la sécurité et à l'ordre public ainsi qu'à l'intégration. Le phénomène des campements représente un événement focalisant dans la mesure où il est interprété comme un problème particulièrement urgent et exceptionnel.

2.1.2.2. Berlin : problème d'accueil, de sécurité et d'ordre public

Comme dans le cas de Paris, les discours des acteur·rice·s politiques au début de la période d'enquête portent principalement sur le problème de l'accueil. Confronté aux files d'attente devant le LAGeSo, le gouvernement de Berlin pointe l'absence de prise en charge et les délais d'enregistrement des personnes nouvellement arrivées. Le mot d'ordre des autorités locales en 2015 et en 2016 est d'« éviter que les personnes se retrouvent à la rue » (« *Obdachlosigkeit vermeiden* »). Les responsables politiques mettent l'accent sur les besoins fondamentaux des personnes exilées, notamment la nourriture, l'accès aux soins de santé et l'hébergement, comme l'attestent les propos d'un ancien responsable du cabinet du maire :

« Une mission essentielle, c'était ... finalement vraiment l'hébergement et l'assistance pour les réfugiés immédiatement après leur arrivée, c'est-à-dire

⁶⁰⁴ 7P-2018, pos. 6.

notamment dans des hébergements d'urgence et l'acquisition d'hébergements, parce que c'était le plus grand problème à Berlin, que les hébergements n'étaient pas suffisamment nombreux »⁶⁰⁵.

Le gouvernement de Berlin considère que la situation devant le LAGeSo « n'est pas acceptable » et que l'accueil des personnes réfugiées représente une « grande et difficile mission »⁶⁰⁶. Les discours de l'opposition de gauche sont plus virulents. Elle met en avant le fait que les conditions d'accueil des personnes réfugiées sont inhumaines et indignes. Elle choisit des mots avec une portée symbolique, comme « désastre » et « catastrophe », pour décrire la situation devant les locaux de l'administration⁶⁰⁷. Les élus de l'opposition dénoncent fortement le fait que des personnes qui ont fui des zones de guerre se retrouvent dans des conditions inhumaines dans la capitale allemande, comme si la qualité de réfugié appuierait l'inacceptabilité de la situation. Comme nous l'avons expliqué dans la partie précédente, les représentants de la Ville de Paris tiennent un discours semblable. À Berlin, l'opposition insiste sur le caractère « dramatique » de la situation devant les locaux de l'administration, en décrivant les conditions de vie quotidienne, à l'exemple de la météo : « *Les réfugiés dorment à l'extérieur, dans le froid [...] En plus, quand les températures seront bientôt négatives, la vie humaine sera menacée* »⁶⁰⁸. Ces récits de l'opposition de gauche contribuent à la construction d'un enjeu d'urgence.

La lecture détaillée des extraits codés montre que le gouvernement de Berlin saisit l'enjeu de l'accueil essentiellement à travers le prisme du cadre légal. L'absence de prise en charge des personnes exilées pose problème dans le sens où cette situation est contraire au droit, et plus précisément contraire aux obligations légales des autorités locales, aux droits fondamentaux et aux droits sociaux. Confronté à l'augmentation du nombre de personnes exilées en 2015, le gouvernement de Berlin met en avant sa responsabilité légale d'assurer l'enregistrement et la prise en charge des personnes demandant la protection internationale. L'extrait suivant du *Versorgungs- und Integrationskonzept für Asylbegehrende und Flüchtlinge* adopté par le Sénat de Berlin en 2015, est révélateur :

« Le nombre de personnes réfugiées, qui cherchent la protection en Allemagne en raison de persécutions ou qui ont quitté leur pays d'origine en raison de conflits

⁶⁰⁵ 12B-2017, pos. 2 : « *Eine ganz wesentliche Aufgabe war die ... letztlich wirklich die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge direkt nach der Ankunft, das heißt insbesondere in Notunterkünften und die Akquise dieser Unterkünfte, denn das war das größte Problem in Berlin, dass die Unterkünfte nicht ... in ausreichender Anzahl vorhanden waren* ».

⁶⁰⁶ Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 10. Dezember 2015, *op. cit.*, p. 7477.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 7457.

⁶⁰⁸ *Ibid.*

armés, a augmenté considérablement ces dernières années. [...] Selon le paragraphe 45 AsylVfG fixant les quotas d'accueil, Berlin a l'obligation d'accueillir environ 5 % des personnes qui demandent l'asile en Allemagne pendant la durée de la procédure d'asile »⁶⁰⁹.

Le gouvernement fait référence à la politique d'asile nationale, qui impose une répartition des demandeur·euse·s d'asile entre les *Länder*. Elle fixe des quotas annuels pour chaque *Land*, calculés sur la base de leurs recettes fiscales et du nombre d'habitant·e·s. Le taux de Berlin s'élève à environ 5 % de tous les demandeur·euse·s d'asile enregistrés en Allemagne⁶¹⁰. Les autorités locales mettent en rapport l'augmentation des demandes d'asile et leurs obligations en matière d'accueil. Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction, la prise en charge des personnes nouvellement arrivées représente une mission obligatoire du *Land* de Berlin. Le résultat de l'analyse est semblable au cas de Paris : les responsabilités légales du gouvernement de Berlin impactent le processus de mise à l'agenda et notamment l'interprétation du problème.

En 2015 et en 2016, l'opposition politique de gauche insiste sur les droits fondamentaux des personnes nouvellement arrivées. Les élu·e·s de l'opposition font explicitement référence aux droits de l'homme, au cadre légal de la démocratie et au droit international (catégorie « droits fondamentaux »). Par exemple, le 10 décembre 2015, Ramona Pop (*Bündnis 90/ Die Grünen*) déclare : « *Aujourd'hui, jour des droits de l'homme, je pense qu'il est d'autant plus vrai que le LAGeSo déshonore Berlin et l'Allemagne* »⁶¹¹. En effet, cette date marque la commémoration de la signature de la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948. L'élue de l'opposition de gauche insiste sur la Déclaration universelle des droits de l'homme pour dénoncer les conditions d'accueil des personnes réfugiées devant l'administration berlinoise. Dans une motion déposée en novembre 2015, les député·e·s des Verts évoquent la « dignité humaine » pour revendiquer la prise en charge immédiate de toutes les personnes, même si elles ne sont pas encore enregistrées en tant que demandeur·euse·s d'asile et conformément à la loi établissant les prestations sociales pour ce public (*Asylbewerberleistungsgesetz*)⁶¹².

⁶⁰⁹ Senat von Berlin, *Versorgungs- und Integrationskonzept ...*, op. cit., p. 4 ; *Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)* porte aujourd'hui le nom d'*Asylgesetz (AsylG)*.

⁶¹⁰ *AsylG* § 45.

⁶¹¹ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 10. Dezember 2015*, op. cit., p. 7457.

⁶¹² 17/2546 Motion Bündnis 90/ Die Grünen, *Sofort alle Geflüchteten in Berlin versorgen – die Menschenwürde gilt auch vor der Erstregistrierung*, consulté en ligne le 23 mars 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2546.pdf>.

Dans la lignée de la démarche comparative, nous avons également réalisée une analyse de fréquence des mots qui sont utilisés par les représentant·e·s du *Land* de Berlin pour désigner les destinataires de l'action publique locale⁶¹³. Cette analyse quantitative porte sur toute la période d'enquête et prend en considération à la fois les discours de la grande coalition et de la coalition de gauche. Les résultats de l'analyse quantitative sont représentées ci-après (p. 145). Comme dans le cas de Paris, les femmes (221 fois), les enfants (73), les familles (85) et les personnes vulnérables (35) arrivent en haut de la liste des résultats. D'après notre analyse, la prise en considération de ces catégories est due aux responsabilités légales du gouvernement dans le sens où il est en charge de la mise en œuvre de la directive 2013/33/UE qui fixe des normes pour l'accueil des demandeur·euse·s. D'après l'analyse qualitative de contenu, cette directive est citée dans les plans d'action du *Land* de Berlin afin de définir les dispositifs à destination des personnes vulnérables. Contrairement au cas de Paris, la directive apparaît d'ailleurs dans des extraits codés relatifs aux problème d'accueil et d'intégration. Comme en témoigne cette déclaration d'un interviewé en charge de la coordination d'un réseau associatif dédié à la prise en charge des personnes exilées vulnérables, les associations s'appuient sur ce texte législatif européen afin d'insister sur les difficultés des personnes nouvellement arrivées à Berlin :

« Ce que nous pouvons toujours faire en tant que coordinateur [d'un réseau associatif], c'est de signaler qu'il y a la directive accueil, qu'il y a des personnes vulnérables, que leurs droits doivent être respectés, dans le cadre de l'hébergement, de la prise en charge, mais aussi en ce qui concerne l'alimentation etc. Donc ce sont plutôt des déclarations générales. Et puis, on peut regarder si telle ou telle discussion est conforme avec la directive accueil [...] Si elle ne respecte pas ce cadre, on peut signaler qu'on a des obligations légales de la part de l'Union européenne »⁶¹⁴.

L'interviewé décrit des discussions sur les enjeux et les politiques d'accueil et d'intégration avec les autorités locales. Il évoque alors la directive dans le but de dénoncer les conditions d'hébergement, les dispositifs d'alimentation et la prise en charge des personnes

⁶¹³ Analyse quantitative réalisée dans le logiciel MaxQDA sur la base de transcriptions d'entretiens, de documents sur les dispositifs d'accueil et d'intégration publiés par le *Land* de Berlin et de documents publiés par les partis politiques *SPD* et *Bündnis 90/ Die Grünen*. La liste des mots recherchés a été établie de manière inductive à partir de l'analyse de contenu qualitative.

⁶¹⁴ 17B-2018, post. 36-37 : *« Also was wir immer machen können als Koordination ist darauf hinzuweisen, dass es eine Aufnahmerichtlinie gibt, dass es Menschen mit besonderen Bedürfnissen gibt, dass die ein Recht darauf haben, dass diese Bedürfnisse ... befriedigt werden, sowohl bei der Unterbringung, als auch bei der Versorgung, als auch bei der Ernährung etc. pp. Das sind also eher so ganz allgemeine Äußerungen. Und dann kann man schauen diese oder jene Diskussion, geht die jetzt mit der Aufnahmerichtlinie konform [...] Wenn sie dann diesen Rahmen verlässt, dann kann man darauf hinweisen, dass man immer noch eine rechtliche Vorgabe hat von der Europäischen Union ».*

réfugiées en situation de vulnérabilité. Lorsqu’il considère que ce cadre légal n’est pas pris en considération, ce responsable associatif rappelle aux autorités locales leurs obligations en faisant référence à la directive de l’UE. Ce récit décrit donc un usage cognitif d’un texte législatif européen dans l’objectif d’influencer la politique du gouvernement de Berlin⁶¹⁵. Il faut souligner ici que le *Land* de Berlin est légalement responsable de la prise en charge des demandeur·euse·s d’asile et qu’à ce titre, il doit respecter la directive de l’UE. La stratégie de l’association et la prise en compte des publics réputés vulnérables par le *Land* de Berlin dépend donc du cadre institutionnel.



Figure n°5 : Représentation des publics privilégiés à Berlin⁶¹⁶

Contrairement au cas de Paris, les discours des acteur·rice·s politiques de Berlin relatifs aux conditions de vie des personnes réfugiées pointent aussi des enjeux relatifs à la sécurité et à l’ordre public dès l’année 2015. La majorité et l’opposition évoquent des enjeux de sécurité et n’hésitent pas à dénoncer une situation d’insécurité pour les personnes nouvellement arrivées dans la capitale allemande. En ce sens, le gouvernement de Berlin inscrit l’enjeu de sécurité dans le *Masterplan* adopté en 2016 :

⁶¹⁵ S. Jacquot et C. Woll (dir.), *Les usages de l’Europe - Acteurs et transformations européennes*, op. cit.

⁶¹⁶ Réalisé par l’auteure dans le logiciel MaxQDA.

« Nous prenons au sérieux le besoin de protection de toutes les personnes – de la population locale et des personnes réfugiées. L'ordre public et la sécurité représentent un bien essentiel, que nous assurons fermement. La protection de l'intégrité physique, de la propriété et de la liberté de toutes les personnes habitant ici, ainsi que le respect du cadre légal en vigueur et de l'ordre démocratique-libéral imposent des exigences importantes aux services de sécurité. Compte tenu de l'augmentation rapide et récente des chiffres de l'immigration, il y a de nouveaux enjeux d'action publique »⁶¹⁷.

Les autorités locales font ici référence à des menaces physiques ainsi qu'à la protection des biens et de la liberté des exilé·e·s et de la population locale. Ce récit fait écho à des événements qui ont eu lieu à Berlin et qui marquent le contexte politique local au début de la période d'enquête. En septembre 2015, un enfant qui attend avec sa famille devant l'administration berlinoise dans les files d'attente disparaît, puis on apprend qu'il est victime d'abus et de meurtre⁶¹⁸. Cet événement choque le secteur associatif comme en témoigne cette déclaration émise de l'un de nos interlocuteurs :

« Dans ce chaos, il a pu arriver que le petit Mohamed ait été enlevé et tué, le comble du malheur. Je trouve que c'est un scandale que le sénateur des affaires sociales qui en porte la responsabilité politique soit toujours en fonction »⁶¹⁹.

Nous avons inscrit cette déclaration dans la sous-catégorie « sécurité et ordre public » dans la mesure où elle porte sur le problème de la mise en danger des personnes nouvellement arrivées à Berlin, en l'occurrence sur les dangers encourus par les enfants qui ne sont pas immédiatement mis à l'abri et qui attendent dans l'espace public avec leurs familles. Ce responsable associatif craint par ailleurs des conflits et des violences dans les hébergements collectifs accueillant un très grand nombre de personnes, qui sont ouverts face à l'augmentation considérable du nombre de demandeur·euse·s d'asile :

« La situation dans certains centres est telle que, à chaque fois que j'y ai été, je ne voulais plus qu'en sortir au bout d'une heure. Je fais sans cesse ou nous faisons sans cesse de l'accompagnement pour des groupes de réfugiés dans le centre international de congrès de Berlin. Malgré l'effort de l'ordre de Malte

⁶¹⁷ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 9.

⁶¹⁸ Die Zeit, « Mohamed wurde mehrfach sexuell misshandelt », 30 octobre 2015, consulté en ligne le 17 octobre 2022 : https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-10/mohamed-elias-berlin-lageso-festnahme?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

⁶¹⁹ 3B-2016, pos. 75. : « In dem Chaos konnte es ja dann auch dazu kommen, dass der kleine Mohammed entführt und ermordet wurde, noch zu allem Überfluss. Ich finde es einen mittleren Skandal, dass der politisch dafür verantwortliche Sozialsenator immer noch im Amt ist ».

[gestionnaire], *c'est terrible. C'est quasiment un miracle qu'il n'y a pas encore eu des bagarres de masse ou que personne n'ait perdu la raison* »⁶²⁰.

Ces craintes relatives à la sécurité des résident·e·s des hébergements collectifs sont formulées par d'autres représentant·e·s de la société civile berlinoise. Par exemple, selon une responsable de la Caritas, il serait difficile pour les gestionnaires de prévenir des phénomènes de violence et de réaliser un travail de prévention dans les grands dispositifs d'hébergement⁶²¹. Par ailleurs, l'enjeu de sécurité et d'insécurité des personnes nouvellement arrivées se rapporte à des activités de l'extrême droite. Entre 2014 et 2015, les manifestations de l'extrême droite, devenues « *quasi quotidiennes* », augmentent sensiblement à Berlin, tout comme les délits commis à l'encontre des hébergements pour personnes réfugiées, qui connaissent un pic à l'automne 2015, et ceci également à l'échelle nationale. Du point de vue du gouvernement de Berlin, ces événements mettent en péril la sécurité des personnes nouvellement arrivées et des habitant·e·s qui les soutiennent au quotidien⁶²². Nous revenons sur ce point dans le chapitre 4 de la thèse.

D'après notre analyse, les cas de Berlin et de Paris convergent dans la mesure où les responsables politiques locaux pointent l'urgence humanitaire et les problèmes en matière d'accès aux besoins fondamentaux. En revanche, les logiques d'interprétation sont différentes car le gouvernement de Berlin accorde dès le début une attention importante aux enjeux relatifs à la sécurité et à l'ordre public. Enfin, notre analyse met en évidence que les responsabilités légales des gouvernements locaux impactent les interprétations des acteur·rice·s. L'exécutif parisien met l'accent sur les publics dits vulnérables en raison de ses compétences relatives aux femmes et aux enfants. Dans la partie suivante, nous démontrons que les processus de mise à l'agenda convergent également à Berlin et à Paris parce que les gouvernements locaux se servent du contexte politique national et européen afin de limiter les critiques à leur égard.

⁶²⁰ 3B-2016, pos. 63 : « *Manche Einrichtungen sind auch so, dass ich jedes Mal, wenn ich drin gewesen bin nach einer Stunde nur noch raus will. Ich mache immer wieder oder wir machen immer wieder Beratungen für Flüchtlingsgruppen in dem internationalen Kongresszentrum. Trotz des Bemühens der Malteser, furchtbar. Dass es da noch nicht zu Massenschlägereien gekommen ist, oder dass da niemand völlig durchgedreht ist, das grenzt fast an ein Wunder* ».

⁶²¹ 11B-2017, pos. 15-17.

⁶²² Senatsverwaltung für Inneres und Sport, *Rechtsextremistische Aktivitäten gegen Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte in Berlin*, novembre 2015, p. 19 et 29, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : <https://www.berlin.de/sen/inneres/verfassungsschutz/publikationen/lage-und-wahlanalysen/lageanalyse-aktivitaeten-gegen-fluechtlinge.pdf>.

2.1.3. Les usages cognitifs du contexte politique national et européen par les gouvernements locaux

Dans les deux capitales, les acteur·rice·s politiques au pouvoir s'appuient sur le contexte de la « crise des réfugiés » afin de présenter les problèmes en matière d'accueil comme étant exceptionnels et comme étant le résultat de flux migratoires indépendants de leurs décisions. Alors que les gouvernements locaux n'ont pas les mêmes compétences, ils ont tous les deux recours aux stratégies de *blame avoidance* afin de désigner les autorités nationales comme étant responsables des problèmes d'accueil⁶²³. En ayant recours au concept d'usage cognitif, nous mettons ici en évidence le fait que l'interprétation des événements focalisants par les responsables locaux dépend du contexte politique national et européen. Cette sous-partie privilégie donc la perspective par le bas (*bottom-up*) et prend en considération les interdépendances entre les multiples niveaux d'action publique.

2.1.3.1. Retentissement de la « crise des réfugiés » à Paris

Au début de l'année 2014, un campement de personnes de nationalité syrienne se forme dans le square Édouard Vaillant à Saint-Ouen, commune limitrophe de la capitale française⁶²⁴. Le groupe Europe Écologie les Verts dépose un vœu au Conseil de Paris en mai de la même année demandant une aide financière pour les associations qui viennent en aide à ces personnes ainsi que l'organisation d'une « *table ronde invitant les différents intervenants et parties concernés pour envisager ensemble un dispositif d'accueil et d'accompagnement plus pérenne* »⁶²⁵. Ce vœu obtient un avis favorable de la part de l'exécutif, alors même que l'octroi d'un soutien financier est refusé en raison de l'absence d'une demande de subvention formelle⁶²⁶. Seul·e·s deux élu·e·s s'expriment lors de ce débat, et l'apparition de ce campement ne conduit pas la majorité parisienne à inscrire le public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s parmi ses priorités sur l'agenda politique à ce moment-là. D'après notre enquête, les campements apparaissent pourtant dans la capitale française au cours de l'année 2014. Le maire du 18^{ème} arrondissement interpelle la mairie centrale dès le mois de

⁶²³ K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art cit.

⁶²⁴ Karim Ben Said, « Réfugiés syriens de Saint-Ouen: le long chemin vers la France », *L'express*, 24 avril 2014, consulté en ligne le 16 juillet 2021 : https://www.lexpress.fr/actualite/monde/proche-moyen-orient/refugies-syriens-de-saint-ouen-le-long-chemin-vers-la-france_1510799.html.

⁶²⁵ Conseil municipal, *Séance des lundi 19 et mardi 20 mai 2014*, p. 283, consulté en ligne le 28 novembre 2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74440>.

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 284.

juin⁶²⁷. Les travailleurs sociaux d'Emmaüs Solidarité les voient apparaître à la fin de l'année 2014⁶²⁸.

Pendant toute la période d'enquête, Anne Hidalgo et Dominique Versini retiennent l'année 2015 pour désigner l'apparition des campements dans l'espace public parisien et l'inscription de l'enjeu de l'accueil sur l'agenda politique. Par exemple, en 2019, Dominique Versini déclare : « *Depuis 2015 face aux flux continus de réfugié.e.s qui arrivent en nombre à Paris, Anne Hidalgo et les Parisien.ne.s ont fortement affirmé l'identité de Paris Ville refuge* »⁶²⁹. D'après notre analyse, l'année 2015 est évoquée parce qu'elle renvoie au contexte européen de la « crise des réfugiés ». Dans les sources primaires, on recense de nombreuses tournures de phrases qui renvoient de manière explicite à cette situation européenne : « *situation migratoire sans précédent* », « *crise migratoire sans précédent* », « *l'un des plus grands déplacements de population* » et « *flux migratoire sans précédent* ». La déclaration d'un collaborateur de cabinet au sujet du centre humanitaire à Ivry-sur-Seine illustre ces discours :

[...] *avant que la crise des réfugiés arrive, nous on venait de sortir un grand plan sur la lutte contre les sans-abris à Paris ... [se corrige] la lutte contre le sans-abrisme et non contre les sans-abris [sourit] et on était beaucoup sur cette réflexion de ... d'humaniser, de monter la qualité des centres d'accueil [...] Donc il y a une classe. Il y a un lieu d'accueil enfant-parent. Il y a des aires de jeux. Il y a ... il y a vraiment une dimension qualitative très forte. Et c'était aussi l'idée de se dire c'est pas parce qu'on gère la crise et l'urgence que ... on peut pas non plus passer un peu d'énergie, un peu de temps pour faire quelque chose de ... de vraiment qualitatif* »⁶³⁰.

Les membres de la majorité ont recours au terme de « crise » et insistent ainsi sur l'augmentation des demandes d'asile au sein de l'Union européenne et sur le caractère exceptionnel de la situation. La mairie de Paris communique de manière systématique sur le nombre de campements et de personnes exilées recensés dans la capitale. Par exemple, en septembre 2015, elle annonce la prise en charge de « 2200 » personnes⁶³¹. En décembre, ce

⁶²⁷ 2015 V 35 Vœu relatif à la situation de la Place de la Chapelle du groupe SOCA, consulté en ligne le 02 décembre 2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=122727&ite_ms_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=place%20de%20la%20Chapelle&query=place%20de%20la%20Chapelle&fq=seance_string%3AFEVRIER%202015.

⁶²⁸ 2P-2017, pos. 1-11.

⁶²⁹ Ville de Paris, « Avant-propos de Dominique Versini », *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil et l'intégration des réfugié.e.s. Bilan et perspectives 2015-2019*, op. cit.

⁶³⁰ 4P-2017, pos. 28.

⁶³¹ Ville de Paris, *Le Conseil de Paris s'engage en faveur de l'accueil des réfugiés*, 29 septembre 2015, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/7bf0916fa1086c9f29dde876e05172d5.pdf>.

nombre s'élève à « plus de 4000 »⁶³², puis en mai 2016 à « plus de 8000 »⁶³³. En février 2018, la mairie affirme que « 40 000 » personnes ont fait l'objet d'une mise à l'abri depuis deux ans⁶³⁴, tandis qu'elle pointe la présence d'entre « 700 et 1200 réfugiés » dans des campements en juin 2019⁶³⁵. Enfin, en 2020, la ville informe sur la mise à l'abri de 732 personnes vivant dans des campements à la porte d'Aubervilliers⁶³⁶. Ces données chiffrées suggèrent que le nombre de personnes arrivant dans la capitale est inédit. Les comparaisons avec des phénomènes antérieures confirment le caractère exceptionnel de la situation de 2015 :

« 27P : [...] c'est une question qui a beaucoup monté en puissance sur les trois ou quatre dernières années, mais elle est pas récente. Enfin moi j'ai des souvenirs de l'année 2010 où on avait ... la crise tunisienne ... des crises subsahariennes déjà avec des regroupements de populations en rue. [...] Encore une fois, c'est pas ... on est pas sur un sujet récent. On est sur une volumétrie récente, mais on n'est pas sur un sujet récent »⁶³⁷.

« LB : [...] il y a eu déjà une présence de personnes originaires de l'Afghanistan dans le 19^{ème} ou dans le

21P : [corrige LB] Dans le dixième. Dans le dixième. Il y a quelques années.

LB : [...] Est-ce que vous avez une idée pourquoi il y a pas eu un tel projet quelques années auparavant ? [fait référence au projet du centre humanitaire]

21P : Alors d'abord parce que la situation n'était pas la même. Il y a eu ... notamment c'était autour du square Villemin ... parce que à proximité de la gare du Nord ... mais la situation n'était pas la même en termes d'arrivées quotidiennes de personnes fuyant la guerre, la misère et traversant la moitié ... la moitié du monde. La situation avait été extrêmement critique dans le 10^{ème} arrondissement et donc, du coup, l'État avait dû organiser l'accueil et l'hébergement et l'accompagnement de ces personnes majoritairement originaires de l'Afghanistan, quasi exclusivement d'ailleurs, mais on a eu après tous les bouleversements. Alors d'abord il y a eu une autre étape qui a été un peu

⁶³² Ville de Paris, *Réfugiés : Paris finance l'ouverture d'un centre d'hébergement pour femmes*, 15 décembre 2015, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/a94900c8cc96006987ac3b7da5a7271e.pdf>.

⁶³³ Ville de Paris, *Migrants : N'attendons pas qu'un campement se crée pour agir*, appelle Anne Hidalgo, 2 mai 2016, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/f8ab629e5b5f06e82a16476b13919e21.pdf>.

⁶³⁴ Ville de Paris, « Blocs de pierre à La Chapelle : Paris conteste l'idée d'un dispositif « anti-migrants » », *Communiqué de presse*, 15 février 2017, consulté en ligne le 28 août 2018 : <https://presse.paris.fr/wp-content/uploads/2017/02/Blocs-de-pierre-%C3%A0-La-Chapelle-Paris-conteste-l%E2%80%99id%C3%A9-d%E2%80%99un-dispositif-%C2%AB-anti-migrants-%C2%BB-.pdf>.

⁶³⁵ Ville de Paris, Maire de Saint-Denis, Armée du Salut, « Réfugiés : Un nouveau lieu d'accueil porte de la Chapelle », *Communiqué de presse*, 3 juin 2019, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/c05f5ff1bef437a5d4c77e2ab537d73a.pdf>.

⁶³⁶ Ville de Paris, « Coronavirus : point de situation n°6 », *Communiqué de presse*, 24 mars 2020, consulté en ligne le 9 juillet 2021 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/25/5a5ded659a12ccf292ef6576a73e9c40.pdf>

⁶³⁷ 27P-2020, pos. 16.

oubliée par l'histoire, qui est l'étape des révolutions arabes qui ... du coup ont vu arriver un certain nombre de populations venant de l'autre côté de la Méditerranée et puis évidemment avec ... la guerre en Syrie, les répercussions en Irak, etc. l'arrivée on le voit ne serait-ce qu'en allumant sa radio, sa télévision, tous les jours de personnes qui traversent la Méditerranée. Donc on est passé d'un phénomène lié à une situation géopolitique à un phénomène qui, de fait, concerne la moitié de la planète »⁶³⁸.

Les deux enquêtées se rappellent la présence de personnes exilées originaires du Maghreb et de l'Afghanistan dans l'espace public parisien dans les années précédentes, et insistent sur l'ampleur du phénomène de 2015. L'adjointe fait notamment référence aux campements dans le parc Villemin dans le 10^{ème} arrondissement. D'après la presse, en effet, les personnes présentes dans l'espace public ont été moins nombreuses dans le passé⁶³⁹. Avec la multiplication de conflits comme en Syrie et en Irak, les flux migratoires seraient particulièrement importants aujourd'hui. Le récit des enquêtées portent donc sur la singularité du phénomène actuel. En France, la présence de campements dans l'espace public ne peut pourtant pas être décrite comme un phénomène nouveau dans la mesure où le dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeur·euse·s d'asile connaît un sous-dimensionnement chronique⁶⁴⁰. Ce public est contraint de dormir à la rue dans de nombreuses régions, l'exemple le plus médiatisé étant celui de la « jungle de Calais ». Par ailleurs, la région parisienne compte beaucoup de « bidonvilles » où vivent des personnes originaires de l'Europe de l'Est dans des conditions d'insalubrité extrêmes. Ces considérations mettent en lumière que la comparaison avec les phénomènes antérieurs de la part des représentantes de la ville sert à mettre en avant le caractère inédit de la situation. L'approche de John W. Kingdon paraît pertinente dans le sens où elle attire notre attention sur les données chiffrées et la comparaison des enjeux dans le temps et dans l'espace⁶⁴¹.

Comme expliqué précédemment, le phénomène des campements est décrit comme une « crise » et mis en rapport avec les événements à l'échelle européenne. Pourtant, comparé à d'autres États membres de l'Union européenne, la France n'est pas beaucoup touchée par la

⁶³⁸ 21P-2018, pos. 16-17.

⁶³⁹ Sarah Leduc, « Aux portes de Paris, une urgence humanitaire pour les réfugiés tunisiens », *France 24*, 25 avril 2011, consulté en ligne le 14 mai 2020 : <https://www.france24.com/fr/20110425-urgence-humanitaire-portes-paris-immigration-tunisie-paris-chomage-revolution-clandestin>, Maryline Baumard, « À Paris, au bord du canal Saint-Martin, le « Petit Kaboul » se remplit », *Le Monde*, 21 juillet 2017, consulté en ligne le 04 mars 2021 : https://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2017/07/21/a-paris-au-bord-du-canal-saint-martin-le-petit-kaboul-se-remplir_5163345_1654200.html.

⁶⁴⁰ A. Aulanier et A. Bartel, « Les demandeurs d'asile et les réfugiés en France et en Allemagne depuis 2015 », art cit, p. 28.

⁶⁴¹ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit.

hausse des demandes d'asile et ladite « *crise des réfugiés* » dans l'UE. En 2015, le pays recense 59 335 nouvelles demandes d'asile⁶⁴², alors que l'Allemagne enregistre 476 649⁶⁴³. En 2014, 45 454 primo-demandeur·euse·s sont recensé·e·s en France⁶⁴⁴, contre 202 834 Outre-Rhin. Entre 2014 et 2015, les chiffres ont plus que doublé en Allemagne, alors que la France a enregistré seulement une légère augmentation. En 2015, la majorité des personnes nouvellement arrivées au sein de l'UE sont originaires de Syrie⁶⁴⁵. Suivent les ressortissants de nationalité afghane puis, en troisième place, les personnes de nationalité irakienne. Ces statistiques montrent que les conflits armés qui ont lieu dans ces trois pays représentent les principales causes de la hausse du nombre des demandeur·euse·s d'asile en Europe. Cependant, parmi les personnes qui sont recensées au début de la période d'enquête dans les campements à Paris, la plupart est originaire de l'Afghanistan et de la Corne de l'Afrique, comme l'indiquent nos interlocuteurs de la préfecture de région d'Ile-de-France :

« [...] on a 40 % à peu près de ressortissants afghans, enfin entre 30 et 40 % selon les périodes, 30 % à peu près de ressortissants soudanais et, ensuite, on a majoritairement des pays, enfin les autres ... groupes de nationalités sont principalement des ressortissants des autres pays de la Corne de l'Afrique, Éthiopie, Érythrée, Somalie. Voilà c'est l'essentiel du public ... présent sur les campements parisiens depuis juin 2015, des demandeurs d'asile »⁶⁴⁶.

« [...] le 2 juin, c'était la première [opération]. L'apparition d'un campement boulevard de la Chapelle, qui a commencé en janvier, février et au mois de mai ... On a commencé au mois d'avril, au mois de mai à faire des diagnostics et on était arrivé ... il y avait 450 personnes. Il n'y a pas véritablement de taille critique. D'abord ces 450 personnes d'origine ... en majorité c'était des Soudanais et des Afghans, qui venaient, qui occupaient l'espace public donc sous le métro aérien sur une bande située bah pas loin du ... du métro de La Chapelle, Gare du Nord »⁶⁴⁷.

Ces déclarations se confirment au regard des statistiques de l'asile en France. En 2015, le plus grand nombre de primo-demandeur·euse·s est de nationalité soudanaise (5091), syrienne (3403) et kosovare (3139). 2 145 demandeur·euse·s d'asile sont d'origine irakienne et 2 122 d'origine afghane. Comparé à l'année 2014, la part des primo-arrivant·e·s originaires

⁶⁴² Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, op. cit., p. 100.

⁶⁴³ Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2015*, op. cit.

⁶⁴⁴ Ofpra, *Rapport d'activité 2014*, op. cit., p. 84.

⁶⁴⁵ Eurostat, *Statistics Explained, Asylum quarterly report*, 13 juin 2016, p. 3, consulté en ligne le 20 décembre 2020 : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+quarterly+report+-+Q4+2015.pdf/7c7307b1-a816-439b-a7d9-2d15e6e22e82>.

⁶⁴⁶ 15P-2018, pos. 8.

⁶⁴⁷ 16P-2018, pos. 19.

du Soudan a augmenté de 183,9%, alors que la part des Syrien·ne·s a connu un accroissement de 64,2 %⁶⁴⁸. La mise à l'agenda et la définition du problème public sont donc influencées par le contexte politique européen qui met à l'ordre du jour les répercussions de la crise syrienne désignée par l'expression « *crise migratoire* ». En mettant l'accent sur le contexte européen et les statistiques, la constitution des campements est présentée comme un problème qui résulte de flux migratoires internationaux. Cet usage cognitif du contexte permet d'indiquer de manière implicite que le gouvernement local n'est pas responsable de la présence des personnes exilées dans l'espace public parisien⁶⁴⁹.

D'après Thomas A. Birkland, les événements focalisants conduisent à la désignation de celles et ceux qui sont responsables de leur apparition⁶⁵⁰. L'exécutif parisien et les élu·e·s de la majorité désignent le gouvernement français comme responsable et ont ainsi recours à une stratégie de *blame avoidance*⁶⁵¹. Les critiques de l'exécutif sont plus ou moins directes et virulentes. Au début de l'enquête de terrain, il privilégie des discours mesurés, tandis qu'à la fin, il met plus clairement en cause la responsabilité de l'État. L'exécutif se sert de la compétence légale de l'État français en matière d'accueil des demandeur·euse·s d'asile pour mettre en évidence sa responsabilité dans l'apparition des campements. Il s'agit d'un usage discursif et cognitif du cadre légal dans la mesure où les responsables politiques mettent l'accent sur les compétences de l'État⁶⁵². On pourrait pourtant affirmer que la Ville de Paris est responsable de la gestion des campements en raison de ses compétences en matière de salubrité sur la voie publique. D'après notre analyse, la répartition des compétences entre le niveau local et national impacte les processus d'action publique dans la mesure où les responsables politiques locaux s'en servent pour interpréter les enjeux inscrits à l'agenda.

2.1.3.2. Répercussions de la politique nationale au niveau du *Land* de Berlin

Contrairement à la France, l'Allemagne connaît donc une hausse considérable et rapide des demandes d'asile au cours de l'année 2015. L'évolution est telle que l'accueil des personnes réfugiées domine l'agenda politique de tous les *Länder*, de toutes les municipalités et du gouvernement national. On observe également une mobilisation massive de la population dans tout le pays. Le secteur public et la société civile sont largement mobilisés

⁶⁴⁸ Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, op. cit., p. 107.

⁶⁴⁹ S. Jacquot et C. Woll (dir.), *Les usages de l'Europe - Acteurs et transformations européennes*, op. cit., p. 18-19.

⁶⁵⁰ T.A. Birkland, *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, op. cit., p. 2.

⁶⁵¹ K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art cit.

⁶⁵² S. Jacquot et C. Woll (dir.), *Les usages de l'Europe - Acteurs et transformations européennes*, op. cit.

pour gérer le premier accueil de ces personnes exilées, notamment à l'été 2015. Dans ce contexte, le gouvernement de Berlin insiste sur l'augmentation du nombre des demandeur·euse·s d'asile. Comme son homologue parisien, il se sert de données chiffrées et compare la situation actuelle avec des périodes antérieures :

« Le nombre de personnes qui cherchent refuge en Allemagne va continuer à augmenter au cours de l'année 2015. Tandis qu'environ 12 200 personnes ont été accueillies à Berlin dans le cadre de la procédure de demande d'asile en 2014, on s'attend actuellement à environ 20 000 nouvelles demandes d'asile pour l'année 2015 »⁶⁵³.

« Le nombre de réfugiés qui cherchent une protection et l'asile en Allemagne et aussi à Berlin a fortement augmenté durant les derniers mois. Ainsi, Berlin a accueilli au mois de juillet de cette année 4 106 personnes. 15 598 demandeur·euse·s d'asile ont été redirigés vers Berlin dans le cadre de l'application du Königssteiner Schlüssel⁶⁵⁴. Ce sont déjà 3 400 de plus que durant toute l'année dernière »⁶⁵⁵.

Le *Versorgungs- und Integrationskonzept für Asylbegehrende und Flüchtlinge* adopté en 2015 fait état du nombre de demandeur·euse·s d'asile enregistré par les institutions nationales et du nombre de personnes prises en charge par le *Land* de Berlin entre 2010 et 2015⁶⁵⁶. Ces chiffres témoignent de l'augmentation constante des demandes d'asile et contribuent à la représentation d'un enjeu public exceptionnel. Elles mettent en évidence que les problèmes de l'accueil sont inédits dans le sens où la capitale n'a jamais connu d'arrivée aussi massive dans le passé. Alors que l'augmentation des demandes d'asile concerne tout le pays, les enquêté·e·s insistent sur la singularité des difficultés auxquelles Berlin est confrontée. La capitale allemande attirerait plus de personnes migrantes que d'autres villes :

« Mais au cours de l'année 2015, nous devons en tant que Land de Berlin vraiment gérer la gestion et dans un premier temps le pré-enregistrement de ... comme on l'a dit d'environ 79 000 [personnes]. Et je pense que cela constitue aussi une situation singulière pour Berlin, parce que ... disons ... eh bien parce que c'est plus attirant pour l'un ou pour l'autre que Magdeburg ou ... peut-être

⁶⁵³ Senatskanzlei, « Zusätzliche Maßnahmen zur Unterstützung der Integration geflüchteter Menschen in Ausbildung und Arbeit im Jahr 2015 », *Communiqué de presse*, 21 avril 2015, consulté en ligne 9 mai 2016 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.298094.php>. Traduit par l'auteur.

⁶⁵⁴ Système de répartition des demandeur·euse·s d'asile au sein de l'Allemagne.

⁶⁵⁵ Senatskanzlei, « Unterkunft, Schule, Arbeit und Gesundheit: Senat beschließt umfangreiches Konzept für Flüchtlinge », *Communiqué de presse*, 11 août 2015, consulté en ligne le 9 mai 2016 <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.350558.php>. Traduit par l'auteur.

⁶⁵⁶ Senat von Berlin, *Versorgungs- und Integrationskonzept ...*, *op. cit.*, p. 4.

parfois aussi qu'Hambourg. Aucune idée. Je prends simplement deux villes quelconques »⁶⁵⁷.

Ce récit suggère que le *Land* de Berlin n'arrive pas à assurer l'accueil des personnes réfugiées et rencontre plus de difficultés que d'autres villes parce que beaucoup d'exilé·e·s s'y rendraient délibérément. Comme dans le cas de Paris, les acteur·rice·s font un usage cognitif du contexte et signalent ainsi de manière implicite que les problèmes de l'accueil ne sont pas le fait de manquements des autorités locales⁶⁵⁸. Le gouvernement de Berlin évoque d'ailleurs le statut de ville-État parmi l'une des causes du manque de places d'hébergement. Les villes-États (Berlin, Brême, Hambourg) disposeraient d'un territoire plus petit et par conséquent de moins de dispositifs d'accueil que les autres *Länder*⁶⁵⁹. La capitale est donc comparée à d'autres villes allemandes, à l'exemple de Munich, qui sont confrontées, elles aussi, à une arrivée importante de personnes exilées, mais qui n'ont pas les mêmes difficultés. Ce discours suggère que l'absence de mise à l'abri des personnes exilées serait indépendante des décisions du gouvernement de Berlin.

Comme dans le cas de Paris, les responsables politiques adoptent une stratégie de *blame avoidance* en pointant les prévisions erronées des institutions nationales :

*« Durant les dernières années, mais notamment depuis 2014, l'évolution réelle [du nombre de demandes d'asile] était en partie au-dessus des prévisions de l'office fédéral de la migration et des réfugiés servant à la planification des dispositifs d'hébergement »*⁶⁶⁰.

Le gouvernement de Berlin n'aurait pas prévu assez de places d'hébergement parce que l'institution nationale en charge de la procédure de demande d'asile (*BAMF*) n'aurait pas anticipé cette hausse du nombre de personnes réfugiées en Allemagne. Les autorités locales auraient été prises par surprise en raison des mauvaises prévisions du *BAMF*. Ce récit sur l'imprévisibilité fait écho à la notion d'événement focalisant. Les files d'attente devant le LAGeSo sont présentées comme un événement exceptionnel et urgent dans le sens où elles n'avaient pas été anticipées. Les responsables politiques berlinois se servent de la répartition des compétences entre les *Länder* et les institutions nationales pour désigner ces dernières

⁶⁵⁷ 10.1B-2017, pos. 104 : « *Wir hatten aber als Land Berlin im Laufe des Jahres 2015 tatsächlich mit dem Umgang und erstmal der Ersterfassung auch von ... wie gesagt gut 79 000 umzugehen. Und ich glaube auch das macht nochmal eine besondere Situation für Berlin aus, weil ... so gern ... also, weil es reizvoller ist für den einen oder anderen als jetzt Magdeburg ist oder als es ... vielleicht manchmal auch Hamburg ist. Keine Ahnung. Also ich nehme einfach mal irgendwelche zwei Städte* ».

⁶⁵⁸ S. Jacquot et C. Woll (dir.), *Les usages de l'Europe - Acteurs et transformations européennes*, op. cit.

⁶⁵⁹ 12B-2017, pos. 10.

⁶⁶⁰ Senat von Berlin, *Versorgungs- und Integrationskonzept ...*, op. cit., p. 4, traduit par l'auteur.

comme responsables des problèmes en matière d'accueil. Ce raisonnement est critiqué par l'opposition de gauche :

« Vous devez arrêter à raconter cette légende de l'engorgement. Personne n'a prétendu qu'il s'agissait d'une mission facile. Nous avons tous conscience de ce grand défi qu'est l'accueil des réfugiés. Mais il était avéré depuis le début de l'année que les chiffres augmentaient »⁶⁶¹.

D'après Ramona Pop (*Bündnis 90/ Die Grünen*) l'augmentation du nombre de demandeur·euse·s d'asile est connu depuis plusieurs mois. En effet, comme le montre le graphique ci-après, les chiffres sont en progression depuis au moins 2010. Il y a un pic important en 2015, mais Berlin était déjà confrontée à une augmentation des demandeur·euse·s d'asile durant les années précédentes, tout comme les autres *Länder* et municipalités d'Outre-Rhin.

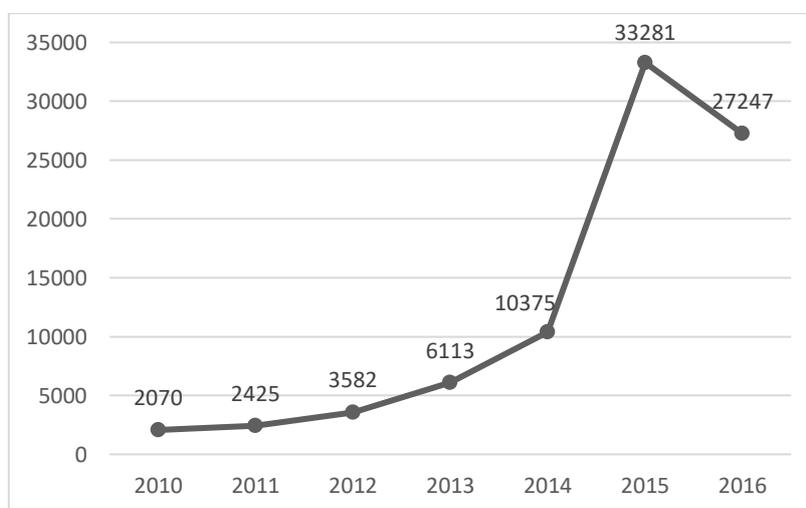


Figure n°6 : Premières demandes d'asile enregistrées dans le Land de Berlin⁶⁶²

Lors du même débat au Parlement de Berlin en décembre 2015, Udo Wolf (*Die Linke*) attaque le gouvernement de Berlin parce qu'il insisterait trop sur la surcharge de l'administration. Le sénateur, responsable du LAGeSo, n'aurait pas agi et traité les problèmes à temps :

« Vous n'omettez jamais de mettre en scène la surcharge [...] Le LAGeSo et le chaos organisationnel ont atteint une célébrité mondiale. [...] La direction de la maison, le Sénateur, a dormi pendant deux ans »⁶⁶³.

⁶⁶¹ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 10. Dezember 2015, op. cit.*, p. 7457.

⁶⁶² Graphique réalisé par l'auteure selon les statistiques du BAMF, *Bundesamt in Zahlen*, 2010-2016.

⁶⁶³ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 10. Dezember 2015, op. cit.*, p. 7470, traduit par l'auteure.

Du point de vue de l'opposition, les difficultés de l'administration au cours de l'année 2015 font donc suite à des dysfonctionnements qui sont connus depuis plusieurs années. Lors de l'entretien, un représentant du parti d'opposition *Piratenpartei* explique que le LAGeSo a déjà dû interrompre ses activités en automne 2014, et qu'une révision interne a été menée la même année en raison de soupçons de corruption⁶⁶⁴. Face à ces critiques de l'opposition, on comprend donc que le gouvernement de Berlin se sert d'une stratégie de *blame avoidance* visant à imputer la responsabilité du problème aux institutions nationales⁶⁶⁵ et de limiter le blâme⁶⁶⁶. La stratégie du Sénat de Berlin, qui cible la responsabilité de l'État fédéral, paraît similaire à celle de la mairie de Paris, alors que les gouvernements locaux des deux capitales n'ont pas les mêmes responsabilités. Tandis que celui de Paris n'a pas de responsabilité légale en matière d'accueil des personnes réfugiées, contrairement à son homologue de Berlin, les deux insistent sur l'augmentation des chiffres de l'asile et sur la responsabilité des institutions nationales dans le but de limiter les critiques à leur égard. D'après notre analyse, le cadre institutionnel impacte donc les interprétations des enjeux publics de la part des responsables locaux. La suite du chapitre permet de mettre en évidence dans quelle mesure les programmes politiques des gouvernements déterminent les processus de mise à l'agenda.

2.2. Les événements focalisants font irruption dans les priorités politiques des gouvernements locaux

La convergence des processus d'action publique dans les deux villes se rapporte aussi à l'influence des programmes politiques des gouvernements. À Berlin et à Paris, les priorités des responsables politiques locaux déterminent les enjeux qui sont inscrits à l'agenda politique. Plus précisément, les campements dans l'espace public parisien sont appréhendés en fonction de la politique de lutte contre l'exclusion, et les files d'attente devant les services administratifs berlinois sont saisis dans le contexte des engagements financiers et de la politique du logement du Sénat. Notre analyse met ainsi en évidence que les processus de mise à l'agenda dépendent en grande partie de conditions locales.

⁶⁶⁴ 6B-2017, pos. 12.

⁶⁶⁵ Christian Le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992, 192 p.

⁶⁶⁶ K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art cit.

2.2.1. L'influence des programmes politiques

Nous nous intéressons d'abord au cas de Paris. Le public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s ne figure pas sur le programme politique de la majorité avant l'apparition et la multiplication des campements.

« [...] [on avait] une équipe qui a géré donc directement qui était en charge de toutes les questions sociales, de la petite enfance, de la pauvreté, l'exclusion, les personnes âgées, la solidarité et qui avait personne pour les réfugiés, parce qu'on n'avait pas encore prévu ça dans le ... dans la matrice. [...] en 2014, on n'avait pas prévu qu'il y aurait ... qu'il y aurait ça. Donc on n'avait pas prévu quelqu'un pour les réfugiés ... Donc [on a] dû organiser en quelque sorte [...] les premières réponses de la ville [réfléchit] sur la partie ... aux migrants qui arrivaient, aux premiers campements, voilà ... côté élu on va dire »⁶⁶⁷.

« [...] au début en fait quand on était pas organisé pour [...] Enfin en fait quand c'est un problème nouveau, souvent c'est les cabinets, dans l'administration française en tout cas. L'idée c'est que l'administration fait très bien [réfléchit] ... ce qu'on lui demande de faire, mais c'est vrai qu'elle est moins agile qu'une association par exemple ou qu'une ONG pour s'adapter à une problématique complètement nouvelle, même s'il y a des gens qui sont capables de le faire. Mais la structure n'est pas faite pour ça. Donc souvent en fait les choses nouvelles elles remontent au cabinet, ou les choses qui sont pas dans les cases. Ça remonte au cabinet parce que même si l'administration sait le faire, elle a pas de ... doctrine »⁶⁶⁸.

D'après ce récit d'un collaborateur de cabinet d'adjoint·e, l'exécutif prépare les premières réactions de la Ville de Paris face à l'apparition des campements car les personnes exilées n'ont pas été prises en considération lors de l'élaboration du programme de la première mandature d'Anne Hidalgo. Les adjoint·e·s ne disposent pas de collaborateur·rice·s en charge du public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Le terme de « doctrine » renvoie aux positions politiques des élu·e·s. En l'absence de directives de la part des responsables politiques, l'administration n'est pas en mesure de gérer les campements. L'exécutif est alors obligé d'intervenir rapidement :

« Donc mon travail quotidien concrètement ça pouvait être aller sur le terrain avec des équipes pour ... pour dimensionner ... pour les dimensionner, pour les besoins qu'il fallait. Il fallait recruter des gens. Il fallait donner plus d'argent à des associations. Fallait organiser l'espace public parce qu'on avait des campements de plusieurs centaines de personnes »⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ 4P-2017, pos. 6.

⁶⁶⁸ 4P-2017, pos. 8.

⁶⁶⁹ 4P-2017, pos. 8.

Cette formule « il fallait » témoigne du caractère urgent et contraignant de l'intervention des cabinets d'adjoint·e·s face à l'apparition des campements. À la fin de l'entretien, ce collaborateur dit : « *l'urgence nous a obligé [...]* »⁶⁷⁰. Ce récit fait écho à la notion d'événement focalisant dans la mesure où il insiste sur la nécessité de prendre en charge l'enjeu de l'accueil.

2.2.1.1. Paris : mise à l'agenda de l'accueil des personnes exilées dans la lignée de la politique de lutte contre l'exclusion

En effet, les personnes exilées ne figurent pas dans le programme politique d'Anne Hidalgo avant l'apparition des campements, et la principale cause de sa première mandature est la « *lutte contre la grande exclusion* »⁶⁷¹. Celle-ci a été présentée par l'exécutif au Conseil de Paris dès juin 2014⁶⁷². Les objectifs de cette politique de lutte contre l'exclusion sont annoncés dans un plan d'action : « *Prévenir l'arrivée dans la rue, intervenir auprès des personnes vivant à la rue, insérer durablement pour permettre la sortie de la rue* »⁶⁷³. En France, la mise à l'abri de personnes sans domicile fixe et l'hébergement d'urgence ne relèvent pas des municipalités ni des départements. Ce sont des compétences des autorités nationales. Le plan d'action représente une réponse à des revendications de responsables associatifs, notamment d'Éric Pliez et de Charles-Édouard Vincent. Lors de la campagne électorale de 2014, ils ont demandé aux candidat·e·s de faire des propositions en matière de politique sociale et de lutte contre le sans-abrisme⁶⁷⁴. Après avoir remporté les élections, l'équipe d'Anne Hidalgo a élaboré ce plan d'action en « *concertation* » avec différentes institutions et associations intervenant dans ce domaine sociale⁶⁷⁵. Cette politique s'adresse aux personnes en situation de grande précarité (« situation d'exclusion ») et elle vise à réduire le nombre de sans-abri et à améliorer les conditions d'hébergement d'urgence et de logement. Les catégories des réfugié·e·s et des demandeur·euse·s d'asile ne sont pourtant pas prises en considération.

⁶⁷⁰ 4P-2017, pos. 62.

⁶⁷¹ Ville de Paris, *Pacte parisien de lutte contre l'exclusion*, février 2015, consulté en ligne le 16 mai 2017 : <https://api-site.paris.fr/images/153658.pdf>.

⁶⁷² Conseil de Paris, Conseil général, *Séance des 16 et 17 juin 2014*, V 5 G *Vœu relatif aux politiques de solidarité et à la grande exclusion*.

⁶⁷³ Ville de Paris, *Pacte parisien de lutte contre l'exclusion*, op. cit., p. 12-13.

⁶⁷⁴ Mairie de Paris, *Pacte parisien de lutte contre l'exclusion*, op. cit., p. 9. Information confirmée lors de l'enquête de terrain.

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 9.

En avril 2015, le Conseil de Paris adopte un autre plan d'action relatif à la prise en charge des mineurs isolés étrangers⁶⁷⁶. L'exécutif parisien inscrit ce sujet dans le cadre de la politique de l'enfance. Les jeunes étranger·ère·s sont principalement appréhendé·e·s comme des mineurs qui ont droit à une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance. Cette catégorisation est due au cadre institutionnel. En France, les mineurs isolés étrangers relèvent de la politique de l'enfance, et en tant que département, Paris est responsable de ce secteur d'action publique. Pourtant, on pourrait aussi considérer que les mineurs isolés étrangers relèvent de la politique d'asile, car un certain nombre parmi eux dépose une demande d'asile. Le plan d'action de la Ville de Paris vise à améliorer la dispensation des informations sur le droit d'asile, mais il ne s'agit pas d'un axe central des discours de l'exécutif parisien. D'après Dominique Versini qui est responsable de la politique de l'enfance au sein de l'exécutif parisien, l'objectif de ce plan est de protéger les mineurs et de construire un projet éducatif⁶⁷⁷. Ces considérations confirment donc que le public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s n'est pas inscrit dans le programme politique de la ville.

D'après notre enquête de terrain, les personnes exilées sont alors inscrites à l'agenda politique en 2015 parce qu'elles sont appréhendées essentiellement comme étant sans domicile fixe :

« [...] *quand vous dites comment vous ... comment on rentre dans le sujet, comment on est confronté au sujet, c'est par la situation de rue ... voilà [...] à la ville [réfléchit] le point d'entrée le plus fréquent est celui de la situation de rue* »⁶⁷⁸.

Comme l'illustre cette déclaration d'un cadre dirigeant du Secrétariat général de la Ville de Paris, la présence des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s dans l'espace public est saisi comme un enjeu relatif à la politique de lutte contre le sans-abrisme. Les campements sont inscrits dans la politique sociale de la municipalité qui est assurée par Dominique Versini à ce moment-là. Les personnes réfugiées figurent désormais parmi les priorités politiques de l'exécutif parce qu'elles sont à la rue et parce que la ville dispose déjà d'un programme et d'une structure administrative dédiée aux personnes « en situation de rue »⁶⁷⁹. On constate ici que le cadre institutionnel informel impacte le processus de mise à l'agenda. Comme la Ville de Paris n'est pas responsable légalement de l'hébergement et de la prise en charge des

⁶⁷⁶ Ville de Paris, *Accueil et accompagnement des mineurs isolés étrangers à Paris*, avril 2015, consulté en ligne le 20 septembre 2017 : <https://api-site-cdn.paris.fr/images/72935>.

⁶⁷⁷ *Ibid.*

⁶⁷⁸ 27P-2020, pos. 16.

⁶⁷⁹ *Ibid.*

personnes sans domicile fixe, son intervention dans ce domaine ne peut pas être considérée comme une compétence formelle. La mise à l'agenda dépend de l'interprétation des domaines d'intervention et des responsabilités des acteur·rice·s politiques. Le concept d'événement focalisant paraît particulièrement utile ici parce qu'il met l'accent sur le caractère inédit et urgent du problème public. Les campements sont inscrits parmi les priorités de l'exécutif parce que ce dernier se sent obligé d'intervenir en l'absence d'une stratégie politique locale au préalable. La présence des personnes exilées dans l'espace public est saisie comme un phénomène inédit compte tenu du programme politique de la municipalité.

Selon l'analyse de fréquence évoquée précédemment, la population locale est mentionnée dans la moitié des documents, le mot « habitants » est employé 37 fois et celui de « riverains » 14 fois, tandis que les « réfugiés » sont mentionnés 373 fois. L'analyse qualitative montre que l'exécutif et la majorité présentent les habitant·e·s notamment des 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements comme des victimes de l'apparition des campements au même titre que les personnes exilées. D'après l'une des adjointes à la maire de Paris, les campements seraient intolérables vis-à-vis de la population locale, comme ils seraient intolérables pour les exilé·e·s⁶⁸⁰. L'exécutif parisien insiste sur la localisation des campements dans des « quartiers populaires ». Cette désignation renvoie aux habitant·e·s ayant des revenus peu élevés et/ou étant en situation de précarité⁶⁸¹. Les 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements relèvent de la politique de la Ville qui vise à lutter contre les inégalités socio-économiques entre les territoires. Le 18^{ème} recense cinq quartiers prioritaires de la politique de la Ville, tandis que le 19^{ème} en compte sept⁶⁸². On peut en conclure que ces arrondissements comptent également parmi ceux qui sont le plus ciblés par la politique de lutte contre l'exclusion de la Ville de Paris.

D'après notre analyse, la multiplication des campements dans l'espace public est appréhendée comme un problème urgent car elle a des répercussion sur le programme politique de la ville en matière de lutte contre l'exclusion et à destination des quartiers populaires.

« [...] les évacuations c'est ... vous vous levez à 4 heures du matin. Vous allez sur place. Vous réveillez les gens dans les tentes. Vous calmez les riverains. Vous

⁶⁸⁰ 21P-2018, pos. 44.

⁶⁸¹ Ville de Paris, *Paris s'engage pour les habitants des quartiers populaires*, consulté en ligne le 7 avril 2022 : <https://www.paris.fr/pages/les-quartiers-populaires-2505>.

⁶⁸² Préfet de Paris et Ville de Paris, *Contrat de la Ville 2015-2020*, 2015, p. 6, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <http://www.ddcs.paris.gouv.fr/SITE-DDCS/Politique-de-la-ville/Politique-de-la-ville/Contrat-de-ville-2015-2020>.

vous faites insulter par les collectifs qui trouvent que ce que soit vous en faites trop, soit vous en faites pas assez ... enfin c'est tout un truc. Il y a des cars qui arrivent. Il faut arrêter la circulation. C'est une logistique de dingue. Donc une opération ... donc pendant vous faites ce genre de truc plus tout le travail qu'on faisait par ailleurs, tous, les uns les autres, parce que ... des sans-abris à Paris il y en a des milliers. Il y a trois ou quatre milles indépendamment des migrants »⁶⁸³.

« [...] Ce qui est très compliqué mais là c'est vraiment très opérationnel, c'est que les mêmes gens doivent gérer la crise, gérer les campements dans la rue, penser au centre humanitaire, au prochain centre humanitaire qu'on va devoir construire parce que celui-ci va déménager l'année prochaine, faire tout le reste du travail qu'ils ont à faire, et maintenant penser aux trucs à l'étranger. Tout ça c'est les mêmes personnes. Et les journées n'ont que 24 heures »⁶⁸⁴.

Ces propos insistent sur la diversité et la complexité des missions des collaborateur·rice·s des cabinets d'adjoint·e·s. Ils/elles participent à l'élaboration (centre humanitaire) et à la mise en œuvre de dispositifs d'action publique (opérations d'évacuation), gèrent les échanges avec le secteur associatif et contribuent aux coopérations européennes ou internationales. Dans ces conditions, la multiplication des campements aurait entravé leur travail au bénéfice d'autres publics sans-abri. Les déclarations d'une autre collaboratrice de cabinet vont dans le même sens :

« [...] on avait de toute façon un enjeu en tant que ville qui était vraiment énorme et que ça évidemment impacté aussi les services de l'État d'avoir ... des forces de police mobilisés sur toutes les évacuations, les mises à l'abri, c'est aussi du temps et des personnes etc. que vous n'utilisez pas ailleurs »⁶⁸⁵.

Les opérations d'évacuation et de mise à l'abri rendent difficile la réalisation d'autres interventions de la Ville de Paris et de l'État. Comme l'accueil des personnes exilées est principalement géré par le cabinet de Dominique Versini et les services sociaux de la capitale, il paraît probable que les dispositifs à destination des personnes en situation de précarité en sont impactés. Les données récoltées confirment que les opérations d'évacuation et de mise à l'abri perturbent les activités de la préfecture de région d'Ile-de-France, qui assure la mise en œuvre de la politique nationale de l'hébergement d'urgence.

« [...] je pense que ça les a ... complètement dépassé. La préfecture de région, ça gère plein d'autres choses que la question migratoire, c'est des transports enfin ce que je veux dire, c'est l'État local. Donc ça gère tout ce qui est ressort de l'État. Mais eux, ils ont été embarqués dans cette histoire ... corps et âme. Ça les a occupés 24 heures sur 24. [...] pour ceux qui ont assisté aux grandes évacuations

⁶⁸³ 4P-2017.

⁶⁸⁴ 4P-2017.

⁶⁸⁵ 3P-2017.

et il y en a eu tellement, mais le préfet de région lui-même était là le matin et participait aux opérations mais ... physiquement. [...] il faisait rentrer les gens dans le bus enfin faut avoir vu ça. Voilà. Et il était pas avec sa casquette de préfet. Il était vraiment ... c'est-à-dire il était pas avec les gants blancs et la casquette de préfet. Il était là vraiment »⁶⁸⁶.

Ces propos d'un ancien conseiller de ministre suggèrent que la préfecture de région est tellement occupée par la réalisation des opérations d'évacuation et de mise à l'abri qu'elle n'est pas en mesure de poursuivre ses activités habituelles. Comme les collaborateurs de cabinet de la Ville de Paris, l'enquêté décrit ici une situation exceptionnelle. La surcharge de travail est évoquée par les interviewés, sans que nous l'ayons abordé. En revanche, d'autres personnes occupant des postes de responsabilité à la préfecture de région d'Ile-de-France tiennent des propos similaires lorsque nous les interrogeons explicitement sur l'impact des opérations d'évacuation :

« LB : Est-ce que les opérations d'évacuation et de mise à l'abri ont eu des effets en termes de ... de moyens pour la préfecture, de ressources et de moyens ?

15P : Oui, oui, bien sûr. Ça représente ... oui, ça représente une mobilisation qui est très forte [...] Ça mobilise beaucoup de personnes, puisque toutes les préfectures, les services de l'État, les opérateurs, les médecins qui vont intervenir, les pompiers ... les personnes des guichets. Tout le monde va être mobilisé. Sur le terrain, vous avez du monde aussi pour pouvoir prendre en charge et accompagner. Vous avez des bus, des moyens, vous avez un dispositif de police pour assurer la sécurité de ... du périmètre, pour faire un périmètre et faire en sorte que ça se passe bien. Donc oui, ça mobilise beaucoup de monde [...] »⁶⁸⁷.

« [...] sur les opérations d'évacuation on a mobilisé tous les agents de la préfecture ici. Donc moi je faisais régulièrement des appels aux volontaires. Et des gens qui travaillaient aussi bien au logement social, aux décorations, des huissiers, des chauffeurs, des sous-préfets, qui étaient ... qui venaient des fois en cravate ou en baskets le matin à 5 heures le matin pour aider à mettre à l'abri, orienter les personnes. On mettait des gilets. [...] on a créé ce petit gilet pour identifier la préfecture, parce que du coup on a fait intervenir ... je sais pas ... on a eu une centaine de gilets pour faire intervenir donc les stagiaires, les gens qui travaillaient ici, mais même tous les chefs. On n'est pas beaucoup à la préfecture. On est peut-être ... 350 ou 400, mais même les services des ressources humaines, des gens qui travaillent à la politique de la Ville enfin ... On a pris tout le monde voilà pour travailler et aider avec nous. On a mobilisé les gens de la ... de la direction de la cohésion sociale, des associations, des services civiques »⁶⁸⁸.

⁶⁸⁶ 9P-2018.

⁶⁸⁷ 15P-2018.

⁶⁸⁸ 16P-2018.

Les opérations d'évacuation et de mise à l'abri nécessitent la mobilisation de hauts fonctionnaires et d'agent·e·s de multiples services et limitent ainsi les capacités d'action de la préfecture de région dans d'autres secteurs d'action publique. Ces récits mettent en évidence que les institutions qui mettent en œuvre la politique d'hébergement d'urgence en région parisienne – à savoir la préfecture de région et la Ville de Paris – sont dépassées en raison de l'organisation à répétition des opérations d'évacuation. Le phénomène des campements est inscrit à l'agenda politique parce qu'il trouble le fonctionnement des institutions politiques locales et nationales et paraît donc particulièrement urgent. Comme le suggère l'approche des courants multiples, les responsables politiques locaux ont des difficultés à prendre en charge plusieurs enjeux d'action publique en même temps. Le concept d'événement focalisation est pertinent dans le sens où il met l'accent sur le fait que l'événement soulève des problèmes pour une zone géographique ou une communauté d'intérêts. Dans le cas de la Ville de Paris, l'apparition des campements pose problème pour les « quartiers populaires » et les élu·e·s de la majorité car ce phénomène perturbe la priorité de la mandature à savoir la politique de lutte contre l'exclusion.

2.2.1.2. L'accueil des primo-arrivant·e·s à Berlin : révélateur de l'urgence de problèmes relatifs aux services publics et au marché du logement

Confrontés aux files d'attente devant le LAGeSo, le gouvernement de Berlin, l'opposition et la société civile mettent l'accent sur les difficultés de l'administration d'assurer ses missions.

Alors que les heures de travail s'allongent et que les conditions de travail se dégradent, les agent·e·s n'arrivent pas à gérer l'accueil des primo-arrivant·e·s.

« [...] à cette époque ils ont incroyablement ramé et réalisé quelque chose d'incroyable. Or ce n'était jamais assez. Mais cela n'est pas arrivé parce qu'ils n'ont pas ... parce qu'ils n'auraient pas fait des heures supplémentaires énormes et ... je sais pas ... en partie des familles auraient été détruites »⁶⁸⁹.

Selon ce récit d'une fonctionnaire de l'administration du sénat des affaires sociales – l'institution de tutelle du LAGeSo – les agent·e·s du LAGeSo travaillent beaucoup, mais cela ne permet d'améliorer la situation. En 2015, les arrêts-maladies sont fréquents au sein des services concernés du LAGeSo, aggravant les conditions de travail du personnel qui est

⁶⁸⁹ 7B-2017, pos. 34 : « [...] die haben in der Zeit ja unglaublich geackert und auch eigentlich unglaubliches geleistet. Das war eben nie genug. Aber das lag nicht daran, dass die nicht ... dass sie nicht wahnsinnig auch Überstunden gemacht haben und ... weiß ich nicht ... zum Teil auch Familien drüber kaputt gegangen wären [...] ».

encore présent⁶⁹⁰. D'après l'enquêtée, le personnel au sein de l'administration n'est pas assez nombreux⁶⁹¹. En effet, l'administration organise des mutations temporaires de fonctionnaires dans le but de renforcer les ressources humaines des services responsables de l'accueil des exilé·e·s. Une bénévoles d'un collectif d'habitant·e·s qui est en contact avec les services administratifs pointe les configurations du personnel du LAGeSo :

« Ils avaient un tout petit groupe en haut de la hiérarchie, peu d'agents au milieu de la hiérarchie, et beaucoup d'agents administratifs, et puis ils étaient déjà controversés, parce que ... Je veux dire il y a eu des cas de corruption. On leur regardait déjà sur les doigts. Du coup les agents administratifs n'osaient plus rien. Ils ne prennent plus de décisions lorsque ce n'est pas approuvé immédiatement par la cour des comptes. [...] Mais il n'y avait pratiquement plus d'agents au milieu de la hiérarchie. Ce n'était pas prévu dans la structure de l'agence. Il y avait des dirigeants, qui se cachaient, et les agents administratifs, qu'on a laissé seul avec les problèmes, et du coup la catastrophe était déjà programmée à l'avance »⁶⁹².

Les hauts fonctionnaires ne seraient pas assez nombreux, et l'enquêtée fait référence à des soupçons de corruption. En effet, en 2014, une révision interne a été conduite, puis un fonctionnaire du LAGeSo a été poursuivi en justice⁶⁹³. Les discussions sur la corruption au sein du LAGeSo mettent en évidence que les enjeux relatifs au fonctionnement de l'administration ne concernent pas seulement le secteur de l'accueil des demandeur·euse·s d'asile, mais plus globalement la gestion des services publics et des finances publiques du *Land* de Berlin. Cela se confirme compte tenu des déclarations d'un ancien collaborateur de la Chancellerie du Sénat. Au cours de l'entretien, il s'exprime sur la création de dispositifs

⁶⁹⁰ 12B-2017.

⁶⁹¹ 7B-2017, pos. 48 : « [...] ganz zu Anfang als das losging und uns hier so quasi alles um die Ohren geflogen ist, was wir eben auch personell auch hier auf der Ebene ... im Landesamt gar nicht erst zu reden, aber auch hier auf der Ebene überhaupt nicht mehr ... nicht mehr machen konnten, denn wir hatten ... im Bereich des AsylbLG also das war halt ein Kollege von mir der so für Unterbringungsfragen, Grundsatzfragen eben zuständig war, und alle anderen Paragraphen waren bei mir. Und dann hatten wir noch eine Gruppenleiterin, die Teilzeit beschäftigt war, und das wars [lacht]. Und ... das war dann irgendwann schon ... Also klar, dann ist eben die Abteilungsleiterin auch ganz stark eingestiegen und so und hat dann eben auch ... ja Personal eben akquiriert was das Zeug hielt ... ja, so gut es eben ging ».

⁶⁹² 4B-2016, pos. 41 : « Die hatten eine ganz kleine Spitze, wenig Mittelbau, und viele Sachbearbeiter, und waren politisch sowieso immer schon umstritten, weil es ... Ich meine, da hat es ja auch Korruption gegeben. Also denen wurde ohnehin schon auf die Finger geguckt, mit der Folge, dass die Sachbearbeiter unten, die trauen sich überhaupt nicht mehr sich zu bewegen. Was nicht beim Rechnungshof sofort einen Haken dran kriegt, das können die gar nicht mehr entscheiden. [...] Aber diese mittlere Führungsebene gab es praktisch nicht. Das war einfach in der Behördenstruktur nicht da. Es gab eine Spitze, die wegtauchte und die Sachbearbeiter, die man mit den Problemen allein ließ, und damit war die Katastrophe eigentlich vorprogrammiert ».

⁶⁹³ Voir par exemple : Kerstin Gehrke, « Prozess um Bestechung in Berlin: Mitangeklagter beschuldigt Ex-Lageso-Beamten », *Tagesspiegel*, 17 août 2016, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mitangeklagter-beschuldigt-ex-lageso-beamten-5793547.html>.

d'hébergement qui devaient permettre de répondre rapidement à l'augmentation du nombre des demandeur·euse·s d'asile :

« C'est ... c'est devenu un véritable segment de marché, où on ne peut pas gagner des montants incroyables, mais on peut quand-même gagner de l'argent. Et ... selon la manière dont on le gère, il est peut-être possible de gagner un peu plus d'argent. Et quand tout d'un coup [on passe] de juste 30 plutôt petits hébergements à plus que 150 avec jusqu'à ... bon je pense qu'on avait des taux d'occupation maximum de 2000, 2500 à peu près ... c'est un tout autre enjeu tout d'un coup. Alors vous êtes tout à coup un entrepreneur à grande échelle et vous pouvez pas monter le contrôle de qualité de la même façon, ce qui est nécessaire, parce que vous n'avez pas assez de gens pour ça, c'est-à-dire qu'il fallait faire confiance au préalable »⁶⁹⁴.

D'après ces propos, l'administration n'est pas en mesure de contrôler les dispositifs d'hébergement en raison d'un manque de personnel. Dans ces conditions, la création des places d'hébergement par les autorités permettrait aux gestionnaires de faire des bénéfices. Les propos d'un responsable associatif pointent le même problème :

« À l'époque on avait un grand manque de places dans les hébergements. Beaucoup d'hôtels ont été réservés, et ce qui avait comme conséquence que les gens ont simplement disparu. En fait ils ont disparu dans la ville. Ils vivaient donc dans un hôtel. Il n'y avait pas d'accompagnement social, pas de travail social, pas d'informations. On les a un peu perdus de vue. Et ça, c'était un point ou ... je pense [que c'était] un problème, qu'on a ouvert la voie à beaucoup, beaucoup, beaucoup d'économies parallèles, notamment en ce qui concerne l'hébergement [...] »⁶⁹⁵.

Les autorités locales ne seraient pas en mesure d'inspecter et de vérifier les places d'hébergement réservées dans des hôtels. En l'absence de contrôles, les hôteliers tireraient des bénéfices des fonds publics dédiés à la prise en charge des primo-arrivant·e·s. Comme ces deux enquêtes évoquent les mêmes problèmes, leurs récits paraissent authentiques. Dans ce contexte, les collectifs d'habitant·e·s et les associations qui interviennent auprès des

⁶⁹⁴12B-2017, pos. 12 : « Das ist ... das ist ein richtiges Marktsegment geworden, wo auch jetzt nicht unglaublich viel aber durchaus Geld verdient werden kann. Und ... je nachdem wie man das so managt, kann vielleicht auch ein bisschen mehr Geld verdient werden. Und wenn man plötzlich von knapp 30 eher kleineren Unterkünften auf über 150 mit bis zu ja ... gut Maximalbelegungen haben wir glaube ich irgendwie so 2000, 2500 gehabt das ist ein ganz anderer Knackpunkt plötzlich. Da sind Sie plötzlich Großunternehmer und können die Qualitätssicherung, die notwendig ist, auch nicht in gleicher Weise hochfahren, weil Sie dafür gar nicht die Leute haben, das heißt, da war ganz viel Vertrauensvorschuss notwendig ».

⁶⁹⁵17B-2018, pos. 23 : « Wir hatten damals ganz großen ... Platzmangel in ... in den Unterkünften. Da wurden ganz viele Hostels gebucht und was zur Folge hatte, dass die Leute einfach so ein bisschen auch verschwunden sind. Also die sind in der Stadt verschwunden. Die lebten dann in einem Hostel. Dort gabs keine soziale Betreuung, keine soziale Arbeit, keine Beratung. Da sind die einfach auch so ein bisschen aus dem Blick geraten. Und das war auch so ein Punkt oder ... glaube ich einfach auch ... ein Problem, dass da auch viel viel, viel geöffnet wurde für ... so Schattenwirtschaft, also gerade was Unterbringung angeht [...] ».

personnes exilées devant les locaux du LAGeSo dénoncent qu'ils/elles assurent les missions du gouvernement local – « la prise en charge humanitaire » des personnes exilées – car ce dernier ne les accomplit plus⁶⁹⁶.

L'accueil des personnes exilées est non seulement saisi comme un problème relatif à la gestion des services publics, mais aussi au marché de logement de la capitale. La déclaration d'un ancien représentant de la Chancellerie du Sénat témoigne de cette interprétation :

« Ils [les agents de l'administration] n'étaient ni en mesure de gérer la multitude des demandes, ni d'héberger autant de gens, et la situation exceptionnelle dans les grandes villes, c'était le cas aussi bien à Hambourg ... qu'à Berlin, c'est simplement qu'il n'y a pas assez d'habitations abordables. Dans d'autres Länder, les gens ont rapidement pu aménager dans des appartements, et donc les hébergements d'urgence ont été occupés pour une durée relativement courte. Vous n'avez pas cette situation ici. Tandis qu'ici il n'y a déjà pas [assez] pour les 40 000 personnes, qui viennent tous les ans à Berlin, parce qu'elles veulent être ici, non pas parce qu'elles ne peuvent plus être quelque part, comme les réfugiés. Là aussi il est difficile de trouver des lieux d'habitation abordables. [...] La période après la réunification, c'était une période où Berlin a perdu des citoyennes et des citoyens, parce qu'ils ont déménagé vers l'extérieur de la ville, au Brandebourg, et ils voulaient leur petite maison dans un cadre de verdure. Mais à un moment donné, la situation a commencé à évoluer. Et maintenant tous les tours d'habitation à Marzahn où n'importe où ailleurs, qui trouvaient longtemps difficilement des preneurs, sont de nouveau loués et là également il y a que très peu de d'appartements vacants »⁶⁹⁷.

L'accueil des personnes exilées représenterait une tâche difficile parce qu'il n'y a pas beaucoup d'habitations disponibles et « abordables ». Certaines catégories sociales ne seraient pas en mesure de se loger en raison de l'augmentation du nombre d'habitant·e·s avant même la « crise des réfugiés ». D'autres enquêté·e·s associent les difficultés en matière

⁶⁹⁶ Caritas, « Caritas fordert Senat zum Handeln auf », *Communiqué de presse*, 20 août 2015, consulté en ligne le 30 décembre 2016 : <https://www.caritas-berlin.de/presse/pressemitteilungen/caritas-fordert-senat-zum-handeln-auf-cd794399-cbd9-4e3b-8992-46e4158edfe3>.

⁶⁹⁷ 12B-2017, pos. 10 : « Die [Verwaltungsangestellten] konnten weder die Vielzahl der Anträge bearbeiten noch so viele Menschen unterbringen, und die Sondersituation in Großstädten, das war ja sowohl in Hamburg wie ... in Berlin so, ist einfach das nicht genügend bezahlbarer Wohnraum da ist. Also in anderen Ländern war es ja sehr schnell so, dass die Menschen in Wohnungen wechseln konnten, und von daher die Erstaufnahmeeinrichtungen und Notunterkünfte nur eine sehr relativ kurze Zeit gebraucht wurden. Das haben Sie hier nicht. Sondern hier gibt's einfach ja schon für die 40 000 Menschen, die jedes Jahr nach Berlin kommen, weil sie hier hinwollen, nicht weil sie irgendwo nicht mehr sein können, so wie die Geflüchteten. Auch da ist es schon schwer bezahlbaren Wohnraum zu organisieren. [...] Die Zeit nach der Vereinigung war ja erstmal eine Zeit in der Berlin Bürgerinnen und Bürger verloren hat, weil die nach außen gezogen sind, nach Brandenburg, und ihr Häuschen im Grünen haben wollten. Aber irgendwann begann sich das dann wieder zu verändern. Und inzwischen sind die ganzen Plattenbauten in Marzahn oder sonst wo, die lange Zeit eben wirklich schwer zu vermieten waren, schon längst wieder ... ja vermietet und auch da gibt's kaum noch Leerstand ».

d'accueil des personnes exilées à l'état du marché du logement. Par exemple, une élue d'arrondissement du parti chrétien-démocrate (CDU) insiste sur le manque de terrains disponibles pour la création de nouveaux dispositifs d'hébergement en référence à l'augmentation du prix du foncier dans la capitale⁶⁹⁸. Ces dispositifs nécessiteraient de très grands terrains en proximité d'infrastructures publiques, notamment de crèches et d'écoles : « *Je n'ai pas de tels terrains dans mon arrondissement* »⁶⁹⁹.

D'après notre enquête, les conditions d'accueil des personnes exilées sont saisies comme un problème relatif à l'administration berlinoise et au marché du logement parce que ces thématiques figurent déjà parmi les priorités politiques.

*« Donc l'administration des affaires sociales avait une charge de travail incroyable. À un moment donné ils étaient crevés et puis bien sûr il y avait beaucoup d'arrêts-maladies. Vous l'avez probablement déjà lu quelque part. Et cela n'a rien ... cela s'explique vraiment en grand partie par la surcharge ... et par la manière dont on gère le personnel à Berlin, c'est un problème dans l'ensemble, qui n'a rien avoir avec la crise des réfugiés ou le sujet des réfugiés. Dans l'ensemble c'est ... la manière dont on a fait intervenir le personnel, dont on a réduit les effectifs pendant des années, cela a provoqué une situation difficile ici »*⁷⁰⁰.

D'après l'ancien collaborateur de la Chancellerie du Sénat, les difficultés en matière d'accueil sont dues à la surcharge et à la réduction du personnel dans les services publics. On retrouve le même raisonnement dans l'introduction du *Masterplan* qui est adopté en 2016 :

*« L'année dernière [2015] Berlin a accueilli un nombre considérable de personnes réfugiées. Près de 80 000 personnes sont arrivées à Berlin, dont plus que 50 000 qui ont été enregistrées et accueillies à Berlin . [...] Les dernières années le Sénat a adopté une stratégie de rigueur et, dans ce cadre, beaucoup de postes dans l'administration publique ont été supprimés, en raison de la pression budgétaire qui régnait à l'époque »*⁷⁰¹.

Les responsables politiques font référence au programme politique de la grande coalition réunissant le parti social-démocrate (SPD) et le parti chrétien-démocrate (CDU). D'après le contrat de coalition, la réduction des dépenses et du personnel représente un

⁶⁹⁸ 26B-2019.

⁶⁹⁹ 26B-2019, pos. 12.

⁷⁰⁰ 12B-2017, pos. 22 : « *Also die Sozialverwaltung hat unglaublich viel zu tun gehabt. Die waren dann auch irgendwann alle und da gabs natürlich einen relativ hohen Krankenstand. Das haben Sie wahrscheinlich auch schon mal irgendwo gelesen. Und das hat nichts ... das hat wirklich ganz viel mit Überarbeitung zu tun gehabt, ... natürlich auch mit der Art und Weise wie insgesamt mit Personal in Berlin umgegangen wird, das ist ja insgesamt ein Problem, was jetzt gar nichts mit der Flüchtlingskrise oder dem Flüchtlingsthema zu tun hatte. Insgesamt ist der ... ist die Art und Weise, wie Personal eingesetzt wird, wie hier Personal eingespart worden ist über Jahre, dadurch ist hier eine ganz schwierige Situation entstanden* ».

⁷⁰¹ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 7.

objectif prioritaire de la mandature⁷⁰². À ce moment-là, Berlin est le deuxième *Land* le plus endetté de l'Allemagne derrière la Rhénanie-du-Nord-Westphalie⁷⁰³. Jusqu'en 2020, Berlin, comme d'autres *Länder* (*Sanierungsländer*), s'engage à respecter des mesures financières dans le but de redresser son économie, de réduire sa dette et de bénéficier d'aides financières de la part de l'État fédéral. La gestion du budget est donc une priorité en raison de la situation financière du *Land* de Berlin. Dans ce contexte, la grande coalition prévoit de renforcer l'efficacité des services publics et la transparence dans les procédures d'attribution de fonds publics et de subventions⁷⁰⁴. La gestion de l'accueil des primo-arrivant·e·s met pourtant en évidence l'urgence des difficultés de l'administration et de mesures permettant d'y faire face. Dans ce contexte, on peut comprendre que le gouvernement de Berlin est amené à inscrire la prise en charge des personnes exilées rapidement à l'agenda politique.

Parmi les priorités du programme politique de la grande coalition, on trouve aussi le secteur du logement et la création d'habitations « abordables »⁷⁰⁵. Le gouvernement de Berlin met l'accent sur le développement du marché locatif et du logement social et cible ainsi les habitant·e·s ayant de faibles revenus. Berlin est présentée comme une ville qui accueille tout le monde indépendamment des revenus et des origines⁷⁰⁶. Cette politique de logement serait nécessaire en raison de l'évolution démographique de la capitale. En effet, comme l'explique l'ancien collaborateur de la Chancellerie, Berlin a enregistré une baisse de sa population durant les années 1990⁷⁰⁷, puis, une « *puissante reprise* » dans les années 2000⁷⁰⁸. Comme le montre le tableau ci-après, la population de la capitale allemande connaît une croissance constante depuis au moins 2011. Dans ces conditions, la capitale allemande connaît aussi une augmentation des loyers et du prix de l'immobilier considérable depuis les années 2010, ce qui conduit des populations à s'installer dans des communes limitrophes⁷⁰⁹.

⁷⁰² SPD Berlin und CDU Berlin, *Berliner Perspektiven für starke Wirtschaft, gute Arbeit und sozialen Zusammenhalt. Koalitionsvereinbarung 2011-2016*, 23 novembre 2011, consulté en ligne le 19 mars 2021 : <https://zivilgesellschaft.berlin/koalitionsvereinbarung-2016-2021/>.

⁷⁰³ Informations sur l'évolution de la dette de l'État fédéral et des *Länder* entre 2011 et 2016 consulté en ligne le 23 avril 2021 : https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/foederale_finanzbeziehungen.html;jsessionid=7344BE68871AB20D9B5342B64E18DF36.

⁷⁰⁴ SPD Berlin und CDU Berlin, *Berliner Perspektiven ...*, *op. cit.*, p. 41.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁷⁰⁶ *Ibid.*

⁷⁰⁷ D. Bocquet et P. Laborier, *Sociologie de Berlin*, *op. cit.*, p. 33-35.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 34. ; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, *25 Jahre Deutsche Einheit. Berlin in Zahlen*, p. 10-11, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/BBMonografie_derivate_00000059/Berlin-in-Zahlen_25-Jahre-Deutsche-Einheits.pdf.

⁷⁰⁹ *Ibid.*, p. 35.

Année	Nombre d'habitants
2011	3 326 002
2012	3 375 222
2013	3 421 829
2014	3 469 849
2015	3 520 031
2016	3 574 830

Figure n°7 : Évolution de la population à Berlin⁷¹⁰

L'arrivée d'un grand nombre de personnes exilées met en évidence l'urgence des enjeux relatifs au marché du logement. Dans ces conditions, le gouvernement de Berlin est amené à inscrire l'hébergement des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s à l'agenda politique. Notre analyse permet de comprendre que les difficultés en matière d'accueil des personnes exilées sont interprétées en fonction des priorités politiques du gouvernement de Berlin. Les défaillances de l'administration berlinoise et l'absence de mise à l'abri des primo-arrivant·e·s font écho au programme politique de la grande coalition qui préconise des réductions de personnel et la création de logements abordables alors que le marché de logement est tendu. Comme dans le cas de la Ville de Paris, le processus de mise à l'agenda dépend du programme politique de la coalition au pouvoir, et le concept d'événement focalisant est utile dans la mesure où il met l'accent sur le caractère urgent des enjeux publics.

2.2.2. Interprétations différentes des enjeux de l'action publique locale

Enfin, l'analyse qualitative nous permet de saisir l'évolution des interprétations des enjeux relatifs à l'accueil et à l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s, et d'insister sur les différences entre les deux cas. À Paris, le problème de la sécurité est mis en avant à la fin de la période d'enquête, tandis que celui-ci figure à l'agenda du gouvernement de Berlin depuis 2015. Les responsables politiques berlinois inscrivent l'intégration parmi leurs priorités dès 2015, alors que cette thématique ne bénéficie pas de la même attention de la part du gouvernement de Paris.

⁷¹⁰ Statistik Berlin-Brandenburg, *Bevölkerungsstand Zeitreihen*, consulté en ligne le 23 avril 2021: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Zeit-Bevoelkerungsstand.asp?Ptyp=400&Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6>.

2.2.2.1. Paris : révélation d'un problème de sécurité

En 2019 et en 2020, les discours du gouvernement local de Paris évoluent dans le sens où il évoque des situations d'insécurité. Dans le contexte de la présence et de la visibilité accrue de consommateurs et de vendeurs de drogues dans le 18^{ème} arrondissement, l'exécutif parisien appréhende les campements de personnes réfugiées qui se trouvent dans le même quartier comme un problème relatif à la sécurité et à l'ordre public. Vers la fin de la période d'enquête, les campements et la présence de personnes réfugiées sont mis en relation avec la multiplication d'usagers de drogues dans l'espace public. Le 18^{ème} arrondissement connaît depuis de nombreuses années la présence de personnes consommatrices de drogues, notamment près de la porte de la Chapelle. Depuis 2017, la situation s'aggrave à la « Colline du Crack » - un « squat » installé près du boulevard périphérique réunissant une centaine de personnes souffrant d'addictions⁷¹¹. Celles-ci sont donc particulièrement visibles dans les mêmes quartiers que les campements de personnes exilées.

Lors des débats au Conseil de Paris, plusieurs élu·e·s s'expriment sur les deux phénomènes en même temps et les inscrivent dans un cadre discursif relatif à la sécurité et à l'ordre public dans l'espace public. En juin 2019, Rémi Féraud, alors président du groupe du PS, interroge le préfet de police sur les effectifs de la police en raison de ces « problèmes de sécurité » dans la capitale :

« Nous le voyons dans certains quartiers de Paris, la violence et la délinquance se sont accrues, notamment dans le Nord-Est parisien. La présence policière sur le terrain est aujourd'hui nettement insuffisante par rapport aux besoins. Des situations insupportables perdurent et se développent, qu'il s'agisse de trafics et de consommation de drogue à ciel ouvert ou de vente massive à la sauvette. La mobilisation de la brigade de répression des stupéfiants est d'ailleurs sans doute nécessaire pour renforcer des commissariats qui sont déjà très sollicités au quotidien. C'est sans compter, dans les quartiers du nord-est de Paris, l'arrivée de réfugiés et leur concentration dans les 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements qui rendent la situation encore plus difficile à gérer »⁷¹².

Alors qu'il s'exprime sur des phénomènes de violence et de délinquance, notamment le trafic et la consommation de produits illicites, l'élu évoque la présence et la multiplication de campements dans les quartiers Nord de la capitale. Il met en relation la présence des

⁷¹¹ Le Parisien, *Toxicomanes à Paris : «La Colline au crack est d'une indignité absolue»*, 14 juin 2018, consulté en ligne le 2 avril 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/toxicomanes-a-paris-la-colline-au-crack-est-d-une-indignite-absolue-14-06-2018-7772664.php>.

⁷¹² Conseil municipal et départemental, *Séance des mardi 11, mercredi 12, jeudi 13 et vendredi 14 juin 2019*, p. 185, consulté en ligne le 23 juin 2021 : https://cdn.paris.fr/paris/filer/BOVP-Debats_juin_2019.pdf.

consommateur·rice·s de drogues et celle des personnes réfugiées, et il inscrit les deux enjeux dans la thématique de la sécurité et de l'ordre public. Lors de la même séance du Conseil de Paris, Christian Honoré, élu d'opposition de droite du 18^{ème} arrondissement (La République En Marche (LREM) anciennement les Républicains), tient un discours semblable. Tandis que le débat porte sur la création d'un dispositif à destination des personnes réfugiées, l'élu se prononce sur la présence de personnes souffrant d'addictions dans le quartier de la porte de la Chapelle. Il propose que le dispositif « accueille également ces personnes qui se droguent »⁷¹³ dans le but d'assurer la sécurité des habitant·e·s. En décembre 2019, Éric Lejoindre, maire du 18^{ème} arrondissement (PS), insiste lui aussi sur les enjeux d'insécurité dans ces quartiers :

« [...] tous ces investissements n'ont pas de sens et ne serviront à rien si, en même temps, nous n'arrivons pas à garantir la sécurité des habitants et si nous ne réglons pas la question des personnes à la rue. Et je voulais redire ici mon immense inquiétude sur la situation actuelle de ce quartier. [...] Aujourd'hui, après les opérations que nous avons souhaitées et que je voulais saluer de la porte de la Chapelle, après le démantèlement de la colline du "crack" le 7 novembre dernier, on voit bien que les campements n'ont pas disparu de Paris et que la réinstallation des usagers de drogues s'est faite tout aussi vite à la porte d'Aubervilliers. Cette situation est intolérable, dangereuse, et elle ne peut pas durer un jour de plus. L'État, qui détient les compétences en termes de politique d'asile et de prise en charge des usagers de drogues, doit impérativement organiser cette opération dans les plus brefs délais »⁷¹⁴.

Selon l'élu de la majorité, la sécurité de la population locale n'est pas assurée en raison de la présence de personnes à la rue. Il désigne ici à la fois les personnes exilées et les consommateur·rice·s de drogues. D'après lui, les campements de réfugié·e·s et l'installation d'usagers de drogues provoqueraient une situation « dangereuse ». Son récit révèle donc des considérations relatives à l'insécurité. Les quartiers populaires qui représentent une cible importante de la politique de lutte contre l'exclusion de la Ville de Paris sont confrontés à de nouveaux problèmes, et, dans ce contexte, les discours relatifs aux campements et aux personnes réfugiées évoluent.

Lors de la séance de juin 2019, Danièle Premel (PCF) intervient peu de temps avant Christian Honoré, et elle déclare à cette occasion :

« "Nous ne sommes pas dangereux, nous ne sommes que des personnes qui viennent des dangers. Ne soyez pas tristes, car je reste ici, pour toujours

⁷¹³ *Ibid.*, p. 386.

⁷¹⁴ Conseil municipal et départemental, *Séance des lundi 9, mardi 10, mercredi 11 et jeudi 12 décembre 2019*, p. 54, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/01/29/f91db83e1065c0e271f9b82f199e4924.pdf>.

évidemment. Ici, c'est chez moi, et même si c'est difficile, je suis content. L'endroit où je suis me donne du courage, car je suis ici, chez moi." Poème qui a été écrit par un adolescent ayant obtenu le statut de réfugié »⁷¹⁵.

Sa déclaration met en évidence son désaccord vis-à-vis des représentant·e·s du PS et de l'opposition de droite. On comprend qu'elle ne souhaite pas associer l'enjeu de la sécurité à celui de l'accueil des personnes réfugiées. L'analyse qualitative de contenu démontre en effet que les autres partis de gauche n'adhèrent pas au discours mettant en avant un problème d'insécurité. Dans le contexte de la présence accrue de consommateur·rice·s de drogues dans les quartiers du Nord parisien, nous observons donc des prises de position divergentes entre les membres de la majorité. Enfin, les représentant·e·s du MoDem (opposition du centre) se montrent aussi critiques. Fadila Méhal (MoDem) refuse de mettre en « corrélation » « la question des migrants » et « la sécurité et la propreté » parce que les « partis extrémistes » adhéreraient à ce discours⁷¹⁶. Notre analyse permet ici de comprendre que les représentant·e·s du PS et de la République En Marche prennent en considération des problèmes d'insécurité, alors que les autres partis de gauche et du centre prennent leurs distances vis-à-vis de ce discours. Nous observons une évolution des récits de la majorité entre 2015 et 2020 dans la mesure où l'enjeu de l'insécurité n'est quasiment pas abordé avant 2019.

2.2.2.2. Berlin : Éviter les erreurs du passé en matière d'intégration

Dans le contexte de l'augmentation des demandes de protection internationale de 2015, les responsables politiques berlinois s'interrogent sur des problèmes en matière d'intégration. Les représentant·e·s des partis politiques de gauche évoquent notamment « des erreurs du passé ». La sous-catégorie « *social learning* » a été codée dans les sources ayant trait à l'enjeu de l'intégration. La déclaration de Ramona Pop (*Bündnis 90/ Die Grünen*) au Parlement de Berlin témoigne de ces discours :

« La nouvelle mission et la plus importante pour les prochaines années est sans doute d'organiser l'intégration et l'accueil de toutes les personnes qui viennent chez nous. Nous ne devons pas répéter les erreurs du passé et remettre l'intégration en termes d'éducation, de formation professionnelle, de travail et de logement aux calendes grecques »⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Conseil municipal et départemental, *Séance des mardi 11, mercredi 12, jeudi 13 et vendredi 14 juin 2019*, *op. cit.*, p. 386.

⁷¹⁶ Conseil municipal et départemental, *Séance des lundi 1er, mardi 2, mercredi 3 et jeudi 4 avril 2019*, p. 190, consulté en ligne le 23 juin 2021 : <https://www.api-site.paris.fr/paris/public/2019%2F4%2FBMO-04-19-compress%C3%A9.pdf>.

⁷¹⁷ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 10. Dezember 2015*, *op. cit.*, p. 7455.

L'élue de l'opposition pointe des erreurs qui auraient été commises dans les années précédentes relatives à l'intégration de personnes d'origine immigrée. Selon ces propos, dans le contexte de l'augmentation du nombre d'exilé·e·s, l'intégration devrait figurer à l'agenda politique et nécessiterait l'intervention des autorités locales. Selon Raed Saleh, député du *SPD*, l'expression des erreurs du passé désignerait la politique de l'immigration de travail des années 1950 et 1960. À l'époque, les autorités nationales et locales considéraient que les immigré·e·s originaires notamment de Turquie ne resteraient pas en Allemagne (*Gastarbeiter*) et que de ce fait, leur présence à long terme dans le pays n'était pas saisie comme un enjeu d'action publique⁷¹⁸. D'après un collaborateur du parti politique *Die Linke*, il faudrait « éviter des erreurs du passé » dans le sens où il serait important de soutenir les personnes réfugiées afin qu'elles accèdent à un emploi et qu'elles puissent subvenir à leurs besoins de manière indépendante⁷¹⁹. Un collaborateur du sénateur en charge du développement urbain s'exprime au cours de l'entretien sur la question de l'hébergement des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s en considérant qu'il faut tirer des leçons des politiques urbaines antérieures. Dans le passé, les autorités locales n'auraient pas favorisé la mixité sociale en construisant des quartiers qui accueilleraient exclusivement des populations avec le même niveau de revenus : « *On a constaté que trop de personnes pauvres habitaient au même endroit* »⁷²⁰. D'après lui, les « pauvres » étaient à la fois des personnes immigrées et des habitant·e·s de nationalité allemande⁷²¹. En vue de l'intégration des personnes réfugiées, le sénateur en charge du développement urbain souhaite donc tirer des leçons de politiques antérieures en favorisant la mixité sociale dans les quartiers.

Ces discours font écho aux débats relatifs à la reconnaissance tardive du statut de l'Allemagne en tant que « pays d'immigration » et à l'absence de politique d'intégration jusqu'aux années 2000⁷²². À l'époque, il y a eu un changement de paradigme à l'échelle nationale et au niveau du *Land* de Berlin : le gouvernement fédéral formé par le *SPD* et *Bündnis 90/ Die Grünen* et le gouvernement de Berlin réunissant le *SPD* et *die Linke* ont inscrit l'intégration parmi leurs priorités politiques et ont élaboré des politiques

⁷¹⁸ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 12. November 2015*, p. 7250 consulté en ligne le 23 mars 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIIPlen/protokoll/plen17-071-pp.pdf>.

⁷¹⁹ 15B-2018.

⁷²⁰ 23B-2019, pos. 37.

⁷²¹ 23B-2019, pos. 37.

⁷²² Klaus J. Bade, « Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2007, n° 22-23, p. 32-38.

d'intégration⁷²³. En 2005, la coalition de la *SPD* et de la *Linke* à Berlin a adopté un premier plan d'action relatif à l'intégration des personnes d'origine immigrée afin de lutter contre les inégalités socio-économiques entre ces habitant·e·s et celles et ceux de nationalité allemande⁷²⁴. Comme nous l'avons évoqué en introduction, Berlin a accueilli un grand nombre de travailleurs immigrés, et certains quartiers de la capitale témoignent encore aujourd'hui de ladite politique d'immigration. Au début des années 2000, les partis politiques de gauche ont pointé l'exclusion des habitant·e·s d'origine immigrée du secteur de l'éducation et du marché de l'emploi. Ces problèmes n'ont pas non plus complètement disparu aujourd'hui : alors que le marché de l'emploi a connu une amélioration significative dans les dernières années, passant d'un taux de chômage de 19 % en 2004 à 10,4 % en 2016⁷²⁵, ce taux dépasse la moyenne régionale dans les arrondissements qui comptent le plus d'immigré·e·s et de personnes de nationalité étrangère⁷²⁶. D'après notre analyse, l'apprentissage dépend donc des configurations partisans et relève essentiellement d'un processus d'interprétation. Dans la lignée de leurs programmes politiques antérieurs, la *SPD*, *Bündnis 90/ Die Grünen* et *Die Linke* défendent l'inscription de l'intégration parmi les priorités de l'agenda politique.

Par ailleurs, les discours sur les erreurs du passé sont liés aux expériences personnelles des élu·e·s. Ramona Pop (*Bündnis 90/ Die Grünen*), née en Roumanie en 1977, explique qu'elle a eu des difficultés suite à son arrivée en Allemagne à l'âge de dix ans⁷²⁷. D'après elle, il n'y avait pas de dispositif d'intégration adéquat à l'époque⁷²⁸. Comme cette députée d'opposition, Raed Saleh est d'origine immigré – il est né en Palestine et il est arrivé en Allemagne avec sa famille à l'âge de cinq ans – et il n'hésite pas à mentionner cet élément biographique dans ces prises de parole publiques⁷²⁹. Ces constats font écho à des travaux sur les effets de la représentation et de la participation politique des personnes d'origine immigrée qui seraient favorables à l'élaboration de politiques d'intégration⁷³⁰. Les méthodes privilégiées dans la thèse ne permettent pas de collecter des données quantitatives sur les élu·e·s d'origine immigrée, et d'analyser les liens entre leur participation politique et les programmes locaux.

⁷²³ Petra Bendel et Andrea Borkowski, « Entwicklung der Integrationspolitik » dans Heinz Ulrich Brinkmann et Martina Sauer (dir.), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016, p. 99-116.

⁷²⁴ Senat von Berlin, *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken ...*, op. cit., p. 5.

⁷²⁵ D. Bocquet et P. Laborier, *Sociologie de Berlin*, op. cit., p. 39.

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 40.

⁷²⁷ Site internet de Ramona Pop consulté en ligne le 5 avril 2022 : <https://ramona-pop.de/ueber-ramona/>.

⁷²⁸ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 12. November 2015*, op. cit., p. 7250.

⁷²⁹ Site internet de Raed Saleh consulté en ligne le 5 avril 2022 : <https://www.raed-saleh.de/ueber-mich>.

⁷³⁰ E. de Graauw et F. Vermeulen, « Cities and the politics of immigrant integration », art cit.

L'approche des courants multiples ne se prête pas non plus à la collecte de données biographiques. Nous ne pouvons donc pas confirmer l'hypothèse selon laquelle les parcours personnels des député·e·s impactent les processus de mise à l'agenda. En revanche, comme nous l'avons expliqué précédemment, les données témoignent du processus d'apprentissage et d'interprétation qui contribuent à l'inscription de l'intégration parmi les priorités politiques. Contrairement au cas de Paris, l'intégration est donc appréhendée comme un enjeu important dès le début de la période d'enquête.

Conclusion

Le présent chapitre met en évidence des convergences et des divergences entre les processus de mise à l'agenda dans les villes de Paris et de Berlin. Dans les deux capitales, l'accueil et l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s sont inscrits à l'agenda politique en raison d'événements focalisants qui attirent l'attention de la population, d'associations et des responsables politiques. L'interprétation de ces phénomènes dépend de plusieurs facteurs qui se rapportent à l'échelle locale, nationale et européenne. Notre analyse révèle donc les interactions entre les différents niveaux d'action publique. Contrairement aux travaux de Peter Scholten et Caelesta Poppelaars, nous démontrons ici que l'action publique locale est déterminée par des événements focalisants⁷³¹. Comme la Ville de Paris met l'accent sur la hausse des demandes d'asile au sein de l'Union européenne, les différents taux d'accueil des deux capitales ne paraissent pas importants pour comprendre le processus de mise à l'agenda. L'analyse insiste d'ailleurs sur les relations entre les gouvernements locaux et le champ associatif : à Paris et à Berlin, les associations et les collectifs d'habitant·e·s contribuent à la mise à l'agenda en alertant les responsables politiques locaux.

D'après notre analyse, il est possible d'intégrer le cadre institutionnel dans le courant des problèmes en prenant en considération les compétences des institutions politiques locales. Dans le cas de Paris et de Berlin, les responsabilités formelles des gouvernements locaux impactent l'interprétation des enjeux. Par ailleurs, la convergence entre les deux cas se rapporte à l'influence des programmes politiques locaux. L'interprétation des événements focalisants dépend des priorités des responsables politiques. Nous intégrons donc le cadre institutionnel informel dans l'approche des courants multiples en tenant compte des programmes politiques.

⁷³¹ C. Poppelaars et P. Scholten, « Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Policies in the Netherlands », art cit.

Dans les deux capitales, l'accueil et l'intégration des personnes exilées font écho aux politiques d'hébergement d'urgence et de logement. Alors que les gouvernements cherchent des moyens pour héberger et loger les habitant·e·s qui ont des faibles revenus, ils doivent trouver de nouvelles solutions pour gérer l'accueil des personnes exilées. Comme le suggère l'approche des courants multiples, les responsables politiques ont des difficultés à prendre en considération plusieurs enjeux en même temps.

Enfin, les divergences se rapportent principalement à l'interprétation et à la définition des enjeux inscrits à l'agenda politique. Alors que les responsables politiques berlinois s'interrogent dès 2015 sur un problème d'insécurité, celui-ci est évoqué plus tardivement par les acteur·rice·s politiques à Paris. Par ailleurs, l'intégration est appréhendée comme une priorité politique à Berlin, tandis que cet enjeu n'est pas tellement mis en avant par les responsables politiques parisiens. Dans le prochain chapitre, nous nous intéressons aux solutions qui sont privilégiées pour répondre à ces enjeux, et présentons le courant des politiques publiques.

3 Le courant des politiques publiques sous l'influence d'interactions horizontales et verticales

Nous nous intéressons dorénavant aux solutions d'action publique qui sont adoptées et écartées par les responsables politiques des deux capitales dans le contexte de l'apparition des événements focalisants⁷³². Dans la lignée de l'approche des courants multiples, le chapitre est dédié au courant des politiques publiques. Celui-ci se caractérise par les négociations entre des acteur·rice·s des sphères publique et privée quant à la faisabilité des mesures. Notre analyse porte ici sur les argumentaires des agent·e·s permettant de défendre ou de critiquer les propositions d'action publique. Comme nous l'avons annoncé dans l'introduction, la thèse rend compte de l'élaboration de quatre solutions d'action publique : l'adoption du plan d'action de la mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés et la création du centre humanitaire à la porte de la Chapelle et à Ivry-sur-Seine (Paris), et l'introduction de la carte électronique de santé pour le public des demandeur·euse·s d'asile et l'élaboration du *Masterplan* et du *Gesamtkonzept* (Berlin).

Dans la lignée du cadre méthodologique et théorique de la thèse, l'analyse des processus de négociation tient compte des configurations institutionnelles et partisanes et des représentant·e·s d'intérêt, et elle s'intéresse aux liens entre le courant des politiques publiques et les deux autres (*problem stream, politics stream*). Les résultats de notre analyse insistent sur deux convergences entre les cas de Paris et de Berlin : les solutions qui sont adoptées dépendent de représentations relatives au rôle des gouvernements locaux en tant qu'« animateurs de l'action publique » et de processus d'apprentissage au sein des institutions politiques. Dans les deux capitales, les plans d'action servent à l'organisation et à l'animation de multiples dispositifs d'accueil et d'intégration, et soutiennent des coopérations verticales et horizontales entre les acteur·rice·s de la sphère publique et associative. La carte électronique de santé (Berlin) et le centre humanitaire de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine (Paris) répondent à des informations relatives à l'efficacité et à la réussite de politiques publiques antérieures.

Afin d'insister sur les convergences entre les deux cas, le chapitre est organisé en deux grandes parties. La première porte sur l'élaboration et l'adoption des plans d'action dans les deux villes, ainsi que sur le rôle des gouvernements locaux en tant qu'animateur de l'accueil et de l'intégration des populations exilées. La deuxième se concentre sur la démonstration des

⁷³² Se reporter au chapitre 2.

processus d'apprentissage par rapport à l'adoption de la carte électronique de santé à Berlin et à la création des centres humanitaires dans la capitale française. À l'intérieur de chaque partie, nous expliquons les processus de prise de décision en mobilisant les concepts de l'entrepreneuse politique, de la communauté de spécialistes et de la fenêtre d'opportunité politique et en démontrant les logiques de connexion des trois courants.

3.1. Gouvernements locaux comme « animateurs » de l'accueil et de l'intégration

Pendant la période d'enquête, Paris et Berlin élaborent des plans d'action qui présentent un certain nombre de mesures relatives à l'accueil et à l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s et qui détaillent les coopérations entre les sphères publique et privée. Ces documents nous permettent d'analyser les relations verticales et horizontales entre de multiples acteur·rice·s et les configurations de la gouvernance de l'accueil et de l'intégration à Berlin et à Paris. Dans ce cadre, le concept d'entrepreneur politique sert à démontrer quel·le acteur·rice a le plus de poids dans les processus d'élaboration des politiques locales.

Comme l'entend l'approche des courants multiples, les prises de décision dans les deux capitales dépendent de la représentation de la faisabilité des plans d'action. D'après notre analyse, la faisabilité découle de politiques publiques antérieures, de considérations budgétaires et du consensus entre les membres de la communauté de spécialistes. La première partie met en exergue que ces trois facteurs (politiques publiques antérieures, budget, positionnement de la communauté de spécialistes) ne déclenchent pas l'intervention des gouvernements locaux, mais déterminent le contenu des solutions d'action publique. L'élément déclencheur relève du courant politique. Les plans d'action sont élaborés dans les deux villes afin de répondre à la mobilisation de la population locale (Paris) et à des relations conflictuelles entre les partis politique de la majorité et le contexte électoral (Berlin).

3.1.1. Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés

Nous démarrons l'analyse avec le cas de la capitale française et le plan d'action de la mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés. Ce document représente la première mesure significative de l'exécutif parisien dans le contexte de l'apparition des campements dans l'espace public. Alors que la maire de Paris a déjà élaboré des plans

d'action dans d'autres secteurs d'action publique, c'est la première fois qu'elle publie un tel document relatif au public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s⁷³³.

3.1.1.1. Position institutionnelle de l'entrepreneuse politique Anne Hidalgo

L'élaboration de la première édition du plan d'action est le fait de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique à la fin de l'été 2015 qui est saisie par Anne Hidalgo. La maire est considérée ici comme l'entrepreneuse politique. Le récit d'un ancien collaborateur de cabinet d'adjoint·e permet de comprendre ce processus :

« [...] la maire, elle avait dit au début de la crise des réfugiés, en septembre 2015, elle avait réuni à l'Hôtel de Ville tous les acteurs des réfugiés. Pas dans une réunion chiant, un comité de pilotage ou autre, mais en disant on s'assoit tous et on réfléchit à qui peut faire quoi. [...] c'était génial, les gens levaient les mains en disant moi, je suis architecte de l'urgence, je peux vous construire un truc en trois semaines. [...] je connais des réseaux de traducteurs, je suis étudiant à l'Inalco, moi ... Cette espèce de truc de ... vraiment cet élan hyper positif, un peu bordélicé, mais on sentait l'énergie. Et la maire a dit à [Dominique Versini], écoute, là, il s'est passé un truc. Donc maintenant il y a que toi qui peut le faire. Tu me fais vivre cette énergie-là, parce que ça va retomber. C'était l'indignation après la mort du petit Aylan. Ça va retomber. [...] il faut la faire vivre »⁷³⁴.

Anne Hidalgo aurait demandé à Dominique Versini d'organiser la réunion de différent·e·s acteur·rice·s comme la fondation Architectes de l'urgence, des traducteur·rice·s et des étudiant·e·s qui étaient prêt·e·s à soutenir l'accompagnement et la prise en charge des personnes exilées dans la capitale. La presse fait état d'une « grande réunion citoyenne » à la mairie de Paris le 10 septembre 2015 « réunissant 400 personnes qui avaient envie de s'investir »⁷³⁵. Elle décrit le même argumentaire, en citant notamment Dominique Versini : « Les Parisiens souhaitent vraiment s'engager. Il était de notre mission de canaliser les énergies, d'offrir nos compétences et nos infrastructures pour mieux organiser cet élan de solidarité »⁷³⁶. Le rôle des autorités locales consisterait à soutenir les activités d'acteur·rice·s de la sphère privée en mettant à leur disposition les infrastructures de la ville. En effet, la mobilisation des habitant·e·s et du secteur associatif prend de l'ampleur au cours de l'année

⁷³³ La partie s'appuie sur la publication de L. Bonn, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés », art cit.

⁷³⁴ 4P-2017, pos. 46.

⁷³⁵ Maryline Baumard, « Paris présente un ambitieux plan d'accueil des migrants », *Le Monde*, 11 octobre 2015, consulté en ligne le 15 avril 2022 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/12/paris-presente-un-ambitieux-plan-d-accueil-des-migrants-au-dela-des-refugies_4787464_3224.html.

⁷³⁶ Maryline Baumard, « Paris présente un ambitieux plan d'accueil des migrants », art. cit.

2015 dans le contexte de l'apparition des campements⁷³⁷. D'après l'exécutif parisien, la diffusion de la photo du garçon mort lors d'une tentative de traversée de la Méditerranée avec sa famille aurait généré l'engagement de la population locale. Le 3 septembre 2015, cette photo est diffusée dans la presse et sur les réseaux sociaux en France et dans beaucoup d'autres pays. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 4⁷³⁸, les travaux de Camille Gardesse et d'Évangéline Masson-Diez confirment que la couverture médiatique de la mort de l'enfant provoque la mobilisation des habitant·e·s⁷³⁹. En référence à des résultats de sondage, la presse décrit le bouleversement de l'opinion publique française qui serait donc favorable à l'accueil des réfugié·e·s suite à la diffusion de la photo⁷⁴⁰. Ces données relatives au contexte, à la couverture médiatique et à la population locale nous amènent à penser que les propos de l'ancien collaborateur de cabinet sont authentiques. En revanche, on voit que les représentant·e·s de la ville privilégient une stratégie de framing, comme l'entend Nikolaos Zahariadis : ils/elles mettent l'accent sur la mobilisation de la population en faveur des personnes exilées et ne tiennent pas compte du fait qu'une partie des habitant·e·s se montre très critique à leur égard⁷⁴¹. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 4, il y a des collectifs de riverain·e·s qui dénoncent la politique de la majorité parisienne et qui ne souhaitent pas coopérer avec la ville.

La déclaration de l'interviewé suggère que l'exécutif parisien prend connaissance de l'état de l'opinion publique au mois de septembre 2015. Nous en concluons que la perception des responsables politiques parisiens concernant le positionnement de la population locale dépend probablement des sondages, comme l'entend le concept du *national mood*. Les différents niveaux d'action publique sont enchevêtrés car les sondages qui se rapportent au niveau national impactent la prise de décision de la ville. La maire souhaite donc que Dominique Versini contribue tout de suite à l'organisation des bénévoles et du secteur associatif, considérant que ce mouvement en faveur de l'accueil ne perdurerait pas.

⁷³⁷ Se reporter au chapitre 4.

⁷³⁸ Se reporter à la partie 4.2.1.1..

⁷³⁹ Camille Gardesse et Évangéline Masson-Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris » dans *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or, 2022, p. 185.

⁷⁴⁰ Par exemple : BFM TV, *Après la photo d'Aylan Kurdi, une majorité de Français favorables à l'accueil des réfugiés*, 9 septembre 2015, consulté en ligne le 15 avril 2022 : https://www.bfmtv.com/societe/apres-la-photo-d-aylan-kurdi-une-majorite-de-francais-favorables-a-l-accueil-des-refugies_AV-201509090075.html ; Caroline Piquet, « Il y a un an, la photo du petit Aylan bouleversait le monde entier », *Le Figaro*, 3 septembre 2016, consulté en ligne le 15 avril 2022 : <https://www.lefigaro.fr/international/2016/09/03/01003-20160903ARTFIG00017-il-y-a-un-an-la-photo-du-petit-aylan-bouleversait-le-monde-entier.php>.

⁷⁴¹ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy, op. cit.*, p. 14.

La mobilisation de différent·e·s acteur·rice·s et, simultanément, la représentation de l'opinion publique française ouvrent une fenêtre d'opportunité politique qui est saisie par Anne Hidalgo. La jonction des trois courants a lieu dans le sens où l'exécutif parisien décide d'organiser et d'encourager le mouvement local en faveur de l'accueil des réfugié·e·s (*politics stream*) qui se développe suite à l'apparition de campements dans l'espace public (*problem stream*). Comme l'explique John W. Kingdon, l'entrepreneuse politique doit agir rapidement au moment de l'ouverture de la fenêtre d'opportunité. Notre analyse démontre d'ailleurs que le déroulement temporel aléatoire des événements impacte la prise de décision au sein de la ville. L'apparition quasiment simultanée de la photo du garçon, de la mobilisation de la population locale parisienne et de sondages est dûe au hasard et ne pouvait pas être anticipée. La fenêtre d'opportunité politique est donc soudaine et imprévisible et doit être saisie dans les meilleurs délais.

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 2, l'exécutif parisien adopte un plan d'action relatif à la lutte contre l'exclusion avant que l'accueil et l'intégration des demandeur·euse·s et des réfugié·e·s ne soient inscrits parmi les priorités de l'agenda politique local. D'après notre enquête, les plans d'action représentent un instrument habituel :

« [...] ça nous parait le meilleur moyen de [réfléchit] ... le meilleur compromis entre le souhait qu'on a d'être horizontal et [...] enfin de capter ... enfin de laisser ... d'être dans notre rôle de ville plutôt que ... d'être un incubateur, plutôt [que] de dire aux gens comment ils doivent faire. D'être un incubateur, d'être un ... développer des nudges [se corrige] enfin des coups de pouce, des coups de mains, permettre aux gens de réaliser leur potentiel, leurs idées. Rassembleur, assembleur. [...] Et là on y arrivera que si on fait tous ensemble et du coup nous la ville on est un parmi d'autres, et on va vous aider, vous, à développer telle ou telle idée »⁷⁴².

D'après ces propos de l'ancien collaborateur de cabinet d'adjoint·e, le rôle de l'exécutif consisterait à accompagner les acteur·rice·s du territoire parisien. Il les aiderait à développer leurs activités et assurerait une certaine cohérence entre elles. Ce récit met l'accent sur les relations horizontales entre les agent·e·s des sphères publique et privée. Les autorités locales ne seraient pas dans une position de domination face aux représentant·e·s de la sphère privée. Comme l'entend le concept de gouvernance, les responsables politiques n'imposeraient pas de décision d'en haut, et la frontière entre les domaines public et privé serait floue. Ce discours

⁷⁴² 4P-2017, pos. 45-50.

fait écho au concept d'animateur que nous avons présenté dans l'introduction de la thèse⁷⁴³. L'exécutif endosse le rôle d'animateur en organisant différentes parties prenantes et en ayant recours à des dispositifs de concertation et de participation. Il prend ses distances avec l'image d'un décideur unique⁷⁴⁴. D'après l'ancien collaborateur de cabinet, cette démarche collective permettrait de réussir les projets de la ville. Ses propos amènent à penser que l'exécutif ne serait pas en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'accueil et d'intégration sans le soutien d'autres acteur·rice·s.

Le plan d'action de la mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés consacre la création d'une plateforme de coordination réunissant de multiples acteur·rice·s qui interviennent en matière d'accueil et d'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s dans la capitale. La Ville de Paris s'engage à mettre à leur disposition un « *extranet facilitant la mise en commun de ressources et le partage d'expériences* » et à organiser des « *séances d'information et de formation entre membres de la plateforme* »⁷⁴⁵. Cette plateforme vise à réunir différent·e·s acteur·rice·s afin qu'ils/elles s'expriment sur les enjeux de l'accueil et de l'intégration, qu'ils/elles développent de nouvelles solutions susceptibles d'être soutenues par la ville et qu'ils/elles coopèrent entre eux/elles. Par exemple, on apprend dans la première version du plan d'action :

*« Les travaux de cette plateforme s'effectuent en lien étroit avec l'État. C'est principalement sur la base des contributions et débats organisés dans ce cadre en septembre 2015, à la suite de la grande conférence citoyenne du 10 septembre, qu'ont été élaborées la plupart des mesures contenues dans le présent plan d'action »*⁷⁴⁶.

D'après notre enquête de terrain, les réunions de la plateforme servent à l'élaboration des éditions successives du plan d'action. Les membres de la plateforme sont invités à proposer des projets à la ville et cette dernière propose des moyens de financement⁷⁴⁷.

« [...] l'urgence nous a obligé à accélérer le processus en cours un peu partout, de passer à une logique un peu horizontale, de mettre des gens autour de la table en raison de leurs compétences et pas en raison de leur hiérarchie, enfin de leur nombre d'étoiles sur les épaules. [...] c'est l'idée de la plateforme à réfugiés de continuer à faire vivre avec les acteurs parisiens et la ville ce côté un peu horizontal où on contribue à cette politique et où ont droit à la parole des gens

⁷⁴³ S. Ségas, « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », art cit.

⁷⁴⁴ *Ibid.*

⁷⁴⁵ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*, op. cit., p. 18.

⁷⁴⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁴⁷ 21P-2018.

indépendamment de leur niveau hiérarchique, mais des gens qui savent, qui font, qui ont de la compétence dans la ville et avec nos partenaires et les habitants. [...] l'urgence nous a obligé à le faire »⁷⁴⁸.

La plateforme sert donc à la construction de coopérations horizontales entre les autorités locales, des partenaires comme les associations et la population locale. Dans le contexte de la constitution de campements et de situations d'urgence dans l'espace public parisien, ces échanges horizontaux auraient permis de travailler plus rapidement.

« [...] Maintenant qu'on est moins dans l'urgence, même s'il en reste toujours, on voit bien que le mécanisme habituel reprend le dessus, de faire des notes, d'inviter au comité de pilotage les chefs [réfléchit] de prendre des décisions parfois sans avoir pris le temps d'écouter tous les points de vue, parce qu'on croit qu'on sait, parce qu'on a déjà pris des décisions par le passé, enfin des trucs classiques, en fait, de prise de décision verticale. [...] ça serait dommage de revenir à une verticalité trop forte, parce qu'on a tous pu constater qu'on a été quand-même hyper efficace et qu'en plus on a pu mobiliser pleins de gens et plein d'énergie avec cette méthode-là [...] »⁷⁴⁹.

Ces propos de l'ancien collaborateur de cabinet remettent en question l'ampleur des processus de prise de décision horizontaux. Tandis que le problème des campements paraît moins urgent en 2017 lorsque l'entretien a lieu, les acteur·rice·s qui occupent des positions de responsabilité auraient pris des décisions « d'en haut ». D'après notre analyse, malgré les discours valorisant l'horizontalité des prises de décision, l'exécutif parisien conserve tout au long de la période d'enquête une position dominante dans les processus d'élaboration des politiques locales.

Les trois éditions du plan d'action sont rédigées par le cabinet de Dominique Versini⁷⁵⁰. Au cours de l'écriture, ses collaborateur·rice·s contactent des associations dans le but de connaître leurs propositions et/ou de les faire participer au plan d'action et aux différentes mesures qui y sont annoncées⁷⁵¹. Les acteur·rice·s de la sphère privée ont donc un rôle secondaire dans le sens où leur participation est soumise aux décisions du cabinet Versini. Les groupes politiques n'ont pas non plus beaucoup d'influence sur la rédaction du plan d'action :

« La manière dont ça fonctionne : le plan a été élaboré par le cabinet de Dominique Versini et le cabinet de la maire, parce que les adjoints ont le pouvoir, ce pouvoir de gestion-là ... et de budget etc. Mais j'ose espérer et je pense que c'est aussi ce qui se passe, c'est que nous apportons, nous, - c'est comme ça que

⁷⁴⁸ 4P-2017, pos. 53-62.

⁷⁴⁹ 4P-2017, pos. 53-62.

⁷⁵⁰ 3P-2017, pos. 9 ; 4P-2017, pos. 46 ; 14P-2018, pos. 18.

⁷⁵¹ 4P-2017, pos. 46.

fonctionne une majorité - nous apportons nous des propositions, des choses sur lesquelles on ne veut pas plier, etc. Tout ça est l'objet de négociations et, à la fin, de l'aboutissement des discussions et politiques et avec les services etc., aboutissent des propositions »⁷⁵².

D'après les propos de l'élue (PCF), le pouvoir du cabinet de Dominique Versini est tel qu'il n'a pas besoin de demander l'avis des groupes politiques de la majorité concernant les mesures et le budget du plan d'action. Dans la mesure où l'interviewée emploie le terme d'« espérer » et qu'elle considère que plusieurs facteurs entrent en ligne de compte lors des négociations, on comprend que l'influence de son groupe politique n'est pas importante. Le Conseil de Paris se prononce en faveur de l'élaboration d'un plan d'action en septembre 2015, mais le document en lui-même n'est pas soumis au vote des conseiller·ère·s⁷⁵³. Alors que le budget de la Ville de Paris est voté par le Conseil de Paris, l'élue indique que les cabinets d'adjoint·e·s ont quand même un rôle prépondérant dans la définition des moyens de financement. Le groupe EELV critique d'ailleurs « *l'absence d'informations budgétaires dans ce plan ainsi que l'absence d'éléments relatifs à cet enjeu dans la communication sur les orientations budgétaires* »⁷⁵⁴. Cette réaction appuie l'idée selon laquelle les élu·e·s de la majorité ont moins d'influence sur la définition du budget du plan d'action que le cabinet Versini.

Lors de l'élaboration de la deuxième édition du plan d'action, les cabinets d'adjoint·e·s consultent les services administratifs afin qu'ils s'expriment sur la qualité des dispositifs :

« [...] on est en fait en cours de ... travail de concertation avec les acteurs, de concertation avec les services de la ville pour le mettre à jour et développer le tome deux. Donc d'abord le mettre à jour, c'est regarder ce qui a été fait. C'est regarder la pertinence de ce qui a été fait, les leçons apprises de ce qui a été fait dans les dix-huit engagements »⁷⁵⁵.

L'expression de « leçons apprises » nous amène à penser que des dispositifs ne devaient pas être reconduits. Elle renvoie au concept de *social learning* dans le sens où les programmes

⁷⁵² 5P-2017, pos. 28.

⁷⁵³ Conseil municipal et départemental, *Séance des lundi 28, mardi 29 et mercredi 30 septembre 2015*, p. 237-259, consulté en ligne le 21 novembre 2020 : <https://api-site.paris.fr/images/75088> ; 2015 V282 Vœu relatif à la mobilisation de la communauté de Paris en faveur de l'accueil des réfugiés, consulté en ligne le 3 décembre 2020 :

http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=125814&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=devenir%20de%20l%27ancien%20lyc%C3%A9e&query=devenir%20de%20l%27ancien%20lyc%C3%A9e&fq=seance_string%3ASEPTEMBRE%202015.

⁷⁵⁴ V 334 vœu relatif aux moyens alloués au « Plan d'action de la communauté de Paris en faveur des réfugiés » déposé par David Belliard, Anne Souyris, Marie Atallah, Aurélie Solans, et les élu·e·s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 20 mai 2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2015/10/25/voeu-relatif-aux-moyens-alloues-au-plan-daction-de-la-communaute-de-paris-en-faveur-des-refugiés/>.

⁷⁵⁵ 3P-2017.

qui ne satisfont pas les différentes parties prenantes ne sont pas renouvelés⁷⁵⁶. On comprend que l'administration doit informer l'exécutif de la réalisation et de la mise en œuvre du plan d'action. Ce récit fait écho à des déclarations d'un cadre dirigeant du Secrétariat général :

« [...] je travaille dans l'administration parisienne. Nous ne sommes pas [se reprend] alors nous sommes ... au service des politiques. On met en œuvre dans l'administration le mandat, le projet ... d'une équipe politique, mais nous sommes l'administration, avec une notion [réfléchit] de pérennité dans le temps. [...] Donc le Secrétariat général ... je dirais que c'est la cabine de pilotage et ... ce qu'ils font au quotidien qui ... qui ... qui réalisent, qui exécutent mais aussi qui proposent des politiques publiques, ce sont les directions à la ville »⁷⁵⁷.

La mise en œuvre du programme de l'exécutif revient à l'administration. Dans ce cadre, le Secrétariat général dirige la réalisation des engagements du gouvernement local. Il est à la tête de l'administration parisienne. Les directions qui sont responsables des différents secteurs d'action publique mettent en œuvre les dispositifs de la ville. De plus, ces dernières ont un rôle de « proposition » ce qui signifie qu'elles alimentent les programmes d'action publique qui sont définis par l'exécutif. Pourtant, la mise en œuvre des dispositifs n'est pas non plus complètement déléguée à l'administration. Le cabinet de Dominique Versini est responsable de la plateforme de coordination. Ses collaborateur·rice·s organisent les réunions des membres de la plateforme⁷⁵⁸.

Les trois éditions du plan d'action évoquent la répartition des compétences entre l'État et la Ville de Paris relativement à l'accueil et à l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Par exemple, les documents présentent d'abord les mesures qui concernent le « domaine de compétence » de la ville⁷⁵⁹.

« [...] les maires qui doivent régler les problèmes. On attend d'eux qu'ils règlent des problèmes. [...] Même si c'est pas leur compétence, on attend d'eux qu'ils règlent les problèmes. Donc ça veut pas dire qu'on fait à la place de tout le monde. Mais on a un rôle. On en a bien conscience d'être un assemblier et de faire rencontrer les gens dans un territoire pour qu'ils trouvent les solutions ensemble. Et puis il y a des sujets sur lesquels on est vraiment compétent [...] Ça nous paraissait très important ... dès le début d'expliquer cette philosophie-là à tout le monde pour ni ... donner le sentiment qu'on voulait pas, qu'on voulait se débarrasser du problème. Donc en assumant les choses de notre domaine de compétence. Ni promettre qu'on allait tout régler pour faire de la comm, parce

⁷⁵⁶ P.A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », art cit, p. 278.

⁷⁵⁷ 27P-2020.

⁷⁵⁸ D'après nos notes de terrain.

⁷⁵⁹ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*, op. cit., p. 5.

qu'on savait très bien que la plupart des solutions se retrouverait littéralement à inventer, donc ne se ferait que ... voilà en aidant les gens qui avaient des idées à développer quoi »⁷⁶⁰.

Les propos de l'ancien collaborateur de cabinet suggèrent que l'absence de compétences formelles ne représente pas un frein à l'intervention de la Ville de Paris dès lors que les habitant·e·s considèrent qu'elle est responsable des problèmes publics. Les attentes de la population détermineraient davantage les décisions de l'exécutif que le cadre institutionnel formel. D'après l'enquête, il est important d'adopter des solutions concrètes et pas seulement de faire de la communication politique. Cette déclaration amène à penser que l'élaboration du plan d'action relève d'une stratégie politique qui viserait à répondre aux électeur·rice·s. Marie Atallah, élue du groupe écologiste, tient un discours similaire : « [...] *les riverains se tournent d'abord vers leurs élus locaux, lorsqu'ils sont choqués par les conditions d'accueil des réfugiés, alors même que c'est l'État qui détient les solutions* [...] »⁷⁶¹. Cette déclaration permet donc d'appuyer le récit de l'ancien collaborateur de cabinet. D'après notre analyse, le plan d'action de la Ville de Paris est élaboré parce que les habitant·e·s considèrent qu'elle est compétente et qu'elle devrait répondre à l'apparition de campements dans l'espace public.

En résumé, l'exécutif parisien endosse le rôle d'animateur de l'action publique locale en élaborant les plans d'action relatifs à l'accueil et l'intégration des personnes exilées et en organisant la réunion des différentes parties prenantes. Comme le souligne Sébastien Ségas, la fonction d'animateur ne signifie pas pour autant que les responsables politiques locaux sont en retrait⁷⁶². L'exécutif conserve une position prépondérante lors de l'élaboration des plans d'action.

3.1.1.2. Dans la lignée des responsabilités et des compétences du cabinet Versini

Parmi les membres de la plateforme de coordination figurent majoritairement des associations et des fondations reconnues d'utilité publique qui ont pour mission principale de venir en aide aux personnes en situation de précarité, par le biais de dispositifs d'hébergement, d'aide alimentaire, d'accompagnement juridique et de programmes d'insertion à l'emploi. Certaines se caractérisent par un degré de professionnalisation très

⁷⁶⁰ 4P-2017, pos. 50.

⁷⁶¹ Conseil municipal et départemental, *Séance des lundi 20., mardi 21 et mercredi 22 novembre 2017*, p. 203, consulté en ligne le 26 octobre 2022 : <https://www.paris.fr/pages/comptes-rendus-et-debats-et-deliberations-du-conseil-224#bulletin-officiel-des-deliberations>.

⁷⁶² S. Ségas, « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », art cit.

élevé, en raison du nombre de salarié·e·s et de la perception de financements publics qui permettent une continuité des dispositifs et une présence dans plusieurs départements ou régions de France. Il s'agit par exemple d'associations comme Aurore et Emmaüs Solidarité, qui comptent respectivement 2040 et 766 salarié·e·s en 2019⁷⁶³. Leurs ressources financières reposent majoritairement sur les subventions de l'État et – bien que dans une moindre mesure – des régions et des départements parmi lesquels figure la Ville de Paris⁷⁶⁴. Avant leur participation à la plateforme de coordination et à la politique d'accueil, ces associations obtiennent donc déjà des financements de la part des autorités locales parisiennes. Les associations qui se focalisent sur le public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s sont peu nombreuses parmi les membres de la plateforme. Certaines assurent des missions de l'État, notamment l'hébergement via la gestion des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), et sont dépendantes des autorités publiques, en raison de leur financement venant essentiellement de l'État⁷⁶⁵. Parmi elles, nous trouvons notamment France Terre d'Asile (FTDA), Coallia et le Centre d'Action social protestant (CASP). En tant que gestionnaire historique des CADA, France Terre d'Asile participe à la politique d'asile française, remet peu en cause les orientations politiques françaises, et n'apparaît pas comme un acteur militant défendant les droits et les intérêts des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s⁷⁶⁶. En revanche, la plateforme de coordination compte aussi quelques associations qui militent pour le droit d'asile, et qui sont plus indépendantes vis-à-vis des institutions publiques, leurs ressources financières ne reposant pas majoritairement sur des subventions publiques, mais aussi sur des dons, des cotisations, des publications ou des formations, à l'instar du Gisti⁷⁶⁷, du Centre Primo Levi⁷⁶⁸ et d'Amnesty International⁷⁶⁹. Enfin, le public des demandeur·euse·s

⁷⁶³ Aurore, *Rapport d'activité 2019*, p. 81, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.aurore.asso.fr/documents/1405> ; Coallia, *Ressources humaines*, consulté en ligne le 1 février 2021 : <https://coallia.org/ressources-humaines/> ; Emmaüs Solidarité, *Rapport d'activité 2019*, p. 48, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.emmaus-solidarite.org/wp-content/uploads/2020/10/EMMAUSSOLIDARITE-Rapport2019-WEB.pdf>.

⁷⁶⁴ Ce constat s'appuie sur les rapports d'activité d'Aurore et d'Emmaüs Solidarité de 2017, 2018 et 2019, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://aurore.asso.fr/bibliotheque> ; <https://www.emmaus-solidarite.org/nos-publications/>.

⁷⁶⁵ Carolina Kobelinsky, « Les limites de l'hospitalité. Accueil et dépendance des demandeurs d'asile » dans *Les nouvelles frontières de la société française*, Paris, La Découverte, 2010, p. 389.

⁷⁶⁶ J. Valluy, « L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés », art cit.

⁷⁶⁷ Gisti, *Les Soutiens financiers du Gisti*, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.gisti.org/spip.php?article1939>.

⁷⁶⁸ Centre Primo Levi, *Transparence et financement*, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.primolevi.org/transparence-et-financement>.

⁷⁶⁹ Amnesty International, *Le fonctionnement d'Amnesty International*, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.amnesty.fr/fonctionnement-amnesty-international-france>.

d'asile et des réfugié·e·s est quasiment absent des associations qui participent à la plateforme de coordination. Quelques-unes parmi elles encouragent la participation des personnes réfugiées à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs propres dispositifs⁷⁷⁰. Lorsque l'on passe en revue les membres de la plateforme de coordination, on peut voir que la participation des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s à l'élaboration des politiques locales est quasi inexistante et que la représentation de leurs intérêts paraît très limitée. La plus grande partie des associations qui contribuent à la plateforme interviennent traditionnellement auprès de personnes en situation de précarité. Ces associations relèvent du champ d'action du cabinet de Dominique Versini et figurent majoritairement parmi les signataires du Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion⁷⁷¹. Par exemple, Emmaüs Solidarité, le Samu Social de Paris ou encore France Terre d'Asile sont membres de la plateforme de coordination relative à l'accueil des réfugié·e·s et participent à la politique de lutte contre l'exclusion qui est assurée par le cabinet Versini. On comprend donc que les collaborateur·rice·s de l'adjointe s'appuient sur la politique de lutte contre l'exclusion pour l'élaboration du plan d'action et notamment pour la sélection des différentes parties prenantes. Dominique Versini détient elle-même un carnet d'adresse important, car elle est active dans le secteur des politiques sociales depuis environ vingt ans. Elle a contribué à la création du Samu Social de Paris avec Xavier Emmanuelli, elle a occupé la fonction de secrétaire d'État à la lutte contre la précarité entre 2002 et 2004, puis celle de Défenseur des enfants de 2006 à 2011⁷⁷². Les membres de la communauté de spécialiste – c'est-à-dire les acteur·rice·s qui participent à l'élaboration de la politique d'accueil parisienne – sont principalement des associations qui connaissent les représentant·e·s de la ville car elles ont déjà travaillé ensemble dans le cadre de la politique de lutte contre l'exclusion. La communauté de spécialistes est dite intégrée car elle ne compte pas beaucoup de membres – principalement des associations caritatives – et il paraît difficile pour des associations qui ne coopèrent pas avec la mairie dans le cadre de la politique de lutte contre l'exclusion de se joindre à eux⁷⁷³.

Les mesures du plan d'action portent principalement sur l'accueil, l'hébergement, les réponses aux besoins fondamentaux et dans une moindre mesure sur l'intégration des personnes exilées. Cette orientation est due aux associations qui y contribuent. Comme nous

⁷⁷⁰ Voir par exemple Watizat, *Le guide. Nos principes*, consulté en ligne le 4 février 2021 : <https://watizat.org/Fonctionnement/#principes>.

⁷⁷¹ Ville de Paris, *Pacte parisien de lutte contre l'exclusion*, op. cit.

⁷⁷² AFP, "Dominique Versini rejoint la liste Hidalgo", *Les Échos*, 25 novembre 2013, <https://www.lesechos.fr/2013/11/dominique-versini-rejoint-la-liste-hidalgo-346901>.

⁷⁷³ N. Zahariadis, « The Multiple Streams Framework », art cit, p. 72-73.

venons de l'expliquer, elles ont peu d'expérience dans l'accompagnement de demandeur·euse·s d'asile et de réfugié·e·s. Elles interviennent principalement dans la mise à l'abri de personnes sans domicile fixe et en situation de précarité. Au moment de l'apparition des campements, les collaborateur·rice·s de Dominique Versini n'ont pas non plus de connaissances approfondies de la politique d'asile et d'intégration. D'après notre enquête, plusieurs parmi eux/elles ont travaillé auparavant dans des institutions publiques et des organisations non gouvernementales du secteur de l'aide humanitaire et de l'aide sociale⁷⁷⁴. Leur expertise se rapporte à la politique sociale et à l'urgence humanitaire. La faisabilité du plan d'action dépend des compétences formelles et informelles du cabinet de Dominique Versini et des associations qui coopèrent habituellement avec la Ville de Paris.

Les différentes éditions du plan d'action mentionnent peu d'activités réalisées par les services de la ville. Elles énumèrent principalement des interventions d'associations, et encouragent la participation de la population et le bénévolat. Les quelques mesures qui sont assurées par la ville relèvent principalement du cabinet de Dominique Versini, de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) et du centre d'action sociale (CASVP). Les services municipaux et départementaux dans le secteur de la petite enfance, de l'éducation et de l'emploi ne sont quasiment pas mobilisés. Par exemple, depuis 2015, les compétences de l'Unité d'Assistance aux sans-abris, qui assure des maraudes dans l'espace public, sont ajustées au public de réfugié·e·s par le recrutement d'une traductrice érythréenne⁷⁷⁵. L'Unité est aussi renforcée par la création de six postes supplémentaires. D'après les plans d'action, les demandeur·euse·s d'asile et les réfugié·e·s sont orienté·e·s vers les centres de santé de la ville, les bains douches, les restaurants solidaires ainsi que vers les dispositifs de logements sociaux et du RSA. Selon notre enquête de terrain, très peu de postes sont créés au sein de la Ville de Paris pour mettre en œuvre la politique d'accueil des personnes réfugiées⁷⁷⁶. La faible contribution des services municipaux et départementaux et l'implication des associations permettent de comprendre que le plan d'action nécessite peu de dépenses.

« [...] la période est plutôt restriction budgétaire. En revanche, le fait de continuer les démarches les plus efficaces de ce plan ... de rajouter des démarches, qui sont peut-être faites ailleurs à la ville, mais les amplifier en les mettant en lumière à travers le tome deux du plan réfugiés, ça c'est en effet ce

⁷⁷⁴ 14P-2018, pos. 6.

⁷⁷⁵ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*, op. cit., p. 11.

⁷⁷⁶ 14P-2018, 17P-2018.

qu'on se dit qu'on va faire pour les prochains ... pour les prochains, les prochaines années »⁷⁷⁷.

Les propos d'une collaboratrice de cabinet confirment ainsi que la participation d'acteur·rice·s de la sphère privée, comme les associations, découle de contraintes financières. L'entretien a lieu en mai 2017, c'est-à-dire à mi-mandat. En vue des élections municipales de 2020, il est possible que l'exécutif parisien ne souhaite pas augmenter le budget dédié à l'accueil des personnes exilées à cette période-là. Dans la lignée de l'approche des courants multiples, notre analyse démontre que la faisabilité du plan d'action dépend de considérations financières. Les travaux de Louise Hombert vont dans le même sens : d'après son enquête, la Ville de Paris est favorable aux interventions de collectifs d'habitant·e·s parce que celles-ci ne reposent pas sur des subventions locales⁷⁷⁸. En revanche, les considérations financières ne déterminent pas l'intervention de l'exécutif parisien. Comme nous l'avons expliqué plus haut, Anne Hidalgo décide de l'élaboration du plan d'action parce que la ville est tenue pour responsable de l'apparition et de la gestion des campements qui sont inscrits parmi les priorités de l'agenda politique (*problem stream*) et en raison de la mobilisation de la population locale (*politics stream*).

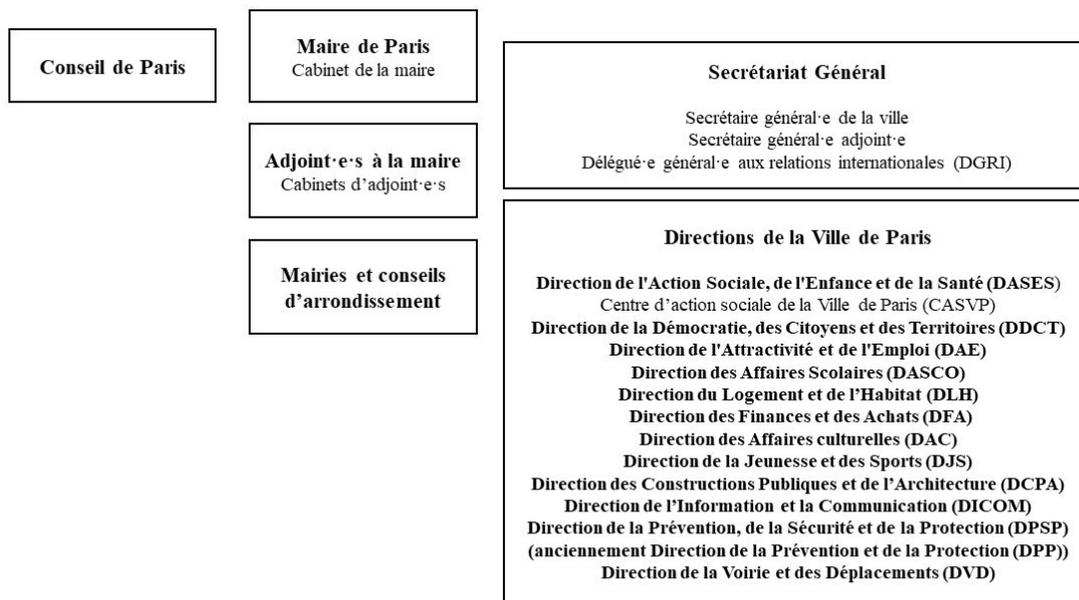


Figure n°8 : Représentation des principaux organes politiques et administratifs de Paris

⁷⁷⁷ 3P-2017, pos. 15.

⁷⁷⁸ L. Hombert, « Le citoyen et la mairie », art cit.

En résumé, le contenu des différentes éditions du plan d'action dépend des responsabilités et des compétences du cabinet de Dominique Versini, de ses relations avec les associations, et de considérations financières. Notre analyse démontre que le cadre institutionnel formel et informel et les configurations d'acteur·rice·s à l'intérieur et à l'extérieur de la ville déterminent le processus d'élaboration de ces solutions d'action publique. Le rôle de la Ville de Paris se limite à l'organisation et à l'animation des différentes parties prenantes en dépit de ressources humaines et financières importantes.

3.1.1.3. Consensus entre les membres de la communauté de spécialistes

La participation de la population locale par le biais du bénévolat représente un élément important des plans d'action. Concrètement, la mairie s'engage à diffuser des offres de bénévolat sur sa plateforme en ligne « Je m'engage » et à soutenir des dispositifs d'hébergement chez des particuliers. D'ailleurs, dans le cadre de la plateforme de coordination que nous avons évoquée précédemment, la ville coopère avec un certain nombre d'associations parisiennes qui sont peu professionnalisées dans le sens où elles s'appuient principalement sur l'engagement de volontaires et que le nombre de salarié·e·s est faible voire nul. Elles viennent en aide aux personnes en situation de précarité, proposent des cours de langue pour des habitant·e·s d'origine étrangère et ont peu d'activités de plaidoyer. Par exemple, le Centre Alpha Choisy, qui est une association du 13^{ème} arrondissement proposant des cours de français, s'appuie seulement sur une équipe de onze employé·e·s et les formations sont assurées par des bénévoles⁷⁷⁹. D'après notre enquête de terrain, la valorisation et l'organisation du bénévolat répond aux demandes des associations partenaires de la Ville de Paris.

« [...] la coordination avait beaucoup d'intérêt par rapport justement à la mobilisation citoyenne, c'est-à-dire que je pense que les associations toutes seules pouvaient pas faire sans les bénévoles. Je sais pas comment vous les appelez en Allemagne, mais donc il fallait qu'on insuffle aussi sur cette notion de ... le citoyen doit être intégré, doit être associé à tout ça. Et là pour le coup il faut de la coordination. Pourquoi ? Parce qu'il faut les former. Il faut les informer. Il faut organiser, oui, des sessions de formation. Pour le coup là-dessus c'est important d'être coordonné »⁷⁸⁰.

⁷⁷⁹ Centre Alpha Choisy, *Notre Équipe*, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://centrealphachoisy.org/notre-equipe/>.

⁷⁸⁰ 25P-2019, pos. 24-27.

L'association Aurore demande à la Ville de Paris d'organiser les interventions auprès de la population locale et du secteur associatif car elle a besoin de bénévoles. Autrement dit, Aurore n'est pas en mesure d'assurer ses activités dans le secteur de l'accueil et de l'intégration sans le soutien d'habitant·e·s volontaires. Nous réaffirmons donc que les considérations financières impactent les processus d'élaboration des solutions d'action publique : le plan d'action dépend des ressources humaines et financières des associations partenaires. Au cours de l'entretien, le représentant d'Aurore insiste sur le besoin de coordination des associations :

« [...] que ça soit d'ailleurs des réfugiés, ou que ça soit des personnes sans abri on va dire plus habituelles, la vraie question de ce système c'est à la fois [...] l'entente entre les acteurs et c'est la question de la ... du parcours ou de la fluidité du système. Si vous sortez des gens de la rue pour les mettre dans un gymnase, ça n'a d'intérêt que si vous avez déjà préparé l'étape d'après. Et l'étape finale, c'est que les personnes à un moment donné puissent être logées. Et donc, oui il faut se coordonner, parce que si on prend pas en compte toutes les étapes, le système il bloque et on se retrouve à nouveau à un moment donné avec des gens à la rue. [...] ça nous semblait logique de ... que l'ensemble des acteurs se coordonne [...] »⁷⁸¹.

Du point de vue d'Aurore, l'intérêt de la plateforme de coordination réside dans l'organisation des dispositifs d'accueil et d'intégration à destination des personnes exilées. Les associations devraient se coordonner afin d'assurer les différentes étapes du parcours des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s, de la mise à l'abri temporaire jusqu'à la recherche et à l'obtention d'un logement durable. Les propos d'une représentante d'Emmaüs Solidarité permettent d'appuyer ce résultat de l'enquête :

« [...] on a obtenu cette mission de maraude migrants, donc maraude avec l'idée d'aller vers et avec l'idée de coordonner les acteurs qui était très nombreux, partis politiques, associations, soutiens, habitants individuels [se corrige] individus isolés, avec beaucoup de ... d'envie d'agir, d'énergie positive, mais malheureusement ... beaucoup de ... [réfléchit] enfin des actions qui étaient pas du tout coordonnées. Donc un besoin d'organiser tout ce bazar, ce bazar solidaire »⁷⁸².

La maraude qui est créée à l'initiative d'Emmaüs Solidarité sert non seulement à l'accompagnement des personnes exilées, mais aussi à l'organisation des acteur·rice·s qui leur viennent en aide dans l'espace public : élu·e·s, militant·e·s, associations et habitant·e·s. D'après les récits concordants des responsables associatifs, la Ville de Paris est considérée

⁷⁸¹ 25P-2019, pos. 24-27.

⁷⁸² 8P-2018, pos. 10.

comme l'animatrice de l'accueil et de l'intégration des personnes exilées. Ce résultat de l'enquête se confirme compte tenu des déclarations des collaborateur·rice·s de cabinet :

« [...] au début il y avait quelques associations et puis ... voilà mobilisées, qui nous ont fait part de leur besoin de coordination, disant « nous on est capable d'apporter ça, nous notre compétence c'est ça, on peut faire ça etc. etc.. Mais par ailleurs il y a besoin de ça, par ailleurs il y a besoin de ça ». Donc voilà, la Ville de Paris ... normale en tant que ... je dirais partenaire de toutes ... de toutes ces structures, de tous ces acteurs, a pu mettre tout le monde autour de la table. Et puis on a constitué [se corrige] enfin on a élaboré en fonction des différents besoins encore une fois ce plan d'action collectivement [...] »⁷⁸³.

La citation permet de comprendre qu'il y a un consensus entre les membres de la communauté de spécialistes au sujet du rôle de la Ville de Paris. En effet, dans le cadre de l'analyse de contenu, nous avons inscrit des déclarations de représentant·e·s de l'exécutif parisien et des grandes associations du secteur social dans la catégorie « gouvernements locaux comme animateurs ». Les propos de ces acteur·rice·s convergent dans le sens où ils/elles estiment que la Ville de Paris doit organiser et coordonner les dispositifs d'accueil et d'intégration des personnes exilées. Les enquêtes de terrain de Camille Gardesse et d'Évangeline Masson-Diez permettent d'appuyer notre analyse : en 2015, les associations caritatives manquent de ressources financières et humaines pour intervenir dans les campements et elles ont des difficultés « à travailler de concert avec les collectifs de soutiens »⁷⁸⁴. On comprend donc que les associations se tournent vers la Ville de Paris afin qu'elle intervienne en tant que coordinatrice et qu'elle apporte des moyens supplémentaires.

Le plan d'action Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés est le résultat de l'intervention d'Anne Hidalgo. Confrontée à la mobilisation de la part du secteur associatif et de la population locale, la maire décide d'organiser et d'animer rapidement les multiples parties prenantes de l'accueil et de l'intégration des personnes exilées. Anne Hidalgo relie les trois courants entre eux en répondant à l'engagement des habitant·e·s et du secteur associatif qui ouvre une fenêtre d'opportunité dans le courant politique, et en annonçant des mesures en matière d'accès aux besoins fondamentaux qui répondent au problème des campements (*problem stream*). L'enquête de terrain démontre que la réussite de la maire en tant qu'entrepreneuse politique dépend de sa position institutionnelle. Elle est en mesure d'imposer l'élaboration et l'adoption d'un plan d'action, notamment face aux

⁷⁸³ 14P-2018, pos. 18.

⁷⁸⁴ C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 192-193.

adjoint·e·s et aux groupes politiques de la majorité. Notre analyse permet de compléter les travaux relatifs à l'approche des courants multiples dans la mesure où elle révèle l'influence du cadre institutionnel dans le courant des politiques publiques.

Le contenu des différentes éditions du plan d'action dépend des responsabilités et des compétences formelles et informelles du cabinet de Dominique Versini. Alors que la Ville de Paris n'est pas responsable de l'hébergement d'urgence, elle intervient en matière de lutte contre l'exclusion et de réduction du nombre des personnes sans abri. Cette politique sociale impacte les dispositifs d'accueil et d'intégration dans la mesure où elle détermine l'expertise des collaborateur·euse·s du cabinet Versini et de ses partenaires associatifs. La représentation de la faisabilité du plan d'action dépend donc du cadre institutionnel, mais aussi de considérations financières.

L'élaboration des plans d'action découle des représentations des membres de la communauté de spécialiste relatives au rôle de la Ville de Paris. Ils considèrent que les autorités locales doivent animer les coopérations entre les acteur·rice·s des sphères publique et privée. Notre analyse démontre qu'Anne Hidalgo et Dominique Versini se trouvent dans une position prépondérante face aux groupes politiques et aux partenaires associatifs. Dans les processus d'action publique, les relations horizontales et verticales paraissent pourtant complémentaires. Le plan d'action représente une réponse de la Ville de Paris aux interpellations des partenaires associatifs. L'initiative vise à satisfaire les besoins des associations en termes de ressources humaines. Nous reviendrons sur la complémentarité des interactions horizontales et verticales dans la partie suivante sur le cas de Berlin.

Enfin, l'analyse empirique permet de comprendre que le plan d'action n'est pas présenté comme une solution d'action publique qui permettrait d'éviter la constitution et la multiplication des campements, même s'il contient des mesures relatives à l'hébergement et à la prise en charge des personnes exilées. En tant qu'entrepreneuse politique, Anne Hidalgo réagit aux activités de la population locale et du secteur associatif. Le courant des politiques publiques est plus dépendant du courant politique que du courant des problèmes. D'après notre analyse, John W. Kingdon a raison d'insister sur l'indépendance des trois courants dans le sens où l'élaboration d'une solution d'action publique ne répond pas forcément à un problème qui fait l'objet de discussions dans le courant politique. Dans la deuxième sous-partie, nous mettons ces résultats de l'analyse en perspective avec le cas de la capitale allemande.

3.1.2. Plans d'action du gouvernement de Berlin

Dans le cas de Berlin, notre analyse porte sur deux plans d'action : le *Masterplan* et le *Gesamtkonzept*. Tandis que le premier est élaboré à l'initiative de la grande coalition réunissant la *SPD* et la *CDU* en 2016, le deuxième est adopté en 2018 par la coalition de gauche qui rassemble la *SPD*, *Bündnis 90/ Die Grünen* et *Die Linke*. Dans la présente partie, nous démontrons dans quelle mesure les deux documents dépendent de configurations institutionnelles et de positionnements des membres de la communauté de spécialistes. Contrairement au cas de Paris, ces solutions d'action publique sont le résultat de l'intervention du maire-gouverneur et des partis politiques de la majorité qui sont en mesure d'imposer l'adoption des plans d'action en raison de leur position dans le système politique local. L'analyse du cas de Berlin confirme donc que la réussite de l'entrepreneur·euse politique dépend du cadre institutionnel. Notre analyse permet de faire ressortir une différence importante entre la politique d'accueil et d'intégration des deux capitales : Berlin privilégie une approche transversale qui attribue un rôle plus important aux différents membres du gouvernement local comparé à Paris. Comme nous venons de l'expliquer, dans la capitale française, les dispositifs à destination des demandeur·euse·s et des réfugié·e·s dépendent principalement du cabinet de Dominique Versini. Enfin, la présente partie s'intéresse à la démarche participative du *Masterplan* et du *Gesamtkonzept*. Les processus d'élaboration de ces documents s'appuient sur des dispositifs de consultation à différents degrés en raison des divergences entre les membres de la communauté de spécialistes.

3.1.2.1. Conditions institutionnelles du *Masterplan* et du *Gesamtkonzept*

Dans un premier temps, nous nous intéressons à l'influence du cadre institutionnel sur les prises de décision du gouvernement de Berlin. Les configurations institutionnelles se rapportent ici à la position de l'entrepreneur·euse politique au sein du système politique local, et aux règles budgétaires. Comme dans le cas de Paris, l'adoption des plans d'action dépend du pouvoir de l'entrepreneur·euse et de la représentation de la faisabilité des mesures en termes de budget et de dépenses.

Maire-gouverneur de Berlin et partis politiques de la majorité comme entrepreneurs politiques

Le 15 mars 2016, le Sénat de Berlin prend connaissance d'une première ébauche du *Masterplan Integration und Sicherheit* élaboré par les équipes de Dilek Kolat (*SPD*), sénatrice

du travail, de l'intégration et des femmes⁷⁸⁵. Le gouvernement est alors formé par une coalition réunissant la *SPD* et la *CDU*, mais les relations entre les partenaires de coalition sont tendues à cette période-là :

« LB : *Pourquoi le Masterplan a été élaboré à ce moment-là ?*

6B : *Oui, pour deux raisons. Premièrement, on disait de tous les côtés bien sûr que Berlin devait démontrer sa capacité d'action [...] Et, deuxièmement, le gouvernement était tellement divisé à la fin de l'année 2015, donc la SPD et la CDU, que le maire-gouverneur de la SPD ne faisait plus confiance au sénateur de la CDU qui était en charge de la thématique. La SPD a nommé son propre secrétaire d'État aux réfugiés, sans consulter le partenaire. Il a instauré un comité de contrôle pour l'hébergement [...] et ils ont dit qu'il serait possible que la coalition éclate ou que nous devions nous passer de ce sénateur [...] Nous devons le faire nous-même. Nous le prenons en charge. Et nous voulions être préparé. Nous voulions un document, qui nous disait, quels étaient les points importants, et ce papier devait être élaboré rapidement [...] c'était l'origine du document, démontrer la capacité d'action et la méfiance vis-à-vis du partenaire de coalition »⁷⁸⁶.*

Les relations entre les partenaires de coalition sont conflictuelles en raison du refus de Mario Czaja (*CDU*) de quitter ses fonctions. Le maire-gouverneur (*SPD*) est défiant vis-à-vis de Mario Czaja (*CDU*) qui n'arrive pas à résoudre les problèmes en matière d'accueil et de prise en charge des primo-arrivant·e·s que nous décrivons dans le chapitre 2. Dans ces conditions, la *SPD* et le maire-gouverneur auraient décidé l'élaboration d'un nouveau plan d'action déterminant les principales orientations de la politique d'accueil et d'intégration. Le parti et le maire-gouverneur auraient préféré prendre les choses en main afin de sortir de cette relation conflictuelle peu de temps avant les élections du *Land* de Berlin de septembre 2016. Ces propos se confirment compte tenu du contexte politique que nous décrivons dans le chapitre 4. Alors que les relations entre les partenaires de coalition sont conflictuelles, le

⁷⁸⁵ Regierender Bürgermeister von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, 15 mars 2016, consulté en ligne le 22 février 2019 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.458945.php>.

⁷⁸⁶ 6B-2017, pos. 58-59 : « LB: *Und warum wurde dieser Masterplan verfasst zu diesem Zeitpunkt?* 6B: *Ja, aus zwei Gründen. Erstens ... es war natürlich so, dass eben von allen Seiten gesagt wurde, Berlin muss irgendwie mal Handlungsfähigkeit zeigen [...] Und das zweite war, die Regierung war eben Ende 2015 so gespalten, also die SPD und die CDU, dass der SPD-Bürgermeister dem CDU-Senator, der zuständig war für das Thema nicht mehr getraut hat. Die SPD hat dann einen eigenen Staatssekretär ernannt für Flüchtlinge, auch ohne das sozusagen mit dem Partner abzusprechen. Sie hat ein eigenes Kontrollgremium eingerichtet für die Unterbringung [...] und sie haben eben auch gesagt, es kann auch sein, dass die Koalition platzt oder wir auf diesen Senator verzichten müssen [...]. Das selber machen müssen. Wir ziehen das einfach an uns. Und dafür wollen wir gewappnet sein. Wir wollen halt ein Papier, was uns sagt, wo dann die wichtigsten Punkte sind, und dieses Papier muss schnell erstellt werden. [...] das war der Ursprung dieses Papiers, Handlungsfähigkeit zeigen und Misstrauen gegenüber dem eigenen Koalitionspartner ».*

maire-gouverneur et la *SPD* veulent démontrer leur capacité d'action peu de temps avant les élections. La proposition du plan d'action est due à une fenêtre d'opportunité dans le courant politique. Nous décrivons l'ouverture de la fenêtre plus amplement dans le chapitre 4 qui porte sur le courant politique. Les propos de l'ancien collaborateur de la Chancellerie confirment ce résultat de l'enquête de terrain :

« LB : *Qui a proposé d'élaborer ce Masterplan ?*

12B : *Non, ça je ne sais pas. Ça venait ... ça venait du Sénat et ça venait de la réunion du Sénat, qui a lieu eu lieu le 13 janvier lorsque ... [se corrige] lors de cette réunion [...] on m'a attribué mes missions. Je pense qu'à un moment donné c'était un consensus politique, qu'il fallait faire un plan. C'est ... j'avais l'impression que ça venait du milieu du sénat. C'était peut-être un peu plus ... la sénatrice de l'intégration était ensuite en charge de l'élaboration du plan. Je ne pense pas que ça ait été initialement l'idée de Madame Kolat. Mais je pourrais imaginer que du côté de la chancellerie du Sénat, le maire-gouverneur ait lui-même dit aussi, ok, peut-être que ça permettrait d'apporter plus de structure »⁷⁸⁷.*

L'enquête explique que l'intérêt du nouveau plan d'action est reconnu par tous les membres du gouvernement, c'est-à-dire par les deux partenaires de coalition, avant de préciser que Dilek Kolat (*SPD*) a joué un rôle important dans l'élaboration du document, puis de suggérer que le maire-gouverneur souhaitait améliorer l'organisation et la gestion de la politique d'accueil et d'intégration. Dans la suite de l'entretien, l'enquête fait référence à la position institutionnelle du maire :

« *Au fond dans le cadre de ... il [le maire-gouverneur] a aussi le pouvoir de fixer les directives du gouvernement dans la constitution, pas depuis longtemps, mais, désormais, il l'a. Et il en a profité pour ainsi dire »⁷⁸⁸.*

⁷⁸⁷ 12B-2017, pos. 36-37 : « LB: *Und wer hat den Vorschlag eingebracht diesen Masterplan zu verfassen? 12B: Ne, das weiß ich nicht. Also das kam ... das kam aus dem Senat und das kam auch aus der Senatsklausur, die am 13. ... Januar an dem [verbessert sich] an dieser Klausur bin ich auch ... quasi nominiert oder wie auch immer man das nennen ... da wurden mir die Aufgaben erteilt, die ich dann hatte. ... Ich glaube, es war dann irgendwann politischer Konsens, es muss hier ein einen Plan gemacht werden. Das ist ... ich hatte so das Empfinden, das kam aus der Mitte des Senats. Das war vielleicht etwas stärker ... das war ja nachher die Integrationsssenatorin, die dann federführend war. Ich glaube nicht, dass das wirklich Frau Kolats Idee war am Anfang. Aber ich könnte mir vorstellen, dass das so gerade auf der Seite auf Senatskanzlei auch der Regierende Bürgermeister selbst gesagt hat, ok, vielleicht können wir damit noch mehr Struktur darein bringen. Also im Grunde im Rahmen seiner ... der hat ja auch eine Richtlinienkompetenz in der Landesverfassung noch nicht so lange, aber inzwischen hat er sie. Und er hat damit quasi das mal ausgenutzt ».*

⁷⁸⁸ 12B-2017, pos. 36-37 : « LB: *Und wer hat den Vorschlag eingebracht diesen Masterplan zu verfassen? 12B: Ne, das weiß ich nicht. Also das kam ... das kam aus dem Senat und das kam auch aus der Senatsklausur, die am 13. ... Januar an dem [verbessert sich] an dieser Klausur bin ich auch ... quasi nominiert oder wie auch immer man das nennen ... da wurden mir die Aufgaben erteilt, die ich dann hatte. ... Ich glaube, es war dann irgendwann politischer Konsens, es muss hier ein einen Plan gemacht werden. Das ist ... ich hatte so das Empfinden, das kam aus der Mitte des Senats. Das war vielleicht etwas stärker ... ähm das war ja nachher die Integrationsssenatorin, die dann federführend war. Ich glaube nicht, dass das wirklich Frau Kolats Idee war am*

On comprend ici que le maire-gouverneur est à l'initiative du *Masterplan*. Il s'appuie sur sa position hiérarchique afin d'imposer l'élaboration d'un nouveau plan d'action. L'enquête fait référence à la réforme de la constitution du *Land* de Berlin de 2006⁷⁸⁹. Depuis, le maire-gouverneur est en mesure de déterminer la politique du gouvernement. Selon l'article 58 de la constitution du *Land* de Berlin, « *le maire-gouverneur détermine les directives de la politique du gouvernement. Elles nécessitent l'approbation du parlement* »⁷⁹⁰. La définition du programme gouvernemental revient au maire-gouverneur (*Richtlinienkompetenz*), les sénateur·rice·s se trouvent dans une position de subordination par rapport au maire-gouverneur, et les député·e·s du Parlement de Berlin interviennent pour l'approbation de la politique du Sénat. Dans ces conditions, le maire-gouverneur est en effet en mesure de décider l'adoption d'un nouveau plan d'action. Le contrat de coalition qui a été signé au début de la mandature prévoit que les deux partis *CDU* et *SPD* définissent la politique du *Land* de Berlin ensemble. Ils sont responsables de l'élaboration des politiques publiques locales. On comprend donc que le maire-gouverneur et la *SPD* ont pris un risque important en décidant l'adoption d'un nouveau plan d'action. Comme l'entend John W. Kingdon, en tant qu'entrepreneurs politiques, ils mettent leur réputation en jeu⁷⁹¹. Cette initiative est donc due au contexte politique, plus précisément aux tensions entre les deux partis, et à la campagne électorale relative aux élections de septembre 2016.

Les résultats de notre analyse concernant l'élaboration du *Gesamtkonzept* sont similaires dans le sens où ce plan d'action dépend du contexte politique et notamment des résultats des élections du *Land* de Berlin de septembre 2016. Après avoir remporté les élections, les partis politiques de gauche *SPD*, *Bündnis 90/ Die Grünen* et *Die Linke* inscrivent une réforme de la politique d'accueil et d'intégration des populations exilées dans leur contrat de coalition :

« la coalition [va] élaborer un nouveau plan d'action relatif à l'intégration et à la participation des personnes réfugiées avec la communauté locale. Les projets qui

Anfang. Aber ich könnte mir vorstellen, dass das so gerade auf der Seite auf Senatskanzlei auch der Regierende Bürgermeister selbst gesagt hat, ok, vielleicht können wir damit noch mehr Struktur darein bringen. Also im Grunde im Rahmen seiner ... der hat ja auch eine Richtlinienkompetenz in der Landesverfassung noch nicht so lange, aber inzwischen hat er sie. Und er hat damit quasi das mal ausgenutzt ».

⁷⁸⁹ Tagesspiegel, *Regierender Bürgermeister: Wowereit erhält Richtlinienkompetenz*, 29 mars 2016, consulté en ligne le 27 octobre 2022 : <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wowereit-erhalt-richtlinienkompetenz-1319092.html>.

⁷⁹⁰ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (letzte berücksichtigte Änderung: Art. 1, geändert durch Gesetz vom 17. Mai 2021), consulté en ligne le 4 juillet 2022 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/verfassung/>, traduit par l'auteur.

⁷⁹¹ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 179.

ont déjà été commencés et qui relèvent du Masterplan Integration und Sicherheit seront poursuivis ou connaîtront des modifications »⁷⁹².

D'après notre analyse, la formation d'un nouveau gouvernement ouvre une fenêtre d'opportunité dans le courant politique qui rend possible l'élaboration d'un nouveau plan d'action.

« Et puis est arrivé le nouveau Sénat, est arrivée une nouvelle direction politique, donc, ici, dans la maison, qui ... un autre ... d'autres ... qui avait pour ainsi dire d'autres priorités politiques et, entre temps, il s'était passé évidemment beaucoup de choses dans la ville. [...] Et c'est pourquoi on a essayé pratiquement ... on a pensé qu'un nouveau plan était nécessaire afin de voir où on en était, ce qu'on avait réussi, où étaient les problèmes, puis déterminer quel ... quels objectifs seraient pour nous les plus importants, donc pour le nouveau Sénat et puis décider comment nous allions atteindre finalement ces objectifs, et, dans la dernière étape, comment nous pourrions pour ainsi dire évaluer le succès de nos dispositifs ... c'est ça. C'est un peu ... le contexte »⁷⁹³.

Ce récit d'un cadre de l'administration du Sénat en charge de la politique d'intégration confirme que la formation du gouvernement sert de fenêtre d'opportunité pour l'élaboration d'un nouveau plan d'action. Les problèmes qui ont été traités dans le cadre du *Masterplan* auraient évolués, et la nouvelle coalition de gauche souhaiterait adapter la politique d'accueil et d'intégration à ses propres priorités politiques. Arrivée au pouvoir, Elke Breitenbach, sénatrice de l'intégration (*Die Linke*) voudrait se démarquer de sa prédécesseuse, Dilek Kolat (*SPD*). Dans le cadre des négociations sur le contrat de coalition, les trois partis politiques se seraient donc mis d'accord sur la nécessité de faire évoluer le *Masterplan*. Comme ils ont remporté les élections, ils sont en mesure de lancer l'élaboration d'un nouveau plan d'action. En effet, comme nous le démontrons dans le chapitre 4, la politique d'accueil et d'intégration évolue sous l'influence des partis politiques de gauche, et notamment d'Elke Breitenbach. Le *Gesamtkonzept* répond au programme politique du parti politique *Die Linke* et il est influencé par les orientations partisans des membres du gouvernement. Comme le souligne John W.

⁷⁹² SPD Berlin, Die Linke Berlin und Bündnis 90/ Die Grünen Berlin, *Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung 2016-2021*, 8 décembre 2016, p. 116, consulté en ligne le 19 mars 2021 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/>.

⁷⁹³ 21B-2019, pos. 26 : « Und dann kam der neue Senat, kam eine neue politische Leitung, also hier im Hause, die ... so ein andere ... so andere ... politische sozusagen Schwerpunkte hatte und natürlich in der Zwischenzeit war auch ... also ist auch so viel passiert also in der Stadt. [...] Und deswegen hat man versucht praktisch ... hat man gedacht, dass so ein neues Konzept erforderlich ist, um überhaupt zu sehen, wo sind wir, was haben wir bis jetzt erreicht, wo sind die Probleme, dann festzulegen welche ... Ziele für uns die wichtigsten sind, also für den neuen Senat und dann entscheiden wie erreichen wir letztendlich diese Ziele, und dann im letzten Schritt wie messen wir sozusagen den Erfolg unserer Maßnahmen ... genau. Also das ist so ein bisschen ... der Hintergrund ».

Kingdon, le calendrier électoral détermine les prises de décision et notamment l'ouverture des fenêtres d'opportunités politiques⁷⁹⁴. Ainsi, les processus d'action publique au niveau local ne sont pas différents du niveau national. La campagne électorale et la formation d'un nouveau gouvernement représentent des événements-clés qui rendent plus probable l'adoption de nouvelles solutions d'action publique.

Dans le cas du *Masterplan* et du *Gesamtkonzept*, les configurations des institutions politiques locales et le contexte politique nous permettent de comprendre le processus de prise de décision. Contrairement à la Ville de Paris, le concept d'entrepreneur·euse·s se rapporte ici à plusieurs acteur·rice·s, aux membres du gouvernement et aux partis politiques. Au sein des institutions politiques locales, la maire occupe un rôle plus important à Paris qu'à Berlin. Dans la capitale allemande, le pouvoir du maire-gouverneur est soumis aux configurations des partis politiques. Notre analyse confirme que le cadre institutionnel est pertinent pour comprendre le rôle des entrepreneur·euse·s politiques.

Considérations budgétaires et processus d'action publique multi-niveaux

Les deux concepts ne contiennent aucune programmation financière précise et ils n'énumèrent pas les dotations qui seraient nécessaires pour la mise en œuvre des différentes mesures. L'une de nos interlocutrice qui travaille au sein d'une mairie d'arrondissement indique d'ailleurs au cours de l'entretien : « *Ce qui nous a un peu gêné avec ce Masterplan et ce que nous avons essayé de mettre en avant, c'est qu'il n'est pas indiqué dans le texte où va quel financement* »⁷⁹⁵. Dans le *Masterplan*, on peut lire que les dispositifs sont réalisés à condition que les dépenses ne dépassent pas le budget du Sénat⁷⁹⁶. Comme le montre cette déclaration d'un autre collaborateur d'une mairie d'arrondissement, le constat est similaire dans le cas du *Gesamtkonzept* :

« Un problème de toute l'élaboration du Gesamtkonzept c'est qu'elle a eu lieu selon le principe de l'absence de dépenses. C'est en train d'être abrogé. Ce que j'entends de la part des administrations du sénat ... il devient clair que des apports financiers sont nécessaires pour la mise en œuvre du concept. Ce n'était pas clair au moment de l'élaboration du concept. À ce moment-là, il était évident

⁷⁹⁴ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 168.

⁷⁹⁵ 25B-2019, Pos. 11 : « *Also was uns so ein bisschen gestört hat an diesem Masterplan und was wir auch versucht haben, deutlich zu machen ist, dass da gar nicht so richtig im Text drin steht, wo geht welche Finanzierung rein* ».

⁷⁹⁶ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 84.

que nous devons développer ce Gesamtkonzept sans dépenses supplémentaires. Ça veut dire qu'on ne devait pas avoir de frais supplémentaires »⁷⁹⁷.

D'après l'enquête, le gouvernement berlinois ne prévoit pas de dépenses supplémentaires au-delà du budget annuel. On peut comprendre que cette situation engendre des critiques. Il paraît difficile de réaliser de nouvelles mesures sans avoir de budget supplémentaire. Ce problème est aussi signalé par un collaborateur de l'association *Zentrum Überleben* au cours de l'entretien :

*« Ce qui est problématique, c'est que quand on se réunit et qu'on dit qu'on doit améliorer telle et telle chose, en règle générale ça signifie qu'il faut dégager des fonds. Et la directive du Sénat c'était ... tout simplement parce que le budget, le budget pluriannuel du Land de Berlin 2018/2019 avait été adopté depuis longtemps, à savoir à l'automne précédent ou la décision finale c'était en décembre de cette année-là, on devait alors garantir une neutralité budgétaire. Ça veut dire que je peux imaginer merveilleusement des nouveaux plans à l'aveuglette, mais qu'ils doivent être gratuits, hein ? En fait ça veut dire qu'ils pourront être mis en œuvre au plus tôt en 2020, 2021 »*⁷⁹⁸.

À Berlin, le Sénat s'appuie sur un budget pluriannuel qui est soumis au vote du Parlement. Tandis que le *Masterplan* est adopté par le Sénat au cours de l'année 2016, le budget pour les années 2016 et 2017 a déjà été voté en 2015, et le vote du budget 2018/19 était prévu en 2017. Comme le suggère ici l'enquête, le *Gesamtkonzept* est adopté en 2018, alors que le budget 2020/21 sera élaboré en 2019. Le Sénat ne peut donc pas prévoir un grand nombre de dépenses supplémentaires parce que le budget est élaboré ultérieurement et qu'il est soumis au vote des député·e·s. Le cadre institutionnel limite la marge de manœuvre du Sénat et impose que les concepts soient rédigés de telle sorte à ce qu'ils ne nécessitent pas de dépenses supplémentaires. Dans une logique de « *framing* », les entrepreneur·euse·s politiques doivent mettre en évidence la faisabilité budgétaire des nouvelles solutions d'action

⁷⁹⁷ 20B-2019, pos. 18 : « Also ein Problem in der gesamten Erarbeitung dieses Gesamtkonzeptes ist, dass das unter dem Paradigma der Kostenneutralität stand. Das wird jetzt ja langsam aufgehoben. Also was ich so mitbekomme aus den Senatsverwaltungen oder ... wird da jetzt auch schon deutlich, dass eine finanzielle Hinterlegung notwendig ist, um das Gesamtkonzept umzusetzen. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung war das aber nicht so deutlich. Da war ganz klar, ok wir müssen dieses Gesamtkonzept kostenneutral erarbeiten. Das heißt, es dürfen nirgendwo Mehrkosten entstehen ».

⁷⁹⁸ 17B-2018, pos. 39 : « Problematisch daran ist, dass wenn man sich trifft und sagt, wir müssen das und das verbessern, dann ist in aller Regel auch gemeint, wir müssen Geld in die Hand nehmen. Und die Vorgabe des Senats war aber ... einfach weil der Haushalt, der Doppelhaushalt des Landes Berlin 2018/2019 schon längst verabschiedet wurde, nämlich letzten Herbst ... oder letzten Dezember dann final, musste dann eine Kostenneutralität gewährleistet sein. Das heißt, ich kann jetzt ins Blaue hinaus wunderbar mir neue Konzepte ausdenken, aber die dürfen kein Geld kosten, ja? Das heißt, die können frühestens 2020, 2021 tatsächlich umgesetzt werden ».

publique⁷⁹⁹. Lors de l'entretien avec la collaboratrice du groupe politique du *Bündnis 90/ Die Grünen*, cette dernière évoque à plusieurs reprises l'élaboration et le vote du budget et insiste sur le fait que la réalisation du *Gesamtkonzept* dépend en grande partie du processus de négociation entre le Sénat, l'administration et les élu·e·s : « *maintenant c'est passionnant, maintenant arrivent les négociations budgétaires. Maintenant il est intéressant de voir ce que font les administrations du Sénat dans leurs domaines et dans quelle mesure ils ont accepté la mission de réformer leurs systèmes* »⁸⁰⁰. Au moment où a lieu cet entretien, en été 2019, le *Gesamtkonzept* a déjà été adopté et les groupes politiques sont en train de préparer les négociations budgétaires pour le budget 2020/21.

Dans le cas du *Masterplan*, le Sénat insiste sur la participation financière du gouvernement fédéral : « [...] *il y avait beaucoup de mesures mais on ne prévoyait pas de financements pour tout ça. On spéculait sur un accord entre les Länder et l'État fédéral au sujet d'une plus grande participation de ce dernier à l'hébergement des réfugiés* »⁸⁰¹. En effet, le *Masterplan* fait référence aux négociations sur les moyens mis à disposition par le gouvernement fédéral dans le secteur de l'accueil et de l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Comme les *Länder* sont responsables de l'hébergement et des prestations sociales pour le public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s, ils doivent pourvoir aux dépenses. Dans le contexte de l'augmentation considérable du nombre des personnes exilées, les *Länder* réclament une participation financière de la part de l'État fédéral. En septembre 2015, un premier accord est trouvé conduisant l'État à contribuer aux dépenses pour l'hébergement et les prestations sociales⁸⁰². Au cours de l'année 2016, les négociations continuent car les *Länder* demandent un engagement plus important de l'État notamment pour les dépenses en matière de politique d'intégration⁸⁰³. Le Sénat de Berlin réclame une participation à hauteur de 50 % aux dépenses d'hébergement, de prestations

⁷⁹⁹ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, op. cit., p. 14.

⁸⁰⁰ 27B-2019, pos. 11 : « [...] *das ist jetzt wiederum spannend, jetzt kommen die Haushaltsberatungen. Jetzt wird's natürlich interessant, was machen denn die einzelnen Senatsverwaltungen in ihren Bereichen und wie sehr haben sie die Aufgabe für sich angenommen jetzt ihre Systeme neu zu gestalten* ».

⁸⁰¹ 13B-2017, pos. 27 : « [...] *es gab ganz viele Maßnahmen darin [im Masterplan] und es war alles nicht finanziell untersetzt. Man spekulierte ja darauf, dass es eine Einigung zwischen Bund und Ländern gibt über eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Flüchtlingsunterbringung* ».

⁸⁰² Bundesregierung, *Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015*, consulté en ligne le 15 janvier 2022 : <https://www.proasyl.de/news/bund-laender-gipfel-cducsu-spd-und-gruene-einigen-sich-auf-massive-asylrechtsverschaeerfung/>.

⁸⁰³ Voir par exemple : Zeit Online, *Kein Durchbruch bei Bund-Länder-Finzen*, 17 juin 2016, consulté en ligne le 15 juillet 2022 : <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/bund-laender-finzen-integration-kanzleramt>.

sociales et d'intégration « *afin d'assurer la réussite du processus d'intégration* »⁸⁰⁴. On comprend donc que les responsables politiques berlinois se réfèrent à la participation de l'État fédéral afin de mettre en évidence la faisabilité budgétaire du plan d'action.

D'après notre enquête de terrain, le processus d'élaboration du *Masterplan* sert aux négociations entre le Sénat de Berlin et l'État fédéral :

« [...] *contrairement aux prestations de la loi relative aux demandeur·euse·s d'asile (« Asylbewerberleistungsgesetz ») qui sont en grande partie standardisées et où il y a peu de discussions avec l'État fédéral, on a ici le nombre de personnes multiplié par le montant des prestations multiplié éventuellement par d'autres prestations qui ne relèvent pas de cette loi [...] mais à titre de comparaison, c'est assez standardisé, ok ? Pour les prestations supplémentaires en matière d'intégration, qui étaient nécessaires en raison du nombre considérable de réfugiés du point de vue du Land de Berlin et certainement de celui d'autres Länder aussi, nous n'avions pas un catalogue similaire, et le Masterplan était particulièrement important pour les discussions avec l'État fédéral, dans la mesure où nous pouvions démontrer, ce que nous entendions par mesures d'intégration, ok ? Et nous pouvions dire voici ce qui relève des cours de langue, voici ce qui relève de l'éducation, voici ce qui relève des voisinages, voici ce qui relève de la formation professionnelle [...] »⁸⁰⁵.*

D'après ce récit d'un responsable de l'administration des finances du Sénat, le *Masterplan* facilite les négociations avec l'État fédéral dans la mesure où il détaille les besoins financiers en matière d'intégration. Tandis que le budget de l'hébergement et des prestations sociales dépend du nombre de demandeur·euse·s d'asile, les dépenses pour les mesures d'intégration sont moins prévisibles. Avec le *Masterplan*, les agents de l'administration disposent d'un catalogue de mesures et sont en capacité d'anticiper les dépenses. Pour autant, l'administration des finances du Sénat n'est pas à l'origine de l'élaboration du *Masterplan* :

« LB : *Ca veut dire que l'administration des finances du Sénat a demandé l'élaboration d'un tel plan ?*

⁸⁰⁴ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 84.

⁸⁰⁵ 10.2B-2017, pos. 51 : « [...] *anders als die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die ja doch weitgehend standardisiert sind und wo es dann eigentlich auch wenig Diskussionen mit dem Bund darüber gibt, dann hat man eben die Fallzahlen mal den Anspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mal möglicherweise noch die eine oder andere Leistung, die da nicht drin steht [...] aber das ist vergleichsweise normiert, ja? Für die zusätzlichen Integrationsleistungen, die nach Ansicht des Landes Berlin und dann sicherlich auch wieder anderer Bundesländer angesichts der sehr großen Flüchtlingszahlen notwendig waren, hatten wir einen solchen Standardkatalog ... nicht im vergleichbaren Maße, und insofern war der Masterplan für die Diskussion mit dem Bund insoweit auch besonders wichtig als wir mit diesem Masterplan belegen konnten, was meinen wir denn eigentlich wenn wir von Integrationsmaßnahmen reden, ja? Und sagen, was davon ist Sprachkurs, was ist im Bereich der schulischen Bildung, was ist im Bereich der Nachbarschaftsgeschichten, was ist im Bereich der beruflichen Ausbildung [...] ».*

10.2B : *Non, je pense que c'était un effet secondaire, non.*

10.1B : *Oui, c'était l'initiative de la chancellerie du Sénat et je pense que, en le considérant de manière globale c'est un ... c'est un élément constitutif, et comme l'a dit [10.2B] en vue des relations financières c'est un effet secondaire positif. Il est absolument important d'avoir un tel concept afin de ne pas multiplier les dispositifs d'intégration sans concertation [...] »⁸⁰⁶.*

Ces propos confirment que le *Masterplan* est élaboré à l'initiative de l'équipe du maire-gouverneur (*SPD*). Du point de vue de l'administration, cette décision est donc utile pour les négociations avec l'État fédéral et pour gérer et contrôler les dispositifs d'action publique.

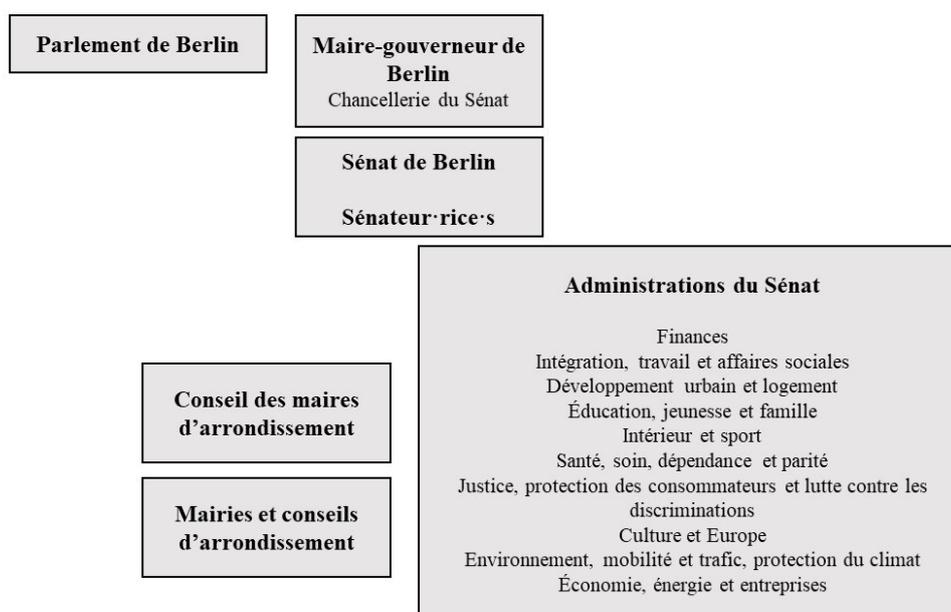


Figure n°9 : Représentations des institutions politiques et administratives de Berlin⁸⁰⁷

Notre analyse relative aux considérations budgétaires permet de comprendre dans quelle mesure le cadre institutionnel impacte l'élaboration du *Masterplan* et du *Gesamtkonzept*. Ces mesures sont présentées comme étant faisables car elles n'impliquent pas de dépenses supplémentaires qui nécessiteraient l'accord du Parlement. Comme dans le cas de Paris, les

⁸⁰⁶ 10B-2017, pos. 52-54 : « LB: *Heißt das, dass sich die Senatsverwaltung für Finanzen auch dafür eingesetzt hat, dass ein Plan in diesem Format verfasst wird?* 10.2B: *Nein, ich glaube, das war eher ein positiver Nebeneffekt, nein.* 10.1B: *Ja, das war auf Initiative der Senatskanzlei und ich denke, um tatsächlich das insgesamt ganzheitlich zu betrachten ist es ein ... ist es ein wichtiger Baustein, und der von [10.2B] eben im Hinblick auf die Finanzbeziehungen erwähnter positiver Nebeneffekt. So ein Konzept zu haben ist absolut wichtig, um nicht unabgestimmte Integrationsmaßnahmen vielleicht doppelt oder dreifach anzubieten [...] ».*

⁸⁰⁷ Réalisée par l'auteure. Les dénominations des différentes administratives du Sénat correspondent à la mandature de la coalition de gauche (2016 - 2020).

considérations financières déterminent le contenu des solutions d'action publique, mais elles ne déclenchent pas l'intervention des responsables politiques. L'élaboration des deux plans d'action résulte de configurations politiques, des relations entre les partenaires de coalition et du calendrier électoral (courant politique). Le chapitre 4 permet de compléter cette analyse.

3.1.2.2. Consensus sur l'approche transversale au sein de la communauté de spécialistes

Les deux plans d'action désignent les sénateur·rice·s et les services administratifs responsables de la politique d'accueil et d'intégration des personnes exilées et détaillent les objectifs et les mesures concrètes. Par exemple, on peut lire dans le *Masterplan* que « *tous les services administratifs sont chargés de traiter les mesures qui relèvent de leur domaine d'intervention* », que les membres du gouvernement doivent coopérer entre eux, et que la sénatrice de l'intégration prend en charge la question de l'insertion sur le marché de l'emploi⁸⁰⁸. Dans le *Gesamtkonzept*, un premier chapitre est dédié à la définition du rôle des délégués à l'intégration des mairies d'arrondissement et du bureau de coordination qui se trouve sous l'autorité de la sénatrice de l'intégration⁸⁰⁹. Le Sénat s'engage à mettre à la disposition des maires d'arrondissement des fonds permettant de réaliser des projets⁸¹⁰. Cela signifie que le gouvernement délègue aux mairies d'arrondissement la mise en œuvre de ces projets et leur attribue ainsi un rôle dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration. La désignation et l'identification des acteur·rice·s ne se limitent pas aux institutions publiques et le Sénat ne fait pas l'impasse sur les partenaires de la sphère privée. On peut lire dans le *Gesamtkonzept* que les entreprises, les salarié·e·s, les syndicats et les associations caritatives portent la responsabilité de l'intégration des personnes exilées sur le marché du travail⁸¹¹. Le gouvernement leur attribue un rôle relatif à l'intégration professionnelle. Les deux plans d'action déterminent des manières d'agir et des modes d'intervention et visent à inciter différents acteur·rice·s des sphères publique et privée à contribuer à ce secteur d'action publique. Les documents participent à une politique procédurale et incitative. Comme nous l'expliquons dans la suite de la partie, l'enquête de terrain permet de comprendre que le *Masterplan* et le *Gesamtkonzept* répondent à des représentations relatives au rôle du Sénat de

⁸⁰⁸ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 83.

⁸⁰⁹ Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin : Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter*, op. cit., pp. 9-11.

⁸¹⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁸¹¹ *Ibid.*, p. 53.

Berlin, ce dernier devant organiser et coordonner différent·e·s acteur·rice·s des domaines public et privé.

Organisation et coordination des acteur·rice·s des sphères publique et privée

Au début de l'année 2015, les trois partis politiques de l'opposition réclament une meilleure organisation des dispositifs d'accueil et d'intégration des personnes nouvellement arrivées.

« Berlin attend aussi cette année au moins 15 000 personnes réfugiées. Mais les membres du Sénat sont tellement en désaccord, qu'ils n'ont toujours pas adopté de plan d'action politique général relatif aux réfugiés ou concernant l'hébergement des personnes réfugiées. Les maires d'arrondissement du SPD critiquent le sénateur Czaja, comme s'ils n'adhéraient pas à ce gouvernement. Tout ça ressemble plus à du chaos et à de la pagaille qu'autre chose, et, là aussi, il est vrai que, cher monsieur maire-gouverneur, il vous revient de définir la politique de ce gouvernement. C'est pourquoi nous vous invitons à convoquer un sommet en matière de politique des réfugiés pour toute la ville ! »⁸¹².

D'après Antje Kapek, députée de *Bündnis 90/ Die Grünen* au Parlement de Berlin, le maire-gouverneur (*SPD*) devrait résoudre les relations conflictuelles entre son parti et le partenaire de coalition *CDU* et prendre ses responsabilités en élaborant un nouveau plan d'action relatif à l'accueil et à la prise en charge des primo-arrivant·e·s. L'élue d'opposition fait référence à la position institutionnelle du maire-gouverneur que nous avons discutée plus haut. Le maire-gouverneur devrait initier un nouveau plan d'action sans tenir compte d'éventuelles oppositions au sein du Sénat. Les élu·e·s du parti *Die Linke* tiennent des propos similaires en insistant sur l'absence de stratégie gouvernementale, mais aussi sur le manque de coopération entre les services administratifs du *Land* de Berlin :

« Nous savons tous que l'intégration [...] des personnes réfugiées est un grand défi, mais la thématique n'est plus nouvelle, et ça [me] rend furieux, que le Sénat agisse sans plan d'action, qu'il soit muet et qu'il pointe du doigt les mairies d'arrondissement. Qu'il ne sache même pas combien d'enfants ont droit aux prestations de l'aide à l'enfance et en matière d'éducation, cela est l'un des symptômes d'une coopération apparemment plus que déficiente entre les services, et je ne pense pas que ce soit de la faute de l'administration du sénat en charge de l'éducation »⁸¹³.

⁸¹² Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 15. Januar 2015*, p. 5942, consulté en ligne le 22 février 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-058-pp.pdf>, traduit par l'auteure.

⁸¹³ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 19. Februar 2015*, p. 6195, consulté en ligne le 22 février 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-060-pp.pdf>, traduit par l'auteure.

Katrin Möller (*Die Linke*), députée au Parlement de Berlin, ne souhaite pas renvoyer la faute sur Sandra Scheeres (*SPD*), sénatrice en charge de la politique d'éducation⁸¹⁴. Ces reproches visent très probablement Mario Czaja (*CDU*) qui est déjà sous le feu des critiques, car le LAGeSo se trouve sous sa tutelle. Les député·e·s de la *Piratenpartei* approuvent les déclarations de leurs « collègues » de l'opposition : « Lorsque les collègues reprochent [...] au Sénat l'absence d'approche conceptuelle, cela ne part pas forcément d'une mauvaise intention. C'est peut-être aussi un conseil au sens de : laissez-nous élaborer un plan d'action ! »⁸¹⁵. Les membres de la *Piratenpartei* se montrent prêts à contribuer à une réflexion collective sur l'accueil et l'intégration des personnes exilées. Au début de l'année 2015, les partis politiques de l'opposition demandent de manière unanime l'élaboration d'un nouveau plan d'action permettant d'améliorer la gestion de l'accueil et de l'intégration.

Les associations caritatives qui participent aux dispositifs d'accueil et d'intégration des personnes exilées dans la capitale formulent des propositions semblables. Le 14 juillet 2015, l'organisation *LIGA* qui représente les principales associations caritatives présentes à Berlin - *Arbeiterwohlfahrt (AWO)*, *Caritas*, *Diakonie*, *Deutsches Rotes Kreuz*, *der Paritätische*, *Jüdische Gemeinde Berlin* – invite le Sénat à élaborer un plan d'action transversal en coopération avec le secteur associatif⁸¹⁶. Elle fait des propositions concrètes relatives à différents secteurs d'action publique, comme l'accès aux soins de santé, la gestion des ressources humaines de l'administration, l'accès à l'éducation et l'insertion sur le marché du travail⁸¹⁷. D'après les associations caritatives, la politique d'accueil et d'intégration ne peut être améliorée sans la participation de plusieurs membres du gouvernement, notamment les sénateur·rice·s en charge de la politique de santé, de l'éducation et du logement, et le soutien du secteur associatif. L'association *Berliner Flüchtlingsrat* soutient cette initiative. D'une part, elle demande l'intervention de l'ensemble des services administratifs et des membres du gouvernement, et, d'autre part, elle appelle le maire-gouverneur à se saisir lui-même de la politique d'accueil et d'intégration⁸¹⁸. Cette dernière demande fait écho aux configurations institutionnelles du Sénat, comme nous l'avons expliqué précédemment. Le maire-gouverneur est en mesure de décider l'adoption d'un nouveau plan d'action.

⁸¹⁴ Se reporter au tableau sur la composition des gouvernements de Berlin, p. 303.

⁸¹⁵ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 19. Februar 2015*, *op. cit.*, p. 6199, traduit par l'auteur.

⁸¹⁶ LIGA, *Communiqué de presse*, 14 juillet 2015, consulté en ligne le 7 septembre 2016 : <https://www.awoberlin.de/LIGA-der-Spitzenverbaende-der-Freien-Wohlfahrtspflege-fordert-866769.html>.

⁸¹⁷ *Ibid.*

⁸¹⁸ Berliner Flüchtlingsrat e. V., « Rechtsbruch bei der Asylaufnahme beenden – Flüchtlinge menschenwürdig unterbringen und versorgen », Offener Brief an den Regierenden Bürgermeister, 28 juillet 2015, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://fluechtlingsrat-berlin.de/presseerklaerung/rechtsbruch-bei-asylaufnahme-beenden-offener-brief-an-den-regierenden-buergermeister/>.

Le 11 août 2015, le Sénat de Berlin publie le plan d'action *Versorgungs- und Integrationskonzept für Asylbegehrende und Flüchtlinge*⁸¹⁹. Il définit des objectifs, des mesures et des procédures d'intervention et de coopération en matière d'hébergement, de soins de santé, d'éducation et d'accès à l'emploi. L'adoption de ce document permet de comprendre que le Sénat n'est pas en désaccord avec l'opposition et les associations au sujet de l'intérêt d'un nouveau plan d'action. Au cours de l'année 2015, plusieurs associations continuent pourtant à réclamer l'adoption d'un plan d'action transversal, considérant que cette initiative du Sénat n'est pas suffisante⁸²⁰. Par exemple, le 8 octobre, le collectif d'habitants *Moabit Hilft* qui vient en aide aux personnes nouvellement arrivées devant les locaux du LAGeSo déclare :

« *Le Sénat doit enfin présenter un plan solide au lieu de continuer ce bricolage ! Le système qui s'est effondré ne peut plus être maintenu dans sa forme. Il faut en tirer des conséquences politiques. On réclame [du Sénat] qu'il prenne ses responsabilités* »⁸²¹.

Quelques jours plus tard, déplorant la situation critique devant les locaux du LAGeSo, la *Caritas* dénonce les manquements en matière de prise en charge médicale des personnes exilées et demande une meilleure coordination des multiples acteurs qui interviennent auprès de ce public⁸²². Le 1^{er} décembre, la *LIGA* fait état de problèmes similaires – absence d'enregistrement des personnes nouvellement arrivées, absence de réponses aux besoins fondamentaux et de prise en charge médicale – et exige de nouveau l'élaboration d'un plan d'action commun : « *La gestion et l'organisation de l'arrivée des réfugiés est une mission régaliennne de l'État. [...] Le sénat a besoin d'objectifs communs et doit enfin agir dans le même sens* »⁸²³. Les associations caritatives rappellent les responsabilités légales du gouvernement dans le but de le contraindre à agir. Les propositions des partis politiques de l'opposition et des associations convergent dans la mesure où ils/elles demandent au Sénat d'assumer le rôle d'animateur des dispositifs d'accueil et d'intégration et des différentes

⁸¹⁹ Senat von Berlin, *Versorgungs- und Integrationskonzept ...*, op. cit..

⁸²⁰ Berliner Flüchtlingsrat e.V., *Stellungnahme zum Flüchtlingskonzept des Berliner Senats*, 12 août 2015, consulté en ligne le 31 mai 2016 : http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/print_pe2.php?post_id=718.

⁸²¹ Moabit Hilft, « „MOABIT HILFT“ fordert weitreichende Lösungen von den politisch Verantwortlichen für den katastrophalen Zustand am LAGeSo », *Communiqué de presse*, 08 octobre 2015, consulté en ligne le 31 mai 2016 : <http://moabit-hilft.com/blog/presseerklaerung-berlin-08-10-2015>, traduit par l'auteure.

⁸²² Caritas Berlin, « Zustände vor dem LAGeSO nicht mehr verantwortbar », *Communiqué de presse*, 13 octobre 2015, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://www.caritas-berlin.de/presse/pressemitteilungen/zustaende-vor-dem-lageso-nicht-mehr-verantwortbar-233173a6-d314-4e42-a871-8a12af4e756f>.

⁸²³ LIGA, « LIGA fordert Lösungen statt Problemverschiebung », *Communiqué de presse*, 1 décembre 2015, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://www.ligaberlin.de/LIGA-fordert-Loesungen-statt-Problemverschiebung-878580.html>, traduit par l'auteure.

parties prenantes⁸²⁴. Comparé au cas de Paris, les membres de la communauté de spécialistes paraissent plus nombreux sont plus divers. Il s'agit à la fois d'association caritatives et d'associations qui représentent les populations réfugiées, notamment le *Berliner Flüchtlingsrat*.

D'après notre enquête de terrain, le *Masterplan* répond donc aux propositions de l'opposition et des associations et vise à une meilleure organisation des acteur·rice·s qui participent à l'accueil et à l'intégration des personnes exilées.

« On doit garder à l'esprit le contexte dans lequel le Masterplan a vu le jour. Au bout de compte c'était une réaction à l'augmentation du nombre de personnes réfugiées à Berlin. [...] environ 55 000 demandeurs d'asile sont arrivés à Berlin en 2015 et ils étaient confrontés à système d'accueil qui n'était pas du tout préparé ... à un tel afflux dans un délai aussi court. Et ça veut dire qu'on a essayé de répondre à cette situation, en 2015, à différents niveaux, au niveau du Land, au niveau des arrondissements, mais aussi ... la société civile et toutes les initiatives bénévoles, les associations qui sont apparues. Ce Masterplan était une réaction à cette situation. Ça veut dire qu'on a essayé de ... comment dire ... de réunir tous ces dispositifs qui sont apparus sur le moment et de les institutionnaliser »⁸²⁵.

Cette déclaration d'un collaborateur du parti *Die Linke* confirme que le *Masterplan* sert à pérenniser des dispositifs qui ont été mis en place en urgence dans le contexte de l'augmentation des demandes d'asile, et à coordonner les différentes parties prenantes, à savoir l'administration, les mairies d'arrondissement, le secteur associatif et les bénévoles issus de la population locale. Les propos de l'ancien collaborateur de la Chancellerie du Sénat permettent de comprendre mieux encore les motivations du Sénat :

« C'était une tentative pour entraîner tout le monde. [...] Il y a l'éducation, il y a l'économie, le travail, les affaires sociales, l'intégration, la santé ... oui, au fond ce sont vraiment ... bon, justice peut-être pas, mais l'Intérieur, bien sûr. Donc toutes les administrations sont concernées d'une manière ou d'une autre et c'est pourquoi il est important qu'elles entretiennent des échanges réguliers [...]. Le plan ne disait pas que nous savions comment ça marchait, mais il s'agissait d'essayer de générer des connaissances dans les autres administrations, sur ce

⁸²⁴ S. Ségas, « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », art cit.

⁸²⁵ 15B-2018, pos. 4 : « *Man muss ja erstmal sich noch mal vor Augen führen in welcher Situation der Masterplan entstanden ist. Er war im Endeffekt eine Reaktion auf das Ansteigen der Zahlen von Geflüchteten in Berlin. Also man muss nochmal dazu wissen allein 2015 kamen rund 55 000 Asylsuchende nach Berlin und sie trafen auf ein Aufnahmesystem, was überhaupt nicht vorbereitet war ... also auf so eine große Zahl in so schneller Zeit. Und das heißt, es wurde dann 2015 versucht auf verschiedenen Ebenen, auf Landesebene, auf den ... auf der Ebene der Bezirke, aber auch ... der Zivilgesellschaft selber und die ganzen ehrenamtlichen Initiativen, Vereine, die da entstanden, auf diese Situation zu reagieren. Dieser Masterplan wiederum war dann eine Reaktion auf diese Situation. Das heißt, man hat versucht diese ganzen ... wie sagt man ... situativ entstanden Maßnahmen zusammenzuführen, auch zu institutionalisieren ».*

que font les autres. Peut-être pas encore de coordonner complètement [...] Et, en fin de compte c'était un soutien pour les réunions des secrétaires d'État qui étaient impliqués, assembler les données [...] »⁸²⁶.

D'après ce récit, le Masterplan devait encourager les sénateur·rice·s et les différents services administratifs à participer à la politique d'accueil et d'intégration des personnes exilées. Dans une logique horizontale et verticale, le Sénat promeut ainsi la contribution des acteur·rice·s de toutes les échelles du système politique et administratif berlinois. Comme dans le cas de Paris, les discours des enquêté·e·s font écho au concept d'« élu animateur » tel que le décrit Sébastien Ségas⁸²⁷. Le rôle des responsables politiques locaux consisterait essentiellement à animer des acteur·rice·s des territoires et « *le politique répondrait à un besoin social de coordination* »⁸²⁸. Les maires auraient principalement comme mission de coordonner des interventions.

Notre analyse se confirme au regard de la déclaration d'une fonctionnaire de l'administration de l'intégration, du travail et des affaires sociales. Au cours de l'entretien, elle décrit sa participation à l'élaboration du *Masterplan* :

« [...] j'ai été donc dans [un] groupe de travail [...] où différents services administratifs [...] étaient représentés et ... Bon, on ne peut probablement pas l'imaginer, mais il est vrai qu'on n'a souvent pas tout le tableau à l'esprit. Alors c'est ... il y a aussi parfois des structures dans les arrondissements. Donc j'ai appris vraiment beaucoup de choses à ce moment-là. [...] un peu de coordination n'est quand-même pas mal [faire en sorte] qu'on se connaisse et qu'on ait des interlocuteurs et qu'on se soit déjà rencontré. Vu sous cet angle, je pense que c'était une bonne chose »⁸²⁹.

⁸²⁶ 12B-2017, pos. 35-37 : « *Das ist der Versuch gewesen schon mal alle mit dazu zu nehmen. Es ist aber dann doch noch sehr stark in den einzelnen Bereichen geblieben. Es ist ... es war vorneweg eine Klammer geschrieben worden, die sich auch so anhört, als wäre sie eine, das ist aber im Verwaltungshandeln noch nicht so drin. Deshalb glaube ich auch, dass das für das Land und noch so andere Landesverwaltungen wichtig wäre, dass Städte tatsächlich stärker koordinierend zu wirken bei den ganzen Verwaltungen, die da mitspielen. Das sind ja alle im Grunde. Da ist Bildung dabei, da ist ... Wirtschaft dabei, Arbeit, Soziales, Integration, Gesundheit ... ja, im Grunde sind es wirklich ... Justiz vielleicht nicht, aber ... auch da ich meine Inneres, auch, klar. Also alle Verwaltungen sind im Grunde in irgendeiner Form betroffen und deshalb ist es wichtig, dass alle miteinander ... im ... im regelmäßigen Austausch stehen [...] Das war jetzt nicht so die Blaupause so jetzt wissen wir wie es geht, sondern eher so wir versuchen dadurch zumindest Wissen in den anderen Verwaltungen zu generieren, was denn die anderen so machen. Vielleicht noch nicht komplett zu koordinieren [...] Und das war aber ganz stark letztlich die Unterstützung der verschiedenen Staatssekretärsrunden, die da waren, das Zusammenbringen von entsprechenden Daten [...] ».*

⁸²⁷ S. Ségas, « L'élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », art cit.

⁸²⁸ *Ibid.*, p. 225.

⁸²⁹ 7B-2017, pos. 24 : « *Also ich habe ... einzelne Textpassagen praktisch zugeliefert ... gerade auch zum Thema Schutzbedürftige, und habe in der Arbeitsgruppe zur medizinischen Versorgung ... habe ich dringesessen, genau, also wo dann eben verschiedene Verwaltungen und auch die ... die Gesundheitsämter eben vertreten waren und ... Also man kann sich das mal wahrscheinlich gar nicht so vorstellen, aber es ist tatsächlich so, dass man eben*

On apprend ici que l'enquêtée a assisté aux réunions d'un groupe de travail qui contribuait à l'écriture du document final. Dans la mesure où différentes entités administratives y étaient présentes, l'agent a enrichi ses connaissances sur les dispositifs de prise en charge des personnes réfugiées qui existent dans la capitale allemande. On comprend que la fonctionnaire ne connaît pas tous les services administratifs ni les personnes qui interviennent dans ce secteur d'action publique. Ce récit confirme que le *Masterplan* permet d'améliorer les échanges, la coordination et la communication entre les services. On voit que les agents administratifs n'ont que des connaissances limitées sur les missions et les responsabilités de leurs collègues qui travaillent à d'autres échelles et/ou dans d'autres services. Les propos de plusieurs représentant·e·s d'associations caritatives confirment notre analyse :

« [...] *c'est aussi une performance de ce plan. Il a tout compilé. Il a tout systématisé. Alors avant, là il y avait quelque chose, là et là, et tout était juxtaposé, tout simplement. Et puis toujours cette tension entre le niveau fédéral, le niveau des Länder et ici à Berlin les arrondissements viennent s'ajouter aussi. C'est donc un ... un système très vivant et un très grand système* »⁸³⁰.

La responsable de la Caritas insiste sur les niveaux d'action publique multiples qui sont pertinents pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'accueil et d'intégration. Le *Masterplan* répond à la complexité des configurations institutionnelles. Les acteur·rice·s qui s'intéressent à la politique d'accueil et d'intégration (communauté de spécialistes) paraissent donc unanimes au sujet de l'approche transversale de la politique locale et du rôle du Sénat. Il lui revient d'animer les différentes parties prenantes.

... häufig nicht das ganze Bild ... vor Augen hat. Also das ist ... es gibt auch in den Bezirken zum Teil Strukturen. Also ich habe in der Zeit auch wirklich eine Menge gelernt. Weiß ich nicht ... auch in den sozialpsychiatrischen Diensten, wo eine ganze Menge auch stattfindet, die auch in die Heime gehen und so. Und da ist schon ... ein bisschen Abstimmung ist schon ganz gut, also auch dass man voneinander weiß und Ansprechpartner hat und sich mal gesehen hat. Ich denke, das war so gesehen eine gute Sache. Obwohl ich insgesamt immer ein bisschen skeptisch bin, was diese ... diese ganzen Masterpläne und ... was es da noch so alles gibt ... neue Konzeptionen von diesem und von jenem ... Es doch häufig so ist, dass einfach eine Menge Papier geschrieben wird und ... ja [überlegt] ... ob's dann am Ende tatsächliche einen Mehrwert hat ... Also dieses Papier allein eben nicht. Eigentlich setzt die Arbeit ja dann wirklich auch erst ein. Aber trotzdem, also für diesen Austausch war das wirklich eine gute Sache, denke ich ».

⁸³⁰ 11B-2017, pos. 31-33 : « [...] *Also die Idee, einen solchen Plan zu haben, ja. Ob man es Masterplan nennen muss ... ist Geschmackssache. Dass es in Berlin ein Konzept brauchte, wie mit der Situation, was ... was ... was soll sein, wie gehen wir damit um, wo müssen wir was verbessern, wo muss was verändert werden, das ist gut. Ob man das Ganze Masterplan nennen muss ... wer weiß [...] das ist auch eine Leistung, die dieser Plan hat. Es hat's mal zusammengetragen. Es hat's mal systematisiert. Also vorher war da was, da was, da was und es war relativ unverbunden ... miteinander, ganz einfach. Und dann immer auch das Spannungsverhältnis Bundesebene, Landesebene und hier in Berlin kommen ja noch die Bezirke dann dazu. Es ist ein ... sehr lebendiges System und ein sehr großes System* ».

D'après notre enquête de terrain, le *Gesamtkonzept* sert à encourager la participation de l'ensemble des sénateur·rice·s et à décharger les services de l'intégration :

« [...] *bien sûr aussi augmenter la pression du côté des administrations du sénat pour qu'il se passe quelque chose et qu'on ne décharge pas tout sur l'administration de l'intégration, du travail et des affaires sociales en partant du principe qu'elle en serait responsable* »⁸³¹.

Les propos de la collaboratrice des Verts suggèrent que les services auraient eu tendance à ne pas se sentir concernés par la politique d'intégration des personnes réfugiées. Le plan d'action permettrait donc de répartir les responsabilités et d'impliquer différentes entités administratives. Ce constat se confirme au regard des déclarations d'un collaborateur du délégué du Sénat à l'intégration et à la migration qui a contribué à l'élaboration de ce document :

« [...] *alors, parmi les responsabilités de l'administration de l'intégration figure seulement le champ d'action 8 la participation, et ce n'est d'ailleurs pas correct de le considérer comme un champ d'action. Nous l'avons ici [désigné] comme un champ d'action, mais, en principe, c'est une thématique transversale. En pratique, cela concerne tous les autres, mais, pour des raisons symboliques notre maison a considéré que ça devait être une thématique à part entière ou un champ d'action en soi afin de mettre en avant le fait que c'est important, et que cela concerne tout le monde et pas seulement notre maison* »⁸³²

Dans le cas des politiques transversales, tous les membres du gouvernement ne se sentiraient pas concernés :

« *Concernant les services de santé, comme je l'ai dit, ils pensent que cela ne les concerne pas, par exemple l'ouverture interculturelle du système de santé. Là, nous disons que la médiation linguistique et culturelle est une thématique importante [...]. Et comme cela ne concerne pas uniquement le secteur de la santé, mais tous les secteurs, en fait, personne ne se sent responsable. Nous sommes actuellement confrontés à ce problème, parce que nous devons le [plan d'action] mettre en œuvre [...]. Et tout le monde dit « nous ne sommes pas responsables ». Ça concerne tout le monde et lorsque ça concerne tout le monde, personne n'est responsable [rigole]. Et nous sommes là pour réunir les gens autour de la table et*

⁸³¹ 27B-2019, pos. 11 : « [...] *natürlich auch den Senatsverwaltungen so ein bisschen ... den Druck erhöht, dass da auch was passiert und man nicht alles auf die Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Soziales ablädt ... nach dem Motto, ja, Integration, seid ihr ja zuständig* ».

⁸³² 21B-2019, pos. 11 : « [...] *also in der Zuständigkeit der Integrationsverwaltung ... liegt nur das Handlungsfeld 8 Partizipation, was an sich nicht genau ist, das als Handlungsfeld zu ... zu betrachten. Also wir haben das hier als Handlungsfeld, aber im Prinzip ist es ein also Querschnittsthema. Also das betrifft praktisch alle anderen, aber wir gerade aus symbolischen Gründen hat unser Haus gedacht, das muss ein getrenntes also ein gesondertes Thema oder ein gesondertes Handlungsfeld sein, um gerade ... zu ... zu signalisieren so wie wichtig das ist, und das ist ... das etwas ist, was alle betrifft und nicht nur unser Haus* ».

pour dire que ça ne marche pas comme ça. Donc nous devons vraiment tous ensemble ... si ça concerne tout le monde, nous devons décider ensemble [...] »⁸³³.

Alors que le gouvernement privilégie une approche transversale et horizontale qui vise à faire participer quasiment tous les sénateur·rice·s et tous les services à la politique d'intégration, l'administration du Sénat de l'intégration conserve une position prépondérante qui lui permet de responsabiliser toutes les parties prenantes. Comme dans le cas de Paris, les coopérations horizontales ont des limites dans la mesure où l'un des membres du gouvernement a plus d'influence sur le processus de prise de décision comparé aux autres.

Dans la lignée de la politique d'intégration antérieure

Le consensus au sujet de la transversalité est dû à la politique d'intégration antérieure du *Land* de Berlin à destination de la population immigrée. Le *Masterplan* fait explicitement référence à la loi pour la régulation de la participation et de l'intégration à Berlin (*Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin*)⁸³⁴. Cette loi vise l'intégration des migrant·e·s et des personnes d'origine étrangère (*mit Migrationshintergrund*) dans tous les domaines de la vie locale⁸³⁵. Elle stipule que toutes les institutions publiques locales doivent favoriser l'intégration des personnes immigrées dans leur secteur d'intervention, et consacre la création du « délégué·e du Sénat de Berlin à l'intégration et à la migration » qui promeut l'inscription des enjeux de l'intégration dans toutes les politiques sectorielles⁸³⁶. Cette loi est dans la lignée du plan d'action « Favoriser la diversité – renforcer la cohésion sociale » qui a été adopté par le Sénat en 2005⁸³⁷ et augmentée en 2007 avec d'un nouveau chapitre dédié au public des personnes exilées⁸³⁸. À l'époque, l'action publique locale ciblait principalement les

⁸³³ 21B-2019, pos. 25 : « Also bei Gesundheit ist natürlich ... wie gesagt, bestimmte Sachen, die denken ja ... also die liegen nicht in unserer Zuständigkeit, sondern zu ihrer ... wie zum Beispiel die interkulturelle Öffnung im Gesundheitssystem. Ne, also wo wir sagen ...ok, wenn Sprach- und Kulturmittlung ... das ist auch ein sehr großes Thema ... vor allem Sprachmittlung im Gesundheitsbereich ist ein supergroßes Thema. Und gerade, weil das nicht nur im Gesundheitsbereich ein Thema ist, sondern bei allen eigentlich ... niemand fühlt sich zuständig. Wir sind gerade jetzt auch mit diesem Problem ... konfrontiert, weil wir müssen das umsetzen und da steht, dass der Senat so ein ... nicht Konzept, aber irgendwie so erwägen muss, wie so eine ausreichende Sprachmittlung zu gewährleisten ist und alle sagen, naja, also wir sind nicht zuständig. Das betrifft alle und wenn das alle betrifft, dann ist irgendwann niemand zuständig [lacht]. Und wir sind gerade da, um überhaupt zu gucken also die Leute um den Tisch zu bringen und sagen so, so geht's nicht. Also wir müssen tatsächlich alle zusammen dann ... Also wenn das alle betrifft, dann müssen wir alle zusammen entscheiden [...] ».

⁸³⁴ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 79.

⁸³⁵ Land von Berlin, *Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin* (PartIntG), 15 décembre 2010, § 1, dernière modification le 5 juillet 2021, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-PartIntergrGBErahmen>.

⁸³⁶ *Ibid.*, § 4, 5.

⁸³⁷ Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken*, op. cit., traduit par l'auteur.

⁸³⁸ Berliner Abgeordnetenhaus, *Das Berliner Integrationskonzept. Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken*, Drucksache 16/0715, 3 juillet 2007.

publics de migrant·e·s et de personnes d'origine étrangère (*mit Migrationshintergrund*) et portait dans une moindre mesure sur les catégories de demandeur·euse·s d'asile, de réfugié·e·s, de sans-papiers et de personnes dont l'expulsion était temporairement suspendue (*Duldung*). Le *Masterplan*, le *Gesamtkonzept*, et les plans d'action des années 2000 convergent dans la mesure où ils mettent tous en avant les multiples dimensions de la politique d'intégration. L'intégration est comprise dans une dimension socio-économique dans le sens où elle vise l'inclusion des populations immigrées dans le secteur de l'éducation, de la formation professionnelle et du marché de l'emploi ainsi que du point de vue de l'égalité des chances⁸³⁹. L'intégration est représentée comme une opportunité et une richesse d'un point de vue économique. Dans les années 2000, les responsables politiques berlinois se sont engagés à favoriser l'intégration des immigré·e·s pour réduire les inégalités qui se sont manifestées à cette époque avec des taux de réussite scolaire plus élevés et des taux de chômage plus bas pour les personnes d'origine allemande que pour les immigré·e·s⁸⁴⁰. Dans le contexte de la compétition entre les grandes villes à l'échelle internationale, la diversité de la population a été appréhendée comme un facteur de réussite économique⁸⁴¹. Dans la période 2015-2020 qui nous intéresse ici, l'arrivée des personnes exilées est saisie comme une opportunité pour répondre au besoin de main-d'œuvre, comme cela a aussi été prôné à l'échelle nationale⁸⁴².

Les différents plans d'action insistent d'ailleurs sur l'accès aux droits sociaux et politiques⁸⁴³. Dans les années 2000, les responsables politiques souhaitaient privilégier l'accès au système commun de prestations sociales, mais ils ont tout de même soutenu la création de systèmes ad hoc considérant qu'il était ainsi possible de mieux répondre aux besoins spécifiques des personnes migrantes⁸⁴⁴. Le *Masterplan* s'inspire de cette approche en privilégiant des projets ad hoc permettant de répondre très rapidement aux besoins des personnes exilées qui arrivent en nombre⁸⁴⁵. Dans le cadre du *Gesamtkonzept*, la coalition de gauche s'engage à favoriser l'accès aux systèmes communs et à éviter la création de dispositifs exclusivement à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s⁸⁴⁶.

⁸³⁹ Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken*, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁴⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁸⁴¹ *Ibid.*, p. 4.

⁸⁴² Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, *op. cit.*, p. 7 ; Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin ...*, *op. cit.*, p. 45.

⁸⁴³ Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern ...*, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, p. 47.

⁸⁴⁵ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, *op. cit.*, p. 18.

⁸⁴⁶ 27B-2019, pos. 11 ; par exemple au sujet de l'accès à l'éducation voir Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin ...*, *op. cit.*, p. 28.

Dans la période antérieure ainsi qu'entre 2015 et 2020, le statut légal des personnes est appréhendé comme un vecteur important de l'accès aux droits sociaux et politiques. Dans les années 2000, le gouvernement s'est fixé l'objectif de faciliter l'accès à la nationalité allemande afin d'encourager le processus d'intégration⁸⁴⁷. Le Sénat a pris en considération le statut légal des personnes et proposait des dispositifs d'intégration à celles qui en étaient exclues, en application de la législation nationale⁸⁴⁸. En matière de participation politique, dans les années 2000, le gouvernement s'est exprimé vaguement en faveur de discussions sur l'octroi du droit de vote aux personnes de nationalité étrangère à l'échelle des municipalités, à l'exception des Européen·ne·s qui bénéficiaient déjà du droit de vote⁸⁴⁹. Dans le *Masterplan*, la participation politique des personnes exilées se rapporte à leur inclusion dans la vie quotidienne des quartiers, des écoles ou encore dans le monde du travail, et non à la participation électorale⁸⁵⁰. En revanche, la coalition de gauche s'inspire du concept de 2007 et se montre favorable à l'octroi du droit de vote pour les populations exilées au niveau des municipalités⁸⁵¹.

Enfin, dans le *Masterplan* et le *Gesamtkonzept* et les plans d'action antérieurs, l'intégration est présentée comme un enjeu et une opportunité d'ordre culturel⁸⁵². Toutes les stratégies convergent en ce sens que la capitale allemande est dépeinte comme une ville de la « diversité » qui accueille historiquement des populations ayant différentes religions, cultures et origines⁸⁵³. Cette caractéristique socio-démographique est mis en avant dans tous les documents que nous avons cités. Comme indiqué précédemment, l'ouverture culturelle est saisie comme un avantage pour se positionner face à d'autres grandes villes et attirer de la main-d'œuvre. L'objectif principal est ici de favoriser l'ouverture interculturelle de la société d'accueil berlinoise⁸⁵⁴. Cela signifie notamment que les institutions publiques s'adaptent aux besoins des personnes nouvellement arrivées⁸⁵⁵, par exemple en proposant des services de traduction⁸⁵⁶. L'approche interculturelle suggère que l'intégration est un processus qui dépend à la fois des populations immigrées et des habitant·e·s de plus longue date. On retrouve cette

⁸⁴⁷ Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern ...*, *op. cit.*, 16-17.

⁸⁴⁸ Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin ...*, *op. cit.*, p. 5

⁸⁴⁹ Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern ...*, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁵⁰ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, *op. cit.*, p. 44.

⁸⁵¹ Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin ...*, *op. cit.*, p. 70.

⁸⁵² Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern ...*, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁵³ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, *op. cit.*, p. 8 ; Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin ...*, *op. cit.*, p. 1.

⁸⁵⁴ Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern ...*, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁵⁵ Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin ...*, *op. cit.*, p. 71.

⁸⁵⁶ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, *op. cit.*, p. 17.

idée aussi bien dans les anciens concepts politiques qui visaient les personnes migrantes⁸⁵⁷ que dans le *Masterplan* et le *Gesamtkonzept*. Dans ces deux derniers documents, on peut lire que l'intégration représente un enjeu pour toute la société (*gesamtgesellschaftliche Aufgabe*) qui devrait être pris à bras-le-corps par les services publics, les acteurs du secteur privé et par la population locale⁸⁵⁸.

La discussion de ces différentes dimensions permet de comprendre que la politique d'intégration est conçue comme une politique transversale depuis les années 2000. Dans la mesure où l'intégration est représentée comme un enjeu économique, social, politique et culturel, quasiment toutes les politiques sectorielles sont concernées, politique de l'emploi, politique de la santé et des affaires sociales, politique de l'éducation ou encore politique culturelle. Le *Masterplan* et le *Gesamtkonzept* s'inspirent explicitement de la loi relative à l'intégration et à la participation, et sont dans la lignée des plans d'action des années 2000.

3.1.2.3. Politique de participation : divergences entre les membres de la communauté de spécialistes

Le *Masterplan* et le *Gesamtkonzept* s'inspirent de la politique d'intégration antérieure du *Land* de Berlin dans la mesure où ils présentent l'intégration comme un processus qui dépend de la participation de toutes les habitantes⁸⁵⁹. La loi pour la régulation de la participation et de l'intégration consacre la création d'un comité consultatif pour les questions liées à l'intégration et à la migration (*Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen*) qui compte parmi ses membres des représentants des populations d'origine étrangère, et dont la mission principale est de conseiller le gouvernement de Berlin dans le secteur de la politique d'intégration⁸⁶⁰. Le *Masterplan* et le *Gesamtkonzept* privilégient à des degrés différents des dispositifs de consultation et de participation.

Participation comme instrument d'action publique

Dans le cadre de l'élaboration du *Masterplan*, le gouvernement organise une conférence publique (*Dialogkonferenz*) qui est ouverte à toutes les personnes intéressées et qui sert à la collecte de propositions concrètes. Cet événement a lieu alors que le gouvernement disposait déjà d'une première ébauche du plan d'action. Celle-ci est le fruit d'une coopération

⁸⁵⁷ Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern ...*, op. cit., p. 7.

⁸⁵⁸ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 72 ; Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin ...*, op. cit., p. 43-44 (au sujet de l'intégration professionnelle).

⁸⁵⁹ PartIntG, op. cit., § 1.

⁸⁶⁰ *Ibid.*, § 6.

publique-privée réunissant le Sénat et la société privée de conseil *McKinsey*. Le gouvernement de Berlin mandate *McKinsey* afin qu'elle participe à la rédaction de ce document. Selon l'ancien collaborateur de la Chancellerie du Sénat, la société aurait « soutenu » le processus d'élaboration⁸⁶¹. Le maire-gouverneur déclare devant les député·e·s du Parlement que la société aurait « soutenu » le gouvernement et « coordonné » ses activités en la matière⁸⁶². Les représentant·e·s du Sénat communiquent peu d'informations sur le rôle de cette entreprise privée. En revanche, d'après la presse, *McKinsey* rédige l'intégralité du plan d'action⁸⁶³. Cette coopération publique-privée fait l'objet d'importantes critiques de la part des partis politiques de gauche de l'opposition qui accusent le gouvernement de corruption. L'attribution du contrat n'a pas fait l'objet d'un appel d'offre au préalable, le Parlement n'en a pas été informé, et l'un des collaborateurs de *McKinsey* est membre de la *SPD* et a été rapproché pour un poste au sein du gouvernement par le passé⁸⁶⁴. Par ailleurs, l'opposition affirme que l'administration aurait été en mesure d'élaborer ce document sans la contribution d'une société privée et qu'elle disposerait de l'expertise nécessaire⁸⁶⁵. Dans ce contexte, les partis de l'opposition critiquent aussi la faible participation du secteur associatif et de la population locale⁸⁶⁶. Ces discussions sur l'implication de *McKinsey* font écho à l'hypothèse de Sébastien Ségas selon laquelle l'externalisation de l'élaboration des politiques publiques à des sociétés de conseil représente un risque pour les responsables politiques. Cette démarche évoque de la « technocratie, comprise comme l'exercice d'un pouvoir autoritaire par les techniciens »⁸⁶⁷. Elle laisse penser que le gouvernement local décide « d'en haut » sans concertation avec la population. Le choix de coopérer avec *McKinsey* de la part de la grande coalition réunissant la *SPD* et la *CDU*, d'une part, et les critiques des partis de gauche, d'autre part, laissent apparaître des divergences concernant les dispositifs de consultation et de participation.

⁸⁶¹ 12B-2017, pos. 37.

⁸⁶² Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 17. März 2016*, p. 8046-8047, consulté en ligne le 03 juillet 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/protokoll/plen17-078-pp.pdf>.

⁸⁶³ Bert Schulz, « Da besteht noch Beratungsbedarf », *TAZ*, 22 mars 2016, consulté en ligne le 12 juillet 2022 : <https://taz.de/McKinsey-Affaere-in-Berlin/15285168/>.

⁸⁶⁴ *Ibid.* ; Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 17. März 2016*, *op. cit.*, pp. 8046-8049.

⁸⁶⁵ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 14. April 2016*, p. 8200, consulté en ligne le 3 juillet 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/protokoll/plen17-079-pp.pdf>.

⁸⁶⁶ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 26. Mai 2016*, pp. 8423-8425, consulté en ligne le 3 juillet 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/protokoll/plen17-082-pp.pdf>.

⁸⁶⁷ S. Ségas, « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », art cit, p. 230.

Les associations caritatives pointent également les limites de la démarche participative du *Masterplan*. D'après des représentant·e·s de l'ordre de Malte, d'*AWO*, de la *Diakonie* et de la *Caritas*, le Sénat les invite à des réunions afin d'échanger sur la politique d'accueil et d'intégration. En revanche, le gouvernement n'aurait pas explicitement demandé leur avis et le document final n'en tiendrait pas compte⁸⁶⁸. Le *Masterplan* est donc considéré comme « *concept du Sénat* » et non du secteur associatif⁸⁶⁹. Ces propos suggèrent que le gouvernement conserve une position prépondérante dans le processus d'élaboration de l'action publique locale. D'après l'enquête de terrain, les collectifs d'habitant·e·s ne font pas la même expérience :

« [...] *je pense qu'on a vraiment été oublié. Ils ont fait ce qu'ils font d'habitude. Ça veut dire qu'ils ont invité la société civile en invitant tous les bénéficiaires des fonds de la ville de Berlin à une discussion, et nous n'apparaissions pas dans cette liste de diffusion. Une fois que tout ce processus de discussion a été terminé, j'ai reçu un mail de la sénatrice de l'intégration prétendant que, j'avais cette liste de diffusion ressemblant l'ensemble des collectifs de bénévoles de Berlin, en me demandant si je ne pouvais pas la mettre à sa disposition* »⁸⁷⁰.

D'après cette déclaration d'un membre dirigeant d'un collectif du quartier de *Westend*, les services de la sénatrice de l'intégration n'auraient pas invité les organisations de bénévoles à la réunion publique dédiée à l'élaboration du *Masterplan*. L'administration aurait exclusivement contacté les associations qui bénéficiaient de subventions et les bénévoles qui n'en faisaient pas partie ne figureraient pas encore dans leur base de données. Ce récit suggère donc que le cadre institutionnel et notamment les financements accordés par le *Land* de Berlin déterminent les configurations de la communauté de spécialistes et les relations entre les acteur·rice·s des sphères publique et privée. Contrairement aux associations caritatives, les collectifs d'habitant·e·s seraient exclus des processus de consultation. L'accès à la communauté de spécialistes est donc limité.

Les représentant·e·s de la grande coalition s'expriment en faveur des dispositifs de consultation, comme en témoigne cette déclaration de Dilek Kolat, sénatrice de l'intégration (*SPD*), au Parlement de Berlin :

⁸⁶⁸ 8B-2017, pos. 25 ; 9B-2017, pos. 31-44.

⁸⁶⁹ *Ibid.*

⁸⁷⁰ 4B-2016, pos. 53 : « [...] *ich glaub wir sind echt vergessen worden. Die haben das gemacht, was sie immer machen. Die haben nämlich ... die Zivilgesellschaft eingeladen, indem sie sämtliche Zuwendungsempfänger der Stadt Berlin zu einer Diskussion eingeladen haben, und in den Emailverteiltern tauchen wir einfach gar nicht auf. Nachdem dieser ganze Diskussionsprozess abgeschlossen war, kriegte ich von der Integrationssenatorin eine Mail, ich hätte doch einen Emailverteiler mit den ganzen Freiwilligeninitiativen von Berlin, und ob ich ihr den nicht zu Verfügung stellen könnte* ».

« C'est précisément le principe de base du Masterplan. Le Sénat a dit : Nous ne voulons pas adopter un Masterplan du Sénat, mais nous voulons discuter l'ébauche du Masterplan en dialoguant avec les nombreux acteurs et les nombreuses actrices, avec les bénévoles et la société civile de la ville afin qu'ils puissent apporter leurs suggestions et évoquer les expériences qu'ils font quotidiennement avec les réfugiés »⁸⁷¹.

Cette manière de procéder en concertation avec le secteur associatif et la population servirait à la légitimation de la politique gouvernementale, comme l'exprime un député de la majorité : « Rainer-Michael Lehmann (SPD) : [...] La société civile berlinoise apporte son soutien à ce Masterplan, entre autres parce que les résultats de la conférence de dialogue ont été pris en considération dans le Masterplan »⁸⁷². Selon ces propos, l'échange avec la population permettrait de favoriser son adhésion à la politique du gouvernement. Les préconisations concrètes du *Masterplan* confirment cette idée :

« Les besoins de la population doivent être pris en considération lors de la conception d'un dispositif d'hébergement afin d'assurer la réussite de l'intégration. Cette démarche augmente l'acceptation de l'accueil des réfugiés par le voisinage »⁸⁷³.

Dans le cas de la création de nouvelles places d'hébergement, le gouvernement s'engage à tenir compte des intérêts des personnes vivant dans le voisinage dans l'objectif de favoriser leur soutien à ce type de projet. On comprend que l'approche participative représente un instrument d'action publique dans le sens où elle sert à la mise en œuvre de la politique locale⁸⁷⁴. Les déclarations d'un ancien collaborateur de la Chancellerie du Sénat permettent d'appuyer cette analyse :

« J'aurais souhaité que nous impliquons la société civile dès le début [...] pour prendre en compte [leurs points de vue] de manière systématique. Nous l'avons fait de manière ad hoc [...] je l'aurais discuté dans une deuxième étape avec la société civile, pour mettre en évidence les raisons pour lesquelles certaines choses n'ont pas pu être prises en considération par exemple, parce que cela aurait été un obstacle pour la réalisation d'autre chose, qu'importe. Parfois quand on veut aider un groupe, cela peut être négatif pour un autre groupe, et donc on doit choisir un autre chemin. [...] les bénévoles se seraient sentis davantage pris au sérieux [...] Et je pense que cela aurait été bien pour la qualité, parce que lorsqu'on travaille directement au niveau de l'administration, l'administration fait ce qu'elle sait faire, rédiger des documents comme celui-ci [...] lorsqu'on

⁸⁷¹ Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 26. Mai 2016, op. cit., p. 8430.

⁸⁷² Ibid., p. 8423.

⁸⁷³ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 23, traduit par l'auteur.

⁸⁷⁴ A.-C. Fourot, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam », art cit.

crée quelque chose de nouveau vraiment un Masterplan, on a besoin de gens qui ne pensent pas dans le cadre des structures administratives, mais qui sont impliqués dans ce secteur. C'était le cas pour ces gens [les bénévoles]. Ça veut dire que ça aurait été mon approche ».

L'enquêteur aurait préféré que le Sénat prenne en considération les prises de position des bénévoles de manière systématique. D'après lui, la consultation aurait permis d'expliquer au secteur associatif et à la population locale les choix et les décisions du gouvernement. En même temps, cet échange aurait été favorable au sentiment de reconnaissance des habitant·e·s qui sont venu·e·s en aide aux personnes réfugiées. Cette déclaration confirme l'idée que l'approche participative représente un instrument d'action publique qui sert à la mise en œuvre de la politique locale⁸⁷⁵. Enfin, la participation de la population aurait permis d'améliorer la qualité du contenu du document. Dans la suite de l'entretien, l'enquêteur continue à s'exprimer sur l'intérêt de la démarche participative:

« [...] j'ai essayé [...] de faire en sorte qu'on écoute plus la société civile. C'était ... mon approche. [...] beaucoup de gens hésitent encore. J'essaie toujours de mettre en évidence que cela est pour moi ... le meilleur moyen, le contact direct et l'échange sur le contenu, comparé aux référendums parce que, là, on peut seulement dire oui ou non »⁸⁷⁶.

D'après ces propos, tous les membres de la grande coalition n'adhèrent pas à l'approche participative. On comprend donc que la démarche de consultation dans le cadre du *Masterplan* a des limites et qu'elle fait l'objet de critiques parce que les membres du gouvernement n'y sont pas tous favorables.

Position prépondérante du Sénat et de l'administration en charge de l'intégration

Comme des réserves ont été formulées au sujet du *Masterplan*, la coalition de gauche arrivée au pouvoir à la fin de l'année 2016 privilégie une démarche participative plus importante lors de l'élaboration du *Gesamtkonzept* :

« En septembre 2016 ont eu lieu les élections du Parlement de Berlin. Une nouvelle coalition a été formée et on a décidé dans le contrat de coalition, qu'on devait faire évoluer le Masterplan vers un Gesamtkonzept. C'est-à-dire [réfléchit] ... au bout du compte on voulait maintenant ... tout organiser, c'est-à-dire ne pas

⁸⁷⁵ *Ibid.*

⁸⁷⁶ 12B-2017, pos. 39-40 : « *Ich habe [...] versucht, dann noch darauf hinzuwirken, dass die Zivilgesellschaft stärker gehört wurde. Das war mein ... mein Ansatz dann nochmal. [...] viele sind da sehr vorsichtig. Ich versuche immer deutlich zu machen, dass das für mich das ... das bessere Mittel ist, den direkten Kontakt und den inhaltlichen Austausch im Vergleich zu irgendwelchen Volksentscheiden, weil da immer nur ja oder nein geht.* ».

seulement répondre et réagir aux enjeux, mais élaborer une procédure bien ordonnée. C'est-à-dire tous les éléments relatifs à l'asile et aux migrations forcées, à savoir l'accueil, l'arrivée, l'accueil, l'enregistrement, l'hébergement ... travail et questions sociales, éducation, mais aussi mettre sur les rails – ce qui n'était pas tellement important dans l'ancien Masterplan – la participation, la participation politique et sociétale des personnes réfugiées »⁸⁷⁷.

D'après le collaborateur du parti *Die Linke*, comme la situation a évolué depuis l'adoption du *Masterplan*, la coalition de gauche veut encore mieux gérer la politique d'accueil et d'intégration, et plus seulement réagir à une situation d'urgence, comme en 2015 et en 2016 dans le contexte de l'augmentation des demandes d'asile. L'objectif est de se démarquer de la grande coalition, et de mettre l'accent sur la participation des personnes réfugiées. Comme nous l'avons évoqué plus haut, cette orientation s'inspire de la loi pour la régulation de la participation et l'intégration de 2010 :

« [...] l'approche participative a volontairement une tradition importante à Berlin. Nous n'avons, par exemple, pas seulement une loi relative à l'intégration, mais une loi relative à la participation et à l'intégration. Ça traduisait à l'époque l'idée que l'intégration ... Donc toutes ces veilles discussions sur l'intégration. Devez-vous vous intégrer ? Devons-nous nous ouvrir ? Peut-être que les deux côtés doivent faire quelque chose ? Et comme le terme d'intégration n'était plus tellement apprécié dans le milieu, on a été attentif à cette idée de la participation à l'époque de la loi relative à la participation et à l'intégration [...] Je pense que c'est dans la lignée de cette histoire »⁸⁷⁸.

L'objectif de la participation est donc privilégié dans le *Gesamtkonzept* en référence à la politique d'intégration antérieure. D'après l'enquête, le mot d'intégration avait fait l'objet de discussions, à l'époque. Le terme de participation est inscrit dans le titre du *Gesamtkonzept*

⁸⁷⁷ 15B-2018, pos. 4-5 : « Dann kam 2016 im September die ... die Wahl zum Abgeordnetenhaus in Berlin. Es ist eine neue Koalition zusammengetreten und man hat im Koalitionsvertrag vereinbart, dass man diesen Masterplan zu einem Gesamtkonzept weiterentwickelt. Sprich [überlegt] ... man wollte im Endeffekt sozusagen jetzt die ... das alles jetzt in geordnete Bahnen bringen, sprich ... weg von einer ... von einer situativen ... reaktiven Arbeit ... hin zu einem ... zu einem geordneten Verfahren an ... zu gelangen. Das heißt, von allen Aspekten am Thema Asyl und Flucht, sprich die Aufnahme, Ankunft, Aufnahme, Registrierung, Unterbringung ... Arbeit und Soziales, Bildung, aber auch die – was im Masterplan [verbessert sich] in dem alten Masterplan nicht so die Rolle spielte – auch die ... die Partizipation, die Teilhabe, die politische und die gesellschaftliche Teilhabe von Geflüchteten auch auf ... aufn Weg zu bringen ».

⁸⁷⁸ 22B-2019, pos. 8 : « [...] der partizipative Aspekt wiederum hat in Berlin auch noch eine sehr bewusste Tradition. Wir haben ja zum Beispiel auch nicht nur ein Integrationsgesetz, sondern ein Partizipations- und Integrationsgesetz. Damit war damals auch vor meiner Zeit die Botschaft verbunden, also dass Integration ... Also die ganzen alten Debatten um Integration. Müsst ihr euch integrieren? Müssen wir uns öffnen? Müssen vielleicht beide Seiten was tun? Und da der Integrationsbegriff ja in Teilen der Szene auch etwas verbrannt war, wurde schon damals beim Partizipations- und Integrationsgesetz großer Wert gelegt auf Betonung des partizipativen Gedankens [...] So ein bisschen in der Historie steht das auch, denke ich mal ».

parce qu'il met l'accent sur la contribution réciproque de la société locale et des personnes nouvellement arrivées.

Concrètement, le processus de conception et de rédaction de ce deuxième plan d'action est dirigé par le délégué du Sénat à l'intégration et à la migration. Le contenu du concept est développé par des groupes de travail qui réunissent des agents de l'administration du Sénat, mais aussi des représentant·e·s des mairies d'arrondissement, d'associations, de syndicats, du secteur économique et, dans une moindre mesure, de personnes réfugiées⁸⁷⁹. Chaque groupe de travail a pour mission d'élaborer des propositions concrètes relatives à une thématique particulière, à l'exemple de la prise en charge médicale des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Les groupes de travail sont dirigés par les différentes administrations du Sénat. La sélection des participant·e·s leur revenait. Par ailleurs, le délégué du Sénat à l'intégration et à la migration organise des réunions publiques dans tous les arrondissements dans l'objectif d'échanger avec les habitant·e·s⁸⁸⁰. Après que les groupes de travail ont rédigé des propositions, l'administration de l'intégration engage des négociations avec les autres administrations du Sénat afin de fixer la version définitive. Dans la mesure où cette dernière étape se déroule exclusivement au sein de l'administration, celle-ci conserve de fait un rôle important dans l'élaboration de la politique locale.

À la différence du cas de Paris, les personnes réfugiées sont consultées lors de l'élaboration du *Gesamtkonzept*⁸⁸¹. Elles participent à des groupes de travail et à un évènement qui est organisé dans l'un des arrondissements de la capitale (*Dialogkonferenz*)⁸⁸². Au cours de l'entretien, un ancien cadre de l'administration de l'intégration décrit comment les avis des exilé·e·s sont pris en considération :

« [...] nous avons entendu des demandes et avons réfléchi à la façon dont on pourrait les intégrer dans des procédures, dans des mécanismes, qui fonctionnent dans l'administration. Par exemple un aspect pertinent c'était le mécontentement de nombreuses personnes qu'on décide pour elles [...] [qu]elles ne prennent quasiment pas part aux discussions. [...] Ça ne veut pas dire qu'on doit reprendre précisément tout ce qu'elles disent, mais au moins qu'on a entendu, ok, quels sont les problèmes et quelles sont leurs expériences dans le domaine [...] on doit toujours se demander ce qu'on peut traduire dans une démarche réaliste au quotidien. [...] Bien sûr, c'est toujours lié à la question de savoir ce que peut

⁸⁷⁹ Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin ...*, op. cit., p. 7.

⁸⁸⁰ *Ibid.*, p. 6-7.

⁸⁸¹ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁸² 21B-2019, 22B-2019.

faire l'administration en fonction de ses ressources humaines et du temps disponible, de ce qui serait accepté par d'autres administrations du Sénat »⁸⁸³.

À la lecture de cet extrait, on se rend compte que les activités de l'administration sont tournées vers la phase de la réalisation de l'action publique. Les agents considèrent principalement les conditions de mise en œuvre de la politique locale. D'ailleurs, la déclaration amène à penser que le processus participatif ne vise pas forcément la prise en compte des demandes des destinataires de l'action publique. Les services administratifs sélectionnent des propositions et maintiennent une position prépondérante vis-à-vis des personnes réfugiées. Cette idée se confirme à la lecture d'autres récits qui ont été récoltés durant l'enquête de terrain.

« Évidemment on a fait de la participation jusqu'à un certain degré. [...] on peut critiquer beaucoup de choses dans le Gesamtkonzept. Mais je trouve quand-même que c'est un modèle, donc en ce qui concerne la participation. Notamment après avoir étudié les concepts et les stratégies d'autres Länder. Je pense quand-même que [réfléchit] que cette manière très compliquée d'élaborer un plan d'action avec des groupes de travail où des gens de l'administration travaillent pour la première fois avec des gens qui ne sont pas issus de l'administration et qui ont essayé de trouver un consensus. Donc la coopération entre plusieurs administrations ... ce n'est pas évident, pour nous si, parce que nous représentons un service transversal. Nous travaillons avec tout le monde. Mais pour les ... qu'est-ce que j'en sais ... pour les affaires sociales ou pour l'Intérieur ce n'est pas vraiment courant que des gens d'autres administrations aient leur mot à dire dans leurs projets, hein, c'est ça. [...] en effet, je trouve que c'est un modèle »⁸⁸⁴.

⁸⁸³ 22B-2019, pos. 58-60 : « [...] wir haben einfach bestimmte Anliegen mitbekommen und haben überlegt wie könnte man das in irgendein Verfahren packen, in irgendeinen Mechanismus, der auch in der Verwaltung funktioniert. Also ein relevanter Aspekt beispielsweise war damals eine Unzufriedenheit bei vielen darüber, dass über sie entschieden wird [...] sie kaum mitreden können. [...] Das heißt ja nicht, dass man alles eins zu eins übernehmen muss, aber dass man zumindest sich mal angehört hat, ok, wo hackt es denn oder was sind denn ihre Erfahrungen in dem Bereich. [...] im Grunde muss man auch immer passend überlegen, was lässt sich auch in irgendeiner Form realistischen Handelns im Alltag übersetzen. [...] Und natürlich auch immer gepaart mit der Frage, was kann eine Verwaltung unter dem Aspekt personeller und zeitlicher Ressourcen hinkriegen, was findet auch Akzeptanz bei anderen Senatsverwaltungen ».

⁸⁸⁴ 21B-2019, pos. 50 : « [...] man kann viele Sachen kritisieren [...] diesen partizipativen Ansatz, das war eigentlich das Wichtigste [...] Wir haben natürlich die Partizipation bis zu einem gewisse Grade betrieben. Also daraus entstand viel Kritik und nicht nur daraus. Aber auf jeden Fall, es gibt im Gesamtkonzept vieles zu kritisieren. Ich finde es trotzdem, dass es einen Modellcharakter hat also was die Partizipation angeht. Also vor allem nachdem ich die verschiedenen ... Konzepte, Strategiepapiere und so weiter anderer Länder ... studiert habe. Ich denke schon, dass diese [überlegt] ... also diese komplizierte Art sozusagen ein Konzeptpapier zu erstellen mit Facharbeitsgruppen also wo Verwaltungsmenschen zum Teil zum ersten Mal mit Nichtverwaltungsmenschen zusammengearbeitet haben und versucht haben zu einem Konsens zu kommen. Also auch die Zusammenarbeit zwischen mehreren Verwaltungen ... also das ist nicht selbstverständlich, für uns schon als Querschnittsverwaltung. Wir arbeiten mit allen zusammen. Aber jetzt für die ... was weiß ich ... für Soziales oder für die Innenverwaltung ist jetzt auch nicht so wirklich alltäglich ... praktisch, dass irgendwie so Menschen aus anderen Verwaltungen irgendwie so ... so ein Rede ... also so ein Wort mitzureden haben bei

À la fin de l'entretien, le cadre de l'administration du Sénat de l'intégration tient à s'exprimer sur la démarche participative. D'après lui, le *Gesamtkonzept* représente un modèle en raison du processus d'élaboration participatif. Le caractère innovant de la politique berlinoise tiendrait à cette méthode de concertation qui permet d'intégrer de multiples services administratifs et acteur·rice·s. L'enquête met l'accent sur la procédure de participation et d'élaboration du *Gesamtkonzept*, et ne s'exprime pas forcément sur les résultats de cette démarche. Il signale d'ailleurs que la méthode a fait l'objet de critiques. On a donc l'impression que le procédé de l'approche participative est plus important que ses aboutissements, et notamment que l'influence réelle et la prise en considération des propositions de différent·e·s acteur·rice·s des domaines public et privé. Les propos d'une collaboratrice de mairie d'arrondissement permettent d'approfondir notre analyse :

« Au final lorsque la rédaction du chapitre a été terminée et d'ailleurs je n'ai pas pu participer à une réunion, et puis il y avait d'autres forums auxquels je n'avais pas été, on devait bien sûr composer avec le fait que le texte comportait des choses qui ne paraissaient peut-être pas pertinentes ou qu'on avait peut-être un autre avis, mais on savait qu'un groupe avait délibéré et qu'il s'était appuyé sur une 'expertise. Et dans ce cas, ça me dérange pas qu'il y ait des choses dedans avec lesquelles je peux bien vivre mais qui ne correspondent pas forcément à mon avis personnel, hein »⁸⁸⁵.

Alors que l'enquêtée n'est pas d'accord avec tous les éléments du chapitre qui est rédigé par son groupe de travail, elle ne s'y oppose pas parce que la méthode de travail lui convient. Elle est satisfaite que des savoirs d'experts soient mobilisés, et dès lors, le texte lui paraît légitime. La procédure d'élaboration de la politique locale l'emporte sur son contenu et ainsi sur l'influence réelle des différentes parties prenantes.

Selon un collaborateur du parti *Die Linke*, le Sénat décide d'associer des représentant·e·s des arrondissements au processus d'élaboration afin d'encourager leur adhésion : *« [...] le Gesamtkonzept [...] doit aussi passer par le Conseil des maires d'arrondissement, et lorsqu'on intègre les arrondissements au préalable, il est plus probable*

ihren Vorhaben, so. Auch die ... sozusagen die Einbindung von Externen und die Möglichkeit ... also auch die Dialogveranstaltungen [...] das finde ich tatsächlich, das hat einen Modellcharakter ».

⁸⁸⁵ 25B-2019, pos. 27 : *« Also letztlich als das Kapitel dann fertig geschrieben war und ich konnte auch an einer Sitzung nicht teilnehmen, und es gab ja auch noch verschiedene andere Foren, in denen ich nicht war, musste man sich dann natürlich auch irgendwie damit arrangieren, dass da vielleicht auch Sachen standen, wo man selber vielleicht gar nicht so ein Bezug zu hatte oder wo man vielleicht auch eine andere Meinung hat, aber wo man wusste, da hat eine Gruppe aber zu getagt und da war sehr wohl Fachexpertise drin. Und dann ist das auch okay, wenn dann da Sachen drinstehen, mit denen ich gut leben kann, aber die vielleicht nicht unbedingt meiner persönlichen Meinung entsprechen, ne ».*

que le plan d'action passe le Conseil des maires d'arrondissement sans difficulté »⁸⁸⁶. Le Sénat n'a pas besoin de l'accord formel du Conseil des maires d'arrondissement, mais il cherche quand-même à obtenir son adhésion et l'intègre ainsi dans le processus de concertation au préalable. Ces propos confirment que l'approche participative sert à la mise en œuvre de la politique locale et qu'elle peut être considérée comme un instrument d'action publique, comme l'entend Aude-Claire Fourot⁸⁸⁷. Les coopérations horizontales entre le Sénat et les maires d'arrondissement sont privilégiées afin de faciliter la prise de décision. En revanche, comme le processus de consultation est organisé par le Sénat, ce dernier conserve une position dominante face aux représentant·e·s des arrondissements.

Comme le suggère l'un de nos enquêtés, la démarche participative fait l'objet de critiques de la part d'associations qui interviennent auprès de demandeur·euse·s d'asile et de réfugié·e·s. Elles considèrent que l'approche participative n'est pas respectée dans tous les groupes de travail. Certains seraient dominés par les représentant·e·s de l'administration, et les intérêts des personnes réfugiées n'auraient pas été pris en compte lors de la rédaction des textes⁸⁸⁸. D'après l'un des enquêtés, l'administration et les associations ne sont pas « *sur un pied d'égalité* »⁸⁸⁹. Les propos d'un collaborateur de l'administration du Sénat de l'intégration confirme ce résultat de l'enquête. D'après lui, il faut inviter des « *big players* » aux groupes de travail qui contribuent à l'élaboration du *Gesamtkonzept*⁸⁹⁰. Il désigne ainsi des associations qui prennent en charge un grand nombre de personnes et qui bénéficient d'importantes subventions de la part du *Land* de Berlin⁸⁹¹. L'enquêté mentionne par l'exemple l'association *Zentrum Überleben* qui n'aurait pas été invitée par les services en charge de la politique de santé, alors qu'elle est « *vraiment subventionnée depuis 10 ou 15 ans* »⁸⁹². L'absence de cette association « *n'était pas possible* »⁸⁹³. On en déduit que son service a imposé la participation de l'association aux autres services administratifs. Ce récit confirme que les subventions accordées par le *Land* de Berlin déterminent les représentant·e·s d'intérêt

⁸⁸⁶ 15B-2018, pos. 23 : « [...] dieses Gesamtkonzept [...] muss auch noch mal durch den Rat der Bürgermeister und wenn man die Bezirke schon vorab miteinbindet, umso höher ist die Chance, dass dieses Gesamtkonzept dann auch den Rat der Bürgermeister relativ reibungslos passieren wird ».

⁸⁸⁷ A.-C. Fourot, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam », art cit.

⁸⁸⁸ Zentrum Überleben, « Stellungnahme des Berliner Netzwerks für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (BNS) zur Erarbeitung des „Gesamtkonzept des Senats zur Integration und Partizipation Geflüchteter“ », *communiqué de presse*, 10 janvier 2018, consulté en ligne le 13 juillet 2022 : <https://www.ueberleben.org/presse/pressemitteilungen/page/2/>.

⁸⁸⁹ 17B-2018, pos. 39.

⁸⁹⁰ *Ibid.* « *zentrale Players* », traduit par l'auteure.

⁸⁹¹ *Ibid.*

⁸⁹² *Ibid.*

⁸⁹³ *Ibid.*

qui participent ou pas aux processus de prise de décision, et le rôle prépondérant de l'administration du Sénat en charge de la politique d'intégration.

D'après le représentant d'une mairie d'arrondissement, les administrations devraient diriger les groupes de travail en raison des conditions de travail : ils réunissent beaucoup de personnes et un calendrier précis doit être respecté⁸⁹⁴. Si on peut comprendre que ces réunions doivent être dirigées par un·e acteur·rice en particulier afin d'assurer la réalisation des objectifs, il n'est pas évident que ce rôle doive être assumé exclusivement par des représentant·e·s de l'administration. Cette déclaration confirme que l'administration conserve une position hiérarchique dominante malgré les discours prônant l'approche participative. Notre analyse confirme l'hypothèse de Sébastien Ségas selon laquelle les reconfigurations des relations entre les autorités locales et les représentant·e·s d'intérêts dans le contexte de la valorisation des outils de consultation ne signifient pas pour autant une remise en question de la position prépondérante des premières dans les processus d'action publique⁸⁹⁵.

Pour conclure cette première partie du chapitre, nous rappelons les principaux points de convergence et de divergence entre les deux cas. L'enquête de terrain permet de comprendre que les gouvernements de Paris et de Berlin sont présentés comme des animateurs de l'accueil et de l'intégration des demandeur·euse·s et des réfugié·e·s. Les membres des communautés de spécialistes considèrent que les autorités locales doivent organiser les dispositifs et les contributions des acteur·rice·s de la sphère publique et privée. Les villes animent les coopérations horizontales entre les différentes parties prenantes. Dans ce cadre, elles gardent quand même une position prépondérante, et la gouvernance de l'accueil et de l'intégration dans les deux capitales se caractérise par des relations horizontales et verticales.

Les divergences se rapportent aux configurations internes des systèmes politiques locaux. À Paris, la maire, et, dans une moindre mesure, l'adjointe, ont le plus d'influence sur les prises de décision. Le concept d'entrepreneur·euse est particulièrement pertinent pour comprendre le rôle de ces actrices politiques individuelles. Au contraire, à Berlin, les configurations des responsables politiques sont plus complexes. L'influence du maire-gouverneur dépend des configurations partisanes, et les processus de prise de décision sont davantage influencés par l'administration qu'à Paris. D'après notre analyse, le pouvoir politique est plus diffus dans la capitale allemande.

⁸⁹⁴ 20B-2019, pos. 14.

⁸⁹⁵ S. Ségas, « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », art cit.

3.2. Processus d'apprentissage

Cette deuxième grande partie du chapitre permet de poursuivre l'analyse des divergences et des convergences entre les deux capitales européennes. Nous proposons ici d'intégrer le concept de *social learning* dans l'approche des courants multiples afin de mettre en évidence dans quelle mesure les processus de prise de décision à Berlin et à Paris sont similaires. D'après notre analyse, l'adoption de la carte électronique des santé (Berlin) et la création du centre humanitaire (Paris) sont le résultat de processus d'apprentissage. En revanche, nous confirmons ici que le pouvoir politique est davantage partagé entre différent·e·s acteur·rice·s à Berlin qu'à Paris. La carte électronique de santé est créée dans la capitale allemande suite à l'intervention du parti politique *Piratenpartei* et dans le contexte de conflits entre les membres de la grande coalition. À Paris, Anne Hidalgo est à l'initiative de la création du centre humanitaire à la porte de la Chapelle et à Ivry-sur-Seine.

3.2.1. Berlin : Carte électronique de santé

Nous nous intéressons d'abord au cas de Berlin et à la création de la carte électronique de santé, avant d'expliquer la création du centre humanitaire dans la capitale française. Cette organisation du chapitre permet de mettre en perspective les deux cas. La carte électronique de santé est un dispositif pour le public des demandeur·euse·s d'asile qui devrait faciliter l'accès aux soins de santé. Comme nous l'expliquons dans la suite de la partie, cette mesure fait l'objet de discussions depuis de nombreuses années aux niveaux local et national. Notre analyse permet de compléter les travaux qui s'interrogent sur les conditions d'élaboration et d'adoption de la carte électronique dans d'autres *Länder* et municipalités. À Berlin, le processus de prise de décision dépend d'abord d'une coopération entre le secteur associatif et le parti politique *Piratenpartei*. Celui-ci endosse le rôle d'entrepreneur politique et défend la création de la carte électronique de santé au Parlement de Berlin. Comme l'entend John W. Kingdon, la faisabilité de la mesure est mise en évidence en s'appuyant sur les expériences de Brême et d'Hambourg (transfert), et au regard de la politique nationale qui est jugée insuffisante pour améliorer la prise en charge médicale des demandeur·euse·s d'asile.

3.2.1.1. Diffusion de la proposition dans le champ associatif

L'association *Berliner Flüchtlingsrat* réclame la création de la carte électronique de santé depuis de nombreuses années⁸⁹⁶. En 2011, cette mesure figure parmi les propositions de l'association à destination des candidat·e·s aux élections du *Land* de Berlin⁸⁹⁷. En Allemagne, les droits en matière de soins de santé des personnes ayant déposé une demande d'asile sont fixés dans la loi relative aux prestations sociales des demandeur·euse·s d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*). Cette loi prévoit la prise en charge de maladies et de douleurs urgentes, des vaccinations et des examens de prévention⁸⁹⁸. Les prothèses dentaires sont remboursées à condition que cette intervention soit nécessaire pour des raisons médicales et dans l'immédiat⁸⁹⁹. La prise en charge médicale des femmes enceintes et de celles qui viennent d'accoucher est assurée⁹⁰⁰. Des soins supplémentaires peuvent être autorisés lorsqu'ils sont indispensables pour des raisons de santé, de préférence sous forme de prestations en nature⁹⁰¹. D'après le *Berliner Flüchtlingsrat*, la loi est contraire à la constitution et notamment au principe de dignité humaine⁹⁰². L'association critique le fait que les soins de santé soient limités au traitement de pathologies urgentes⁹⁰³. Dans ces conditions, les droits des demandeur·euse·s diffèrent du régime général de l'assurance maladie. L'association demandait donc aux responsables politiques berlinois de lutter pour l'abolition de la loi à l'échelle nationale, et, au niveau local, d'intégrer ce public dans le régime général en créant une carte électronique de santé en coopération avec les assurances. Cette deuxième proposition s'inspire de l'expérience du *Land* de Brême qui a introduit un dispositif similaire auparavant (*Bremer Model*)⁹⁰⁴.

Cette critique à l'égard de la législation nationale et la revendication d'une amélioration des droits des demandeur·euse·s d'asile prend un nouvel élan après que la cour constitutionnelle allemande a statué sur l'inconstitutionnalité de la loi relative aux prestations sociales pour les demandeur·euse·s d'asile en 2012, confirmant que les prestations limitées

⁸⁹⁶ 7B-2017, pos. 19.

⁸⁹⁷ Flüchtlingsrat Berlin e.V., *Berlin braucht eine menschenwürdige Flüchtlingspolitik*, 12 septembre 2011, consulté en ligne le 8 avril 2022 : <https://fluechtlingsrat-berlin.de/aktuelles/forderungen/>.

⁸⁹⁸ AsylbLG, § 4.

⁸⁹⁹ *Ibid.*

⁹⁰⁰ *Ibid.*

⁹⁰¹ *Ibid.*, § 6.

⁹⁰² Flüchtlingsrat Berlin e.V., *Berlin braucht eine menschenwürdige Flüchtlingspolitik*, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁰³ *Ibid.*, p. 10-11.

⁹⁰⁴ *Ibid.*, p. 11.

pour ce public sont contraires à la dignité humaine⁹⁰⁵. Cette thématique ne fait donc pas seulement l'objet de discussions à l'échelle locale mais aussi à l'échelle nationale. Plusieurs associations comme *Pro Asyl* saluent la décision de la cour constitutionnelle et appuient la demande de la suppression de la loi relative aux prestations sociales des demandeur·euse·s d'asile⁹⁰⁶. On comprend que les membres de la communauté de spécialistes interviennent à la fois aux niveaux local et national. À Berlin, le *Flüchtlingsrat* n'est pas non plus la seule association à militer en faveur d'un changement de la politique relative aux droits sociaux des personnes exilées. Les représentant·e·s de la *Diakonie* et de la *Caritas* confirment que la *LIGA*, un réseau qui regroupe plusieurs associations caritatives à Berlin, et leurs organisations respectives réclament la création de la carte électronique de santé :

« 9.2B : [...] *On l'a réclamé depuis très longtemps. Et on était très content que cela ait été entendu.*

9.3B : *En tant que LIGA, nous avons une expertise sur ce sujet et nous l'avons salué, depuis des années en fait, et nous étions contents quand cela a été mis en œuvre. Il y a certainement des propositions pour l'améliorer, pour l'optimiser, mais en principe nous nous sommes toujours engagés pour que les réfugiés obtiennent une carte de santé.*

LB : *Depuis des années, ça signifie même avant 2014, 2015 ?*

9.2B : *Oui, oui.*

9.3B : *En principe depuis un peu plus de temps »*⁹⁰⁷.

Les associations caritatives tiennent un discours similaire à celui du *Berliner Flüchtlingsrat*. En 2014, la *Caritas* demandait la suppression de la loi relative aux prestations sociales pour les demandeur·euse·s d'asile et l'intégration de ce public dans le régime général⁹⁰⁸. En 2015, la *LIGA* propose la création de la carte électronique de santé à Berlin en

⁹⁰⁵ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, consulté en ligne le 9 avril 2022 :

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/1s20120718_1bvl001010.html.

⁹⁰⁶ Pro Asyl, « Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz », *Communiqué de presse*, 18 juillet 2012, consulté en ligne le 15 juillet 2022 : <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/urteil-des-bundesverfassungsgerichts-zum-asylbewerberleistungsgesetz/>.

⁹⁰⁷ 9B-2017, pos. 68-72 : « LB: *Haben Sie eine Einschätzung zu der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte?* 9.2B: [...] *Das haben wir ganz lange gefordert [schmunzelt] Und da waren wir sehr froh, dass das dann irgendwann auch mal Gehör fand.* 9.3B: *Wir haben grundsätzlich als LIGA eine Expertise dazu und eine Haltung, dass wir eigentlich das begrüßt haben schon seit Jahren eigentlich und waren wir froh, dass das auch ... das umgesetzt worden ist. Da gibt's bestimmt noch irgendwie Verbesserungsvorschläge und Optimierungsmöglichkeiten, aber also grundsätzlich haben wir uns als Verbände immer dafür eingesetzt, dass die Flüchtlinge eine Gesundheitskarte bekommen.* LB: *Seit Jahren, das heißt auch schon vor 2014, 2015?* 9.2B: *Ja, ja.* 9.3B: *Grundsätzlich schon ein bisschen länger ».*

⁹⁰⁸ Caritas, « Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen », *Communiqué de presse*, 28 novembre 2014, consulté en ligne le 15 juillet 2022 : <https://www.caritas.de/presse/pressemeldungen-dcv/asylbewerberleistungsgesetz-abschaffen-b1bf3534-f706-4a44-b015-78e4cb58d9fc>.

référence à l'expérience du *Land* de Brême⁹⁰⁹. Le constat est similaire pour les associations qui proposent des soins de santé aux personnes exilées dans la capitale allemande. La carte électronique de santé figure parmi les principales revendications de *Xenion*, une association spécialisée dans le traitement de maladies psychologiques⁹¹⁰. Selon un cadre de l'association, l'inclusion du public des demandeur·euse·s d'asile dans le régime général de l'assurance maladie fait l'objet de discussion « *depuis 20 ans* » à l'échelle nationale et les associations « *habituelles* » du secteur comme *Pro Asyl* et le *Flüchtlingsrat* la défendent⁹¹¹. Il y a donc un consensus parmi les principales associations qui interviennent dans le secteur de l'accueil et de l'intégration des personnes exilées et qui sont des membres de la communauté de spécialistes. Elles exigent l'extension des soins de santé et l'introduction d'une carte électronique de santé pour le public des demandeur·euse·s d'asile. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie du chapitre, les membres de la communauté de spécialistes sont plus nombreux et plus divers et la communauté paraît plus intégrée comparé au cas de Paris⁹¹². Ils défendent collectivement la carte électronique de santé depuis de nombreuses années aux niveaux local et national.

3.2.1.2. Fenêtre d'opportunité dans le courant des problèmes saisis par les pirates

Lors de la séance du 19 février 2015 du Parlement de Berlin, le groupe politique des pirates dépose une motion proposant la création d'une carte électronique de santé pour le public des demandeur·euse·s d'asile. Ainsi, il demande au gouvernement de Berlin de négocier avec des caisses d'assurance maladie afin qu'elles gèrent la délivrance des soins de santé pour les personnes ayant déposé une demande d'asile en leur distribuant des cartes électroniques, comparables aux cartes des assuré·e·s du régime général de l'assurance maladie. En retour, le *Land* de Berlin devait rembourser aux assurances les dépenses de santé engagées et les frais de gestion puisqu'il est légalement responsable de ces prestations pour les demandeur·euse·s d'asile. Le groupe politique prend en considération les conseils du *Berliner Flüchtlingsrat* pour la rédaction de la motion⁹¹³. D'autres enquêté·e·s affirment que l'association est à l'origine de la création de ce dispositif à Berlin⁹¹⁴. On comprend donc que les pirates reprennent une proposition qui circule dans le secteur associatif depuis plusieurs

⁹⁰⁹ LIGA, *Communiqué de presse*, 14 juillet 2015, *op. cit.*

⁹¹⁰ 14B-2017, pos. 3-4.

⁹¹¹ *Ibid.*

⁹¹² N. Zahariadis, « The Multiple Streams Framework », art cit, p. 72-73.

⁹¹³ 6B-2017.

⁹¹⁴ 4B-2016, 7B-2017.

années. Les élu·e·s de l'opposition endossent le rôle de l'entrepreneur politique en soumettant la création de la carte électronique de santé au vote du Parlement de Berlin.

À l'époque, les demandeur·euse·s d'asile reçoivent chaque trimestre une attestation papier (*Behandlungsschein*) de la part du LAGeSo qui les autorise à bénéficier de soins, et qui permet le remboursement des dépenses par *Land* de Berlin. Selon les pirates, la suppression des attestations trimestrielles faciliterait l'accès aux soins de santé, et allégerait les missions de l'administration, car la délivrance trimestrielle d'attestations générerait un effort considérable⁹¹⁵. Dans le contexte de l'augmentation des demandes d'asile et de la surcharge du *LAGeSo* comme nous l'expliquons dans le chapitre 2 (courant des problèmes), ces documents ne sont plus délivrés à toutes les personnes ayant déposé une demande d'asile⁹¹⁶. En conséquence, les soins de santé seraient retardés, ce qui serait contraire aux droits de l'homme, et les demandeur·euse·s d'asile auraient recours aux dispositifs d'urgence, une pratique qui générerait des coûts supplémentaires pour les autorités locales⁹¹⁷.

De plus, les pirates réclament que les droits de santé des demandeur·euse·s d'asile soient « dans les faits » les mêmes que ceux des assuré·e·s du régime général⁹¹⁸. Ils désapprouvent le fait que les droits soient limités à la prise en charge de problèmes de santé « urgents ». Le groupe politique demande au gouvernement de Berlin de défendre à l'échelle nationale la révision de la législation de telle sorte à ce que les prestations soient alignées sur le régime général de l'assurance maladie⁹¹⁹. Les propositions des pirates sont donc les mêmes que celles des associations que nous avons évoquées précédemment.

Les député·e·s de l'opposition critiquent la marge de manœuvre dont disposent les institutions locales qui sont en charge de la mise en œuvre de la loi relative aux prestations sociales des demandeur·euse·s d'asile. En effet, comme nous l'avons expliqué dans l'introduction en référence aux travaux d'Hannes Schammann, ce texte contient plusieurs notions indéfinies (« *unbestimmte Rechtsbegriffe* ») qui accordent un pouvoir discrétionnaire (« *Ermessensspielräume* ») aux autorités en charge de sa mise en œuvre⁹²⁰. Les autorités locales sont en mesure de choisir entre différentes prestations et/ou de décider elles-mêmes si

⁹¹⁵ 17/2101 Antrag Piratenfraktion, *Geflüchteten den Zugang zu Gesundheitsleistungen gewähren*, p. 2, consulté en ligne le 22 février 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/vorgang/d17-2101.pdf>.

⁹¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁹¹⁷ *Ibid.*

⁹¹⁸ *Ibid.*

⁹¹⁹ *Ibid.*

⁹²⁰ H. Schammann, « Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende », art cit, p. 168.

elles autorisent des prestations en particulier⁹²¹. Ce pouvoir discrétionnaire se manifeste par exemple dans le fait que les autorités locales décident si elles accordent ou non des prestations supplémentaires lorsqu'elles paraissent « indispensables » pour des raisons de santé et qu'elles ne concernent pas le traitement de maladies urgentes⁹²².

Le sénateur des affaires sociales et de la santé (CDU) est d'abord opposé à la création de la carte électronique de santé. Les déclarations d'une fonctionnaire de l'administration berlinoise nous permettent d'expliquer ce refus. Jusqu'en 2016, elle travaillait au sein de l'administration du sénat en charge des affaires sociales et de la santé, donc sous la tutelle du sénateur. Elle s'exprime longuement sur la création de la carte électronique de santé :

« Nous avons traité ce sujet d'abord avec précaution, je dois l'admettre, parce que le cadre légal [réfléchit] ... parce que nous arrivons, je dirais, tout à fait sur une zone grise, parce que le législateur avait prévu évidemment une limitation des prestations, et avec une carte électronique, qui se base sur le SGB V, donc sur les [prestations] normales auxquelles ont droit ceux qui sont dans le droit commun, on passe la main. [Je] dois dire qu'on avait en principe la même situation auparavant, mais c'est ainsi devenu très évident. [...] Et là, nous avons expliqué à la direction que ... donc on ... qu'on peut se décider ainsi, évidemment, mais qu'il faut prendre une décision en connaissance de cause, et qu'il y aura plus de dépenses »⁹²³.

La fonctionnaire interprète la loi relative aux prestations sociales de telle sorte qu'elle engendrerait des soins de santé limités comparé au droit commun. Son argumentaire fait penser à celui des associations et de la *Piratenpartei*. D'après elle, si le dispositif de la carte électronique de santé se base sur le régime général de l'assurance maladie, il pourra permettre d'amplifier les soins de santé des demandeur·euse·s d'asile et provoquer plus de dépenses pour le *Land* de Berlin. Dans ces conditions, la marge d'appréciation des services administratifs et des médecins qui déterminent les traitements médicaux des demandeur·euse·s d'asile serait encore plus évidente. La fonctionnaire et ses collègues

⁹²¹ *Ibid.* ; Christian Hufen, « Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff », *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 2010, n° 5, p. 603.

⁹²² H. Schammann, « Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende », art cit, p. 168. ; AsylbLG § 6

⁹²³ 7B-2017, pos. 7 : « [...] wir sind auf Fachebene ... mit dem Thema ... zunächst sehr vorsichtig umgegangen, das muss ich schon zugeben, weil es rechtlich [überlegt] ... also, weil wir durchaus, sag ich mal, eine Grauzone betreten, weil der Gesetzgeber natürlich schon eine Leistungseinschränkung ja vorgehabt hat, und mit einer Gesundheitskarte, die im Wesentlichen auf dem SGB V fußt, also auf den normalen was auch die in der gesetzlichen Krankenkasse sonst gewährt wird, gibt man das natürlich aus der Hand. Muss ich sagen, hatten wir im Prinzip davor auch schon, aber das ist jetzt natürlich damit sehr offenkundig geworden. [...] Und da haben wir schon ... der Leitung gegenüber eben auch klar gemacht, dass ... also man ... dass man sich so entscheiden kann, natürlich, aber dass ... dass eben wirklich auch eine bewussten Entscheidung bedarf und dass eben auch mehr Ausgaben damit verbunden sein würden [...] ».

informent donc le sénateur sur la portée de la décision et, plus précisément, sur ce que cela changerait quant à l'étendue des prestations médicales et l'augmentation du coût. La carte électronique de santé n'est pas présentée comme une solution faisable dans le sens où elle nécessiterait plus de dépenses et qu'elle ne correspondrait pas à la législation nationale qui, d'après l'interprétation de la fonctionnaire, veut limiter les prestations pour le public des demandeur·euse·s d'asile.

En 2015, le partenaire de coalition de la *CDU – la SPD* – s'exprime en faveur de la création d'une carte électronique de santé dans le but d'améliorer la prise en charge médicale des personnes nouvellement arrivées⁹²⁴. À ce moment-là, il paraît donc possible que la *SPD* pèse sur la décision de son partenaire de coalition et du sénateur (*CDU*). Notre analyse confirme que la position institutionnelle de l'entrepreneur politique détermine sa stratégie et sa réussite : tandis que les pirates sont dans l'opposition et ne peuvent pas faire adopter la mesure, ils déposent la motion au Parlement lorsque le positionnement d'un membre de la majorité (*SPD*) leur est favorable.

Comme nous l'expliquons dans le chapitre 4, le sénateur des affaires sociales et de la santé est mis sous pression par le maire-gouverneur en raison des problèmes au sein du LAGeSo. Cette pression politique est évoquée par la fonctionnaire que nous avons citée précédemment :

« [...] puis l'augmentation de l'arrivée de demandeur·euse·s d'asile nous est tombée dessus, je dirais, avec des problèmes supplémentaires en ce qui concerne la distribution des attestations [pour les soins de santé]. L'administration n'arrivait pas bien à assurer les enregistrements, de sorte que la pression est montée pour toutes les personnes concernées et de tous les côtés, et finalement la pression politique sur la maison est devenue immense ... aussi de la part du maire-gouverneur. Bon, je dirais, de ... passer de l'engagement à l'examiner, à [la décision de] dire oui, nous le faisons »⁹²⁵.

Selon ces propos, l'absence de prise en charge des primo-arrivant·e·s et la pression exercée par le maire-gouverneur (*SPD*) conduisent le sénateur des affaires sociales et de la santé (*CDU*) à accepter cette mesure. L'enquêtée évoque les difficultés de l'administration à

⁹²⁴ SPD-Fraktion Berliner Abgeordnetenhaus, *Integration – Zentrales Zukunftsthema (Klausurtagung)*, 23.-25.01.2015, p. 6, consulté en ligne le 7 avril 2021 : https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/gesamtresolution_integation_zentrales_zukunftsthema.pdf , https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/2015-01-23_teilresolution_fluchtlinge.pdf.

⁹²⁵ 7B-2017, pos. 7 : « [...] dann kam der erhöhte Zuzug von ... von Asylsuchenden über uns, sag ich mal, mit zusätzlichen Problemen in der Ausgabe von Behandlungsscheinen. Die Behörden kamen insgesamt mit der Registrierung eben nicht gut hinterher, sodass auf alle Beteiligten und von allen Ecken und Enden der Druck stieg und schließlich der politische Druck wirklich immens wurde auf das Haus ... auch seitens des Regierenden Bürgermeisters. Also jetzt, sag ich mal, von diesem ... dieser Zusage ja wir prüfen das, weg zukommen zu einem ja wir machen das ».

fournir les attestations papier aux personnes nouvellement arrivées. Ce constat se confirme au vu des déclarations d'un député des pirates :

« [...] nous avons toujours signalé qu'après tout ... que les réfugiés sont désavantagés, parce qu'ils n'ont pas droit à certaines prestations ou parce qu'ils doivent en permanence aller voir l'administration, que c'est bien évidemment une situation assez difficile pour l'administration, parce que tout doit être traité de manière individuelle, et que dans l'ensemble ce n'est pas moins cher. En fait ça signifie que nous avons dit qu'il n'y a que des désavantages. Et puisque ça marche déjà dans d'autres Länder, avec différentes configurations, ce n'était pas une question idéologique en fin de compte, et puis nous avons en effet réussi à convaincre les autres, mais qui nous ont montré dès le début qu'ils n'y étaient pas complètement opposés »⁹²⁶.

Les pirates mettent en évidence le fait que la création de la carte électronique de santé permettrait d'améliorer la prise en charge médicale des réfugiés et de répondre à des problèmes de l'administration. Ils font écho à la surcharge du LAGeSo et des services de l'administration du sénat en charge des affaires sociales et de la santé. Alors que l'administration n'est plus en mesure d'assurer la distribution des attestations, la carte électronique de santé conduirait à la suppression de cette mission et à la réduction de la charge de travail. Les député·e·s mettent l'accent sur ces deux éléments – amélioration de la prise en charge médicale et des conditions de travail de l'administration – afin de convaincre la majorité. Comme le suggère Nikolaos Zahariadis, les pirates ont recours à une stratégie de framing afin de lier les trois courants : les problèmes de prise en charge médicale et la surcharge de l'administration relèvent du courant des problèmes (chapitre 2), et les difficultés de l'administration génèrent des conflits entre les partis politiques de la majorité dans le courant politique (chapitre 4)⁹²⁷.

D'après notre analyse, l'adoption de la carte électronique est le résultat d'un processus d'apprentissage. Comme l'entend le concept de *social learning*, les député·e·s et le sénateur se rendent compte de l'inefficacité du dispositif de santé dans le contexte de l'augmentation des demandes d'asile, et privilégient une autre solution d'action publique afin d'en tirer les conséquences. Les informations qu'ils/elles obtiennent sur les difficultés de l'administration

⁹²⁶ 6B-2017, pos. 29 : « [...] wir haben immer darauf hingewiesen, dass es letztendlich ... dass die Flüchtlinge halt benachteiligt sind, weil sie halt auf bestimmte Leistungen keinen Anspruch haben und oder eben ständig zum Amt rennen müssen, dass das natürlich ein ziemlicher Bürokratieoverhead ist, weil das alles einzeln bewilligt werden muss, und dass das insgesamt auch nicht billiger ist. Das heißt, eigentlich haben wir gesagt das hat nur Nachteile. Und da das in anderen Ländern ja schon funktioniert, auch mit unterschiedlichen Konstellationen, war das letztendlich keine ideologische Frage und dann haben wir eben auch das geschafft, die anderen davon zu überzeugen, die aber sozusagen uns von Anfang an auch signalisiert haben, sie waren da nie komplett gegen ».

⁹²⁷ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, op. cit., p. 14.

les conduisent à considérer la carte électronique de santé comme une solution. Le processus d'apprentissage est lié au contexte local, à savoir aux files d'attentes devant le LAGeSo, à la pression politique que subit Mario Czaja (*CDU*) et aux conflits entre les deux partenaires de coalition. La *Piratenpartei* saisit une fenêtre d'opportunité politique dans le courant des problèmes. Ils se servent des difficultés de l'administration pour mettre en évidence les avantages de la carte électronique de santé, à la fois pour les personnes exilées et pour les ressources humaines et financières de l'administration. Nous n'avons pas recours au concept de *feedback* parce que le processus d'élaboration de la solution d'action publique dépend ici des réflexions et des interprétations des député·e·s et pas seulement d'informations factuelles relatives aux politiques publiques précédentes.

Le 8 octobre 2015, la *SPD*, la *CDU*, les Verts et les Pirates votent en faveur de la motion dans une version modifiée, tandis que le parti *Die Linke* s'abstient⁹²⁸. Ce dernier critique le fait que la motion n'entérine pas l'ajustement des droits des demandeur·euse·s d'asile sur le régime général de l'assurance maladie⁹²⁹. Les quatre autres partis de la majorité et de l'opposition soutiennent les négociations du gouvernement avec des caisses d'assurance maladie dans l'objectif de créer la carte électronique de santé et d'aboutir à un accord avec ces dernières au cours du mois d'octobre 2015⁹³⁰. Autrement dit, ils s'expriment formellement en faveur de cette proposition. En revanche, la motion amendée ne demande pas l'élargissement des droits des demandeur·euse·s d'asile. Elle invite le gouvernement de Berlin à s'engager pour une solution à l'échelle nationale, sans apporter plus de précisions. À la fin de l'année 2015, le *Land* de Berlin conclut un contrat avec plusieurs assurances qui acceptent de gérer les cartes électroniques de santé pour le public des demandeur·euse·s d'asile. Selon ce contrat, les prestations s'alignent sur la législation nationale et ne sont pas formellement modifiées⁹³¹. Les propos du député des pirates suggèrent que la *CDU* accepte la mesure dans l'objectif de réduire la charge de travail de l'administration :

« 6B : [...] *Le Land de Berlin ... oui la coalition à Berlin ... le gouvernement ... n'a pas ... n'a pas défendu la suppression* [de la loi relative aux prestations des

⁹²⁸ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 8. Oktober 2015, op. cit.*, p. 7204.

⁹²⁹ *Ibid.*, p. 7203.

⁹³⁰ 17/2491 Beschlussempfehlung, Ausschuss für Gesundheit und Soziales, *Geflüchteten den Zugang zu Gesundheitsleistungen gewähren*, consulté en ligne le 23 mars 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2491.pdf>.

⁹³¹ Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, *Vereinbarung zur Übernahme der Krankenbehandlung für nicht Versicherungspflichtige gegen Kostenerstattung nach § 264 Absatz I SGB V zwischen Land Berlin und AOK Nord Ost, BKK VBU, DAK-Gesundheit Berlin-Brandenburg und SBK*, 16 décembre 2015, consulté en ligne le 26 mars 2021 : http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/Vertrag_SenGS_Berlin_GKV-Karte_AsyblLG.pdf.

demandeur·euse·s d'asile] [...] *parce qu'ils ont un autre avis. Parce qu'ils considèrent que les réfugié·e·s doivent en effet être traités de manière différente dans certains domaines, par exemple en matière de soins de santé ou d'autres choses semblables. Il y a toujours aussi des raisons administratives, mais ... la [réfléchit] ... la question politique fondamentale [qui consiste à demander] pourquoi les réfugié·e·s devraient avoir des prestations exceptionnelles, après tout on peut seulement en parler en termes de principes fondamentaux. Et là, on était simplement d'avis différents* »⁹³².

Les pirates et la grande coalition ne sont donc pas d'accord sur la question de l'égalité des droits entre les personnes exilées et d'autres catégories de publics. Les propos confirment ce que nous avons expliqué précédemment : les pirates se servent des difficultés de l'administration pour convaincre le gouvernement de l'intérêt de la carte électronique de santé, tandis que la *CDU* et la *SPD* ne souhaitent pas répondre aux demandes relatives à l'amélioration des soins de santé des personnes exilées. L'ajustement des droits des demandeur·euse·s n'est pas mentionné dans la résolution de la *SPD* de janvier 2015⁹³³. Comme le suggère John W. Kingdon, les idées politiques des acteur·rice·s déterminent les processus de prise de décision et notamment les solutions qui sont privilégiées.

Notre analyse complète celle de Wolfgang Günther, Dennis Kurrek et Annette Elisabeth Töller qui démontre le poids de la variable partisane dans l'introduction de la carte électronique de santé dans les *Länder*⁹³⁴. Ils en concluent que le gouvernement de gauche représente une condition nécessaire pour l'adoption de cette mesure⁹³⁵. Les trois politistes classent la grande coalition de Berlin parmi les gouvernements de gauche en raison de la participation de la *SPD*⁹³⁶. En revanche, leur analyse ne permet pas de comprendre pourquoi la *CDU* – en tant que partenaire de coalition – accepte cette solution. Comme nous l'avons expliqué précédemment, son accord est dû à la pression politique que subissait le sénateur (*CDU*) en charge de la politique d'accueil⁹³⁷.

⁹³² 6B-2017, pos. 49-51 : « *Das Land Berlin ... ja die Koalition in Berlin hat ... also die Regierung hat sich nicht ... hat sich nicht für die Abschaffung [des Asylbewerberleistungsgesetzes] eingesetzt. LB: Und warum? 6B: Na, weil die eine andere Position haben. Weil die der Meinung sind, dass Flüchtlinge eben in bestimmten Bereichen einfach anders behandelt werden müssen, wie zum Beispiel bei Gesundheitsleistungen oder ähnlichem. Da gibt's halt immer irgendwelche bürokratischen Gründe auch für, aber ... die [überlegt] ... die politisch grundsätzliche Frage warum Geflüchtete überhaupt eine Sonderleistung kriegen sollen [...] die kann man ja letztendlich nur auf ... auf einer grundsätzlichen Ebene auch behandeln. Und da waren wir einfach unterschiedlicher Meinung* ».

⁹³³ SPD-Fraktion Berliner Abgeordnetenhaus, *Integration – Zentrales Zukunftsthema (Klausurtagung)*, op. cit.

⁹³⁴ W. Günther, D. Kurrek et A.E. Töller, « Ein starker Fall für die Parteiendifferenztheorie », art cit.

⁹³⁵ *Ibid.*

⁹³⁶ *Ibid.*

⁹³⁷ Se rapporter au chapitre 4.

Le concept de la fenêtre d'opportunité paraît ici pertinent pour comprendre que l'opposition se sert des problèmes de l'administration afin de faire adopter la carte électronique de santé. En revanche, on voit aussi les limites de l'approche des courants multiples. Tandis que la proposition des Pirates vise l'ajustement des droits des demandeur·euse·s d'asile, la mesure qui est adoptée se limite à la création de la carte électronique de santé. La stratégie de l'opposition n'aboutit pas complètement parce qu'elle n'est pas en mesure de s'imposer face aux deux partis politiques de la majorité. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la réussite de l'entrepreneur politique dépend de sa position institutionnelle. En prenant en considération les configurations institutionnelles, l'approche des courants multiples permet en effet de comprendre ce processus de prise de décision. En revanche, le concept de la fenêtre d'opportunité a ses limites parce qu'il se rapporte à la réussite des entrepreneurs politiques. Il permet l'identification d'un moment d'ouverture de l'agenda politique ou d'un moment clé de la vie politique et l'analyse des stratégies d'entrepreneurs qui tentent d'en tirer bénéfice. Le concept ne conduit pas à une analyse nuancée des processus de prise de décision et plus précisément des effets limités de la fenêtre d'opportunité et de l'action des entrepreneurs.

3.2.1.3. Intervention en l'absence de solution au niveau national

Au moment où les pirates déposent la motion au Parlement de Berlin, l'enjeu des soins de santé des demandeur·euse·s d'asile est également à l'ordre du jour à l'échelle nationale. Suite à la décision de la cour constitutionnelle, la loi relative aux prestations pour le public des demandeur·euse·s d'asile est révisée en automne 2014. Les articles 4 et 6 qui déterminent les droits en matière de santé sont maintenus⁹³⁸. En revanche, les demandeur·euse·s d'asile bénéficient désormais de droits de santé similaires à ceux du régime général à partir d'une durée de séjour de quinze mois. Dans la motion, les pirates insistent pourtant sur le maintien des articles 4 et 6. Ils soulignent que cette révision législative, qui entre en vigueur en mars 2015, ne permettrait pas d'améliorer les prestations médicales pour les personnes ayant déposé une demande d'asile⁹³⁹. Ils évoquent une « opportunité ratée » à l'échelle nationale, qui justifierait leur initiative à l'échelle du *Land* de Berlin⁹⁴⁰. Les élu·e·s de l'opposition

⁹³⁸ Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10. Dezember 2014, Bonn, 2014, Bundesgesetzblatt Teil 1, n°59, pp. 2187-2190, consulté en ligne le 9 avril 2022 : https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl114s2187.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl114s2187.pdf%27%5D_1649512272131.

⁹³⁹ 17/2101 Antrag Piratenfraktion, *Geflüchteten den Zugang zu Gesundheitsleistungen gewähren*, op. cit., p. 3.

⁹⁴⁰ *Ibid.*

soulignent qu'un changement plus significatif de la législation nationale est peu probable à ce moment-là. On comprend que la création de la carte électronique de santé est présentée comme une réponse à l'absence d'intervention de la part du gouvernement national. Les pirates se servent de la politique nationale pour appuyer leur proposition et influencer le débat sur la carte électronique de santé. Il s'agit « d'un usage cognitif » de la politique nationale qui se rapporte à l'interprétation de la solution d'action publique⁹⁴¹. La carte électronique de santé serait plus faisable qu'un changement de politique de l'État fédéral. Les pirates font référence à la législation nationale dans le but de convaincre les autres partis politiques de l'intérêt de leur proposition.

Une révision de la législation nationale votée en octobre 2015 facilite la coopération avec les caisses d'assurances maladies et l'introduction de cartes électroniques de santé : les *Länder* ont désormais le droit de contraindre les caisses à assurer la gestion des prestations pour le public des demandeur·euse·s d'asile⁹⁴². Selon notre enquête, cette évolution à l'échelle nationale ne constitue pas un élément déclencheur du processus décisionnel au sein du gouvernement de Berlin. La motion des pirates est déposée au Parlement de Berlin quelques mois auparavant. Les négociations entre les partis politiques de Berlin sont terminées lorsque la loi est adoptée au niveau national. Les propos d'une fonctionnaire de l'administration du sénat des affaires sociales et de la santé appuient cette idée :

« [...] je pense que quand c'est arrivé [la réforme législative nationale], à ce moment-là nous étions ici déjà en train de négocier, et au fond la décision politique était déjà prise. C'était ... il fallait le faire, parce que c'était voulu tout d'un coup »⁹⁴³.

Pourtant, on ne peut exclure que les évolutions en matière de politique nationale représentent un contexte favorable pour les processus de prise de décision au sein du *Land* de Berlin, même si l'enquête de terrain ne permet pas d'affirmer cette idée. On peut s'attendre à ce que les député·e·s de la capitale soient au courant des négociations à l'échelle nationale. L'accord entre le gouvernement de Berlin et les caisses d'assurance maladie est signé le 16 décembre 2015. La réforme nationale qui est votée deux mois auparavant et qui permet aux *Länder* de contraindre les assurances à gérer les prestations de santé a peut-être servi de

⁹⁴¹ S. Jacquot et C. Woll (dir.), *Les usages de l'Europe - Acteurs et transformations européennes*, op. cit., p. 18-19.

⁹⁴² Marcus Wächter-Raquet, *Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer*, Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung, 2016, p. 5.

⁹⁴³ 7B-2017, pos.16 :« [...] ich glaube, als das kam, da waren wir hier auch schon am Verhandeln, und da war im Grunde genommen die politische Entscheidung da war der Keks gegessen. Das war ... das musste eben sein, weil's plötzlich gewollt war [...] ».

moyen de pression pour le gouvernement de Berlin. Il est possible qu'il se soit servi de ces évolutions de l'échelle nationale pour faire avancer dans les négociations avec les caisses d'assurance maladie. Notre analyse démontre l'intérêt de l'approche des courants multiples. Elle permet de prendre en considération le déroulement des événements à plusieurs niveaux d'action publique. Comme le suggère le concept de la gouvernance, les processus de prise de décision dépendent à la fois de relations verticales et horizontales.

3.2.1.4. Transfert des expériences de Brême et d'Hambourg

La carte électronique de santé est présentée comme une solution faisable au regard des dispositifs qui ont été créés auparavant à Brême et à Hambourg. La motion des pirates décrit amplement les expériences des deux villes-États⁹⁴⁴. La carte électronique de santé pour le public des demandeur·euse·s a été créée pour la première fois à Brême en 2005 – l'expression « modèle de Brême » (*Bremer Model*) est donc habituellement privilégiée afin d'indiquer que la ville était précurseuse en la matière – et Hambourg a fait de même en 2012⁹⁴⁵. D'après les député·e·s du *Piratenpartei*, les expériences des deux villes montrent que la carte électronique de santé apporte des améliorations pour le public des demandeur·euse·s d'asile et pour l'administration locale (« *Win-Win-situation* »)⁹⁴⁶. Hambourg a réduit le nombre d'agents qui gèrent l'accès aux soins de santé des demandeur·euse·s d'asile⁹⁴⁷. D'après les expériences des deux villes, les frais médicaux et les frais de gestion qui sont à la charge du *Land* de Berlin n'augmenteraient pas : les personnes exilées auraient moins recours aux dispositifs d'urgence qui sont onéreux et elles ne reporteraient plus les soins, et les assurances auraient plus de savoir-faire en matière de la gestion et de contrôle des frais de santé comparé aux services publics⁹⁴⁸. La solution de la carte électronique de santé est présentée comme étant faisable dans la mesure où le *Land* de Berlin n'aurait pas engager à plus de dépenses ni à augmenter les ressources humaines dédiées. Elle répond ainsi aux problèmes qui figurent parmi les priorités de l'agenda politique : la surcharge de l'administration berlinoise et l'absence de prise en charge des primo-arrivant·e·s. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 2, les files d'attente devant le LAGeSo mettent en évidence les difficultés des services administratifs d'assurer leur mission dans le secteur de l'accueil et le manque de personnel.

⁹⁴⁴ 17/2101 Antrag Piratenfraktion, *Geflüchteten den Zugang zu Gesundheitsleistungen gewähren*, *op. cit.*

⁹⁴⁵ M. Wächter-Raquet, *Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer*, *op. cit.*

⁹⁴⁶ 17/2101 Antrag Piratenfraktion, *Geflüchteten den Zugang zu Gesundheitsleistungen gewähren*, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁴⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁴⁸ *Ibid.*

On comprend que cette proposition des pirates permet de connecter les trois courants : tandis que la carte électronique de santé répond aux difficultés de l'administration (*problem stream*), elle est compatible avec le contexte politique car les partis de la majorité ont des relations conflictuelles et le sénateur (CDU) responsable de la prise en charge des personnes exilées est sous pression (*politics stream*).

D'après notre analyse, les politiques de Brême et d'Hambourg servent à l'interprétation de la faisabilité de la proposition des pirates. On peut parler d'un transfert en ce sens que la carte électronique de santé est importée d'ailleurs⁹⁴⁹. Notre analyse démontre donc que le courant des politiques publiques est impacté par des logiques de transferts horizontales. Ce processus n'est pourtant pas mentionné par John W. Kingdon. Le transfert dépend de l'association *Berliner Flüchtlingsrat*. Georg Classen, l'un de ses membres, « [...] *se bat depuis des années pour cette carte électronique de santé. Et il a aussi à ... à Brême et à Hambourg, où elle a été créée auparavant, joué sur tous les tableaux, [il a] aussi simplement informé les gens [...]* »⁹⁵⁰. D'après le récit d'une bénévole d'un collectif d'habitante·s, l'association contribue au transfert parce qu'elle a défendu le dispositif dans les villes de Brême et d'Hambourg par le passé. Les dispositifs de Brême et d'Hambourg sont d'ailleurs connus de toute·s nos interlocuteur·rice·s. Ils/elles affirment quasiment à l'unanimité que la carte électronique de santé est introduite à Berlin en raison des expériences antérieures des deux autres villes-États. Par exemple, la représentante de la *Caritas* déclare : « [...] *le modèle à Brême et à Hambourg a démontré que, A, ça marche et que, B, ce n'est pas plus cher* »⁹⁵¹. Ces propos confirment que les expériences de Brême et d'Hambourg servent à mettre en évidence la faisabilité de la carte électronique de santé. Les deux villes sont aussi citées parce qu'elles ont des configurations institutionnelles semblables à Berlin :

*« Selon moi, Brême oui, bien sûr, parce que nous regardons volontiers les autres Länder, afin de voir ce que nous pouvons apprendre d'eux. Les états fédérés ne doivent pas à chaque fois inventer de nouvelles choses, et nous portons volontiers notre regard tout d'abord sur les autres villes-États, parce que certaines activités sont plus facilement transposables à Berlin qui représente une ville-État [...] »*⁹⁵².

⁹⁴⁹ David P. Dolowitz et David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 5-23.

⁹⁵⁰ 4B-2016, pos. 68 : « [...] *kämpft schon seit Jahren für diese Gesundheitskarte. Und hat auch in ... in Bremen und in Hamburg, wo es ja vorher kam, kräftig mitgemischt, einfach auch die Leute informiert [...]* ».

⁹⁵¹ 11B-2017, pos. 21 : « [...] *das Modell in Bremen und in Hamburg hat bewiesen, dass es A funktioniert und B nicht mehr Geld kostet* ».

⁹⁵² 10.1B-2017, pos. 41 : « *Bremen meines Erachtens, ja, natürlich, weil wir gucken ja auch immer gerne in Richtung anderer Bundesländer, um zu sehen was können wir von denen lernen. Nicht jedes Bundesland muss dann immer wieder das Rad neu von selbst erfinden und der Blick richtet sich natürlich in erster Linie dann*

D'après la haute-fonctionnaire de l'administration en charge des finances et du budget, les services administratifs prennent habituellement en considération les dispositifs mis en place à Brême parce qu'il s'agit d'une ville-État. En effet, les conditions institutionnelles dans les autres *Länder* sont différentes dans la mesure où l'introduction de la carte électronique de santé relève des municipalités et non des gouvernements des états fédérés. On comprend que le transfert dépend d'un acteur individuel (Georg Classen de l'association *Berliner Flüchtlingsrat*) et de configurations institutionnelles.

3.2.2. Paris : Centres humanitaires de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine

Dans le cas de la Ville de Paris, le processus d'apprentissage se rapporte à la création du centre humanitaire à la porte de la Chapelle et à Ivry-sur-Seine. Dans cette partie, nous expliquons dans quelle mesure l'élaboration et l'adoption de cette solution d'action publique dépend d'expériences antérieures. Comme dans le cas de Berlin, le processus d'apprentissage est lié au transfert de politiques publiques d'une autre municipalité. Plus précisément, l'exécutif parisien s'inspire en partie de l'initiative du maire de Grande-Synthe qui a ouvert un centre humanitaire sans le soutien initial de l'État. L'analyse de la création du centre humanitaire nous amène à interroger notamment les relations verticales entre la Ville de Paris et les représentants du gouvernement national.

3.2.2.1. L'exécutif parisien comme entrepreneur politique

Le rôle de l'entrepreneur politique est endossé ici par Anne Hidalgo. Elle est à l'initiative de la création du centre humanitaire et s'inspire des réflexions du secteur associatif et d'élus sur l'inefficacité des opérations d'évacuation et de mise à l'abri qui sont organisées depuis l'apparition des campements dans l'espace public.

Réflexions sur la sortie du modèle des opérations d'évacuation et de mise à l'abri

Malgré l'organisation d'opérations d'évacuation et de mise à l'abri à répétition au cours de l'année 2015, les campements subsistent dans la capitale française. Le 2 mai 2016, les autorités conduisent une nouvelle opération lors de laquelle sont évacuées 1615 personnes exilées⁹⁵³. Comme expliqué au chapitre 2, ces interventions régulières impactent les activités quotidiennes de la mairie de Paris et de la préfecture de région. Elles nécessitent une

auch gerne in Richtung der Stadtstaaten, weil da verschiedene Aktivitäten besser zu übertragen sind auf den Stadtstaat Berlin [...] ».

⁹⁵³ Préfet de la région d'Ile-de-France et préfecture de police, « 1 615 migrants mis à l'abri », *Communiqué de presse*, 2 mai 2016.

logistique importante, la mobilisation d'un grand nombre de personnes et ont un coût important :

« [...] la préfecture de police et la préfecture de région au niveau local, eux ils voulaient sortir ... ils voulaient ... ils voulaient développer autre chose, parce qu'ils ... en pouvaient plus aussi enfin humainement, matériellement, financièrement, ils en pouvaient plus de ... d'être dans ces opérations de mise à l'abri perpétuelles. Donc ... [se reprend] mais ils ne proposaient rien »⁹⁵⁴.

Selon ces propos d'un collaborateur du maire du 18^{ème} arrondissement, les représentant·e·s de l'État remettent en question cette stratégie d'intervention consistant à évacuer les campements lorsqu'ils atteignent une certaine ampleur, mais ils/elles n'avancent pas d'autres solutions concrètes. Les personnes nouvellement arrivées et vivant dans les campement ont d'ailleurs des difficultés à entamer les démarches de la demande d'asile :

« [...] Pascal Brice, qui est le directeur de l'OFPRA [...] qui dit tous ces gens qui vivent et à Calais et à Paris parce que en fait on en a un peu à Vintimille, mais peu. On en a essentiellement à Paris. En fait, on en a beaucoup qui vont sur la route de Calais. Tous ces gens qui vivent dans des campements, ces bidonvilles, les trois quarts n'ont jamais déposé une demande d'asile [...] »⁹⁵⁵.

Dans ce contexte, plusieurs acteur·rice·s commencent à considérer d'autres dispositifs permettant d'empêcher la reconstitution des campements dans l'espace public. Les élu·e·s du groupe communiste/ Front de Gauche demandent la création d'un nouveau lieu, comme l'atteste cette déclaration d'une de leurs représentantes :

« [...] la proposition du groupe communiste - Front de gauche était non pas d'ouvrir un centre d'accueil tout court, comme il en existe, des CHU etc., mais un centre en fait de ... un centre de passage, c'est-à-dire un endroit où les gens plutôt que d'être dans la rue, puissent poser leurs valises, qu'ils puissent être informés des procédures qu'il y a à suivre, qu'ils puissent ... avoir recours aux premiers [se corrige] aux soins médicaux s'il y a besoin, que les publics fragiles soient orientés directement – donc je pense aux femmes et aux enfants – vers les dispositifs spécifiques. Voilà ce que nous on avait imaginé, ce qu'on avait demandé »⁹⁵⁶.

Le groupe propose l'ouverture d'un dispositif permettant d'héberger les personnes lors de leur arrivée dans la capitale et d'entamer des démarches administratives en fonction de leur profil afin d'empêcher qu'elles ne s'installent dans la rue. L'expression de « centre de passage » suggère que le lieu ne sert pas l'hébergement, mais qu'il a plutôt une fonction de

⁹⁵⁴ 12P-2018, pos. 15.

⁹⁵⁵ 7P-2018, pos. 6.

⁹⁵⁶ 5P-2017, pos. 13.

lieu de repli. L'enquêtée emploie aussi le terme de « sas » pour suggérer que ce dispositif permettrait aux primo-arrivant·e·s de se reposer puis d'organiser les premières étapes de leur parcours en France⁹⁵⁷. Les propos d'un élu du 18^{ème} arrondissement (PCF) vont dans le même sens :

« LB : Vous avez déjà évoqué le centre qui a existé dans le quartier, est-ce que vous pouvez dire qui a proposé d'ouvrir, de créer ce centre ?

13P: Alors nous en fait moi je fais partie un peu de la ... des élus PC [se reprend] communistes-Front de Gauche ... qui ont proposé qu'il y ait une structure qui voit le jour de ce type-là. On l'a proposé dans un vœu conjoint dans le 18ème qui a été repris notamment avec les élus verts aussi voilà »⁹⁵⁸.

L'interviewé fait référence à un vœu qui a été débattu au conseil du 18^{ème} arrondissement le 14 septembre 2015. Nous n'avons pas eu accès au vœu, mais les discussions lors de la séance permettent de comprendre ce qui est proposé ce jour-là. Introduit par la majorité, c'est-à-dire par le PS, EELV et le groupe communiste/ Front de gauche, le vœu s'adresse à la maire de Paris et au préfet de région d'Ile-de-France et demande la « création d'un lieu d'accueil et d'hébergement dans le 18^{ème} arrondissement »⁹⁵⁹. Les élu·e·s proposent l'ouverture d'un « sas d'accueil » près des gares et dans le 18ème, c'est-à-dire à proximité des lieux d'arrivée et de transit des personnes exilées dans le but de faciliter l'accès aux hébergements et d'empêcher la présence de personnes dans l'espace public⁹⁶⁰. Ce dispositif devait éviter aux autorités et aux associations de « chercher dans l'urgence » des places d'hébergement pour des personnes sans-abri⁹⁶¹ et permettre d'anticiper la reconstitution des campements⁹⁶². Ce dispositif de « sas » devait aussi faciliter et accélérer l'accès à la demande d'asile pour toutes les personnes exilées et servir de point d'entrée à la procédure administrative⁹⁶³. Dans le même ordre d'idées, le groupe communiste/ Front de Gauche soumet un vœu à la séance du 17 et du 18 mai 2016 du Conseil de Paris et propose la création de « guichets uniques » :

« [...] des guichets uniques associant l'État, la Ville de Paris, et l'ensemble des acteurs concernés soient créés aux abords des gares afin de pouvoir assurer un

⁹⁵⁷ *Ibid.*

⁹⁵⁸ 13P-2018, pos. 8.

⁹⁵⁹ Conseil du 18^{ème} arrondissement de Paris, *séance du lundi 14 septembre 2015*, p. 5, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : https://www.api-site.paris.fr/mairies/public/assets/2017%2F5%2FCA_14.09.2015.pdf.

⁹⁶⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁹⁶¹ *Ibid.*

⁹⁶² *Ibid.*, p. 9.

⁹⁶³ *Ibid.*, p. 15.

*accueil, une orientation, et une prise en charge continue des migrants dès leur arrivée sur le sol parisien »*⁹⁶⁴.

Cette proposition rappelle celle qui a été discutée au conseil du 18^{ème} arrondissement. Elle consiste à ouvrir des dispositifs près des gares parisiennes qui accueillent les personnes primo-arrivant·e·s et les orientent vers des lieux d'hébergement afin qu'elles ne soient pas forcées de s'installer dans l'espace public. De cette manière, les groupes politiques communistes/ Front de Gauche et EELV « *poussaient* » l'exécutif parisien et l'État afin qu'ils adoptent une nouvelle solution d'action publique⁹⁶⁵. Lors de la séance du 17 et 18 mai 2016, l'exécutif parisien s'inspire de la proposition des communistes et du Front-de-Gauche et suggère la création d'« *un dispositif d'accueil de jour dédié aux migrants permettant de réaliser, en temps réel, une première évaluation sociale et une orientation vers une solution d'hébergement adaptée* »⁹⁶⁶. Il s'agirait donc d'un accueil de jour visant essentiellement l'orientation des personnes nouvellement arrivées en fonction de leur situation. Les partis politiques de gauche, plus précisément le PCF et Europe Écologie les Verts, tirent une leçon des opérations d'évacuation et de mise à l'abri qui ont été organisées à répétition. L'analyse des discours fait apparaître un processus d'apprentissage. Comme les campements se reconstituent en continu, les élu·e·s préconisent un dispositif qui permettrait d'héberger les personnes dès leur arrivée en région parisienne et d'anticiper la constitution d'abris de fortune. Comme dans le cas de Berlin, le processus d'élaboration de la solution d'action publique ne résulte pas seulement d'informations relatives à l'inefficacité de dispositifs antérieurs, mais aussi de réflexions et des discussions des acteur·rice·s politiques. Nous privilégions donc le concept de *social learning* à celui du *feedback*.

Les associations qui interviennent en région parisienne et qui participent à la prise en charge des personnes exilées mènent des réflexions similaires, à l'exemple d'Emmaüs Solidarité :

« LB: *Est-ce que l'idée d'ouvrir ce centre d'accueil venait plutôt de la mairie ou est-ce que Emmaüs a aussi eu cette idée en tête ?*

2P: *Je pense qu'on l'avait en même temps en tête, hein. Nous nous ... nous on l'avait en tête parce qu'on voyait bien que les campements ... même si une fois encore les gens étaient orientés, mais l'État n'avait pas créé des places à la*

⁹⁶⁴ Vœu déposé par le groupe Communiste - Front de Gauche relatif à la prise en charge des migrants, Conseil municipal et départemental, *séances des mardi 17 et mercredi 18 mai 2016*. Le document nous a été mis à disposition gracieusement par une élue.

⁹⁶⁵ 5P-2017, pos. 26 ; 12P-2018, pos. 5.

⁹⁶⁶ Vœu déposé par l'exécutif, *Conseil municipal et départemental, séances des mardi 17 et mercredi 18 mai 2016*, consulté en ligne le 17 juin 2022 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2016/05/Voeu-ex%C3%A9cutif-r%C3%A9fugi%C3%A9s.pdf>.

hauteur des besoins. On s'est dit il faut un espace de sas d'accueil et d'attente pour pouvoir orienter les personnes avec des possibilités de mise à l'abri »⁹⁶⁷.

« [...] on s'est battu pour qu'il y a un accueil tiers, un lieu tiers qui soit créé pour les personnes migrantes qui pouvait ... au début on était plus sur un lieu d'accueil, uniquement, et puis très vite on est arrivé sur un ... un projet de lieu d'accueil et d'hébergement. Et donc là c'est le ... c'est le projet du centre humanitaire, du centre de la Chapelle qui est né ... avec le [se corrige] avec son ... avec le centre d'Ivry qui complète l'offre de ... du centre d'accueil [...] on était sur le primo-arrivant. Comment faire pour que quand il arrive sur le territoire français et notamment parisien il ait l'info qui va bien sur les accueils de jour à proximité, sur comment faire pour avoir une place d'hébergement, comment faire pour une ... pour faire une demande d'asile, etc. »⁹⁶⁸.

Comme le montrent ces propos de deux cadres dirigeants d'Emmaüs Solidarité, l'association suggère la création d'un nouveau dispositif permettant d'informer, d'accueillir, et d'héberger les personnes en attente d'une orientation vers d'autres solutions d'hébergement plus pérennes. On remarque ici l'utilisation du terme « sas » qu'on retrouve aussi dans les prises de position des élu·e·s de la majorité. Les propos de l'ancien collaborateur de cabinet d'adjoint·e confirment que l'association mène des réflexions sur la création d'un nouveau dispositif :

« Donc tous les mois en gros on faisait une opération où on hébergeait 1000, 1500, 2000 personnes qui étaient dans la rue. Et donc assez simplement, nous mais ... c'est une idée aussi qui avait beaucoup émergé des gens qui étaient sur le terrain, des maraudes, des équipes mobiles sur le terrain, d'Emmaüs déjà à l'époque disaient mais et si on pouvait créer un système qui permette d'accueillir 50 personnes par jour ? Ça reviendrait au même, plutôt que d'en accueillir 2000 à la fin du mois, d'un coup. On ferait de la qualité. On ferait un meilleur accompagnement. On serait capable vraiment de comprendre leurs projets migratoires ce qui éviterait peut-être de les envoyer dans un centre d'hébergement à Marseille alors qu'en fait eux ce qu'ils veulent, c'est aller en Angleterre »⁹⁶⁹.

Au lieu d'évacuer un grand nombre de personnes à quelques semaines d'intervalles, il paraît plus adéquat de prendre en charge un petit nombre quotidiennement et de les soutenir dans leurs démarches en fonction de leurs projets et de leurs parcours. L'idée de la création d'un nouveau dispositif dans l'objectif de renoncer à l'organisation récurrente d'opérations

⁹⁶⁷ 2P-2017, pos. 8-9.

⁹⁶⁸ 8P-2018, pos. 10-12.

⁹⁶⁹ 4P-2017, pos. 12.

d'évacuation et de mise à l'abri fait son chemin dans la communauté de spécialistes composés d'élus et d'associations. D'après un représentant de la mairie du 18^{ème} arrondissement :

« elle [la maire] s'inspire d'idées proposées déjà depuis ... pratiquement un an ... par ... les deux groupes politiques qui sont les communistes et les Verts, qui font partie de la majorité municipale, et elle s'inspire aussi de propositions faites par les associations, telle Emmaüs Solidarité, qui s'est engagé dès le début aux côtés des réfugiés, et qui a pris en charge l'ouverture de nombreux centres de réfugiés enfin des centres d'hébergement à destination des réfugiés. Et donc tout le monde cogitait un peu de son côté »⁹⁷⁰.

Le 2 mai 2016, Anne Hidalgo demande à l'État un « *changement de méthode* » pour faire face à la constitution de campements⁹⁷¹. Elle s'inspire des propositions citées précédemment et évoque l'ouverture d'un accueil de jour qui servirait à l'évaluation et à l'orientation des personnes exilées. La maire critique le fait que les autorités nationales interviennent seulement après la constitution d'un campement. L'objectif est donc de proposer des places d'hébergement « au fil de l'eau » par le biais de l'accueil de jour. Considérant que son appel n'est pas entendu, le 31 mai 2016, la maire de Paris annonce l'ouverture « *d'un camp humanitaire aux normes de l'ONU, qui sera dédié au migrants* »⁹⁷². En l'absence d'une solution proposée par les autorités nationales, elle décide de créer un dispositif de ce type dans la capitale, et elle propose à l'État d'y participer⁹⁷³. Le processus d'apprentissage concerne non seulement le contenu du dispositif, mais aussi la stratégie de la ville face à l'État : comme l'exécutif parisien a l'impression que ses prises de position et ses interpellations n'ont pas d'impact sur les politiques nationales, il change de stratégie en proposant lui-même la création d'un nouveau dispositif. La décision de la maire dépend donc de la politique nationale dans le sens où cette dernière est jugée insuffisante.

Ténacité de la maire de Paris face aux représentants de l'État

Lorsqu'Anne Hidalgo annonce l'ouverture d'un camp humanitaire le 31 mai 2016, les responsables politiques nationaux semblent être plus ouverts à l'ouverture et au financement

⁹⁷⁰ 12P-2018, pos. 15.

⁹⁷¹ Ville de Paris, « Migrants : "N'attendons pas qu'un campement se crée pour agir", appelle Anne Hidalgo », *Communiqué de presse*, 2 mai 2016, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/f8ab629e5b5f06e82a16476b13919e21.pdf>.

⁹⁷² Ville de Paris, « Réfugiés : Anne Hidalgo va créer à Paris un camp humanitaire aux normes de l'ONU », *Communiqué de presse*, 31 mai 2016, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/b5fe6329f4b4469ab8c0b6be9b7f37eb.pdf>.

⁹⁷³ *Ibid.*

de places d'hébergement que les mois précédents⁹⁷⁴. À cette période-là, le ministère de l'Intérieur accepte de contribuer au financement du camp humanitaire de la municipalité de Grande-Synthe. Cette décision intervient le 31 mars 2016 et la presse française la révèle au début du mois d'avril⁹⁷⁵. Ce camp a été ouvert au début du mois de mars à l'initiative de Damien Carême (EELV) – qui occupait alors la fonction de maire – en coopération avec l'association Médecins sans Frontières. Le maire manifeste ainsi son opposition à la politique du gouvernement national en considérant que ce dernier n'apporte pas de solutions aux personnes exilées qui n'ont pas de places d'hébergement et qui vivent dans des conditions « indignes » et insalubres sur un terrain de la commune⁹⁷⁶. D'abord, l'État s'oppose à ce projet, le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais déclare à la presse au moment de l'ouverture qu'il ne contribuera pas au financement⁹⁷⁷. Le revirement des autorités nationales au regard de ce dispositif à la fin du mois de mars 2016 met en évidence qu'elles ne sont pas complètement opposées aux initiatives locales, et qu'il peut y avoir une marge de négociation pour la Ville de Paris. Au même moment, la nomination d'Emmanuelle Cosse (EELV) en tant que ministre de logement ouvre une fenêtre d'opportunité pour la maire de Paris. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 4, la nouvelle ministre arrive au gouvernement en février 2016, elle est proche de la majorité parisienne et elle soutient la politique d'accueil des réfugié·e·s. Ainsi, Anne Hidalgo dispose d'une nouvelle interlocutrice au niveau national.

L'exécutif parisien, des élu·e·s de la majorité et des agents de la ville se sont rendus à Grande-Synthe afin de s'informer sur ce projet :

« Elle [Dominique Versini] voulait voir Grande-Synthe, le camp humanitaire de Grande-Synthe. Donc je pense qu'en fait la décision de faire un centre à Paris s'est pas prise à ce moment-là, pas prise ce jour-là, mais quelque part le fait qu'on voit un centre humanitaire et le fait qu'on voit un maire qui avait construit un centre humanitaire tout seul, quelque part, c'est ça qui nous a un peu mis le ... collectivement ... mis le truc dans la tête. Donc, quelque part, la décision un peu, même si elle n'a pas été explicitement prise au moment où on a été à Grande-Synthe, c'est un peu le fait qu'on y aille, qui a été un peu le début de la séquence,

⁹⁷⁴ Le paragraphe qui suit prend appui sur : L. Bonn, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés », art cit, p. 89-91.

⁹⁷⁵ *Ibid.*, p. 91. ; Les Échos, « Migrants : l'État va financer le camp de Grande-Synthe », 11 avril 2016, consulté en ligne le 3 avril 2021 : <https://www.lesechos.fr/2016/04/migrants-letat-va-financer-le-camp-de-grande-synthe-204961>.

⁹⁷⁶ Maryline Baumard, « Ouverture à Grande-Synthe du premier camp humanitaire de France », *Le Monde*, 6 mars 2016, consulté en ligne le 18 juin 2022 : https://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/03/07/ouverture-a-grande-synthe-du-premier-camp-humanitaire-de-france_4877547_1654200.html.

⁹⁷⁷ AFP, « Migrants: malgré un bras de fer avec l'État, le camp de Grande-Synthe continue de se remplir », *L'Express*, 8 mars 2016, consulté en ligne le 18 juin 2022 : https://www.lexpress.fr/actualites/1/societe/migrants-malgre-un-bras-de-fer-avec-l-etat-le-camp-de-grande-synthe-continue-de-se-remplir_1771519.html.

parce qu'on y allait en gros de mémoire début mai 2015 [se corrige] 2016. On était début mai 2016 à Grande-Synthe »⁹⁷⁸.

« Ça [camp à Grande-Synthe] a été une source d'inspiration. Je sais ... alors ça c'est en amont de mon arrivé. Je sais que les ... les équipes ... de Dominique Versini et ... les équipes de ... des services de la ville de l'action sociale sont allées voir Grande-Synthe pour regarder ce qui était comparable, ce qu'on [se corrige] ce dont on pouvait s'inspirer pour Paris »⁹⁷⁹.

« LB : selon vous le ... l'initiative qui a été prise à Grande-Synthe a favorisé le projet qui a été mis en place ici ? 5P : Oui. Oui, je pense que ... et d'ailleurs au dernier moment j'avais pas pu y participer, mais je devais y aller avec ... avec Dominique Versini et les autres élus de la majorité pour visiter. Là encore, là encore c'est un maire qui a pris des responsabilités sans aide de l'État, sans un sou de l'État. Et Grande-Synthe n'est pas une ville où il y a énormément d'argent. Mais [réfléchit] mais c'est assez intéressant ... c'est ... À un moment donné, comment réagir en tant qu'élu mais avant tout avant tout en tant qu'être humain face à cette misère, aux circonstances dans lesquelles les gens sont. [...] et ce qu'il [le maire de Grande-Synthe] a fait est honorable et ... et c'est sûr que ça a donné ... c'est ce quoi l'a aussi pouss[é] ... [reprend] ca a joué dans la décision de ... de la Ville de Paris »⁹⁸⁰.

D'après plusieurs enquêt·e·s - collaborateur·rice·s de cabinet d'adjoint·e, élue de la majorité – la visite à Grande-Synthe conduit Anne Hidalgo à annoncer la création du centre humanitaire. La visite a lieu le 20 mai 2016, soit seulement quelques jours avant l'annonce publique d'Anne Hidalgo (31 mai 2016). La décision du maire de Grande-Synthe de lancer un dispositif par lui-même sans la participation initiale et l'investissement de l'État inspire l'exécutif parisien. Il s'agit donc d'un transfert d'action publique dans la mesure où Anne Hidalgo adopte la stratégie du maire de Grande-Synthe.

D'après nos interlocuteur·rice·s à la mairie de Paris, Anne Hidalgo veut encourager la participation de l'État, et en même temps, elle est prête à trouver d'autres sources de financement et à réaliser le projet sans sa contribution :

« [...] elle [Anne Hidalgo] avait dit de toute façon, c'est clair, on le fait avec l'État, tant mieux. Si l'État veut pas le faire, on le fera nous-mêmes. On vendra ... on vendra ... je sais plus ce qu'elle avait dit. Enfin on fera une collecte, du foundcrowding. On ira en haut de la Tour Eiffel. On fera une vente aux enchères de je sais pas quoi avec des artistes et vous [vous] inquiétez pas, les millions on

⁹⁷⁸ 4P-2017, pos. 10.

⁹⁷⁹ 3P-2017, pos. 55-56.

⁹⁸⁰ 5P-2017, pos. 36-37.

les trouvera, dans le monde entier les gens nous aideront [...] Et c'est un projet sur lequel elle a toujours dit vous faites ... vous faites au mieux ...vous faites voilà ... et on a fait. On a jamais été ... ça a jamais été un sujet l'argent pour ... dans cette crise. Enfin, elle nous n'a pas mis cette contrainte-là. On savait déjà que c'était très compliqué [sourit]. Elle a dit on trouvera l'argent. Que l'État veuille ou pas faire, on trouvera l'argent, voilà. Donc elle avait cette ... elle voulait le faire avec l'État, mais l'État a mis tellement longtemps à se décider que, du coup elle a ... elle a pris les devants et après on a accroché l'État »⁹⁸¹.

On comprend que la mairie se sert d'une stratégie de framing afin de mettre en évidence la faisabilité de la mesure : elle évoque différentes stratégies qui pourraient permettre d'obtenir des financements. En revanche, selon un représentant de la mairie du 18^{ème} arrondissement, « *sans la partie financière et la participation de l'État, le CPA⁹⁸² n'aurait pas pu fonctionner* »⁹⁸³. Cette idée se confirme au regard des déclarations de deux responsables associatifs qui considèrent qu'en dépit du volontarisme de certaines municipalités françaises, la participation financière de l'État représente une condition pour la création de nouvelles solutions d'accueil et d'hébergement⁹⁸⁴. Dans la mesure où les collectivités territoriales ne sont pas responsables des publics de demandeur·euse·s d'asile et de réfugié·e·s, elles ne disposent pas d'un budget dédié à ce secteur d'action publique. Nous en concluons que l'annonce publique d'Anne Hidalgo du 31 mai 2016 vise quand même à obtenir le soutien financier de l'État, car ce dernier a décidé peu de temps avant de contribuer au financement du dispositif de Grande-Synthe. Ce résultat se confirme aussi au vu des déclarations de représentants de la préfecture de région d'Ile-de-France :

« [...] on savait que ... elle [la maire] avait cette idée ... Oui, oui, elle s'en est ouverte auprès du préfet de région et du ministre [se corrige] enfin des ministres compétents du gouvernement avant ... avant de l'annoncer publiquement, mais il y avait aussi une partie d'annonce et de communication qui fait partie de ... voilà de son métier, enfin de sa fonction. La maire de Paris, elle n'a pas besoin de tout nous dire en amont. Elle a un positionnement politique qu'elle assume complètement. Elle porte une politique pour Paris et pousse aussi l'État ... elle met aussi l'État devant ses responsabilités en disant voilà, moi, je propose ça. Qu'est-ce que vous avez à dire ? Et on ... je suis prête à en discuter avec l'État »⁹⁸⁵.

⁹⁸¹ 4P-2017, pos. 12.

⁹⁸² « CPA » désigne le centre humanitaire (« centre de premier accueil »).

⁹⁸³ 12P-2018, pos. 8.

⁹⁸⁴ 24P-2019, pos. 21 ; 25P-2019, pos. 14-15.

⁹⁸⁵ 15P-2018, pos. 32.

Après l'annonce publique lors d'une conférence de presse, la mairie de Paris entame des négociations avec les représentant·e·s de l'État, à savoir le ministère du Logement et de l'Habitat durable, le ministère de l'Intérieur, la préfecture de région d'Ile-de-France et la préfecture de police. Selon plusieurs enquêt·e·s, les premières réactions de l'État ne sont pas positives :

« [...] *il y a eu quinze jours trois semaines un peu dur, mais c'était pas dur parce qu'ils étaient contre le concept. C'était plutôt de la frustration ... de la frustration de ne pas avoir été associés, de la frustration de ... mais ... c'était pas de l'opposition sur le fait d'en faire un, en fait [...] Donc il y a eu ce moment où l'État déconcentré, l'État local, a eu le sentiment qu'on a voulu faire un coup de comm[unication]. Ils l'ont vécu comme ça* »⁹⁸⁶.

Cette déclaration fait écho aux propos des représentants de la préfecture de région d'Ile-de-France que nous avons cités précédemment. Ils considèrent que l'annonce de la maire relève d'une stratégie de communication⁹⁸⁷. D'après la déclaration publique d'Anne Hidalgo, la ville prend l'initiative en l'absence d'intervention suffisante de la part de l'État⁹⁸⁸. La maire critique donc la politique gouvernementale :

« [...] *puis est arrivé la proposition de la maire de Paris qui nous a un peu surpris, parce qu'en fait, on n'était pas au courant, et, en gros, elle nous accusait, nous État, de rien faire. [...] on était un peu fâché. Donc c'est [reprend] un jour on s'est un peu engueulé avec la maire de Paris* »⁹⁸⁹.

Les représentant·e·s de l'État n'approuvent pas immédiatement la démarche de la maire parce qu'elle les accuse d'inaction. Contrairement à la préfecture de région d'Ile-de-France⁹⁹⁰, le gouvernement ne serait pas au courant des réflexions de la maire. L'ancien collaborateur de cabinet d'adjoint confirme ces divergences entre l'État central et ses représentants régionaux : « [...] *les ministres ont accusé aussi l'État local de dire mais vous nous avez pas remonté que la mairie de Paris elle était à ce point énervée ou à ce point indignée ou voilà* »⁹⁹¹. D'après notre enquête, les considérations et les propositions de l'exécutif parisien sont prises en considération plus tardivement par le gouvernement que par la préfecture de région. Comme le suggère le concept d'entrepreneuse politique, Anne Hidalgo informe les représentant·e·s de l'État de ses réflexions avant même l'ouverture de la fenêtre

⁹⁸⁶ 4P-2017, pos. 12-14

⁹⁸⁷ 15P-2018, pos. 32.

⁹⁸⁸ Ville de Paris, « Réfugiés : Anne Hidalgo va créer à Paris un camp humanitaire aux normes de l'ONU », *Communiqué de presse*, 31 mai 2016, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/b5fe6329f4b4469ab8c0b6be9b7f37eb.pdf>.

⁹⁸⁹ 7P-2018, pos. 6.

⁹⁹⁰ 15P-2018, 16P-2018.

⁹⁹¹ 4P-2017, pos. 14.

d'opportunité. Notre analyse permet de comprendre que la maire est particulièrement tenace. Alors qu'elle est déjà en contact avec les autorités nationales, elle annonce publique la création d'un centre humanitaire, et met ces dernières sous pression. En organisant une conférence publique, elle montre qu'elle est prête à mettre sa réputation en jeu. Ces deux caractéristiques de l'entrepreneur·euse politique – ténacité, réputation – sont bien mentionnés par John W. Kingdon. *MSA* nous permet donc de comprendre les processus qui conduisent à la création du centre humanitaire. Notre analyse appuie ainsi les travaux qui insistent sur le rôle des maires et sur leurs caractéristiques personnels⁹⁹².

Les propos des enquêté·e·s convergent dans la mesure où ils/elles expliquent que les tensions entre la mairie de Paris et les représentant·e·s de l'État ne durent pas longtemps, et que ces différentes parties prenantes commencent quelques semaines plus tard les négociations pour la mise en place d'un nouveau dispositif et pour un protocole d'accord :

*« la Maire elle l'a annoncé fin mai. On a [réfléchi] nous ... Bon donc là il y a eu ce froid avec l'État qui été un peu vexé de ne pas avoir été ... qui aurait aimé, je pense, avoir une sorte de co-annonce entre la ville et l'État, voilà, mais [mots incompréhensibles] Et, en gros, on a été voir l'État, je pense, mi-juin avec un projet »*⁹⁹³.

*« [...] [on a souhaité] convoquer immédiatement la Ville de Paris et puis la préfecture de police, préfecture de région, pour dire bon vous voulez faire un centre de premier accueil, très bien, qu'est-ce qu'on fait ? [...] Elle [la maire] a pris cette décision, mais en fait aucun [reprend] Nous on pensait qu'ils avaient un projet un peu pensé en mai 2016. En fait il y avait aucun projet de pensé. Donc on a fait ces premières réunions et, en fait, après ça a été donc porté par la Ville de Paris qui a cherché un terrain, qui a trouvé l'architecte et tout ça, mais enfin, c'est l'État qui a payé 100 % de la structure et qui a donc autorisé le ... le truc »*⁹⁹⁴.

Ces déclarations des acteur·rice·s de la ville et de l'État permettent de comprendre qu'Anne Hidalgo ne dispose pas encore d'un projet précis au moment de l'annonce publique du 31 mai 2016 et que des négociations sont mises en place au cours du printemps et de l'été pour définir la configuration du centre humanitaire. Notre analyse révèle les limites du concept de l'entrepreneur·euse politique. Contrairement à ce qu'affirme John W. Kingdon, Anne Hidalgo ne fait pas de proposition précise au moment de l'ouverture de la fenêtre

⁹⁹² T. Caponio, D. Donatiello et I. Ponzio, « Relational and reputational resources in the governance of top-down asylum seekers' reception in Italian rural areas », art cit.

⁹⁹³ 4P-2017, pos. 16.

⁹⁹⁴ 7P-2018, pos. 6.

d'opportunité⁹⁹⁵. Pourtant, elle obtient le soutien de l'État et le centre humanitaire voit le jour quelques mois plus tard. L'absence de proposition détaillée et bien rôdée ne représente pas un obstacle à la réussite de l'entrepreneuse politique. En revanche, les résultats de notre enquête confirment que le processus de prise de décision dépend de la ténacité, de la réputation et des capacités de négociation d'Anne Hidalgo. L'intérêt de l'approche des courants multiples se confirme ici car elle permet de saisir cette caractéristique personnelle de la maire. La discipline de la science politique s'intéresse plus habituellement aux acteur·rice·s collectif·ve·s, comme les partis politiques et les groupes d'intérêt. Les résultats de notre enquête démontrent pourtant que les processus de prise de décision dépendent des individus qui occupent les fonctions politiques et de leur personnalité.

Comme nous l'avons expliqué, les municipalités françaises n'ont pas d'obligation légale à prendre part à l'accueil et à l'hébergement des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Dans les négociations sur le centre humanitaire, la Ville de Paris est donc malgré tout dans une position de force dans la mesure où elle se montre prête à soutenir l'État dans la mise à l'abri des populations exilées tandis que ce dernier ne dispose pas de suffisamment de places d'hébergement. La capitale contribue au financement du centre humanitaire : 80 % des dépenses pour la création du centre humanitaire dans le 18^{ème} arrondissement et 50 % du coût de fonctionnement de l'accueil et de l'enregistrement sur le site de la porte de la Chapelle (exempté des frais d'hébergement et des soins de santé) sont assumés par la mairie⁹⁹⁶. D'après notre enquête de terrain, les autorités locales et nationales arrivent donc à s'entendre parce que les premières contribuent au financement de l'accueil des populations exilées alors qu'elles n'ont pas de responsabilités légales dans ce secteur d'action publique. L'État n'est pas opposé à la contribution de la Ville de Paris parce qu'il a besoin de trouver des solutions pour assurer la mise à l'abri des personnes exilées. Comparé au cas de l'Allemagne, on comprend que les municipalités en France sont en mesure d'influencer la politique nationale dans la mesure où elles peuvent demander des contreparties lorsqu'elles sont prêtes à contribuer de manière volontaire à l'accueil.

⁹⁹⁵ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*, p. 181.

⁹⁹⁶ Selon un document qu'Emmaüs Solidarité a mis gracieusement à notre disposition.

3.2.2.2. Accueil humanitaire inconditionnel : priorité politique de la communauté de spécialistes

Lors de la conférence de presse du 31 mai 2016, Anne Hidalgo annonce l'ouverture d'un « *camp humanitaire aux normes de l'ONU* »⁹⁹⁷. Alors qu'elle ne détaille pas les normes de cette organisation internationale, elle fait allusion aux dispositifs d'urgence qui sont créés dans des zones de guerre et de conflits armés afin de subvenir aux besoins premiers des populations déplacées. Lorsqu'elle entame les démarches pour sélectionner un gestionnaire, la mairie « *a contacté de nombreuses associations qui étaient plus sur le champ de l'humanitaire, donc celles qui intervenaient à l'international pour leur demander si elles étaient intéressées* »⁹⁹⁸. Le projet est donc présenté comme un dispositif humanitaire et d'aide d'urgence. Ainsi, il répond à la représentation des campements comme un enjeu exceptionnel et aux discours sur « la crise des réfugiés » dans le contexte de l'augmentation des demandes d'asile au sein de l'Union européenne⁹⁹⁹. Comme le suggère Nikolaos Zahariadis, Anne Hidalgo, en tant qu'entrepreneuse politique, s'appuie sur des symboles forts comme la référence à l'ONU afin de favoriser la connexion des trois courants¹⁰⁰⁰.

Le principe d'inconditionnalité

Lors des négociations avec le ministère du logement, le ministère de l'Intérieur, la préfecture de région d'Ile-de-France et la préfecture de police, qui ont conduit à la signature d'un protocole d'accord au mois de septembre 2016¹⁰⁰¹, la priorité de l'exécutif parisien est la création d'un dispositif « humain » :

*« inculquer une logique de ... ce qu'on appelle l'humanisation des centres d'hébergement, parce qu'en fait, avant que la crise des réfugiés arrive, nous on venait de sortir un grand plan sur la lutte contre les sans-abris à Paris ... [se corrige] la lutte contre le sans-abrisme et non contre les sans-abris [sourit] et on était beaucoup sur cette réflexion de ... d'humaniser, de monter la qualité des centres d'accueil »*¹⁰⁰².

On comprend que le discours sur l'« humanisation » des dispositifs d'hébergement s'inspire de la politique de lutte contre l'exclusion que nous avons évoquée dans la première

⁹⁹⁷ Ville de Paris, « Réfugiés : Anne Hidalgo va créer à Paris un camp humanitaire aux normes de l'ONU », *op. cit.*

⁹⁹⁸ 8P-2018, pos. 10.

⁹⁹⁹ Se reporter au chapitre 2.

¹⁰⁰⁰ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁰¹ Selon le document de présentation que l'association Emmaüs Solidarité nous a mis à disposition gracieusement.

¹⁰⁰² 4P-2017, pos. 28.

partie du chapitre. Cette politique est « *fondée sur la nécessité d'adapter les dispositifs à la personne, et non l'inverse* »¹⁰⁰³. Elle repose d'ailleurs sur le principe de l'inconditionnalité. Celui-ci signifie que toutes les personnes qui vivent à la rue doivent pouvoir satisfaire leurs besoins fondamentaux et avoir accès aux « services essentiels »¹⁰⁰⁴. La proposition de la maire de Paris de créer un centre humanitaire est aussi dans la lignée de la politique de lutte contre l'exclusion dans la mesure où elle met l'accent sur l'accueil inconditionnel :

*« [...] les priorités, c'était que ... que le centre puisse offrir un accueil inconditionnel aux personnes. Vous savez très certainement que ... il était composé d'un accueil de jour, d'une part, enfin d'un accueil [se corrige] d'un pôle accueil ... et puis ensuite d'une halle hébergement. Le pôle accueil visait à ce qui est ... enfin déjà à ce que les personnes puissent se mettre au chaud, prendre un café, se poser, se reposer etc... Et puis, évidemment si elles le souhaitaient, avoir un entretien pour expliquer quels étaient leurs projets ... en fonction de leur parcours migratoire et ensuite si elles le souhaitaient être hébergées dans la halle. Toute personne souhaitant être hébergée, pouvait être hébergée. Donc c'était dans la halle d'hébergement. Et, à partir du moment où elles étaient hébergées dans la halle hébergement et qu'elles avaient des besoins sanitaires, elles pouvaient avoir accès au pôle santé. Donc ça c'était pour nous une ... une priorité »*¹⁰⁰⁵.

D'après ce récit d'une collaboratrice de cabinet d'adjoint·e, l'accueil inconditionnel signifie la mise à l'abri de toutes les personnes qui vivent à la rue. Le centre humanitaire devrait répondre aux besoins fondamentaux, en proposant une place d'hébergement, de la nourriture, l'accès aux sanitaires et à des soins de santé à toutes les personnes qui en ont besoin. Les représentant·e·s de l'association Emmaüs Solidarité qui est désignée gestionnaire du centre humanitaire au cours de l'été 2016 tiennent un discours similaire :

*« [...] un dispositif de premier accueil avec le sujet de cet accueil inconditionnel, où il fallait qu'on soit en capacité de proposer autant que faire se peut, et en fonction des arrivées migratoires sur Paris à l'époque, on était à peu près entre 50 et 70 personnes par jour, et pouvant tenir compte de la spécificité du public, les mineurs isolés, les publics vulnérables, les hommes isolés »*¹⁰⁰⁶.

Le centre humanitaire devrait donc s'appuyer sur le principe de l'accueil inconditionnel en offrant une place d'hébergement à toute les personnes exilées qui arrivent en région parisienne. L'accueil inconditionnel représente un principe fondateur d'Emmaüs Solidarité :

¹⁰⁰³ Ville de Paris, *Pacte parisien de lutte contre l'exclusion*, op. cit., p. 19.

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰⁰⁵ 14P-2018, pos. 16.

¹⁰⁰⁶ 2P-2017, pos. 15.

« Emmaüs Solidarité, c'est une association qui appartient au mouvement Emmaüs, qui a été créé par l'abbé Pierre qui accueille, qui accompagne, qui héberge et qui loge les personnes défavorisées. Donc on a des maraudes, des accueils de jour, des centres d'hébergement d'urgence, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, des pensions de famille. Et ... donc on s'occupe des plus démunis quels qu'ils soient, quelle que soit leur couleur de peau, quel que soit leur âge, quel que soit leur sexe, quelle que soit leur religion. On appelle ça l'accueil inconditionnel »¹⁰⁰⁷.

Les travaux d'Axelle Brodriez-Dolino confirment que l'accueil inconditionnel représente le « socle d'Emmaüs depuis ses débuts » et constitue la base de son engagement en faveur de l'accueil de personnes migrantes¹⁰⁰⁸.

Les récits des représentant·e·s de la ville, d'Emmaüs Solidarité et du groupe Communiste/ Front de Gauche convergent. Lors de l'enquête de terrain, l'élue communiste justifie l'intervention de la Ville de Paris auprès des personnes exilées en évoquant un positionnement politique « humaniste » :

« Parce que qu'est-ce que vous voulez dire ? Vous allez aller voir les gens, là, qui sont dehors en leur disant on est désolé, c'est pas de notre compétence ? En fait au bout d'un moment ... enfin la politique c'est un ... avant tout on a l'impression que c'est que des affaires et des histoires, mais c'est ... c'est des êtres humains quoi. Enfin la politique c'est l'affaire de tous. On peut pas rester insensible à des gens qui ont traversé, qui partent pour des raisons de guerre, de famine, de je ne sais quoi et qui sont là à dormir dans nos rues, alors que nous on va pas leur dire ça n'est pas notre compétence. Désolé, enfin ... c'est pas être humaniste que de dire ça. C'est pas possible. Donc moi je suis contente et je pousse toujours pour aller encore plus loin »¹⁰⁰⁹.

En lisant ces propos, on comprend que l'initiative de la maire de Paris relative à la création du centre humanitaire repose sur des considérations d'ordre politique. L'accueil humanitaire des personnes exilées répond aux idées politiques de la majorité. La maire intervient dans le secteur de l'accueil parce que la multiplication des campements n'est pas en adéquation avec le principe de l'accueil humanitaire et inconditionnel. L'une des responsables d'Emmaüs Solidarité déclare au cours de l'entretien : « [...] maintenant, ils l'appellent le CPA [centre de premier accueil]. Enfin, c'est le nom officiel. Moi j'appelle ça le centre humanitaire pour des raisons politiques »¹⁰¹⁰. La majorité parisienne et les dirigeants

¹⁰⁰⁷ 8P-2018, pos. 8.

¹⁰⁰⁸ Axelle Brodriez-Dolino, « Chapitre 12. Emmaüs France, genèse d'une parole politique » dans *Emmaüs et l'abbé Pierre*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 347-348.

¹⁰⁰⁹ 5P-2017, pos. 34.

¹⁰¹⁰ 8P-2018, pos. 79.

d'Emmaüs Solidarité adhèrent au même principe politique de l'accueil inconditionnel. Comme l'explique John W. Kingdon, la proposition de l'entrepreneuse a plus de probabilité d'être acceptée lorsqu'elle répond aux idées et aux idéologies politiques de la communauté de spécialistes¹⁰¹¹. Lors des négociations avec les représentants de l'État, l'exécutif parisien défend donc le principe de l'accueil inconditionnel afin d'être soutenu par les partis de la majorité et Emmaüs Solidarité.

Le consensus politique entre les acteurs de la ville et du secteur associatif est dû à leur coopération antérieure dans le secteur de la politique de lutte contre l'exclusion. Comme nous l'avons expliqué précédemment, la prise en charge des personnes sans-abri représente une priorité de la première mandature d'Anne Hidalgo et elle est soutenue en la matière par un grand nombre d'associations, notamment Emmaüs Solidarité. En France, la politique de l'hébergement d'urgence relève du code de l'action sociale et des familles. Celui-ci repose sur le principe de l'accueil inconditionnel : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* »¹⁰¹². Ce cadre légal est explicitement évoqué par l'exécutif dans des vœux déposés au Conseil de Paris au sujet de l'accueil des personnes réfugiées¹⁰¹³. Comme la Ville de Paris et Emmaüs Solidarité interviennent dans la politique d'hébergement d'urgence qui repose sur le code de l'action sociale, on comprend que les discours relatifs à l'accueil inconditionnel sont aussi influencés par le cadre institutionnel. La Ville de Paris et Emmaüs Solidarité s'accordent pour réaliser le centre humanitaire alors qu'elles n'ont pas d'expérience dans l'accueil des personnes relevant de la politique d'asile parce que ce dispositif repose sur des politiques publiques existantes. La cohésion des membres de la communauté de spécialistes dépend des coopérations et des dispositifs antérieurs¹⁰¹⁴.

D'après notre enquête, le principe de l'accueil inconditionnel vise seulement les personnes relevant de la demande d'asile :

« On voulait quelque chose qui fasse de l'accueil de tout le monde, mais qui ... mais qui n'héberge et qui ne prenne en charge que les gens qui s'inscrivent dans

¹⁰¹¹ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 132-137.

¹⁰¹² Code de l'action sociale et des familles, art. L345-2-2, version en vigueur depuis le 25 novembre 2018, modifié par Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 125 (V).

¹⁰¹³ Par exemple vœu relatif à l'accueil des réfugiés de l'exécutif, *séance des mercredi 2, jeudi 3 et vendredi 4 mai 2018*, consulté en ligne le 8 décembre 2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=142158&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=dispositif%20d%27urgence%20pour%20l%27accueil%20des%20r%C3%A9fugi%C3%A9s%20%20&query=dispositif%20d%27urgence%20pour%20l%27accueil%20des%20r%C3%A9fugi%C3%A9s%20%20&fq=seance_string%3AMAI%202018.

¹⁰¹⁴ F.W. Rüb, « Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik », art cit, p. 381.

une demande d'asile avec une partie un peu inconditionnelle et une partie conditionnelle, qui est devenue la partie bulle et la partie halle, la partie Ivry. On voulait un centre qui permette de répondre à ... non pas à toutes les questions de sans-abrisme à Paris, mais à la question spécifique des migrants qu'on appelait à l'époque primo-arrivants. On dirait peut-être aujourd'hui migrants humanitaires. En tout cas les migrants qui ... souhaitent s'inscrire dans une démarche d'asile et qui sont arrivés il n'y a pas trop longtemps en Europe [...] on voulait répondre à ce public-là en particulier. On voulait que ce site réponde à ce public-là en particulier, mais on voulait qu'il réponde donc entre guillemets juste à ce public-là, mais à tout ce public-là, donc dans sa diversité, donc avec une filière femmes, une filière familles, une filière hommes isolés, une filière mineurs isolés étrangers, voilà, que les migrants humanitaires, mais tous les migrants humanitaires »¹⁰¹⁵.

D'après un ancien collaborateur de cabinet d'adjoint·e, le centre humanitaire s'adresse aux personnes qui souhaitent déposer une demande d'asile en France et qui relèvent de la politique d'asile. D'autres catégories en sont exclues, notamment les « sans-papiers » qui n'ont pas d'autorisation de séjour en France et qui se trouvent en situation « irrégulière ». Cette solution d'action publique répond aux discours sur l'enjeu des campements qui sont axés sur le public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s, comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 2. Cette focalisation sur les personnes relevant de la demande d'asile est critiquée par des associations et des militant·e·s considérant qu'il faut trouver des solutions d'hébergement pour toutes les personnes migrantes. L'expression de « centre de tri » est employée dans ce contexte. À cela s'ajoute que les personnes qui se rendent au centre de la porte de la Chapelle sont soumises à un contrôle de leur situation administrative dans des locaux de la préfecture de police se situant à l'extérieur du dispositif (« CESA »). Le contrôle administratif est une condition imposée par les représentant·e·s de l'État :

« [la maire de Paris] a réussi à convaincre l'État, qu'il fallait essayer de faire quelque chose. Elle avait pas forcément cette idée-là finalement ... enfin elle traduisait pas forcément cette intuition-là ... par le dispositif qu'on a mis en place avec la maire de Paris, mais simplement ça a été ... voilà un compromis, une discussion avec la ville pour voir quel équilibre on trouvait et comment ça fonctionnait, c'est-à-dire qu'on a ... nous on a fait en sorte aussi qu'il y ait un guichet administratif qui soit intégré finalement dans ce dispositif qui permettait d'enregistrer au fur et à mesure les ... les demandes d'asile. Voilà. Et on a limité aussi l'accueil sur place aux personnes relevant à priori de la demande d'asile »¹⁰¹⁶.

¹⁰¹⁵ 4P-2017, pos. 16.

¹⁰¹⁶ 15P-2018, pos. 9-10.

À la lecture de ce récit d'un responsable de la préfecture de région d'Ile-de-France, on comprend que le centre humanitaire tel qu'il voit le jour est un compromis entre les autorités nationales et locales dans la mesure où les premiers acceptent la proposition de la mairie de Paris et, en même temps, imposent la création d'un guichet administratif permettant de contrôler la situation administrative des personnes exilées. D'après notre enquête de terrain, la préfecture de région d'Ile-de-France envisage d'autres solutions, dont un dispositif « intégré » qui rassemblerait sur un seul site tous les services publics concernés, notamment les services de la préfecture de police en charge de l'enregistrement et du contrôle administratif de personnes exilées.

« Donc l'idée du CPA [...] C'était un asile, sans jeu de mots, pour les réfugiés qui viennent là et qui sont libres de droit, c'est-à-dire qu'on ne prend pas de contrôle d'empreintes et on n'institue pas de guichet du ministère de l'Intérieur dans le centre de premier accueil. Il fallait distinguer ... C'était très important pour la Ville de Paris. Là, on est vraiment sur un positionnement politique. C'est de dire ces gens-là sont là dans la rue, on leur offre un temps, un repos, après ces personnes on leur propose un passage dans un guichet où elles déposent leurs empreintes et on regarde si ce sont des vrais ou des faux. On va dire ça, pour schématiser. [...] La deuxième proposition qui pouvait exister, enfin du moins une des idées, c'était de dire on fait un centre intégré, c'est-à-dire qu'on fait tout sur place. On met des fonctionnaires de la préfecture. C'est pas complètement idiot, de dire que finalement ils aillent à la cantine, puis à gauche ils vont déposer leur demande d'asile, puis à droite ... Enfin tout est fait sur le même centre quoi, qu'il y a un guichet de l'Ofpra. Tout sur le même lieu. [...] Ça suscitait beaucoup de ... de réticences de la part des associations qui disaient nous on veut pas être mêlées à l'État. On fait pas le même travail. On est sur de l'humanitaire. Enfin je pense que ça c'est très français aussi. Et c'était très compliqué. Et il fallait faire aussi avec l'opposition vraiment d'Emmaüs qui était le partenaire pressenti »¹⁰¹⁷.

À la fin de sa déclaration, l'enquêté fait référence à la politique d'hébergement d'urgence telle qu'elle existe en France (« ça c'est très français aussi »). D'après lui, cette solution alternative ne pourrait pas être adoptée parce que la mairie de Paris et Emmaüs Solidarité n'approuvent pas la présence d'agents de la préfecture au sein du dispositif en raison des principes traditionnelles de la politique d'hébergement et de leurs idées politiques. Tous nos interlocuteurs de la préfecture de région affirment que la ville et Emmaüs Solidarité ne sont pas favorables à cette proposition. Ce récit concorde avec notre analyse relative aux discours de l'exécutif parisien et d'Emmaüs Solidarité sur l'accueil humanitaire inconditionnel. Ce récit paraît d'ailleurs authentique parce que nos interlocuteur·rice·s de la

¹⁰¹⁷ 16P-2018, pos. 27.

Ville de Paris et de l'association n'évoquent pas cette solution alternative. Ils/elles affirment que le centre humanitaire correspond à leur proposition initiale. Le CESA qui sert au contrôle administratif des personnes exilées et qui est imposé par l'État se trouve donc à l'extérieur du centre humanitaire pour répondre aux demandes de l'exécutif parisien et d'Emmaüs Solidarité. Le principe de l'accueil inconditionnel n'est pas compatible avec ce contrôle administratif obligatoire, car celui-ci conduit à exclure du dispositif les personnes qui ne déposent pas de demande d'asile en France, et notamment celles relevant du règlement de Dublin.

L'influence des idées politiques en fonction du cadre institutionnel

La Ville de Paris et Emmaüs Solidarité ne sont pas en mesure de s'opposer à ce contrôle administratif à l'extérieur du centre, comme l'explique l'ancien collaborateur de cabinet d'adjoint·e :

« L'État a rajouté une condition qui était de dire avant d'envoyer des gens en province dans les centres d'hébergement, je veux m'assurer qu'ils soient pas dublinés. [...] Donc ce qu'on a obtenu, c'est que les gens ils arrivent, ils se posent. En revanche, avant le départ en province, l'État a voulu checker que les gens étaient pas dublinés. Ça, c'était compliqué. Donc c'était compliqué pour nous de nous y opposer, parce que c'est la loi et parce que de toute façon, même si on était contre, l'État pouvait le faire. Enfin l'État n'a pas besoin de nous pour le faire. Enfin que ... les gens ils montent dans le bus ... ils seraient montés dans le bus, en partant du centre humanitaire et ils auraient traversé le périphérique et ils auraient arrêté le bus dans un ... dans un bureau et ils auraient demandé à tous les gens de descendre du bus et de prendre des empreintes. Et donc même si on s'était opposé [reprend] Enfin c'était ... notre marge de négociation était assez faible, parce que l'État pouvait très bien le faire sans nous mais voilà. [...] Nous, on a dit le CESA donc qui contrôle ... voilà on y croit pas. On pense pas que ça soit un bon truc »¹⁰¹⁸.

Les propos confirment que le contrôle administratif sert à identifier des personnes dont la demande d'asile relève d'un autre État membre de l'UE (règlement de Dublin). En raison de la répartition des compétences entre le ministère de l'Intérieur et la Ville de Paris, cette dernière ne peut pas s'opposer à cette mesure. Alors que l'exécutif parisien réussit à convaincre l'État de l'intérêt du centre humanitaire afin de faire face aux campements, il ne peut pas empêcher le contrôle administratif des personnes exilées et la mise en œuvre de la politique nationale relative au droit de séjour et au droit d'asile. Les autorités locales ont donc

¹⁰¹⁸ 4P-2017, pos. 16-20.

de l'influence sur la politique de mise à l'abri des personnes exilées, mais elles se trouvent dans une position subordonnée face au ministère de l'Intérieur dans le secteur de la politique d'asile. L'influence de la répartition des compétences formelles entre les niveaux local et national sur les processus de prise de décision dépend donc du secteur d'action publique. Dans le secteur des politiques régaliennes, l'État garde une position prépondérante. Les propos d'une autre collaboratrice de cabinet d'adjoint·e confirment notre analyse :

« La mairie de Paris, elle cherchait, si vous voulez son point d'entrée, c'était en premier lieu de pouvoir fournir un accueil digne aux personnes ... ce qui voulait dire un toit, répondre aux besoins de base, pouvoir manger, etc.. Donc la ... la présence ou pas ... d'une évaluation administrative n'était pas réellement un besoin ou ... en tout cas une demande. C'était absolument pas une demande de la ville. Il y avait ensuite la question de comment ça s'articulait avec les ... les dispositifs de l'État pour les personnes en sortie de ce centre de ... d'hébergement d'urgence on va dire. Et ... et sur ces questions-là de la part de l'État, ça a été très clair, ça ne pouvait s'articuler que en regardant la situation administrative des personnes pour les orienter vers le type de centre, le type d'hébergement qui relevait de leur situation. Et là-dessus, ça a été voilà une discussion pour dire la ... le centre ne pouvait se faire que avec ... avec cette évaluation de la situation administrative. LB : Donc là, l'État s'est imposé ? 3P : Oui »¹⁰¹⁹.

La répartition des compétences formelles impacte les négociations entre les autorités nationales et locales sur le centre humanitaire. Les considérations politiques relatives à l'accueil inconditionnel de l'exécutif parisien et d'Emmaüs Solidarité ne sont pas complètement respectées lors de l'élaboration du dispositif en raison des configurations institutionnelles. Le facteur institutionnel l'emporte sur celui des idées politiques.

En revanche, les groupes écologiste et communiste/ Front de Gauche ne sont pas au courant de ce contrôle administratif qui est instauré suite aux négociations entre l'exécutif parisien et les représentant·e·s de l'État.

« [...] le CESA, qui a été en fait quelque chose dont les élus avaient pas forcément connaissance à l'ouverture du centre et qui a été un peu découvert grâce à des ... associations comme le Gisti, la Cimade, la LDH, qui ont fait des tribunes là-dessus, qui ont dit que c'était ... nous on a vraiment appris l'existence de ce truc par ces assos [...] là on arrivait sur quelque chose que les associations dénonçaient comme un centre de tri parce que ça permettait de trier dès le début les dublinables et ... et les primo-arrivants, et ça c'est quelque chose que les écologistes ont dénoncé assez fortement. Il y a eu vraiment des discussions assez tendues entre l'exécutif et ... et le groupe écologiste sur cette question. Et la seule

¹⁰¹⁹ 3P-2017, pos. 41-45.

chose que ... enfin la chose qu'on a obtenue, c'est le dépôt d'un vœu donc au Conseil de Paris [...] où on demandait à ce que la maire dans son dialogue justement avec le gouvernement fasse en sorte qu'on supprime la case du CESA pour ... pour revenir à quelque chose de plus du droit commun, comme un guichet unique de ... de demande d'asile, le GUDA. Et la maire s'est engagée là-dessus. Donc j'espère que dans ses échanges [...] avec le gouvernement et avec le ministère de l'Intérieur, c'est quelque chose qu'elle demande et qu'elle porte, parce que [...] cette volonté humaniste et volontariste du centre de première accueil, elle doit pas être dévoyée par ce genre de système dérogatoire [...] le groupe écologiste a menacé de retirer son soutien au centre de premier accueil, en raison du CESA »¹⁰²⁰.

En effet, les associations comme le Gisti communiquent sur la création du CESA et dénoncent, dans ce contexte, un système de « tri ». Avec ce dispositif, les personnes se rendant dans le centre humanitaire sont obligées de faire enregistrer leurs empreintes digitales dans des locaux ouverts à cet effet, permettant de contrôler leur situation administrative, et de les expulser dans le cas où elles relèvent du règlement de Dublin¹⁰²¹. La politique d'asile prévoit que les empreintes digitales soient prises lors de l'enregistrement de la demande d'asile. Cette étape n'est pourtant pas réalisée au CESA d'après les associations, et il se peut que les personnes soient expulsées avant même qu'elles aient eu l'occasion de déposer une demande d'asile¹⁰²². Plusieurs associations entament des démarches en justice afin d'obtenir la fermeture du CESA, mais celles-ci n'aboutissent pas¹⁰²³. Dans ce contexte, les écologistes dénoncent donc le CESA en raison de son caractère « dérogatoire » au droit commun et demandent à la maire de changer le dispositif. En effet, en mai 2017, la majorité vote un vœu à la demande du groupe écologiste qui affirme que le CESA est « *dérogatoire au droit commun* » et qui engage la maire de Paris à mener une « *réflexion* » avec le gouvernement national « *autour de l'opportunité du maintien de la singularité du CESA afin de garantir au mieux l'ensemble des droits des demandeurs d'asile dans les meilleurs délais* »¹⁰²⁴. En septembre 2017, le fonctionnement du centre humanitaire est modifié et l'enregistrement des empreintes est désormais réalisé au même moment que l'enregistrement de la demande d'asile :

¹⁰²⁰ 6P-2017, pos. 28-30.

¹⁰²¹ Gisti, « Le camp humanitaire parisien, suite : un piège pour les exilés », *Tribune*, 2 mars 2017, consulté en ligne le 23 octobre 2022 : <http://www.gisti.org/spip.php?article5642>.

¹⁰²² *Ibid.*

¹⁰²³ Gisti, *Recours contre les modalités d'accueil des migrants à Paris (CHUM et CESA)*, consulté en ligne le 5 novembre 2022 : <http://www.gisti.org/spip.php?article5670>.

¹⁰²⁴ Vœu de l'exécutif relatif à l'accueil des réfugiés, *séance des mardi 9 et mercredi 10 mai 2017*, consulté en ligne le 12 juin 2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2017/05/voeu-ex%C3%A9cutif-accueil-r%C3%A9fugi%C3%A9s.pdf>.

« *Finally très rapidement au bout de six mois, on s'est rendu compte [...] que le dépôt de la demande d'asile était essentiel. Donc on avait créé [...] il y avait le ... effectivement un centre d'examen de situation administrative qu'on a transformé en guichet unique de la demande d'asile pour que tous les migrants qui passent par le CPA puissent déposer la demande d'asile, ce qui a été fait en septembre 2017* »¹⁰²⁵.

Au début du mois de septembre 2017, l'association Utopia 56 se retire d'ailleurs du dispositif afin de manifester son désaccord avec le système d'enregistrement des empreintes¹⁰²⁶. Il est possible que l'intervention du groupe écologiste et les actions du secteur associatif aient conduit à l'évolution du dispositif¹⁰²⁷. Notre analyse démontre que la maire de Paris a tout de même une position prépondérante face aux autres groupes politiques de la majorité. Ces derniers ont peu d'informations sur les négociations entre la maire et les représentant·e·s de l'État. Les associations servent d'intermédiaires qui permettent aux groupes politiques de se tenir informés. Le vœu est conditionné à l'accord de la maire.

Le dispositif est composé du centre à la porte de la Chapelle, et d'un centre installé à Ivry-sur-Seine, une commune au sud de la capitale.

« *Nous on fait partie des villes – et il y en a quand-même quelques-unes sur le territoire français – qui souhaitent depuis longtemps voir se développer une politique d'accueil un peu signifiante, en France, par rapport aux ... aux vagues migratoires, d'autant qu'on est un territoire par rapport à d'autres pays qui est quand-même vraiment beaucoup moins impacté comme peut l'être l'Allemagne par exemple, qui en ce moment accueille bien plus de populations que ce qu'on est en situation d'accueillir aujourd'hui en ... en France. Et donc c'est dans ce cadre-là, justement, qu'on a accepté de devenir le lieu ... principal d'accueil aujourd'hui en Île-de-France, puisque la réalité c'est comme ... c'est comme ça* »¹⁰²⁸.

D'après les déclarations de l'adjoint au maire d'Ivry-sur-Seine, la ville accepte l'installation du dispositif en raison de l'engagement politique de la majorité. Elle est en

¹⁰²⁵ 16P-2018, pos. 29.

¹⁰²⁶ Franceinfo avec AFP, *L'association Utopia 56 quitte le centre humanitaire pour migrants de Paris et dénonce un "piège"*, 13 septembre 2017, consulté en ligne le 5 novembre 2022 : https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/l-association-utopia-56-quitte-le-centre-humanitaire-pour-migrants-de-paris-et-denonce-un-piege_2370545.html.

¹⁰²⁷ Zelda Guilbaud, Melora Koepke et Léo Manac'h, « Un camp humanitaire à la porte de la Chapelle: une mise à l'abri des regards » dans Camille Gardesse, Stefan Le Courant et Évangeline Masson Diez (dir.), *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, Éditions L'œil d'Or, 2022, p. 116.

¹⁰²⁸ 10.1P-2018, pos. 18.

faveur de l'accueil des réfugié·e·s et soutient l'initiative de la maire de Paris. En revanche, le maire impose la mise à l'abri de personnes originaires d'Europe de l'Est :

« On a imposé l'inclusion de populations est-européennes ... à l'intérieur du centre puisque, nous, on souhaitait que ... et c'est un combat qu'on mène toujours aujourd'hui, mais on considère qu'il faut élargir le statut de réfugié de ... de réfugié politique et donc que, du coup, il faut élargir les conditions de l'asile et donc du coup on a profité un peu de la force que nous donnait le ... la décision politique d'accueillir pour pouvoir imposer des populations qui, aujourd'hui, ont pas droit à cette ... à l'accompagnement qui est prévu pour les personnes qui sont demandeuses d'asile »¹⁰²⁹.

On apprend ici que la mairie d'Ivry-sur-Seine demande que le centre humanitaire sur son territoire accueille un groupe de personnes originaires d'Europe de l'Est car ces populations ne bénéficient pas d'une mise à l'abri contrairement aux personnes relevant du droit d'asile. L'élu emploie le terme de « combat » qui amène à penser que cette action à destination des populations d'Europe de l'Est représente un engagement politique.

« [...] nous localement aujourd'hui les migrations qui concernent le plus le territoire ivrien, ce sont soit des migrations est-européennes et donc, du coup, qui entrent pas dans le cadre du ... du droit d'asile, donc essentiellement roumaines à majorité Roms ... et puis des migrations ... comment on va dire ... qui sont pas nécessairement des migrations primo-arrivantes ... et qui, du coup, dans ce cadre-là entrent pas non plus dans le ... dans le dispositif d'accueil des ... des réfugiés, c'est-à-dire qu'on a une pop [se corrige] une partie de la population importante qui est quand-même ... arrivée on va dire dans les cinq, dix, quinze dernières années »¹⁰³⁰.

Contrairement à l'exécutif parisien, la municipalité d'Ivry-sur-Seine souhaite donc intégrer les personnes originaires d'Europe de l'Est dans le dispositif afin de les héberger et de les mettre à l'abri. Alors que la mairie de Paris n'a pas besoin d'un accord formel du maire d'Ivry-sur-Seine, parce que le terrain appartient à la capitale, elle cherche quand-même à obtenir son soutien et accepte cette condition.

En résumé, l'enquête empirique permet de comprendre que les processus d'élaboration du centre humanitaire dépendent d'idées politiques et de configurations institutionnelles. Ces deux facteurs sont enchevêtrés. Tandis que les responsables politiques locaux sont entendus par les autorités nationales au sujet de l'accueil inconditionnel des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s, ils ne sont pas en mesure de s'opposer au contrôle administratif des personnes exilées en raison des responsabilités légales de l'État. L'analyse qualitative permet

¹⁰²⁹ 10P-2018, pos. 22.

¹⁰³⁰ 10P-2018, pos. 8.

d'analyser en détail les négociations et les motivations des différentes parties prenantes, et de saisir l'influence des considérations politiques et de la répartition des compétences entre les niveaux local et national.

3.2.2.3. Participation de la population locale comme critère de faisabilité du centre humanitaire

Enfin, nous nous intéressons à la démarche participative de la Ville de Paris et de l'association Emmaüs Solidarité. Comme nous l'avons démontré dans le cas des plans d'action du *Land* de Berlin (partie 1.2.3. du présent chapitre), nous expliquons ici que le processus d'élaboration du centre humanitaire dépend de considérations relatives au consentement de la population locale. Les dispositifs de consultation et de participation représentent un instrument d'action publique qui contribuent à la représentation de la faisabilité du centre humanitaire. D'après notre enquête, il revient à la mairie d'arrondissement, mais aussi à l'association Emmaüs Solidarité, de gérer l'échange et la coopération avec la population locale.

Mairie d'arrondissement : relai entre la population et la mairie centrale

Dans le cas du dispositif à la porte de la Chapelle, l'élue communiste déclare « [...] *on demandait que ça soit dans le nord-est parisien aux abords de la gare du Nord, parce que de fait c'est un lieu de ... de passage et en plus c'est un quartier certes populaire, mais c'est là où la solidarité est aussi la plus forte* »¹⁰³¹. Ces propos suggèrent que le quartier est sélectionné parce que ses habitant·e·s seraient particulièrement solidaires avec les personnes exilées installées dans les campements. Dans la mesure où le 18^{ème} arrondissement connaît une mobilisation importante de la part de la population en faveur de l'accueil des exilé·e·s, cette déclaration paraît cohérente¹⁰³². Les données de l'enquête de terrain révèlent quand même des réticences à l'égard du projet humanitaire dans le quartier de la porte de la Chapelle :

« [...] notre rôle comme élus d'arrondissement a été de discuter avec la population du quartier, parce que la population du quartier, c'est un endroit en plus qui était sur ... la porte de la Chapelle, si vous connaissez un petit peu, qui cumule un peu pas mal de difficultés. Notamment il y a ... quand vous allez plus sur le périphérique, vous avez un campement d'usagers de drogues. Enfin, vous avez des choses un peu diverses et variées qui font que c'est un peu compliqué.

¹⁰³¹ 5P-2017, pos. 13.

¹⁰³² Se reporter au chapitre 4.

C'était très tendu. Donc nous, notre rôle, notre mission, ça a été de dire voilà, de présenter le projet, de le présenter sur ce qui allait ... dans sa durée aussi, et de dire qu'il y avait un début, qu'il y avait une fin, qu'il aurait bien dix-huit mois. Donc, nous ça a été notre principal ... travail était là-dessus »¹⁰³³.

Ce récit de l'adjoint au maire du 18^{ème} suggère que la décision d'installer le dispositif dans le quartier de la porte de la Chapelle n'est pas accueilli favorablement en raison d'enjeux locaux. Dans ce contexte, il revient aux élu·e·s de la majorité de l'arrondissement de présenter le projet dans le quartier. Ils/elles défendent l'initiative de la mairie centrale face aux habitant·e·s qui paraissent réticent·e·s. À la lecture de ces propos, on a l'impression que la durée temporaire du dispositif vise à rassurer la population locale. Étant donné que le centre doit fermer au bout de deux ans, les élu·e·s peuvent minimiser les craintes des habitant·e·s. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 2, les élu·e·s d'arrondissement endossent un rôle de médiateur entre la mairie de Paris et les résident·e·s du quartier. La déclaration d'un représentant de la préfecture de région appuie ce résultat de l'enquête :

« LB : Est-ce que vous vous êtes attendu à ce que la population de Paris soit plutôt favorable ou défavorable à ce projet de CPA ? 15P : Non il y avait pas ... les gens sont assez partagés, hein, en général sur ces sujets-là. Donc c'est compliqué de se faire une idée sur la population parisienne, et c'est pas vraiment mon métier. Donc j'ai pas vraiment d'a priori et je vous avoue je me suis pas trop posé la question. C'est plutôt le sujet de la mairie de Paris et du maire du 18ème en l'occurrence, qui a porté aussi avec nous le ... le projet, qui a passé du temps à expliquer que, le CPA [centre humanitaire], ça serait bien, et que ça allait pas créer des nuisances pour tous les riverains de la porte de la Chapelle. Donc il a assumé, on va dire, son rôle. Donc l'État accompagnait. Moi, j'ai fait des réunions publiques avec lui d'ailleurs, pour essayer de rassurer un peu les gens, mais c'est pas mon métier premier »¹⁰³⁴.

Les mairies d'arrondissement qui adhèrent à la majorité parisienne défendent la politique locale auprès de la population des quartiers. Les interactions entre les arrondissements et le Sénat de Berlin ne suivent pas les mêmes logiques. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Sénat cherche à obtenir le soutien du Conseil des maires d'arrondissement lors de l'élaboration du *Gesamtkonzept*. Contrairement à la mairie de Paris, il doit convaincre les représentant·e·s des arrondissements de l'intérêt de sa proposition.

L'un des responsables d'Emmaüs Solidarité confirme d'ailleurs que l'adhésion de la population n'est pas évidente au début du projet :

¹⁰³³ 13P-2018, pos. 11.

¹⁰³⁴ 15P-2018, pos. 53-54.

« On nous disait qu'on allait avoir trois ... trois obstacles. Premier obstacle, une non-intégration dans l'environnement, en disant que ... le voisinage n'accepterait pas ça. Donc on a beaucoup travaillé. On a ouvert le 10 novembre, mais à partir de septembre, on a fait les visites de chantier. On a fait des réunions avec les associations, avec les élus, avec les partenaires, avec les riverains, pour expliquer ce que ... ce que sera le site. On a même fait un speed-dating bénévolat le 1er octobre sur ... à la mairie du 18ème et on a eu 250 Parisiens volontaires qui ont dit on va vous aider »¹⁰³⁵.

On comprend que l'association organise des réunions et encourage le bénévolat dans l'objectif d'obtenir le soutien des habitant·e·s. Selon ce récit, l'opposition de la population locale n'est pas un obstacle à la réalisation du projet dans la mesure où elle est tenue informée.

Participation comme instrument d'action publique

Notre deuxième interlocutrice d'Emmaüs Solidarité tient des propos un peu plus nuancés et insiste sur les critiques des riverain·e·s :

« On en a beaucoup parlé avec les habitants, pas assez, sûrement, si je devais avoir du recul, on aurait encore été plus voir les habitants. J'aurais essayé d'aller les voir encore plus que j'ai pu essayer de faire. J'ai fait des réunions publiques, mais pas assez peut-être. Enfin, je les ai faites, mais, après, tout le monde ne vient pas à ces réunions-là. Donc on en loupe. On aurait dû faire peut-être du porte à porte. Enfin j'en sais rien. Parce que je suis beaucoup pour l'acceptation des projets et ... Après c'est un projet où il y avait pas beaucoup de riverains. Finalement il y avait les deux tours en face, avec une tour qui était pour, une tour qui était contre. J'ai fait visiter aux deux tours ... Le centre il y a eu quand même beaucoup de démarches dans ce sens-là. Encore une fois, peut-être pas assez [...] »¹⁰³⁶.

Le récit confirme que les échanges et les discussions entre l'association et la population servent à encourager l'adhésion de cette dernière. En revanche, cette démarche n'aurait pas permis de convaincre tout le monde de l'intérêt du projet. Il est difficile de vérifier ces propos sur la base des données de l'enquête car la population n'a pas été interrogée. Cependant, il ne serait pas dans l'intérêt de cette responsable associative d'affirmer que le dispositif qu'elle a géré n'a pas été soutenu. Il est improbable qu'elle ait inventé ce mécontentement de la part des habitant·e·s. Ses propos paraissent authentiques. Pourtant, malgré ces avis critiques, le projet est réalisé et il est mené à terme comme prévu par les autorités locales et nationales. La

¹⁰³⁵ 2P-2017, pos. 15.

¹⁰³⁶ 8P-2018, pos. 51.

consultation et la participation des habitant·e·s ne servent donc pas le processus de prise de décision. Comme le soutient Aude-Claire Fourot, ces mesures d'information et d'échange entre les responsables politiques et associatifs et la population représentent des instruments d'action publique dans le sens où elles facilitent la mise en œuvre de la politique locale¹⁰³⁷. Les différentes parties prenantes du centre humanitaire s'accordent sur l'idée qu'il faut informer les riverain·e·s afin d'obtenir leur adhésion et de rendre le projet faisable. Le désaccord d'une partie de la population n'est pourtant pas considéré comme un frein à la réalisation du dispositif. Nos travaux vont dans le même sens que ceux de Louise Hombert : cette dernière défend l'idée que la participation des habitant·e·s sert à la « légitimation de l'action publique locale »¹⁰³⁸.

Dans le cas de la construction du dispositif à Ivry-sur-Seine, les logiques relatives à la consultation et à la participation de la population locale sont semblables. Les déclarations de l'adjoint au maire permettent de comprendre que les habitant·e·s ne sont pas impliqu·e·s dans le processus de prise de décision :

« En juin 2016, Hidalgo a contacté le ... le maire qui a donné son accord la semaine suivante. Et ... donc le projet a été travaillé entre la Ville d'Ivry, la Ville de Paris, l'État et en septembre [2016] il y a eu une conférence de presse officielle à la mairie de Paris pour annoncer le nouveau dispositif parisien par rapport à la situation parisienne et donc, du coup, annoncer le ... à la fois la bulle de la Chapelle et le nouveau centre humanitaire d'Ivry. C'est à ce moment-là que la population ivrienne elle a pris connaissance officiellement du ... du projet. Mais le projet il était déjà ... bien entamé, c'est-à-dire qu'après, il y a eu la construction et tout, mais ses contours étaient largement définis, quoi »¹⁰³⁹.

Dans la suite de l'entretien, on apprend que les premières réactions de la population d'Ivry-sur-Seine ne sont pas positives :

« [...] il y a d'abord eu une réaction ... assez craintive, je pense, quand même, de la population. Il faut le dire. On a même le standard qui a explosé, ici, tellement il y a eu de coups de fil en mairie pour essayer de ... d'avoir les informations. On peut comprendre, en sachant que c'était dans la période ... il venait d'y avoir les expulsions à Sangatte et Calais et tout ça, que nous on avait un bidonville en centre-ville ... de migrants est-européens dans lequel on était monté à presque 1000 personnes, qui habitaient dans ce bidonville, qui venaient d'être évacuées. On avait mis en place tout un système de résorption du bidonville mais c'est ... [reprend] Ça a été un élément assez traumatisant pour la population locale

¹⁰³⁷ A.-C. Fourot, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam », art cit.

¹⁰³⁸ L. Hombert, « Le citoyen et la mairie », art cit.

¹⁰³⁹ 10P-2018, pos. 28-34.

d'avoir un ... un espace aussi ... dur. En fait le terme c'est plutôt ça ... [reprend] Dans le quotidien de voir toute la misère que ça peut supposer, l'impact sur le ... sur le ... sur la vie au quotidien quoi, c'est-à-dire que globalement avec une population quand-même ici qui est loin d'être aisée, mais qui peut aussi avoir parfois des ... des peurs de déclassement, de ... enfin, voilà, des choses qui sont difficiles. Parfois des mécanismes de concurrence de misère qui peuvent se mettre ... en place. Et ... donc ça, ça a été la première ... la première réaction »¹⁰⁴⁰.

Dans le contexte des campements et des « bidonvilles » qui existent dans le Nord-Pas-de-Calais (Calais) et dans la ville d'Ivry-sur-Seine, les habitant·e·s appréhenderaient l'ouverture d'un dispositif d'hébergement pour les personnes exilées. La population vivrait mal la présence de migrant·e·s dans des conditions d'insalubrité dans l'espace public, et craindrait à son tour de se retrouver à la rue. Les propos pourraient être authentiques, et il est possible que les inquiétudes des riverain·e·s de la porte de la Chapelle soient similaires. Le quartier du Nord de la capitale connaît l'installation de « bidonvilles » de personnes originaires d'Europe de l'Est comme la ville d'Ivry-sur-Seine¹⁰⁴¹. Dans la suite de l'entretien, l'adjoint au maire d'Ivry-sur-Seine décrit dans quelle mesure l'attitude de la population évolue après l'annonce publique :

« Et puis assez vite on a ... on a commencé à rencontrer les gens. On a organisé des rencontres publiques particulièrement donc pour le public ici, ce qui a été à mon avis décisif, parce qu'au départ tout le monde était un peu ... fébrile sur comment ça allait se ... se passer. Et puis ça s'est presque transformé en meeting en fait, puisque, globalement ce qui s'est passé, c'est que on s'est retrouvé avec une salle tout à fait [réfléchit] ... enthousiaste ... parfois avec des inquiétudes, mais quand-même une volonté de dire oui, effectivement, on a des responsabilités à prendre. Et je peux dire que c'étaient pas simplement les soutiens habituels de la municipalité qui étaient là. C'étaient pas des militants. C'était ... il y en avait, mais il y avait aussi des gens ... des Ivryens lambda. Et il y a quelque chose qui s'est passé, ce jour-là ... qui fait qu'il y a eu un sentiment de fierté collective. Là, la mairie, elle était sur-blindée [...] alors même que ... le député de la circonscription, à l'époque, il s'est opposé au projet. On a eu quand-même pas mal de mobilisation de corps constitués contre. Et [...], ensuite, on a monté des initiatives avec Emmaüs Solidarité et on a notamment eu une rencontre ici qui a

¹⁰⁴⁰ 10P-2018, pos. 34.

¹⁰⁴¹ Benoit Hasse, « Paris : le bidonville de retour sur la petite ceinture », *Le Parisien*, 08 décembre 2016, consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-75018/paris-le-bidonville-de-retour-sur-la-petite-ceinture-08-12-2016-6431976.php> ; *Le Parisien*, Paris : un campement de Roms évacué au nord de la ville, 28 février 2017, consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/un-campement-de-roms-evacue-dans-le-nord-de-paris-28-02-2017-6719340.php>.

dû rassembler 400 personnes un samedi matin sur lequel on a recensé tout simplement les gens disponibles pour venir aider sur le centre [...]»¹⁰⁴².

D'après ce récit, la tenue de réunions publiques à la mairie d'Ivry-sur-Seine permet de faire évoluer les perceptions de la population locale. L'adjoint tient à préciser que, parmi les soutiens il n'y a pas seulement des militant·e·s, c'est-à-dire des personnes qui adhèrent à la majorité et à la politique d'accueil de personnes migrantes. Jean-Luc Laurent (Mouvement Républicain et Citoyen - MRC), élu député lors des élections législatives de 2012, serait contre la création du centre humanitaire. Cela se confirme à la lecture de plusieurs articles de presse qui rapportent ses critiques¹⁰⁴³. Malgré des avis contraires, le centre humanitaire ouvre donc ses portes à Ivry-sur-Seine, et l'adjoint met en valeur l'adhésion et la participation d'une partie de la population. À la lecture de ces déclarations, on a l'impression qu'il fait l'impasse sur les avis critiques et qu'il se concentre sur les soutiens du projet. L'enquête de terrain permet ainsi de révéler une convergence entre le cas de Paris et de Berlin : l'approche participative représente un instrument de mise en œuvre de l'action publique locale. Les dispositifs de consultation ne servent pas prioritairement à l'organisation d'un débat contradictoire. Comme l'explique Aude-Claire Fourot, les responsables politiques cherchent ainsi à obtenir le soutien de la population locale et de faciliter la mise en œuvre de leurs projets¹⁰⁴⁴. Dans ces conditions, ils gardent une position prépondérante dans les processus d'action publique, et les échanges horizontaux ont des limites.

En dépit de la création du centre humanitaire à la porte de la Chapelle et à Ivry-sur-Seine, le phénomène des campements ne disparaît pas de la capitale française. Dès décembre 2016, le dispositif dans le 18^{ème} arrondissement paraît saturé, et de nouvelles opérations d'évacuation sont organisées au cours de l'année 2017¹⁰⁴⁵. Dans ce contexte, le gestionnaire Emmaüs Solidarité et la mairie de Paris critiquent le manque de places d'hébergement proposées par l'État pour assurer la réorientation des personnes accueillies dans le centre

¹⁰⁴² 10P-2018, pos. 34.

¹⁰⁴³ Elsa Mari, « Camp de migrants : la mairie d'Ivry défend son projet corps et âme », *Le Parisien*, 13 septembre 2016, consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://www.leparisien.fr/val-de-marne-94/ivry-sur-seine-94200/camp-de-migrants-la-mairie-d-ivry-defend-son-projet-corps-et-ame-13-09-2016-6117421.php> ; C. Dubois, « Levée de boucliers contre le projet de camp de réfugiés à Ivry-sur-Seine », *94Citoyens.Com Quotidien d'information locale et citoyenne*, 6 septembre 2016, consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://94.citoyens.com/2016/camp-de-refugies-a-ivry-les-maires-dalfortville-et-de-vitry-demandent-des-comptes.06-09-2016.html>.

¹⁰⁴⁴ A.-C. Fourot, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam », art cit.

¹⁰⁴⁵ Z. Guilbaud, M. Koepke et L. Manac'h, « Un camp humanitaire à la porte de la Chapelle: une mise à l'abri des regards », art cit, p. 110.

humanitaire¹⁰⁴⁶. En effet, le dispositif repose sur la réorientation des population exilées vers des solutions d'hébergement plus durables. On comprend que le centre humanitaire ne permet pas de répondre à l'enjeu des campements. Malgré l'initiative de la maire de Paris, cette dernière n'est pas en mesure de résoudre le problème et d'éviter la reconstitution de campements. Ce phénomène dépend de plusieurs facteurs, et la création d'un tel centre ne constitue pas une solution suffisante. Comme nous l'avons expliqué, il est destiné seulement aux personnes relevant de la demande d'asile et ne tient pas compte d'autres populations qui ont pourtant besoin d'une place d'hébergement.

Conclusion du chapitre

Le présent chapitre révèle un certain nombre de convergences entre les processus d'action publique dans les deux capitales européennes. Premièrement, nous démontrons que les prises de décision à Berlin et à Paris dépendent de représentations relatives aux gouvernements locaux comme « animateurs » des dispositifs d'accueil et d'intégration. Les élu·e·s et les associations estiment que les gouvernements des villes doivent organiser et coordonner les différentes parties prenantes. Dans ce cadre, les responsables politiques gardent une position prépondérante. D'après notre analyse, la gouvernance locale dépend de coopérations horizontales et verticales. Les deux villes privilégient des démarches de consultation et de participation afin d'obtenir le soutien et l'adhésion de la population locale et d'assurer la faisabilité des dispositifs d'accueil et d'intégration.

Deuxièmement, les solutions d'action publique découlent de processus d'apprentissage. Elles sont élaborées en fonction de considérations et de discussions relatives à des politiques locales antérieures. Nous privilégions ici le concept de *social learning* à celui du *feedback* parce qu'il met l'accent sur les réflexions des acteur·rice·s¹⁰⁴⁷. Notre analyse démontre d'ailleurs que l'apprentissage est lié au transfert de politiques publiques d'autres municipalités. Berlin et Paris s'inspirent des expériences d'autres villes en matière d'accueil et d'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s.

Troisièmement, l'élément déclencheur des prises de décision des gouvernements locaux se rapporte principalement au courant politique. Trois décisions parmi les quatre que nous analysons ici sont dues à des fenêtres d'opportunité qui s'ouvrent dans le courant politique.

¹⁰⁴⁶ Ismaël Halissat, « À Paris, le nouveau centre pour migrants déjà saturé », *Libération*, 27 février 2017, consulté en ligne le 5 novembre 2022 : https://www.liberation.fr/france/2017/02/27/a-paris-le-nouveau-centre-pour-migrants-deja-sature_1551416/.

¹⁰⁴⁷ D. Béland, « The Politics of Social Learning », art cit, p. 561.

Les décisions dépendent en grande partie de la mobilisation de la population et du secteur associatif, des configurations partisans et du contexte électoral aux niveaux local et national. Comme l'explique Hannes Schammann, les considérations financières déterminent les solutions d'action publique, mais elles ne permettent pas de comprendre pourquoi les autorités locales interviennent à un moment donné dans le secteur de l'accueil et de l'intégration¹⁰⁴⁸. Dans le chapitre 4, nous développerons ce résultat et apporterons des précisions sur les configurations des agent·e·s des sphères publique et privée.

Le dernier point de convergence que nous souhaitons mettre en évidence ici concerne l'influence de la répartition des compétences entre les autorités locales et nationales. Notre enquête de terrain permet de comprendre que les responsables politiques de Berlin et de Paris interviennent dans le secteur de l'accueil et de l'intégration lorsqu'ils considèrent que les politiques nationales sont contraires à leurs idées politiques et qu'elles ne répondent pas aux problèmes qui sont observés dans les villes. Autrement dit, en France et en Allemagne, le facteur des idées politiques l'emporte sur les configurations institutionnelles dans le cas où les politiques nationales paraissent insuffisantes et lorsque les responsables politiques locaux sont confrontés à des problèmes urgents. Il faut tenir compte de l'importance et de l'urgence des enjeux publics¹⁰⁴⁹. L'analyse empirique qualitative nous permet de rendre compte de l'interdépendance de la variable des considérations politiques et du cadre institutionnel. Dans ces conditions, l'hypothèse de la montée en puissance des villes (« tournant local ») se rapporte davantage au cas français dans la mesure où les autorités locales françaises n'ont aucune compétence formelle dans le secteur de l'accueil et de l'intégration.

En dépit de ces convergences, nous identifions une différence importante entre les deux capitales européennes. Le pouvoir politique paraît plus diffus à Berlin qu'à Paris. Dans la capitale française, la maire est à l'initiative des solutions d'action publique, et elle a plus d'influence sur les processus de prise de décision comparé aux autres acteur·rice·s de la ville. Outre-Rhin, l'influence du maire-gouverneur dépend des configurations partisans et de la composition de la coalition gouvernementale. L'approche des courants multiples est pertinente parce qu'elle permet de saisir le rôle des acteur·rice·s individuel·le·s. En ayant recours au concept de l'entrepreneur·euse politique, nous sommes amenés à identifier les individus ou les acteur·rice·s collectif·ve·s qui sont à l'initiative des nouvelles solutions

¹⁰⁴⁸ Hannes Schammann, « Kommunale Migrationspolitik: ‚Control Gaps‘ als Innovationsmotoren? » dans Roswitha Pioch et Katrin Toens (dir.), *Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik: Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2020, p. 315-322.

¹⁰⁴⁹ R. Bazurli, T. Caponio et E. de Graauw, « Between a rock and a hard place », art cit, p. 301.

d'action publique. Les entrepreneur·euse·s politiques se servent principalement d'une stratégie de « *framing* » et de symboles pour défendre leurs propositions et lier les trois courants mais ils/elles n'ont pas recours aux « *salami tactics* ». Contrairement à ce qu'affirme Nikolaos Zahariadis, ce dernier type de stratégie politique ne semble pas avoir d'intérêt pour les entrepreneur·euse·s¹⁰⁵⁰. Notre analyse converge avec les travaux qui insistent sur le rôle des maires et sur leurs caractéristiques personnelles, au moins par rapport à la Ville de Paris¹⁰⁵¹. Le prochain chapitre sur le courant politique permettra de poursuivre notre analyse en prenant en considération les configurations des partis politiques et du champ associatif.

¹⁰⁵⁰ N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, *op. cit.*

¹⁰⁵¹ R. Bazurli, T. Caponio et E. de Graauw, « Between a rock and a hard place », art cit ; T. Caponio, D. Donatiello et I. Ponzio, « Relational and reputational resources in the governance of top-down asylum seekers' reception in Italian rural areas », art cit.

4 Le courant politique : formes de coopération différentes entre les partis politiques et le champ associatif à Berlin et à Paris

Dans la lignée de l'approche des courants multiples, ce chapitre est dédié au courant politique. Celui-ci se rapporte principalement aux interactions et à la compétition entre les acteur·rice·s politiques et les représentant·e·s d'intérêt et à l'opinion publique. L'objectif est d'expliquer dans quelle mesure les configurations de ces agent·e·s influencent les processus de mise à l'agenda et de prise de décision. Contrairement aux chapitres 2 et 3, l'analyse s'intéresse ici aux tractations et aux négociations compte tenu des intérêts des différent·e·s acteur·rice·s. Le présent chapitre complète donc les deux précédents et démontre que les logiques de connexion des trois courants dépendent d'interactions compétitives et de coopérations entre les partis politiques et le champ associatif. Au regard des principales hypothèses de la thèse, nous expliquons ici que le courant politique et son articulation avec le courant des politiques publiques et celui des problèmes dépendent du cadre institutionnel, des configurations partisans et de la cohésion du champ associatif. L'approche des courants multiples permet de saisir les interdépendances entre ces trois variables. Le chapitre contribue donc également à démontrer l'intérêt de *MSA*.

Dans ce chapitre de la thèse, la méthode comparative nous conduit à mettre en évidence deux points de divergence, mais aussi une similarité entre les capitales européennes. Premièrement, les processus de prise de décision sont différents dans la mesure où les solutions d'action publique reposent, à Paris, sur un compromis entre la majorité et l'opposition et, à Berlin, entre les partis des coalitions gouvernementales. Dans ce cadre, nous confirmons que la maire de Paris occupe un rôle prépondérant dans les processus de prise de décision, tandis que le pouvoir du maire-gouverneur de Berlin dépend des configurations partisans. Le chapitre démontre que les divergences entre les politiques locales des deux villes résultent des disparités entre les logiques de coopération des partis et des responsables politiques. Deuxièmement, le champ associatif se caractérise dans les deux villes par différents degrés de cohésion et d'influence sur les prises de décision. Enfin, troisièmement, la comparaison révèle malgré tout une similarité par rapport au niveau national : dans les deux capitales européennes, les responsables politiques prennent leurs distances avec la politique nationale lorsque celle-ci n'est pas jugée compatible avec leurs priorités politiques.

Le chapitre est organisé en deux grandes parties qui portent chacune sur les deux capitales. La première est dédiée aux relations et aux coopérations entre les partis politiques.

Elle sert à mettre en évidence le fait que les interactions entre la majorité et l'opposition dans les deux villes ne suivent pas les mêmes logiques. En référence aux travaux de Lars Holtkamp, nous affirmons que l'hypothèse de la « démocratie de la concorde » correspond au cas de Paris, et celle de la « démocratie de la concurrence » à Berlin¹⁰⁵². La deuxième grande partie se concentre sur le secteur associatif. À Paris, celui-ci se caractérise par des répertoires d'action et des positions politiques divergentes. Seules quelques grandes associations intervenant traditionnellement dans le secteur des politiques sociales entretiennent des relations de proximité avec la mairie de Paris et contribuent à l'élaboration des dispositifs d'accueil et d'intégration. À Berlin, les associations disposent de plus d'expertise en matière de politique d'asile que leurs homologues parisiennes et réussissent à élaborer des stratégies communes face aux autorités publiques. Cette dernière partie de l'analyse empirique de la thèse se concentre donc sur les représentant·e·s d'intérêt et leurs relations avec les responsables politiques.

4.1. Prises de décision sous l'influence de relations concurrentielles entre les partis politiques

Avant de nous intéresser au champ associatif, nous portons notre regard sur les configurations partisans à Berlin et à Paris. Dans la lignée de l'approche des courants multiples, l'analyse empirique révèle ici dans quelle mesure les relations entre les partis politiques qui adhèrent à la majorité et à l'opposition déterminent le courant politique et sa connexion avec le courant des politiques publiques. La présente partie montre que les solutions ont une plus grande probabilité d'être adoptées lorsqu'elles répondent aux règles formelles et informelles de coopération des partis politiques. Afin d'expliquer dans quelle mesure ces règles diffèrent dans les deux capitales, nous commençons la démonstration avec le cas de Paris, puis nous poursuivons avec l'analyse des stratégies des partis politiques berlinois¹⁰⁵³.

4.1.1. Paris : Démocratie locale de la concorde

Les dispositifs d'accueil et d'intégration de la Ville de Paris répondent aux principes de l'unanimité et à la recherche de consensus entre les partis politiques de la majorité et de

¹⁰⁵² L. Holtkamp, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, *op. cit.*

¹⁰⁵³ La partie s'appuie sur la publication suivante : L. Bonn, « Capitales solidaires ? », *art cit.*

l'opposition. Entre 2015 et 2020, la maire de Paris (PS) et les partis politiques de la droite et du centre – Les Républicains et l'UDI-Modem acceptent de coopérer et d'élaborer ensemble des solutions d'action publique consensuelles. Comme nous l'expliquons par la suite, les interactions entre les partis de la majorité et de l'opposition correspondent à l'hypothèse de la « démocratie locale de la concorde » et déterminent les politiques locales à destination des demandeur·euse·s et des réfugié·e·s¹⁰⁵⁴.

4.1.1.1. L'unanimité entre la majorité et l'opposition comme facteur de l'action publique locale

Nous commençons la démonstration en nous concentrant sur l'adoption du plan d'action Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés. D'après notre enquête, les groupes politiques de la majorité sont favorables à l'élaboration d'un tel plan. Par exemple, Anne Souyris (EELV) déclare lors d'une séance du Conseil de Paris à l'été 2015 :

*« Il reste que nous devons maintenant mettre en œuvre un vrai plan concerté d'accueil, d'hébergement collectif et de droit d'asile, pour tous ceux et toutes celles qui ne manqueront pas de continuer d'arriver, sans oublier celles et ceux encore dans les rues parisiennes à ce jour, notamment à Austerlitz »*¹⁰⁵⁵.

Le groupe écologiste se félicite de l'engagement de la population locale et du secteur associatif, et demande à la maire l'élaboration un plan d'action avec ces différentes parties prenantes¹⁰⁵⁶. Le vœu de l'exécutif annonçant l'élaboration du plan est voté au Conseil de Paris en septembre 2015. Lors de ce vote, l'UDI-Modem et les Républicains s'abstiennent¹⁰⁵⁷. Les élu·e·s de l'opposition de droite et du centre ne s'opposent donc pas formellement à l'élaboration d'un tel plan. Lors des discussions, Anne Hidalgo s'adresse à Fadila Méhal (UDI-Modem) :

« [...] je vous remercie aussi pour votre engagement à vous, au sein de votre groupe, bien sûr, dans ce projet qui doit vraiment dépasser les clivages politiques et politiques, qui ne doit pas nous faire tomber dans, finalement, ce que beaucoup de Français reprochent aux femmes et aux hommes politiques, à savoir des

¹⁰⁵⁴ L. Holtkamp, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, op. cit.

¹⁰⁵⁵ Conseil municipal et départemental, *Séance des lundi 29, mardi 30 juin, mercredi 1er et jeudi 2 juillet 2015*, p. 475, consulté en ligne le 28 novembre 2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74397>.

¹⁰⁵⁶ Conseil municipal et départemental, *séance des lundi 29, mardi 30 juin, mercredi 1er et jeudi 2 juillet 2015*, p. 475, consulté en ligne le 28 novembre 2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74397>.

¹⁰⁵⁷ Conseil municipal et départemental, *séance des lundi 28, mardi 29 et mercredi 30 septembre 2015*, p. 518, consulté en ligne le 21 novembre 2020 : <https://api-site.paris.fr/images/75088>.

postures quand on a à relever un défi majeur, un défi auquel nous n'avions pas été confrontés »¹⁰⁵⁸.

On comprend ici que le groupe UDI-Modem soutient la politique de la majorité en matière d'accueil des populations exilées. La maire de Paris insiste sur le dépassement des clivages politiques et des divergences entre l'opposition et la majorité.

D'après notre enquête de terrain, l'intégration des demandeur·euse·s et des réfugié·e·s ne représente pas une priorité du plan d'action parce que la majorité et l'opposition ont des difficultés à trouver un consensus en la matière. L'entretien que nous avons mené avec une élue du groupe écologiste permet d'explicitier ce résultat. Comme nous le verrons par la suite, elle s'est exprimée sur la mission d'information et d'évaluation Paris Ville interculturelle (MIE). D'après le code général des collectivités territoriales, la mission d'information et d'évaluation sert à la collecte d'informations sur des enjeux locaux et à l'évaluation de l'action publique de la ville¹⁰⁵⁹. En 2016, la MIE Paris Ville interculturelle est lancée à la demande du groupe écologiste afin de réaliser « *un état des lieux* » des démarches interculturelles dans la capitale et de formuler des préconisations dans l'optique d'élaborer une politique interculturelle locale¹⁰⁶⁰. La MIE s'appuie sur le programme des cités interculturelles du Conseil de l'Europe qui vise à encourager l'adoption de politiques interculturelles dans les villes.

En référence à ce programme, l'interculturalité est comprise comme une approche qui conduit à appréhender la diversité des nationalités, des origines, des croyances et des langues comme une caractéristique positive de la ville, comme une « *richesse* », et à prendre en compte les « *besoins de tous les habitants* »¹⁰⁶¹. Les villes interculturelles encourageraient les échanges entre les habitant·e·s de différentes cultures et la représentation d'identités multiples¹⁰⁶². La politique interculturelle soutiendrait le plurilinguisme et l'apprentissage de langues étrangères, et encouragerait les services publics locaux à communiquer dans les langues natives de leurs publics et non seulement en français¹⁰⁶³. D'après l'élue du groupe écologiste interrogée, Anne Hidalgo et le PS ne développent pas de politique interculturelle sans le soutien de l'opposition :

¹⁰⁵⁸ Conseil municipal et départemental, *séance des lundi 28, mardi 29 et mercredi 30 septembre 2015, op. cit.*, p. 251.

¹⁰⁵⁹ CGCT, art. L2121-22-1.

¹⁰⁶⁰ 2017 DDCT 72 - Rapport de la Mission d'Information et d'Évaluation "Paris ville interculturelle : liens, pratiques et politiques publiques", p. 221-222, consulté en ligne le 12 juin 2021 : <https://api-site.paris.fr/images/91910>.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰⁶² *Ibid.*, p. 20-21.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, p. 183.

« [...] le vote n'était pas un vote à l'unanimité au Conseil de Paris, je pense mais je suis pas sûr du tout que la maire a ... n'a pas voulu avancer plus que ça dans la démarche. [...] Parce qu'on aimerait que sur un sujet comme ça, qu'il y ait quand même unanimité du conseil des représentants des ... des habitants de la ville. C'est important, pour pouvoir espérer une démarche réussie. Donc il y a pas eu unanimité ... C'est une réalité [...] l'exécutif c'est-à-dire de la maire. L'exécutif c'est ... c'est ... oui c'est le PS qui est majoritaire. Oui, la maire socialiste, c'est elle la maire. Et ... au Conseil de Paris, nous avons eu le débat sur les recommandations et on a entendu ce qu'on a entendu de la part de l'opposition. La maire n'a pas voulu aller plus loin, parce qu'elle n'a pas eu le soutien total du Conseil de Paris dans toutes ses formations politiques »¹⁰⁶⁴.

En effet, les Républicains s'opposent aux recommandations de la mission d'information et d'évaluation et à la politique interculturelle :

« [...] derrière le sujet de l'interculturalité, des visions de la démocratie et de la république ont été mises en lumière et sont présentes tout au long du rapport présenté. Pour le groupe LR, s'il y a des cultures en France et à Paris, il y a surtout une culture française et une culture parisienne qu'il faut préserver et enseigner tout autant que développer et enrichir. Parce qu'en cette année électorale, les identitaires de tous bords sont de sortie et cherchent la moindre pensée complexe pour s'immiscer et tenter d'abîmer notre république et ses valeurs [...] Quel que soit l'arrondissement, le quartier, Paris est Paris et chaque parisien doit sentir une appartenance à Paris d'où qu'il vienne, où qu'il habite. [...] Ensuite, les individus, chacun libre de s'émanciper, de se sentir appartenir à une ou plusieurs cultures étrangères en plus de la culture française [...] c'est donc bien une vision d'un socle commun qui est privilégiée, socle qui naturellement évolue dans le temps grâce aux apports de cultures étrangères, mais sans qu'à aucun moment ne soit privilégié le conflit ou la séparation des uns avec les autres dans les politiques publiques. Telle est la France, telle est la République, telle est Paris »¹⁰⁶⁵.

D'après l'opposition de droite, la politique interculturelle serait contraire aux principes de la démocratie et de la République française. Les cultures étrangères relèveraient des individus et de la sphère privée et ne devraient pas être au centre des politiques publiques locales. Le débat sur la MIE au Conseil de Paris a lieu deux jours après le deuxième tour de l'élection présidentielle de 2017 qui oppose Emmanuel Macron (LREM) à Marine Le Pen (RN). Dans la déclaration citée ci-dessus, les Républicains font référence à la campagne électorale et à la montée en puissance de l'extrême droite qui représenterait un danger pour la

¹⁰⁶⁴ 26P-2019, pos. 93.

¹⁰⁶⁵ 2017 DDCT 72 - Rapport de la Mission d'Information et d'Évaluation "Paris ville interculturelle : liens, pratiques et politiques publiques", *op. cit.*, p. 177.

République française. En refusant la politique interculturelle préconisée par la majorité de gauche, les Républicains se présentent comme les défenseurs des principes de la République face à l'extrême droite. On comprend ainsi que les processus d'élaboration des politiques locales sont influencés par la compétition politique nationale. Nathalie Kosciusko-Morizet, élue des Républicains, justifie son opposition au rapport de la MIE pendant les discussions au Conseil de Paris :

« Nous avons tous plusieurs cultures et nous devons valoriser cette réalité pour pouvoir en faire ensemble une force. Pour apprécier cette diversité, nous devons apprendre à estimer notre exception française à sa juste valeur. Cette culture qui s'exporte, qui se célèbre dans notre propre langue aux quatre coins de la planète. Dire cela, c'est estimer la culture française et le creuset qu'elle représente [...] pour permettre un réel dialogue entre les cultures à Paris, à partir de notre socle commun, plutôt que de segmenter les énergies en différenciant les identités culturelles, unissez les particularités »¹⁰⁶⁶.

Cette prise de position de la droite rappelle le principe d'assimilation et la conception traditionnelle française de la nation telle qu'elle a été analysée par Roger Brubaker, et elle permet de comprendre qu'il y a un lien entre la politique interculturelle et la question de l'intégration :

« si la nation telle qu'on la conçoit en France est constituée par une unité politique, son expression principale est la recherche d'une unité culturelle, l'inclusion politique entraînant l'assimilation culturelle, qu'il s'agisse des minorités régionales ou des immigrés »¹⁰⁶⁷.

L'intégration des personnes immigrées dans la société française présupposerait leur assimilation culturelle. Elles devraient s'adapter à la culture française, et leurs propres cultures et origines relèveraient de leur vie privée. Cette conception traditionnelle s'appuie sur les principes de la laïcité et de l'égalité inscrits dans l'article premier de constitution française¹⁰⁶⁸. L'État ne fait pas de distinction entre les citoyens de différentes origines ou cultures tout en leur permettant de pratiquer leur religion et leur culture dans leur vie privée. La prise de position de la droite parisienne est influencée par le contexte politique national et, en même temps, elle s'appuie sur le cadre légal en vigueur en France. Dans la mesure où la majorité et l'opposition ne trouvent pas de terrain d'entente en matière de politique

¹⁰⁶⁶ Conseil municipal et départemental, *séance des mardi 9 et mercredi 10 mai 2017*, p. 69-70, consulté en ligne le 12 juin 2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/756e4bce53693f87824c27e0fcb561d5.ai>.

¹⁰⁶⁷ R. Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, op. cit., p. 19.

¹⁰⁶⁸ Constitution du 4 octobre 1958, article 1^{er}, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

interculturelle et d'intégration, les conclusions de la MIE ne conduisent pas à l'élaboration d'une politique locale à proprement parler en la matière, et l'intégration ne représente pas un axe central du plan d'action à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s, lequel n'est pas remis en question par l'opposition de droite.

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 3, la politique d'intégration de Berlin repose sur l'approche interculturelle. Les responsables politiques encouragent par exemple l'adaptation des services publics aux besoins des populations exilées. Notre analyse révèle donc une divergence entre les deux cas dans la mesure où la Ville de Paris ne tient pas compte de l'approche interculturelle. D'après notre analyse, cette différence entre Paris et Berlin résulte de la coopération entre les partis politiques de la majorité et de l'opposition et de l'influence de la politique nationale.

La question de l'intégration n'est pas complètement absente des différents éditions du plan d'action Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés. En 2016, la Ville de Paris lance par exemple un appel à projets¹⁰⁶⁹ visant à créer des cours de français à destination des demandeur·euse·s d'asile qui n'ont pas accès aux dispositifs d'intégration de l'État¹⁰⁷⁰. De plus, tout au long de la période d'enquête, plusieurs directions de la Ville de Paris subventionnent des projets d'intégration au bénéfice des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Par exemple, en 2015, la Mission intégration, lutte contre les discriminations et droits de l'homme de la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT) soutien l'association Français Langue d'Accueil qui accompagne ces publics dans l'apprentissage de la langue française¹⁰⁷¹. La subvention étant inscrite sous le titre de « l'intégration et des résidents non communautaires », les catégories de demandeur·euse·s d'asile et de réfugié·e·s ne sont pas mises en évidence. La direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur soutien pour sa part l'association SINGA qui encourage l'insertion professionnelle des réfugié·e·s¹⁰⁷². Le déséquilibre entre les

¹⁰⁶⁹ Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés – Bilan, mars 2017*, op. cit., p. 15. ; Ville de Paris, *Règlement Appel à projets REFUG 2019*, Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des territoires, 2019, consulté en ligne le 18 février 2021 : <https://www.api-site.paris.fr/paris/public/2019%2F2%2FReglementAAPREFUG2019.pdf>.

¹⁰⁷⁰ L'État prévoit des cours de français dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, principal dispositif de la politique d'intégration nationale, qui s'adresse aux bénéficiaires de la protection internationale et pas aux demandeur·euse·s d'asile.

¹⁰⁷¹ 2015 DDCT 45 Subventions (108.095 euros) à 30 associations et conventions au titre de l'intégration et des résidents non communautaires, consulté en ligne le 19 mai 2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34580&id_type_entite=6.

¹⁰⁷² 2015 DDEES 147 G Subvention (5.000 euros) et convention avec l'association SINGA France (8e), consulté en ligne le 20 mai 2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=36827&id_type_entite=6.

mesures en matière d'accueil et d'intégration dans le plan d'action pourrait être dû au principe de l'égalité tel qu'il est évoqué par les Républicains. Les populations exilées sont inscrites dans les différentes politiques sectorielles et la politique d'intégration qui les concerne tout comme d'autres catégories d'habitant·e·s n'est pas mise en avant. Les résultats de notre analyse ne permettant pas de confirmer cette hypothèse, il faudrait l'approfondir dans un autre projet de recherche.

Nous nous intéressons maintenant à la création du centre humanitaire. D'après notre analyse, l'initiative de la maire de Paris est non seulement due aux expériences de la ville de Grande-Synthe, mais surtout à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique suite à l'arrivée d'Emmanuelle Cosse au gouvernement en tant que ministre du logement en février 2016¹⁰⁷³. Alors qu'historiquement l'accueil des personnes exilées relève du ministère de l'Intérieur, dès son arrivée, Emmanuelle Cosse s'investit dans ce secteur d'action publique. Le 26 février 2016, elle crée un comité de suivi du plan de mise à l'abri des migrants avec Bernard Cazeneuve (PS) qui occupe alors la fonction de ministre de l'Intérieur et avec des associations intervenant auprès de personnes exilées, en vue de l'évacuation d'une partie de la lande de Calais¹⁰⁷⁴. La ministre souhaite répondre à « *l'enjeu humanitaire en proposant à tous les migrants un hébergement en Centre d'Accueil et d'Orientation* »¹⁰⁷⁵. Dans la mesure où Emmanuelle Cosse est un ancien membre dirigeant d'EELV et qu'elle accepte d'intégrer le gouvernement de Manuel Valls (PS), on comprend qu'elle est proche des partis politiques de la majorité parisienne. Elle s'exprime publiquement en faveur de l'hébergement inconditionnel de toutes les personnes exilées¹⁰⁷⁶. Emmanuelle Cosse soutient donc l'accueil humanitaire tel qu'il est revendiqué par la maire de Paris. Alors qu'Anne Hidalgo et Manuel Valls sont membres du même parti politique (PS) à ce moment-là, plusieurs enquêté·e·s évoquent des divergences et des conflits entre eux¹⁰⁷⁷. En février 2016, le Premier ministre critique la politique d'accueil de l'Allemagne et réclame plus de « *fermeté* » dans ce secteur d'action publique¹⁰⁷⁸. On peut donc comprendre que leurs divergences concernent la politique

¹⁰⁷³ L. Bonn, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés" », art cit.

¹⁰⁷⁴ Ministère du Logement et de l'Habitat durable, « Bernard Cazeneuve et Emmanuelle Cosse lancent un Comité de suivi du plan de mise à l'abri des migrants de Calais », *Communiqué de presse*, 25 février 2016, consulté en ligne le 17 juin 2022 : <https://www.gouvernement.fr/bernard-cazeneuve-et-emmanuelle-cosse-lancent-un-comite-de-suivi-du-plan-de-mise-a-l-abri-des-3905>.

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*

¹⁰⁷⁶ L. Bonn, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés" », art cit, p. 90.

¹⁰⁷⁷ 5P-2017, pos. 35 ; 7P-2018, pos. 4 ; 21P-2018, pos. 44.

¹⁰⁷⁸ Bastien Bonnefous, « Crise des réfugiés : Manuel Valls joue la fermeté face à Angela Merkel », *Le Monde*, 13 février 2016, consulté en ligne le 28 octobre 2022 : https://www.lemonde.fr/europe/article/2016/02/13/crise-des-refugies-le-discours-de-fermete-de-manuel-valls_4864979_3214.html.

d'accueil des personnes exilées. Anne Hidalgo et Manuel Valls n'adoptent pas le même positionnement en la matière. Avec l'arrivée d'Emmanuelle Cosse, la maire de Paris dispose donc d'un soutien au niveau national. En tant qu'ancienne vice-présidente du Conseil régional d'Ile-de-France, Emmanuelle Cosse est d'ailleurs inscrite dans les réseaux des élu·e·s de la capitale et les connaît en partie personnellement¹⁰⁷⁹. Les conseillers de son cabinet au ministère du Logement sont actifs dans la vie politique parisienne : Aurélien Taché figure sur la liste du PS dans le 18^{ème} arrondissement et Éric Thebault est élu conseiller d'arrondissement du 19^{ème} à l'occasion des élections municipales de 2014¹⁰⁸⁰. Suite à la nomination d'Emmanuelle Cosse au gouvernement, la maire de Paris dispose d'une interlocutrice qui connaît les élu·e·s et les enjeux de la capitale et qui est favorable à sa politique. Dans ces conditions, il est plus probable que le gouvernement soutienne la création du centre humanitaire.

Suite à l'annonce publique d'Anne Hidalgo de l'ouverture d'un camp humanitaire le 31 mai 2016, les élu·e·s de l'opposition de la droite et du centre s'expriment très rapidement en faveur de ce projet. Lors de la séance du Conseil de Paris du mois de juin 2016, Pierre-Yves Bournazel (LR) déclare :

« [...] va se poser la question [...] de savoir comment trouver le dispositif nécessaire et le plus adapté pour éviter des campements sauvages, qui sont devenus la honte de Paris et pour lesquels des solutions très concrètes doivent être trouvées. En tout cas, vous trouverez, Madame la Maire, mes chers collègues, une opposition constructive qui entend défendre à la fois la dignité de ces réfugiés, une fermeté vis-à-vis des réseaux de passeurs [...] ainsi que la tranquillité des riverains. J'insiste, ces campements sauvages sont la pire des solutions ; il faut y remédier et trouver toutes les solutions nécessaires. Nous sommes à votre disposition pour vous y aider »¹⁰⁸¹.

L'él·u d'opposition est prêt à coopérer avec la maire de Paris afin de faire face à la multiplication des campements. Son discours est semblable à celui de la majorité : les campements représenteraient un problème pour les personnes réfugiées et pour les riverain·e·s. En revanche, Pierre-Yves Bournazel aborde le sujet des passeurs qui

¹⁰⁷⁹ L. Bonn, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés" », art cit, p. 90.

¹⁰⁸⁰ Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections municipales et communautaires 2014, PARIS (75) - Paris 18^{ème} Secteur*, consulté en ligne le 17 juin 2022 : [https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/\(path\)/MN2014/075/C1075056SR18L004.html](https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/(path)/MN2014/075/C1075056SR18L004.html) ; Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections municipales et communautaires 2014, PARIS (75) - Paris 19^{ème} secteur*, consulté en ligne le 17 juin 2022 : [https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/\(path\)/MN2014/075/075056SR19.html](https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/(path)/MN2014/075/075056SR19.html).

¹⁰⁸¹ Conseil municipal et départemental, *séance des lundi 13 et mardi 14 juin 2016*, p. 54, consulté en ligne le 29.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/83282>.

contribueraient à la constitution des habitations de fortune. Ses propos diffèrent de ceux de la majorité dans la mesure où ils font écho à la question de la sécurité et de l'ordre public. Comme nous l'expliquons dans le deuxième chapitre, les membres du PS évoquent des problèmes d'insécurité seulement à la fin de la période d'enquête. Les élus de l'UDI-Modem adoptent la même posture que les Républicains et souhaitent coopérer avec la majorité. D'après Éric Azière (UDI-Modem), la gauche et la droite peuvent « *trouver une large majorité, un consensus* » pour la réalisation du centre humanitaire¹⁰⁸². Il propose ainsi de s'associer aux partis de la majorité et d'élaborer un dispositif qui conviendrait au plus grand nombre d'élus.

Pendant toute la période d'enquête, les Républicains soutiennent l'accueil des « réfugiés » et, en même temps, ils s'opposent à la prise en charge des personnes qui ne relèveraient pas de la politique d'asile, c'est-à-dire des « migrants économiques ». Au cours d'une discussion sur les campements au conseil du 18^{ème} arrondissement, Pierre-Yves Bournazel défend cette différenciation :

*« Je veux dire que ce sont des réfugiés qui fuient la guerre, ce n'est pas la même chose que la migration économique. Car si on veut mener une politique publique efficace vis-à-vis de ces réfugiés, il faut bien savoir qu'ils sont réfugiés politiques et d'ailleurs, il faudra bien avoir une harmonisation européenne à la fois du droit d'asile et pour protéger aussi les frontières et donner des moyens de protéger les frontières et de faire rentrer notamment celles et ceux qui fuient la guerre et pouvoir dire à un certain nombre de migrants économiques qu'ils n'ont pas vocation à rentrer sur le sol européen »*¹⁰⁸³.

Les exilés fuyant des zones de conflits devraient être accueillis à Paris, et ceux/celles qui quittent leur pays d'origine ou de résidence pour des raisons économiques devraient être refoulés à la frontière. Les Républicains demandent donc le renforcement du contrôle aux frontières afin de distinguer les personnes qui auraient le droit de rester en France de celles qui ne devraient pas entrer sur le territoire. Cet argumentaire qui relève de la catégorie de la sécurité et de l'ordre public ne concorde pas avec celui de la majorité. Comme il l'est expliqué dans le chapitre 2, les partis politiques de gauche PS, EELV et PCF privilégient les personnes qui relèvent du droit d'asile et qui fuient des conflits armés à l'étranger, mais ils ne sont pas opposés à l'accueil des personnes qui migrent pour des raisons économiques. Le dispositif du centre humanitaire tel qu'il a été construit à la porte de la Chapelle et à Ivry-sur-Seine permet de réunir la majorité de gauche et l'opposition de droite

¹⁰⁸² Conseil municipal et départemental, *séance des lundi 13 et mardi 14 juin 2016, op. cit.*, p. 54.

¹⁰⁸³ Conseil du 18^{ème} arrondissement de Paris, *séance du lundi 14 septembre 2015, op. cit.*, p. 10.

dans la mesure où il est destiné exclusivement aux personnes s'inscrivant dans la demande d'asile, comme nous l'avons démontré dans le chapitre 3. Autrement dit, la majorité et l'opposition de droite trouvent un consensus en réservant le dispositif aux demandeur·euse·s d'asile et aux réfugié·e·s. Il est d'ailleurs probable que les Républicains soutiennent la création du CESA parce qu'il permet d'identifier les personnes dont la demande d'asile ne relève pas de la France. Lors du vote de deux subventions dédiées au financement du centre humanitaire, tous les groupes ont donc voté pour, dont l'UDI-Modem, et les Républicains se sont abstenus¹⁰⁸⁴. Ces derniers n'affichent donc pas forcément leur soutien au centre humanitaire, mais ils ne s'y opposent pas non plus. En tant qu'entrepreneuse politique, Anne Hidalgo réussit ainsi à connecter les trois courants, en proposant la création d'un centre humanitaire qui permet de prendre en charge une partie des personnes recensées dans les campements et d'obtenir le soutien de ses partenaires de gauche et de l'opposition. Comme Pierre-Yves Bournazel se présente aux élections législatives dans le 18^{ème} arrondissement l'année suivante, il est important pour lui et son parti politique de contribuer à l'élaboration d'une solution face à la multiplication des campements qui concerne principalement cet arrondissement du Nord de la capitale¹⁰⁸⁵.

La recherche de consensus avec l'opposition de droite et du centre sert à appuyer la politique locale à destination des personnes réfugiées sur une base électorale très large car, au début de la première mandature d'Anne Hidalgo, l'électorat des partis de gauche est affaibli. Anne Hidalgo (PS) est élue maire de la Ville de Paris lors des élections municipales de 2014. Dès le premier tour, le PS s'allie avec le Parti communiste (PCF). L'Union pour un mouvement populaire (UMP) (aujourd'hui Les Républicains (LR)) remporte le premier tour avec une légère avance. Lors du deuxième tour, les listes d'Anne Hidalgo réunissent le PS, le PCF, le parti Europe Écologie les Verts et le Parti radical de gauche (PRG). Ensemble, ils remportent 91 sièges. Les listes de Nathalie Kosciusko-Morizet (candidate UMP), rassemblant l'UMP, l'Union des démocrates et indépendants (UDI) et le Modem, obtiennent 71 sièges. En 2008, le PS, les Verts et le PCF ont obtenu 97 sièges. L'UMP, l'UDI et le Modem ont remporté 63 sièges¹⁰⁸⁶. Alors qu'elle remporte les élections lors du 2^{ème} tour de

¹⁰⁸⁴ Conseil municipal et départemental, *séance des lundi 26, mardi 27 et mercredi 28 septembre 2016*, p. 465, consulté en ligne le 04.06.2021 : <https://api-site.paris.fr/images/86433>.

¹⁰⁸⁵ Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, *Résultats des élections législatives 2017*, consulté en ligne le 24 octobre 2022 : [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2017/\(path\)/legislatives-2017//075/07518.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2017/(path)/legislatives-2017//075/07518.html).

¹⁰⁸⁶ Ville de Paris, *résultats des élections municipales*, consulté en ligne le 17 décembre 2017 : <http://municipales2014.paris.fr/> ; CEVIPOF, *résultats des élections municipales de 2014*, consulté en ligne le 10 décembre 2017 : <http://www.cevipof.com/fr/electionsmunicipales2014/ressources/resultats/>.

2014, ces résultats représentent une défaite pour la candidate Anne Hidalgo et les partis de gauche¹⁰⁸⁷. Les partis de droite, en revanche, réussissent à renforcer leur base électorale. Au niveau régional, la liste de la candidate de droite Valérie Pécresse remporte les élections de 2015, ce qui fait perdre à la gauche la région Ile-de-France. En parallèle, l'extrême droite à savoir le Front National (FN) (aujourd'hui Rassemblement National (RN)) réussit à remporter plusieurs sièges au Conseil régional¹⁰⁸⁸. Ainsi, les partis de droite et d'extrême droite renforcent leur base électorale, alors que celle des partis de gauche, notamment du PS, se voit réduite à l'échelle de la ville et de la région. Dans ces conditions, l'adhésion de la droite et du centre à la politique d'accueil d'Anne Hidalgo permet d'élargir sa base électorale. Au Conseil de Paris, l'opposition est aussi représentée par Danielle Simonnet, élue du 20^{ème} arrondissement et membre de la France Insoumise (FI), un parti politique d'extrême gauche. Dans la mesure où Danielle Simonnet s'inscrit à gauche de l'échiquier politique, on aurait pu imaginer qu'Anne Hidalgo chercherait à obtenir son soutien, et non celui de l'opposition de droite. Mais le soutien de Danielle Simonnet ne permet pas d'augmenter considérablement la base électorale du programme politique de la majorité. Les Républicains et l'UDI-Modem comptent beaucoup plus d'électeur·rice·s que la France Insoumise.

D'après les propos d'une responsable associative qui entretient des relations de proximité avec l'exécutif parisien, Anne Hidalgo fait l'objet d'importantes critiques lorsqu'elle annonce la création du centre humanitaire.

~~Il y a eu une certaine hostilité de la part des habitants de la région, notamment de la part des habitants de la région de Paris, qui ont été très critiques à l'égard de la politique d'accueil de la Ville de Paris.~~

« [...] c'est vraiment un contexte politique, à mon avis [...] à ce moment-là en 2016 [...] il y avait encore un gros campement qui n'en finissait pas. Nous on venait de ... d'enchaîner les opérations de mise à l'abri. [...] [Anne Hidalgo] a été beaucoup critiquée. Pour elle, politiquement, c'était extrêmement difficile. Les habitants n'en pouvaient plus. Ils disaient qu'ils commençaient à devenir racistes. [...] Elle était à mi-mandat »¹⁰⁸⁹.

Les riverain·e·s des campements auraient été hostiles à la présence des personnes exilées. Comme nous avons expliqué que tou·te·s les habitant·e·s n'adhèrent pas à la politique d'accueil de la Ville de Paris, ces propos ne paraissent pas peu crédibles. D'après l'enquête de terrain d'Isabelle Coutant, les riverain·e·s qui sont critiques et hostiles à l'occupation de l'ancien lycée Jean Quarré par des personnes exilées et leurs soutiens dans le 19^{ème}

¹⁰⁸⁷ Matthieu Jeanne, « La « bataille de Paris », une bataille géopolitique » », *Hérodote*, 2014, vol. 3, n° 154, p. 59-74.

¹⁰⁸⁸ Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections régionales 2015, Conseil Régional de la région : Île-de-France*, consulté en ligne le 29 décembre 2020 : [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/elecresult_regionales-2015/\(path\)/regionales-2015//11/CR11.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/elecresult_regionales-2015/(path)/regionales-2015//11/CR11.html).

¹⁰⁸⁹ 8P-2018, pos. 41.

arrondissement « *manifestent une certaine compréhension envers ceux qui* » votent pour le Front National à l'occasion des élections régionales de décembre 2015¹⁰⁹⁰. Lors de ces élections, le parti d'extrême droite gagne des électeur·rice·s tandis que le PS en perd dans le bureau de vote dont relèvent les riverain·e·s de l'ancien lycée¹⁰⁹¹. La déclaration de la responsable associative selon laquelle les voisin·e·s des campements craignaient de devenir racistes, c'est-à-dire hostiles aux personnes étrangères, paraît donc authentique. Dans ces conditions, on comprend que la recherche de consensus avec l'opposition de droite vise à conforter la position politique de la maire et de la majorité, et de faire face à l'extrême droite qui voit sa base électorale renforcée. Anne Hidalgo intervient en tant qu'entrepreneuse politique et initie la création du centre humanitaire parce que le phénomène des campements la met en danger. Comme le suggère Nikolaos Zahariadis, la maire prend des risques en lançant une nouvelle solution d'action publique afin d'éviter des pertes électorales¹⁰⁹².

Comme l'entend l'hypothèse de la démocratie de la concorde, la maire de Paris et les élu·e·s de l'opposition acceptent de dépasser des divergences politiques et de se réunir pour adopter ensemble certaines solutions d'action publique¹⁰⁹³. Le rôle de la maire est ici très important : comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 3, Anne Hidalgo endosse le rôle d'entrepreneuse politique, propose l'élaboration du plan d'action et de la création du centre humanitaire et dirige le processus d'élaboration de ces solutions d'action publique au sein de la ville. Les autres groupes politiques de la majorité ne connaissaient pas toutes les conditions du centre humanitaire qui ont été fixées entre l'exécutif parisien, Emmaüs Solidarité et les autorités nationales¹⁰⁹⁴. D'après notre analyse, les institutions partisanes contribuent donc dans une moindre mesure aux processus d'élaboration des dispositifs d'action publique que ne le fait la maire de Paris. En dépit de la coopération avec l'opposition au niveau local, il arrive que la majorité parisienne prenne ses distances avec la droite. Par exemple, en mai 2016, Pascal Julien (EELV) et la maire de Paris critiquent l'évacuation de l'ancien lycée Jean Quarré qui a été demandée par Valérie Pécresse (LR), alors présidente de la région Ile-de-France et propriétaire des lieux, et se démarquent des Républicains¹⁰⁹⁵. Comme l'évacuation ne relève pas de la décision de la maire, celle-ci peut afficher son désaccord avec ses opposants politiques. La coopération entre la majorité et l'opposition se fait au cas par cas.

¹⁰⁹⁰ I. Coutant, *Les Migrants en bas de chez soi*, op. cit., p. 134.

¹⁰⁹¹ *Ibid.*, p. 133-134.

¹⁰⁹² N. Zahariadis, *Ambiguity and Choice in public policy*, op. cit., p. 90.

¹⁰⁹³ L. Holtkamp, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, op. cit.

¹⁰⁹⁴ Se reporter au chapitre 3.

¹⁰⁹⁵ Conseil municipal et départemental, *séances des mardi 17 et mercredi 18 mai 2016*, op. cit., pp. 226-229.

La recherche de consensus conduit l'exécutif parisien, et notamment Anne Hidalgo et Dominique Versini et leurs équipes, à privilégier une stratégie de dépolitisation qui masque les divergences entre les différents partis politiques. Dans ce qui suit, nous expliquons en quoi consiste cette stratégie de dépolitisation en nous appuyant sur les travaux de Cécile Robert.

4.1.1.2. Stratégie de dépolitisation de la maire de Paris

Lors du débat au Conseil de Paris sur la politique interculturelle, les Républicains et l'UDI-Modem critiquent la « *politisation* » des discussions sur l'interculturalité¹⁰⁹⁶. Les préconisations de la MIE prendraient une tournure politique. D'après notre analyse, la maire de Paris répond à cette critique et privilégie une stratégie de dépolitisation¹⁰⁹⁷. L'exécutif parisien présente les dispositifs à destination des demandeur·euse·s et des réfugié·e·s comme des solutions « pragmatiques » afin de mettre l'accent sur le consensus entre les partis politiques et de faire abstraction de leurs divergences. Cette déclaration d'Anne Hidalgo lors de la séance de mai 2018 du Conseil de Paris en est un exemple :

« Le centre de la Chapelle a été une très belle expérience soutenue d'ailleurs par la majorité et au-delà de la majorité. Je tiens à remercier le groupe UDI-Modem qui s'est toujours joint à la démarche qui était la nôtre pour trouver, je le rappelle, des alternatives à la rue, pour permettre aux réfugiés qui arrivent dans notre Capitale d'être accueillis dans des lieux qui leur permettent d'avoir un abri - je me souviens de nos débats -, de pouvoir se poser, se reposer, se laver, avoir un accès notamment à des médecins, pour qu'ils puissent, ensuite, accueillir les propositions relatives à leur situation et pouvoir se déterminer par rapport au cadre de droit, qui est le droit applicable en France [...] Je veux remercier Dominique VERSINI qui porte en notre nom à tous - en mon nom mais en notre nom à tous - cette politique extrêmement humaniste mais aussi pragmatique et réaliste, qui nous a permis de poser les bases d'un accueil qui a été reconnu de tous, y compris du Défenseur des droits, comme un accueil à la hauteur de ce qu'il fallait faire »¹⁰⁹⁸.

Lors du débat sur la réapparition des campements en mai 2018, Anne Hidalgo insiste donc sur le soutien de l'UDI-Modem, et souligne que la politique locale à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s serait « pragmatique ». Dans le même contexte, Anne Hidalgo évoque Dominique Versini, l'adjointe en charge de la politique d'accueil, et Jacques Toubon qui occupe à ce moment-là la fonction de Défenseur des droits. L'adjointe a

¹⁰⁹⁶ Conseil municipal et départemental, *séance des mardi 9 et mercredi 10 mai 2017*, op. cit., p. 62, 66.

¹⁰⁹⁷ La partie s'appuie sur la publication suivante L. Bonn, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés" », art cit ; C. Robert, « Penser la dépolitisation : ressources théoriques, enjeux définitionnels », art cit.

¹⁰⁹⁸ Conseil municipal et départemental, *séance des mercredi 2, jeudi 3 et vendredi 4 mai 2018*, p. 216, consulté en ligne le 8 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/e1a62da4639e9769bc796ac33d1dec2f.ai>.

un parcours antérieur à droite de l'échiquier politique¹⁰⁹⁹. Elle a été membre du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (à l'époque membre de l'UMP) et elle a candidaté sur une liste de la droite à Paris lors des élections législatives de 2002¹¹⁰⁰. Dominique Versini a soutenu François Hollande lors du deuxième tour des élections présidentielles de 2012¹¹⁰¹, puis elle a fait campagne pour Anne Hidalgo en 2014. Jacques Toubon a été ministre sous Jacques Chirac (UMP) et il peut donc également être considéré comme un (ancien) représentant de la droite¹¹⁰². Anne Hidalgo privilégie des termes qui ne renvoient pas à des considérations politiques comme « humaniste », « pragmatique », « réaliste », et elle cite des personnalités politiques qui ont un lien avec les partis de droite. D'après notre analyse, cette déclaration de la maire de Paris est donc à l'image de sa stratégie de dépolitisation qui doit contribuer à la construction et à la représentation d'un large consensus politique¹¹⁰³. La dépolitisation renvoie à la volonté de faire abstraction d'enjeux et de considérations politiques¹¹⁰⁴. L'entretien que nous avons réalisé avec un ancien collaborateur de cabinet d'adjoint·e permet d'explicitier ce résultat. D'après lui, les solutions qui sont élaborées par l'exécutif parisien ne résultent pas de considérations politiques, mais « pragmatiques » :

« Dublin, ça aurait un sens les accords de Dublin, si les migrants arrivaient dans tous les pays. Ça a un intérêt. Chacun prend sa part. On se les renvoie. À partir du moment où les migrants arrivent par trois pays en Europe, l'idée de se dire que la règle selon laquelle le premier pays par lequel vous êtes passé on vous renvoie dedans, en fait ça veut dire à l'Italie et à la Grèce démerdez-vous. C'est ça ce que ça veut dire, Dublin. Quand vous faites ça. Ça c'est pas de l'idéologie de dire qu'on est contre ça. C'est pas ... c'est pragmatique enfin. Tout le monde le dit, ça. Tout le monde le dit »¹¹⁰⁵.

L'exécutif aurait soutenu l'accueil des personnes exilées en créant le centre humanitaire et critiqué la politique de l'Union européenne, notamment le règlement de Dublin qui permet de renvoyer les demandeur·euse·s d'asile vers les pays de l'UE où ils/elles ont été enregistré·e·s pour la première fois, pour des raisons « pragmatiques ». L'opposition à la

¹⁰⁹⁹ L. Bonn, « Capitales solidaires ? », art cit, p. 98.

¹¹⁰⁰ Agence France Presse, « Dominique Versini rejoint la liste Hidalgo », *Les Échos*, 25 novembre 2013, consulté en ligne le 20 juillet 2022 : <https://www.lesechos.fr/2013/11/dominique-versini-rejoint-la-listehidalgo-346901>.

¹¹⁰¹ Le Parisien, *Dominique Versini, ex-UMP, vote Hollande*, 24 avril 2012, consulté en ligne le 20 juillet 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/dominique-versini-ex-ump-vote-hollande-24-04-2012-1968521.php>.

¹¹⁰² Philippine Kauffmann, « Départ de Jacques Toubon, Défenseur des droits : "J'y ai mis ce que je suis" », *Libération*, 1 juillet 2020, consulté en ligne le 20 mai 2022 : https://www.liberation.fr/france/2020/07/01/depart-de-jacques-toubon-defenseur-des-droits-j-y-ai-mis-ce-que-je-suis_1793041/.

¹¹⁰³ C. Robert, « Penser la dépolitisation : ressources théoriques, enjeux définitionnels », art cit.

¹¹⁰⁴ *Ibid.*

¹¹⁰⁵ 4P-2017, pos. 36.

politique européenne ne représenterait pas une position politique car « *tout le monde* » s'accorderait sur ses limites. Pourtant, les élu·e·s de la droite parisienne ne partagent pas cet avis. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les discours de la droite portent sur le contrôle aux frontières, la lutte contre les trafiquants d'êtres humains, et la réduction du nombre de personnes exilées arrivant en France. Dans la mesure où le règlement de Dublin permet de contrôler et de renvoyer les personnes dont la demande d'asile ne relève pas de la France, on peut douter que les Républicains s'opposent à ce cadre légal européen. À la lecture de cette déclaration, on a donc l'impression que l'enquêté essaie d'évacuer les divergences politiques entre la droite et la gauche. Quand on regarde un autre extrait de l'entretien, le constat est similaire :

« LB : Est-ce que vous avez l'impression qu'au niveau de l'État, il y a une prise de conscience du coup qu'il va falloir quand même à long terme, créer de plus en plus de places d'hébergement ? [...] 4P : On sait pas en fait. Là, à l'État, c'est cette question qu'on se pose en ce moment. On espère. Donc la maire elle va discuter avec tous les interlocuteurs du gouvernement en proposant ... en proposant sa vision des choses pour que ça fonctionne bien. C'est quelque chose qu'on a mûrement réfléchi, qui, je crois, fait quand-même relativement consensus chez tous les acteurs qui s'intéressent à ces questions-là de manière dépassionnée, sans idéologie je veux dire »¹¹⁰⁶.

D'après ces propos, les idées et les idéologies politiques ne détermineraient pas les prises de position concernant les dispositifs d'accueil et d'hébergement des populations exilées. L'entretien a été enregistré quelques semaines après qu'Emmanuel Macron (LREM) a remporté les élections présidentielles. Cette déclaration se rapporte donc aux négociations entre la mairie de Paris et les ministres de LREM. Dans ce contexte, on comprend que la stratégie de l'exécutif consiste à mettre en avant le fait qu'il cherche des solutions pragmatiques qui ne répondent pas à des considérations politiques dans le but de trouver un compromis avec la majorité présidentielle. Un autre extrait de l'entretien permet d'appuyer notre analyse :

« [...] Les gens, il faut les intégrer maintenant [...] L'apprentissage du français, de la langue, l'insertion sur le marché de travail, la reconnaissance des compétences qui sont pas forcément des compétences de diplômés et des habilités, les dialogues entre les cultures, entre les habitants et les migrants et réfugiés. Toutes ces questions-là [...] en France, c'est un débat qui est très passionné. Entre ceux qui disent, en gros, on n'a pas à s'adapter. C'est à eux de s'adapter à

¹¹⁰⁶ 4P-2017, pos. 21-24.

nous. Et puis ceux qui disent non, non, non, c'est à nous de s'adapter à eux. Enfin, on est un peu dans des débats théoriques comme ça en permanence. Mais bon, concrètement comment on fait ? Donc ils parlent pas français. Les services publics sont ... parlent que français. Qu'est-ce que je fais ? Je lui dis que c'est à lui d'apprendre le français et qu'après on en discute ? Ou est-ce que j'essaie de traduire mon ... mon dépliant en arabe ? C'est des questions très concrètes qu'on a dans une commune. Au niveau national, on peut faire des tribunes dans le Figaro en disant stop au communautarisme ... la Ville de Paris ... c'est un scandale. Elle traduit ses documents en arabe alors qu'en fait c'est à eux d'apprendre le français. [...] Quand on est dans une ville et quand on a des gens qui ont besoin de comprendre ce qu'on leur dit pour pouvoir savoir où ils vont manger ou dormir, c'est des débats qui sont un peu théoriques »¹¹⁰⁷.

La déclaration de l'enquête fait écho aux différentes prises de position de la droite et de la gauche par rapport à la politique interculturelle que nous avons discutée dans la partie précédente. L'ancien collaborateur de cabinet critique les élu·e·s de la droite qui privilégient l'approche assimilationniste. Les débats qu'il qualifie de « passionnés » et de « théoriques » sont en fait des discussions d'ordre politique. Il tente de masquer ces considérations politiques.

« [...] rattraper le retard qu'on a pris sur la partie intégration. Quand je dis « on » c'est collectivement, en France, hein, parce que je pense qu'à Paris, pour le coup, il se passe plein de choses, peut-être, même, on n'a pas ... on a beaucoup moins de freins idéologiques à aborder cette question-là. Les gens sont, je pense, ouverts, pragmatiques globalement, voilà. [...] comment est-ce qu'on peut mieux s'organiser pour peut-être nous, en tant que ville, arriver à avoir une contribution qui dépassionne le débat entre ceux qui disent il faut accueillir tout le monde, ceux qui disent il faut fermer les frontières. Nous, finalement, au quotidien, les maires quand je dis « nous » c'est ... je parle à leur place mais le discours qu'ont les élus, ici, c'est de dire nous maires, on doit trouver des réponses pour gérer la contradiction entre ces deux, comme je vous disais, l'exemple de la traduction, entre les deux postures. J'ai un problème concret. J'ai quelqu'un qui comprend pas ce que je lui dis. Donc il faut bien que je trouve une solution »¹¹⁰⁸.

La politique d'intégration à Paris serait meilleure qu'ailleurs en France parce que les responsables politiques seraient « pragmatiques ». L'idée du pragmatisme des maires est mise en perspective avec des considérations idéologiques. Les élu·e·s de la capitale ne prendraient pas position dans des discussions politiques, à l'exemple des débats sur la fermeture ou l'ouverture des frontières, mais ils/elles tenteraient principalement de trouver des solutions

¹¹⁰⁷ 4P-2017, pos. 34.

¹¹⁰⁸ 4P-2017, pos. 36.

« concrètes ». Notre analyse montre que la stratégie de l'exécutif parisien consiste à mettre l'accent sur le pragmatisme des élu·e·s et à évacuer des divergences politiques afin de pouvoir trouver un consensus entre différents partis politiques. Nous observons ici une stratégie de dépolitisation comme l'entend Cécile Robert¹¹⁰⁹. Les responsables politiques tentent de faire abstraction d'enjeux et d'idées politiques alors qu'il y a bien des divergences entre les partis politiques. D'après notre analyse, l'idée du « pragmatisme des maires » se rapporte à une stratégie politique. Les responsables politiques évoquent le caractère pragmatique de la politique locale afin de trouver un consensus avec les autres partis. Les résultats de notre enquête vont dans le même sens que les travaux de Maria Schiller. Les politiques locales ne sont pas plus pragmatiques que les politiques nationales dans la mesure où elles dépendent d'enjeux politiques et partisans¹¹¹⁰.

Dans le cas du centre humanitaire, les configurations partisans impactent le processus de sélection de l'emplacement de ce dispositif. Le dispositif dédié à la prise en charge des femmes et des familles est installé sur le terrain d'une ancienne usine des eaux dans la commune d'Ivry-sur-Seine :

« [...] à l'époque c'est Anne Hidalgo qui a appelé le maire d'Ivry ... pour demander son accord ... sur l'utilisation d'un terrain qui appartient à la mairie de Paris donc l'usine des eaux pour pouvoir accueillir une ... une structure. [...] on est la seule municipalité à avoir répondu positivement à l'appel de la mairie de Paris. Donc ça c'est ... c'est quand même à noter, c'est-à-dire qu'ils ont appelé toutes les villes sur lesquelles il y avait des emprises foncières qui permettaient de pouvoir avancer et on est la seule à avoir répondu positivement à l'appel de la ... de la mairie de Paris »¹¹¹¹.

Ces propos d'un adjoint au maire d'Ivry-sur-Seine montrent qu'Anne Hidalgo demande l'accord de son homologue alors qu'elle n'a pas besoin de son autorisation formelle car le terrain appartient à la capitale. Le récit d'un ancien membre du gouvernement va dans le même sens. Au cours de l'entretien, il décrit le processus de création de dispositifs d'hébergement pour le public des demandeur·euse·s d'asile :

« [...] il faut pas se raconter d'histoires, pour [la création de dispositifs d'hébergement] il faut des élus locaux qui soient ... qui soient pour. Typiquement quand Anne Hidalgo elle a annoncé la création de son centre de premier accueil, il y avait beaucoup de maires d'autres villes de gauche ou de droite qui l'ont félicitée. Moi, j'ai dit aussi c'est formidable. J'espère que d'autres villes vont

¹¹⁰⁹ C. Robert, « Penser la dépolitisation : ressources théoriques, enjeux définitionnels », art cit.

¹¹¹⁰ M. Schiller, « Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity », art cit.

¹¹¹¹ 10P-2018, pos. 20.

nous faire des propositions de ... de terrain. Personne. Personne n'a voulu. [...] il faut ... il faut bien se rendre compte de ça, parce qu'un centre de premier accueil où, en gros, il y a 600 personnes, qui gravitent autour de là avec quand même une centaine de salariés, si la ville n'est pas d'accord, même si c'est vous qui payez tout, c'est impossible »¹¹¹².

Alors que l'État pourrait imposer la création de centres d'hébergement en raison de la répartition des compétences entre les niveaux national et local, l'ancien membre du gouvernement souligne qu'il faut tout de même demander l'accord des maires. On comprend ici que les considérations politiques l'emportent sur le cadre institutionnel : le processus de sélection des lieux accueillant des dispositifs d'accueil dépend plus de la volonté des maires que de leurs compétences légales. Ce résultat de notre enquête va à l'encontre des travaux qui insistent sur le poids des autorités nationales dans une perspective top-down¹¹¹³.

La création du centre humanitaire est compatible avec les idées politiques de la majorité d'Ivry-sur-Seine. Philippe Bouyssou (PCF), le maire d'Ivry-sur-Seine, accepte la proposition de l'exécutif parisien car il soutient la politique d'accueil. À l'époque, la municipalité se situe à gauche de l'échiquier politique : Philippe Bouyssou (PCF) s'appuie sur le soutien du Front de gauche, du PRG, d'EELV et de « Convergence citoyenne ivryenne », une formation politique locale, tandis que le PS est dans l'opposition depuis les élections municipales de 2014¹¹¹⁴. Au cours de l'entretien, l'adjoint au maire d'Ivry-sur-Seine affirme que beaucoup d'autres municipalités ne soutiennent pas la politique de la Ville de Paris :

« [...] il y a un certain nombre de villes qui ont pas du tout l'intention d'avoir à mener avec leurs populations un débat sur la question de l'accueil, voire un certain nombre qui sont complètement hostiles à l'arrivée de migrants et qui donc, du coup, ne libéreront aucun ... aucun moyen sur le territoire. Ça, c'est notamment ce qu'on va retrouver dans beaucoup de villes de droite de la région parisienne et puis, surtout, quelque chose qui va être relativement majoritaire dans ... dans les Hauts-de-Seine. Après, on a aussi des villes qui peuvent avoir une forme de solidarité, mais sont pétrifiées par le débat politique tel qu'il se mène aujourd'hui et sont pas forcément prêtes à mener le combat que ... par exemple, nous on a décidé de mener [...] il faut voir qu'on se met techniquement en fait en danger, parce que c'est pas du tout gagné que ça soit populaire et que

¹¹¹² 7P-2018, pos. 7.

¹¹¹³ C. Gardesse et C. Lelévrier, « Refugees and Asylum Seekers Dispersed in Non-Metropolitan French Cities », art cit.

¹¹¹⁴ « Municipales Ivry : l'équipe de Pierre Gosnat rompt avec le PS », 3 février 2014, consulté en ligne le 21 juin 2022 : <https://94.citoyens.com/2014/municipales-ivry-lequipe-de-pierre-gosnat-rompt-avec-le-ps.03-02-2014.html> ; Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections municipales et communautaires 2014, Ivry-sur-Seine, Candidatures du 2^d tour*, consulté en ligne le 21 juin 2022 : [https://www.interieur.gouv.fr/fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/\(path\)/MN2014/094/C2094041.html](https://www.interieur.gouv.fr/fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/(path)/MN2014/094/C2094041.html).

ça permette, entre guillemets, d'être réélu que de mener ce combat-là. Donc nous, on pense qu'il vaut mieux être battu que de pas le mener. Il y en a d'autres c'est pas leur ... leur stratégie [...] Mais c'est pas pour faire plaisir à la Ville de Paris, hein. C'était aussi parce qu'on voulait donner un signe. Il y a pas qu'en France des gens hostiles. Il y a aussi des gens qui sont pas hostiles. Et, pour nous, c'était important de pouvoir ... l'affirmer et de mener le combat politique »¹¹¹⁵.

D'après ce récit, certain·e·s maires ne seraient pas en faveur de l'accueil des populations migrantes car ils/elles se situent à droite de l'échiquier politique. L'élu évoque le département des Hauts-de-Seine qui se trouve à l'ouest de la capitale et qui compte quelques municipalités très connues pour leur orientation partisane historiquement à droite, notamment Neuilly-sur-Seine et Levallois-Perret. D'autres maires ne seraient pas forcément opposés à l'accueil de personnes exilées, mais ils craindraient des retombées électorales négatives. L'expression « les gens hostiles » désigne les partis de droite et d'extrême droite qui s'opposent aux politiques d'accueil. Cette déclaration fait écho aux propos d'un responsable associatif de France Terre d'Asile qui travaille depuis de nombreuses années dans le secteur de la politique d'asile :

« Nous manquons de structures. Donc vous avez des gens qui sont partout. Et les gens qui sont partout, qui sont à la rue, ils alimentent l'anxiété. Et donc ils alimentent l'anxiété ... Les partis extrêmes s'en saisissent, alimentent eux-mêmes l'anxiété et les partis démocratiques, on va dire, courent après ... les extrêmes en disant oh là là électoralement c'est chaud et donc ... on fait pas grand chose [...] Si je regarde le nombre de politiques qui sont ... qui maîtrisent le sujet migratoire de mon pays, je vais avoir du mal à les mettre – et je prends tous les partis démocratiques, hein, [hausse un peu le ton] ensemble – je vais avoir du mal à en trouver dix. Voilà. Parce qu'évidemment, une fois que vous travaillez sur la question migratoire, c'est comme un scotch ... voilà. C'est le scotch du capitaine Haddock. Vous ne savez pas comment ... vous le retirer et, électoralement, c'est pas très porteur »¹¹¹⁶.

L'enquête affirme que les responsables politiques qui soutiennent l'accueil et l'hébergement des personnes exilées seraient peu nombreux en France parce qu'ils/elles craindraient des pertes électorales. Les « partis démocratiques » s'inclineraient devant des « partis extrêmes ». Vu le contexte politique en France, cette dernière expression désigne le Rassemblement National (RN) qui s'oppose ouvertement à l'accueil et à la présence de populations étrangères. Selon ce raisonnement, les autres partis politiques ne s'engageraient pas dans le secteur de l'accueil afin d'éviter que les électeur·rice·s ne se tournent vers

¹¹¹⁵ 10P-2018, pos. 57.

¹¹¹⁶ 24P-2019, pos. 39-40.

l'extrême droite. Vu l'ancienneté de ce responsable associatif, ses déclarations paraissent pertinentes. Elles font écho à notre analyse concernant la stratégie politique d'Anne Hidalgo. Comme nous l'avons expliqué dans la première sous-partie du chapitre, la maire annonce la création du centre humanitaire alors qu'elle craint l'hostilité des habitant·e·s vis-à-vis des personnes exilées. Ce dispositif doit permettre d'éviter la reconstitution des campements et de conforter la majorité alors que l'extrême droite est en progression. Les propos du responsable associatif confirment donc que la présence des populations exilées dans l'espace public provoque des inquiétudes du côté des habitant·e·s et que celles-ci sont prises en considération par les partis d'extrême droite.

D'après notre enquête, le dispositif dédié aux familles et aux femmes avec enfants est donc installé dans la commune d'Ivry-sur-Seine parce que les configurations partisanes y sont favorables. Nos résultats concernant la sélection du quartier de la porte de la Chapelle dans le 18^{ème} arrondissement pour l'installation du centre humanitaire sont similaires :

« [...] fallait que ça se trouve dans un arrondissement où c'était faisable sans trop de complexité. Il y avait le 16^{ème} avant [se corrige] juste avant le scandale du 16^{ème} et du centre d'hébergement dans le 16^{ème} géré par Aurore [...] Et donc ... la volonté aussi que ça se passe à proximité du ... de la Chapelle qui était le lieu de repère des personnes migrantes, où ils avaient [se corrige] ils ont leurs communautés, les commerces etc. Donc c'est là où il y a des campements en général. Donc c'était plutôt bien de le faire dans le 18^{ème} [...] Un arrondissement où il y avait un maire qui était très ... favorable à la plantation ... qui est un maire très ... enfin très ouvert et qui ... il n'a pas trop le choix, il est dans le 18^{ème}, qui accepte assez aisément ce type de projet, ce qui n'est pas le cas de tous les maires »¹¹¹⁷.

La responsable d'Emmaüs Solidarité fait référence à la création d'un lieu d'hébergement d'urgence dédié aux personnes sans abri et exilées par la mairie de Paris dans le 16^{ème} arrondissement. Claude Goasguen (LR), député-maire du 16^{ème} arrondissement et des habitant·e·s ont manifesté leur désaccord. Lors d'une réunion publique, il y a eu des tensions importantes et le dispositif a fait l'objet de tentatives d'incendie¹¹¹⁸. Suite à cette expérience, l'exécutif parisien préférerait implanter le centre humanitaire dans le 18^{ème} où il peut s'appuyer sur le soutien du maire Éric Lejoindre. Ce dernier est membre du PS et adhère à la majorité parisienne. Les propos laissent apparaître une logique d'apprentissage qui

¹¹¹⁷ 8P-2018, pos. 50-51.

¹¹¹⁸ AFP, «Paris : nouvelle tentative d'incendie contre un centre d'hébergement pour SDF », *Libération*, 6 novembre 2016, consulté en ligne le 20 juin 2022 : https://www.liberation.fr/france/2016/11/06/paris-nouvelle-tentative-d-incendie-contre-un-centre-d-hebergement-pour-sdf_1526542/.

conduit l'exécutif à privilégier un arrondissement où les configurations partisanes lui sont favorables. Le récit de la responsable d'Emmaüs Solidarité confirme donc notre analyse relative à l'impact de la variable partisane. Il suggère de plus que le choix de la porte de la Chapelle est dû aux configurations et aux problèmes du quartier. En effet, entre 2015 et 2016, le plus grand nombre de campements est installé dans le 18^{ème} arrondissement¹¹¹⁹ et des personnes exilées ont l'habitude de s'y rendre, notamment en raison de la présence commerces. La déclaration « *il n'a pas trop le choix, il est dans le 18^{ème}* » se rapporte probablement à ce contexte local. Le 18^{ème} est particulièrement concerné par l'absence de prise en charge des personnes exilées. La proximité de la gare du Nord et de l'Est, des lieux d'arrivée et de départ, ainsi que de plusieurs services administratifs en charge de la procédure de demande d'asile et de l'accompagnement social fait de cet arrondissement également un lieu privilégié des exilé·e·s¹¹²⁰. D'après un collaborateur du maire du 18^{ème} arrondissement :

« [...] le maire du 18ème considérait que ça allait régler le problème qui touchait aussi le 18ème arrondissement. [...] la majorité des campements ont touché le 18ème. Donc c'était aussi une solution à un problème local, qui était ces grands campements, qui se sont déroulés dans un territoire assez ... alors sur Paris sur un territoire assez restreint qui est Chapelle, Pajol, Stalingrad ... Flandre et Jaurès »¹¹²¹.

À la lecture, on comprend qu'Éric Lejoindre accepte d'accueillir le dispositif parce que le phénomène des campements concerne principalement le 18^{ème}. Le maire est favorable à cette solution d'action publique parce qu'elle devait permettre de faire face à la multiplication des habitations de fortune dans les quartiers de sa circonscription. Éric Lejoindre soutient donc l'installation du dispositif à la porte de la Chapelle, mais à condition que le projet soit temporaire :

« [...] [Éric Lejoindre] a même proposé que ce CPA vienne dans le 18^{ème}. Alors l'une des conditions a été de [...] que ça soit un équipement mobile et donc qu'il occupe temporairement un ... un territoire, un terrain et ensuite un autre. Il a été conçu de cette façon, d'une façon qui permette de le déconstruire et reconstruire dans d'autres lieux [...] la maire a fait, voilà, le tour des arrondissements, a été voir les maires, a été regarder aussi qu'est-ce qui est disponible dans le bâti [...] quel terrain vacant est disponible et là les choix étaient quand même assez

¹¹¹⁹ Annaelle Piva, « Localisation des principaux campements d'exilés à Paris et en banlieue: l'œil d'or, 2022, p. I. » dans *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, L'œil d'or, 2022, p. I.

¹¹²⁰ Camille Gardesse, Annaelle Piva et Pablo Runet-Arnoux, « Des campements de rue à Paris entre 2015 et 2020 : invisibilisation et marginalisation des exilé·e·s » dans *L'Exil à Paris 2015-2020. Expériences migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or, 2022, p. 38.

¹¹²¹ 12P-2018, pos. 6.

restreints [...] Le problème à Paris, enfin vous avez dû le constater de façon générale, c'est le bâti et la concentration du bâti à Paris. [...] et puis le maire du 18ème a accepté de l'accueillir sur le futur terrain du campus Condorcet, à la condition que ça soit temporaire parce que le campus Condorcet devait commencer en mars 2018, et c'est ce qui s'est passé »¹¹²².

Comme la Ville de Paris s'est engagée pour la construction d'un nouveau campus (Campus Condorcet) qui devait commencer en mars 2018, le projet ne peut être que temporaire. Le cabinet de Marie-Christine Lemardeley, adjointe à la maire de Paris chargée de toutes les questions relatives à l'enseignement supérieur, la vie étudiante et la recherche, est d'ailleurs « *vigilant* » sur la durée temporaire du centre humanitaire afin de pouvoir mener à terme le projet du campus Condorcet¹¹²³. Alors que l'équipe de Marie-Christine Lemardeley n'est pas en charge de la politique d'accueil des réfugiés, la sélection du terrain à la porte de la Chapelle la concerne car il peut avoir des répercussions sur la politique universitaire. On comprend ainsi que le projet est soumis aux intérêts de différent·e·s acteur·rice·s qui sont impliqué·e·s de près ou de loin dans le processus de prise de décision et qui dépendent aussi de leurs responsabilités formelles. Notre analyse démontre d'ailleurs que la mairie centrale ne se sert pas de sa position institutionnelle pour imposer « d'en haut » l'ouverture d'un dispositif d'accueil et d'hébergement.

En résumé, l'exécutif parisien coopère avec l'opposition de droite et du centre afin de s'appuyer sur une base électorale large, et privilégie la stratégie de dépolitisation dans le but de répondre aux divergences entre les différents partis politiques parisiens. Notre analyse démontre que les dispositifs d'accueil et d'intégration sont le résultat des configurations partisans alors que la mairie de Paris met l'accent sur le consensus entre les partis. L'hypothèse de la démocratie de la concorde est pertinente pour comprendre que la maire de Paris occupe un rôle important dans les processus d'élaboration des politiques locales et qu'elle est prête à coopérer avec les partis de l'opposition. Contrairement aux travaux sur le tournant local des politiques d'immigration¹¹²⁴, notre analyse met en évidence le fait que les politiques publiques locales ne sont pas plus pragmatiques que celles de l'échelle nationale. Le terme de « pragmatisme » cache des considérations politiques¹¹²⁵. En revanche, le processus de prise de décision relatif à la création du centre humanitaire dépend tout de même

¹¹²² 12P-2018, pos. 6-8.

¹¹²³ 27P-2020, pos. 18.

¹¹²⁴ C. Poppelaars et P. Scholten, « Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Policies in the Netherlands », art cit.

¹¹²⁵ D. Trucco, « Border town authorities and the multilevel politics of the 'transit migrant' emergency », art cit.

de considérations socio-économiques : la sélection du 18^{ème} arrondissement pour l'installation du dispositif est due à la présence des populations exilées. Dans la prochaine partie, nous poursuivons l'analyse avec le cas de Berlin afin de mettre en évidence les divergences entre les deux capitales européennes, notamment par rapport aux formes de coopérations entre les partis politiques de la majorité et de l'opposition.

4.1.2. Berlin : Démocratie de la concurrence à plusieurs niveaux d'action publique

Contrairement à l'exécutif parisien, les responsables politiques de la capitale allemande cherchent à se démarquer de leurs opposants politiques à l'échelle locale et à l'échelle nationale. Les processus d'élaboration des plans d'action et de la carte électronique de santé sont à l'image de la « démocratie de la concurrence »¹¹²⁶. Pour défendre cette hypothèse, nous expliquons dans un premier temps que les solutions d'action publique en matière d'accueil et d'intégration dépendent du consensus entre les partis politiques qui forment la coalition gouvernementale. Dans un deuxième temps, et afin d'insister sur les divergences entre Paris et Berlin, nous démontrons que les partis politiques occupent un rôle prépondérant dans les processus de prise de décision.

4.1.2.1. Recherche de consensus entre les membres de la coalition

Peu de temps avant l'adoption du *Masterplan*, en janvier 2016, le parti politique *Bündnis 90/ Die Grünen* publie des propositions concrètes en matière d'accueil et d'intégration des personnes réfugiées et appelle le Sénat de Berlin à faire de même en élaborant un plan d'action¹¹²⁷ :

*« L'état d'urgence qui règne en ce moment à Berlin ne peut pas devenir l'état normal. C'est pourquoi, nous, les Verts, avons proposé un concept d'intégration vendredi dernier conformément à nos responsabilités. À ma connaissance, ni la SPD ni la CDU n'ont développé un tel concept »*¹¹²⁸.

Ce discours vise à mettre le gouvernement sous pression afin qu'il améliore la gestion de la politique d'accueil et d'intégration. Les déclarations d'un ancien collaborateur du parti politique *Die Linke* permettent d'appuyer cette analyse :

¹¹²⁶ L. Holtkamp, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, op. cit.

¹¹²⁷ Bündnis 90/ Die Grünen Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, « Was wir anders machen würden », *Communiqué de presse*, 22 janvier 2016.

¹¹²⁸ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 28. Januar 2016*, p. 7742, consulté en ligne le 23 février 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-075-pp.pdf>, traduit par l'auteur.

« Alors, le Sénat était sous pression [parce] qu'ils n'avaient pas de plan d'action, comment ils ... ils voulaient organiser l'accueil des réfugiés et l'intégration. [...] Et ils étaient à la bourre ... déjà avec le premier plan d'action du Sénat. Jusqu'alors ... Alors, notre groupe avait déjà proposé quelque chose, et les Verts également. Et là ils étaient sous ... Donc il y avait de la pression, qu'on [demandait] un plan d'action général ... pour ainsi dire [pour] qu'on voit dans quelle direction veut aller le gouvernement »¹¹²⁹.

En effet, dès décembre 2014, *Die Linke* a publié plusieurs propositions concrètes afin d'améliorer les dispositifs d'accueil et d'intégration à destination des personnes exilées, d'encourager la participation du secteur associatif et des personnes réfugiées à l'élaboration des politiques locales, et de développer une politique transversale qui intégrerait quasiment tous les secteurs d'action publique et concernerait donc tous les membres du gouvernement¹¹³⁰.

En 2015 et en 2016, l'opposition de gauche critique de manière unanime Mario Czaja (CDU) qui est alors sénateur des affaires sociales et de la santé et qui est, à ce titre, responsable du *LAGeSo* :

« Ramona Pop (Grüne) : [...] Ce que nous vivons ici, c'est l'échec scandaleux du gouvernement et de l'administration, et le sénateur doit prendre ses responsabilités, Monsieur Czaja ! [...] Si vous voulez vraiment améliorer la situation au *LAGeSo*, et s'il arrive déjà que le maire-gouverneur doive intervenir dans certains services afin de gérer la situation, on doit se demander s'il ne serait pas temps de licencier celui qui est politiquement responsable de la situation »¹¹³¹.

« Elke Breitenbach (Die Linke) : [...] Monsieur Czaja ! Vous êtes le sénateur qui est responsable. À ce titre vous empêchez d'ailleurs de l'argent, et il n'est pas trop demander si nous disons ici – premièrement - : Vous devez prendre des décisions ! – Deuxièmement : Assumez la responsabilité politique ! – C'est la moindre des choses qu'on puisse exiger de la part d'un sénateur »¹¹³².

¹¹²⁹ 13B-2017, pos. 28 : « Also der Senat stand halt unter Druck, dass sie kein Konzept haben, wie sie ... das Konzept der Flüchtlingsaufnahme in Berlin organisieren wollten und die Integration. [...] Und die waren halt sehr spät dran als ... schon mit dem ersten Senatskonzept. Bis dahin hatte ... Also unsere Fraktion hatte halt vorher schon was vorgelegt, die Grünen auch. Und da standen die halt unter ... Also da gabs halt einen Druck, dass man nach einem Gesamtkonzept [gefragt hat] ... also sozusagen damit man auch sieht in welche Richtung so ein Senat will. Und weil's da halt anscheinend große Auseinandersetzungen auch gab ... weil's unterschiedliche Vorstellungen von SPD und CDU ... gab in welche Richtung ... integrieren oder abschieben ... möglichst schnell abschieben [...] ».

¹¹³⁰ Die Linke Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (Günter Piening, Elke Breitenbach et Hakan Taş), *ANKOMMEN – TEILHABEN – BLEIBE, Flüchtlingspolitik für Berlin*, décembre 2014.

¹¹³¹ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 10. Dezember 2015, op.cit.*, p. 7458.

¹¹³² *Ibid.*, p. 7488.

« Christopher Lauer (Piraten) : [...] je pense évidemment que Mario Czaja devrait démissionner [applaudissements des élus Pirates, Verts et Die Linke]. Si j'étais maire-gouverneur, je l'aurais déjà licencié »¹¹³³.

À la lecture de ces déclarations, on comprend que les partis de l'opposition désignent Mario Czaja comme étant responsable des problèmes en matière de premier accueil. Ils insistent tous sur la responsabilité formelle du sénateur et demandent sa démission. Les autres membres du gouvernement, notamment le sénateur de l'Intérieur (*CDU*) et la sénatrice de l'Intégration (*SPD*) font aussi, dans une moindre mesure, l'objet de critiques. Pourtant, leurs services sont également concernés par la question de l'accueil des primo-arrivants. Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 3, la *SPD* envisage d'exiger le départ de Mario Czaja¹¹³⁴. Au lieu de cela, le maire-gouverneur pousse le président du *LAGeSo* à démissionner en demandant publiquement un changement de personnel sans concertation préalable avec Mario Czaja¹¹³⁵. Pourtant, la recherche de consensus entre la *SPD* et la *CDU* notamment pour la désignation des personnels est l'un des principes de base inscrits dans le contrat de coalition¹¹³⁶. Cette démarche du maire-gouverneur est donc vivement critiquée par la *CDU* et met en évidence les relations conflictuelles entre les deux partis politiques que nous avons déjà évoquées dans le chapitre 3¹¹³⁷. Étant donné que Mario Czaja reste en poste jusqu'à la fin de la mandature, il ne souhaite vraisemblablement pas démissionner et répondre aux critiques qui sont formulées par la *SPD* et les partis de l'opposition.

¹¹³³ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 28. Januar 2016*, op. cit., p. 7757.

¹¹³⁴ Joachim Fahrun, « Berlins Sozialsenator Czaja entging seinem Rauswurf », *Berliner Morgenpost*, 13.12.2015, consulté en ligne le 28.07.2022 : <https://www.morgenpost.de/berlin/article206817855/Berlins-Sozialsenator-Czaja-entging-seinem-Rauswurf.html>.

¹¹³⁵ Süddeutsche Zeitung, *CDU spricht von "öffentlicher Hinrichtung" des Lageso-Chefs*, 10.09.2015, consulté en ligne le 28.07.2022 : <https://www.sueddeutsche.de/politik/allert-ruecktritt-in-berlin-cdu-spricht-von-oeffentlicher-hinrichtung-des-lageso-chefs-1.2776245>.

¹¹³⁶ SPD Berlin et CDU Berlin, *Berliner Perspektiven für starke Wirtschaft, gute Arbeit und sozialen Zusammenhalt. Koalitionsvereinbarung 2011-2016*, 23 novembre 2011, p. 97, consulté en ligne le 19 mars 2021 : <https://zivilgesellschaft.berlin/koalitionsvereinbarung-2016-2021/>.

¹¹³⁷ *Ibid.*

Figure n°10 : Représentation des coalitions gouvernementales de Berlin¹¹³⁸

01.01.2015 - 07.12.2016

08.12.2016 - 31.12.2020

Maire-gouverneur de Berlin, culture et Europe	Michael Müller (<i>SPD</i>)
Finances	Matthias Kollatz (<i>SPD</i>)
Santé et affaires sociales <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content;">Office de la santé et des affaires sociales</div>	Mario Czaja, (<i>CDU</i>)
Travail, intégration, femmes, maire <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content;">Délégué·e à l'intégration et à la migration</div>	Dilek Kolat (<i>SPD</i>)
Développement urbain et environnement	Andreas Geisel (<i>SPD</i>)
Éducation, jeunesse, sciences	Sandra Scheeres (<i>SPD</i>)
Intérieur, sport, maire <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content;">Office des étrangers</div>	Frank Henkel (<i>CDU</i>)
Justice et protection des consommateurs	Thomas Heilmann (<i>CDU</i>)
Économie, technologie, recherche	Cornelia Yzer (<i>CDU</i>)

Maire-gouverneur de Berlin, recherche et sciences	Michael Müller
Finances	Matthias Kollatz
Intégration, travail et affaires sociales <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content;">Délégué·e à l'intégration et à la migration</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content;">Office des réfugiés</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content;">Office de la santé et des affaires sociales</div>	Elke Breitenbach, <i>Die Linke</i>
Développement urbain et logement	Katrin Lompscher, à partir du 20 août 2020 Sebastian Scheel, <i>Die Linke</i>
Éducation, jeunesse, famille	Sandra Scheeres
Intérieur, sport <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content;">En janvier 2020, l'office des étrangers devient « l'Office de l'immigration »</div>	Andreas Geisel
Santé, soin et dépendance, parité	Dilek Kolat, depuis mai 2019, D. Kalayci
Justice, protection des consommateurs, lutte contre les discriminations	Dirk Behrendt (<i>Bündnis 90/ Die Grünen</i>)
Culture et Europe, maire	Klaus Lederer (<i>Die Linke</i>)

¹¹³⁸ Tableaux créées par l'auteure selon informations disponibles ici : Der Regierende Bürgermeister, Senatskanzlei, *Senat Müller (2014-2021)*, consulté en ligne le 08.07.2022 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/senatsgalerie/artikel.238842.php>.

Environnement, mobilité et trafic, protection du climat	Regine Günther (<i>Bündnis 90/Die Grünen</i>)
Économie, énergie et entreprises, maire	Ramona Pop (<i>Bündnis 90/ Die Grünen</i>)

Dans ces conditions, le *Masterplan* est élaboré afin de faire face à la situation politique instable. Les propos de plusieurs enquêtés convergent dans le sens où ils montrent que l'adoption de ce document est due à des considérations politiques en vue des élections du *Land* de Berlin de septembre 2016 :

« À mon sens, ce plan a vu le jour aussi sous une très grande pression politique. Il a vu le jour assez rapidement. Il a vu le jour à une époque où il n'y avait pas encore de vraies structures, qui étaient fixes, qui étaient établies, où qui fait quoi et ainsi de suite. Du coup tout était un peu chaotique. [...] pourquoi, peut-être, le plan a été publié aussi rapidement, je peux imaginer que c'était motivé politiquement, parce qu'on devait livrer [quelque chose], parce qu'on devait proposer aux gens n'importe quoi, dire à la population [que] nous avons maintenant un plan. Nous avons une stratégie. On fait quelque chose là. Nous nous en occupons. [...] parce que le système politique fonctionne selon la logique détenir le pouvoir et ne pas détenir le pouvoir et gagner les élections »¹¹³⁹.

Selon ces déclarations de la représentante d'une mairie d'arrondissement, le Sénat est contraint de proposer un plan d'action afin de démontrer sa capacité d'action car les dispositifs d'accueil et d'intégration sont déficients. Cette stratégie serait liée à la volonté des responsables politiques de rester au pouvoir et de remporter les élections. En effet, le plan d'action est adopté le 24 mai 2016, c'est-à-dire à peine quelques mois avant les élections du *Land* de Berlin de septembre 2016. L'ancien collaborateur du parti *Die Linke* affirme au cours de l'entretien que s'il n'y avait pas d'élections, le plan d'action ne verrait pas le jour, et appuie ainsi les propos de la représentante d'une mairie d'arrondissement¹¹⁴⁰. Le récit d'une

¹¹³⁹ 25B-2019, pos. 11, 35 : *« Dieser Masterplan ist nach meinem Empfinden unter ganz hohem politischem Druck auch entstanden. Der ist ja auch relativ schnell entstanden. Der ist entstanden in einer Zeit, wo es noch keine richtigen Strukturen in dem Sinne gab, die fest waren, die etabliert waren, wo klar war, wer macht was, und so weiter. Von daher war das alles so ein bisschen teilweise chaotisch [...] warum vielleicht auch der erste Masterplan Integration und Sicherheit so schnell rausgegeben wurde, kann ich mir vorstellen, dass das eher politisch motiviert ist, weil man liefern musste, weil man den Leuten irgendwas anbieten musste, der Bevölkerung sagen musste, wir haben jetzt ein Plan. Wir haben eine Strategie. Wir machen da was. Wir kümmern uns drum. [...] weil das politische System funktioniert ja nach der Logik Macht haben und Macht nicht haben und Wahlen gewinnen ».*

¹¹⁴⁰ 13B-2017, pos. 58-68.

fonctionnaire de l'administration du sénat de l'intégration, des affaires sociales et de la santé va dans le même sens :

« LB : *Pourquoi ce plan a-t-il été élaboré ?* 7B : *Bon je pense que c'était aussi ... une réaction par rapport au fait que, sur la place publique, on avait l'impression que l'administration ne pouvait plus gérer la situation et qu'on voulait montrer qu'on organise les choses et qu'on les gère ensemble, et qu'on le démontre aussi à l'extérieur, je pense* »¹¹⁴¹.

Le terme « extérieur » désigne ici l'opinion publique. Le sénat aurait adopté un plan d'action dans l'objectif de démontrer ses capacités d'action et de faire face aux critiques relatives aux défaillances de l'administration et notamment du *LAGeSo*, qui sont particulièrement visibles. En vue des élections du *Land* de Berlin, le maire-gouverneur, en tant que représentant de la *SPD*, initie donc l'élaboration d'un plan d'action, comme nous l'expliquons dans le chapitre 3, et les deux partis de la grande coalition élaborent un document qui leur convient à tous les deux. Autrement dit, le contenu du *Masterplan* représente un compromis entre les deux partenaires de coalition. L'ancien collaborateur du parti *Die Linke* affirme au cours de l'entretien :

« [...] *parce qu'il y avait des conflits importants ... parce qu'il y avait des positions différentes de la SPD et de la CDU ... dans quelle direction ... intégrer ou expulser le plus rapidement possible* [...] »¹¹⁴².

Ses propos suggèrent que les membres de la coalition ont un désaccord politique considérable : tandis que la *SPD* aurait privilégié la question de l'intégration des personnes exilées, la *CDU* aurait souhaité les expulser. D'après l'enquête, l'inscription de la thématique de sécurité parmi les priorités du plan est une demande de la *CDU* : « *Il [Masterplan] a eu une*

¹¹⁴¹ 7B-2017, pos. 25 : « LB: *Und warum wurde dieser Masterplan verfasst?* 7B: *Naja das war auch ... denke ich, eine Reaktion darauf, dass ... in der Öffentlichkeit ja auch ... der Eindruck entstanden ist, dass die Behörden eben mit dem, was da passiert ist, nicht mehr klargekommen sind und man eben gucken wollte, dass man eben Sachen eben ... strukturiert und gemeinsam angeht und das eben auch nach außen ein Stück weit demonstriert, denke ich* ».

¹¹⁴² 13B-2017, pos. 28 : « *Also der Senat stand halt unter Druck, dass sie kein Konzept haben, wie sie ... das Konzept der Flüchtlingsaufnahme in Berlin organisieren wollten und die Integration. [...] Und die waren halt sehr spät dran als ... schon mit dem ersten Senatskonzept. Bis dahin hatte ... Also unsere Fraktion hatte halt vorher schon was vorgelegt, die Grünen auch. Und da standen die halt unter ... Also da gabs halt einen Druck, dass man nach einem Gesamtkonzept [gefragt hat] ... also sozusagen damit man auch sieht in welche Richtung so ein Senat will. Und weil's da halt anscheinend große Auseinandersetzungen auch gab ... weil's unterschiedliche Vorstellungen von SPD und CDU ... gab in welche Richtung ... integrieren oder abschieben ... möglichst schnell abschieben [...]* ».

dimension intégrative et ... une dimension de politique de sécurité ... à la demande du partenaire de coalition CDU »¹¹⁴³. L'élus des Pirates tient des propos similaires :

*« [...] on a dit aussi par exemple aussi de la part de la CDU que ces gens qui arrivent représentent un risque de sécurité, non seulement parce que ce sont des terroristes, mais aussi parce que c'est bien sûr une charge pour la population qui vit déjà ici, qui ne prend peut-être pas les choses à la légère, ou bien qu'ils disent que nous devons parler de tous les aspects, aussi de la sécurité, et donc on a dit on l'appelle intégration et sécurité. Mais c'était en effet ... la SPD ne le voulait pas en fait »*¹¹⁴⁴.

La CDU aurait souhaité que la sécurité soit abordée dans le concept politique parce que des habitant·e·s n'étaient pas tou·te·s favorables à l'arrivée des personnes réfugiées. Aux yeux de certaines personnes, les primo-arrivant·e·s représenteraient un risque car ils/elles adhéreraient à des organisations terroristes. D'autres les auraient appréhendé·e·s comme une « charge » pour la population locale. D'après l'enquêté, la SPD n'aurait pas été favorable à l'introduction de la thématique de la sécurité. Ces déclarations se confirment compte tenu des propos de l'ancien collaborateur de la Chancellerie du Sénat :

*« J'aurais souhaité pour ce Masterplan qu'on n'aborde pas le sujet de la sécurité tout simplement. Intégration et sécurité c'était évidemment en janvier le résultat de Cologne ... ce qui s'était passé dans la nuit de la Saint Silvestre, qu'on considérait qu'on devrait l'intégrer aussi. Mais dès le début on parlait aussi de la sécurité des personnes réfugiées. Mais ça aurait été ... j'aurais aimé ... bien sûr que c'est un sujet. Mais ça en fait partie d'office »*¹¹⁴⁵

Dans la mesure où l'enquêté travaillait au sein de la Chancellerie du Sénat et qu'il avait été recruté par l'équipe du maire-gouverneur, on peut considérer que ses déclarations reflètent la position de ce dernier. On comprend ici qu'il est opposé à la mise en avant de la thématique de la sécurité. L'enquêté considère que la question de la sécurité doit être abordé dans le cadre de la politique d'intégration, mais qu'elle ne représente pas une priorité. Cette thématique est

¹¹⁴³ 13B-2017, pos. 27 : « Der hat halt eine integrative Note und eine ... sicherheitspolitische Note ... gekriegt auf Wunsch des CDU-Koalitionspartners ».

¹¹⁴⁴ 6B-2017, pos. 74 : « [...] auch gesagt wurde zum Beispiel auch von der CDU ja diese Leute, die da kommen, stellen ja auch ein gewisses Sicherheitsrisiko dar, nicht nur weil die Terroristen sind, sondern weil's natürlich auch ... das ist eben auch eine Belastung für die Restbevölkerung, die schon hier ist, die Einheimischen, die das vielleicht eben nicht ganz so leicht nehmen, oder die halt sagen, da müssen wir jetzt über alle Aspekte reden, auch über den Aspekt der Sicherheit eben, wurde gesagt wir nennen es Integration und Sicherheit. Und ... wurde aber tatsächlich ... Also die SPD wollte das eigentlich nicht ».

¹¹⁴⁵ 12B-2017, pos. 35 : « Ich hätte mir bei diesem Masterplan zum einem gewünscht, dass man das Thema Sicherheit einfach nicht erwähnt. Also Integration und Sicherheit das war natürlich im Januar die Folge von Köln ... was da in der Silvesternacht passiert war, dass man meinte, ja man müsste das auch mitreinnehmen. Es ist aber sofort von Anfang an auch die Sicherheit der Geflüchteten Thema gewesen. Aber das wäre ... ich hätte das gerne ... das ist natürlich ein Thema. Aber das gehört einfach so dazu ».

traitée dans le *Masterplan* suite aux agressions sexuelles qui ont été commises par des hommes d'origine immigrée à Cologne durant la nuit de la Saint Sylvestre en 2015. En effet, l'événement conduit à la stigmatisation de ces personnes avec l'idée qu'elles porteraient atteinte à la sécurité. Le récit selon lequel cet événement a pu conduire des responsables politiques à défendre la thématique de la sécurité paraît authentique.

D'après notre analyse, la *CDU* craint le renforcement de l'extrême droite à l'approche des élections de 2016. D'après le rapport du sénateur de l'Intérieur (*CDU*) sur les activités de l'extrême droite, la *nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)* dénoncerait l'incapacité des autorités locales à assurer la sécurité de la population dans le contexte de l'arrivée des personnes réfugiées¹¹⁴⁶. Ces accusations du parti de l'extrême droite font écho aux discussions sur les défaillances des autorités berlinoises en matière d'accueil et d'enregistrement des primo-arrivant·e·s que nous avons évoquées dans le chapitre 2. D'après le sénateur de l'Intérieur, la *NPD* aurait instrumentalisé les craintes des habitant·e·s en mettant l'accent sur le problème de l'insécurité dans l'objectif de gagner plus de voix¹¹⁴⁷. En effet, Berlin connaît une mobilisation accrue de l'extrême droite dans le contexte de l'augmentation des demandes d'asile. Entre 2014 et 2015, des manifestations hebdomadaires sont organisées essentiellement dans les arrondissements de l'est comme *Marzahn-Hellersdorf* dans le but d'y empêcher la création de places d'hébergements¹¹⁴⁸. Tandis que les organisateurs évoquent une « *initiative citoyenne* », ils ont dans les faits des liens avec le parti *NPD*, d'après les services de l'Intérieur¹¹⁴⁹. Plusieurs pages Facebook intitulées « *Non au foyer* » (« *Nein zum Heim* ») dédiées à la diffusion de paroles racistes et de déclarations de soutien au *NPD* et à l'annonce de manifestations à *Marzahn-Hellersdorf* et à *Treptow-Köpenick* sont d'ailleurs créées durant cette période¹¹⁵⁰. Les autorités berlinoises recensent une augmentation des délits commis à l'encontre des personnes exilées dans les arrondissements de l'est entre 2014 et 2015, mais les quartiers de l'ouest sont également concernés¹¹⁵¹. À titre d'exemple, un incendie criminel est commis dans l'ancienne école Gerhard Hauptmann qui est alors occupée par des personnes exilées et leurs soutiens en mars 2015¹¹⁵². Cette situation n'évolue pas en 2016, et les autorités considèrent que la mobilisation de l'extrême droite

¹¹⁴⁶ Senatsverwaltung für Inneres und Sport, *Rechtsextremistische Aktivitäten gegen Flüchtlinge*, op. cit., p. 11.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*

¹¹⁴⁸ Malene Gürgen, « Hilflös gegen rechts », *TAZ. Die Tageszeitung*, 05.01.2015.

¹¹⁴⁹ Senatsverwaltung für Inneres und Sport, *Rechtsextremistische Aktivitäten gegen Flüchtlinge*, op. cit., p. 9.

¹¹⁵⁰ Recherches réalisées sur les réseaux sociaux par l'auteure.

¹¹⁵¹ Senatsverwaltung für Inneres und Sport, *Rechtsextremistische Aktivitäten gegen Flüchtlinge*, op. cit., p. 31.

¹¹⁵² Berliner Morgenpost, *Rechtsextreme bekennen sich zu Brandanschlag*, 24.03.2015.

favorise un climat de violence¹¹⁵³. Cette mobilisation vise aussi les partis politiques. D'après le rapport annuel de l'office de protection de la constitution, les locaux du bureau national de la CDU sont occupés en décembre 2016 et des représentant·e·s de partis politiques sont victimes d'agressions dans la même année¹¹⁵⁴. Ce document mentionne aussi une série de délits qui sont commis dans le quartier de *Neukölln* à l'encontre de personnes qui s'opposent à l'extrémisme de droite¹¹⁵⁵.

Les activités de l'extrême droite sont évoquées par les enquêté·e·s. Le député des Pirates les mentionne lorsqu'il décrit l'évolution des débats sur l'accueil et l'intégration des réfugié·e·s dans la capitale :

« Il [le parlement de Berlin] s'est penché sur cette question, mais le débat a dépassé le cercle restreint des journalistes parlementaires et des élus et des trois, quatre ONG qui étaient impliquées de manière intensive, ... et, bien sûr, il y avait beaucoup de lettres de citoyennes et de citoyens, qui étaient inquiets, qui se demandaient si les impôts étaient utilisés de manière raisonnable, ou ... si les réfugiés étaient bien hébergés, ou inversement évidemment, lorsque de nouveaux sites ont été annoncés, si les réfugiés ne devraient peut-être pas être hébergés à cet endroit. C'était aussi le cas fin 2014, début 2015, quand six nouveaux sites avaient été annoncés, entre autres à Marzahn, où il y avait beaucoup de discussions et aussi une initiative qui ... avait été dirigée par la droite, qui est devenue très active là-bas »¹¹⁵⁶.

Le député est contacté par des habitant·e·s qui sont favorables ou défavorables à la présence de personnes exilées dans leur quartier. Il fait allusion aux manifestations qui ont lieu dans l'arrondissement de *Marzahn-Hellersdorf*. Lorsqu'il parle de la « droite », il fait très probablement référence à l'extrême droite, étant donné que cette dernière est impliquée dans les manifestations. Travaillant dans le secteur de l'asile depuis 1990, la représentante de la *Caritas* se souvient des émeutes qui ont eu lieu à l'initiative de l'extrême droite à

¹¹⁵³ Senatsverwaltung für Inneres und Sport, *Verfassungsschutzbericht 2016*, avril 2017, p. 107.

¹¹⁵⁴ *Ibid.*, 106-107.

¹¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 107 ; Sebastian Engelbrecht, « Haben Ermittler die Täter gedeckt? », *Deutschlandfunk*, 1 avril 2019, consulté en ligne le 26 juillet 2022 : <https://www.deutschlandfunk.de/rechtsextremistische-anschlaege-in-berlin-haben-ermittler-100.html>.

¹¹⁵⁶ 6B-2017, pos. 14 : « Das [Berliner Abgeordnetenhaus] hat sich damit sehr intensiv beschäftigt, aber die Debatte ging natürlich auch über die engeren Kreise der Parlamentsjournalisten und der Abgeordneten und der ... von drei, vier NGOs, die da besonders intensiv involviert waren, ging das natürlich auch hinaus, ... und es gab natürlich auch viele Zuschriften von Bürgerinnen und Bürgern, die sich Sorgen gemacht haben, ob die ... Steuergelder da sinnvoll eingesetzt werden, oder ... ob da irgendwie Flüchtlinge gut untergebracht sind, oder auch andersrum natürlich, wenn bestimmte neue Standorte verkündet wurden, ob Flüchtlinge dort vielleicht nicht untergebracht werden sollten. Das war auch Ende 2014, Anfang 2015 so, dass dort sechs neue Standorte verkündet wurden, unter anderem eben in Marzahn, wo es sehr viele Diskussionen zu gab und auch eine Initiative, die ... von rechts gesteuert wurde, die dort sehr aktiv geworden ist ».

Hoyerswerda et à Rostock en 1991 et en 1992¹¹⁵⁷. À l'époque, des incendies criminels et des attaques violentes ont été commis dans des centres d'hébergement de personnes exilées¹¹⁵⁸. D'après elle, la situation politique en Allemagne est désormais semblable : l'enquêtée fait allusion à l'apparition du mouvement *PEGIDA* qui organise depuis 2014 des manifestations hebdomadaires à Dresde afin de lutter contre « l'islamisation du pays »¹¹⁵⁹ et du parti politique *Alternative für Deutschland (Afd)*¹¹⁶⁰.

*« C'est du racisme, ce qui se passe là. On doit le rappeler encore et toujours à un moment ou à un autre. Je ne parle pas des gens qui ont soudainement peur parce que des réfugiés emménagent dans le voisinage. C'est autre chose, complètement autre chose. On peut parler avec eux. Dans ce cas on réunit les gens et des relations se construisent et ça marche, en règle générale. Je pense qu'on doit ... c'est très hétérogène et très imbriqué, comme les ... je vais les appeler ces groupements, qui profitent de ces peurs et qui les instrumentalisent [...] »*¹¹⁶¹.

D'après l'enquêtée, il faut différencier les habitant·e·s qui s'inquiètent face à l'arrivée de réfugié·e·s dans leur quartier des militant·e·s de l'extrême droite qui ont des comportements racistes. Les riverain·e·s accepteraient tout de même la présence de personnes exilées et participeraient à la construction de relations sociales à l'échelle des quartiers. Notre enquête de terrain permet de comprendre que la mobilisation contre l'arrivée des exilé·e·s, notamment de la part de l'extrême droite, est très visible dans la capitale allemande, et que ce contexte politique figure parmi les préoccupations des responsables associatifs et politiques. Comme la *CDU*, la représentante de la *Caritas* affirme que l'extrême droite tente d'instrumentaliser les inquiétudes de la population locale dans le contexte de l'augmentation du nombre de demandeur·euse·s d'asile¹¹⁶². D'après des élu·e·s de l'opposition, la population

¹¹⁵⁷ 11B-2017, pos. 40.

¹¹⁵⁸ Voir à ce sujet : Bundeszentrale für politische Bildung, *Vor 30 Jahren: Rechtsextreme Ausschreitungen in Hoyerswerda*, 16.09.2021, consulté en ligne le 27 juillet 2022 : <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/340381/vor-30-jahren-rechtsextreme-ausschreitungen-in-hoyerswerda/>.

¹¹⁵⁹ Armin Pfahl-Traughber, « Pegida – eine Protestbewegung zwischen Ängsten und Ressentiments », *Bundeszentrale für politische Bildung*, 2 février 2015, consulté en ligne le 27 juillet 2022 : <https://www.bpb.de/themen/parteien/rechtspopulismus/200901/pegida-eine-protestbewegung-zwischen-aengsten-und-ressentiments/>.

¹¹⁶⁰ 11B-2017, pos. 40.

¹¹⁶¹ 11B-2017, pos. 40 : « *Es ist Rassismus, was da passiert. Das muss man sich immer wieder an der ein oder anderen Stelle klar machen. Ich spreche nicht von Menschen, die plötzlich irgendwie Angst bekommen, weil in der Nachbarschaft Flüchtlinge einziehen. Das ist was anderes, komplett was anderes. Mit denen kann man sprechen. Dann bringt man die Leute zusammen und dann entstehen Beziehungen und dann funktioniert in der Regel auch. Man muss glaube ich ... es ist sehr heterogen und sehr verschachtelt, wie gerade diese ... ich nenn sie jetzt einfach mal Gruppierungen, sich auch solche Ängste zunutze machen und die auch instrumentalisieren [...] ».*

¹¹⁶² 11B-2017.

considère en effet que les autorités ont perdu le contrôle des événements. Par exemple, Sabine Bangert (*Bündnis 90/ Die Grünen*) déclare :

« La réussite de l'intégration des personnes réfugiées sur le marché de l'emploi dépend essentiellement du climat de notre société, et ce climat est en train de se renverser. Cela n'est pas seulement dû au grand nombre de personnes réfugiées qui arrivent chez nous, c'est lié tout d'abord au fait que les gens ont le sentiment que le problème échappe complètement aux responsables politiques de la SPD et de la CDU »¹¹⁶³.

Dans ce contexte, la *CDU* craint la perte d'électeur·rice·s au bénéfice de l'extrême droite. Peu de temps avant les élections de septembre 2016, le parti est sous le feu des critiques. L'inscription de la thématique de la sécurité parmi les priorités de la politique gouvernementale permet de répondre aux critiques qui sont formulées par l'extrême droite. Comme le souligne l'ancien collaborateur de la chancellerie, le *Masterplan* vise non seulement à assurer la sécurité de la population, mais aussi celles de personnes réfugiées. Ce discours permet à la *CDU* de se démarquer de l'extrême droite qui est complètement hostile à la présence des personnes exilées et de trouver un consensus avec la *SPD*. On comprend donc que le processus d'élaboration du *Masterplan* est soumis aux logiques électorales et aux configurations partisans. Contrairement au cas de Paris, la grande coalition ne cherche pas le soutien de l'opposition. Les partenaires de coalition tentent de trouver un consensus entre eux et de se démarquer de l'opposition afin de remporter les prochaines élections. Dans le cas de Berlin, l'hypothèse de la démocratie de la concurrence est donc pertinente¹¹⁶⁴. Les processus d'élaboration et de prise de décision des politiques locales dépendent de logiques partisans. En revanche, notre analyse dévoile une convergence entre le cas de Paris et de Berlin dans la mesure où les solutions d'action publique sont sous l'influence de l'extrême droite. Dans les deux villes, les partis de la majorité craignent son renforcement et des pertes électorales.

D'après notre enquête de terrain, la grande coalition a recours à des dispositifs de consultation lors de l'élaboration du *Masterplan* afin de répondre au mécontentement des électeur·rice·s :

« Mais lorsqu'on s'engage dans des discussions [...] qui ont lieu à plusieurs reprises, on peut lutter contre la lassitude politique de gens. Ça veut dire que ça dépasse ce que nous avons vécu dans le domaine des réfugiés ... vers une autre manière de faire des politiques publiques, où on dit, oui, nous avons une

¹¹⁶³ Berliner Abgeordnetenhaus, *Sitzung 3. März 2016*, p. 7969, consulté en ligne le 3 juillet 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/protokoll/plen17-077-pp.pdf>.

¹¹⁶⁴ L. Holtkamp, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, op. cit.

démocratie représentative, et nous voulons représenter les gens dans les parlements, y prendre des décisions, mais nous nous organisons – c’est ce que nous avons appris durant cette période – nous cherchons des contributions. Nous devons embarquer les gens. Et ça ne marche pas de leur dire comment il faut faire, nous devons les faire participer »¹¹⁶⁵.

L’échange avec les habitant·e·s sert non seulement à récolter des propositions, mais aussi à influencer leurs avis à l’égard de la classe politique. Le terme de « lassitude » renvoie au désintérêt de la population locale concernant la vie politique locale. D’après l’ancien collaborateur de la Chancellerie du Sénat, les dispositifs participatifs permettent donc d’agir sur les relations entre les électeur·rice·s et le gouvernement. Les propos d’autres enquêté·e·s au sujet du *Gesamtkonzept* vont dans le même sens :

« [...] ce plan d’action, il est public [...] Et ça ne se produit pas seulement parce que c’est écrit sur le papier, mais ceux qui sont en charge de la mise en œuvre doivent mettre les choses en mouvement. Ça veut dire, premièrement, prévoir des financements. Puis on doit créer des structures qui mettent en œuvre [...] Et c’est ce que je veux dire quand je parle de pression, parce que chaque administration du Sénat a maintenant une liste de tâches avec ce plan d’action, qu’on peut traiter point par point ou non. Et tant que l’opinion publique est favorable au changement des structures, il y a de la pression. Mais on peut aussi prendre connaissance de cette liste, comme on le fait avec d’autres papiers qui circulent. Je veux dire nous en avons beaucoup de ces analyses d’experts. Il y a plein d’évaluations et de propositions mais tout de même le politique ne doit pas forcément le faire. Mais avec tout ce processus et la participation et ... et toutes les administrations du sénat y étaient directement associées, je pense qu’il est difficile de ne pas l’accepter comme mission »¹¹⁶⁶.

¹¹⁶⁵ 12B-2017, pos. 39-40 : « *Aber wenn man tatsächlich in einem eher Dialogformat miteinander umgeht [...] das mehrfach stattfindet, kann man ganz anders den Menschen auch ihre politische Verdrossenheit nehmen. Das heißt, das ist in dem Sinne geht das wesentlich über das, was wir jetzt im Bereich der Flüchtlinge erlebt haben, darüber hinaus in eine ... in eine andere Art der ... der Politikgestaltung ... in der man sagt, ja wir haben eine repräsentative Demokratie und wir wollen auch in den Parlamenten repräsentieren, dort Entscheidungen treffen, aber wir organisieren uns plötzlich und das hat für mich ... das haben wir daraus wirklich lernen können, wir organisieren für uns ... einen Input. [...] Lasst uns die ... die Menschen da mitnehmen. Und das geht nicht darüber, dass wir ihnen sagen, wie es geht, sondern, dass wir sie beteiligen ».*

¹¹⁶⁶ 27B-2019, pos. 12 : « *[...] dieses Gesamtkonzept, das ist ja öffentlich [...] Also es gibt ja einmal dieses beschlossene Konzept und dann gibt’s ja noch mal so ein hundert Seiten Papier mit den Maßnahmen, die daraus folgen [...] Und ... das passiert ja jetzt nicht nur, weil es auf dem Papier steht, sondern dann müssen sozusagen die Umsetzenden hier Dinge in den Gang bringen dafür. Das heißt, in erster Linie erstmal Geld einstellen. Dann muss man Strukturen schaffen, die irgendwas umsetzen können [...] Und das meine ich mit Druck ausüben, weil natürlich jetzt hat jeder von den Senatsverwaltungen hat im Prinzip mit diesem Gesamtkonzept so eine Art Aufgabenliste, die man jetzt nacheinander abarbeiten kann oder auch nicht. Und je mehr öffentliches Interesse daran ist, dass sozusagen da sich was in den Strukturen verändert, umso mehr wird da der Druck aufgebaut. Man kann aber auch die Liste zu Kenntnis nehmen, wie viele solcher Papiere, die irgendwie im Raum sind. Ich meine, wir haben ja viele von diesen ganzen Expertenanalysen. Also es gibt ja ... zu allen Bereichen zig verschiedene Einschätzungen und Vorschläge und ... und trotzdem muss ja Politik das nicht unbedingt machen.*

D'après la collaboratrice de *Bündnis 90 / Die Grünen*, comme le *Gesamtkonzept* est publié en ligne et peut être consulté par n'importe qui, les services administratifs sont sous pression. Cette communication publique les encourage à mettre en œuvre les missions qui leur sont confiées. Le *Masterplan* est également rendu public. On comprend que ces documents servent à la mise en œuvre de la politique d'accueil et d'intégration en ce sens qu'ils incitent les différentes parties prenantes à réaliser les dispositifs qui y sont annoncés et à respecter leurs engagements.

« Je pense que nous sommes toujours en faveur de la participation. Donc [réfléchit] nous défendons souvent le fait que des décisions et des décisions importantes, qui concernent les gens, soient prises avec les gens et c'est pourquoi ... Alors ce processus a été vraiment très, très compliqué. Donc on a vraiment parlé avec beaucoup d'acteurs qui sont concernés. Et c'est pourquoi nous pensons que c'est extrêmement important, et je trouve que ça augmente la crédibilité des mesures qui ont été élaborées »¹¹⁶⁷.

D'après la collaboratrice de *Bündnis 90 / Die Grünen*, les procédures participatives favoriseraient la crédibilité de la politique d'accueil et d'intégration. Le terme de « crédibilité » se rapporte aux électeur·rice·s. Le gouvernement bénéficierait davantage de leur confiance lorsqu'ils/elles sont consulté·e·s au préalable. Notre analyse permet de comprendre le lien entre le courant politique et celui des politiques publiques dans la mesure où le *Masterplan* et le *Gesamtkonzept* résultent des considérations électorales des coalitions gouvernementales. Les dispositifs de participation et de consultation servent à renforcer le soutien de la population locale. Dans la partie suivante, nous poursuivons notre analyse en mettant en évidence le fait que les partis politiques occupent une position prépondérante dans le système politique berlinois, contrairement au cas de Paris.

4.1.2.2. Rôle prépondérant des partis politiques

Les propos de plusieurs enquêté·e·s convergent en ce sens qu'ils/elles affirment que les décisions des sénateur·rice·s dépendraient essentiellement de leurs orientations partisans.

Aber durch diesen Prozess und diese ganze Einbindung und ... und alle Senatsverwaltungen waren direkt mit dran beteiligt und so, glaube ich, ist es schon schwer, das nicht als seine Aufgabe auch dann zu übernehmen ».

¹¹⁶⁷ 27B-2019, pos. 13 : *« Also wir sind, glaube ich, ja immer für Partizipation. Also wir [überlegt] machen uns ja an vielen Stellen dafür stark, dass sozusagen Entscheidungen und wichtige Entscheidung, die die Menschen betreffen, auch mit den Menschen getroffen werden sollen und ... deswegen ... Also dieser ... dieser Prozess war schon echt sehr, sehr aufwendig. Also es wurde mit wirklich vielen Akteuren, die daran beteiligt sind, auch gesprochen. Und deswegen ... finden wir das ... genau, schon auch extrem wichtig und ich finde auch das erhöht auch die Glaubwürdigkeit von den Maßnahmen, die da ... die da gefunden wurden ».*

« Je dirais, j'ai l'impression que l'administration du Sénat fait de la politique comme le dit son nom, intégration, travail, affaires sociales, c'est-à-dire que les thématiques sociales arrivent toujours un peu tardivement. Bon, durant l'hiver dernier ce n'était pas le cas pour le sans-abrisme, mais que d'autres thèmes ... sont moins perçus comme des priorités que la politique d'intégration. [...] Il a fallu plus de 9 mois pour qu'on traite la situation des seniors et des personnes en situation d'handicap sévère dans la ville. [...] Je ne veux pas jouer les uns contre les autres, mais je pense quand-même que c'est un thème pour la sénatrice et la coalition sur lequel elle est particulièrement engagée. [...] C'est un thème qui est particulièrement important pour elle et ... c'est comme ça [sourit]. Un sénateur [du FDP] ferait ... il y aurait d'autres priorités. Chacun a son style. Chaque parti a son propre agenda et ... là, on peut dire que nous aurions un autre avis, mais c'est comme ça et ils ont la majorité et ils déterminent bien sûr l'agenda politique »¹¹⁶⁸.

À la lecture de cet extrait d'entretien, on comprend que le député du FDP regrette que la sénatrice de l'intégration, du travail et des affaires sociales privilégie la thématique de l'intégration des personnes réfugiées au détriment d'autres enjeux, comme les conditions de vie des personnes âgées et des habitant·e·s en situation d'handicap. D'après lui, le travail de la sénatrice dépendrait essentiellement de son orientation partisane. L'intégration représenterait une priorité d'Elke Breitenbach et de son parti politique (*Die Linke*). En effet, Elke Breitenbach est très engagée en matière d'accueil et d'intégration des personnes réfugiées avant même qu'elle soit désignée sénatrice. Lors de la mandature de la grande coalition, elle interpelle le gouvernement à maintes reprises sur sa politique à destination des exilé·e·s. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant qu'elle soit désignée sénatrice de l'intégration, du travail et des affaires sociales suite aux élections de 2016. Les propos de l'un de nos interlocuteurs de l'administration du sénat de l'intégration vont dans le même sens. Il est interrogé sur le processus d'élaboration du *Gesamtkonzept* :

« Je veux dire chaque administration du Sénat a des objectifs particuliers. C'est complètement clair. Ils ont différents objets [se corrige] différents objets de travail. Mais ils ont aussi différentes priorités politiques [...] C'est dû ... à la

¹¹⁶⁸ 16B-2018, pos. 10-11 : « Also ich sage mal, ich hab den Eindruck, dass die Senatsverwaltung ihre Politik so ausrichtet, wie es ihr Name sagt, Integration, Arbeit, Soziales, dass also soziale Themen häufig ein bisschen hinten runterfallen. Also gut, im letzten Winter Obdachlosigkeit nicht, aber dass manch anderes Thema ... weniger prioritär angesehen wird als die Integrationspolitik. [...] Es hat mehr als ein dreiviertel Jahr gedauert, bevor wir uns das erste Mal mit der Situation von Senioren und Schwerbehinderten in dieser Stadt beschäftigt haben. [...] Ich will jetzt nicht gegeneinander ausspielen, aber es ist, glaube ich, doch der Senatorin und auch der Koalition ein Thema, wo sie besonders engagiert ist. [...] Das ist ein Thema, das ihr besonders wichtig ist und das ist dann eben so [schmunzelt]. Ein Senator [von der FDP] würde das irgendwie ... da gäbe es andere Prioritäten. So hat jeder seinen Stil. So hat jede Partei ihre eigene Agenda und ... da kann man sagen, wir würden das anders sehen, aber es ist so und die haben die Mehrheit und bestimmen damit natürlich auch die politische Agenda ».

direction politique, à l'orientation partisane de la direction [...] Et il y a des domaines où on ne retrouvait pas pour ainsi dire [réfléchit] la politique d'intégration de la maison, si je puis dire, hein, donc ... par exemple [...] dans le domaine du travail [...] Ils ont, pour ainsi dire, supprimé un paragraphe que nous voulions, pour que le Land de Berlin fasse en sorte que le Bundesrat lance une proposition de loi pour faire adopter la suspension d'expulsion pour les personnes qui entament une formation professionnelle et ainsi de suite, nous pensions que c'était très important en termes d'intégration et c'est pourquoi nous l'avons défendu dans le groupe de travail. Ils ne l'avaient pas intégré dans la première version et, du coup, il fallait trouver un consensus »¹¹⁶⁹.

Lors des négociations sur le *Gesamtkonzept*, des services administratifs ont supprimé une proposition qui devait permettre de suspendre les expulsions des personnes entamant une formation professionnelle en Allemagne. Dans la suite de l'entretien, on apprend que les services de l'intégration et d'autres membres du gouvernement modifient l'énoncé de la proposition afin de la rendre moins contraignante et d'éviter de la supprimer du plan d'action. On voit ici que les priorités politiques de la sénatrice déterminent le processus d'élaboration du plan d'action.

Le *Gesamtkonzept* privilégie l'approche participative comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 3, parce que celle-ci est une priorité de la sénatrice de l'intégration. La démarche participative répond au programme électoral du parti politique *Die Linke* :

« LB : Pourquoi est-ce qu'on met l'accent sur la participation des organisations des migrants ? Vous l'avez évoqué tout à l'heure. 15B : L'accent est mis là-dessus parce qu'avec cette coalition on veut établir une autre manière de faire de la politique. C'est-à-dire ... je veux dire la principale devise de la gauche lors des élections de 2016, c'était la ville vous appartient. Donc il s'agit aussi d'établir une autre manière de gouverner, de faire de la politique dans cette ville, et ça signifie aussi d'intégrer ceux qui sont concernés par les projets de lois et non pas d[e]' [les prendre de] en haut comme la politique est habituellement ou souvent comprise. Nous vous mettons devant le fait accompli et vous devez vivre avec ça ou pas, mais nous voulons au préalable lors

¹¹⁶⁹ 21B-2019, pos. 7 : « Ich meine also jedes Senatsverwaltung hat natürlich besondere Ziele. Das ist völlig klar. Die haben auch andere Gegenstände [verbessert sich] also Arbeitsgegenstände. Aber die haben auch andere politische Schwerpunkte, ... also so. Das hat natürlich mit unterschiedlichen Gründen zu tun. Das hat mit ... mit der politischen Leitung, mit der parteipolitischen Zugehörigkeit der Leitung ... das spielt natürlich auch eine Rolle. Und es gab bestimmte Bereiche wo sozusagen die Integrationspolitik dieses Hauses sozusagen nicht [überlegt] ... ausreichend wiederzufinden war, also ... Beispiel jetzt [überlegt] ... Manchmal sind die Beispiele natürlich also sehr ... speziell [...] Ja, ein Beispiel war, dass also im Handlungsfeld Arbeit ... jetzt habe ich ein ... Das ist nur ein Beispiel ... Ob der Bundesrat bestimmte Initiativen [beginnt von Neuem] Die haben praktisch einen ... Abschnitt weg gemacht, den wir ursprünglich haben wollten, dass das Land Berlin darauf hinwirken wird damit im Bundesrat so eine neue Gesetzesinitiative praktisch gemacht wird, damit die Ausbildungsduldung irgendwie so durchgesetzt wird und so weiter, also so, was wir denken, dass das aus integrationspolitischer Perspektive sehr wichtig war, und deswegen haben wir das in die Facharbeitsgruppe eingebracht. Sie haben das in der ersten Fassung nicht drin und deswegen mussten wir tatsächlich irgendwie so einen Konsens finden ».

de l'élaboration notamment des lois, – on l'a vu aussi dans le cas de la loi pour la mobilité - faire participer, écouter et impliquer ceux qui sont les experts concrètement. Ce sont ... notamment, en ce qui concerne l'intégration et la participation des migrants, si ce ne sont pas les organisations des migrants, qui sait le mieux ce qu'il faut pour réussir l'intégration et la participation »¹¹⁷⁰.

L'enquête se prononce ici sur la révision de la loi relative à l'intégration et à la participation (*Integrations- und Partizipationsgesetz*) qui est en cours au moment de l'enquête de terrain. D'après ses propos, la coalition de gauche veut établir une « autre manière de faire de la politique » qui consisterait à consulter les personnes qui sont concernées par la politique. Ce récit fait allusion à ce que nous avons expliqué au sujet de l'approche participative dans le chapitre 3. En effet, le programme électoral du parti *Die Linke* met l'accent sur la participation des habitant·e·s et sur la démocratie directe. Le parti propose la création d'un budget participatif, de renforcer la transparence des institutions politiques et de faciliter la réalisation de référendums locaux ¹¹⁷¹. Les propos du collaborateur paraissent donc authentiques. On en déduit que l'approche participative est privilégiée dans le *Gesamtkonzept* parce que celle-ci représente une priorité du parti *Die Linke* et notamment de la sénatrice Elke Breitenbach. Notre analyse met en évidence l'impact du changement de majorité à la fin de l'année 2016. La formation d'un nouveau gouvernement ouvre une fenêtre d'opportunité. L'orientation partisane de la sénatrice en charge de l'intégration permet de comprendre le contenu du *Gesamtkonzept* et le processus d'élaboration et de prise de décision. Contrairement au cas de Paris, les partis politiques jouent un rôle prépondérant dans le système politique local et le maire-gouverneur paraît plus en retrait comparé à la maire de Paris.

Lors de l'élaboration du *Masterplan*, la grande coalition s'aligne sur la politique du gouvernement fédéral dans la mesure où elle privilégie les dispositifs d'intégration pour les personnes exilées « *ayant de bonnes perspectives de pouvoir rester en Allemagne* »

¹¹⁷⁰ 15B-2018, pos. 16-17 : « LB: *Und warum wird der Fokus daraufgelegt Migrantenorganisationen miteinzubeziehen? Sie haben das vorhin auch schon angesprochen. 15B: Der Fokus wird deshalb daraufgelegt, weil man auch einfach mit dieser Koalition auch einen anderen Politikstil etablieren will. Sprich ... ich meine der zentrale Wahlspruch der Linken 2016 war die Stadt gehört euch. Also da geht es auch darum einen anderen Regierungsstil, einen anderen Politikstil in dieser Stadt zu etablieren und dazu gehört auch die ... diejenigen ... die von Gesetzesvorhaben betroffen sind auch da miteinzubinden und halt eben nicht mehr so wie Politik üblicherweise oder oft verstanden wird von oben herab. Wir knallen euch jetzt was vor den Latz und ihr müsst damit leben oder nicht, sondern wir wollen schon im Vorfeld in der ... Erarbeitung von ... gerade von Gesetzen – das hat sich auch beim Mobilitätsgesetz gezeigt – auch diejenigen beteiligen, hören und mit einbeziehen die ... die da konkret Experten sind. Die sind ... gerade bei der ... bei der Integration und Partizipation von Migranten, wer, wenn nicht die Migrantenorganisationen wissen selbst am besten ... was es braucht für eine gelingende Integration und eine gelingende Partizipation ».*

¹¹⁷¹ Die Linke Berlin, *Wahlprogrammewurf zur Abgeordnetenhauswahl 2016*, 23.01.2016, consulté en ligne le 27 juillet 2022 : <https://dielinke.berlin/start/presse/detail/news/wahlprogrammewurf-zur-abgeordnetenhauswahl-2016/>.

(*gesicherte Bleibeperspektive*)¹¹⁷². Depuis 2015, la politique d'asile d'Outre-Rhin fait une distinction entre les personnes qui ont une grande probabilité d'obtenir le statut de réfugié et celles qui verront probablement leur demande d'asile refusée (*Asylpaket I*)¹¹⁷³. Cette distinction est établie en fonction des pays d'origine des personnes exilées et des taux d'attribution du statut de réfugié. Les demandeur·euse·s d'asile qui ont de bonnes perspectives de pouvoir rester dans le pays ont droit aux cours d'intégration, contrairement à ceux dont on estime qu'ils/elles n'auront probablement pas le droit de rester¹¹⁷⁴. Cette convergence entre les niveaux local et national est liée aux configurations partisanes. À l'échelle du *Land* de Berlin et de l'État fédéral, le gouvernement est formé par une grande coalition réunissant la *SPD* et la *CDU*. Avec l'arrivée au pouvoir des partis politiques de gauche suite aux élections de 2016, la politique d'intégration évolue. La coalition de gauche ne poursuit pas cette approche dans le cadre du *Gesamtkonzept* et s'engage à favoriser l'intégration de toutes les personnes qui « *cherchent refuge en Allemagne* »¹¹⁷⁵. Le *Gesamtkonzept* concerne toutes les personnes indépendamment de leur statut et prévoit des mesures d'intégration même pour les personnes dont l'expulsion est temporairement suspendue (*Duldung*)¹¹⁷⁶. D'après notre enquête de terrain, la coalition de gauche souhaite ainsi afficher son désaccord vis-à-vis de la politique du gouvernement fédéral qui réunit toujours la *SPD* et la *CDU*. Les propos de l'agent de l'administration de l'intégration servent à illustrer notre analyse :

« [...] il y a de nombreux termes [dans les lois fédérales] qui sont indéfinis, qui sont concrétisés par l'intervention de l'administration, et cette concrétisation relève du pouvoir discrétionnaire de l'organisme public. Et ça peut ... être fait de telle ou telle manière. [...] disons qu'il n'est pas rare qu'un organisme public dispose d'une certaine marge de manœuvre. Je veux dire que ce n'est pas différent dans d'autres organismes ... bon avec différents objets de travail. L'organisme en charge de l'urbanisme a aussi certaines marges de manœuvre en ce qui concerne l'attribution de permis de construire. Et, en fonction de la priorité politique ... qu'est-ce que je veux ? Est-ce que je veux que les gens construisent plus ou moins de maisons ? Puis j'interprète ces termes indéfinis dans un sens et j'utilise ces marges [de manœuvre] dans un sens ou dans un autre. Et c'était exactement comme ça pour nous ... ou ça devrait être comme ça pour

¹¹⁷² Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 13.

¹¹⁷³ Deutscher Bundestag, *Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts seit Januar 2015 mit den Schwerpunkten Asylpaket I und II*, 21 janvier 2016, consulté en ligne le 14 juillet 2022 : <https://www.bundestag.de/ausarbeitungen>.

¹¹⁷⁴ Aufenthaltsgesetz (AufenthG) § 44.

¹¹⁷⁵ Senat von Berlin, *Gesamtkonzept Integration und Partizipation*, op. cit., p. 5.

¹¹⁷⁶ *Ibid.*

nous. Hein, c'est un objectif [sourit] [...] Les marges de manœuvre dans de telles lois servent ... à donner de la liberté à ceux qui appliquent la loi en fonction des conditions. Puis évidemment ça peut être opérationnalisé politiquement, hein, en interprétant de telle ou telle manière »¹¹⁷⁷.

L'enquêté se prononce ici sur la volonté de la coalition de gauche de tirer profit des marges de manœuvres légales dans le but d'améliorer la politique d'intégration. Cet objectif est inscrit dans le *Gesamtkonzept*. Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction de la thèse, les lois relatives à la politique d'asile comprennent des énoncés et des termes qui ne sont pas précis et qui laissent en effet une marge de manœuvre aux acteur·rice·s qui sont en charge de leur application. D'après l'enquêté, l'interprétation des textes de loi serait soumise à des considérations politiques. Autrement dit, le cadre légal serait interprété en fonction d'intérêts politiques. Les déclarations de la collaboratrice de *Bündnis 90/ Die Grünen* confirment le fait que la coalition de gauche applique la législation nationale de telle sorte qu'elle est en mesure d'afficher son désaccord politique vis-à-vis du gouvernement fédéral :

« [...] nous avons ici dans notre structure fédérale, toujours le problème d'avoir en partie des intérêts et des positions complètement différents dans certains Länder, aussi dans les communes, évidemment, et qu'on n'avance pas dans certains domaines, parce qu'on a des positions divergentes qu'on ne peut pas dépasser. [...] je veux dire, les questions d'autorisation de séjour [...] bien sûr que nous faisons un effort afin d'intégrer les gens et de leur donner une chance sur le marché de l'emploi, par exemple. Mais lorsqu'on a des lois fédérales qui ne veulent pas ça en fait, dans ce cas nous essayions de trouver une niche qui nous permette d'agir en essayant de réaliser le changement de la politique malgré tout. Mais, évidemment, lorsqu'on dit au niveau fédéral qu'on donne une chance aux personnes qui veulent rester ici et qui veulent travailler, et que nous sommes un pays d'immigration en Allemagne et nous adaptons nos structures et prenons nos responsabilités, on pourrait agir autrement, je pense. Ainsi, on a l'impression que nous essayons ici, à Berlin, de trouver des failles ... un moyen nous permettant de

¹¹⁷⁷ 21B-2019, pos. 36-37: « [...] es gibt schon einige unbestimmte Begriffe, die sozusagen im Verwaltungshandeln konkretisiert werden und wie man sie konkretisiert, steht natürlich auch im Ermessen der Behörde. Und das kann ... so oder so gemacht werden. [...] sagen wir so, es ist nicht selten so, dass also so die Behörde so gewisse Ermessensspielräume hat. Also ich meine, das ist in anderen Behörden auch nicht anders ... also mit völlig unterschiedlichen Gegenständen. Die Baubehörde also ist so bei der Gewährung von Baugenehmigungen hat auch gewisse Spielräume. Und je nach dem politischen Schwerpunkt ... was will ich? Will ich, dass die Leute sozusagen seltener Häuser bauen oder häufiger? Dann lege ich sowohl die unbestimmten Begriffe in die eine Richtung aus und fülle ich diese Spielräume in die eine oder andere Richtung aus. Und das war genauso bei uns ... oder soll bei uns so sein. Ne, das ist ein Ziel [schmunzelt] So, und ... darum geht's. [...] Also die Ermessensspielräume in solchen Gesetzen dienen gerade dazu ... sozusagen also so dem Rechtsanwender also praktisch eine gewisse Freiheit zu geben je nach den Umständen des Falles zu entscheiden. Aber das kann natürlich auch politisch dann ... operationalisiert werden. Ne, also indem man praktisch in die eine oder andere Richtung auslegt ».

réaliser tout de même un changement alors qu'au niveau fédéral, on ne le veut pas, en fait »¹¹⁷⁸.

D'après l'enquêtée, la politique du gouvernement fédéral n'est pas favorable à l'intégration de toutes les personnes réfugiées. Au cours de l'entretien, elle fait allusion à des réformes politiques nationales qui ne permettraient pas de favoriser le processus d'intégration et qui seraient contraires aux priorités de la coalition de gauche. Face à ces divergences politiques, les responsables politiques berlinois tenteraient de tirer bénéfice des marges de manœuvre légales. Le but serait de faire usage de leur pouvoir discrétionnaire afin de réaliser la politique d'intégration comme ils/elles l'entendent. Comme plusieurs enquêtés·e·s affirment que la coalition de gauche se sert du cadre légal afin d'appliquer ses priorités politiques et d'afficher son désaccord politique vis-à-vis du gouvernement fédéral, cette idée ne paraît pas infondée. L'influence de la politique nationale dépend des configurations partisans aux niveaux local et national.

Dans les deux capitales, le courant politique se caractérise par différentes formes de coopération entre les partis politiques. À Paris, la maire (PS) cherche le soutien des partis d'opposition, alors qu'à Berlin, les partis politiques de la coalition gouvernementale se démarquent de leurs opposants. L'hypothèse de la démocratie de la concorde se confirme à Paris et, dans le cas de Berlin, nous observons les logiques de la démocratie de la concurrence. De plus, ce chapitre permet de confirmer le fait que l'influence de la maire de Paris est plus importante que celle du maire-gouverneur de Berlin. L'approche des courants multiples est particulièrement pertinente pour mettre en évidence le rôle d'acteur·rice·s individuel·le·s comme celui d'Anne Hidalgo. Les dispositifs en matière d'accueil et d'intégration à Paris et à Berlin ne sont donc pas similaires parce qu'ils sont le résultat de différents processus d'action publique et notamment de configurations partisans. Enfin,

¹¹⁷⁸ 27B-2019, pos. 9-10 : « [...] wir haben in unserer föderalen Struktur natürlich immer das Problem, dass wir teilweise ganz andere Interessen und Haltungen in den einzelnen Ländern haben, in den Kommunen übrigens natürlich auch, und dass man dann an bestimmten Stellen auch manchmal einfach nicht weiterkommt, weil man ... weil man entgegenstehende Haltungen hat, die sozusagen sich nicht überwinden. [...] ich mein jetzt ganz gezielt diese Aufenthaltsfragen [...] natürlich wir machen hier ganz viele Anstrengungen, um auch ... um die Menschen hier zu integrieren und eine Chance auf einen Arbeitsmarkteinstieg zum Beispiel zugeben. Wenn man dann aber Bundesgesetze hat, die eigentlich das nicht unbedingt wollen, dann versuchen wir hier so ein bisschen die Lücken zu finden, in denen wir agieren können, also indem wir versuchen, sowas wie einen Spurwechsel eigentlich doch auch zu schaffen. Aber es ist natürlich, wenn man eine Bundesebene hätte, die sagt Menschen, die hierbleiben wollen und arbeiten wollen, denen geben wir eine Chance und wir sind ein Einwanderungsland in Deutschland und sind auch sozusagen [verbessert sich] stellen unsere Strukturen auch darauf ein und übernehmen da auch Verantwortung, könnte man, glaube ich, ganz anders agieren. So hat man das Gefühl, dass wir als Berlin teilweise versuchen Schlupflöcher zu finden zu ... wie können wir einen Spurwechsel quasi trotzdem ermöglichen, obwohl die Bundesebene das eigentlich nicht will ».

l'emprise de la politique nationale dépend des partis politiques qui sont au pouvoir aux niveaux local et national. Alors que la répartition des compétences est différente des deux côtés du Rhin, les responsables politiques de Paris et de Berlin se servent de marges de manœuvres légales lorsque les décisions des gouvernements nationaux ne correspondent pas à leurs priorités politiques.

4.2. Configurations différentes du secteur associatif dans les deux capitales

Après avoir discuté les configurations des partis politiques, nous nous intéressons au champ associatif et à son influence sur les processus de prise de décision. D'après l'approche des courants multiples, le courant politique se caractérise par des tractations entre des responsables politiques et des représentant·e·s d'intérêt. Dans le secteur des politiques d'accueil et d'intégration des villes, le deuxième terme désigne principalement les associations et les collectifs d'habitant·e·s qui soutiennent les personnes exilées au quotidien et défendent leurs intérêts. Cette deuxième partie du chapitre sert à donner un aperçu du champ associatif tel que nous l'avons observé entre 2015 et 2020. Plus précisément, nous démontrons dans quelle mesure les divergences entre les solutions d'action publique de Paris et de Berlin résultent de configurations hétérogènes des associations. Nous commençons cette démonstration par la Ville de Paris, avant de compléter l'analyse empirique et de présenter les résultats relatifs à la capitale allemande.

4.2.1. Paris : influence des associations professionnelles de l'aide sociale sur les processus d'action publique

Cette première sous-partie est dédiée aux configurations du champ associatif parisien. Il se caractérise par un manque de cohésion et d'unité qui représente un obstacle à la défense des intérêts des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s dans les processus d'action publique. Ce résultat de l'enquête de terrain s'appuie sur deux éléments. Premièrement, nous démontrons dans quelle mesure un petit nombre d'associations caritatives qui ne sont pas des expertes de la politique d'asile entretiennent des relations de proximité avec l'exécutif parisien et ont de l'influence sur les dispositifs d'accueil et d'intégration de la ville. Deuxièmement, nous insistons sur les répertoires d'action et les positions politiques hétérogènes des associations et des collectifs d'habitant·e·s qui s'intéressent aux politiques publiques à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s.

4.2.1.1. Relations privilégiées entre la mairie de Paris et quelques associations caritatives

Confronté·e·s à l'apparition de campements dans l'espace public à la fin de l'année 2014, des habitant·e·s des quartiers concernés – notamment du 18^{ème} arrondissement – commencent à venir en aide à leurs occupant·e·s. D'après le groupe de recherche Babels « plusieurs dizaines de riverains s'engagent au quotidien en soutien aux migrants, dès le printemps 2015. La mobilisation humanitaire [...] consiste à apporter de la nourriture et des couvertures [...] »¹¹⁷⁹. L'aide est donc d'ordre matériel (nourriture, matelas, tentes). Les bénévoles accompagnent aussi les personnes exilées dans leurs démarches administratives¹¹⁸⁰ et, d'après l'un des enquêtés, ils/elles organisent des cours de langue dans le campement près de la gare d'Austerlitz¹¹⁸¹. Le bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants (BAAM) – une association qui voit le jour en novembre 2015¹¹⁸² – propose des cours de français dans l'espace public près de la station de métro Stalingrad¹¹⁸³. Un certain nombre d'habitant·e·s accueillent les exilé·e·s dans leurs logements¹¹⁸⁴. D'après Camille Gardesse et Évangeline Masson-Diez, les riverain·e·s passent beaucoup de temps dans les campements, ce qui représente pour eux/elles à la fois une expérience « violent[e] » en raison des conditions de vie des personnes nouvellement arrivées et positive grâce à leur mobilisation collective¹¹⁸⁵. Cet engagement est dû à la confrontation directe des habitant·e·s avec les campements et à l'absence de prise en charge des exilé·e·s. En référence aux travaux de James M. Jasper¹¹⁸⁶, Louise Hombert, Camille Gardesse et Évangeline Masson-Diez, qui ont étudié les phénomènes de mobilisation dans les quartiers parisiens évoquent un « choc moral » que les riverain·e·s vivent au quotidien¹¹⁸⁷. La présence des campements en bas de leurs immeubles

¹¹⁷⁹ BABELS, *De Lesbos à Calais : Comment l'Europe fabrique des camps*, op. cit., p. 121. Plusieurs membres de ce groupe de recherche participaient à la mobilisation des riverain·e·s et soutenaient les personnes nouvellement arrivées.

¹¹⁸⁰ C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 179.

¹¹⁸¹ 23P-2019.

¹¹⁸² BAAM, *A propos*, consulté en ligne le 16.07.2022 : <https://baamasso.org/fr/baam-fr/>.

¹¹⁸³ BABELS, *De Lesbos à Calais : Comment l'Europe fabrique des camps*, op. cit., p. 128.

¹¹⁸⁴ Voir à ce sujet : Marjorie Gerbier, Évangeline Masson Diez et Chloé Ollitrault, « Être hébergé·e chez l'habitant·e, les ambiguïtés de l'hospitalité privée » dans *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or, 2022, p. 205-223 ; Clément Luccioni, « Hébergement ou colocation ? Comparaison Paris-Berlin des modèles d'hospitalité privée pour loger les personnes exilées », *Migrations Société*, 2022, vol. 188, n° 2, p. 101-113.

¹¹⁸⁵ C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 188.

¹¹⁸⁶ James M. Jasper, *The Art of Moral Protest. Culture, Biography, and Creativity in Social Movements*, Chicago, University of Chicago Press, 1997, XV-514 p ; James M. Jasper, « The Emotions of Protest: Affective and Reactive Emotions In and Around Social Movements », *Sociological Forum*, 1998, vol. 13, n° 3, p. 397-424.

¹¹⁸⁷ L. Hombert, « Le citoyen et la mairie », art cit ; C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 184.

suscite une « *vive émotion* » et « *un sentiment de colère* » et d'« *indignation* » qui les incitent à venir en aide rapidement aux exilé·e·s¹¹⁸⁸. On peut parler d'une « *mobilisation de proximité* »¹¹⁸⁹ dans le sens où ces soutiens vivent principalement dans les mêmes quartiers et sont des voisins directs des campements¹¹⁹⁰. Ces travaux confirment notre analyse relative à la visibilité des personnes exilées dans l'espace public et à la mobilisation de la population locale. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 2, les habitant·e·s, notamment du 18^{ème} arrondissement s'aperçoivent rapidement de l'apparition des campements et alertent les autorités locales¹¹⁹¹.

D'après les enquêtes de terrain de Camille Gardesse et d'Évangeline Masson-Diez, la couverture médiatique des naufrages en Méditerranée au cours de l'été 2015 et la diffusion de la photo d'Alan Kurdi font écho à cette expérience quotidienne et contribuent à la mobilisation des habitant·e·s : « *la photo [...] est fréquemment citée comme un marqueur de l'accumulation d'images et de vidéos qui ont déclenchés, selon certains, l'impératif d'agir* »¹¹⁹². La photo encourage le mouvement de solidarité qui se déplore dans les quartiers Nord de la capitale. Ces travaux confirment également les résultats de notre enquête. Dans le chapitre 2, nous avons expliqué que la maire de Paris s'aperçoit d'un « *élan de solidarité* » dans le contexte de la diffusion de cette photo. En allant à la rencontre des personnes exilées et en leur venant en aide, les riverain·e·s se montrent favorables à leur accueil. La population exprime ainsi sa solidarité avec les exilé·e·s nouvellement arrivé·e·s dans la capitale. On peut comprendre que l'exécutif parisien appréhende l'opinion publique locale comme étant favorable à la présence et à l'intégration des exilé·e·s et qu'Anne Hidalgo décide à ce moment-là d'élaborer le premier plan d'action de la ville en la matière¹¹⁹³. En tant qu'entrepreneuse politique, Anne Hidalgo réussit à lier les trois courants et répond à la mobilisation de la population et du champ associatif.

Le plan d'action Mobilisation de la communauté de Paris résulte aussi des demandes de plusieurs associations caritatives. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 3, cette initiative d'Anne Hidalgo devait permettre de mieux organiser le bénévolat et donc de répondre au besoin en termes de ressources humaines des associations comme Aurore et

¹¹⁸⁸ C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 184-185.

¹¹⁸⁹ L. Hombert, « Le citoyen et la mairie », art cit.

¹¹⁹⁰ I. Coutant, *Les Migrants en bas de chez soi*, op. cit.

¹¹⁹¹ Se reporter au chapitre 2.

¹¹⁹² C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 185.

¹¹⁹³ Se reporter au chapitre 3.

Emmaüs Solidarité¹¹⁹⁴. Au cours de l'entretien, la représentante de cette dernière association s'exprime à plusieurs reprises sur les résident·e·s des 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements qui viennent en aide aux personnes exilées de manière volontaire :

« Il y avait plein de bénévoles qui me disaient je veux apprendre la langue française aux migrants [...] en fait le même migrant, hors centre humanitaire, peut aujourd'hui suivre trois, quatre cours de langue française à trois, quatre endroits différents. Il va croiser une étudiante de Sciences Po qui appartient à l'association de Sciences Po qui donne des cours de langue française. Il va croiser Emmaüs Solidarité qui donne des cours par ailleurs. Il va croiser les militants du ... de Mélenchon qui donnent des cours de langue française, je sais pas quoi. Et donc, le mec, il va faire trois cours et donc il va avoir trois méthodes différentes ... avec trois personnes qui sont convaincues que c'est ... que c'est super ce qu'elles font. Je pense que c'est très inefficace »¹¹⁹⁵.

Cette déclaration montre que les dirigeants d'Emmaüs Solidarité ne sont pas favorables à l'organisation d'activités visant l'intégration des personnes exilées comme les cours de langue par la population locale et sans la participation des associations. Dans la mesure où ces cours ne privilégient pas les mêmes méthodes et qu'ils ne sont pas assurés par les mêmes personnes, ils ne permettraient pas de favoriser l'apprentissage de la langue française.

« [...] ils ont très vite compris que leur rôle, c'était un rôle de supplément d'âme et que c'était pas ... c'était pas leur rôle de ... [se reprend] Donc on leur demandait pas de faire le boulot à la place du salarié. Voilà, c'est ça qui a fait la différence »¹¹⁹⁶.

D'après la représentante d'Emmaüs Solidarité, les missions des salarié·e·s et des volontaires ne doivent pas être les mêmes. Les bénévoles jouent un rôle d'appui et de soutien. On comprend qu'ils sont dans une position de subordination par rapport aux salarié·e·s de l'association. Ces considérations motivent les demandes des associations vis-à-vis de la mairie de Paris. Le plan d'action et la plateforme de coordination octroient un rôle prépondérant aux grandes associations caritatives qui interviennent auprès des personnes exilées en situation de précarité. Ces dispositifs d'action publique permettent de circonscrire leur rôle et celui des bénévoles avec l'appui de la mairie. Un militant du PS tient des propos similaires au sujet de l'engagement des habitant·e·s :

« [...] actuellement, moi, ce que je vois à Paris, c'est que le nombre d'associations qui s'occupent de ... de migrants est extrêmement grand. Il y a

¹¹⁹⁴ Se reporter au chapitre 3.

¹¹⁹⁵ 8P-2018, pos. 77.

¹¹⁹⁶ 8P-2018, pos. 67.

plein de gens qui ont beaucoup d'enthousiasme, mais pas obligatoirement beaucoup de savoir-faire. Donc ils sont pas obligatoirement très professionnels ... Enfin ... quand on ... à Austerlitz, par exemple, quand il y avait le campement d'Austerlitz, il y avait des associations qui donnaient des cours de français. Bon, il y a des associations qui donnent des cours de français et ... à la limite, je dirais n'importe qui, qui ... parle bien français, peut dire tiens, moi je sais donner des cours de français. Je vais donner des cours de français. C'est très ... c'est très gentil. C'est très sympathique. Ça crée ... des liens humains. C'est très important. Par contre c'est pas obligatoirement très efficace. Donc ... là-dessus, il faut être capable un peu de ... d'organiser tout ça »¹¹⁹⁷.

L'interviewé considère que les bénévoles ne sont pas des « professionnels » et qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires pour dispenser des cours de français. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de mieux organiser leur intervention. Dans la suite de l'entretien, l'enquêté insiste sur les relations entre le PS et le secteur associatif parisien :

« On est un parti politique. Donc on sait pas ... s'occuper des migrants ... et on a même discuté, hein, à l'intérieur de la fédération [...] en se disant tiens est-ce que ... on va pas ... est-ce que, avec nos militants, on pourrait pas, par exemple, faire de la distribution de repas. Et après on s'est dit non c'est pas ... c'est pas notre rôle. Si on a des militants qui s'intéressent à travailler sur ... les ... qui ont du temps ou qui veulent travailler avec les migrants, il faut les envoyer vers les associations qui existent déjà [...] Normalement, les militants du ... du parti socialiste français sont encouragés à être membres d'associations. Ils sont censés travailler dans les associations. Toutes les associations ne s'occupent pas de migrants ... mais c'est vrai qu'on a quand-même beaucoup de ... beaucoup de camarades qui sont actifs dans ... dans les associations »¹¹⁹⁸.

Notre enquête de terrain confirme que les dirigeants d'Emmaüs Solidarité et les responsables politiques de la Ville de Paris se connaissent personnellement et qu'ils entretiennent une « *relation de confiance* »¹¹⁹⁹. Bruno Morel occupait la fonction de directeur général du GIP Habitat avant de devenir directeur d'Emmaüs, ce qui signifie qu'il a déjà été amené à travailler avec la mairie de Paris¹²⁰⁰. La proximité entre le secteur associatif et l'exécutif parisien se reflète donc dans les modes de recrutement. En 2020, un ancien directeur de cabinet de Dominique Versini prend le poste de directeur général adjoint d'Emmaüs Solidarité. Avant d'intégrer la mairie de Paris, il a travaillé à la fédération des

¹¹⁹⁷ 23P-2019, pos. 8.

¹¹⁹⁸ 23P-2019, pos. 8.

¹¹⁹⁹ 9P-2018, 8P-2018, 7P-2018.

¹²⁰⁰ Page LinkedIn consulté en ligne le 30 juin 2021.

acteurs de la solidarité, dont est membre Emmaüs Solidarité¹²⁰¹. Deux autres collaboratrices de Dominique Versini ont travaillé auparavant au sein d'associations humanitaires¹²⁰². L'adjointe a elle-même contribué à la création du Samu Social de Paris et en a été la directrice de 1995 à 2002, puis secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion de 2002 à 2004 et défenseur des enfants de 2006 à 2011¹²⁰³. Nous en déduisons qu'elle connaît personnellement de nombreuses personnes travaillant dans le secteur social notamment en région parisienne, à l'instar d'Éric Pliez, qui a été l'un de ses successeurs à la tête du Samu Social de Paris en tant que président jusqu'en 2019 et directeur de l'association Aurore. Lors de l'observation d'une réunion de responsables politiques et associatifs, nous avons constaté que des membres de l'exécutif et des dirigeants associatifs se tutoient, ce qui témoigne également de leur proximité et de leurs relations personnelles. Éric Pliez se présente à la mairie du 20^{ème} arrondissement lors des élections municipales de 2020 sur la liste d'Anne Hidalgo (Paris en commun), et Geneviève Garrigos, ancienne présidente d'Amnesty International France, figure également sur cette liste. Aurélie El Hassak-Marzorati, directrice générale adjointe d'Emmaüs Solidarité jusqu'en 2021, auparavant salariée chez Coallia, Adoma et Sonacotra¹²⁰⁴, soutient publiquement la campagne électorale d'Anne Hidalgo¹²⁰⁵. En revanche, Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile de 1997 à 2020, soutient la campagne électorale d'Emmanuel Macron de 2017 et il est sur la liste de Cédric Villani lors des élections municipales¹²⁰⁶. Comme les anciens dirigeants d'Emmaüs Solidarité et d'Aurore sont des soutiens politiques d'Anne Hidalgo, on comprend qu'ils sont en mesure d'influencer la politique d'accueil et d'intégration de la ville.

Les associations que nous venons de citer participent à la politique d'accueil et d'intégration de la Ville de Paris dans le sens où elles assurent la gestion d'un certain nombre de dispositifs, notamment Emmaüs Solidarité. En tant que gestionnaire du centre humanitaire de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine, l'association reçoit des financements de la part

¹²⁰¹ Page LinkedIn consultée en ligne le 30.06.2021.

¹²⁰² D'après notre enquête de terrain.

¹²⁰³ Le Parisien, « Dominique Versini patronne du Samu social », 9 mai 2002, consulté en ligne le 13 décembre 2020 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/dominique-versini-patronne-du-samu-social-09-05-2002-2003051582.php> ; Les Échos, « Dominique Versini rejoint la liste Hidalgo », 25 novembre 2013, consulté en ligne le 13 décembre 2020 : <https://www.lesechos.fr/2013/11/dominique-versini-rejoint-la-liste-hidalgo-346901>.

¹²⁰⁴ Page LinkedIn consulté en ligne le 30 juin 2021.

¹²⁰⁵ Nathalie Raulin, « Bataille de Paris Hidalgo engrange les soutiens et mise sur l'écologie », *Libération*, 9 mai 2019, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : https://www.liberation.fr/france/2019/05/09/hidalgo-engrange-les-soutiens-et-mise-sur-l-ecologie_1725941/.

¹²⁰⁶ Libération avec AFP, *Cédric Villani dévoile ses chefs de file à Paris*, 28 novembre 2019, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : https://www.liberation.fr/france/2019/11/28/cedric-villani-devoile-ses-chefs-de-file-a-paris_1766186/.

des autorités locales et nationales. Pourtant, d'autres associations refusent de contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques afin de ne pas compromettre leur indépendance :

« L'indépendance financière, c'est quelque chose de très important. Donc nous ne sommes pas prestataire de ... d'institutions. Par contre, nous avons des donateurs qui sont des donateurs privés ou des donateurs, des fondations, enfin des donateurs qui sont ... pas privés [se corrige] mais pas institutionnels. Je veux dire on a des ... fondations ... des financements institutionnels, mais limités de façon à garder notre indépendance politique et à pouvoir dire non, on ne veut pas votre argent, si vous n'acceptez pas notre projet tel que nous on le présente, si vous voulez qu'on le modifie dans le fonds, dans la forme et après ils répondent plus à nos objectifs à nous, Médecins du Monde »¹²⁰⁷.

En effet, l'indépendance financière représente un principe fondateur de l'association Médecins du Monde. On peut lire sur son site internet :

« Nous menons nos combats sans compromis ni censure. Notre indépendance financière nous permet une totale indépendance politique. Et c'est parce que nous n'acceptons pas que les financements que nous recevons soient conditionnés que nous conservons notre liberté »¹²⁰⁸.

L'enquêtee refuse donc le terme de « prestataire » pour insister sur l'indépendance de l'association vis-à-vis de la mairie de Paris. Dans le cas du centre humanitaire, Médecins du Monde assure des consultations de veille sanitaire permettant d'évaluer l'état de santé des personnes exilées et de les orienter vers d'autres dispositifs si nécessaire. L'association se présente alors comme un partenaire d'Emmaüs Solidarité et non de la Ville de Paris :

« [...] on est partenaire d'Emmaüs. On est partenaire de personne d'autre [...] c'est Emmaüs qui a remporté l'appel d'offre [du centre humanitaire]. Et comme avec Emmaüs, nous avons des partenariats de longue durée [...] ils se sont rapprochés de nous pour nous demander si on souhaitait [reprend] parce qu'au départ, la mairie de Paris n'avait pas pensé à ... à l'aspect sanitaire. [...] La mairie de Paris n'avait pas vu cet aspect-là, enfin je sais pas, voilà. Donc, et là Emmaüs s'est rapproché de nous. Donc c'était en juin l'année dernière [2016]. La DG d'Emmaüs s'est rapprochée de nous et nous a demandé si on serait prêt à intervenir dans le centre humanitaire en tant que soignants comme on le faisait à la rue [...] Donc nous on a dit ok pour un temps limité. Enfin donc on a un ... un contrat de partenariat qui nous lie à Emmaüs pour intervenir en tant que médecins. [...] »¹²⁰⁹.

¹²⁰⁷ 1P-2017, pos. 13.

¹²⁰⁸ Médecins du Monde, *Nos valeurs*, consulté en ligne le 18 juillet 2022 : <https://www.medecinsdumonde.org/medecins-du-monde/nos-valeurs/>.

¹²⁰⁹ 1P-2017, pos. 21- 27.

Médecins du Monde aurait accepté d'intervenir dans le dispositif du centre humanitaire parce que cette intervention se base sur une coopération avec Emmaüs Solidarité. Tandis que cette dernière association signe une convention de partenariat avec les autorités locales et nationales en tant que gestionnaire du centre humanitaire, Médecins du Monde se considère comme un partenaire d'Emmaüs et non de ces institutions politiques. Cette déclaration témoigne des différentes relations qu'entretiennent les associations avec la Ville de Paris. Tandis qu'Emmaüs Solidarité assure la gestion des centres humanitaires de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine, Médecins du Monde ne veut pas y être associé pleinement. Dans la suite de la partie, nous insistons sur la fragmentation du champ associatif parisien en abordant les répertoires d'action et les positions politiques des associations et des collectifs d'habitant·e·s.

4.2.1.2. Divergence au sein du champ associatif en termes de répertoire d'action et de positionnement politique

Parmi les collectifs d'habitant·e·s et les personnes qui viennent en aide aux personnes exilées dans l'espace public se trouvent des militant·e·s de partis politiques de gauche. Par exemple, l'élue du parti communiste déclare : « [...] *je ne sais plus en quelle année, mais avant que le centre soit ... soit ouvert, bien avant d'ailleurs, ça devait être 2013, et bien on était avec de nombreux militants et élus sur le terrain à faire à manger pour les gens [...]* »¹²¹⁰. Étant donné que le phénomène des campements auquel nous nous intéressons ici démarre à la fin de l'année 2014, nous ne savons pas si l'enquêtée se trompe de date ou si son engagement est antérieur. Dans les deux cas, ces propos suggèrent qu'elle se rend elle-même dans les campements afin d'aider et de soutenir les exilé·e·s. Au début du mois de juin 2015, la presse rapporte des heurts qui ont eu lieu lors d'une opération de police visant à disperser et à évacuer des personnes exilées dans la rue Pajol (18^{ème} arrondissement). On apprend alors que plusieurs élu·e·s de partis politiques de gauche étaient à ce moment-là présent·e·s sur les lieux avec les personnes exilées. La presse cite Emmanuelle Becker (élue PCF du 19^{ème}), Galla Bridier (élue EELV du 18^{ème}), Danielle Simonet (élue Front de Gauche du 20^{ème}) et Olivier Besancenot (ancien porte-parole du Nouveau Parti anticapitaliste)¹²¹¹. D'après notre

¹²¹⁰ 5P-2017, pos. 13.

¹²¹¹ Sergent Hélène, « Des élus dénoncent la violente évacuation des migrants de la Halle Pajol », *Libération*, 8 juin 2015, consulté en ligne le 16 juillet 2022 : https://www.liberation.fr/societe/2015/06/08/des-elus-denoncent-la-violente-evacuation-des-migrants-de-la-halle-pajol_1325394/ ; Le Parisien, *Paris : évacuation musclée d'un nouveau camp de migrants*, 8 juin 2015, consulté en ligne le 16 juillet 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-75018/paris-les-crs-empechent-l-installation-d-un-nouveau-campement-de-migrants-08-06-2015-4844151.php>.

enquête, il n'est pas certain que beaucoup de représentant·e·s du PS aient été présent·e·s dans les campements et parmi les soutiens des personnes exilées.

Une partie des riverain·e·s se mobilise politiquement contre les politiques migratoires nationales et européennes et les interventions de la mairie de Paris. Parmi ces militant·e·s politiques, on trouve notamment le collectif la Chapelle en lutte. Celui-ci est formé par des habitant·e·s du quartier La Chapelle qui souhaitent organiser des activités d'aide et de soutien en réaction notamment aux interventions des forces de police en juin 2015¹²¹². Le collectif lance une pétition en ligne qui est signée par des chercheur·euse·s, des journalistes et des représentant·e·s du secteur de la culture¹²¹³. Cette pétition condamne la violence des forces de l'ordre à l'encontre des personnes exilées et de leurs soutiens et la violation de leurs droits¹²¹⁴. Le collectif demande la régularisation de toutes les personnes vivant dans les campements, des conditions de vie et de travail dignes, la suppression du règlement de Dublin, la liberté de circulation et d'installation et la création d'une maison des migrants à Paris qui servirait à l'organisation des soutiens et à l'accompagnement des personnes exilées¹²¹⁵. Le collectif la Chapelle en lutte est à l'initiative de l'occupation de l'ancien lycée Jean Quarré dans le 19^{ème} arrondissement qui débute le 31 juillet 2015. Cette occupation doit permettre d'héberger les personnes exilées, mais elle sert aussi à mettre les autorités locales et nationales sous pression et à défendre les causes du collectif¹²¹⁶. D'après l'enquête d'Isabelle Coutant, les initiateurs de l'occupation sont très politisés et ont un parcours politique antérieur dans la défense des sans-papiers, dans des mouvements anticapitalistes, anticolonialistes ou encore anarchistes¹²¹⁷. Les travaux de Camille Gardesse et d'Évangéline Masson-Diez appuient cette analyse car elles identifient parmi les soutiens des exilé·e·s des personnes avec une « *conviction politique de gauche* » et une « *sensibilité préalable aux questions d'inégalités* »¹²¹⁸. Elles rapportent également la participation de personnes qui ont un parcours militant antérieur, comme celles qui s'étaient engagées dans le mouvement politique Nuit debout¹²¹⁹ installé place de la

¹²¹² BABELS, *De Lesbos à Calais : Comment l'Europe fabrique des camps*, op. cit., p. 122-123.

¹²¹³ La Chapelle en Lutte, *Appel de soutien aux migrants de la Chapelle*, 19 juin 2015, consulté en ligne le 17 juillet 2022 : <https://blogs.mediapart.fr/la-chapelle-en-lutte/blog/190615/appel-de-soutien-aux-migrants-de-la-chapelle>.

¹²¹⁴ *Ibid.*

¹²¹⁵ *Ibid.*

¹²¹⁶ I. Coutant, *Les Migrants en bas de chez soi*, op. cit.

¹²¹⁷ *Ibid.*, p. 104.

¹²¹⁸ C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 183.

¹²¹⁹ Voir à ce sujet : Europe 1, *En quoi consiste le mouvement Nuit Debout ?*, consulté en ligne le 17 juillet 2022 : <https://www.europe1.fr/societe/en-quoi-consiste-le-mouvement-nuit-debout-2710441>.

République¹²²⁰. On comprend que les collectifs d'habitant·e·s sont plutôt engagés dans des mouvements politiques d'extrême gauche. D'après Camille Gardesse et Évangéline Masson Diez, ces collectifs n'ont que peu de liens avec les associations qui interviennent traditionnellement auprès des personnes sans-abri et exilées¹²²¹. D'après l'enquête de terrain de Louise Hombert, ils prennent volontairement leurs distances avec ces associations :

*« 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 »*¹²²².

Il y a donc des divergences politiques entre les collectifs d'habitant·e·s et les grandes associations. L'organisation hiérarchique de ces dernières est critiquée par les militant·e·s des collectifs qui privilégient un fonctionnement « *horizontal* » afin d'instaurer de l'« *égalité* » entre leurs membres¹²²³. Camille Gardesse et Évangéline Masson Diez observent que les associations et les collectifs se critiquent réciproquement au sujet de leurs pratiques, les premières auraient, par exemple, dénoncé les distributions itinérantes de nourriture qui favoriseraient l'isolation des personnes exilées¹²²⁴.

Les grandes associations qui interviennent traditionnellement dans le secteur des politiques sociales et d'asile se caractérisent aussi par des divergences politiques. La déclaration d'un cadre de Médecins du Monde sur le représentant d'une autre association permet d'entrer dans le vif du sujet :

*« [...] j'avoue que j'ai du mal avec lui. Alors quand on est ... on a ... avec les migrants ... on a fait plusieurs plateaux de télé et des radios ensemble. Quand on est là, vu qu'on parle des migrants économiques, on est à peu près d'accord. Mais si je prononce le nom de migrant politique en demandant qu'ils aient la ... [se corrige] Migrant politique, on est d'accord. Mais si je demandais que les migrants économiques aient le même statut, là ... on se fâcherait très vite »*¹²²⁵.

On apprend ici que l'enquêtée n'a pas le même avis concernant les droits des personnes qui quittent leur pays d'origine pour des raisons économiques (« *migrations économiques* »). Contrairement à son collègue, elle souhaite que ces personnes aient droit à un statut semblable

¹²²⁰ C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 181.

¹²²¹ *Ibid.*, p. 192-194.

¹²²² L. Hombert, « Le citoyen et la mairie », art cit.

¹²²³ *Ibid.*

¹²²⁴ C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 194-195.

¹²²⁵ 1P-2017, pos. 94.

à celui des bénéficiaires de la protection internationale. Cet extrait de l'entretien est non seulement pertinent parce qu'il révèle des positions différentes, mais aussi parce qu'il montre que l'enquêtée n'hésite pas à s'exprimer ouvertement sur ces divergences. Dans la mesure où elle peut s'attendre à ce que nous rencontrions également son collègue, il est peu probable que son discours ne soit pas authentique. Comme le centre humanitaire de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine est destiné aux demandeur·euse·s d'asile et aux réfugié·e·s, on comprend que Médecins du Monde ne soit pas pleinement engagé dans ce dispositif, et n'ait pas souhaité s'associer à la Ville de Paris, comme nous l'avons expliqué précédemment. Le représentant de France Terre d'Asile insiste également sur les divergences politiques entre les associations :

« [...] je veux dire, sur la question migratoire, c'est que nous avons besoin de produire du commun. Nous avons besoin de produire des analyses communes. Nous avons besoin d'avoir un consensus, de produire du consensus pour lutter notamment contre les fake news nombreuses sur ce sujet pour lutter contre les fausses représentations. [...] Ça suppose que vous ayez un travail en commun entre les universitaires, entre les associations, entre les politiques. [...] Les associations, elles sont quand même divisées entre elles avec des visions différentes entre une ouverture totale et puis la recherche de compromis »¹²²⁶.

L'enquêté est d'accord avec sa collègue dans la mesure où il s'exprime en faveur de l'élaboration d'une position commune entre les associations, mais aussi entre les chercheur·euse·s et les responsables politiques. D'après lui, les associations auraient des « visions » différentes :

« [...] si un demandeur d'asile, à l'issue d'un examen [réfléchit] ... studieux et juste doit repartir dans son pays conformément et dans le respect de la Convention européenne des droits de l'Homme, il doit repartir. Bon voilà ... je considère pas que nos pays ... que les pays européens [réfléchit] ... doivent faire ... frontière ouverte ... voilà. Je ... clairement, vous avez d'autres positions dans le secteur associatif qui sont plutôt sur la liberté de circulation et en oubliant que la liberté de circulation derrière il y a un autre problème qui est la liberté d'installation et donc la question du partage de la ressource disponible etc. et tout ça pose quelques problèmes sérieux que l'on ne peut pas comme ça évacuer d'un ... revers de manche. Mais je disais que, malgré tout, notre grand problème, c'est de produire du commun, c'est de produire une analyse commune, une analyse

¹²²⁶ 24P-2019, pos. 40.

unitaire de la situation, et de passer les compromis nécessaires et ça nous avons beaucoup de mal à le faire »¹²²⁷.

Ce responsable associatif prend position contre le principe de la liberté de circulation de toutes les personnes. En référence au cadre légal, il affirme que les personnes déboutées du droit d'asile en France devraient quitter le pays. En effet, d'autres représentant·e·s du secteur associatif défendent ouvertement la liberté de circulation et revendiquent le droit de séjour pour toutes les personnes exilées présentes en France, à l'exemple du collectif la Chapelle en lutte que nous avons mentionné plus haut. Ces propos contrastent aussi avec les déclarations de la responsable de Médecins du Monde. Elle est en faveur de l'octroi d'une autorisation de séjour pour les personnes ne relevant pas de la politique d'asile.

D'après notre enquête de terrain, certaines associations qui interviennent traditionnellement dans le secteur des politiques sociales sont prêtes à négocier et à coopérer avec la Ville de Paris :

« [...] il faut que les associations pèsent parce que la Ville de Paris a fait beaucoup de choses mais, au tout début, c'est bien les associations qui ont alerté sur l'arrivée de personnes qui dormaient sous le métro aérien dans l'est parisien, comme à Nantes, d'ailleurs. Donc je pense qu'il faut être dans un rapport de force positif entre les différentes parties prenantes et le meilleur moyen, pour moi, c'est d'être autour de la table et, ensuite, c'est que tout le monde se coordonne. LB : Et quand vous dites positif, qu'est-ce que vous entendez par là ? 25P : C'est-à-dire constructif, constructif, un rapport de force constructif. Il s'agit pas de dire je suis contre. Il s'agit pour nous de dire on y va, mais, par contre, on demande des moyens et puis on demande que les choses avancent [...] »¹²²⁸

Le représentant d'Aurore préconise un « rapport de force positif » vis-à-vis de la mairie de Paris qui consisterait à dialoguer avec elle, à faire des propositions concrètes et à demander un soutien financier. Dans ce contexte, on comprend que l'association soutient la plateforme de coordination qui permet en effet d'entamer le dialogue avec les autorités locales. Contrairement aux collectifs d'habitant·e·s qui privilégient l'occupation de bâtiments et de l'espace public et qui ont plutôt recours à des répertoires d'action de confrontation, Aurore privilégie une stratégie de dialogue et de persuasion vis-à-dire de la mairie.

D'après notre analyse, les répertoires d'action des associations et leurs positions sont liés à leurs moyens financiers :

¹²²⁷ 24P-2019, pos. 43.

¹²²⁸ 25P-2019, pos. 24-27.

« [...] au niveau associatif, il y a pas un front unanime avec une proposition claire qui pourrait être défendue et [...] le côté un peu concurrentiel du marché fait que ... [...] on le voit aussi dans des débats qu'on peut avoir nous, en interne, au niveau de la Fédération des acteurs de la solidarité, donc au niveau des membres qui travaillent sur les questions de migrants et réfugiés. C'est qu'il va y avoir des petites ... de toutes petites associations qui sont sur des micro-dispositifs et il va y avoir des énormes associations qui sont sur des très gros dispositifs, qui peuvent absorber assez rapidement des ... des projets qui fonctionnent moins bien ou qui peuvent s'en séparer. Et, en fait, dans un contexte comme ça, c'est sûr que ... on fait pas face aux mêmes associations entre la micro-association de quartier et puis l'énorme association de plusieurs centaines de million d'euros de ... de budget annuel. Et donc en l'absence d'un positionnement clair et adapté d'un côté ou de l'autre, on arrive pas vraiment à trouver des solutions »¹²²⁹.

L'enquêtee décrit des discussions au sein de la fédération des acteurs de la solidarité, un réseau qui réunit « plus que 870 associations et organismes » intervenant dans le secteur de la prise en charge de personnes en situation de précarité¹²³⁰. Les propos indiquent que les associations qui prennent en charge des personnes exilées n'auraient pas les mêmes positionnements car elles auraient différents moyens d'action. Il y aurait des « petites associations » qui n'auraient pas beaucoup de ressources financières, et des plus grandes qui seraient en mesure de s'adapter rapidement et qui seraient plus réactives face aux demandes et aux appels à projets des autorités publiques. En fonction de leurs ressources, les associations ne défendraient donc pas les mêmes positions face aux autorités publiques. En dépit de ces désaccords, les responsables des grandes associations caritatives, du moins, essayent de coopérer entre eux/elles et de trouver un équilibre :

« [...] nous aurions pu gérer ce centre. Nous aurions pu, mais, du coup, nous nous sommes situés comme partenaire, mais nous aurions pu gérer ça, oui, bien sûr. C'était envisageable, puisqu'on est un acteur de l'urgence. Donc, à partir de là, c'était possible. Ce qu'il faut, c'est voyez ... puisque la situation reste difficile dans l'est parisien aujourd'hui, hein. Il y a encore beaucoup de gens dehors. Dernièrement, la ville a réactivé un accueil de jour. Donc on fait pas d'hébergement. On accueille les gens en journée. Et là, c'est l'Armée du Salut qui gère cet accueil de jour, mais Aurore tient une permanence autour des problèmes d'addiction, le Samu Social autour des problèmes de santé, Emmaüs autour des problèmes de vestiaires, c'est-à-dire que tout le monde s'est groupé autour de celui qui porte pour aider. Et je pense que ça, c'est une bonne règle, hein. Peu

¹²²⁹ 22P-2018, pos. 43.

¹²³⁰ Fédération des acteurs de la solidarité, *Présentation et missions*, consulté en ligne le 17 juillet 2022 : <https://www.federationsolidarite.org/qui-sommes-nous/presentation-et-missions/>.

importe le porteur, ce qui est important, c'est qu'autour on soit là pour soutenir »¹²³¹.

Interrogé sur le centre humanitaire de la porte de la Chapelle, le cadre dirigeant d'Aurore affirme que son association a la capacité d'assurer la gestion du dispositif. Pour autant, il n'exprime pas de regret. Il tient à signaler qu'il serait important que les différentes associations coopèrent. D'après lui, cette coopération serait « *une bonne règle* ». Les différentes associations devraient soutenir le porteur du projet et contribuer au dispositif. En effet, les projets qui voient le jour à Paris dans le secteur de l'accueil et de l'intégration suivent cette logique. S'ils sont gérés par une association, ils réunissent différents partenaires. Le centre humanitaire de la porte de la Chapelle est géré par Emmaüs Solidarité, et Médecins du Monde, France Terre d'Asile ou encore Utopia 56 y participent d'une manière ou d'une autre. Cette coopération sert donc à contourner les relations concurrentielles entre les associations et à éviter les conflits. Cette analyse se confirme dans la mesure où aucun de nos interlocuteurs du secteur associatif ne critique la désignation d'Emmaüs Solidarité comme gestionnaire du centre humanitaire. Par exemple, le responsable de FTDA déclare au cours de l'entretien :

« LB : Vous avez envisagé que France Terre d'Asile devienne gestionnaire de ce centre humanitaire ? 24P : Non, nous avons participé à le faire. La ville avait choisi un autre acteur qui est Emmaüs. À partir de ce moment-là, moi, je n'ai aucune espèce de raison de remettre en cause cela. LB : Donc ça n'avait pas d'intérêt pour ... pour l'association d'être gestionnaire de ce centre ? 24P : Mais vous aviez [reprend] vous avez un autre acteur. Vous avez un autre acteur qui le fait. J'ai pas de raison particulière de le faire »¹²³².

Interrogé sur la participation de FTDA, ce responsable associatif insiste sur le fait qu'Emmaüs a été sélectionnée comme gestionnaire, et que c'était la raison pour laquelle FTDA ne l'a pas fait. Dès lors qu'une association est sélectionnée pour un projet, les autres ne remettent pas en question cette décision et soutiennent le dispositif en intervenant de manière complémentaire. Le dispositif du centre humanitaire tient compte des relations concurrentielles des associations parisiennes. La proposition qui est défendue par la maire de Paris dans le courant des politiques publiques correspond aux configurations du courant politique.

¹²³¹ 25P-2019, pos. 16.

¹²³² 24P-2019, pos. 17-19.

D'après Camille Gardesse et Évangeline Masson Diez, plusieurs collectifs et associations tentent de construire un réseau et des actions de manière coordonnée depuis l'automne 2017. À l'initiative de Médecins du Monde, ce réseau regroupe jusqu'à 43 associations en 2020¹²³³. Le but est de porter ensemble des demandes et des revendications auprès des responsables politiques. D'après les chercheuses, le réseau réussit à forcer l'intervention des autorités publiques mais les associations ont toujours des positions divergentes¹²³⁴. Leurs travaux confirment donc les résultats de notre enquête.

Dans le cas de Paris, les associations caritatives qui interviennent habituellement dans le secteur des politiques sociales participent donc à l'élaboration des plans d'action et du centre humanitaire. Dans ces conditions, les demandeur·euse·s d'asile et les réfugié·e·s, qui représentent une nouvelle cible pour ces grandes associations, participent peu au processus de prise de décision. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 3, ils/elles sont très peu représenté·e·s dans le cadre la plateforme de coordination. Les collectifs d'habitant·e·s qui n'adhèrent pas aux interventions des associations caritatives ont beaucoup moins de poids dans les processus d'action publique. Alors que le plan d'action est annoncé par la maire de Paris dans le contexte de la mobilisation de la population locale, il répond aux demandes d'associations caritatives comme Aurore et Emmaüs Solidarité. Comme l'entend l'approche des courants multiples, les configurations des représentant·e·s d'intérêt nous permettent de saisir la connexion entre les trois courants. Les propositions d'Anne Hidalgo – le plan d'action et le centre humanitaire – sont influencées par les configurations du champ associatif.

4.2.2. Champ associatif berlinois : défendre les droits des exilé·e·s malgré les désaccords

Dans le cas de Berlin, les processus d'action publique sont influencés par les coopérations entre des associations et des collectifs d'habitant·e·s qui soutiennent les personnes exilé·e·s et qui défendent le droit d'asile. Le courant politique se caractérise par un champ associatif qui est moins fragmenté que celui de Paris. Les associations berlinoises qui font partie de la communauté de spécialistes sont plus expérimentées en matière de défense des droits des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s que leurs homologues parisiennes.

¹²³³ C. Gardesse et E. Masson Diez, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris », art cit, p. 197.

¹²³⁴ *Ibid.*, p. 198.

Cette dernière partie de notre analyse empirique insiste donc sur les divergences entre les deux capitales européennes.

4.2.2.1. Volonté de développer des stratégies communes

Dans le contexte des difficultés du *Land* de Berlin d'assurer la prise en charge des personnes nouvellement arrivées, des collectifs d'habitant·e·s sont créés dans tous les arrondissements de Berlin dans le but de venir en aide aux personnes exilées¹²³⁵. Contrairement au cas de Paris, l'engagement de la population locale ne se limite pas à quelques quartiers. Parmi les collectifs les plus connus figure *Moabit Hilft*. Celui-ci est créé dès 2013 par des habitant·e·s du quartier de *Moabit*¹²³⁶. Durant l'été 2015, le collectif commence à venir en aide aux personnes qui se trouvent dans les files d'attente devant le LAGeSo. Concrètement, les bénévoles fournissent et préparent de la nourriture, collectent des dons de vêtements, informent les personnes exilées et organisent des hébergements temporaires chez des particuliers¹²³⁷. Le collectif propose aussi des cours d'allemand¹²³⁸. En se servant des réseaux sociaux comme Facebook et Twitter, il contribue à l'organisation des bénévoles et de l'aide apportée aux personnes nouvellement arrivées¹²³⁹. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 2, la création des collectifs d'habitant·e·s dans tous les arrondissements s'explique par l'ouverture de dispositifs d'hébergement d'urgence, mais aussi par des prises de position contre l'accueil des réfugié·e·s :

*« Moi, je fais partie d'une initiative de bénévoles qui existe déjà depuis trois ans. C'était l'une des premières ici à Berlin, qui s'est créée lorsque le premier hébergement pour réfugiés a été ouvert ici, dans ce quartier de villas. Un peu selon la devise, où si ce n'est pas chez nous ? Pour s'opposer à ce contre-courant aussi »*¹²⁴⁰.

D'après cette déclaration, le collectif voit le jour suite à l'ouverture d'un centre d'hébergement dans le quartier de *Westend* qui se trouve dans l'arrondissement de *Charlottenburg-Wilmersdorf* dans l'ouest de la capitale. En évoquant le « quartier de villas »,

¹²³⁵ D'après les recherches de l'auteure sur les réseaux sociaux.

¹²³⁶ Moabit Hilft, *Wer wir sind*, consulté en ligne le 26 juillet 2022 : <https://www.moabit-hilft.com/wer-wir-sind/>.

¹²³⁷ C. Luccioni, « Hébergement ou colocation ? », art cit.

¹²³⁸ Moabit Hilft, *Communiqué de presse*, 08 octobre 2015, consulté en ligne le 31 mai 2016 : <http://moabit-hilft.com/blog/presseerklaerung-berlin-08-10-2015>.

¹²³⁹ Moabit Hilft, *Déclaration publique*, 13 août 2015, consulté en ligne le 31 mai 2016 : <http://moabit-hilft.com/blog/humanitaere-krise-lageso-berlin>.

¹²⁴⁰ 4B-2016, pos. 25: « Also ich gehöre zu so einer Freiwilligeninitiative, die es schon seit drei Jahren gibt. Eine der ersten hier in Berlin, die sich als hier in dieser Villengegend das erste Flüchtlingsheim kam, bildete. Ein bisschen nach dem Motto wo denn sonst, wenn nicht bei uns? Um auch so diesem Gegenwind etwas entgegenzusetzen ».

l'enquêtée fait allusion à la population du quartier qui serait plutôt aisée et qui n'aurait pas été favorable à la présence de personnes réfugiées. *Charlottenburg-Wilmersdorf* figure parmi les arrondissements berlinois où résident les populations les plus riches. Tandis que les arrondissements de *Neukölln*, de *Friedrichshain-Kreuzberg* et de *Mitte* connaissent les taux de chômage les plus élevés, *Charlottenburg-Wilmersdorf* est plutôt au milieu de ce classement¹²⁴¹. D'après un article de presse qui fait état d'avis critiques à l'égard de la présence des réfugié·e·s dans le quartier de *Westend*, celui-ci accueille principalement des habitant·e·s bourgeois·e·s¹²⁴². Quelques riverain·e·s tentent une action en justice pour empêcher l'ouverture d'un centre d'hébergement considérant que la présence de personnes réfugiées provoquerait une dévalorisation du quartier et de leurs biens¹²⁴³. Notre interlocutrice s'engage donc en faveur des exilé·e·s afin de manifester son désaccord avec ces riverain·e·s. Durant l'entretien, elle décrit ses activités quotidiennes en tant que bénévole :

« [...] j'ai moi-même commencé à assurer un rôle de coordinateur. Alors au début j'ai vraiment organisé les bénévoles dans le gymnase. Très rapidement [j'ai] commencé aussi à discuter avec le gestionnaire pour savoir si on devait faire ceci ou cela. À un moment donné, le gymnase a été fermé et d'autres hébergements ont été ouverts, et maintenant je [...] fais les réunions des bénévoles et [...] aussi beaucoup de coordination, parce que, maintenant, il y a vraiment beaucoup d'hébergements dans toute la ville et aussi à *Charlottenburg-Wilmersdorf*, donc dans notre arrondissement, il y a beaucoup d'hébergements, et chaque fois à l'ouverture d'un hébergement, les bénévoles ont été devant la porte et demandaient qu'est-ce qu'on peut faire maintenant ? Et là, nous avons commencé à monter des structures, et nous avons expliqué aux gens, regardez, ça marche comme ça avec une liste de diffusion de mails, et nous vous créons déjà une page Facebook, et nous vous aidons à l'organiser, que les gens la trouvent ... trouvent les informations »¹²⁴⁴.

¹²⁴¹ D. Bocquet et P. Laborier, *Sociologie de Berlin*, op. cit., p. 42.

¹²⁴² Thorkit Treichel, « Flüchtlinge in der Villenkolonie », *Berliner Zeitung*, 5 février 2015.

¹²⁴³ *Ibid.*

¹²⁴⁴ 4B-2016, pos. 25 : « [...] ich selber habe dann angefangen einfach ebenso eine Koordinierungsfunktion zu übernehmen. Also am Anfang habe ich wirklich die einzelnen Freiwilligen in der Turnhalle irgendwie organisiert. Sehr schnell dann aber auch angefangen mit dem Betreiber darüber zu diskutieren, ob dieses oder jenes irgendwie zu machen wäre. Irgendwann wurde die Halle dann aufgelöst und neue Heime wurden eröffnet, und jetzt ist es eigentlich so, dass ich [...] mache die Ehrenamtstreffen und [...] sehr viel auch an Koordinierung, weil es ja jetzt inzwischen stattweil extrem viele Heime gibt und auch in *Charlottenburg-Wilmersdorf*, also in unserem Bezirk sehr viele Heime gibt, und wo immer ein neues Heim aufgemacht wurde, standen eigentlich auch sofort Freiwillige vor der Tür und sagten, was können wir jetzt tun? Und dann haben wir angefangen im Grunde genommen eigentlich überall an vielen Stellen Strukturen aufzubauen, und den Leuten erklärt, pass mal auf, so geht das mit so einem Emailverteiler, und wir richten euch schon mal die Facebookseite ein, und wir helfen euch, auch die irgendwie so zu sortieren, dass die Leute das finden ... die Informationen finden ».

L'enquêtée participe essentiellement à l'organisation d'activités bénévoles dans les dispositifs d'hébergement. À ce titre, elle travaille quotidiennement avec les gestionnaires des centres d'accueil. Elle soutient la pérennisation de la mobilisation en contribuant à la mise en place de nouveaux groupes et en transmettant des méthodes de travail, notamment sur les réseaux sociaux. Mais son engagement ne s'arrête pas là. D'après ses déclarations, il prend aussi une tournure politique :

« [...] j'interviens aussi comme un pompier. Lorsque des bénévoles n'arrivent pas à trouver une solution, et qu'ils disent qu'est-ce que je peux faire maintenant, j'ai telle situation [...] Et moi j'ai [obtenu] entre temps le numéro de téléphone du maire d'arrondissement ou j'ai l'adresse électronique du secrétaire d'État qui est responsable et je trouve d'autres voies [...] Souvent, lorsqu'un bénévole arrive avec un problème, si on y réfléchit, on se rend compte que, derrière, il y a des problèmes structurels. Nous voyons toujours la pointe immergée de l'iceberg. [...] Et donc ce sont des sujets dont nous nous emparons et que nous discutons avec l'administration »¹²⁴⁵.

L'enquêtée intervient lorsque des bénévoles rencontrent des problèmes et s'aperçoivent de situations individuelles qui pourraient cacher des enjeux plus généraux. L'enquêtée contacte des responsables politiques à l'échelle de l'arrondissement ou de la ville afin de trouver des solutions. Il s'agit ici d'un engagement politique dans le sens où la bénévole tente d'exercer une pression sur le gouvernement. La déclaration suivante en témoigne également :

« [...] bien sûr en tant que bénévole ... je ne suis pas ... liée à des voies hiérarchiques. Ça veut dire, bien sûr, que j'écris directement au secrétaire d'État ou au ministre. J'écris aussi ... en cas d'urgence, j'écris aussi au maire-gouverneur. Et ... en cas d'urgence je vais aussi voir la presse de temps en temps. Je dois doser. Je ne peux pas tous les jours ... je dois y réfléchir au préalable, hein. Mais ... oui, évidemment. Autrement, ça ne marche pas »¹²⁴⁶.

Comme l'enquêtée n'a pas de rôle formel et n'intervient pas au nom d'un gestionnaire d'hébergement ou d'une association caritative, elle se sent libre de contacter des responsables

¹²⁴⁵ 4B-2016, pos. 25 : « [...] ich werde halt relativ viel als Feuerwehr genutzt. Also wenn einzelne Freiwillige mit bestimmten Themen einfach nicht mehr weiterkommen, und sagen, was kann ich denn jetzt tun, ich habe diesen Einzelfall [...] Und ich habe unterdessen die Telefonnummer vom Bezirksbürgermeister oder ich habe die Emailadresse vom zuständigen Staatssekretär und habe dann immer noch mal andere Wege [...] Oft ist es ja so, wenn so ein Freiwilliger mit einem Problem ankommt, dann wenn man darüber mal eine Weile nachdenkt, dann stellt sich oft heraus, dass dahinter strukturelle Probleme stecken. Bei uns kommt immer so die Spitze vom Eisberg an [...] Und das sind dann eben halt immer so Themen, die wir dann auch aufgreifen und mit denen wir dann auch in die Verwaltung gehen ».

¹²⁴⁶ 4B-2016, pos. 33 : « [...] ich bin natürlich als Freiwillige ... ich bin ja an keinen ... keinen Dienstweg gebunden. Das heißt, natürlich schreibe ich dem Staatssekretär oder dem Minister direkt. Ich schreibe auch ... notfalls schreibe ich auch mal den Regierenden Bürgermeister. Und ... notfalls gehe ich auch mal an die Presse. Also ich das muss ich dosieren. Ich kann nicht jeden Tag ... ich muss mir das dann schon überlegen. Aber... ja, klar. Anders geht es nicht ».

politiques du gouvernement de Berlin. Notre analyse montre que les bénévoles ne respectent pas forcément les relations hiérarchiques.

Les associations caritatives et celles qui interviennent depuis de nombreuses années dans le secteur de l'accueil et de l'intégration saluent l'engagement des bénévoles et des collectifs d'habitant·e·s. Par exemple, la LIGA déclare en décembre 2015 que « *la situation [devant le LAGeSo] aurait déjà dégénéré sans l'engagement soutenu d'un millier de bénévoles, des églises et des associations caritatives et sans de nombreux agents de l'administration qui sont très investis* »¹²⁴⁷. Lors de l'entretien, la représentante de la Caritas décrit les activités des bénévoles devant les locaux du LAGeSo au cours de l'été 2015 :

*« Nous y étions aussi et je ne vais pas oublier ce jour-là, lorsqu'on nous y étions pour ainsi dire pour la première fois, température ressentie de 45° degrés [réfléchi] et les Berlinoises sont ... les Berlinoises et Berlinoises ont assuré. Des utilitaires sont arrivés chargés de pain, d'eau, de n'importe quoi. Des allées et venues permanentes, ou ... vêtements ou, pendant des mois, nous avions une sorte de Foodtruck [...] Des bénévoles étaient là et ... qu'est-ce que j'en sais ... ils ont coupé des carottes et des oignons, ce genre de chose. Ils ont préparé à manger. On l'a distribué sur la place. [...] La situation était comme elle l'était. Elle était extrêmement mauvaise ... et la société civile a assuré. On ne peut pas le dire autrement. Ils l'ont rattrapée, tout simplement »*¹²⁴⁸.

Cette déclaration met en évidence le fait que les associations caritatives reconnaissent la contribution importante des bénévoles dans la gestion de l'accueil et de la prise en charge des personnes nouvellement arrivées. Les habitant·e·s assurent les missions des services publics berlinois. La reconnaissance de l'engagement de la population locale de la part des associations paraît plus importante à Berlin que dans la capitale française. En revanche, comme dans le cas de Paris, nos interlocuteur·rice·s mettent quand même en doute le « professionnalisme » des collectifs d'habitant·e·s.

« [...] Des bénévoles, qui aident directement les personnes, qui sont sur place [...] quand ils disent que c'est de la merde, ce que fait la politique, on devrait les prendre en considération. Et c'est pourquoi ils étaient très rapidement présents

¹²⁴⁷ LIGA, « LIGA fordert Lösungen statt Problemverschiebung », *Communiqué de presse*, 1 décembre 2015, consulté en ligne le 10 juillet 2022 : <https://www.ligaberlin.de/LIGA-fordert-Loesungen-statt-Problemverschiebung-878580.html>.

¹²⁴⁸ 11B-2017, pos. 64 : « *Wir waren auch da und ich werde diesen einen Tag auch nicht vergessen, wo wir sozusagen zum ersten Mal da waren, gefühlt 45 Grad Celsius [überlegt] und die Berliner sind ... Berliner und Berlinerinnen haben funktioniert. Da sind so Kleinlaster vorgefahren mit Brot, mit Wasser, mit was auch immer. Das war ein ständiges Kommen und Gehen, oder ... Kleidung oder wir hatten über lange Monate einen sogenannten Foodtruck [...] Dann haben Freiwillige dagestanden und haben ... was weiß ich ... Möhren oder Zwiebeln oder sowas geschnitten. Daraus wurde Essen gemacht. Ist auf dem Platz verteilt worden. [...] Also die Situation war wie sie war. Sie war extrem schlecht ... und funktioniert hat die Berliner Zivilgesellschaft. Man kann nicht anders sagen. Die haben es einfach aufgefangen ».*

lors de réunions et de comités d'organisation. Et, jusqu'à aujourd'hui ils représentent un acteur important [...] Au début on trouvait ça plutôt [réfléchit] ... difficile. D'un côté, c'est bien de trouver des bénévoles qui soutiennent les gens, mais leur contribution a été très rapidement jugée ... au-delà du secteur associatif existant et du coup d'après nous il y avait un déséquilibre. Donc que des gens ... des bénévoles qui ne sont pas qualifiés aient été entendus et [...] qu'ils se soient prononcés sur beaucoup de sujets alors qu'ils n'étaient pas qualifiés, c'était un problème dans un premier temps. Depuis, la situation a un peu évolué [...] ceux qui sont encore là et qui participent encore, ils se sont beaucoup formés et professionnalisés ... Mais la situation est toujours telle que la question qui se pose [...] c'est comment peut-on articuler les programmes des professionnels et ceux des bénévoles intelligemment sans créer de concurrence »¹²⁴⁹.

Le représentant de *Zentrum ÜBERLEBEN* – un organisme spécialisé dans l'accompagnement de personnes exilées et de victimes de violences – critique le fait que les bénévoles soient entendus par les responsables politiques, tandis que le secteur associatif existant relégué au second plan. Son récit révèle une relation de concurrence entre les intervenants professionnels et les bénévoles. Contrairement à nos interlocuteurs à Paris, l'enquête ne propose pourtant pas que les associations contribuent à l'organisation des bénévoles. Ces propos n'évoquent pas une relation de subordination entre les associations et les habitant·e·s. Il n'est donc pas certain que les rapports entre les deux soient similaires dans les capitales européennes.

Les associations berlinoises ne défendent pas les mêmes positions. D'après notre enquête, elles ont des avis divergents au sujet du *Masterplan*. La bénévole d'un collectif d'habitant·e·s affirme que le titre « Intégration et sécurité » suggérerait que les réfugiées représentent un facteur d'insécurité¹²⁵⁰. On peut comprendre cette critique dans la mesure où on peut lire dans le *Masterplan* que la hausse des demandes d'asile aurait augmenté la charge

¹²⁴⁹ 17B-2018, pos. 26 : « [...] Ehrenamtliche, die den Leuten direkt helfen, direkt vor Ort da sind [...] wenn die sagen, das ist alles scheiße, was die Politik hier fabriziert, dann musste man die ins Boot holen letztlich. Und deswegen waren die sehr, sehr früh dabei bei solchen Runden, in solchen Gremien. Und die sind bis heute noch ein sehr wichtiger Akteur [...] Das fanden wir am Anfang eher erstmal [überlegt] ... schwierig. Auf der einen Seite ist es gut, wenn sich Ehrenamtliche finden und die Leute dabei unterstützen, aber die wurden dann ganz schnell eben tatsächlich in ihrer Bedeutung so ein Stück weit ... über die tatsächlich vorhandene Struktur in der Flüchtlingshilfe gehoben und das war dann im Ungleichgewicht aus unserer Sicht. Also dass die Leute ... ehrenamtlich letztlich unqualifiziert, ja, hier so eine große politische Stimme hatten und [...] sich zu vielen Themen geäußert haben für die sie eigentlich gar nicht qualifiziert waren, das war erstmal ein Problem. Mittlerweile ist das wieder ein bisschen anders. [...] die, die noch da sind und die da noch mitarbeiten, die haben sich sehr stark qualifiziert und sehr stark professionalisiert ... Aber es ist immer noch so, die Frage ist [...] wie man professionelle Angebote und ehrenamtliche Angebote klug miteinander verzahnt und nicht Konkurrenz schafft ».

¹²⁵⁰ 4B-2016, pos. 56.

des services de sécurité¹²⁵¹. Le texte relie l'évolution des demandes d'asile avec l'augmentation du nombre d'interventions de la police. D'après le cadre dirigeant de l'association *Xenion*, la thématique de la sécurité n'est pas prioritaire¹²⁵². En revanche, notre interlocutrice de la *Caritas* défend l'inscription de cette thématique parmi les axes essentiels du *Masterplan* :

« LB : D'après vous, pourquoi ce plan porte-il le titre *intégration et sécurité* ?
11B : Parce que ça vient de deux perspectives. Donc il y a les immigré·e·s et il y a la société d'accueil. Et ... je pense que la sécurité est un besoin élémentaire pour tous les êtres humains. Et ... c'est pourquoi il y a eu cette combinaison. Et c'est bien, ça je peux le dire très concrètement ... Dans tous les arrondissements où il y a des hébergements pour réfugiés, il y a des agent·e·s de liaison de la police. Chez nous ici aussi. Et c'est bien. Ils assistent aussi à nos réunions de service et ... parce que chaque être humain n'est pas un bon être humain, ça concerne aussi bien des réfugiés que des nationaux. Nous avons ici ... pas seulement depuis 2015, mais depuis plus longtemps, l'extrémisme de droite en Allemagne, bon. Donc il y a toujours les deux côtés, hein ? Et, du coup, je pense que la sécurité est une thématique pertinente. C'est simplement ... deux côtés ou deux côtés différents de la médaille »¹²⁵³.

L'enquêtee évoque l'extrémisme de droite qui peut représenter une menace pour les personnes réfugiées. En effet, comme nous l'avons évoqué précédemment, le *Land* de Berlin enregistre une hausse des délits à l'encontre des exilé·e·s en 2016. Les propos de l'enquêtee s'inscrivent donc dans ce contexte politique particulier. La représentante de la *Diakonie* tient des propos similaires au cours de l'entretien. D'après elle, la question de la sécurité est pertinente parce que « l'État doit faire en sorte que tous les êtres humains puissent vivre en sécurité »¹²⁵⁴. Le même argument est défendu par notre interlocutrice du *Evangelisches Jugend- und Fürsorgewerk* qui n'hésite pas à afficher son désaccord avec le *Flüchtlingsrat* :

¹²⁵¹ Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, op. cit., p. 63.

¹²⁵² 14B-2017, pos. 17.

¹²⁵³ 11B-2017, pos. 36-37 : « LB: Warum heißt dieser Plan Ihrer Meinung nach *Integration und Sicherheit* ?
11B: Weil's aus zwei Blickachsen läuft. Also es gibt die Zuwanderinnen und es gibt die Aufnahmegesellschaft. Und ... Sicherheit ist glaube ich ein Grundbedürfnis von allen Menschen auch. Und ... deshalb ist da so eine Kombination entstanden. Und es ist auch gut, das kann ich ganz praktisch sagen ... Es gibt in allen Bezirken, wo Flüchtlingsunterkünfte sind, sogenannte Kontaktbeamte Beamtinnen von der Polizei. Hier bei uns auch. Und das ist gut. Die kommen auch zu unseren Dienstbesprechungen und ... weil ... nicht jeder Mensch ist ein guter Mensch, sowohl was Geflüchtete angeht, aber auch was Einheimische angeht. Wir haben ja ... auch nicht erst seit 2015, sondern schon länger, auch Rechtsextremismus in Deutschland, so. Also es hat ... das hat immer beide Facetten. Und von daher denke ich, ist Sicherheit auch ein Thema. Das ist einfach ... zwei Seiten oder unterschiedliche Seiten einer Medaille ».

¹²⁵⁴ 9.2B-2017, pos. 135 : « Also die Maßnahmen kann man natürlich betrachten, ob die richtig sind und angemessen, aber dass der Staat sich drum kümmern muss, dass alle Menschen sicher leben können, das ist ja ganz klar ».

« [...] le Flüchtlingsrat est évidemment très important, le Flüchtlingsrat de Berlin, qui représente un contrepoids à la politique de l'État fédéral et du Land de Berlin. Il est très critique ... Il pointe des abus qui sont commis par des acteurs publics et privés. Il représente ou il se met du côté des réfugiés et essaie ... Par exemple, c'est lui qui a ... au sujet du Masterplan que vous connaissez certainement, le Masterplan à Berlin porte le titre sécurité et intégration, et il [Flüchtlingsrat] s'est opposé vigoureusement au mot sécurité et il a dit que cela suggérerait que les réfugiés sont un facteur d'insécurité. Je pense que oui, c'est correct en partie, mais je pense que ce que le sénat voulait dire c'est [...] garantir aussi bien la sécurité des réfugiés que de la population, qui est inquiète en raison du grand nombre de réfugiés, en raison des nombreuses personnes étrangères qui sont arrivées dans les quartiers où, notamment dans les quartiers de l'est, on ne connaissait pas ça auparavant. C'était le souci de créer un cadre où chaque personne qui vit ici, vivre ensemble ici, se sente en sécurité. Et, dans ces conditions, l'intégration est évidemment beaucoup plus facile. Du coup, je ne peux pas comprendre le Flüchtlingsrat, qu'il ait tellement mis en avant cette question de la sécurité et qu'il l'ait représentée de manière négative »¹²⁵⁵.

D'après l'enquêtée, la question de la sécurité est pertinente. Face aux inquiétudes de la population, les autorités devraient lutter contre l'insécurité. Ce récit permet de comprendre que les associations berlinoises ne défendent pas les mêmes positions. Malgré ces désaccords, elles tentent tout de même d'élaborer des stratégies communes :

« Il n'y a pas de concurrence entre les associations caritatives et le Flüchtlingsrat. Parfois on a différentes ... comment dire ... façons de procéder dans l'espace public. Le Flüchtlingsrat est parfois un peu plus virulent et un petit peu plus polémique que les deux bureaux de l'église et les associations caritatives, mais bon. De temps en temps il est judicieux que l'un joue le rôle du bon flic et l'autre du mauvais flic ou inversement. C'est parfois judicieux en termes de stratégie politique. [...] Le Flüchtlingsrat frappe de manière plus

¹²⁵⁵ 5B-2016, pos. 20 : « [...] der Flüchtlingsrat ist natürlich sehr wichtig, der Berliner Flüchtlingsrat, der auch ein Gegengewicht zur Landes- und Bundespolitik darstellt. Der ist sehr kritisch ... Der zeigt Missstände auf, wie sie von öffentlicher aber auch von privater Seite gehandhabt werden. Der stellt sich ganz in den Dienst sozusagen oder auf die Seite von Flüchtlingen und versucht ... Das ist zum Beispiel auch derjenige, der sich bei der ... bei dem Masterplan, der Ihnen sicherlich was sagt, der Masterplan in Berlin heißt ja für Sicherheit und Integration, und der hat sich ja sehr vehement gegen dieses Wort Sicherheit gewendet und hat gesagt, das suggeriere ... , dass Flüchtlinge ein Unsicherheitsfaktor seien. Ich glaube, ja, es stimmt zu Teilen, aber ich glaube, was der Senat eben damit ausdrücken wollte, ist [...] sowohl das Sicherheitsbedürfnis von Flüchtlingen zu garantieren als auch das der Bevölkerung, die durch sehr viele Flüchtlinge, durch sehr viele fremde Menschen, die in die Kieze kommen, wo bisher überhaupt gerade in den östlichen Kiezen, wo man das gerade überhaupt bisher nicht kannte, die damit verunsichert werden. Das ist ihr Bestreben gewesen hier ein Umfeld zu schaffen, in dem sich jeder, der hier lebt, zusammenleben muss, sicher fühlen kann. Und dann ist natürlich Integration auch viel einfacher. Insofern kann ich da dem Flüchtlingsrat nicht ganz folgen, dass sie da diesen Sicherheitsaspekt so in den Vordergrund und so negativ dargestellt habe ».

*virulente et les associations caritatives s'expriment de manière plus diplomatique. Et c'est bien comme ça »*¹²⁵⁶.

D'après le salarié du *Jesuiten Flüchtlingsdienst*, le *Flüchtlingsrat* et les associations caritatives auraient différentes stratégies d'intervention. Le premier privilégierait un langage plus direct et plus offensif comparé aux deuxièmes. À la lecture des communiqués de presse de ces différentes associations, cette idée se confirme. Dans le contexte de l'absence de prise en charge des primo-arrivant·e·s et des difficultés du *LAGeSo* en 2015, le *Flüchtlingsrat* dénonce « *le non-respect de la dignité humaine* » et des décisions « *arbitraires* » de la part des autorités locales¹²⁵⁷ alors que des associations caritatives affirment que la situation n'est pas « *satisfaisante* »¹²⁵⁸. Tandis que la première formule des accusations importantes à l'égard des institutions publiques, les deuxièmes soulèvent des problèmes et affichent leur mécontentement. La métaphore du bon et du mauvais flic suggère que ces différentes stratégies servent tout de même la défense de causes communes. L'entretien que nous avons mené avec plusieurs représentant·e·s d'associations caritatives permet de nuancer cette idée :

« 9.1B : [...] [nous travaillons] *étroitement avec le Flüchtlingsrat*. LB : *Diriez-vous que vous avez une stratégie similaire à celle du Flüchtlingsrat lorsque vous défendez des causes ?* 9.2 : *C'est quand même très différent. On doit considérer ... le Flüchtlingsrat a un sujet et il peut toujours défendre le groupe qu'il représente. Nous avons en tant que confédération, l'aide aux personnes âgées, l'assistance aux personnes âgées, les hôpitaux, l'aide à l'enfance.* 9.1B : *Écoles maternelles.* 9.2B : *écoles maternelles. Nous avons beaucoup de sujets où il peut y avoir des frictions avec le Sénat et donc on ne peut pas toujours rapidement défendre le sujet des réfugiés en premier et de manière virulente, parce qu'on doit négocier encore d'autres choses. Donc il n'y a pas qu'un sujet. Nous sommes aussi un grand employeur et nous devons veiller à tous nos services.* 9.3B : *Par rapport à la migration, nous avons aussi d'autres groupes-cibles. Nous avons aussi à côté des ...* 9.2B : *En plus, oui ...* 9.3B : *des réfugiés, nous pensons aussi aux citoyens de l'UE. Nous avons des gens qui viennent dans le cadre du regroupement familial ou des étudiants ou des jeunes migrants. Donc nous avons aussi ... le terme de migration est plus large que seulement les réfugiés.* 9.1B : [coupe 9.3B] *Nous ne sommes pas seulement un représentant d'intérêt, mais nous sommes aussi*

¹²⁵⁶ 3B-2016, pos. 67-69 : « *Es gibt keine Konkurrenzsituation zwischen den Wohlfahrtsverbänden und dem Flüchtlingsrat. Manchmal hat man eine unterschiedliche ... wie soll ich denn sagen ... Vorgehensweise in der Öffentlichkeit. Der Flüchtlingsrat ist nochmal etwas schärfer und ein ganz klein wenig polemischer als etwa die beiden Kirchenbüros oder die Wohlfahrtsverbände aber gut. Hin und wieder ist es ja auch sinnvoll, wenn der eine Mal den Good Cop spielt und der anderen den Bad Cop oder umgekehrt. Das ist auch durchaus manchmal in der politischen Taktik sehr sinnvoll. [...] Der Flüchtlingsrat haut da manchmal etwas schärfer drauf und die Wohlfahrtsverbände dann etwas diplomatischer formulieren. Das ist auch gut so* ».

¹²⁵⁷ Berliner Flüchtlingsrat, « *Rechtsbruch bei der Asylaufnahme beenden – Flüchtlinge menschenwürdig unterbringen und versorgen* », *lettre publique au marie-gouverneur de Berlin*, 28 août 2015.

¹²⁵⁸ LIGA, « *LIGA fordert Lösungen statt Problemverschiebung* », *Communiqué de presse*, 01 décembre 2015.

gestionnaires d'établissements et de services. Ça veut dire, du coup, [les] employeurs ont encore d'autres intérêts, que le Flüchtlingsrat n'a pas, hein, [il est] clairement un représentant d'intérêt et, du coup, il peut aborder des thématiques différemment, les faire avancer ou les soutenir différemment »¹²⁵⁹.

Tandis que les enquêté·e·s qui représentent plusieurs associations caritatives affirment qu'elles coopèrent avec le *Flüchtlingsrat*, ils/elles insistent sur les différences en matière de stratégies. Le *Flüchtlingsrat* défendrait la cause des personnes réfugiées de manière plus virulente et ferme. Ces propos confirment ce que nous avons expliqué précédemment. Les associations caritatives seraient plus discrètes car elles défendent les intérêts de différentes catégories de personnes (personnes âgés, étudiant·e·s, réfugié·e·s, personnes migrantes) et représentent des employeurs. Les services et les dispositifs que les associations caritatives assurent sont en grande partie financés par le *Land* de Berlin. Par exemple elles gèrent des écoles maternelles pour le compte des autorités locales. Cela signifie que leurs financements dépendent du Sénat. Le *Flüchtlingsrat* est plus indépendant vis-à-vis des autorités publiques. Ses sources de financement sont multiples – notamment dons, soutien de la part d'autres associations, UNHCR, Union européenne, gouvernement de Berlin – et il est moins tributaire des responsables politiques de la capitale allemande que ne le sont les associations caritatives¹²⁶⁰. Les différentes stratégies du *Flüchtlingsrat* et des associations caritatives sont donc dues à leurs moyens d'action et à leur cadre organisationnel.

L'extrait de l'entretien que nous venons de citer permet également de révéler des différences entre les associations caritatives allemandes et françaises. Les premières interviennent dans davantage de secteurs d'action publique que les deuxièmes. Les associations caritatives françaises que nous citons dans la thèse comme Aurore et Emmaüs

¹²⁵⁹ 9B-2017, pos. 84-91 : « 9.1B: [...] *aber [wir arbeiten] sehr eng eben mit dem Flüchtlingsrat. LB: Würden Sie sagen, dass Sie eine ähnliche Strategie haben, wie der Flüchtlingsrat, wenn es darum geht ... Dinge zu ... durchzusetzen?* 9.2B: *Es ist schon unterschiedlich. Man muss einfach sehen ... der Flüchtlingsrat hat ein Thema und kann sich natürlich immer für die Zielgruppen, die er vertritt, einsetzen. Wir haben als Verbände Altenhilfe, Altenpflege, Krankenhäuser, Jugendhilfe* 9.1B: *Kindertagesstätten* 9.2B: *Kindertagesstätten. Wir haben viele Themen, wo es zu Friktionen mit dem Senat kommen kann, und dann kann man nicht immer so schnell immer das Thema Flüchtlinge als Oberstes ... vertreten und ganz vehement vertreten, weil man muss ja auch noch andere Sachen verhandeln. Also das ist nicht nur ein Thema. Wir sind ja auch ein großer Arbeitgeber und müssen für alles sorgen, was wir im Angebot haben.* 9.3B: *Bezogen auf Migration, also haben wir schon einige andere Zielgruppen. Also wir haben auch noch neben den* 9.2B: *Außerdem, ja [spricht gleichzeitig].* 9.3B: *Flüchtlingen, wir haben noch EU-Bürger im Blick. Wir haben nochmal Leute, die im Rahmen der Familiennachzug kommen oder Studenten oder junge Migranten. Also wir haben auch ... dieser Begriff Migration auch ist breiter als nur Flüchtlinge.* 9.1B: [unterbricht 9.3B] *Wir sind keine alleinige Interessensvertretung, sondern wir sind eben Träger von Einrichtungen und Diensten. Das heißt von daher Arbeitgeber eben haben noch andere Interessen, die der Flüchtlingsrat dann in dieser ... in diesem Umfang nicht so hat, sondern ganz klar Interessensvertreter, und deswegen auch nochmal Themen anders aufnimmt, anders bewegt und auch anders ... betreibt ».*

¹²⁶⁰ Selon le site internet consulté le 15 janvier 2022 : https://fluechtlingsrat-berlin.de/ueber-uns/#unsere_arbeit.

Solidarité se concentrent sur les dispositifs d'aide sociale. On peut d'ailleurs présumer que les associations allemandes ont plus de ressources humaines. Par exemple, la Caritas de Berlin-Brandebourg compte 812 salarié·e·s¹²⁶¹. À l'échelle nationale, la Caritas recense 693 082 employé·e·s¹²⁶². Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 3, Aurore et Emmaüs Solidarité comptent 2 040 et 766 employé·e·s¹²⁶³. Il est difficile de comparer les ressources financières des associations allemandes et françaises parce qu'elles ne publient pas les mêmes données. Dans la mesure où les associations allemandes comptent plus de salarié·e·s et interviennent dans plusieurs secteurs d'action publique dans tout le pays, il est probable qu'elles aient plus de ressources que leurs homologues françaises.

En résumé, comparé au cas de Paris, les associations berlinoises paraissent moins divisées car elles tentent d'élaborer des stratégies communes. Malgré des désaccords, elles sont en mesure de travailler ensemble et les enjeux concurrentiels ne représentent pas un obstacle à leur coopération. D'après notre analyse, le *Masterplan* est à l'image des positions des différentes associations dans la mesure où il met l'accent sur les enjeux d'intégration et de sécurité. Cette solution d'action publique permet donc de lier le courant des politiques publiques au courant politique. Par la suite, nous nous concentrons sur l'association *Flüchtlingsrat* qui joue un rôle important car elle contribue aux coopérations associatives et à la défense d'intérêts communs.

4.2.2.2. Berliner Flüchtlingsrat : plateforme informelle d'organisation et de concertation

D'après notre enquête de terrain, l'association *Berliner Flüchtlingsrat* joue un rôle important dans le secteur associatif. Elle siège au comité consultatif de l'intégration et de la migration du gouvernement de Berlin. L'association existe depuis 1981¹²⁶⁴. Elle défend les droits des personnes exilées, notamment des demandeur·euse·s d'asile, des bénéficiaires du statut de réfugié et des déboutés du droit d'asile. Plusieurs enquêté·e·s insistent sur l'expertise de l'association. Lorsque notre interlocutrice de l'association *Xenion* critique la non prise en

¹²⁶¹ Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V., *Geschäftsbericht 2021*, Berlin, annexes I et II, consulté en ligne le 7 novembre 2022 : <https://www.caritas-berlin.de/diecaritasimerzbistum/initiativtransparentezivilgesellschaft/initiative-transparente-zivilgesellschaft>.

¹²⁶² Deutscher Caritasverband e. V., *Millionenfache Hilfe – Die Caritas in Zahlen*, consulté en ligne le 7 novembre 2022 : <https://www.caritas.de/diecaritas/wir-ueber-uns/die-caritas-in-zahlen/statistik>.

¹²⁶³ Aurore, *Rapport d'activité 2019*, p. 81, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.aurore.asso.fr/documents/1405> ; Coallia, *Ressources humaines*, consulté en ligne le 1 février 2021 : <https://coallia.org/ressources-humaines/> ; Emmaüs Solidarité, *Rapport d'activité 2019*, p. 48, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.emmaus-solidarite.org/wp-content/uploads/2020/10/EMMAUSSOLIDARITE-Rapport2019-WEB.pdf>.

¹²⁶⁴ Informations consulté en ligne le 15 janvier 2022 : https://fluechtlingsrat-berlin.de/ueber-uns/#unsere_arbeit.

compte des personnes exilées en situation de vulnérabilité par les responsables politiques, elle se réfère au site internet du *Flüchtlingsrat* :

« Je pense qu'en ce moment d'autres thématiques sont au premier plan dans la sphère politique. L'année dernière, encore au début de cette année, il y a eu une vague de réformes législatives et on en trouve un bon résumé sur le site internet du Berliner Flüchtlingsrat »¹²⁶⁵.

Elle nous conseille implicitement de nous rendre sur le site internet du *Flüchtlingsrat* pour nous faire une idée de ces réformes législatives. Ces propos montrent que le site internet représente une source d'information reconnue de la part d'autres associations berlinoises. En effet, on y trouve des informations détaillées sur la politique d'asile et le droit des étrangers et les droits des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. D'après le collaborateur du *Jesuiten Flüchtlingsdienst* : « [...] le *Flüchtlingsrat* ici, à Berlin, a acquis une compétence singulière au cours des années, notamment dans le domaine de la prise en charge sociale ... des droits sociaux des réfugiés »¹²⁶⁶. L'expression « *compétence singulière* » suggère que le *Flüchtlingsrat* disposerait d'une meilleure expertise sur les droits sociaux que d'autres associations berlinoises. La bénévoles d'un collectif d'habitant·e·s tient des propos similaires lorsqu'elle se prononce sur la création de la carte électronique de santé :

« LB : Et comment vous expliquez cette décision de créer la carte électronique de santé cette année ici, à Berlin ? 4B : [réfléchit] D'un côté nous avons ici ... c'est le collaborateur du Flüchtlingsrat, Georg Classen. C'est probablement le meilleur expert du droit social pour les réfugiés dans tout le pays. Il a aussi écrit un livre, simplement il s'y connaît vraiment très bien »¹²⁶⁷.

L'enquêtee confirme que l'association a contribué à l'adoption de la carte électronique de santé. Cet extrait d'entretien appuie donc l'analyse que nous avons développée dans le chapitre 3. La bénévoles insiste sur les connaissances de Georg Classen. En effet, ce membre dirigeant du *Flüchtlingsrat* a publié un ouvrage consacré aux prestations sociales à destination

¹²⁶⁵ 2B-2016, pos. 71 : « Also im Moment sind glaube ich politisch einfach andere Themen im Vordergrund. Also es hat ja im letzten Jahr noch Anfang dieses Jahres eine ... eine Welle an Gesetzesnovellierungen gegeben und auf der Homepage vom Flüchtlingsrat Berlin findet man da eine gute Übersicht dazu ».

¹²⁶⁶ 3B-2016, pos. 67 : « [...] der Flüchtlingsrat hat sich hier in Berlin auch eine besondere Kompetenz über die Jahre hinweg erarbeitet gerade im Bereich der sozialen Versorgung ... der sozialen Rechte von Flüchtlingen ».

¹²⁶⁷ 4B-2016, pos. 67-68 : « LB: Und wie erklären Sie die Entscheidung, dass man jetzt auch hier in Berlin diese Gesundheitskarte eingeführt hat in diesem Jahr? 4B: [überlegt] ... Zum einem haben wir hier ... ist der eine Mitarbeiter des Flüchtlingsrates Georg Classen. Das ist wahrscheinlich der beste Experte für Sozialrecht für Flüchtlinge Deutschlandweit. Der hat auch ein Buch geschrieben, und der kennt sich einfach extrem gut aus. Der kämpft schon seit Jahren für diese Gesundheitskarte ... und hat auch in ... in Bremen und in Hamburg, wo es ja vorher kam, kräftig mitgemischt, einfach auch die Leute informiert und der kennt sich einfach extrem gut aus ».

des personnes migrantes et exilées ainsi qu'un guide pour les personnes réfugiées à Berlin¹²⁶⁸. Il a été entendu en tant qu'expert par une commission d'enquête parlementaire du Bundestag sur les soins de santé pour les demandeur·euse·s d'asile et les personnes réfugiées¹²⁶⁹. L'association relaye tous les mois et parfois toutes les semaines des informations détaillées sur l'évolution de la politique d'asile et sur le droit des étrangers, mais aussi sur les pratiques des services administratifs berlinois par le biais de sa newsletter. Les représentant·e·s du secteur associatif berlinois que nous avons rencontré·e·s au cours de l'enquête sont unanimes au sujet de l'expertise du *Berliner Flüchtlingsrat*.

L'association organise mensuellement des réunions qui sont ouvertes à toutes les personnes intervenant dans le secteur de l'accueil et de l'intégration des exilé·e·s en tant que professionnelles ou bénévoles. Comme le suggère notre interlocutrice de l'association *Xenion*, ces rencontres servent au partage et à la diffusion d'informations sur la situation des personnes exilées et sur l'évolution des politiques publiques et des dispositifs : « *Moi, personnellement, j'attache beaucoup d'importance aux réseaux. Donc le Flüchtlingsrat Berlin, ils font une fois par mois des réunions [...] Lorsque ... moi, j'essaie d'absorber autant d'informations que je peux trouver n'importe où* »¹²⁷⁰. L'extrait d'entretien amène à penser que l'enquêtée assiste aux réunions du *Flüchtlingsrat* afin d'entretenir ses réseaux et de se renseigner. Comme annoncé dans l'introduction de la thèse, nous avons observé plusieurs de ces réunions. Au début des rencontres, chaque participant·e doit se présenter en indiquant son nom, ses activités et l'association ou l'institution qu'il/elle représente. Ce tour de table permet à chacun·e de connaître les personnes présentes, de noter des coordonnées et d'élargir ses réseaux. Depuis avril 2020, les réunions ont lieu en ligne en raison de l'épidémie de Covid-19¹²⁷¹. Parmi les participant·e·s, il y a des salarié·e·s et des bénévoles d'associations caritatives (par ex. *Deutsches Rotes Kreuz*, *Jesuiten Flüchtlingsdienst*, *Caritas*) et d'organisations indépendantes comme Amnesty International¹²⁷² mais aussi des élu·e·s et des

¹²⁶⁸ Georg Classen, *Sozialleistungen für Migrantinnen und Flüchtlinge*, Pro Asyl, Karlsruhe, Loeper Literaturverlag, 2008 ; *Ratgeber für Geflüchtete in Berlin*, Flüchtlingsrat Berlin, 2017, 2ème édition, consulté en ligne le 20 juillet 2022 : https://fluechtlingsrat-berlin.de/recht_und_rat/ratgeber-fuer-gefluechtete-in-berlin/.

¹²⁶⁹ Deutscher Bundestag, *Öffentliche Sitzung des Ausschusses für Gesundheit*, 3 juin 2016, consulté en ligne le 15 janvier 2022 : <https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/pressemitteilungen/2016/neuer-inhalt-425826>.

¹²⁷⁰ 2B-2016, pos. 63 : « *Ich persönlich leg total viel Wert auf Vernetzung. Also der Flüchtlingsrat Berlin, die machen einmal im Monat Sitzungen [...] Wenn ... also ich versuch da einfach möglichst viele Informationen, die ich irgendwo bekommen kann, aufzusaugen* ».

¹²⁷¹ Flüchtlingsrat Berlin e.V., *Monatliches Plenum des Flüchtlingsrates*, consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://fluechtlingsrat-berlin.de/aktuelles/#sitzungstermine-des-plenums>.

¹²⁷² Notes de terrain de l'auteur.

collaborateur·rice·s du parti *Die Linke* et *Bündnis 90/ Die Grünen*¹²⁷³. D'après nos observations, les membres du *Flüchtlingsrat* dirigent les discussions. Ils/elles corrigent les intervenant·e·s lorsque les propos ne leur paraissent pas corrects. Lors d'une réunion, une bénévole qui venait de rentrer de l'île de Lesbos a fait un rapport sur la situation des personnes exilées sur l'île. Suite à son intervention, l'un des représentant·e·s du *Flüchtlingsrat* l'a interrogée sur la stratégie que les associations devraient adopter pour encourager l'accueil de ces personnes en Allemagne et influencer les politiques d'accueil. Un autre membre du *Flüchtlingsrat* a fait une présentation très détaillée sur le déroulement d'une expulsion qui avait eu lieu auparavant. L'association s'adresse alors au collaborateur d'une élue (*Die Linke*) qui est présent ce jour-là. Elle lui demande de faire pression auprès des acteur·rice·s politiques afin de mettre fin aux expulsions. Le collaborateur propose d'en parler ultérieurement, c'est-à-dire en privé. Ces observations permettent de comprendre que les réunions mensuelles servent à l'élaboration et à l'organisation de stratégies d'action de la société civile en coopération avec des acteur·rice·s de la sphère politique. Elles appuient notre analyse concernant la création de la carte électronique de santé. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 3, l'association travaille avec le groupe politique des Pirates afin d'élaborer la motion qui est déposée au Parlement de Berlin. Les propos de notre interlocuteur du *Jesuiten Flüchtlingsdienst* vont dans le même sens :

*« Le Flüchtlingsrat est certainement d'abord ... le regroupement et aussi un peu la représentation politique de toutes sortes d'organisations de réfugiés à Berlin, sans qu'il soit mandaté formellement ... ce serait trop compliqué. Mais il est surtout important d'un côté comme un forum pour l'échange d'informations et la concertation sur les enjeux et les stratégies et, de l'autre côté, le porte-parole du mouvement des réfugiés à Berlin aux côtés des associations caritatives »*¹²⁷⁴.

L'enquête met en avant ici le fait que le *Flüchtlingsrat* est utile pour la diffusion d'informations et l'élaboration de stratégies communes. Il permettrait aux différentes structures associatives d'échanger sur des problèmes actuels et de construire ensemble des réponses. Le *Flüchtlingsrat* aurait aussi une fonction politique dans le sens où il représenterait toutes les organisations qui interviennent dans le secteur de l'accueil et de l'intégration. Il ne serait pas officiellement mandaté pour les représenter et porter leurs demandes mais, d'après

¹²⁷³ *Ibid.*, 27B-2019, pos. 5.

¹²⁷⁴ 3B-2016, pos. 65 : « *Der Flüchtlingsrat ist sicherlich zunächst einmal der ... Zusammenschluss und auch so ein bisschen die politische Vertretung aller möglichen Flüchtlingsorganisationen in Berlin, ohne jetzt förmlich mandatiert zu sein, würde ... wäre ja viel zu kompliziert. Aber er ist vor allem wichtig zum einem als Forum für den Informationsaustausch und das Absprechen von Problemlagen und Strategien, und zum anderen als Sprachrohr der Flüchtlingsbewegung in Berlin neben den Wohlfahrtsverbänden* ».

ces propos, le *Flüchtlingsrat* serait reconnu comme un « porte-voix ». Ce récit paraît authentique dans la mesure où les réunions mensuelles du *Flüchtlingsrat* accueillent des responsables associatifs qui manifestent ainsi implicitement leur soutien au *Flüchtlingsrat* et à cette coopération inter-associative. Le cadre dirigeant de *Xenion* insiste sur la capacité d'organisation du *Flüchtlingsrat* :

*« Le Flüchtlingsrat est le point de jonction, je pense. Là ... tout s'organise autour du Flüchtlingsrat, d'une certaine manière. Si c'est particulièrement puissant, non. Je pense que le ... le pouvoir, pour ainsi dire, ou la force s'accroît avec la pluralité des organisations qui y prennent part. Là, on doit aussi mentionner les associations caritatives »*¹²⁷⁵.

D'après l'enquête, le *Flüchtlingsrat* ne serait pas une association particulièrement influente auprès des responsables politiques. En revanche, il pourrait être considéré comme un acteur important dans le sens où il contribue à l'organisation de toutes les associations du secteur de l'accueil et de l'intégration. Les différentes parties prenantes se réuniraient autour du *Flüchtlingsrat* et leur nombre considérable permettrait d'exercer une pression sur les autorités du *Land* de Berlin. Selon les déclarations d'un collaborateur du sénateur du développement urbain et de l'habitat, le *Flüchtlingsrat* est tout de même en mesure d'exercer une pression politique :

« La coalition veut aussi améliorer les conditions d'hébergement et [réfléchit] je ne sais pas quel est l'énoncé précis dans le contrat de coalition. Mais il y est écrit qu'on étudie l'extension du logement social [...] Donc le contrat de coalition jette les bases. Et, dans le quotidien de l'administration et de la vie politique, on est poussé d'une certaine manière par des thèmes. [...] Peut-être que certaines choses, on ne les perd pas de vue, mais on ne les range pas parmi les priorités et, dans ce cas un acteur comme le Flüchtlingsrat est important dans le sens où il fait tellement de bruit politiquement qu'on le remet tout en haut de l'agenda LB : Qu'est-ce que vous entendez par faire du bruit politiquement ? 23B : [sourit] Qu'il y a un retentissement. Donc ça, c'est une chose, ce qui est marqué dans le contrat de coalition. Mais on y trouve des centaines, des centaines d'engagements qu'on ne peut pas réaliser, évidemment, tous en même temps. Du coup, c'est toujours la question qu'est-ce que je fais en premier, qu'est-ce qui est prioritaire. Et [réfléchit] c'est ce que je veux dire ... que des acteurs comme le Flüchtlingsrat

¹²⁷⁵ 14B-2017, pos. 32 : *« Ja der Flüchtlingsrat ist der Knotenpunkt, denke ich mir. Da ... um den Flüchtlingsrat organisiert sich alles ein Stück weit. Ob das nun besonders einflussreich ist, nein. Ich denke, dass die ... die Macht sozusagen oder die ... die Kraft wächst mit der Vielzahl der Organisationen, die da ... die da beteiligt sind. Das sind auch die ... die Wohlfahrtsverbände ... sind da zu nennen ».*

sont en mesure de changer l'ordre des priorités qui sont inscrites dans le contrat de coalition »¹²⁷⁶.

L'enquête se prononce ici sur l'accès au logement social pour les personnes dont l'expulsion est temporairement suspendue (*Duldung*). Le *Flüchtlingsrat* aurait contribué à ce que cette proposition figure en haut de l'agenda politique, alors qu'elle est inscrite dans le contrat de coalition réunissant *la SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, et Die Linke*. En effet, la coalition de gauche s'engage à discuter des mesures permettant à toutes les personnes réfugiées, indépendamment de leur statut légal d'accéder au logement social¹²⁷⁷. D'après notre interlocuteur, la législation nationale limiterait l'accès au logement social aux personnes qui vivent durablement sur le territoire (*dauerhafte Bleibeperspektive*) et exclurait celles qui n'ont pas d'autorisation de séjour et dont l'expulsion est temporairement suspendue¹²⁷⁸. On peut interpréter le texte de loi de cette manière : il y est écrit que le logement social s'adresse aux personnes qui ne vivent pas « *de manière temporaire* » en Allemagne¹²⁷⁹. Dans ces conditions, l'administration du sénat du développement urbain et de l'habitat chercherait à trouver une solution pour intégrer les personnes dont l'expulsion est temporairement suspendue dans la politique du logement social tout en respectant la législation nationale¹²⁸⁰. D'après l'enquête, l'évaluation individuelle de la situation et des conditions de vie des personnes permettrait de respecter le cadre légal et d'attribuer un logement social à celles qui résident probablement durablement dans le pays indépendamment de leur statut¹²⁸¹. Cet entretien a lieu en mai 2019. En février de la même année, le *Flüchtlingsrat* et d'autres associations demandent l'accès au logement social pour toutes les personnes exilées dans une lettre adressée à la sénatrice du

¹²⁷⁶ 23B-2019, pos. 55-59 : « *Diese Koalition hat sich ja auch zum Ziel bekannt, dass man die Unterbringungssituation verbessert und [überlegt] ... ich weiß nicht, wie der genaue Laut in dem Koalitionsvertrag ist. Aber da steht auch drin, dass man sozusagen WBS ... Erweiterung der WBS-Berechtigung prüft [...]. Insofern gibts mit dem Koavertrag schon eine Grundlage. Und im Verwaltungsalltag und im politischen Alltag ist man aber halt auch immer ein Stück weit getrieben von Themen. [...] Und dann verliert man bestimmte Sachen vielleicht auch nicht aus dem Blick, aber ordnet man dann nur noch in die zweite Priorität ein und dann ist natürlich so ein Akteur wie der Flüchtlingsrat insofern entscheidend, dass sie so viel politische Stimmung macht, dass man es halt dann wieder ganz oben auf die Agenda setzt. LB: Und was verstehen Sie unter politischer Stimmung? 23B: [schmunzelt] Na ja, dass es einfach ein Wiederhall gibt. Also das eine ist, was steht im Koalitionsvertrag. Aber da stehen ja hunderte, hunderte Aufgaben drin, so, die man natürlich alles nicht gleichzeitig machen kann. Insofern ist es immer die Frage, was mache ich als erstes, was hat jetzt die höchste Priorität. Und [überlegt] das meine ich damit, dass Akteure wie der Flüchtlingsrat Prioritäten verschieben können, die im Koalitionsvertrag gesetzt sind* ».

¹²⁷⁷ SPD Berlin, Die Linke Berlin et Bündnis 90/ Die Grünen Berlin, *Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Welt offen. Koalitionsvereinbarung*, 8 décembre 2016, p. 118, consulté en ligne le 19 mars 2021 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/>.

¹²⁷⁸ 23B-2019, pos. 23.

¹²⁷⁹ Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG), art. 27 Wohnberechtigungsschein.

¹²⁸⁰ 23B-2019.

¹²⁸¹ 23B-2019, pos. 23.

développement urbain et de l'habitat¹²⁸². Les propos de l'enquête paraissent donc authentiques et correspondent aux démarches qui ont été entreprises par le *Flüchtlingsrat*.

Notre analyse démontre ainsi que l'association représente une actrice importante car ses actions impactent les processus d'action publique. Le *Flüchtlingsrat* contribue à l'organisation des différentes associations berlinoises et à l'élaboration de stratégies communes. L'association joue un rôle important dans le cas de la création de la carte électronique de santé. Cette solution d'action publique est donc le résultat des configurations du secteur associatif dans le courant politique. L'association sert de plate-forme informelle d'organisation et de concertation. Ce résultat d'analyse met en exergue une différence considérable entre le cas de Berlin et celui de Paris. Contrairement à la capitale allemande, nous n'avons pas identifié d'association parisienne qui servirait à l'organisation et à la coordination des différentes parties prenantes du secteur associatif. À Berlin, le secteur paraît donc mieux organisé pour intervenir auprès des responsables politiques et pour défendre les droits des personnes exilées.

Conclusion du chapitre

L'un des principaux résultats de la thèse est qu'elle montre que les relations concurrentielles entre les partis politiques et les associations sont différentes dans les deux capitales. À Paris, le plan d'action Mobilisation de la Communauté de Paris représente une réponse à la mobilisation de la population locale et aux demandes de quelques associations qui interviennent habituellement dans le secteur des politiques sociales. Le centre humanitaire de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine résulte de la coopération entre la maire de Paris (PS) et l'opposition de droite et du centre. Contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre, la majorité et l'opposition parisiennes élaborent un compromis qui consiste à prendre en charge seulement les personnes relevant de la politique d'asile en France. En même temps, cette configuration du centre humanitaire dépend des conditions imposées par le gouvernement national (*policy stream*). En résumé, le centre humanitaire de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine est issu de négociations horizontales et verticales qui engagent des responsables politiques et associatifs à plusieurs niveaux d'action publique.

À Berlin, la carte électronique de santé est le fruit d'une coopération entre la *Piratenpartei* et l'association *Berliner Flüchtlingsrat* qui est particulièrement expérimentée

¹²⁸² Senat von Berlin, *Alternativen zur öffentlichen Unterbringung Geflüchteter. Ergebnisse des Runden Tisches und der Thementische 2018/2019*, 2019, p. 31-35, consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://www.berlin.de/koordfm/themen/wohnen/>.

dans la défense du droit d'asile. Contrairement au cas de Paris, les intérêts des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s sont représentés par une association qui joue un rôle de coordinateur du secteur associatif. Les plans d'action relatifs à l'accueil et à l'intégration des personnes exilées sont à l'image des priorités des coalitions gouvernementales. Ces documents représentent des compromis entre les partis politiques de la majorité et dépendent de leurs priorités politiques. Contrairement au cas de Paris, les partis politiques de la majorité cherchent à se démarquer de l'opposition.

Notre analyse permet également de comprendre que l'extrême droite impacte les processus de prise de décision dans les deux villes, alors qu'elle n'est pas représentée dans les institutions politiques parisiennes, et qu'elle est dans l'opposition dans la capitale allemande depuis les élections de 2016. Ce résultat démontre l'intérêt de l'analyse qualitative et de la prise en compte de plusieurs niveaux d'action publique. La démarche empirique rend possible de révéler l'influence de l'extrême droite en s'appuyant sur les récits de multiples acteur·rice·s.

En résumé, le présent chapitre démontre dans quelle mesure les relations entre les partis politiques et le secteur associatif déterminent l'adoption des solutions d'action publique. Ainsi, il complète les deux précédents chapitres et met en évidence le fait que l'approche des courants multiples représente un outil heuristique pertinent pour comprendre les processus de prise de décision à plusieurs niveaux d'action publique.

MSA se prête à la comparaison des politiques publiques et des prises de décision dans les deux capitales. D'après notre analyse, les deux cas sont différents dans la mesure où Berlin privilégie l'approche interculturelle. Cette divergence est due aux configurations partisanes et aux relations concurrentielles entre les partis politiques dans les deux villes. La Ville de Paris se focalise sur l'accueil au détriment de la politique d'intégration parce que cette dernière provoque des désaccords entre la majorité et l'opposition. Alors que l'unanimité représente une condition pour l'action publique locale, Anne Hidalgo et les partis de la droite et du centre n'arrivent pas à s'entendre dans ce secteur d'action publique. En revanche, à Berlin, la politique d'intégration représente une priorité pour les coalitions gouvernementales, et elle leur permet de se démarquer des partis politiques de l'opposition. Enfin, dans les deux villes, les stratégies des responsables politiques ne sont pas indépendantes des politiques nationales. À Paris, l'approche interculturelle n'est pas privilégiée parce qu'elle est contraire à la politique nationale et, à Berlin, la sélection des destinataires de la politique d'intégration sert à défendre ou à critiquer la politique fédérale.

En résumé, les trois variables que nous avons discutées dans l'introduction – le cadre institutionnel, les configurations partisans et les représentant·e·s d'intérêt – nous permettent de comprendre le courant politique et les processus de prise de décision. La démarche empirique et qualitative est adéquate pour rendre compte de l'interdépendance des trois facteurs. L'analyse quantitative ne permettrait pas de comprendre les effets des configurations institutionnelles et des stratégies des acteur·rice·s. Dans la conclusion générale de thèse, nous reviendrons donc sur l'intérêt de la méthode et sur des perspectives de recherche qui permettront de tester nos résultats dans d'autres cas d'étude.

5 Conclusion

Comment expliquer les processus de mise à l'agenda et de prise de décision dans le secteur de l'accueil et de l'intégration à Berlin et à Paris ? La thèse permet de répondre à cette question et, ce faisant, elle met en évidence les convergences limitées entre les processus d'action publique des deux côtés du Rhin. Les choix méthodologiques que nous avons annoncés dans l'introduction sont pertinents pour saisir l'élaboration des politiques locales. Alors que Berlin et Paris figurent parmi les villes européennes qui souhaitent participer à l'accueil et à l'intégration des populations exilées, les dispositifs des deux villes divergent, et nos résultats ne témoignent pas d'une harmonisation des politiques publiques locales. En revanche, l'analyse démontre que les processus d'action publique sont déterminés par des facteurs similaires, à savoir le cadre institutionnel, les configurations partisanes et les considérations électorales, et les relations entre les responsables politiques et le secteur associatif. Dans un premier temps, la conclusion revient sur les principaux résultats de l'analyse empirique, et met en évidence notre contribution aux travaux sur le tournant local des politiques d'accueil et d'intégration. Dans un deuxième temps, elle met en avant l'intérêt de la méthode qualitative et de l'approche des courants multiples, avant de formuler plusieurs propositions qui permettent d'améliorer *MSA* dans le cadre de futures recherches.

5.1. Convergence limitée des processus d'action publique à Berlin et à Paris

Les processus de mise à l'agenda et de prise de décision à Berlin et à Paris convergent dans la mesure où ils sont déterminés par des variables semblables. Ils sont sous l'influence du cadre institutionnel, de configurations partisanes, de considérations électorales et de l'intervention de représentant·e·s d'intérêt. Les politiques d'accueil et d'intégration résultent donc à la fois de facteurs institutionnels et politiques et des comportements des acteur·rice·s. Comme nous l'expliquons dans la suite, ces résultats empiriques de la thèse démontrent que le tournant local se rapporte plus aux municipalités françaises qu'à leurs homologues allemandes. La Ville de Paris réussit à influencer les politiques nationales alors qu'elle n'a pas de responsabilité formelle dans le secteur de l'accueil et de l'intégration.

5.1.1. Montée en puissance des villes françaises

L'un des principaux résultats de la thèse est que les relations verticales entre les niveaux local et national dépendent des responsables politiques des villes. Confrontés aux problèmes

en matière d'accueil des personnes exilées, les gouvernements des deux capitales dénoncent la responsabilité des gouvernements nationaux. Les représentant·e·s de Berlin et de Paris privilégient une stratégie de *blame avoidance* : ils/elles se servent du cadre légal dans le but de mettre en évidence la responsabilité de l'État et les limites de la politique nationale¹²⁸³. Alors que la répartition des compétences entre les différents niveaux d'action publique n'est pas la même en Allemagne et en France, les responsables politiques de Berlin et de Paris adoptent des stratégies politiques similaires. Notre enquête empirique permet donc de nuancer l'influence des configurations institutionnelles sur les processus d'action publique.

L'intervention des gouvernements de Berlin et de Paris dépend principalement des configurations partisanes et de considérations électorales. Trois des quatre décisions que nous avons analysées dans la thèse sont le résultat de fenêtres d'opportunité dans le courant politique (chapitre 3 et 4). Alors que la Ville de Paris n'est pas responsable de l'accueil et de l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s, elle décide d'intervenir dans ce secteur d'action publique en fonction de la mobilisation de la population et des associations ainsi que des configurations du gouvernement national. Lorsque la politique nationale est jugée insuffisante pour répondre aux problèmes observés localement et que la maire est interpellée par les groupes politiques et le secteur associatif, cette dernière décide d'intervenir. Dans le cas de la création du centre humanitaire, l'exécutif parisien réussit à influencer la politique de l'État central relative à la prise en charge des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Les autorités nationales acceptent de soutenir et de financer le dispositif qui est proposé par la maire. Toutefois, la maire de Paris ne pèse pas sur les décisions de l'État par rapport à l'enregistrement, le contrôle et l'expulsion des personnes exilées.

À Berlin, l'adoption des plans d'action *Masterplan* et *Gesamtkonzept* dépend des calendriers électoraux, et la création de la carte électronique de santé est due à une fenêtre d'opportunité dans le courant des problèmes. Notre enquête permet de comprendre que les partis de la majorité mettent en œuvre la législation nationale en fonction de leurs programmes politiques. Lorsque la politique nationale est jugée incompatible avec ses priorités politiques, le gouvernement de Berlin s'appuie sur son pouvoir discrétionnaire. Il interprète les textes législatifs de telle sorte qu'ils répondent au programme politique de la coalition gouvernementale. La thèse met ainsi en évidence que les deux capitales européennes s'appuient sur leurs marges de manœuvre légales¹²⁸⁴. Alors que Berlin et Paris ne disposent

¹²⁸³ K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art cit.

¹²⁸⁴ B. Oomen et al., « Strategies of Divergence », art cit.

pas des mêmes compétences dans le secteur de l'accueil et de l'intégration, les responsables politiques adoptent des stratégies politiques similaires par rapport aux gouvernements nationaux. Nos résultats complètent les travaux sur le tournant local dans la mesure où ils montrent que l'utilisation du pouvoir discrétionnaire dépend des configurations politiques¹²⁸⁵.

La thèse met donc en exergue que l'expression du tournant local se rapporte davantage aux municipalités françaises dont on découvre qu'elles sont en mesure d'influencer les décisions de l'État central. Sachant que le camp humanitaire dans la ville de Grande-Synthe a été soutenu par les autorités nationales après quelques mois d'existence, il n'est pas certain que l'influence de la mairie de Paris soit due à son statut de capitale. D'après notre enquête, l'État français a besoin de la contribution et du soutien des villes pour assurer l'accueil et l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Il valorise leur contribution financière directe ou indirecte, par exemple le financement de cours de langue ou la mise à disposition de places d'hébergement, tant que les autorités locales respectent le cadre légal. Dans la mesure où il n'y a pas de répartition systématique des demandeur·euse·s d'asile sur le territoire national, les municipalités françaises peuvent proposer de participer à l'accueil et exiger des contreparties financières de la part de l'État, comme l'ont fait la Ville de Grande-Synthe et de Paris. La comparaison franco-allemand permet de comprendre que les conditions de répartition des personnes exilées au sein de ces pays impactent les politiques locales.

Les responsables politiques de Paris et de Berlin tentent d'influencer la politique nationale et notamment le budget dédié à l'accueil et à l'intégration. Dans les deux cas, les considérations par rapport au financement des solutions d'action publique sont sous l'influence des relations verticales entre les autorités locales et nationales. D'après notre enquête empirique, les moyens financiers ne représentent pourtant pas un facteur décisif des processus de prise de décision. Ils impactent la définition des solutions qui sont privilégiées. La représentation de la faisabilité des dispositifs d'action publique dépend des considérations financières. Nous en concluons que l'absence de compétences formelles et d'un budget dédié à l'accueil et à l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s n'empêchent pas les villes européennes à intervenir dans ce secteur d'action publique. Les travaux qui portent sur des plus petites villes qui ont moins de ressources financières que Paris et Berlin appuient

¹²⁸⁵ B. Glorius et al., « Refugee Reception within a common European asylum system: looking at convergences and divergences through a local-to-local comparison », art cit ; C. Gardesse et C. Lelévrier, « Refugees and Asylum Seekers Dispersed in Non-Metropolitan French Cities », art cit ; L. Leneveler, « La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes », art cit.

l'idée que le budget ne représente pas une variable primordiale¹²⁸⁶. L'influence limitée des considérations budgétaires n'est donc probablement pas due au statut de capitale de Paris et de Berlin. L'analyse du cas de Paris démontre d'ailleurs que l'investissement financier dépend du contexte politique : avant les élections, les responsables politiques locaux ne souhaitent pas engager de nouvelles dépenses.

Les résultats de notre enquête complètent donc les travaux sur les politiques locales dans la mesure où ils révèlent la portée des discussions sur le financement des solutions d'action publique et des négociations entre les niveaux local et national dans différentes configurations institutionnelles. La thèse permet de nuancer l'influence du cadre institutionnel et d'enjeux politiques et électoraux et de saisir les interdépendances entre ces différents facteurs.

Dans le même ordre d'idées, l'enquête empirique permet de comprendre que l'influence de l'Union européenne au niveau local dépend des configurations institutionnelles et politiques. Dans la capitale française, l'exécutif fait référence au contexte européen de la « crise des réfugiés » afin de mettre en évidence que les problèmes de l'accueil ne relèvent pas de sa responsabilité. Alors que la France ne connaît pas une augmentation considérable du nombre de demandes d'asile en 2015 comme l'Allemagne, l'exécutif parisien insiste sur la hausse considérable des personnes exilées et retient l'année 2015 comme le début de la « crise » dans la capitale.

Les représentant·e·s de la Ville de Paris et du secteur associatif retiennent d'ailleurs le règlement de Dublin afin d'expliquer les causes de l'apparition des campements. Des personnes exilées n'accepteraient pas de propositions d'hébergement et n'intégreraient pas le centre humanitaire par crainte d'être renvoyé dans l'État membre de l'UE où elles ont été enregistrées pour la première fois. À Berlin, les coalitions gouvernementales et les associations se réfèrent à la directive 2013/33/UE afin de déterminer les dispositifs à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s en situation de vulnérabilité. Le *Land* de Berlin est responsable de la mise en œuvre de la directive. Contrairement au cas de Paris, ce cadre législatif européen peut donc être appréhendé comme une ressource pour influencer l'élaboration des politiques locales¹²⁸⁷. En France, l'État doit assurer la mise en œuvre de la législation européenne. On peut comprendre que, du point de vue des associations parisiennes, la directive ne représente pas une ressource adéquate pour influencer la politique

¹²⁸⁶ H. Schammann et al., « Defining and transforming local migration policies », art cit.

¹²⁸⁷ S. Jacquot et C. Woll (dir.), *Les usages de l'Europe - Acteurs et transformations européennes*, op. cit.

de la Ville de Paris. En revanche, cette dernière pourrait s'en servir pour défendre l'accueil des personnes réfugiées face à l'État. Il est possible que les représentant·e·s de la Ville de Paris n'évoquent pas la directive 2013/22/UE parce qu'ils/elles ne maîtrisent pas la législation européenne. Le règlement de Dublin est probablement beaucoup plus connu que ladite directive parce qu'il fait l'objet de nombreuses discussions dans les sphères politique et médiatique. Comme nous l'expliquons dans la thèse, le cabinet de Dominique Versini et les services administratifs parisiens disposent de peu de connaissances sur la politique d'asile. Nous encourageons la réalisation d'autres comparaisons transnationales pour comprendre dans quelle mesure les compétences légales des villes déterminent l'influence de l'UE.

5.1.2. Gouvernance locale sous l'influence de relations horizontales

La thèse complète les travaux sur la gouvernance locale dans la mesure où elle explique les interactions entre les acteur·rice·s des sphères publique et privée. Dans le secteur de l'accueil et de l'intégration, les processus de mise à l'agenda et de prise de décision dépendent des relations entre les responsables politiques de plusieurs niveaux d'action publique ainsi que des interactions entre les gouvernements locaux et des représentant·e·s d'intérêt.

Les processus décisionnels à Paris et à Berlin convergent dans le sens où ils dépendent en grande partie de configurations partisanes locales. Les travaux de Lars Holtkamp sont particulièrement utiles pour comprendre les relations entre les partis politiques dans les deux capitales¹²⁸⁸. Dans le cas de Paris, les prises de décision reflètent le concept de la « *démocratie de la concorde* ». Pendant toute la période d'enquête, l'exécutif parisien cherche le soutien de l'opposition de droite et du centre. Les décisions sont donc soumises au principe de l'unanimité. Les prises de décision au sein des institutions politiques berlinoises correspondent aux principes de la « *démocratie de la concurrence* »¹²⁸⁹. Dans la capitale allemande, les partis politiques cherchent à se démarquer de leurs opposants. Par exemple, l'enjeu de la sécurité est rapidement inscrit à l'agenda politique et figure dans les plans d'action parce que la *CDU* souhaite ainsi afficher ses désaccords avec les partis de gauche de l'opposition et se positionner face aux partis d'extrême droite qui sont contre l'accueil des personnes exilées. Pendant toute la période d'enquête, les propositions de l'opposition au Parlement de Berlin sont sauf exception refusées par la majorité.

Notre analyse met donc en évidence que les prises de décision se comprennent compte tenu des configurations partisanes. Ce résultat permet de comprendre les divergences entre les

¹²⁸⁸ L. Holtkamp, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, op. cit.

¹²⁸⁹ *Ibid.*

politiques d'accueil et d'intégration de Berlin et de Paris. L'approche interculturelle qui est défendue par la majorité à Paris s'apparente à la politique d'intégration de Berlin. Dans la capitale allemande, l'intégration est appréhendée comme un processus qui dépend à la fois de la population locale, des institutions politiques et publiques et des personnes exilées. Dans ce cadre, les responsables politiques de Berlin valorisent l'approche interculturelle car ils/elles considèrent que les services publics doivent s'adapter aux populations nouvellement arrivées. La politique d'intégration repose par exemple sur des dispositifs de traduction au sein des institutions publiques. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 4, l'approche interculturelle n'est pas retenue à Paris en raison de l'opposition de la droite. Le principe de l'unanimité représente une condition à l'action publique locale, et en l'absence du soutien des partis de l'opposition, la politique interculturelle n'est pas poursuivie par la majorité.

Dans les deux capitales, les configurations des acteur·rice·s des institutions politiques et administratives divergent. Notre analyse met en exergue que le pouvoir politique est plus diffus à Berlin dans le sens où l'influence du maire-gouverneur dépend des coalitions gouvernementales. Les solutions d'action publique que nous avons analysées sont le résultat de l'intervention du maire-gouverneur et de son parti politique, et de l'opposition. Dans la capitale française, la maire est à l'initiative des solutions d'action publique. Les groupes politiques ont beaucoup moins de poids dans les processus de prise de décision comparé à la capitale allemande. Ce résultat permet d'expliquer les divergences entre les politiques d'accueil et d'intégration de Berlin et de Paris. Dans la capitale allemande, la majorité des sénateur·rice·s contribue à la politique d'accueil et d'intégration, et ils/elles intègrent les besoins des populations exilées dans les politiques sectorielles. La politique d'accueil et d'intégration est transversale, et les membres du gouvernement négocient les dispositifs en fonction de leurs priorités politiques. À Paris, la politique à destination des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s dépend principalement du cabinet de Dominique Versini, puis d'Ian Brossat lors de la deuxième mandature d'Anne Hidalgo. Alors que les plans d'action mentionnent des mesures qui concernent quasiment tous les adjoint·e·s, ces dernier·ère·s participent peu à la définition de l'action publique locale comparé au cabinet de Dominique Versini.

D'après notre enquête, les décisions des gouvernements locaux sont sous l'influence des partis politiques au pouvoir au niveau national. À Berlin, la coalition réunissant la *SPD* et la *CDU* s'inspire de la politique de la grande coalition à l'échelle nationale en favorisant principalement l'intégration des personnes « ayant de bonnes perspectives de rester en

Allemagne ». En revanche, la coalition de gauche formée par la *SPD, Bündnis 90/ Die Grünen* et *Die Linke* cherche à tirer bénéfice de son pouvoir discrétionnaire afin de prendre ses distances avec la politique de la grande coalition qui est au pouvoir au niveau national. À Paris, Anne Hidalgo (PS) prend l'initiative pour la création du centre humanitaire alors qu'Emmanuelle Cosse (EELV) qui est favorable à la politique d'accueil devient membre du gouvernement national. Dans ces conditions, il est probable que l'État accepte la proposition d'Anne Hidalgo.

Nous nous intéressons maintenant aux interactions entre les gouvernements locaux et les représentant·e·s d'intérêt. Ce deuxième terme renvoie principalement aux représentant·e·s d'associations, de la population locale et des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. Les responsables politiques de Berlin et de Paris valorisent les coopérations avec le secteur associatif, les habitant·e·s et les populations exilées. D'après notre enquête empirique, les associations berlinoises qui défendent les intérêts des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s ont plus d'influence sur les décisions du gouvernement que leurs homologues à Paris. L'exécutif parisien coopère principalement avec des associations issues du secteur social qui ne sont pas des expertes du droit d'asile. Le champ associatif est moins fragmenté à Berlin qu'à Paris, et les intérêts des demandeur·euse·s d'asile sont plus défendus auprès de responsables politiques berlinois.

Contrairement à ce que suggère la littérature sur la gouvernance, les gouvernements de Berlin et de Paris ont quand même un rôle important. Ils sont en mesure de ne pas tenir compte des demandes du champ associatif, de la population et des personnes exilées, et d'ajuster leurs propositions en fonction des moyens de la ville. Les processus de prise de décision dépendent de logiques contraignantes et non-contraignantes dans le sens où les responsables politiques imposent des décisions « d'en haut », et, en même temps, ils/elles intègrent des idées des représentant·e·s d'intérêt lors de l'élaboration des solutions d'accueil et d'intégration. Les définitions de la gouvernance que nous avons discutées dans l'introduction ont des limites en ce sens qu'elles mettent l'accent sur la multiplication des acteur·rice·s qui participent à l'action publique. Or, d'après notre analyse empirique, les gouvernements locaux ne sont pas forcément contraints de tenir compte des propositions de la population et des représentant·e·s d'intérêt. Ils ne représentent pas un « acteur parmi d'autres » comme le suggère le concept de la gouvernance. Dans la partie suivante, nous nous intéressons au cadre méthodologique de la thèse, puis nous insistons sur l'intérêt et les limites de l'approche des courants multiples.

5.2. Le cadre méthodologique et analytique de la thèse

Comme nous venons de l'expliquer, la thèse permet de comprendre les interactions entre plusieurs niveaux d'action publique. En analysant de manière inductive les discours et les stratégies des acteur·rice·s des sphères publique et privée, nous démontrons l'influence des politiques nationales et européennes sur les politiques d'accueil et d'intégration locales. La thèse apporte une contribution à la littérature sur la gouvernance dans la mesure où elle multiplie les perspectives analytiques. Les travaux qui portent sur les politiques publiques locales et, en même temps, qui prennent en considération le niveau national et européen sont encore peu nombreux. Généralement, la littérature sur la gouvernance multi-niveaux se concentre sur l'échelle européenne et nationale, et les travaux qui interrogent les politiques d'accueil et d'intégration des villes privilégient l'analyse de facteurs locaux et nationaux. D'après nos résultats empiriques, il est pourtant important de prendre en considération les trois niveaux d'action publique. Comme la littérature sur les politiques locales s'intéresse d'ailleurs à l'échelle mondiale¹²⁹⁰, nous encourageons les projets de recherche qui combinent les quatre perspectives analytiques (local, national, européen et global).

5.2.1. La comparaison transnationale et l'analyse de facteurs multiples

La méthode qualitative et comparative de la thèse rend possible de saisir l'influence de plusieurs variables, à savoir le cadre institutionnel, les configurations partisanes et les considérations électorales, et l'intervention des représentant·e·s d'intérêt. Comme nous l'avons expliqué précédemment, nous sommes en mesure de nuancer l'impact de ces différents facteurs et de comprendre leurs interdépendances. Alors que nous avons fait le choix de limiter l'analyse à un nombre de cas très limité, ce cadre méthodologique est pertinent pour saisir les processus d'action publique dans le détail. Les travaux qui s'intéressent aux politiques d'accueil et d'intégration des villes se focalisent sur quelques facteurs explicatifs et n'interrogent pas de manière systématique les liens entre les variables¹²⁹¹. En revanche, notre enquête met en évidence sous quelles conditions les facteurs institutionnels et politiques l'emportent les uns sur les autres. Elle démontre aussi que les considérations budgétaires ne constituent pas un élément décisif des processus de prise de décision. Dans ce contexte, la comparaison franco-allemande s'avère particulièrement utile.

¹²⁹⁰ Petra Bendel et Janina Stürner, « The Two-way 'Glocalisation' of Human Rights or: How Cities Become International Agents in Migration Governance », *Peace Human Rights Governance*, 2019, vol. 3, p. 215-240 ; Janina Stürner-Siovtz, « African Cities and International Migration Governance: From Glocal Identities to Multilevel Solutions? », *Columbia Journal of International Affairs*, 2022, vol. 74, n° 1.

¹²⁹¹ H. Schammann et al., « Defining and transforming local migration policies », art cit.

Alors qu'il y a très peu de comparaisons entre l'Allemagne et la France relatives à la politique d'asile, la thèse enrichit nos connaissances sur les divergences et les convergences entre les deux pays. Surtout, la comparaison transnationale entre Berlin et Paris sert à faire ressortir l'influence du cadre institutionnel sur les processus d'action publique.

L'analyse empirique permet aussi de comprendre la temporalité des processus d'action publique à l'échelle locale. Notre démarche est à la fois synchronique et diachronique, et la thèse explique ainsi l'évolution des processus d'action publique dans le temps. Il faut insister sur le fait que les politiques d'accueil et d'intégration évoluent dans les deux capitales entre 2015 et 2020. Ces évolutions sont notamment dues au calendrier électoral. À Berlin et à Paris, les élections locales et nationales influent sur l'élaboration des dispositifs d'accueil et d'intégration. Par exemple, dans la capitale allemande, les élections de 2016 ouvrent une fenêtre d'opportunité, tandis qu'à Paris, la campagne des élections municipales de 2020 limite les moyens financiers dédiés à l'accueil et à l'intégration. Comme l'entend Friedbert W. Rüb, le « *calendrier* » des institutions politiques peut créer des opportunités pour les acteur·rice·s et il est particulièrement important pour la conjonction des trois courants¹²⁹². Nous en tirons la conclusion que les politiques locales ne sont pas différentes des dispositifs nationaux dans la mesure où elles dépendent du calendrier électoral.

Nous adhérons d'ailleurs aux considérations de Friedbert W. Rüb dans le sens où la question de la temporalité renvoie à une tension entre l'évolution rapide des enjeux publics et la durée des processus décisionnels. Des deux côtés du Rhin, les responsables politiques locaux sont pris au dépourvu au cours de l'année 2015. Ils/elles ne sont pas en mesure de réagir rapidement aux difficultés en matière d'accueil des personnes nouvellement arrivées. À Berlin, la grande coalition puis la coalition de gauche sont vivement critiquées parce qu'elles ne réussissent pas à fermer « *rapidement* » les hébergements d'urgence et de loger les personnes exilées ailleurs. Dans la capitale française, le centre humanitaire est ouvert en septembre 2016, c'est-à-dire plus d'un an après l'apparition de campements dans l'espace public parisien. Pourtant, l'exécutif parisien tient à mettre en évidence la « rapidité » avec laquelle il crée le centre humanitaire à la porte de la Chapelle. Ces observations nous amènent donc à considérer que l'évolution des enjeux publics et les processus décisionnels ne suivent pas le même rythme.

¹²⁹² Friedbert W. Rüb, « What the Multiple-Streams Approach Can Tell Us - and What It Cannot » dans Reimut Zohlnhöfer et Friedbert W. Rüb (dir.), *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints*, Colchester, ECPR Press, 2016, p. 60-61.

Les méthodes qualitatives que nous avons choisies dans la thèse sont propices pour comprendre à la fois le déroulement temporel des processus de mise à l'agenda et de prise de décision, et les motivations des acteur·rice·s des sphères publique et privée. L'analyse des transcriptions d'entretiens, des notes de terrain, des comptes rendus parlementaires et des documents relatifs aux politiques publiques locales au moyen de l'analyse qualitative de contenu rend possible de comprendre la chronologie des processus d'action publique et les facteurs explicatifs. Les sources sont d'ailleurs suffisamment nombreuses et exhaustives pour analyser en détail les logiques de mise à l'agenda et de prise de décision dans les deux capitales européennes. Le recours au logiciel MaxQDA s'avère ici primordial. Il n'aurait pas été possible de prendre en compte autant de données sans cet outil informatique. En plus, il facilite la comparaison des sources du cas de Paris et de Berlin. Alors que nous avons réalisé seulement quelques observations, il nous paraît important de privilégier la méthode de l'observation dans des recherches futures. L'observation des pratiques des institutions politiques locales des deux côtés du Rhin permettrait d'approfondir la mise en perspective des deux pays.

5.2.2. L'intérêt de l'approche des courants multiples

L'approche des courants multiples s'avère pertinente pour comprendre les processus d'action publique au sein des villes et notamment dans le secteur de l'accueil et de l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s. La thèse contribue ainsi à la discussion et au développement de *MSA* car cette approche a été rarement appliquée à l'échelle locale et dans le secteur des politiques migratoires. D'après nos travaux, l'approche des courants multiples permet de prendre en considération trois dimensions importantes des processus d'action publique : les interactions entre plusieurs niveaux (local, national, européen), l'apparition d'événements aléatoires et la temporalité. Ces trois dimensions reflètent la complexité des processus d'action publique à l'heure actuelle. Compte tenu du caractère évolutif, aléatoire et complexe des processus de mise à l'agenda et de prise de décision, les politiques publiques infranationales ne paraissent pas fondamentalement différentes des politiques nationales. Dans cette partie, nous discutons donc ces trois dimensions des processus d'action publique afin de mettre en évidence l'intérêt de *MSA*.

La thèse fait ressortir l'intérêt de l'approche des courants multiples pour la compréhension d'interactions entre plusieurs niveaux d'action publique. Dans les trois

courants, il est possible de saisir les interventions d'acteur·rice·s de l'échelle locale et nationale. Nous prenons en considération les configurations partisanes locales et nationales (courant politique), les propositions d'action publique provenant de responsables politiques et de représentant·e·s d'intérêt de l'échelle locale et nationale (courant des politiques publiques), et les discussions sur les problèmes publics qui se rapportent aux représentant·e·s des deux niveaux d'action publique (courant des problèmes). En même temps, nous intégrons les politiques nationales et européennes dans l'analyse des trois courants. En référence au concept des usages de l'Europe, nous démontrons l'influence des politiques de l'UE sur l'action publique locale.

En ayant recours à l'approche des courants multiples, la thèse démontre que les politiques publiques locales découlent d'interactions et d'interdépendances entre le niveau local, national et européen. D'après Patrick Hassenteufel et Philippe Zittoun, on peut parler d'une « *superposition d'interactions* » : « [...] *les politiques publiques peuvent donc être conceptualisées comme la résultante d'une superposition d'interactions à différents niveaux impliquant des acteurs interdépendants, dont l'action détermine celle des autres, tout en étant déterminée par eux* »¹²⁹³. L'analyse des processus d'action publique doit tenir compte des « *interactions au sein des acteurs collectifs (afin de comprendre leur degré de structuration et leurs orientations stratégiques), les interactions entre ces acteurs multiples autour d'un enjeu de politique publique (de la construction de problèmes à la concrétisation de l'action publique) à différents niveaux : nationaux, supranationaux et infranationaux, ainsi que les interactions avec les contextes, notamment politique, économique et avec d'autres politiques publiques* ». *MSA* permet de prendre en considération les interactions entre différents acteur·rice·s et les interdépendances entre multiples politiques publiques et contextes au niveau local, national et local. Comme l'explique Friedbert W. Rüb, l'approche des courants multiples est particulièrement pertinente pour l'analyse d'enjeux politiques complexes qui impliquent de multiples facteurs et niveaux d'action publique¹²⁹⁴. Contrairement aux approches rationnelles, *MSA* ne part pas du principe que les processus d'action publique se résument à l'élaboration de solutions pour des problèmes inscrits à l'agenda. Il reconnaît la complexité des processus et ne véhicule pas l'idée selon laquelle il serait possible de résoudre

¹²⁹³ Patrick Hassenteufel et Philippe Zittoun, « L'approche pragmatique des processus de politique publique, une alternative au process tracing ? », 2022, p. 9, communication lors du 16ème Congrès de l'Association Française de Science Politique, consulté en ligne le 28 septembre 2022 : <https://www.afsp.info/congres/congres-2022/sections-thematiques/st-48/>

¹²⁹⁴ F.W. Rüb, « What the Multiple-Streams Approach Can Tell Us - and What It Cannot », art cit.

tous les enjeux publics¹²⁹⁵. Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction, *MSA* part du principe qu'il est possible que des entrepreneur·euse·s politiques défendent une solution qui ne répond pas a priori à un problème particulier. Leur travail consiste alors à relier leur proposition avec un enjeu qui apparaît dans le courant des problèmes. *MSA* se prête à l'analyse des processus d'action publique à l'heure actuelle, car leur complexité ne fait qu'accroître, notamment sous l'influence de la mondialisation¹²⁹⁶. Notre analyse empirique met en évidence que les acteur·rice·s au niveau local ne sont pas en mesure de résoudre seuls ces problèmes. La situation est la même pour les institutions nationales et supranationales. Les interdépendances sont telles que les enjeux relatifs aux migrations doivent être traités à tous les niveaux.

MSA représente aussi une approche propice dans la mesure où elle articule plusieurs variables de l'action publique locale. Nous interrogeons à la fois des facteurs institutionnels et politiques dans les trois courants. La thèse complète d'ailleurs les travaux relatifs à *MSA* car elle intègre le cadre institutionnel formel et informel de manière systématique. Dans le courant des problèmes, l'interprétation des enjeux est sous l'influence des programmes politiques des gouvernements. Dans le courant des politiques publiques, la position institutionnelle de l'entrepreneur·euse politique détermine sa réussite par rapport à la jonction des trois courants. Les solutions qui sont privilégiées dépendent de règles budgétaires et de politiques locales antérieures. Dans le courant politique, nous mettons en évidence que les règles informelles de coopération entre la majorité et l'opposition déterminent les processus de prise de décision. La répartition des compétences entre les niveaux local et national est principalement prise en considération dans le courant des problèmes et dans celui des politiques publiques. Elle nous permet de comprendre les stratégies de *blame avoidance* des gouvernements locaux (courant des problèmes) et les solutions d'action publique qui sont proposées lorsque les politiques nationales sont jugées insuffisantes (courant des politiques publiques). La prise en compte des configurations institutionnelles nous amène à pointer quelques limites dans les travaux de John W. Kingdon. Contrairement à ce qu'il affirme, la position institutionnelle de l'entrepreneur·euse·s est décisive, et les responsables politiques locaux s'intéressent à des enjeux publics même si ces derniers ne relèvent pas de leurs compétences formelles¹²⁹⁷. Dans la dernière partie de la conclusion, nous approfondissons la

¹²⁹⁵ F.W. Rüb, « Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik », art cit, p. 398.

¹²⁹⁶ F.W. Rüb, « What the Multiple-Streams Approach Can Tell Us - and What It Cannot », art cit, p. 54.

¹²⁹⁷ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 158.

discussion des limites de *MSA* et formulons quelques propositions permettant d'améliorer l'approche.

Dans la lignée du modèle de la poubelle, *MSA* met l'accent sur l'enchaînement aléatoire d'évènements. Plusieurs processus relevant du hasard sont importants pour comprendre l'élaboration des politiques d'accueil et d'intégration à Berlin et à Paris. On pense par exemple à la nomination d'Emmanuelle Cosse en tant que ministre du logement peu de temps avant que l'exécutif parisien ait cherché à convaincre le gouvernement de l'intérêt d'une nouvelle solution d'action publique (camp humanitaire). Cette décision à l'échelle nationale ouvre une fenêtre d'opportunité qui est saisie par la maire de Paris. Dans les deux villes, les difficultés en matière d'accueil sont apparues alors que le manque de logements était déjà inscrit parmi les priorités de l'agenda politique. L'approche en termes de courants est particulièrement intéressante pour retracer l'apparition et l'évolution de différents facteurs. Comme nous l'avons signalé en introduction, le *process tracing* ne se prête pas à cette analyse, car il réduit les processus d'action publique à des moments clés qui servent l'analyse de mécanismes de causalité et ne prend pas en considération des dynamiques aléatoires multiples¹²⁹⁸.

Dans le cadre de *MSA*, ces incidents aléatoires sont saisis par le concept d'événements focalisants. Celui-ci permet de comprendre la mise à l'agenda de l'accueil et de l'intégration dans les deux capitales européennes. Les files d'attentes devant l'administration berlinoise ou encore les campements dans l'espace public parisien représentent des événements focalisants dans la mesure où ils ont attiré l'attention des responsables politiques et perturbé leur agenda. Ils représentent le point de départ des processus de mise à l'agenda et décisionnels. Ces événements peuvent être considérés comme des « *choc externes* » en opposition à des facteurs internes aux systèmes politiques locaux comme les configurations partisans et les programmes politiques¹²⁹⁹. Notre analyse appuie l'hypothèse de Friedbert W. Rüb selon laquelle les politiques publiques sont sous l'influence de facteurs externes qui forcent les responsables politiques à intervenir¹³⁰⁰. Dans ces conditions, leurs capacités à contrôler l'agenda politique et à anticiper des décisions sont très limitées. Ils/elles sont amené·e·s à s'adapter au contexte et à réagir rapidement en fonction d'événements aléatoires.

¹²⁹⁸ David A. Bateman et Dawn Langan Teele, « A developmental approach to historical causal inference », *Public Choice*, 2020, vol. 185, p. 269 ; P. Hassenteufel et P. Zittoun, « L'approche pragmatique des processus de politique publique, une alternative au process tracing ? », art cit, p. 1.

¹²⁹⁹ F.W. Rüb, « What the Multiple-Streams Approach Can Tell Us - and What It Cannot », art cit, p. 53. « *external shocks* » traduit par l'auteure.

¹³⁰⁰ *Ibid.*

La thèse met donc en évidence l'intérêt de *MSA* pour l'analyse des processus de mise à l'agenda et de prise de décision à l'échelle locale en ce sens que l'approche rend possible de saisir des interactions entre le niveau local et national, l'enchaînement aléatoire d'événements ainsi que des dimensions temporelles. *MSA* fait écho à l'évolution contemporaine des processus d'action publique, c'est-à-dire à la complexité des enjeux publics. En revanche, l'approche des courants multiples ne représente pas un outil universel qui permettrait d'expliquer toutes les dynamiques politiques. D'après notre enquête, l'approche ne sert pas à expliquer l'absence de certains enjeux à l'agenda politique. Par exemple, on peut se demander pourquoi l'exécutif parisien n'a pas retenu les publics de demandeur·euse·s d'asile et de réfugié·e·s dès le début de la première mandature d'Anne Hidalgo. Comme nous l'expliquons dans la thèse, ils figurent parmi ses priorités politiques depuis 2015. Il faut articuler *MSA* avec d'autres approches qui permettent d'expliquer des obstacles à la mise à l'agenda et à la prise de décision, à l'instar de la théorie des *veto-players*¹³⁰¹. Dans la partie suivante, nous poursuivons ces réflexions sur les limites de *MSA* et formulons plusieurs propositions concrètes.

5.3. Propositions relatives au développement de l'approche des courants multiples

Si l'approche des courants multiples est pertinente pour comprendre l'adoption des politiques d'accueil et d'intégration à Paris et à Berlin, nous identifions quand même quelques limites. Celles-ci concernent les principaux concepts de *MSA* qui ne permettent pas de saisir les comportements des acteur·rice·s dans le détail et dans les trois courants. Nous proposons d'apporter des corrections au concept d'entrepreneur·euse politique, de remplacer le concept de *feedback* par celui du *social learning*, et de privilégier un cadre méthodologique pluridisciplinaire afin de mieux cerner le rôle des individus.

5.3.1. Entrepreneur·euse·s politiques

Dans le cadre de *MSA*, la fenêtre d'opportunité représente un moment propice pour l'adoption d'une nouvelle solution d'action publique. Le concept suggère que les entrepreneur·euse·s politiques ont du succès lorsqu'ils/elles arrivent à lier les trois courants et ainsi à imposer un nouveau dispositif. D'après John W. Kingdon, cette solution doit être bien préparé au moment de l'ouverture de la fenêtre, et les entrepreneur·euse·s doivent être prêts à

¹³⁰¹ George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, 317 p ; P. Bendel, « Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union », art cit ; F.W. Rüb, « Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik », art cit, p. 401.

la présenter et à la défendre. Nos résultats nous amènent à nuancer ce mécanisme de la conjonction des trois courants. Lorsqu'Anne Hidalgo annonce la création d'un camp humanitaire dans la capitale, elle ne dispose pas encore d'une proposition précise. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 3, la maire s'inspire des propositions des élu·e·s d'EELV et du PCF ainsi que de plusieurs associations notamment d'Emmaüs Solidarité qui ont demandé la création d'un « sas d'accueil » permettant d'héberger et d'orienter les personnes nouvellement arrivées et d'éviter la reconstitution des campements. Ces acteur·rice·s défendent le principe de l'accueil inconditionnel, c'est-à-dire de toutes les exilé·e·s indépendamment de leurs statuts. Au-delà de ces considérations générales, l'exécutif parisien ne fixe pas encore d'éléments importants comme le fonctionnement, les ressources humaines et financières et la localisation. Les enquêté·e·s de la mairie de Paris et des autorités nationales confirment que le projet n'est pas encore prêt lorsqu'Anne Hidalgo l'a annoncé publiquement. Comme l'exécutif parisien réussit à convaincre l'État de l'intérêt de la mesure, il n'a visiblement pas besoin d'une proposition précise. Ce constat nous amène à nuancer le concept de l'entrepreneur·euse politique dans le sens où il/elle n'a pas forcément une idée très précise de la solution qu'il défend au moment de l'ouverture de la fenêtre d'opportunité. Les élu·e·s ne sont probablement pas en mesure d'élaborer des solutions d'action publique en détail sans avoir la certitude qu'elles seront mises en œuvre compte tenu de leurs ressources humaines et financières limitées et du temps disponible. Les entrepreneur·euse·s politiques proposent une solution d'action publique, sont en mesure de la présenter et de la défendre, mais ils/elles ne connaissent pas encore tous les détails. Les considérations de John W. Kingdon ne paraissent pas complètement adaptées à la vie politique locale.

En outre, notre analyse démontre que les propositions des entrepreneur·euse·s politiques ne sont pas retenues à la lettre. Dans le cas de la création de la carte électronique de santé à Berlin, les Pirates souhaitent aligner les prestations de santé dont bénéficient les demandeur·euse·s d'asile sur celles du régime général de la sécurité sociale. Cette proposition n'est pas acceptée par le gouvernement de Berlin. Les élu·e·s sont quand-même satisfait·e·s parce que la carte électronique de santé permet de faciliter l'accès aux soins de santé. Ils/elles semblent donc prêt·e·s à faire des concessions. Dans le cas de Paris, le dispositif du centre humanitaire de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine ne respecte pas le principe de l'accueil inconditionnel dans la mesure où il cible le public des demandeur·euse·s d'asile et des réfugiés statutaires. Anne Hidalgo et Dominique Versini acceptent cette configuration alors qu'elles défendent quand même l'accueil inconditionnel. À l'opposé, les élu·e·s

d'Europe Écologie les Verts critiquent le dispositif pour cette raison et menacent de ne plus le soutenir. En tant qu'entrepreneur politique, l'exécutif parisien accepte de faire des concessions dans l'objectif de faire aboutir le projet. Comme dans le cas de Berlin, la proposition de l'entrepreneur politique connaît des modifications et ce dernier se montre flexible. Ces résultats appuient l'idée que l'approche des courants multiples telle qu'elle a été conçue par John W. Kingdon doit être modifiée. Si la fenêtre d'opportunité représente un moment propice au changement d'action publique, les entrepreneur·euse·s politiques ne réussissent pas forcément à imposer strictement leurs propositions. Celles-ci font l'objet de négociations entre multiples acteur·rice·s.

5.3.2. Processus d'apprentissage sous conditions politiques

John W. Kingdon a recours au concept de « *feedback* » qui renvoie à des informations concernant l'efficacité ou la réussite de politiques publiques qui ont été adoptées dans le passé¹³⁰². Le politiste inscrit ces retours d'information dans le courant des problèmes car ils dévoilent les limites des dispositifs d'action publique et contribuent ainsi à l'identification de nouveaux enjeux¹³⁰³. Par exemple, l'évaluation des politiques publiques permet de vérifier si celles-ci correspondent bien aux objectifs qui ont été fixés par les responsables politiques auparavant¹³⁰⁴. Dans le cas où un dispositif ne permet pas de répondre à un enjeu public, il est possible que ce problème soit réinscrit à l'agenda politique. Comme nous l'expliquons dans la suite de la partie, la thèse démontre pourtant que le concept de *social learning*¹³⁰⁵ est plus pertinent que celui de *feedback* et que ces processus d'apprentissage peuvent avoir lieu dans les trois courants.

L'apprentissage social représente en effet un facteur important des processus de mise à l'agenda et de prise de décision dans les deux capitales européennes. À Berlin, le processus d'apprentissage se rapporte à l'inscription de l'intégration parmi les priorités de l'agenda politique (chapitre 2) et à l'adoption de la carte électronique de santé (chapitre 3). Au début de la période d'enquête, les partis politiques, notamment le *SPD*, *Die Linke* et *Bündnis 90/ Die Grünen* inscrivent l'intégration des personnes réfugiées à l'agenda politique dans le but d'« éviter des erreurs du passé ». Cette expression renvoie aux discussions sur l'absence de

¹³⁰² J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 100-103.

¹³⁰³ *Ibid.*

¹³⁰⁴ *Ibid.*

¹³⁰⁵ P.A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », art cit.

politique d'intégration au début des années 2000. Alors que l'Allemagne n'était pas encore reconnue comme un pays d'immigration à ce moment-là, le gouvernement fédéral formé par le *SPD* et *Bündnis 90/ Die Grünen* et le gouvernement de Berlin réunissant la *SPD* et *Die Linke* ont inscrit l'intégration parmi leurs priorités politiques. Ces partis politiques de gauche considéraient que l'absence de dispositifs d'intégration à destination des populations immigrées avait causé des phénomènes d'exclusion notamment dans le secteur de l'éducation et de l'emploi. Confrontés à l'arrivée d'un grand nombre de personnes exilées en 2015, ces partis ont donc l'intention d'« éviter des erreurs du passé » en élaborant une politique locale favorisant rapidement leur intégration. Ce processus d'apprentissage est lié à des configurations partisanes dans la mesure où les mêmes partis politiques ont préconisé l'inscription de l'intégration à l'agenda politique national et au niveau du *Land* de Berlin dans les années 2000 et dans le contexte de la « crise des réfugiés » de 2015. En plus, la considération de l'enjeu de l'intégration est liée à l'expérience personnelle d'élus d'origine immigrée. L'absence de dispositifs d'intégration à l'époque où leurs familles sont arrivées en Allemagne aurait rendu difficile leurs parcours personnels. Ils/elles en tirent la conclusion que les autorités publiques et la société locale ont un rôle important à jouer dans les processus d'intégration. L'apprentissage se comprend donc compte tenu des configurations partisanes antérieures et actuelles.

Dans le cas de la carte électronique de santé, le processus d'apprentissage se rapporte à l'élaboration d'une solution d'action publique. Autrement dit, il s'inscrit dans le courant des politiques publiques. La politique antérieure qui consistait à distribuer des attestations trimestrielles aux demandeur·euse·s d'asile est abandonnée en raison de l'incapacité de l'administration berlinoise de la mettre en œuvre. Comme ce système de distribution d'attestations ne permettait pas d'assurer la prise en charge médicale des personnes exilées et de réduire la charge de travail de l'administration berlinoise, il est remplacé par un autre dispositif. Le sénateur des affaires sociales et de la santé adhère à ce constat et accepte la création de la carte électronique de santé parce qu'il subit des pressions politiques. Il retient la proposition de la carte électronique de santé afin de faire face aux critiques lui concernant et d'assurer le bon fonctionnement des services publics. Le processus d'apprentissage relatif à l'efficacité de la politique de santé est donc également couplé avec des considérations d'ordre politique.

Dans le cas de Paris, la création du centre humanitaire de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine est le résultat d'un processus d'apprentissage qui concerne les acteur·rice·s

politiques parisiennes et des représentant·e·s d'intérêt. Confrontées à la reconstitution des campements de façon continue, Anne Hidalgo, maire de Paris, et Dominique Versini, son adjointe, ainsi que plusieurs associations concluent que la politique d'évacuation et de mise à l'abri ne permet pas d'empêcher durablement la présence des personnes réfugiées dans l'espace public. Elle ne répond pas au problème de la constitution des campements. Les deux responsables politiques en déduisent que les personnes exilées doivent être hébergées et orientées vers des dispositifs adéquats dès leur arrivée en région parisienne et qu'il est nécessaire de créer plus de places d'hébergement. Le processus d'apprentissage porte sur la solution d'action publique et concerne les responsables politiques locaux. Les représentant·e·s de l'État prennent conscience de l'inefficacité des opérations d'évacuation et de mise à l'abri suite à l'annonce d'Anne Hidalgo de la création d'un camp humanitaire. D'après notre analyse, la préfecture de région d'Ile-de-France privilégie les opérations d'évacuation qui conduisaient à la création de places d'hébergement d'urgence ad hoc parce que celles-ci font partie de ses modes d'intervention habituels. La gestion des campements s'inspire de la politique d'hébergement d'urgence. Cette politique antérieure impacte la gestion des campements, et fait obstacle au processus d'apprentissage du côté des représentant·e·s de l'État. Après l'annonce publique d'Anne Hidalgo, la préfecture de région saisit très rapidement l'échec des opérations d'évacuation et l'intérêt de cette nouvelle proposition. Les représentant·e·s de l'État acceptent de négocier avec les autorités locales. Le changement de la politique de gestion des campements est rendu possible par la participation d'acteur·rice·s issu·e·s de différentes institutions.

Ce processus d'apprentissage concerne aussi la stratégie politique de l'exécutif parisien. Tandis que la maire de Paris alerte l'État sur le problème des campements et privilégie une stratégie de *blaming avoidance* visant à dénoncer la politique nationale jusqu'au printemps 2016, elle prend l'initiative en annonçant elle-même l'ouverture d'un camp humanitaire. D'après notre enquête, le but de cette annonce est d'encourager l'intervention de l'État. Confrontés à l'absence de propositions de la part des autorités nationales malgré leurs nombreuses interpellations, les responsables politiques parisiens changent de stratégie en actant la création d'un nouveau dispositif. Ce changement de stratégie est lié à des considérations budgétaires dans le sens où l'exécutif parisien cherchait à obtenir le soutien de l'État, et à des considérations politiques car les autorités locales étaient tenues pour responsables de la multiplication des campements dans l'espace public. Le processus d'apprentissage relève donc à la fois du courant des politiques publiques et du courant

politique. Il concerne l'élaboration d'un dispositif d'action publique, et des négociations et considérations politiques.

La thèse confirme donc que les processus d'apprentissage concernent les trois courants¹³⁰⁶. L'analyse empirique met en évidence l'intérêt du concept *social learning*. Les acteur·rice·s tirent des conséquences de politiques publiques antérieures parce qu'ils/elles considèrent que les dispositifs sont inefficaces, mais aussi en raison des configurations partisans et politiques. Les processus d'apprentissage se comprennent compte tenu des réflexions des acteur·rice·s et des processus politiques. Le concept de *feedback* paraît moins pertinent dans la mesure où il met l'accent sur la diffusion d'informations relatives à la réalisation des politiques publiques antérieures et qu'il tient moins compte des « *évaluations* » des acteur·rice·s¹³⁰⁷. Notre enquête fait ressortir la « *dimension politique* » des processus d'apprentissage qui est encore peu prise en considération dans les travaux mobilisant le concept de *social learning*¹³⁰⁸.

En revanche, l'analyse en termes d'apprentissage trouve aussi ses limites car les décisions qui sont prises à Berlin et à Paris durant la période d'enquête n'empêchent pas la réapparition des enjeux qu'elles devaient pourtant résoudre. Malgré l'ouverture du centre humanitaire, des campements continuent à apparaître dans la capitale française. Le dispositif ne permet pas d'éviter complètement la reconstitution des abris de fortune. Les capacités d'accueil ne sont pas assez nombreuses, et toutes les personnes exilées n'y sont pas prises en charge. D'après notre enquête, le gouvernement national remplace le centre humanitaire de la porte de la Chapelle par un autre dispositif pour des raisons financières, et l'exécutif parisien ne le relance pas en raison du contexte politique. Au vu des élections municipales de 2020, l'équipe n'est pas prête à allouer de nouveau des moyens financiers importants comme elle l'a fait pour le centre humanitaire à la porte de la Chapelle et à Ivry-sur-Seine. À long terme, il faut que l'État augmente considérablement les places d'hébergement dans toute la France pour être en mesure de mettre à l'abri les personnes nouvellement arrivées. À cela s'ajoute la question des personnes relevant du règlement de Dublin. Elles ne cherchent pas forcément à obtenir une place d'hébergement par crainte d'être expulsé. Cet enjeu se rapporte à la politique européenne commune et ne relève pas seulement des décisions nationales. On

¹³⁰⁶ D. Béland, « Ideas and social policy: An institutionalist perspective », art cit, p. 7.

¹³⁰⁷ D. Béland, « The Politics of Social Learning », art cit, p. 561.

¹³⁰⁸ Ulrike Lepont, « De Clinton à Obama : effets d'apprentissage et filtrage des alternatives », *Gouvernement et action publique*, 10 octobre 2016, vol. 5, n° 3, p. 11 ; D. Béland, « The Politics of Social Learning », art cit.

comprend donc que l'enjeu des campements est tellement complexe que les responsables politiques locaux et nationaux ont des difficultés à le résoudre.

Dans le contexte de l'invasion russe en Ukraine, la gestion de l'accueil des exilé·e·s à Berlin soulève aussi des questions. En raison de sa situation géographique, Berlin représente un lieu de passage et d'arrivée important des personnes fuyant la guerre en Ukraine. Suite aux expériences de 2015, la coalition de gauche arrivée au pouvoir à la fin de l'année 2016 garde des places d'hébergement afin d'être en mesure de répondre rapidement à l'arrivée d'exilé·e·s. Malgré cette stratégie d'anticipation, les capacités d'hébergement du *Land* de Berlin sont arrivées à saturation au cours de l'été 2022. Le Sénat a désormais recours à des hébergements d'urgence comme des tentes, alors que ces dispositifs précaires ont été rejetés suite à la « crise des réfugiés ». Beaucoup d'exilé·e·s sont accueilli·e·s par des particuliers. En l'absence de places d'hébergement, cette solution d'hospitalité privée perdure et les personnes venant d'Ukraine n'accèdent pas à des logements pérennes. Comme en 2015, les collectifs d'habitant·e·s et des associations critiquent que l'accueil est en grande partie assuré par la population en l'absence de dispositifs publics. On peut donc se demander si le gouvernement du *Land* de Berlin ne tire pas toutes les leçons de l'expérience de 2015.

5.3.3. *Individual actors matter !*

En science politique, l'impact des partis politiques (« *Do parties matter ?* ») et des groupes d'intérêt sur les processus d'action publique représentent des objets d'analyse traditionnels, tandis que les travaux sur les acteur·rice·s individuel·le·s sont moins développés. *MSA* paraît particulièrement intéressant parce que cette approche insiste sur le rôle des individus en mobilisant le concept d'entrepreneur·euse politique. John W. Kingdon conçoit les entrepreneur·euse·s principalement comme des agents individuels : « *When researching case studies, one can nearly always pinpoint a particular person, or at most a few persons, who were centre in moving a subject up on the agenda and into position for enactment* »¹³⁰⁹. D'après lui, des responsables politiques ou administratifs sont en mesure d'imposer un enjeu parmi les priorités de l'agenda politique. Il met l'accent sur les acteur·trice·s individuel·le·s parce que le système politique des États-Unis qui a servi au développement de *MSA* connaît plusieurs agents politiques clé, comme le président. En effet, sa position institutionnelle lui permet de déterminer l'agenda politique¹³¹⁰. Selon nos résultats empiriques, *MSA* se prête à l'analyse des processus d'action publique à Berlin et à Paris en

¹³⁰⁹ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 180.

¹³¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

raison de l'influence de plusieurs personnalités politiques. Anne Hidalgo est à l'initiative du plan d'action « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés » ainsi que des centres humanitaires de la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine. Dans le cas de Berlin, les politiques d'accueil et d'intégration dépendent des personnes qui occupent les fonctions de sénateur·rice. La thèse démontre donc l'intérêt de *MSA* et notamment du concept d'entrepreneur·euse politique pour l'analyse des processus d'action publique à l'échelle locale.

En revanche, contrairement à ce qu'affirme John W. Kingdon, les stratégies des entrepreneur·euse·s politiques dépendent de leurs positions institutionnelles, plus précisément des compétences et des ressources qui découlent de leurs fonctions au sein des systèmes politiques locaux. Nos résultats vont dans le sens des travaux qui pointent le manque de prise en compte des conditions institutionnelles dans le cadre de *MSA*¹³¹¹. Comme l'entend Damien Larrouqué, il est important de considérer le degré d'intégration des entrepreneur·euse·s individuel·le·s au sein des institutions politiques et/ou administratives¹³¹².

Tandis qu'il ne tient pas compte du cadre institutionnel, John W. Kingdon est attentif aux qualités personnelles des entrepreneur·euse·s. Les processus d'action publique dépendraient de leur ténacité, et ils/elles seraient prêt·e·s à mettre en jeu leur réputation¹³¹³. Cette idée se confirme dans les cas de Paris et de Berlin. La maire de la capitale française prend un risque politique important en annonçant la création d'un dispositif humanitaire. Il n'était pas certain que l'État allait soutenir cette initiative, et il aurait été difficile de le réaliser sans sa contribution financière. D'après notre analyse, Anne Hidalgo est décidée de faire aboutir ce projet. À Berlin, les Pirates défendent la carte électronique de santé alors que d'autres acteur·rice·s notamment l'association *Berliner Flüchtlingsrat* la réclament en vain depuis de nombreuses années et que le sénateur de la santé et des affaires sociales (*CDU*) y est d'abord opposé. Les Pirates font preuve de persévérance. Les facteurs comme la persévérance et la ténacité renvoient aux qualités personnelles des entrepreneur·euse·s politiques. Pourtant, les méthodes de la science politique ne se prêtent pas à l'analyse de ces facteurs personnelles et individuelles. Il faut se tourner vers d'autres disciplines, notamment la psychologie, pour mieux comprendre les qualités des responsables politiques qui

¹³¹¹ Se reporter à l'introduction de la thèse.

¹³¹² Damien Larrouqué, « Le rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de transfert. L'exemple du projet One Laptop Per Child en Amérique latine », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n° 2, p. 237-255.

¹³¹³ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 179-181.

déterminent leurs comportements. La démarche interdisciplinaire permettrait de développer *MSA* et de comprendre encore mieux la contribution des agents.

Dans les deux capitales, nous identifions plusieurs élu·e·s qui ont connu un parcours migratoire et qui sont très investi·e·s dans l'élaboration des politiques d'intégration à destination des personnes réfugiées, comme Marie Atallah (Europe Écologie les Verts), Fadila Mehal (MoDem, puis la République en marche), Ramona Pop (*Bündnis 90/ Die Grünen*), Raed Saleh (*SPD*), Ülker Radziwill (*SPD*) et Hakan Taş (*Die Linke*). Ils/elles prennent très souvent position en faveur des dispositifs d'intégration ou dirigent des travaux parlementaires relatifs à ce secteur d'action publique. Notre enquête suggère que la participation politique des personnes d'origine immigrée est favorable à l'adoption de politiques d'intégration. Elle va dans le sens d'autres travaux qui insistent sur leurs contributions aux processus d'élaboration des politiques locales¹³¹⁴. *MSA* et les méthodes qualitatives de la thèse ne sont pas adéquates pour confirmer cette hypothèse. Le recours aux méthodes mixtes (qualitatives et quantitatives) permettrait de comparer le nombre d'élus·es d'origine immigrée dans les institutions politiques locales et les politiques d'intégration des villes.

La domination de certains responsables politiques ou encore la présence d'un grand nombre de personnes d'origine immigrée au sein des institutions locales pourraient être dû au statut de capitale de Berlin et de Paris. Comparé à de plus petites villes, la couverture médiatique de la vie politique locale y est plus importante et leurs maires sont plus connus à l'échelle nationale et internationale. Les principaux responsables politiques bénéficient d'une attention médiatique qui peut être une ressource pour influencer sur l'opinion publique et faire aboutir une solution d'action publique. Les grandes villes européennes comptent plus d'habitant·e·s d'origine immigrée et il est probable que leur représentation au sein des institutions politiques locales y est plus importante en comparaison avec de plus petites communes. La comparaison transnationale d'autres villes européennes rendrait possible de tester les résultats de notre enquête et d'approfondir les connaissances sur les processus d'action publique au niveau local.

¹³¹⁴ E. de Graauw et F. Vermeulen, « Cities and the politics of immigrant integration », art cit.

SOURCES

1. Sources primaires

1.1. Comptes-rendus parlementaires

Conseil de Paris

2015 :

Conseil municipal et général, Séances des lundi 9, mardi 10 et mercredi 11 février 2015, consulté en ligne le 28.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74401>

- 2015 V 35 Vœu relatif à la situation de la Place de la Chapelle du groupe SOCA, consulté en ligne le 02.12.2020 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=122727&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=place%20de%20la%20Chapelle&query=place%20de%20la%20Chapelle&fq=seance_string%3AFEVRIER%202015
- 2015 V 46 Vœu relatif à l'hébergement d'urgence de Mohammed Abdalnabel Allagabo Omer sur proposition du groupe UMP, consulté en ligne le 02.02.2020 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=122760&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=Mohammed%20Abdalnabe%20&query=Mohammed%20Abdalnabe%20&fq=seance_string%3AFEVRIER%202015
- 2015 DGRI 1 Acompte de subvention (1.300.000 euros) et avenant à convention avec l'Association Internationale des Maires Francophones (1er), consulté en ligne le 27.05.2021 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=33721&id_type_entite=6

Conseil municipal et général, Séances des lundi 16, mardi 17 et mercredi 18 mars 2015, consulté en ligne le 28.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74400>

- 2015 V 103 Vœu relatif aux Chrétiens d'Orient et aux minorités victimes du groupe Da'ech sur proposition de l'exécutif, consulté en ligne le 02.12.2020 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=123106&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=chr%C3%A9tiens&query=chr%C3%A9tiens&fq=seance_string%3AMARS%202015
- 2015 V 17 G Vœu relatif à la domiciliation administrative sur proposition du groupe communiste-Front de Gauche, consulté en ligne le 02.12.20 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=123035&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=domiciliation%20administrative&query=domiciliation%20administrative&fq=seance_string%3AMARS%202015
- 2015 DASES 292G : Subvention (50.000 euros) et convention avec Emmaüs Solidarité pour la coordination d'actions auprès de migrants, consulté en ligne le 27.05.2021 :

http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=33854&id_type_entite=6

- 2015 SG 16 Subvention (3.000 euros) à la Ligue des Femmes Irlandaises pour la Démocratie (11è), consulté en ligne le 27.05.2021 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=33995&id_type_entite=6
- 2015 DASES 179 G : Subvention (40.000 euros) et convention avec l'association Centre Primo Levi pour le fonctionnement de son centre pluridisciplinaire, consulté en ligne le 27.05.2021 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=33908&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental des lundi 13 et mardi 14 avril 2015, consulté en ligne le 26.05.2021 :

- 2015 DDCT 15 Subvention (238 000 euros) à 34 associations et conventions au titre de l'intégration, pour des projets visant à favoriser l'accès aux droits, consulté en ligne le 26.05.2021 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34097&id_type_entite=6
- 2015 DASES 90 G Subvention (30.000 euros) et convention avec l'association Comede (94 Le Kremlin-Bicêtre), consulté en ligne le 26.05.2021 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34250&id_type_entite=6
- 2015 DASES 177 G Subvention (34.000 euros) et convention avec l'association Inter Service Migrants pour l'action de son service juridique Info Migrants, consulté en ligne le 26.05.2021 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34142&id_type_entite=6
- 2015 DASES 180 G Participation (35.000 euros) et avenant n° 2 avec l'association pour l'accompagnement social et administratif des migrants et de leurs familles (APTM) pour sa permanence d'accès aux droits, consulté en ligne le 26.05.2021 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34144&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, Séance des mardi 26, mercredi 27 et jeudi 28 mai 2015, consulté en ligne le 28.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74398>

- Vœu n°92 relatif à un schéma local d'intégration, consulté en ligne le 03.12.2020 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?document=124302&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=sch%C3%A9ma%20local%20d%27int%C3%A9gration&query=sch%C3%A9ma%20local%20d%27int%C3%A9gration&fq=seance_string%3AMAI%202015
- Vœu n°111 bis relatif à la situation des personnes présentes sur le campement localisé boulevard de la Chapelle de l'exécutif, consulté en ligne 03.12.2020 :
http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?document=124315&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=campement%20sous%20le%20m%C3%A9tro%20a%C3%A9rien%20de%20la%20Chapelle&query=campement%20sous%20le%20m%C3%A9tro%20a%C3%A9rien%20de%20la%20Chapelle&fq=seance_string%3AMAI%202015

- Vœu n° 111 concernant l'urgence humanitaire d'héberger les exilés installés boulevard de la Chapelle (et près de la gare d'Austerlitz) du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 19.05.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2015/05/22/voeu-concernant-lurgence-humanitaire-dheberger-les-exiles-installes-boulevard-de-la-chapelle-et-pres-de-la-gare-dausterlitz/>
- 2015 SG 51 Communication au Conseil de Paris de mai 2015 L'action internationale de la Ville de Paris, consulté en ligne le 19.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34736&id_type_entite=6
- 2015 DGRI 22 Subvention (29.000 euros) et avenant à convention avec l'association Maison des journalistes (15e), consulté en ligne le 19.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34720&id_type_entite=6
- 2015 DDCT 45 Subventions (108.095 euros) à 30 associations et conventions au titre de l'intégration et des résidents non communautaires, consulté en ligne le 19 mai 2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34580&id_type_entite=6
- 2015 DDCT 43 Subvention (9 000 euros) à 3 associations au titre de l'intégration, pour des projets visant à favoriser le développement économique, consulté en ligne le 19.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34328&id_type_entite=6
- 2015 DDCT 53 Conventions et subventions au titre de l'animation locale (65.000 euros) à 24 associations œuvrant dans les 9e, 10e, 12e, 13e, 14e, 18e 19e et 20e arrondissements, consulté en ligne le 22.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34383&id_type_entite=6
- 2015 DAC 307 Subvention (10.000 euros) à l'association Cimade Service œcuménique d'Entraide (13e), consulté en ligne le 26.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=34642&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, Séance des lundi 29, mardi 30 juin, mercredi 1er et jeudi 2 juillet 2015, consulté en ligne le 28.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74397>

- Vœu n°130 relatif à un bilan des dispositifs policiers requis lors des évacuations des réfugiés sur proposition du GEP, consulté en ligne 03.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=125196&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=bilan%20des%20dispositifs%20policiers&query=bilan%20des%20dispositifs%20policiers&fq=sea_nce_string%3AJUIN%202015
- Vœu n°131 Vœu relatif à l'accueil et la prise en charge des réfugié-e-s à Paris déposé par Anne Souyris, Galla Bridier, Pascal Julien, Aurélie Solans, Marie Atallah, Jérôme Gleizes, David Belliard, Fatoumata Kone et les élu-es du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 19.05.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2015/06/28/voeu-relatif-a-laccueil-et-la-prise-en-charge-des-refugie-e-s-a-paris/>
- Vœu du groupe Communiste - Front de Gauche et Mme SIMONNET relatif à la situation des réfugié-e-s (obtenu de la part d'une élue)
- Vœu n° 134 bis Vœu relatif à l'action de la Ville, de l'État et des associations pour proposer une prise en charge adaptée, digne et humaine, aux migrants présents à Paris

sur proposition de l'exécutif, consulté en ligne le 03.12.2020 :

http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=125211&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=1%27accueil%20et%20la%20prise%20en%20charge%20des%20r%C3%A9fugi%C3%A9-es&query=1%27accueil%20et%20la%20prise%20en%20charge%20des%20r%C3%A9fugi%C3%A9-es&fq=seance_string%3AJUIN%202015

- 2015 DDCT 17 - SG Subvention (50.000 euros) à l'association CIMADE et convention triennale, consulté en ligne le 19.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=35544&id_type_entite=6
- 2015 DDCT 78 Subventions fonds du Maire (14.000 euros) à 2 associations du 20ème arrondissement, consulté en ligne le 22.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=35196&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 28, mardi 29 et mercredi 30 septembre 2015, consulté en ligne le 21.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/75088>

- Vœu relatif à l'accueil des réfugié-e-s déposé par David Belliard, Anne Souyris, Aurélie Solans, Marie Atallah, Galla Bridier, Fatoumata Koné, Jacques Boutault, Yves Contassot, Jérôme Gleizes, Pascal Julien et les élu-e-s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 18.05.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2015/09/25/voeu-relatif-a-laccueil-des-refugie-e-s/>
- 2015 V282 Vœu relatif à la mobilisation de la communauté de Paris en faveur de l'accueil des réfugiés, consulté en ligne le 03.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=125814&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=devenir%20de%20l%27ancien%20lyc%C3%A9e&query=devenir%20de%20l%27ancien%20lyc%C3%A9e&fq=seance_string%3ASEPTEMBRE%202015
- 2015 SOCA 1 Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés, consulté en ligne le 03.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=125665&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=r%C3%A9fugi%C3%A9s&query=r%C3%A9fugi%C3%A9s&fq=seance_string%3ASEPTEMBRE%202015
- 2015 DGRI 30 Subvention (11.000 euros) à l'association Revivre (94) pour sa contribution à l'accueil et l'accompagnement de réfugiés syriens à Paris, consulté en ligne le 18.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=36483&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, Séance du lundi 26 octobre 2015, consulté en ligne le 28.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/75498>

- V 334 vœu relatif aux moyens alloués au « Plan d'action de la communauté de Paris en faveur des réfugiés » déposé par David Belliard, Anne Souyris, Marie Atallah, Aurélie Solans, et les élu-e-s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 20.05.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2015/10/25/voeu-relatif-aux-moyens-alloues-au-plan-daction-de-la-communaute-de-paris-en-faveur-des-refugies/>

Conseil municipal et départemental, Séance du lundi 23 novembre 2015, consulté en ligne le 28.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/77146>

- 2015 DASES 537 G - Subvention (36 928 Euros) à la Croix Rouge française pour la mise en place d'un accompagnement social des réfugiés mis à l'abri par le Département de Paris à l'hôtel, consulté en ligne le 17.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37039&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 550-G Subvention (140 263 euros) et convention avec Emmaüs Solidarité pour son intervention de repérage, d'évaluation et d'orientation auprès de réfugiés, consulté en ligne le 17.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37046&i_d_type_entite=6
- 2015 DDEEES 147 G Subvention (5.000 euros) et convention avec l'association SINGA France (8^e), consulté en ligne le 20 mai 2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=36827&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 131G Subvention (20.000 euros) et convention avec l'association Emmaüs Solidarité (1^{er}), consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=36817&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 473G: Participations (440 000 euros) relatives au financement de structures d'accès aux droits (France Terre d'Asile, Emmaüs Solidarité et la Fondation Abbé Pierre). Avenant et convention, consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37032&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 522-G Fixation de la redevance annuelle (100 euros) due par le Centre d'Action Sociale Protestant pour l'occupation de locaux situés 9, rue Ravon à Bourg-la-Reine (92) à visée de centre d'hébergement, consulté en ligne le 20.05.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37033&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 545 G : Subvention complémentaire (20.000 euros) et avenant à la convention avec l'association « Centre Primo Levi » pour le fonctionnement de son centre pluridisciplinaire, consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37042&i_d_type_entite=6
- 2015 DGRI 77 Subvention (40.000 euros) et convention avec la Croix-Rouge Française (14^e) pour un programme d'aide d'urgence aux migrants à la frontière gréco-macédonienne, consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=36968&i_d_type_entite=6
- 2015 DGRI 78 Subvention (10.000 euros) à l'association Médecins du Monde (18^e) pour un programme de sauvetage en mer et de soins aux migrants, consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=36962&i_d_type_entite=6

- 2015 DGRI 72 DPE Participation de 50.000 euros au Fonds d'Action Extérieure des Collectivités territoriales (FACECO) pour une aide d'urgence dans le camp de réfugiés de Bardarash (Kurdistan Irakien), consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=36947&i_d_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, Séance des lundi 14, mardi 15 et mercredi 16 décembre 2015, consulté en ligne le 29.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/78519>

- 2015 DFA 133 Projet de budget primitif 2016, consulté en ligne le 17.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37580&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 396 G Participation (4 916 858 euros) et subvention (72 243 euros) du Département de Paris aux activités 2015 du GIP Samusocial de Paris (12e) et adoption d'un protocole concernant le suivi social des familles sans suivi social hébergées et stabilisées à Paris – avenants, consulté en ligne le 18.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37589&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 44 : Fixation d'une redevance annuelle de 100 € due par Emmaüs Solidarité pour l'occupation temporaire d'un bâtiment situé sis 4-12, rue Jean Quarré/ 15, rue du Docteur Potain (Paris 19ème) à usage de centre d'hébergement d'urgence, consulté en ligne le 18.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37335&i_d_type_entite=6
- V 124 vœu présenté par François Dagnaud, Roger Madec, Aurélie Solans, Sergio Tinti et les élu-e-s du groupe Socialiste et apparentés, du groupe Écologiste de Paris et du groupe communiste-Front de Gauche relatif à la durée et au terme de la convention d'occupation du domaine public signée entre la Ville de Paris et l'association « Emmaüs Solidarité » pour la mise à disposition de l'ancien lycée Jean-Quarré, consulté en ligne le 18.05.2021 : <https://paris19.eelv.fr/files/2015/12/VoeuCPJeanQuarr%C3%A9-12-2015.pdf>
- Vœu n° 125 déposé par le groupe Socialiste et Apparentés relatif à la situation de la place Raoul Follereau suite au conseil du 10^{ème} arrondissement de Paris du 2 novembre 2015, consulté en ligne le 18.05.2021 (p. 55) : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/10/06/94d323315d9f31ded7baa3040454489c.pdf>
- 2015 DVD 234 Allée des Fortifications (16e). Convention d'occupation du domaine public avec l'association Aurore, consulté en ligne le 18.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=36693&i_d_type_entite=6
- 2015 DPP 23 Subvention (5.000 euros) à l'association Revivre (94) pour sa contribution à l'accueil et l'accompagnement de réfugiés syriens à Paris, consulté en ligne le 18.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37442&i_d_type_entite=6
- 2015 DDCT 170 Attribution de subventions (30 000 €) à deux associations qui accompagnent la mobilisation des bénévoles dans le cadre de l'accueil des réfugiés à Paris, consulté en ligne le 18.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37475&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 546G : Subvention (28 870 euros) à la Fondation de l'Armée du Salut (20^e) pour son action de distribution de repas auprès des réfugiés installés dans

l'enceinte de l'ancien lycée Jean Quarré (19e) – Convention, consulté en ligne le 18.05.2021 :

http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37586&i_d_type_entite=6

- 2015 DASES 33 Subvention (24 834 euros) au Secours Catholique (7e), pour son Centre d'entraide pour demandeurs d'asile et réfugiés (CEDRE), situé 23, boulevard de la Commanderie (19e), – Convention annuelle, consulté en ligne le 18.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37582&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 568G Subvention complémentaire (20.000 euros) et avenant n°1 à la convention avec le Comede (94 Le Kremlin Bicêtre), consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37561&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 524 G Subvention (55.000 euros) et convention avec l'association Une Chorba pour Tous pour ses activités de médiation sociale et d'aide à l'accès aux droits et pour son action de distribution de repas chauds aux personnes réfugiées qui occupaient le lycée Jean Quarré (19e), consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37587&i_d_type_entite=6
- 2015 DASES 564 G Subvention (124 432 euros) d'un nouveau Centre d'hébergement de 45 places pour femmes sans abri et primo-arrivantes enceintes ou avec enfants en bas âgés à Bourg-la-Reine (92) géré par le Centre d'Action Sociale Protestant (CASP), consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37467&i_d_type_entite=6
- 2015 DGRI 85 Subvention (50.000 euros) et convention avec l'association « Centre Dédié à la Médecinev Chinoise Shennong & Avicenne » (14e) pour une aide d'urgence dans la province de Dohuk (Irak), consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37505&i_d_type_entite=6
- 2015 DGRI 90 DPE Subvention (50.000 euros) et convention avec CARE France (19e) pour un programme d'aide d'urgence aux migrants en Serbie, consulté en ligne le 20.05.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37510&i_d_type_entite=6

2016

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 15 et mardi 16 février 2016, consulté en ligne le 29.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/79902>

- Vœu relatif à la prise en charge des demandeurs d'asile du groupe SOCA, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=128701&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=prise%20en%20charge%20des%20demandeurs%20d%E2%80%99asile&query=prise%20en%20charge%20des%20demandeurs%20d%E2%80%99asile&fq=seance_string%3AFEVRIER%202016
- Vœu relatif à l'organisation d'une conférence des villes inclusives du groupe GEP, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_doc

ument=128715&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=villes%20inclusives&query=villes%20inclusives&fq=seance_string%3AFEVRIER%202016

- Vœu relatif à l'application de la loi réquisition du groupe Communiste - Front de Gauche, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=128712&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=r%C3%A9quisition&query=r%C3%A9quisition&fq=seance_string%3AFEVRIER%202016

Conseil municipal et départemental, séances des mardi 29, mercredi 30 et jeudi 31 mars 2016, consulté en ligne le 29.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/81352>

- Vœu relatif à l'accueil des migrants et aux nouveaux campements du groupe GEP, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=129112&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=campements&query=campements&fq=seance_string%3AMARS%202016
- Vœu relatif à l'ouverture d'autres centres d'hébergement et à la stratégie métropolitaine du groupe GEP, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=129185&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=strat%C3%A9gie%20m%C3%A9ropolitaine%20&query=strat%C3%A9gie%20m%C3%A9ropolitaine%20&fq=seance_string%3AMARS%202016
- Vœu relatif à «Paris - Ville refuge» du GEP, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=129172&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=Ville%20refuge&query=Ville%20refuge&fq=seance_string%3AMARS%202016
- 2016 V 71 Vœu relatif à la mobilisation des femmes réfugiées syriennes à Paris en faveur du rôle des femmes dans la promotion des libertés et du développement de la démocratie en Syrie, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=139139&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=femmes%20r%C3%A9fugi%C3%A9es%20syriennes&query=femmes%20r%C3%A9fugi%C3%A9es%20syriennes&fq=seance_string%3AMARS%202016
- 2016 DDCT 9 DASCO DAE DASES Approbation du Projet Réseau EIF-FEL déposé dans le cadre de l'appel à projets du Fonds « Asile Migration Intégration » (FAMI) programmation 2014-2020 et signature des conventions de partenariat, consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=38156&id_type_entite=6
- 2016 DDCT 6 Subvention (120 000 euros) à 8 associations et conventions au titre de l'intégration, pour des projets visant à favoriser l'accès aux droits, consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=37855&id_type_entite=6
- 2016 DGRI 21 DPE Aides d'urgence (100.000 euros) pour les populations victimes de conflits au Proche-Orient et en Afrique, consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=38175&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séances des mardi 17 et mercredi 18 mai 2016, consulté en ligne le 29.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/82356>

- Vœu déposé par le Groupe Écologiste de Paris relatif à l'accueil des migrant(e)s, consulté en ligne le 02.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2016/05/13/voeu-relatif-a-laccueil-des-migrant-e-s/>
- Vœu déposé par le groupe Communiste - Front de Gauche relatif à la prise en charge des migrants (obtenu de la part d'une élue)
- Vœu déposé par l'exécutif, consulté en ligne le 02.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2016/05/Voeu-ex%C3%A9cutif-r%C3%A9fugi%C3%A9s.pdf>
- 2016 DASES 8: Subvention (15.000 euros) et convention avec l'association Maison des Femmes de Paris (12e) pour son action d'accueil et d'accompagnement de femmes en situation de précarité, consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=38383&id_type_entite=6
- 2016 DASES 193 G: Subvention (105.000 euros) et convention avec l'association «Centre Primo Levi» pour le fonctionnement de son centre pluridisciplinaire et ses actions de sensibilisation, consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=38429&id_type_entite=6
- 2016 DDCT 8 - DAC Subvention (60.000 euros) et avenant à convention triennale avec l'association CIMADE sur le thème de l'accès aux droits, de la citoyenneté et de la culture, consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=38416&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 13 et mardi 14 juin 2016, consulté en ligne le 29.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/83282>

- 2016 DDCT 17 - Subventions (219 500 euros) à 24 associations, conventions et 4 avenants aux conventions au titre de la lutte contre les violences faites aux femmes à Paris, pour des projets visant à l'accompagnement, consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=38800&id_type_entite=6
- 2016 DDCT 62 Subventions (128 000 euros) à 8 associations pour le financement d'actions au titre de la lutte contre les discriminations à l'égard des personnes lesbiennes, gaies, bi-es et trans (LGBT), consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=38801&id_type_entite=6
- 2016 DASES 256 G: subvention (77300 €) à la Croix Rouge française pour la prolongation de la mise en place d'un accompagnement social des réfugiés mis à l'abri par le département de Paris à l'hôtel – Avenant à la convention 2015, consulté en ligne le 02.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=38789&id_type_entite=6
- Vœu déposé par le groupe GEP relatif à l'intervention du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugié(e)s, consulté en ligne le 02.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2016/06/10/intervention-en-france-du-haut-commissariat-des-nations-unies-pour-les-refugie-e-s/>

- Vœu amendé relatif à l'intervention du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugié-e-s, consulté en ligne le 02.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2016/06/Modifications-sur-voeu-UNHCR.pdf>

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 4, mardi 5 et mercredi 6 juillet 2016, consulté en ligne le 29.11.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/85258>

- 2016 DASES 147G: Subventions (277 000 euros) relatives au fonctionnement d'une maraude spécialisée en direction des migrants sans domicile fixe et en situation d'errance sur le territoire parisien mise en œuvre par les associations Emmaüs Solidarité et France Terre d'Asile - Convention annuelle tripartite, consulté en ligne le 03.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=39330&i_d_type_entite=6
- Vœu relatif à l'accueil des migrant-e-s durant l'été 2016 déposé par Anne Souyris, David Belliard, Fatoumata Kone, Marie Atallah, Aurélie Solans et les élu-e-s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 03.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2016/07/03/voeu-relatif-a-laccueil-des-migrant-e-s-durant-lete-2016/>
- Vœu de l'exécutif relatif à l'accueil des réfugiés sur le territoire parisien pendant l'été, consulté en ligne le 03.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2016/07/accueil-des-r%C3%A9fugi%C3%A9s-durant-l%C3%A9t%C3%A9.pdf>
- 2016 DGRI 53 Subvention (29.000 euros) et avenant à convention avec l'association Maison des Journalistes (15e), consulté en ligne le 03.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=39384&i_d_type_entite=6
- 2016 DDCT 79 Conventions et subventions au titre de l'animation locale (34.500 €) à 18 associations œuvrant dans les 10e, 11e, 13e, 14e, 17e, 18e et 20e arrondissements de Paris dans le cadre de l'appel à projets politique de la Ville, consulté en ligne le 03.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=39238&i_d_type_entite=6
- 2016 DDCT 84 – Autorisation donnée à la Maire de Paris de signer des conventions d'attribution de subvention dans le cadre du Projet Réseau EIF-FEL, consulté en ligne le 03.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=39338&i_d_type_entite=6
- 2016 DASES 197 G: Subvention (10000 €) à l'association Aurore pour l'organisation d'un championnat de football afin de favoriser l'intégration des réfugiés récemment accueillis à Paris, consulté en ligne le 03.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=39367&i_d_type_entite=6
- 2016 DASES 219 G: Subventions (193.000 euros), conventions et avenants avec quatre associations pour leurs actions d'aide à l'accès aux droits des étrangers, consulté en ligne le 03.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=39541&i_d_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 26, mardi 27 et mercredi 28 septembre 2016, consulté en ligne le 04.06.2021 : <https://api-site.paris.fr/images/86433>

- 2016 DAE 271 Subvention (2.000 euros) à l'association Afrika Tiss (14e), consulté en ligne le 04.06.2021 :

- http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=39615&i_d_type_entite=6
- 2016 DLH 234 Création d'un centre de premier accueil humanitaire mis en œuvre par l'association Emmaüs Solidarité - 33 avenue Jean Jaurès à Ivry-sur-Seine (94200), consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40264&i_d_type_entite=6
 - DASES 2016 333 G: Subventions (460500 €) relatives au financement en fonctionnement d'actions d'aide alimentaire à destination de personnes et de familles démunies à Paris mises en œuvre par « La BAPIF », «Les Restaurants du Cœur - Les Relais du Cœur de Paris», «L'un est l'autre», «La Fondation CASIP COJASOR », «Saint Bernard Goutte d'Or», et 7 épicerie solidaires parisiennes. Conventions et avenants, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40279&i_d_type_entite=6
 - 2016 DASES 332 G: Subvention (22 000 euros) à l'association «Le Foyer Jorbalan» (19e), pour son projet d'insertion sociale et professionnelle de femmes victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Convention annuelle, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=39927&i_d_type_entite=6
 - 2016 DGRI 62 Subvention (2.000 euros) à l'association L'Usage du Monde au 21e siècle (UDM21) pour l'accueil en résidence de deux artistes afghans à la Cité Internationale des Arts, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40206&i_d_type_entite=6
 - 2016 DLH 233 - Création d'un centre de premier accueil humanitaire mis en œuvre par l'association Emmaüs Solidarité - 58 à 72 boulevard Ney (18e), consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40015&i_d_type_entite=6
 - 2016 DASES 28 : Subvention (1637262euros) relative au fonctionnement du «pôle accueil» du centre de premier accueil humanitaire en direction des migrants primo-arrivants sans domicile fixe et en sur le territoire parisien, mis en œuvre par l'association Emmaüs Solidarité – convention pluriannuelle 2016 et 2017, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40016&i_d_type_entite=6
 - 2016 DASES 367 G : Subvention (1316 631 euros) relative à l'investissement du «pôle accueil» du centre de premier accueil humanitaire en direction des migrants primo-arrivants sans domicile fixe et en situation d'errance sur le territoire parisien mise en œuvre par l'association Emmaüs Solidarité , convention annuelle 2016, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40017&i_d_type_entite=6
 - 2016 DASES 31: Subventions (45.000 euros) et conventions avec deux associations qui accompagnent la mobilisation des bénévoles dans le cadre de l'accueil des réfugiés à Paris, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40200&i_d_type_entite=6

- 2016 DASES 381 G – Fixation de la redevance annuelle due par Emmaüs Solidarité pour l’occupation de locaux situés 42, rue du Général Leclerc à Forges les Bains (91) pour la création d’un centre de mise à l’abri d’urgence à destination des migrants sans domicile fixe et en situation d’errance sur le territoire parisien - mise en œuvre par l’association Emmaüs Solidarité – convention, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40284&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, Séance des lundi 7, mardi 8 et mercredi 9 novembre 2016, consulté en ligne le 04.06.2021 :

- 2016 DASES 344 G subvention de fonctionnement (6010765 €) relative au financement par le Département de Paris des activités 2016 du GIP Samusocial de Paris (12ème) et signature des avenants correspondants. Signature de l’avenant 10 à la convention constitutive du GIP. Subvention d’investissement (550000 €) relative au financement de travaux au sein de l’hôpital Charles Foix et signature de la convention correspondante, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40637&id_type_entite=6
- 2016 DAE 350 Subvention (75.000 euros) et convention avec SINGA France (8e), consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40524&id_type_entite=6
- 2016 DASES 29G Subvention (36.000 euros) et avenant n°2 avec l’association Comede (94 Le Kremlin-Bicêtre), consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40536&id_type_entite=6
- 2016 DASES 374 G: Subventions (398000 euros) relatives au financement de la structure d’accès aux droits «Le Kiosque» à destination des demandeurs d’asile majeurs isolés en situation de grande précarité à Paris gérée par les associations France Terre d’Asile et Emmaüs Solidarité – convention tripartite annuelle, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40434&id_type_entite=6
- 2015 DASES 391 G : Subvention (24834 euros) au Secours Catholique (7e), pour le fonctionnement de son Centre d’entraide pour demandeurs d’asile et réfugiés (CEDRE) (19e) – convention annuelle, consulté en ligne le 04.06.2021 : a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40442&id_type_entite=6
- 2016 DGRI 88 Subvention (5.000 euros) à l’association Les Enfants de la Méditerranée - LEM (20e) pour son projet éducatif auprès d’enfants réfugiés au Sud Liban, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40721&id_type_entite=6
- 2016 DAE 368 Subvention (20.000 euros) et convention avec l’association SINGA France (8e), consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40608&id_type_entite=6
- Vœu n°71 relatif à l’accueil humanitaire des réfugiés à Paris déposé par Aurélie Solans, Fatoumata Kone, Marie Atallah, Anne Souyris, David Belliard, Jérôme Gleizes et les élu-es du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le

04.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2016/11/06/voeu-relatif-a-laccueil-humanitaire-des-refugies-a-paris/>

Conseil municipal et départemental, Séance des lundi 12, mardi 13 et mercredi 14 décembre 2016 :

- 2016 DFA 196 Budget primitif d'investissement et de fonctionnement municipal 2017, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41370&id_type_entite=6
- 2016 DDCT 151 Subventions (113 825 euros) à 48 associations pour le financement de 49 projets sur les quartiers politique de la ville parisiens, consulté en ligne le 04.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40787&id_type_entite=6
- 2016 DASES 26G Subvention (50.000 euros) et avenant n°2 avec l'association Médecins du Monde (12e), consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=40972&id_type_entite=6
- 2016 DASES 458G Subventions complémentaires (40.000 euros) et avenants aux conventions avec les associations Comede (94 Le Kremlin Bicêtre) et Centre Primo Levi (11e), consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41264&id_type_entite=6
- 2016 DASES 375 G: Subventions (31369 €) relatives au financement en fonctionnement d'actions d'aide alimentaire à destination de personnes migrantes et réfugiées mise en œuvre par la Fondation de l'Armée du Salut et la Croix rouge française. Convention, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41138&id_type_entite=6
- 2016 DASES 418 G: Subvention (42 000 €) à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS), pour son étude prospective sur les logiques de l'hospitalité des parisiens à l'encontre des migrants. Convention annuelle, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41119&id_type_entite=6
- 2016 DGRI 61 Subvention (11.000 euros) à l'association Revivre (94) pour sa contribution à l'accueil et l'accompagnement de réfugiés syriens à Paris, consulté en ligne le 06.07.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41228&id_type_entite=6
- 2016 DGRI 100 Subvention (5.700 euros) à la fondation France Libertés - Fondation Danielle Mitterrand(9e) pour le projet «Animation et résilience au Kurdistan irakien», consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41276&id_type_entite=6
- 2016 DDCT 155 Subventions (185 000 euros) à 12 associations et conventions dans le cadre de l'appel à projet REFUG2016 sur l'apprentissage du français à destination des réfugiés, consulté en ligne le 07.06.2021 :

http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41182&i d_type_entite=6

- 2016 DLH 303 - Dispositif de premier accueil en direction des migrants primo-arrivants sans domicile fixe et en situation d'errance sur le territoire parisien mise en œuvre par l'association Emmaüs Solidarité - Création d'un centre d'hébergement d'urgence situé sur Ivry sur Seine, destiné à accueillir les publics vulnérables, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41332&i d_type_entite=6
- 2016 DGRI 60 Subvention (120.000 euros) et convention avec la fondation «Institut Kurde de Paris»(10e), consulté en ligne le 07.06.2021 http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41227&i d_type_entite=6
- 2016 DDCT 165 / DASES Subvention (60.000 euros) et convention avec l'association « Utopia 56», consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41231&i d_type_entite=6

2017

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 30 et mardi 31 janvier 2017, consulté en ligne le 07.06.2021 : <https://api-site.paris.fr/images/90305>

- Vœu déposé par le GEP relatif aux interpellations des migrants en errance, consulté en ligne le 07.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2017/01/30/voeu-relatif-aux-pratiques-des-forces-de-lordre-a-lencontre-des-migrants-en-errance/>
- Vœu de l'exécutif relatif à l'accueil des réfugiés à Paris, consulté en ligne le 07.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2017/01/Voeu-bis-r%C3%A9fugi%C3%A9s.pdf>
- 2017 DLH 51 Bastion de Bercy (12e) – Création d'un centre d'hébergement d'urgence - Autorisations d'urbanisme, consulté en ligne le 07.06.2021 : <http://belairsud.blogspirit.com/files/2017%20DLH%2051.pdf>
- 2017 DJS 109 Accès aux établissements sportifs parisiens - Application de la gratuité aux bénéficiaires de l'Allocation pour Demandeur d'Asile (ADA), consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41527&i d_type_entite=6
- 2017 DDCT 5 Subvention (104 000 euros) à 7 associations et conventions au titre de l'intégration, pour des projets visant à favoriser l'accès aux droits, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41460&i d_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 27, mardi 28 et mercredi 29 mars 2017, consulté en ligne le 07.06.2021 : <https://api-site.paris.fr/images/91807>

- Vœu relatif à la réouverture de l'espace public aux habitants dans les quartiers Nord est de Paris déposé par Galla Bridier, Pascal Julien, Aurélie Solans et les élu-es du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 07.06.2021 : <https://elus->

- paris.eelv.fr/2017/03/24/voeu-relatif-a-la-reouverture-de-lespace-public-aux-habitants-dans-les-quartiers-nord-est-de-paris/
- 2017 DASES 103 G: Subvention (353.138 euros) relative à la prise en charge des familles migrantes primo-arrivantes sans domicile fixe et en situation d'errance sur le territoire parisien, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41748&i_d_type_entite=6
 - 2017 DASES 120 G: Subvention (105.000 euros) et convention avec l'association «Centre Primo Levi» pour le fonctionnement de son centre pluridisciplinaire et ses actions de sensibilisation, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41675&i_d_type_entite=6
 - 2017 DASES 39 G: Subventions (522000 euros) relatives au financement en fonctionnement d'actions d'aide alimentaire à destination de personnes et de familles démunies à Paris mises en œuvre par «La Banque Alimentaire de Paris Ile de France», «Août Secours Alimentaire», «La Fondation de l'Armée du Salut», «La Chorba» et 7épiceries solidaires parisiennes. Conventions, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41761&i_d_type_entite=6
 - 2017 DAE 86 Subventions (559.000 euros) à 54 associations et conventions avec 17 associations dans le cadre de l'appel à projets associatifs «Initiatives étudiantes à Paris», consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41891&i_d_type_entite=6
 - 2017 DAE 187 - La Sorbonne (5e): Subvention (20.000 euros) et convention avec la Chancellerie des universités de Paris pour l'aménagement de locaux à destination des chercheurs en exil, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41693&i_d_type_entite=6
 - 2017 DDCT 6 Subventions (82 000 euros) à quatorze associations pour le financement d'actions en faveur des droits des femmes, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41820&i_d_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des mardi 9 et mercredi 10 mai 2017, consulté en ligne le 12.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/756e4bce53693f87824c27e0fcb561d5.ai>

- 2017 DGRI 23 - Aide d'urgence (30.000 euros) à l'association "Samusocial International" pour le soutien des réfugiés en situation de vulnérabilité à Beyrouth (Liban), consulté en ligne le 12.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42339&i_d_type_entite=6
- Vœu relatif à une nouvelle politique d'accueil des réfugiés à Paris déposé par Fatoumata Kone, Anne Souyris, Aurélie Solans, Marie Atallah et les élu-es du groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 12.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2017/05/09/voeu-relatif-a-une-nouvelle-politique-daccueil-des-refugies-a-paris/>

- Vœu de l'exécutif relatif à l'accueil des réfugiés, consulté en ligne le 12.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2017/05/voeu-ex%C3%A9cutif-accueil-r%C3%A9fugi%C3%A9s.pdf>
- 2017 DAE 205 DASES DGRI Subvention (110.000 euros) et convention avec l'association Démocratie et Entraide en Syrie – Ghosn Zeitoun, consulté en ligne le 12.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42152&id_type_entite=6
- 2017 DDCT 72 - Rapport de la Mission d'Information et d'Évaluation "Paris ville interculturelle : liens, pratiques et politiques publiques", consulté en ligne le 12.06.2021 : <https://api-site.paris.fr/images/91910>
- Vœu déposé par les groupes GEP, SOCA, PCF-FG et RG-CI relatif à la mise en œuvre des préconisations du rapport MIE Ville interculturelle, consulté en ligne le 12.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2017/05/09/voeu-relatif-a-la-mise-en-oeuvre-des-preconisations-du-rapport-de-la-mie-paris-ville-interculturelle/>
- 2017 DASES 132 G Subventions (54000 euros) aux associations Collectif Les Morts de la Rue, Les Amis de la Maison Verte, Équipe Saint-Vincent Permanence Oberkampf et Solidarité Jean Merlin, pour la réalisation d'actions visant à favoriser l'accès aux droits des personnes et familles démunies à Paris – Convention, consulté en ligne le 14.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42069&id_type_entite=6
- 2017 DASES 194G: 8 Subventions (1 025 084 €) relatives au financement de 6 centres d'hébergement et de 2 résidences sociales, pour des femmes isolées en situation de précarité, des femmes victimes de violence, des familles monoparentales, et des jeunes en situation de précarité, implantés dans les 14ème, 15ème, 16ème, et 18ème arrondissements de Paris, à Bourg la Reine (92), et gérés par les associations suivantes : Aurore, le CASP, le centre Corot Entraide d'Auteuil, le Foyer Jorbalan et Arc 75, - Avenants et Conventions, consulté en ligne le 14.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42076&id_type_entite=6
- 2017 DGRI 19 Subvention (5.000 euros) à l'association Les Écrans de la Paix pour son projet «Cinéma itinérant au Kurdistan irakien », consulté en ligne le 14.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42295&id_type_entite=6
- 2017 DASES 179G Subvention (4.000 euros) et convention avec la FASTI(20e), consulté en ligne le 14.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=41995&id_type_entite=6
- 2017 DAE 188 Subvention (30.000 euros) et convention avec l'association Place Network (18e), consulté en ligne le 14.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42147&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, Séance des mardi 6 et mercredi 7 juin 2017, consulté en ligne le 15.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/bbcc24a0b890ea44f0f8680af3fd29cc.ai>

- 2017 DDCT 21 - Subventions (37500 euros) à 8 associations pour le financement de projets portant sur l'histoire et la mémoire de l'immigration, consulté en ligne le 15.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42509&id_type_entite=6
- 2017 DDCT 22 Subventions (95.500 euros) à 32 associations au titre l'intégration et des résidents non communautaires, consulté en ligne le 15.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42410&id_type_entite=6
- 2017 DASES 125 G: subventions (150.000 €) et avenants avec deux associations pour leurs actions d'aide à l'accès aux droits des étrangers, consulté en ligne le 15.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42398&id_type_entite=6
- 2017 DASES 156 G: Subventions pour la réalisation d'actions d'aide alimentaire auprès de personnes et de familles démunies (montant global de 720504 euros). Conventions, consulté en ligne le 15.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42391&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 3 et mardi 4 juillet 2017, consulté en ligne le 16.06.2021 :

- Vœu relatif à l'accueil des artistes réfugiés déposé par Marie Atallah et les élu-es du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 16.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2017/07/02/voeu-relatif-a-laccueil-des-artistes-refugies/>
- Amendement au vœu relatif à l'accueil des artistes réfugiés de l'exécutif, consulté en ligne le 16.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2017/07/Modification-voeu-accueil-artistes-r%C3%A9fugi%C3%A9s.pdf>
- Vœu relatif à l'accueil des réfugiés en France déposé par Anne Souyris, David Belliard, Pascal Julien et les élu-es du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 16.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2017/07/02/voeu-relatif-a-laccueil-des-refugies-en-france/>
- Vœu relatif à l'accueil et à l'intégration des réfugiés de l'exécutif, consulté en ligne le 16.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2017/07/Voeu-ex%C3%A9cutif-accueil-r%C3%A9fugi%C3%A9s.pdf>
- 2017 DASES 261 G: Subvention (277000 €) et convention relative au fonctionnement d'une maraude spécialisée en direction des migrants sans domicile fixe et en situation d'errance sur le territoire parisien mise en œuvre par l'association France Terre d'Asile - convention annuelle, consulté en ligne le 16.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42854&id_type_entite=6
- 2017 DDCT 84 DASCO DAE DASES Approbation de la poursuite du projet Réseau EIF-FEL déposé dans le cadre du l'appel à projet du FAMI (Fonds Asile

- Migration Intégration), programmation 2014-2020 – avenants à convention, consulté en ligne le 16.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43129&id_type_entite=6
- 2017 DASES 155 G: Ensemble de subventions pour la mise en œuvre d’actions auprès de familles sans domicile fixe ou de jeunes en situation d’errance présents sur la voie publique ou dans des campements de fortune sur le territoire parisien: Conventions à Emmaüs Coup de Main (143756€), aux Enfants du Canal (30000 €), Hors la Rue (115900 €), Alteralia (25000 €) et à la Croix Rouge (114510 €). Conventions, consulté en ligne le 16.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42858&id_type_entite=6
 - 2017 DDCT DVD 61 Subventions (646 900 euros) et conventions à 207 associations pour le financement de 276 projets dans les quartiers politique de la ville parisiens - Deuxième enveloppe 2017, consulté en ligne le 16.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42797&id_type_entite=6
 - 2017 DDCT 60 Subventions (368 900 euros) à 63 associations pour le financement de 64 projets sur les quartiers politique de la ville parisiens dans le cadre de l’appel à projets Citoyenneté, Laïcité et Valeurs de la République 2017, consulté en ligne le 16.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42770&id_type_entite=6
 - 2017 DASES 57G Subvention (15.000 euros) à l’association Parcours d’Exil (11e), consulté en ligne le 16.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42996&id_type_entite=6
 - 2017 DASES 261 G: Subvention (277000 €) et convention relative au fonctionnement d’une maraude spécialisée en direction des migrants sans domicile fixe et en situation d’errance sur le territoire parisien mise en œuvre par l’association France Terre d’Asile - convention annuelle, consulté en ligne le 16.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=42854&id_type_entite=6
 - 2017 DGRI 47 Aide d’urgence (50.000 euros) et convention à l’association ELISECARE en soutien aux femmes et enfants victimes de Daech au Kurdistan Irakien (Irak), consulté en ligne le 17.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43190&id_type_entite=6
 - 2017 DJS 210 Subvention (25 000 euros) et convention avec l’association Unis-Cité (18e), au titre de la Jeunesse, consulté en ligne le 17.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43160&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 25, mardi 26 et mercredi 27 septembre 2017, consulté en ligne le : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/86192d7409c779dad71f076bfd3731b8.ai>

- 2017 DDCT 135 - Subventions (183.000 euros) et conventions avec 13 associations dans le cadre de l'appel à projets "REFUG2017", consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43883&id_type_entite=6
- 2017 DASES 288-G Subventions (21.000 euros) à Aurore pour foot migrants au théâtre du Chaos (20) et à Tandem réfugiés pour des actions en faveur des réfugiés. Convention, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43809&id_type_entite=6
- Vœu relatif à l'accueil des migrants humanitaires à Paris de l'exécutif, consulté en ligne le 08.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=137978&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=demandeurs%20d%27asile&query=demandeurs%20d%27asile&fq=seance_string%3ASEPTEMBRE%202017
- 2017 DDCT 86 Subvention d'un montant total de 19 200 euros à 7 associations au titre de l'intégration et des résidents non communautaires, consulté en ligne le 08.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43405&id_type_entite=6
- 2017 DAC 832 Subventions (142.000 euros) à 10 structures au titre des oubliés de la culture et au titre de l'accès au cinéma des publics éloignés de la culture, consulté en ligne le 08.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43758&id_type_entite=6
- 2017 DAC 255 DASES Subvention (60.000 euros) et convention avec l'association Ateliers des Artistes en exil, consulté en ligne le 08.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43771&id_type_entite=6
- 2017 DDCT 121 Subventions (30.000 euros) et conventions avec 2 associations œuvrant dans les quartiers Politique de la Ville aux réseaux mise en place du programme Citéslab, le réseau d'amorçage de projets sur les territoires sensibles (18e, 19e et 20e), consulté en ligne le 08.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43562&id_type_entite=6
- 2017 DDCT 133 Subventions (55.000 euros) et conventions avec 13 associations au titre de l'appel à projets CIT2017 du service de la participation citoyenne, consulté en ligne le 08.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=43715&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 20., mardi 21 et mercredi 22 novembre 2017, consulté en ligne le 26 octobre 2022 : <https://www.paris.fr/pages/comptes-rendus-et-debats-et-deliberations-du-conseil-224#bulletin-officiel-des-deliberations>.

- Vœu relatif à un renforcement des pratiques artistiques et culturelles des migrants du groupe Démocrates et Progressistes, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=138751&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=pratiques%20artistiques%20&query=pratiques%20artistiques%20&fq=seance_string%3ANOVEMBRE%202017
- Vœu relatif à l'accueil des réfugiés sur proposition des Républicains, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=138753&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=1%27accueil%20des%20r%C3%A9fugi%C3%A9s%20&query=1%27accueil%20des%20r%C3%A9fugi%C3%A9s%20&fq=seance_string%3ANOVEMBRE%202017
- Vœu relatif au fonctionnement du «Pôle accueil» du centre humanitaire Paris-Nord 201-2018 du groupe UDI-MODEM, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=138759&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=centre%20d%27accueil%20des%20migrants%20&query=centre%20d%27accueil%20des%20migrants%20&fq=seance_string%3ANOVEMBRE%202017
- Vœu relatif à la mise en œuvre des préconisations de la mission d'information et d'évaluation «Paris Ville Interculturelle» du groupe GEP, consulté en ligne le 07.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=139185&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=Paris%20Ville%20Interculturelle%20&query=Paris%20Ville%20Interculturelle%20&fq=seance_string%3ANOVEMBRE%202017
- 2017 DASES 247 G: Subventions (398000 €) relatives au financement de la structure d'accès aux droits «Le Kiosque» à destination des demandeurs d'asile majeurs isolés en situation de grande précarité à Paris gérée par les associations France Terre d'Asile et Emmaüs Solidarité – convention tripartite annuelle, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44029&id_type_entite=6
- 2017 DASES 358G: Subvention (880 626 euros) relative au fonctionnement du «pôle accueil» du centre humanitaire Paris-Nord destiné aux migrants primo-arrivants sans domicile fixe et en situation d'errance sur le territoire parisien, mis en œuvre par l'association Emmaüs Solidarité – convention pluriannuelle 2017-2018, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44206&id_type_entite=6
- 2017 DDCT 146 Subventions (275 500 euros) et conventions à 84 associations pour le financement de 93 projets dans les quartiers politique de la ville parisiens et avenant à une convention avec une association - Troisième enveloppe 2017, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44100&id_type_entite=6

- 2017 DASES 55G Subvention (95.000 euros) et convention avec l'association Médecins du Monde (18e), consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44166&i_d_type_entite=6
- 2017 DASES 362 G: Financement du fonctionnement (6882704 €) du GIP Samusocial de Paris au titre de ses activités 2017 (12ème) et signature de l'avenant et de la convention correspondants, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44289&i_d_type_entite=6
- 2017 DASES 41: Avenant à la convention pluriannuelle relative à la subvention de fonctionnement du pôle accueil du Dispositif premier accueil en direction des migrants primo-arrivants sans domicile fixe, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44155&i_d_type_entite=6
- 2017 DASES 315 G: subvention (34.000 €) et convention avec l'association Inter Service Migrants Interprétariat (19ème) pour son action d'aide à l'accès aux droits «Info Migrants», consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44292&i_d_type_entite=6
- 2017 DASES 357 G: Subvention à Aurore (78612 €) pour la réalisation d'actions d'aide alimentaire auprès de personnes et de familles démunies à la Porte de La Villette. Convention, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44034&i_d_type_entite=6
- 2017 DASES 406 G: Subvention (247845 €) à Emmaüs Solidarité, Solidarité Paris maman et à la Fondation de l'Armée du Salut. Conventions annuelles, consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44297&i_d_type_entite=6
- 2017 DLH 311 Modification de la participation de la Ville de Paris au financement du programme de création d'un centre de premier accueil humanitaire mis en œuvre par l'association Emmaüs Solidarité, 58à 72 boulevard Ney (18e), consulté en ligne le 07.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44099&i_d_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, Séance des lundi 11, mardi 12 et mercredi 13 décembre 2017, consulté en ligne le 09.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/f8dab219f04956644087d7bb3229e7e2.ai>

- 2017 DDCT 105 - DASES Subvention (54.000 euros) et convention avec l'association "Unis Cité", consulté en ligne le 08.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44773&i_d_type_entite=6
- 2017 DGRI 90 Aide d'urgence (50.000 euros) aux populations vulnérables en Libye, consulté en ligne le 08.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44868&i_d_type_entite=6

- 2017 DFA 107 Budget primitif d'investissement et de fonctionnement municipal 2018, consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44863&i d_type_entite=6
- Amendement relatif à la mise en œuvre des recommandations de la MIE « Paris ville interculturelle » déposé par Marie Atallah, David Belliard, Jérôme Gleizes et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 09.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2017/12/08/amendement-relatif-a-la-mise-en-oeuvre-des-recommandations-de-la-mie-paris-ville-interculturelle/>
- 2017 DFA - DRH 31 G Projet de budget primitif emplois pour 2018, consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44853&i d_type_entite=6
- 2017 DASES 431G Subvention (50.000 euros) et convention avec l'association Emmaüs Solidarité (1er), consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44704&i d_type_entite=6
- 2017 DASES 438G Subvention complémentaire (20.000 euros) et avenant à la convention avec l'association Médecins du Monde (18e) pour le Centre d'Accueil, d'Orientation et d'Accompagnement(12e), consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44836&i d_type_entite=6
- 2017 DASES 440G Subvention complémentaire (20.000 euros) et avenant n°5 à la convention avec l'association Comede (94 Le Kremlin-Bicêtre), consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44733&i d_type_entite=6

2018

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 5, mardi 6 et mercredi 7 février 2018, consulté en ligne le 08.12.2020 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/68cca79264e2f48121ff5ec5eff4c48b.ai>

- Vœu relatif au projet de loi « asile et immigration » déposé par Marie Atallah, David Belliard, Fatoumata Koné, et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 09.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2018/01/23/voeu-relatif-au-projet-de-loi-asile-et-immigration/>
- Vœu relatif à la politique nationale d'immigration de l'exécutif, consulté en ligne le 08.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=140463&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=circulaire%20du%2012%20%20d%C3%A9cembre%20&query=circulaire%20du%2012%20%20d%C3%A9cembre%20&fq=seance_string%3AFEVRIER%202018
- 2018 DDCT 16 Subvention (127 000 euros) à neuf associations et conventions au titre de l'intégration, pour des projets visant à favoriser l'accès aux droits, consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=44935&i d_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des mardi 20, mercredi 21 et jeudi 22 mars 2018, consulté en ligne le 09.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/f75a4a6ebc3ff2c0f97856f9e582463d.ai>

- 2018 DGRI 8 - Subvention (30.000 euros) à l'association "SOS Méditerranée" pour un programme de sauvetage en mer et de soins aux migrants, consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45239&id_type_entite=6
- 2018 DDCT 21 - DAC - Subvention (60.000 euros) à l'association "C.I.M.A.D.E." sur le thème de l'accès aux droits, de la citoyenneté et de la culture, convention triennale d'objectifs : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45183&id_type_entite=6
- 2018 DASES 37 G Subventions (68 865euros) aux associations Collectif Les Morts de la Rue, Équipe Saint-Vincent Permanence Oberkampf et Solidarité Jean Merlin, Secours Catholique pour la réalisation d'actions visant à favoriser l'accès aux droits des personnes et familles démunies ou réfugiées à Paris – Conventions, consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45113&id_type_entite=6
- Vœu relatif au soutien de la Ville de Paris au collectif de l'Université de Paris-VI de soutien aux migrant.e.s déposé par Jacques Boutault, Marie Atallah, Fatoumata Koné et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 09.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2018/03/19/voeu-relatif-au-soutien-de-la-ville-de-paris-au-collectif-de-luniversite-de-paris-vi-de-soutien-aux-migrant-e-s/>
- 2018 DASES 2 G: Subventions (740 906 €) relatives au financement en fonctionnement d'actions d'aide alimentaire à destination de personnes et de familles démunies à Paris mises en œuvre par «Août Secours Alimentaire», «La Chorba», «Le Casip-Cojasor», « Les Restaurants du Cœur de Paris- Les Relais du Cœur de Paris» et 7 épicerie.s solidaires parisiennes. Convention et avenants, consulté en ligne le 09.06.2021 : <https://www.apisite.paris.fr/mairies/public/assets/2018%2F2%2FDASES%202G%20-%20Expose%20des%20motifs.pdf.pdf>

Conseil municipal et départemental, séance des mercredi 2, jeudi 3 et vendredi 4 mai 2018, consulté en ligne le 08.12.2020 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/e1a62da4639e9769bc796ac33d1dee2f.ai>

- Vœu relatif à l'accueil des réfugiés de l'exécutif, consulté en ligne le 08.12.2020 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/solr/modules/ods/DoDownload.jsp?id_document=142158&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=dispositif%20d%27urgence%20pour%20l%27accueil%20des%20r%C3%A9fugi%C3%A9s%20%20&query=dispositif%20d%27urgence%20pour%20l%27accueil%20des%20r%C3%A9fugi%C3%A9s%20%20&fq=seance_string%3AMAI%202018
- Vœu relatif à la situation sanitaire au campement du Millénaire déposé par David Belliard, Fatoumata Koné, Pascal Julien, Jérôme Gleizes, Marie Atallah, Joëlle Morel, et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 09.06.2021 :

<https://elus-paris.eelv.fr/2018/05/02/voeu-relatif-a-la-situation-sanitaire-au-campement-du-millenaire/>

- 2018 DASES 69G Subvention (50.000 euros) et convention avec l'association Comede (94 Le Kremlin-Bicêtre), consulté en ligne le 09.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45573&id_type_entite=6
- 2018 DASES 75 G: Subventions (420 510 euros) pour la mise en œuvre d'actions auprès de familles sans domicile fixe ou de jeunes en situation d'errance présents sur la voie publique ou dans des campements de fortune sur le territoire parisien: Conventions à Emmaüs Coup de Main (168000 €), aux Enfants du Canal (30000 €), Hors la Rue (108000 €), et à la Croix Rouge (114510 €). Conventions, consulté en ligne le 09.06.2021 http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45710&id_type_entite=6
- 2018 DGRI 14 Subvention (7.000 euros) à l'association Yalla! Pour les enfants (11e) en soutien à son projet en faveur des enfants réfugiés syriens au Liban, consulté en ligne le 10.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45635&id_type_entite=6
- 2018 DGRI 21 Cotisations à plusieurs réseaux internationaux de villes au titre de 2018, consulté en ligne le 10.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45632&id_type_entite=6
- 2018 DAE 14 Subvention (400000 euros) et convention avec l'association UNIS CITE (18e), consulté en ligne le 10.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45603&id_type_entite=6
- 2018 DASES 128G Subvention (13.500 euros) et convention avec l'association TRACES Réseau Clinique International (10e), consulté en ligne le 12.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45576&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 4, mardi 5 et mercredi 6 juin 2018, consulté en ligne le 17.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/6100c080aacee4691279f0d3bf4f1806.ai>

- 2018 DFA 24 - Projet de budget supplémentaire d'investissement et de fonctionnement de la Ville de Paris pour l'exercice 2018, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46106&id_type_entite=6
- Vœu relatif à l'abrogation du délit de solidarité et au soutien à la marche citoyenne et solidaire en soutien aux migrants déposés par Virginie Daspet, Nathalie Maquoi, Carine Petit, Pascal Cherki, Nicolas Bonnet Oulaldj, Fanny Gaillanne, Hervé Bégulé, Yves Contassot, Sandrine Mées et Marie Atallah, consulté en ligne le 17.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2018/06/04/voeu-relatif-a-labrogation-du-delit-de-solidarite-et-au-soutien-a-la-marche-citoyenne-et-solidaire-en-soutien-aux-migrant%20%b7e%20%b7s/>
- Vœu relatif à la situation Porte de la Chapelle (18e) déposés par Fadila MEHAL, Pierre-Yves BOURNAZEL et Christian HONORE, consulté en ligne le 02.09.2021 :

<http://docplayer.fr/152621078-Dossier-de-presse-conseil-de-paris-seance-des-04-05-et-06-juin-2018.html>

- 2018 SG 31 - Communication de la Maire de Paris sur la Stratégie LGBTQI+ de Paris - Paris : capitale de toutes les fiertés, consulté en ligne le 17.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46109&i_d_type_entite=6
- 2018 DDCT 97 - Subventions d'un montant total de 129 000 euros à 6 associations, convention pour le financement d'actions au titre de la lutte pour l'égalité des droits et contre les discriminations à l'égard des personnes lesbiennes, gaies, bi-e-s et trans (LGBT), consulté en ligne le 17.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46087&i_d_type_entite=6
- 2018 DASES 83 G - Subventions (1.025.084 euros) à 5 associations, "Aurore", "C.A.S.P.", "Équipes d'amitié", Centre Corot et foyer Jorbalan pour 6 centres d'hébergement et 2 résidences sociales. Avenants et conventions, consulté en ligne le 17.06.2021 : <https://www.apisite.paris.fr/mairies/public/assets/2018%2F4%2F2018%20DASES%2083-G%20Expos%C3%A9%20des%20motifs.pdf.pdf>
- 2018 DDCT 42 Subvention d'un montant total de 222 661 euros à 28 associations au titre l'intégration et des résidents non communautaires, consulté en ligne le 17.06.2021 : <https://www.apisite.paris.fr/mairies/public/assets/2018%2F4%2F2018%20DDCT%2042%20Expos%C3%A9%20des%20motifs.pdf.pdf>
- 2018 DDCT 93 Subventions (51500 euros) à 18 associations et avenants à conventions au titre de l'intégration, pour des projets visant à favoriser l'accès aux droits, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45840&i_d_type_entite=6
- 2018 DASES 17G Subvention (20.000 euros) et convention avec l'association Emmaüs Solidarité (1er), consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45968&i_d_type_entite=6
- 2018 DASES 68G Subvention (95.000 euros) et avenant n°2 à la convention avec l'association Médecins du Monde (18e), consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45971&i_d_type_entite=6
- 2018 DASES 115 G: Subventions (655201 €) relatives au financement en fonctionnement d'actions d'aide alimentaire à destination de personnes et de familles démunies à Paris. Conventions et avenants, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=45927&i_d_type_entite=6
- 2018 DASES 129 G: Subvention (118.000 euros) et convention avec l'association «Centre Primo Levi» pour le fonctionnement de son centre pluridisciplinaire, ses actions de sensibilisation et la création d'un réseau d'écoute et de soutien psychologique, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46068&i_d_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, Séance des lundi 2, mardi 3, mercredi 4 et jeudi 5 juillet 2018, consulté en ligne le :

- Vœu relatif à la création d'une Maison parisienne des Réfugié.e.s déposé par Marie Atallah, Jacques Boutault, Fatoumata Koné, David Belliard, et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2018/07/02/voeu-relatif-a-la-creation-dune-maison-parisienne-des-refugie-e-s/>
- 2018 DAC 196 DGRI Mise en œuvre de versement de bourses par la Ville de Paris aux artistes étrangers résidents à la Cité Internationale des Arts, dans le cadre de partenariats internationaux, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46492&id_type_entite=6
- 2018 DDCT120 DASCO DAE DASES Candidature Réseau EIF-FEL II dans le cadre de l'appel à projets du Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) programmation 2014-2020 auprès de la Direction Générale des Étrangers en France (Ministère de l'Intérieur), consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46420&id_type_entite=6
- 2018 DASES 174 G Quatre subventions (35 000euros) aux associations Solidarité Jean Merlin, Cœur du Cinq, le Secours populaire Français et Les Amis de la maison verte pour la réalisation d'actions de domiciliation pour des personnes et familles sans domicile À Paris. Avenant, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46277&id_type_entite=6
- 2018 DICOM 30 Convention de mise à disposition de matériel à titre gracieux pour la Journée mondiale des réfugiés portant subvention en nature, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46626&id_type_entite=6
- 2018 DASES 185 G : 3 Subventions (209 334 €) relatives au financement en investissement d'actions d'aide alimentaire à destination de personnes ou familles démunies à Paris par L'un est l'autre (120 000 €) et les Restaurants du Cœur - Les Relais du Cœur de Paris (28 550 €) et d'actions pour l'accès aux soins et l'amélioration de la santé des femmes en situation de grande précarité par l'Association pour le Développement de la Santé des Femmes (60 784 €). Conventions, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46542&id_type_entite=6
- 2018 DDCT 8G/ DAE/ DASES Subventions (69 500 euros), 9 conventions pluriannuelles d'objectifs avec 9 associations pour le financement de 16 projets sur les quartiers populaires, consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://www.api-site.paris.fr/mairies/public/assets/2018%2F5%2F2018%20DDCT%208-G%20Expos%C3%A9%20des%20motifs.pdf>
- 2018 DDCT 79/ DAC/ DASCO/ DJS/ DFPE Subventions (254 300 euros), 15 conventions pluriannuelles d'objectifs et 6 avenants avec 21 associations pour le financement de 43 projets sur les quartiers populaires, consulté en ligne le

22.06.2021 : <https://www.api-site.paris.fr/mairies/public/assets/2018%2F5%2F2018%20DDCT%2079%20Expos%C3%A9%20des%20motifs.pdf>

- 2018 DDCT 31 Subventions (153000 euros) à onze associations et convention, avenants à conventions au titre des droits humains, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46416&id_type_entite=6
- 2018 DDCT 33 Subventions (82 000 euros) à dix-sept associations pour le financement d'actions en faveur des droits des femmes, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46328&id_type_entite=6
- 2018 DLH 133 Location du volume N°1 dépendant de l'immeuble 91-93, rue Oberkampf (11e) à l'association CIMADE - Déclassement anticipé et Bail emphytéotique, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46347&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 24, mardi 25 et mercredi 26 septembre 2018, consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://www.api-site.paris.fr/paris/public/2018%2F10%2FBMO-BDO%20D%C3%A9bats%20-%20Sept%202018.pdf>

- 2018 DDCT 25 - Subventions (180.800 euros) à 12 associations dans le cadre de l'appel à projets sur l'apprentissage du français à destination des réfugiés.e.s parisiens résidant en centres d'hébergement, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47236&id_type_entite=6
- 2018 DASES 318 G: Subventions (26.000 euros) à trois associations (Aurore, Tandem Réfugiés, Théâtre du Chaos) et une société (Les Filles sur le pont) pour leurs actions en faveur de l'intégration des réfugiés à Paris. Convention annuelle avec Aurore, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47249&id_type_entite=6
- 2018 DDCT 137 Subvention (40 000 euros) à la SCOP LANGUES PLURIELLES, pour un projet visant à favoriser l'apprentissage du français, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46886&id_type_entite=6
- 2018 DDCT 145 Subventions (14 000 euros) 12 500 € à quatre associations, une convention pluri annuelle d'objectifs au titre de l'intégration, pour des projets visant à favoriser l'accès aux droits, et 1500€ pour un projet visant au soutien de la vie associative, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46891&id_type_entite=6
- 2018 DASES 238 G: Subvention (110.000 euros) et convention annuelle avec l'association Groupe SOS Solidarités pour son action d'aide à l'accès aux droits et

- d'appui technique, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47245&i_d_type_entite=6
- 2018 DASES 150G Subvention (27.500 euros) et avenant à convention avec l'association AURORE (4e), consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46976&i_d_type_entite=6
 - 2018 DGRI 36 Subvention (34.000 euros) et avenant à convention avec l'association Maison des journalistes (15e), consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47103&i_d_type_entite=6
 - 2018 DGRI 37 Subvention (10.000 euros) et convention avec la Fondation France Libertés pour son programme Animation Kurdistan, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47106&i_d_type_entite=6
 - 2018 DGRI 40 Subvention (5 000 euros) à l'association «Collectif de Développement et de Secours Syrien» (2eme arrdt.) pour son projet «savoir, voir, revoir»: laboratoire de formation et de réalisation de films pour jeunes réfugiés syriens, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47109&i_d_type_entite=6
 - 2018 DGRI 42 Subvention (10.000 euros) à l'association Bibliothèques sans Frontières (6ème arrdt.) pour son projet d'Ideas Box dans le centre communautaire Merka d'Amman en Jordanie, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47116&i_d_type_entite=6
 - 2018 DDCT 65 Subventions fonds du Maire (30.755 euros) à quatorze associations du 19e arrondissement et un établissement public, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46847&i_d_type_entite=6
 - 2018 DDCT 126 Subventions (21.000 euros) au titre de la vie associative et de la participation citoyenne à six associations, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47089&i_d_type_entite=6
 - 2018 DDCT 139 Subventions (55.000 euros) et conventions avec 9 associations et une entreprise au titre de l'appel à projets Ateliers Citoyens de Paris, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47095&i_d_type_entite=6
 - 2018 DAE 42G - Subventions (499.000 euros) et conventions avec plusieurs organismes de formation dans le cadre de l'appel à projets Paris Code, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47234&i_d_type_entite=6
 - 2018 DAC 198/ DASES Subvention (60.000 euros) et convention avec l'association Ateliers des Artistes en exil, consulté en ligne le 22.06.2021 :

- http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=46965&id_type_entite=6
- 2018 DAC 199 Subvention (30.000 euros) à six associations au titre des cultures étrangères, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47066&id_type_entite=6
- 2018 DAC 538 Subvention (5.000 euros) et convention avec l'association Génériques, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47211&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des mercredi 14, jeudi 15, vendredi 16 et lundi 19 novembre 2018, consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://www.apisite.paris.fr/paris/public/2019%2F0%2FBMO-BDO%20D%C3%A9bats%20-%20Nov%202018.pdf>

- 2018 DASES 34 - Minoration de loyer consentie à l'association "Aurore" pour l'occupation temporaire de la caserne située 45-47, boulevard Exelmans (16e) à usage de centre d'hébergement d'urgence, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47387&id_type_entite=6
- Vœu relatif au soutien à Domenico Lucano, Maire de la commune italienne de Riace déposé par Jacques Boutault, David Belliard, Pascal Julien, Marie Atallah et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2018/11/08/voeu-relatif-au-soutien-a-domenico-lucano-maire-de-la-commune-italienne-de-riace/>
- Vœu relatif au soutien à Domenico Lucano de l'exécutif, consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2018/11/voeu-soutien-Domenico-Lucano-maire-de-Riace.pdf>
- 2018 DASES 229 G Subventions (398000 euros) relatives au financement de la structure d'accès aux droits «Le Kiosque» à destination des demandeurs d'asile majeurs isolés en situation de grande précarité à Paris, gérée par les associations France Terre d'Asile (114000 euros) et Emmaüs Solidarité (284000euros) – Convention tripartite annuelle, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47486&id_type_entite=6
- 2018 DASES 353 G: subvention de fonctionnement et d'investissement (6909 783 €) relative au financement par le Département de Paris des activités 2018 du GIP Samusocial de Paris (12ème) et signature de l'avenant et de la convention correspondants, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47607&id_type_entite=6
- 2018 DDTC 149 – Subventions d'investissement (294 969 euros) à vingt-deux associations situées en quartiers populaires, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47287&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 10, mardi 11, mercredi 12 et jeudi 13 décembre 2018, consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://www.apisite.paris.fr/paris/public/2019%2F1%2FBMO-BDO%20D%C3%A9bats%20-%20D%C3%A9c%202018.pdf>

- 2018 DFA 82 Budget primitif d'investissement et de fonctionnement 2019, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48233&id_type_entite=6
- 2018 DDCT 164 Communication sur l'effort de la collectivité parisienne en faveur de l'intégration des parisiens immigrés, consulté en ligne le 22.06.2021 : <http://belairsud.blogspirit.com/files/2018%20DDCT%20164.pdf>
- 2018 DCPA 21 - Création d'une médiathèque et, dans le cadre du budget participatif, d'une maison des réfugiés à faible impact environnemental, 12, rue Jean-Quarré, 10, rue Henri-Rivière (19e), consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48049&id_type_entite=6
- 2018 DASES 181 G- Subventions de fonctionnement (1.981.824 euros) et conventions ou avenants avec trois associations (Emmaüs Solidarité, France Terre d'Asile et Aurore) et la Fondation de l'Armée du Salut pour leurs actions en réponse aux besoins fondamentaux des réfugiés à Paris; subvention d'investissement (220120 €) à l'association France Terre d'Asile dans le cadre de l'action Ville Refuge du budget participatif 2017, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48200&id_type_entite=6
- 2017 DAE 64G Subvention (30 000 euros) et convention avec l'association La Fabrique Nomade (12ème), consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48103&id_type_entite=6
- 2018 DGRI 52 Subvention (10 000 euros) et convention avec l'association Revivre pour sa contribution à l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et réfugiés syriens à Paris, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48060&id_type_entite=6
- 2018 DASES 369 G Subventions de fonctionnement (467049 €) et d'investissement (50345,46 €) dans le cadre de l'action 20 intitulée Ville Refuge du budget participatif de Paris 2017 et conventions avec deux associations (Fondation de l'Armée du Salut et Aurore) pour leurs actions en réponse aux besoins fondamentaux des réfugiés à Paris, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47981&id_type_entite=6
- 2018 DASES 399 G DAE Subventions de fonctionnement (270.000 euros) et d'investissement (20 000 euros), conventions le cas échéant, avec huit associations, pour leurs actions en faveur de l'intégration sociale, culturelle et professionnelle des réfugiés à Paris, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48201&id_type_entite=6

- 2018 DASES 363-G Subvention (162.744 euros) et convention avec l'association France Terre d'Asile (FTDA) pour son service d'assistance sociale et administrative (SASA) aux demandeurs d'asile à Paris, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=47983&id_type_entite=6
- 2018 DGRI 62 DPE Subvention (260000 euros) et conventions à 5 associations humanitaires pour des interventions d'urgence en soutien aux victimes de conflit au Yémen et au Bangladesh, consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48219&id_type_entite=6

2019

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 4, mardi 5 et mercredi 6 février 2019, consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://www.api-site.paris.fr/paris/public/2019%2F2%2FBOVP%20-%20D%C3%A9bats%20f%C3%A9vrier%202019.pdf>

- 2019 DJS 86 Communication de la Maire de Paris sur le sport de proximité à Paris "Paris + Sportive", consulté en ligne le 22.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48473&id_type_entite=6
- Vœu relatif à l'adhésion de la Ville de Paris à l'association nationale des villes et territoires accueillants déposé par Fatoumata Koné, Jérôme Gleizes et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2019/02/01/solidarite-voeu-relatif-a-ladhesion-de-la-ville-de-paris-a-lassociation-nationale-des-villes-et-territoires-accueillants/>
- 2019 DASES 32 : 11 Subventions (264000 euros) à 10 associations, relatives au financement en fonctionnement d'actions d'aide alimentaire à destination de personnes et de familles démunies à Paris. Avenants, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48368&id_type_entite=6
- 2019 DDCT 12 /DAC/DAE/DASCO/DASES/DFPE/DJS/DPSP Subventions (932.900 euros) à 38 associations en conventions pluriannuelles d'objectifs pour le financement de 122 projets dans les quartiers populaires parisiens, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48274&id_type_entite=6
- 2019 DASES 24 : Subvention (15.000 euros) et convention avec l'association Maison des Femmes de Paris (12e) pour son action d'accueil et d'accompagnement de femmes en situation de précarité, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48448&id_type_entite=6
- 2019 DDCT – DAC_14 Subventions (60 000euros) à l'association CIMADE pour l'accès aux droits, à la citoyenneté et à la culture, avenant à convention

pluriannuelle d'objectifs, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48432&id_type_entite=6

- 2019 DDCT / DASES 13 Subvention (159 500 €) attribuée à douze associations sous convention, au titre de l'intégration, pour des projets visant à favoriser l'accès aux droits, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48369&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 1er, mardi 2, mercredi 3 et jeudi 4 avril 2019, consulté en ligne le 23.06.2021 : <https://www.api-site.paris.fr/paris/public/2019%2F4%2FBMO-04-19-compress%C3%A9.pdf>

- Vœu relatif à un usage socialement utile des biens immobiliers acquis frauduleusement et confisqués dans le cadre de poursuites judiciaires déposé par David Belliard, Jérôme Gleizes et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 23.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2019/03/29/logement-voeu-relatif-a-un-usage-socialement-utile-des-biens-immobiliers-acquis-frauduleusement-et-confisques-dans-le-cadre-de-poursuites-judiciaires/>
- Vœu relatif à l'adhésion de la Ville de Paris à l'association nationale des villes et territoires accueillants déposé par Fatoumata Koné, Jérôme Gleizes, Marie Atallah, Jacques Boutault, David Belliard et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 23.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2019/03/29/solidarite-voeu-relatif-a-ladhesion-de-la-ville-de-paris-a-lassociation-nationale-des-villes-et-territoires-accueillants-2/>
- Vœu relatif à l'adhésion de la Ville de Paris à l'association nationale des villes et territoires accueillants amendé par l'exécutif, consulté en ligne le 23.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/files/2019/03/v134-Amendement-voeu-relatif-a-l-adhesion-de-la-ville-de-Paris-a-lassociation-nationale-des-villes-et-territoires-accueillants.pdf>
- 2019 DDCT- DASCO -DASES - DAE 25: Approbation du Projet Réseau EIF-FEL («Fonds Asile Migration Intégration») (FAMI) - programmation 2014-2020), conventions pluriannuelles de partenariat, subvention (179 417 € / 2019) attribuée à 3 associations, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48618&id_type_entite=6
- 2019 DDCT DASES 32 Subvention (123 000 €) à 22 associations et 10 conventions pluriannuelles d'objectifs portées par le SEII dont 1 inter direction, 2 avenants à des Convention pluriannuelles d'objectifs antérieures, pour le financement de 23 projets au titre de l'intégration, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48521&id_type_entite=6
- 2019 DDCT 29 / DASES/ DAE/ DJS/ DASCO/ DAC/DFPE: Subventions (254.150 euros), 25 conventions pluriannuelles d'objectifs et 1 avenant avec 26 associations pour le financement de 43 projets dans les quartiers populaires, consulté en ligne le 23.06.2021 :

http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48859&id_type_entite=6

- 2019 DDCT 15 Subventions (149000 euros) à 11 associations au titre des droits humains, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=48742&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des mardi 11, mercredi 12, jeudi 13 et vendredi 14 juin 2019, consulté en ligne le 23.06.2021 : https://cdn.paris.fr/paris/filer/BOVP-Debats_juin_2019.pdf

- 2019 DASES 82– Subventions de fonctionnement et convention tripartite avec les associations Emmaüs Solidarité (255.736 euros) et Singa France (40.000 euros) pour la préfiguration de la Maison des réfugiés, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49191&id_type_entite=6
- 2019 DASES 160 DLH – Mise à disposition temporaire de la Ville de Paris d’un bâtiment situé aux 21,23, 25 et 31 avenue du Président Wilson à Saint-Denis (93200) dénommé le « Dock des Alcools »;convention de sous-occupation partielle temporaire au bénéfice de la Fondation de l’Armée du Salut pour la création d’un accueil humanitaire de jour, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49387&id_type_entite=6
- 2019 DASES 84: Subventions pour la mise en œuvre d’actions auprès de familles sans domicile fixe ou de jeunes en situation d’errance présents sur la voie publique ou dans des campements de fortune sur le territoire parisien, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49056&id_type_entite=6
- 2019 DDCT 44 - Subventions (272 500 euros) à 24 associations, au titre de la lutte contre les violences faites aux femmes à Paris, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49325&id_type_entite=6
- 2019 DASES104: Subvention (110.000 €) et convention pluriannuelle avec l’association «Groupe SOS Solidarités» pour son action d’aide à l’accès aux droits et d’appui technique, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49322&id_type_entite=6
- 2019 DASES 102 Subvention (30.000 euros) et convention avec l’association Groupe SOS Solidarités(11e), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49314&id_type_entite=6f
- 2019 DASES133: subvention (118.000 €) et convention pluriannuelle avec l’association «Centre Primo Levi » pour le fonctionnement de son centre pluridisciplinaire, ses actions d’informations et la gestion d’un réseau d’écoute et de soutien psychologique, consulté en ligne le 23.06.2021 :

http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49436&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 8, mardi 9, mercredi 10 et jeudi 11 juillet 2019, consulté en ligne le 23.06.2021 : https://cdn.paris.fr/paris/filer/BOVP-Debats_Juillet_2019.pdf

- 2019 DASES 186 - Subvention d'investissement (330.000 euros) à "Emmaüs Solidarité" pour les travaux d'aménagement du site de préfiguration de la Maison des réfugiés au 52-60, boulevard Jourdan (14e), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49737&id_type_entite=6
- 2019 DASES 187 - Subventions (131.395 euros et 59.100 euros) accordées à la Fondation de l'Armée du Salut pour un accueil humanitaire de jour cofinancé par les Villes de Paris et Saint-Denis, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49914&id_type_entite=6
- 2019 DAC 254 - DASES Subvention (65.000 euros), convention et convention d'occupation du domaine public avec l'association Atelier des Artistes en exil, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49535&id_type_entite=6
- Vœu relatif à la dégradation des conditions d'accueil et d'accompagnement des populations les plus vulnérables déposé par Fatoumata Koné, Marie Atallah, Jérôme Gleizes, David Belliard et les élu.e.s du Groupe écologiste de Paris (GEP), consulté en ligne le 23.06.2021 : <https://elus-paris.eelv.fr/2019/07/02/voeu-relatif-a-la-degradation-des-conditions-daccueil-et-daccompagnement-des-populations-les-plus-vulnerables/>
- Vœu de l'exécutif relatif aux campements de réfugiés du nord-est parisien, consulté en ligne le 23.06.2021 : https://elus-paris.eelv.fr/files/2019/07/v105Bis_NordEst.pdf
- 2019 DGRI 47 Subvention (100.000 euros) à l'association SOS MEDITERRANÉE pour un programme de sauvetage en mer et de soins aux migrants dans le cadre de l'aide d'urgence, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49944&id_type_entite=6
- 2019 DAE 213 Budget participatif - Subvention d'investissement (40.000 euros), et convention avec l'association Le RECHO, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49667&id_type_entite=6
- 2019 DDCT 101 Subventions (180.000 euros) à des structures dans le cadre de l'appel à projets sur l'apprentissage du français à destination des réfugiés parisiens résidant en centres d'hébergement, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49878&id_type_entite=6
- 2019 DGRI 35 Subvention (8.000 euros) à l'association Yalla ! Pour les enfants (11e) pour son projet de scolarisation des enfants réfugiés syriens au Liban, consulté en ligne le 23.06.2021 :

- http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49919&i_d_type_entite=6
- 2019 DDCT 95 /DASES/ DASCO/ DAC/ DJS/ DAE: Subventions (584.315 euros), 50 conventions pluriannuelles d'objectifs et 4 avenants avec 54 associations pour le financement de 88 projets dans les quartiers populaires, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49489&i_d_type_entite=6
 - 2019 DASES 5 - DDCT/DFPE/DJS/DAE/DAC/DEVE/DASCO/DPSP-Subventions (5987971 euros) et signature de 29 avenants avec les associations gestionnaires des centres sociaux parisiens pour leur fonctionnement global au titre de l'année 2019, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49518&i_d_type_entite=6
 - 2019 DAC 252 Subvention (35.000 euros) à sept associations et un organisme au titre des Cultures Étrangères, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49756&i_d_type_entite=6
 - 2019 DAC 758 Subventions (152.000 euros) avec 22 structures au titre de la lutte contre l'exclusion culturelle et de la lutte contre l'exclusion par la culture et avenants à convention, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49785&i_d_type_entite=6
 - 2019 DDCT 96 Subventions (381 400 euros) et conventions à 144 associations pour le financement de 171 projets dans les quartiers politique de la ville parisiens - Deuxième enveloppe 2019, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49478&i_d_type_entite=6
 - 2019 DDCT 103 Subventions, conventions et avenants (90.000 euros) au bénéfice de 6 associations pour 8 actions retenues dans le cadre de l'appel à projets «parcours linguistiques à visée professionnelle 2019» au titre de la Politique de la Ville, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49879&i_d_type_entite=6
 - 2019 DDCT 18: Subvention (74.000 euros) à 15 associations au titre du droit des femmes, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49496&i_d_type_entite=6
 - 2019 DASES 150 Subvention (20.000 euros) et avenant n°1 à la convention avec l'association Emmaüs Solidarité (1er), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49768&i_d_type_entite=6
 - 2019 DASES 154 Subvention (30.000 euros) et avenant N°2 à la convention avec l'association AURORE (4e), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49827&i_d_type_entite=6

- 2019 DASES 166 Subvention (25.000 euros) et convention avec l'association Parcours d'Exil (11e), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49603&id_type_entite=6
- 2019 DAE 162 DASES DGRI Subvention (110.000 euros) et convention avec l'association Démocratie et Entraide en Syrie – Ghosn Zeitoun, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49872&id_type_entite=6
- 2019 DGRI 27 Subventions (44 000 euros) à 9 associations dans le cadre du rayonnement international culturel, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49796&id_type_entite=6
- 2019 DGRI 43 Pactes d'amitié et de coopération avec les villes de Varsovie, Kigali, Bagdad et Erbil, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=49808&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des mardis 1er, mercredi 2, jeudi 3 et vendredi 4 octobre 2019, consulté en ligne le 23.06.2021 (comme tous les autres liens ci-après) : <https://cdn.paris.fr/paris/filer/BOVP-debats-Octobre-2019.pdf>

- 2019 DASES 245 - Subventions (2.124.225 euros) et conventions avec plusieurs organismes pour leurs actions en réponse aux besoins fondamentaux des réfugiés à Paris ; adhésion à l'ANVITA. Budget participatif (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50419&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 273 - Prolongation de la mise à disposition de la Ville de Paris d'un bâtiment dénommé le "Dock des Alcools" et avenant à la convention de sous-occupation au bénéfice de la Fondation de l'Armée du Salut, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50349&id_type_entite=6
- 2019 DAC 785 Subventions à 2 associations (12.000 euros) dans le cadre de la lutte contre l'exclusion culturelle, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50337&id_type_entite=6
- 2019 DGRI 33 Subvention (39.000 euros) et avenant à convention avec l'association Maison des journalistes (15e), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50420&id_type_entite=6
- 2019 DGRI 57 DAC - Conditions d'accueil des résidentes et résidents ICORN (International Cities of Refuge Network) de la Ville de Paris, avec convention pluriannuelle 2019-2021 entre la Ville de Paris et la Fondation Cité Internationale des Arts (CIA), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50240&id_type_entite=6

- 2019 DAE 263 Budget participatif 2017 - Projet BPP « Ville Refuge » : Subvention (30.000 euros) et convention avec l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50250&id_type_entite=6
- 2019 DASES 262 Subvention (50.000 euros) et avenant à convention avec l'association Comede (94 Le Kremlin-Bicêtre), consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50398&id_type_entite=6
- 2019 DDCT 91 Subventions au titre des fonds du Maire du 19ème arrondissement (22.000 euros) à sept associations et au Centre d'action sociale de la Ville de Paris, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50016&id_type_entite=6
- 2019 DDCT 127 Subventions (27 395 euros) et convention avec cinq associations et un organisme au titre de l'appel à projets Ateliers Citoyens de Paris 2019/2020, consulté en ligne le 23.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50037&id_type_entite=6
- 2019 DASES 217 : Subvention (30.000 €) et convention avec l'association Droits d'Urgence pour ses permanences juridiques gratuites (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50378&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 219– Subventions (494300 euros) et avenant avec la Mission Locale de Paris pour des actions renforcées vers l'insertion des jeunes les plus en difficulté, (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50377&id_type_entite=6)

Conseil municipal et départemental, séance des mardi 12, jeudi 14 et vendredi 15 novembre 2019, consulté en ligne le 24.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/01/24/76432ab5c7e4cc13b67fe73cd909cb3d.pdf> :

- 2019 DFA 95 Maison des Réfugiés (19e) – demande de subvention (3437662,24€) à l'État au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50637&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 321 - Communication sur la politique parisienne de santé (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50761&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 293 Prolongation de la mise à disposition temporaire de la Ville de Paris d'un bâtiment situé aux 21, 23, 25 et 31 avenue du Président Wilson à Saint-Denis (93200) dénommé le « Dock des Alcools »; avenant à la convention de sous-occupation partielle temporaire au bénéfice de la Fondation de l'Armée du Salut pour la création d'un accueil humanitaire de jour (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50696&id_type_entite=6)

- 2019 DAE 287 Subventions (20.500 euros) accordées à trois structures pour le développement de l'entrepreneuriat des publics migrants (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50540&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 311 Subventions de fonctionnement (225.000 euros) et conventions, avec six associations, pour leurs actions en faveur de l'intégration sociale, culturelle et professionnelle des réfugiés à Paris (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50695&id_type_entite=6)
- 2019 DDCT 146: Subventions (53 700 euros) à 13 associations pour le financement de projets au titre de l'intégration (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50662&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 294 DAC – Subvention de fonctionnement (25000 euros) et conventions avec Bibliothèques sans Frontières (BSF) pour l'utilisation de la médiathèque mobile, l'Ideas Box, notamment dans le cadre du Plan d'urgence hivernal (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50697&id_type_entite=6)
- 2019 DAE 252 Budget participatif - Subventions d'investissement (85820 euros) et conventions avec sept structures agissant en faveur de l'insertion et du réemploi (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50534&id_type_entite=6)
- 2019 DAE 261_DASES Subventions (341.000 euros) et conventions avec trois associations qui agissent en faveur de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50583&id_type_entite=6)
- 2019 DDCT 151– Subventions d'investissement (110 000 euros) à 10 associations situées en quartiers populaires (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50489&id_type_entite=6)

Conseil municipal et départemental, séance des lundi 9, mardi 10, mercredi 11 et jeudi 12 décembre 2019, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/01/29/f91db83e1065c0e271f9b82f199e4924.pdf> :

- 2019 DFA 118 - Budget primitif d'investissement et de fonctionnement 2020 (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51381&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 246 Subventions (686.892 euros) et conventions avec plusieurs organismes pour leurs actions favorisant l'accès aux droits et l'intégration des réfugiés à Paris (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51307&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 348 Subvention de fonctionnement (30.000 euros) et convention avec l'association France Terre d'Asile (FTDA) pour le développement du projet aRtem (Accompagnement des réfugiés, des Talents à l'Emploi)

- (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51212&id_type_entite=6)
- 2019 DDCT 174 – Conventions pluriannuelles d’objectifs et avenants avec 99 associations dans les quartiers populaires (1492 465 euros) (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51144&id_type_entite=6)
 - 2019 DASES 335 Subvention (200.000 euros) AP Ville Refuge - budget participatif 2017 et convention avec l'association Maison Bakhita, pour son projet d’aménagement d’un lieu au service des personnes migrantes (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51143&id_type_entite=6)
 - 2019 DAE 74 Subvention de fonctionnement (3270 000 euros)et avenant n°1 à la convention pluriannuelle 2019-2021 avec la Mission Locale de Paris (19e) (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51214&id_type_entite=6)
 - 2019 DDCT 174 – Conventions pluriannuelles d’objectifs et avenants avec 99 associations dans les quartiers populaires (1492 465 euros) (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51144&id_type_entite=6)
 - 2019 DAE 266 Subventions (5.188.500 euros) et conventions avec 89 structures menant des actions d’insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA et d’autres publics fragiles (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51303&id_type_entite=6)
 - 2019 DAC 255 Fixation du montant de la redevance du loyer de l’association Atelier artistes en exil pour l’occupation de locaux de stockage situés 29-31 rue Mauconseil (75001) (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50886&id_type_entite=6)
 - 2019 DASES 264 Subvention (30.000 euros) et avenant à convention avec l’association Parcours d’Exil (11e) (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51152&id_type_entite=6)
 - 2019 DASES 312 Subvention (100.000 euros) et avenant à convention avec l’association Médecins du Monde (18e) (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51269&id_type_entite=6)
 - 2019 DASES 358 Subvention (25.000 euros) et convention avec l’association Emmaüs Solidarité (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51286&id_type_entite=6)
 - 2019 DASES 291 Subventions de fonctionnement (334.796 euros) et subvention d’investissement (6.210 euros) pour les actions mises en œuvre par "Aurore" et "La Fondation de l’Armée du Salut" (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51265&id_type_entite=6)

- 2019 DASES 292– Subventions de fonctionnement (304.854 euros au titre de 2019 et 184.365 au titre de 2020). Subvention d'investissement (75.854 euros) - BPP 2017 «Ville Refuge» et conventions avec la Fondation de l'Armée du Salut pour la Halte humanitaire de jour, Porte de la Chapelle (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51266&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 320 Expérimentation de l'implantation de 24 casiers solidaires (55.409 euros) et convention avec Emmaüs Alternatives (BPP "Ville Refuge" 2017) (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51274&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 332 Subvention d'investissement (57.215 euros) et convention avec l'association "Emmaüs Solidarité" pour la fabrication de prototypes d'hébergement d'urgence (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51210&id_type_entite=6)
- 2019 DASES 375: Subventions de fonctionnement (515 000 euros) et d'investissement (450000 euros) et conventions pour un dispositif de mise à l'abri hivernale à destination de familles, femmes enceintes et femmes isolées avec enfants, en situation de rue (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51216&id_type_entite=6)

2020

Conseil municipal et départemental, séance du lundi 3 février 2020, consulté en ligne le 24.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/03/04/604099d2e58af01c82c19428ecfe9f65.pdf>

- Vœu déposé par le GEP relatif aux campements de rue du Nord-Est parisien (<https://elus-paris.eelv.fr/2020/01/29/voeu-relatif-aux-campements-de-rue-du-nord-est-parisien/>)
- 2020 DAC 231 Acompte de subvention (20.000 euros) pour l'association Atelier des Artistesen exil (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51504&id_type_entite=6)

Conseil municipal et départemental, séance du 18 mai 2020, consulté en ligne le 24.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/06/29/991ef58aab536b590c4dfcb96fa5371e.pdf>

- 2020 DASES 84 Prolongation de la mise à disposition temporaire de la Ville de Paris d'un bâtiment, et avenant à la convention de sous-occupation partielle temporaire au bénéfice de la Fondation de l'Armée du Salut, consulté en ligne le 24.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51684&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des jeudi 23 et vendredi 24 juillet 2020, consulté en ligne le 24.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/10/05/acea6fe336a298c838c29643ddd806ec.pdf>

- 2020 DASES 168 - Subventions de fonctionnement, d'investissement, convention et avenants avec la Fondation de l'Armée du Salut pour la gestion d'un accueil humanitaire de jour (http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51861&id_type_entite=6)
- 2020 DASES 115 Subvention (50.000 euros) et avenant à convention avec l'association Comede (94 Le Kremlin-Bicêtre), consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=51956&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des mardi 6, mercredi 7 et jeudi 8 octobre 2020, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/11/16/0d479ba7cb1e76c7b0c224c9acb62cf8.pdf> :

- 2020 DDCT 6 - Subventions (202.000 euros) pour 15 structures, au titre de l'appel à projets 2020 pour l'apprentissage du français à destination des réfugiés parisiens résidant en centre d'hébergement, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52282&id_type_entite=6
- 2020 DDCT 34 - Subvention aux associations au titre de l'intégration, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/09/22/2f33f973b740edcbb80996f6b01edec0.pdf>
- 2020 DASES 218 Subventions (1.242.294 euros), conventions et avenants pour des actions en direction des publics en grande précarité, notamment dans le cadre de la crise sanitaire (aide alimentaire et insertion globale), consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52361&id_type_entite=6
- Vœu déposé par le groupe Écologiste de Paris relatif au soutien de la Marche Nationale des Sans-papiers, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://groupe-ecologiste.paris/le-conseil-de-paris/voeu-relatif-au-soutien-de-la-marche-nationale-des-sans-papiers/>
- 2020 DDCT 51 Subventions au bénéfice de 7 associations pour 10 actions retenues dans le cadre de l'appel à projets "Parcours linguistiques à visée professionnelle", consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/10/28/730a45308a1bcd12346bea7dfe83b8.pdf>
- 2020 DDCT 52 Subventions à 2 associations dans le cadre des Citéslab, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/10/28/730a45308a1bcd12346bea7dfe83b8.pdf>
- 2020 DASES 101 Subvention (20.000 euros) et avenant n° 2 à la convention avec l'association Emmaüs Solidarité (1er), consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52324&id_type_entite=6
- 2020 DASES 177 Subvention (30.000 euros) et convention avec l'association Aurore (4e), consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52326&id_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des mardi 17 et mercredi 18 novembre 2020, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2021/01/25/5888e697a7f16bf190dce4f98a713d.pdf> :

- 2020 DASES 228 - DLH - DGRI - Subventions de fonctionnement (1 750 270 euros) et conventions avec plusieurs associations pour leurs actions et dispositifs d'accueil et d'intégration des réfugiés à Paris, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52739&i_d_type_entite=6
- 2020 DAC 235 Subventions (25.500 euros) à cinq associations au titre des actions culturelles en faveur des cultures étrangères et de l'intégration, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52624&i_d_type_entite=6
- 2020 DGRI 52 - DASES Convention et aide d'urgence (100.000 euros) à l'association SOS Méditerranée pour des activités de sauvetage en mer, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52653&i_d_type_entite=6
- 2020 DASES 239 Subventions (905.592,36 euros) à destination des familles et femmes en situation de grande précarité et jeunes situation d'errance, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/11/10/193141eab475e826481a035aab8a762f.pdf>
- 2020 DJS 165 Bain-douche Rouvet (19e) - Convention de mise à disposition de locaux pour l'utilisation de créneaux autonomes pour un public en situation de grande précarité avec la Fondation de l'Armée du salut, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52584&i_d_type_entite=6
- 2020 DAE 225 Subventions (270.000 euros) et conventions avec neuf nouvelles structures d'insertion par l'activité économique, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52426&i_d_type_entite=6
- 2020 DAC 655 Subventions (188.800 euros) avec 26 structures au titre de la lutte contre l'exclusion culturelle et de la lutte contre l'exclusion par la culture, conventions et avenants à conventions, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52626&i_d_type_entite=6
- 2020 DAC 626 Subventions (2.500 euros) aux associations Fictions Collectives et Kolone au titre des projets culturels élaborés dans les Quartiers Populaires de la Politique de la Ville (19e), consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=52499&i_d_type_entite=6

Conseil municipal et départemental, séance des mardi 15, mercredi 16 et jeudi 17 décembre 2020, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2021/02/22/89f1a1fed95e9596c07b979b01927c05.pdf>

- 2020 DASES 268 - Subventions de fonctionnement (461.775 euros) et conventions avec plusieurs associations pour leurs actions et dispositifs d'accueil et d'intégration des réfugiés à Paris

- 2020 DFA 76 - Budget primitif d'investissement et de fonctionnement 2021, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=53319&id_type_entite=6
- Vœu déposé par Mme SIMONNET relatif à la manifestation du 18 décembre, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://www.daniellesimonnet.fr/2020/12/09/voeu-de-soutien-a-la-manifestation-du-18-decembre/>
- Amendement de l'exécutif au vœu de Mme Simonnet relatif à la manifestation du 18 décembre, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://www.daniellesimonnet.fr/2020/12/09/voeu-de-soutien-a-la-manifestation-du-18-decembre/>
- 2020 DDCT 84 - DDCT Subvention (26.690 euros) à la Mission Locale au titre du volontariat de médiation et d'accompagnement à l'insertion professionnelle de jeunes réfugiés, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=53177&id_type_entite=6
- 2020 DASES 302 - Halte humanitaire et petits déjeuners de la Fondation de l'Armée du Salut. Fin de la mise à disposition du bâtiment dit "Dock des alcools". Conventions et avenants, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=53293&id_type_entite=6
- Vœu déposé par Mme SIMONNET relatif à l'hébergement d'urgence, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://www.daniellesimonnet.fr/2020/12/09/voeu-relatif-aux-evenements-survenus-place-de-la-republique-le-23-novembre-et-a-une-politique-de-logement-dabord-face-a-la-crise-de-lhebergement-durgence/>
- Vœu déposé par les groupes Écologiste de Paris, Paris en commun, Communiste et Citoyen et "Génération.s" relatif à l'évacuation de la place de la République, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://groupe-ecologiste.paris/le-conseil-de-paris/voeu-relatif-a-levacuation-de-la-place-de-la-republique/>
- Vœu déposé par les groupes Communiste et Citoyen, Écologiste de Paris, "Génération.s" et Paris en commun relatif aux procédures de demande de titre de séjour, consulté en ligne le 25.06.2021 : <https://groupe-ecologiste.paris/le-conseil-de-paris/voeu-relatif-aux-procedures-de-demande-de-titre-de-sejour/>
- 2020 DDCT 83 -DASCO-DASES-DAE Avenant aux conventions de partenariats dans le cadre du Projet Réseau EIF-FEL ("Fonds Asile Migration Intégration" FAMI - programmation 2014-2020), consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=53233&id_type_entite=6
- 2020 DAE 303 Subventions (276.500 euros) et conventions avec 16 organismes de formation lauréats des AAP 2020 DAE 68 ParisCode et 2020 DAE 70 Parcours linguistiques à visée professionnelle, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=53116&id_type_entite=6
- 2020 DASES 277 Subventions de fonctionnement (467.762 euros) et subventions d'investissement (138.923 euros) aux associations pour leurs actions d'aide alimentaire en faveur des personnes démunies. Conventions. Avenants, consulté en ligne le 25.06.2021 :

http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=53095&id_type_entite=6

- 2020 DGRI 58 Convention et subvention (70.000 euros) à l'Association ACTED pour une intervention humanitaire d'urgence au Kurdistan Irakien, consulté en ligne le 25.06.2021 : http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=53282&id_type_entite=6

10. Arrondissement de Paris

Séance du 2 novembre 2015 :

- Vœu présenté par la majorité municipale du 10e, relatif à la situation de la place Raoul Follereau, p. 55-58.

16. Arrondissement de Paris

Séance du 2 novembre 2015, consulté en ligne le 18.05.2021 : http://paris16.parti-socialiste.fr/files/2016/03/Compte-rendu-CA-11_2015.pdf

- 2015 DVD 234 Allée des Fortifications (16e). Convention d'occupation du domaine public avec l'association Aurore, V162015139 Vœu relatif à la signature d'une convention d'occupation du domaine public municipal avec l'association « Aurore » en vue de l'implantation d'un centre d'hébergement d'urgence dans le 16e arrondissement, p. 6-14.

Séance du 12 septembre 2018, consulté en ligne le 22.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/09/23/92c7e8b2e6f7519432e4fc991d5dac36.pdf>

- V162018113 Vœu déposé par Claude GOASGUEN relatif au centre d'hébergement d'urgence pour migrants sur le site de la caserne Exelmans.

17. Arrondissement de Paris

Séance du 27 mai 2019, consulté en ligne le 23.06.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/09/24/616f7a4ff72a0aa6b9faf6b07ffd7998.pdf>

- V172019030 Vœu relatif au projet d'ouverture d'un centre d'accueil pour les personnes migrantes dans le 17e arrondissement.

18. Arrondissement de Paris

Séance du lundi 26 janvier 2015, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : https://www.apisite.paris.fr/mairies/public/assets/2017%2F5%2FCA_26.01.2015.pdf

- Vœu du Conseil de quartier la Chapelle-Marx Dormoy à M. le Maire du 18e arrondissement concernant la place de la Chapelle (18.2015.11), pp. 42-54.

Séance du lundi 14 septembre 2015, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : https://www.apisite.paris.fr/mairies/public/assets/2017%2F5%2FCA_14.09.2015.pdf

- Vœu de la majorité à Mme la Maire de Paris et à M. Le Préfet de la région Ile de France relatif à la création d'un lieu d'accueil et d'hébergement des réfugiés dans le XVIIIème arrondissement, pp. 5-17.

Séance du lundi 16 janvier 2017, consulté en ligne le 07.06.2021 : https://www.apisite.paris.fr/mairies/public/assets/2017%2F5%2FCR_du_CA_du_16.01.17.pdf

- Vœu déposé par les élus du Groupe Les Républicains et citoyens indépendants à la maire de Paris et au préfet de police relatif à l'installation d'un campement rue Pajol et rue Philippe de Girard

Parlement de Berlin (Berliner Abgeordnetenhaus)

2015

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung vom 15. Januar 2015, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-058-pp.pdf>

- 17/2033 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Dreizehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2033.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung vom 29. Januar 2015, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-059-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung vom 19. Februar 2015, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-060-pp.pdf>

- 17/2053 Antrag Die Linke, Ankommen – Teilhaben – Bleiben. Flüchtlingspolitik für Berlin. Hier: Infrastruktur für Flüchtlingsarbeit in den Bezirken unterstützen), consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2053.pdf>
- 17/2054 Antrag Die Linke, Ankommen – Teilhaben – Bleiben. Flüchtlingspolitik für Berlin. (Hier: Kitaplätze für Flüchtlingskinder), consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2054.pdf>
- 17/2101 Antrag Piratenfraktion, *Geflüchteten den Zugang zu Gesundheitsleistungen gewähren*, consulté en ligne le 22 février 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2101.pdf>.
- 17/2084 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen et Die Linke, *Initiative für Selbstbestimmung und Akzeptanz sexueller Vielfalt weiterentwickeln (III) – Lesbische, schwule, bi-, transsexuelle, transgender und intersexuelle (lsbtti*) Flüchtlinge unterstützen – jetzt!*, consulté en ligne le 22 février 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2084.pdf>.

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung vom 12. März 2015, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-061-pp.pdf>

- 17/2131 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2015 (Nachtragshaushaltsgesetz 2015 – NHG 15)), consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2131.pdf>
- 17/2131- 1 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2015

(Nachtragshaushaltsgesetz 2015 – NHG 15)), consulté en ligne le 22.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2131-1.pdf>

- 17/2114 Antrag Die Linke, Ankommen – Teilhaben – Bleiben. Flüchtlingspolitik für Berlin (Hier: Wohnungen für alle), consulté en ligne le 22.02.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2114.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung vom 26. März 2015, consulté en ligne le 22.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-062-pp.pdf>

- 17/2141 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz – Berlin muss die Initiative ergreifen, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2141.pdf>
- 17/2151 Antrag Die Linke, Ankommen – Teilhaben – Bleiben. Flüchtlingspolitik für Berlin. Hier: Verbesserung der Zusammenarbeit und Mitbestimmung in Gemeinschaftsunterkünften durch Heimbeiräte, consulté en ligne le 22.02.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2151.pdf>
- 17/2150 Antrag Die Linke, Ankommen – Teilhaben – Bleiben. Flüchtlingspolitik für Berlin. Hier: Unmenschliche Abschiebungen und Abschiebehaft vermeiden, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2150.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 23.04.2015, consulté en ligne le 22.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-063-pp.pdf>

- 17/2149 Antrag Die Linke, Ankommen – Teilhaben – Bleiben. Flüchtlingspolitik für Berlin. Hier: Gute Arbeit auch für Flüchtlinge, consulté en ligne le 22.02.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2149.pdf>
- 17/2220 Antrag Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen et Piratenfraktion, Seenotrettung wiederbeleben, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2220.pdf>
- 17/2208 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Bessere schulische Chancen für neu zugewanderte bzw. geflüchtete Kinder und Jugendliche, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2208.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 07.05.2015, consulté en ligne le 22.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-064-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 28.05.2015, consulté en ligne le 22.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-065-pp.pdf>

- 17/2273 Bericht des Petitionsausschusses über seine Tätigkeit im Jahr 2014, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2273.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 11.06.2015, consulté en ligne le 22.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-066-pp.pdf>

- 17/2315 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Praxis der rechtswidrigen Vergabe bei Flüchtlingsunterkünften sofort beenden, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2315.pdf>
- 17/2268 Antrag Die Linke, Ankommen – Teilhaben – Bleiben. Flüchtlingspolitik für Berlin. Hier: Flüchtlingen mit pädagogischer Qualifikation Tätigkeitsfelder in Kita und Schule eröffnen, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2268.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 25.06.2015, consulté en ligne le 22.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-067-pp.pdf>

- 17/2362 Antrag Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen et Piratenfraktion, Vom organisatorischen Chaos ins finanzielle Desaster? Transparenz über den wirtschaftlichen Schaden für das Land Berlin durch Vergabepaxis des LAGeSo herstellen, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2362.pdf>
- 17/2334 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Stadtteilmütter – ein Weg in gesicherte Beschäftigung II. Sicherung und Entwicklung der Arbeit von Stadtteilmüttern/IntegrationslotsInnen in Berlin, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2334.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 10.09.2015, consulté en ligne le 23.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-068-pp.pdf>

- 17/2434 Antrag Die Linke, Flüchtlinge willkommen heißen – Für eine nachhaltige humane Flüchtlingspolitik (I), consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2434.pdf>
- 17/2435 Antrag Die Linke, Flüchtlinge willkommen heißen – Für eine nachhaltige humane Flüchtlingspolitik (II), consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2435.pdf>
- 17/2437 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Berlin hilft – Gemeinsam schaffen wir das, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2437.pdf>
- 17/2438 Antrag Piratenfraktion, Wohnungen für Geflüchtete sichern – berlinovo in die Pflicht nehmen, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2438.pdf>
- 17/2374 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Versorgung und Förderung von Kindern mit Behinderung aus Flüchtlingsfamilien sicherstellen – Ausführungsvorschrift zum § 6 Asylbewerberleistungsgesetz, consulté en ligne : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2374.pdf>
- 17/2400 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 (Haushaltsgesetz 2016/2017 – HG 16/17), consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2400.pdf>
- 17/2416 Finanzplanung von Berlin 2015 bis 2019, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2416.pdf>

- 17/2376 Antrag Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Rechtswidrige Durchsuchungen ohne richterliche Anordnung bei Abschiebungen beenden, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2376.pdf>
- 17/2427 Antrag Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Berliner Landesstrategie zur Stärkung bürgerschaftlichen Engagements (Engagement-Strategie), consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2427.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 24.09.2015, consulté en ligne le 23.02.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-069-pp.pdf>

- 17/2464 Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz – WoVG Bln), consulté en ligne le 20.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2464.pdf>
- 17/2465 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen et Die Linke, Flucht entkriminalisieren – Genfer Flüchtlingskonvention beachten – Polizei entlasten, consulté en ligne le 20.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2465.pdf>
- 17/2454 Antrag Bündnis 90/Die Grünen, Aufsuchende Betreuungsangebote für Flüchtlingskinder – Brücken in das Berliner Bildungssystem, consulté en ligne le 20.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2454.pdf>
- 17/2453 Antrag Bündnis 90/Die Grünen, Berliner Hochschulen für Geflüchtete öffnen, consulté en ligne le 20.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2453.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 8. Oktober 2015, consulté en ligne le 20.03.2021 :

<https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-070-pp.pdf>

- 17/2483 Antrag Die Linke, Konzept zur Mobilisierung von zusätzlichen Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge in Hotels und Hostels, consulté en ligne le 20.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2483.pdf>
- 17/2488 Antrag Die Linke, Bundesliegenschaften unverzüglich für die Unterbringung von Flüchtlingen nutzbar machen, consulté en ligne le 20.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2488.pdf>
- 17/2489 Antrag Die Linke, Alle Flüchtlinge willkommen heißen – gegen eine Politik der Ausgrenzung und Diskriminierung, consulté en ligne le 20.03.2021 : www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2489.pdf
- 17/2482 Antrag Die Linke, Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen rückgewinnen und verfügbar machen, consulté en ligne le 20.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2482.pdf>
- 17/2463 Antrag Piraten et Die Linke, Härtefallentscheidungen stärker an humanitären Gesichtspunkten ausrichten, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2463.pdf>
- 17/2479 Antrag Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke et Piraten, Obdachlose schützen: Im Rahmen der Kältehilfe mehr Notschlafplätze schaffen und die Wohnungslosenhilfe ausbauen, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2479.pdf>

- 17/2491 Geflüchteten den Zugang zu Gesundheitsleistungen gewähren, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2491.pdf>
- 17/2472 Antrag Fraktion Die Linke, Piratenfraktion, Neuorganisation der Ausländerbehörde, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2472.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 12.11.2015, consulté en ligne le 23 mars 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-071-pp.pdf>

- 17/2529 Antrag Piraten, Mitarbeiter/-innen von privaten Sicherheitsunternehmen individuell kennzeichnen, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2529.pdf>
- 17/2367 Antrag Piraten, Professionelle und angemessen honorierte Übersetzungs- und Dolmetschleistungen für die Wahrung der Rechte nicht Deutsch sprechender Personen, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2367.pdf>
- 17/2552 Antrag Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke et Piratenfraktion, Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes: Obdachlose und Geflüchtete schützen: Beschlagnahme von leerstehenden Immobilien erleichtern), consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2552.pdf>
- 17/2546 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Sofort alle Geflüchteten in Berlin versorgen – die Menschenwürde gilt auch vor der Erstregistrierung), consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2546.pdf>
- 17/2532 Antrag Piratenfraktion, Interkulturelle Öffnung der Berliner Jobcenter – jetzt!, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2532.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 26.11.2015, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-072-pp.pdf>

- 17/2583 Gesetz zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2583.pdf>
- 17/2584 Antrag Piratenfraktion, Die Linke et Bündnis 90/Die Grünen, Winterabschiebestopp für alle schutzbedürftigen Menschen!, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2584.pdf>
- 17/2569 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Geflüchtete Frauen schützen, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2569.pdf>
- 17/2570 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Sprachbarrieren abbauen – Migrantinnen und Migrantinnen und Geflüchtete stärken, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2570.pdf>
- 17/2586 Antrag Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Piratenfraktion, Keine gesonderten Unterkünfte für Geflüchtete vom Westbalkan, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2586.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung am 10. Dezember 2015, consulté en ligne le 23 mars 2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-073-pp.pdf>

- 17/2620 Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze, consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2620.pdf>
- 17/2625 Antrag SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, Piratenfraktion, Berlin sagt Danke), consulté en ligne le 23.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2625.pdf>
- 17/2626 Antrag Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Menschenunwürdige Zustände vor dem Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales beenden), consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2626.pdf>

2016

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 14.01.2016, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-074-pp.pdf>

- 17/2656 Antrag Die Linke, Ferienwohnungen zur dezentralen Unterbringung von Geflüchteten und Menschen in Wohnungsnot nutzen, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2656.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 28.01.2016, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-075-pp.pdf>

- 17/2689 Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2689.pdf>
- 17/2620-1 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Änderungsantrag Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2620-1.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 18.02.2016, consulté en ligne le 02.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-076-pp.pdf>

- 17/2620-2 Antrag SPD / CDU
- 17/2721 Antrag die Linke, Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Piratenfraktion, Erneute Asylrechtsverschärfungen ablehnen, consulté en ligne le 02.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2721.pdf>
- 17/2703 Antrag Die Linke, Besondere Situation geflüchteter Frauen berücksichtigen, spezifische Angebote zur Integration und Partizipation sichern, consulté en ligne le 02.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2703.pdf>
- 17/2700 Antrag Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Null Toleranz gegenüber weiblicher Beschneidung oder Genitalverstümmelung: Opfern helfen und Genitalverstümmelung verhindern, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-2700.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 03.03.2016, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/protokoll/plen17-077-pp.pdf>

- 17/2756 Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-2756.pdf>
- 17/2745 Antrag Piratenfraktion, Für einen besseren Arbeitsmarktzugang und Arbeitsmarktförderung für Geflüchtete in Berlin, consulté en ligne le 03.07.2021: <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-2745.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 17. März 2016, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/protokoll/plen17-078-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 14. April 2016, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/protokoll/plen17-079-pp.pdf>

- 17/2761 Antrag Fraktion Die Linke, Kitaqualität auf Bundesebene gesetzlich regeln, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-2761.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 28.04.2016, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/protokoll/plen17-080-pp.pdf>

- 17/2862 Neue Landesbeteiligung an einer Gesellschaft zur Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-2862.pdf>
- 17/2846 Antrag Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, „Pro bono“ als Mittel der Auftragsakquise verhindern, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-2846.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 12.05.2016, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/protokoll/plen17-081-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung vom 26. Mai 2016, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/protokoll/plen17-082-pp.pdf>

- 17/2899 Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs von Berlin gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltsordnung, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-2899.pdf>
- 17/2925 Bericht des Petitionsausschusses über seine Tätigkeit im Jahr 2015, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-2925.pdf>
- 17/2929 Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Willkommensarchitektur für Geflüchtete: schnellere Lösungen durch cleveren Wohnungsbau, consulté en ligne le 03.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-2929.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 09.06.2016, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/protokoll/plen17-083-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 23.06.2016, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/protokoll/plen17-084-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 08.09.2016, consulté en ligne le 05.07.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/protokoll/plen17-085-pp.pdf>

- 17/3027 Antrag Fraktion SPD, CDU, Initiative für Selbstbestimmung und Akzeptanz sexueller Vielfalt weiterentwickeln (V) –Internationale Zusammenarbeit und Dialog, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/vorgang/d17-3027.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 24.11.2016, consulté en ligne le 05.07.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/protokoll/plen18-002-pp.pdf>

2017

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 12.01.2017, consulté en ligne le 23.02.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/protokoll/plen18-004-pp.pdf>

- 18/0073 Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-0073.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 26.01.2017, consulté en ligne le 23.02.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/protokoll/plen18-005-pp.pdf>

- 18/0092 Antrag AFD, Sofortige Wiedereinsetzung der Ermittlungsgruppe „GE Ident“, consulté en ligne le 23.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-0092.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 16.02.2017, consulté en ligne le 05.07.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/protokoll/plen18-006-pp.pdf>

- 18/0130 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2017 (Nachtragshaushaltsgesetz 2017 – NHG 17), consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-0130.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 09.03.2017, consulté en ligne le 05.07.2021 :
<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/protokoll/plen18-007-pp.pdf>

- 18/0183 Antrag Fraktion SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Selbstbestimmtes, gewaltfreies Leben für Frauen in Berlin, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-0183.pdf>
- 18/0184 Antrag Fraktion SPD, die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Danke an den Berliner Sport für seine Willkommensleistung für Geflüchtete, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-0184.pdf>
- 18/0179 Antrag Fraktion AFD, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Landes Berlin (UZwG Bln), consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-0179.pdf>
- 18/0180 Antrag Fraktion AFD, Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-0180.pdf>

- 18/0160 Antrag Fraktion CDU, Marokko, Tunesien und Algerien als sichere Herkunftsstaaten einstufen, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0160.pdf>.

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 23.03.2017, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-008-pp.pdf>

- 18/0228 Antrag Fraktion CDU, Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2017 (Nachtragshaushaltsgesetz 2017 – NHG 17), consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0228%20Neu-1.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 06.04.2017, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-009-pp.pdf>

- 18/0252 Antrag Fraktion FDP, Integration fördern durch Senken der Anzahl Nichtalphabetisierter in Alphabetisierungsklassen an Oberstufenzentren, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0252.pdf>
- 18/0238 Antrag Fraktion SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Kooperationsverbot im Bildungsbereich aufheben, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0238.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 04.05.2017, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-010-pp.pdf>

- 18/0305 Antrag Fraktion SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Beratung und Schutz für Mieterinnen und Mieter in Berlin verbessern, consulté en ligne le 05.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0305.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 18.05.2017, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-011-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 22.06.2017, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-012-pp.pdf>

- 18/0358 Antrag Fraktion CDU, Lichtenberger Tandem-Job-Programm ausweiten – Arbeitsmarktintegration für Langzeitarbeitslose und Flüchtlinge fördern, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0358.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 06.07.2017, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-013-pp.pdf>

- 18/0424 Jahresbericht 2017 des Rechnungshofs von Berlin gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltsordnung, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0424.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 14.09.2017, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-014-pp.pdf>

- 18/0500 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Haushaltsgesetz 2018/2019 – HG 18/19), consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0500.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 28.09.2017, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-015-pp.pdf>

- 18/0539 Antrag Fraktion AFD, Europäische Solidarität muss praktisch werden: Ungarn entlasten, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0539.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 19.10.2017, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-016-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 16.11.2017, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-017-pp.pdf>

- 18/0632 Antrag Fraktion SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Hohe Qualitätsstandards bei der Unterbringung von Geflüchteten sicherstellen, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0632.pdf>
- 18/0622 Antrag Fraktion AFD, Zuwanderung endlich wirksam steuern und begrenzen – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aufheben, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0622.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 30.11.2017, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-018-pp.pdf>

- 18/0663 Antrag Fraktion CDU, Bildungs- und Ausbildungschancen für Flüchtlinge stärken, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0663.pdf>
- 18/0664 Antrag Fraktion CDU, Jeder Flüchtling braucht einen Flüchtlingslotsen – Zusammenhalt braucht Verbindlichkeit, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0664.pdf>
- 18/0675 Antrag Fraktion CDU, Erwachsenenbildung stärken: Integrationsarbeit der Volkshochschulen absichern und bei Zukunftsaufgaben unterstützen, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0675.pdf>

2018

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 11.01.2018, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-020-pp.pdf>

- 18/0744 Antrag Fraktion AFD, Sicher ist sicher: Asyl-Shopping verhindern und sichere Herkunftsländer einheitlich definieren, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0744.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 22.02.2018, consulté en ligne le 06.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-022-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 08.03.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-023-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 22.03.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-024-pp.pdf>

- 18/0864 Antrag AfD, Arbeitsbedingungen an Berliner Schulen verbessern: Zehn-Punkte-Plan, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0864.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 26.04.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-025-pp.pdf>

- 18/0935 Antrag AfD, Exponentielle Asylwanderung verhindern, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0935.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 17.05.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-026-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 31.05.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-027-pp.pdf>

- 18/1061-1 Antrag AfD, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1061-1.pdf>
- 18/1063 Antrag FDP, Geflüchtete Menschen mit Behinderungen – Handlungsnotwendigkeit, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1063.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 14.06.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-028-pp.pdf>

- 18/1099 Bericht des Petitionsausschusses über seine Tätigkeit im Jahr 2017, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1099.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 28.06.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-029-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 13.09.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-030-pp.pdf>

- 18/1269 Antrag CDU, Betreiber von Flüchtlingsunterkünften müssen endlich vergütet werden – Senat ist am Zug, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1269.pdf>
- 18/1270 Antrag CDU, Betreiberverträge auf den Prüfstand – (wirtschaftliche) Evaluation der aktuellen Rahmenbedingungen notwendig, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1270.pdf>

- 18/1273 Antrag CDU, Marokko, Tunesien, Algerien und Georgien als sichere Herkunftsstaaten einstufen, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1273.pdf>
- 18/1235 Antrag AfD, Maghrebstaaten und Georgien als sichere Herkunftsstaaten einstufen, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1235.pdf>
- 18/1220 Antrag SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Initiative „Berlin tritt ein für Selbstbestimmung und Akzeptanz geschlechtlicher und sexueller Vielfalt“ (IGSV), consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1220.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 27.09.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-031-pp.pdf>

- 18/1322 Antrag SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Gemeinsam mit dem Land Brandenburg ein Aufnahmeprogramm zur humanitären Hilfe für besonders Schutzbedürftige entwickeln, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1322.pdf>
- 18/1322-1 Antrag AfD zu 18/1322, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1322-1.pdf>
- 18/1322-2 Antrag FDP zu 18/1322, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1322-2.pdf>
- 18/1234 Antrag AfD, Die überfällige Asylwende endlich einleiten – Masterplan Migration des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat konsequent umsetzen, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1234.pdf>
- 18/1319 Antrag FDP, Sicherstellung der Kinderbetreuung bei Deutschkursen, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1319.pdf>
- 18/1319-1 Antrag CDU zu 18/1319, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1319-1.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 18.10.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-032-pp.pdf>

- 18/1361 Antrag SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Informationskampagne des Senats über Bleibe- und Integrationsperspektiven, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1361.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 15.11.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-033-pp.pdf>

- 18/1426 Antrag AfD, Nein zum „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1426.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 29.11.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-034-pp.pdf>

- 18/1473 Antrag CDU, Flüchtlingsmanagement anpassen: MUF-Bau stoppen, vorhandene Kapazitäten durch angepasstes Belegungsmanagement nutzen und regulären Wohnungsbau voranbringen, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1473.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 13.12.2018, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-035-pp.pdf>

- 18/1511 Antrag SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug unbefristet fortführen, consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1511.pdf>
- 18/1440 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 – NHG 18/19), consulté en ligne le 07.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1440Neu.pdf>

2019

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 24.01.2019, consulté en ligne le 28.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-036-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 07.03.2019, consulté en ligne le 01.03.2019 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-038-pp.pdf>

- 8/1678 Antrag SPD, Die Linke et Bündnis 90/Die Grünen, Entwicklung beruflicher Perspektiven für Integrationslots*innen, consulté en ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1678.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 21.03.2019, consulté en ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-039-pp.pdf>

- 18/1718 Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – Gesetz zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen (Jugendförder- und Beteiligungsgesetz), consulté en ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1718.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 04.04.2019, consulté en ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-040-pp.pdf>

- 18/1754 Gegen jeden Antisemitismus! – Jüdisches Leben in Berlin schützen, consulté en ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1754.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 09.05.2019, consulté en ligne le : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-041-pp.pdf>

- 18/1810 Antrag AFD, Flüchtlingsbürgen zur Kasse bitten – nicht die Steuerzahler!, consulté en ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1810.pdf>
- 18/1816 Antrag SPD, Die Linke et Bündnis 90/Die Grünen, Kindertagespflege fördern und ausbauen: Mehr Plätze schaffen und Rahmenbedingungen verbessern, consulté en

ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1816.pdf>

- 18/1819 Antrag SPD, Die Linke, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Psychosoziale Versorgung Geflüchteter verbessern: Übergangsstrukturen stärken, Regelsysteme öffnen!, consulté en ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1819.pdf>
- 18/1852 Antrag AFD, Gesetz zum Schutz der freien Persönlichkeitsentwicklung von Kindern vor Erreichen der Religionsmündigkeit, consulté en ligne le 01.03.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1852.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 23.05.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1880.pdf>

- o 18/1880 Bericht des Petitionsausschusses über seine Tätigkeit im Jahr 2018, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1880.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 06.06.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-043-pp.pdf>

- o 18/1945 Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Einwanderung und zur Anpassung betroffener Gesetze, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1945.pdf>
- o 18/1936 Antrag CDU, Qualität der Integrationskurse überprüfen – Evaluation der aktuellen Angebote notwendig, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1936.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 15.08.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-044-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 29.08.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-045-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 12.09.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 ; <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-046-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 26.09.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-047-pp.pdf>

- o 18/2175 Nachträgliche Genehmigung der im Haushaltsjahr 2018 in Anspruch genommenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und für die Bezirke Vorlage – zur Beschlussfassung, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2175.pdf>
- o 18/2179 Antrag SPD, CDU, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, FDP, Städteagenda der EU weiter ausbauen, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2179.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 31.10.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-048-pp.pdf>

- o 18/2241 Antrag AfD, Schule und Kita statt „Modulare Unterkünfte für Flüchtlinge“ – Standort Osteweg, Ratiborstraße, Rheinpfalzallee und andere für Kita- und

Schulinfrastruktur nutzen!, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2241.pdf>

- 18/2257 Antrag SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Bildungsintegration Geflüchteter voranbringen – OSZ als Lernorte stärken, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2257.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 14.11.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-049-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 28.11.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-050-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 12.12.2019, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-051-pp.pdf>

2020

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 16.01.2020, consulté en ligne le 08.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-052-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 30.01.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-053-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 20.02.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-054-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 05.03.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-055-pp.pdf>

- 18/2535 Antrag AfD, 2015 darf sich nicht wiederholen – unverantwortliche Kommunikation des Senats sofort einstellen, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2535.pdf>
- 18/2534 Antrag SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Istanbul-Konvention umsetzen: Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt verhüten und bekämpfen, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2534.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 26.03.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-056-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 02.04.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-057-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 30.04.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-058-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 14.05.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-059-pp.pdf>

- 18/0357 Antrag CDU, EU-Fördermittel verstärkt nach Berlin holen – Migrantenselbstorganisationen durch Zwischenfinanzierungsfonds stärken, consulté

en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0357.pdf>

- 18/2691 Antrag SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Chancengerechtigkeit an Schulen in Zeiten von Corona, dringlicher, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2691.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 04.06.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-060-pp.pdf>

- Änderungsantrag der AfD-Fraktion Drucksache 18/2609-1, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2609-1.pdf>
- 18/2738 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 – NHG 20/21), consulté en ligne le 09.07.2021: <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2738%20Neu.pdf>
- 18/2727 Antrag SPD, Die Linke, Bündnis 90/ Die Grünen, Bester Start in die Berliner Schule – Verbesserungen bei Willkommensklassen, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2727.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 20.08.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-061-pp.pdf>

- 18/2872 Antrag CDU, Schwarze Schafe frühzeitig entlarven – Qualität langfristig sicherstellen! Vergabepaxis für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete evaluieren und qualitätssteigernd ändern!, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2872.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 03.09.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-062-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 17.09.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-063-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 01.10.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-064-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 01.11.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-065-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 05.11.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-066-pp.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 19.11.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-067-pp.pdf>

- 18/3129 Antrag AfD, Der Schutz der Bevölkerung muss vorgehen – pauschalen Abschiebestopp nach Syrien für Gefährder und Schwerkriminelle aufheben, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-3129.pdf>
- 18/3155 Antrag CDU, Rückführungen von Straftätern und Gefährdern nach Syrien ermöglichen und durchführen, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-3155.pdf>

Berliner Abgeordnetenhaus, Sitzung 10.12.2020, consulté en ligne le 09.07.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/adoss/18/IIIPlen/protokoll/plen18-068-pp.pdf>

1.2. Documents relatifs aux politiques publiques de Berlin et de Paris

Paris :

Ville de Paris, *Pacte parisien de lutte contre l'exclusion*, 2015, consulté en ligne le 16 mai 2017 : <https://api-site.paris.fr/images/153658.pdf>

Ville de Paris, *Accueil et accompagnement des mineurs isolés étrangers à Paris*, avril 2015, consulté en ligne le 20 septembre 2017 : <https://api-site-cdn.paris.fr/images/72935>.

Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*, octobre 2015, consulté en ligne le 11.12.2020 : <https://api-site.paris.fr/images/74784>

Ville de Paris, *Appel à projets Citoyenneté, Laïcité et valeurs de la République*, Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires, décembre 2016, consulté en ligne le 18.02.2021 : <https://www.reseau-alpha.org/upload/files/AAPCLVR%202017%20V2-1-17.pdf>

Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés – Bilan*, mars 2017, consulté en ligne le 11.12.2020 : <https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/e92035bdb1139f427b8e596323be866b.pdf>

Ville de Paris, *Appel à projets : Préfiguration de la Maison des Réfugiés 2019*, février 2019, consulté en ligne le 11.12.2020 : <https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/cd2536e4187daecd7c5388139dbf0736.pdf>

Ville de Paris, *Règlement Appel à projets REFUG 2019*, Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des territoires, 2019, consulté en ligne le 18 février 2021 : <https://www.api-site.paris.fr/paris/public/2019%2F2%2FReglementAAPREFUG2019.pdf>

Ville de Paris, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil et l'intégration des réfugié-e-s. Bilan et perspectives 2015-2019*, juin 2019, consulté en ligne le 11.12.2020 : <https://cdn.paris.fr/paris/2019/10/01/681b2c59b38687a32443d115c4064abc.pdf>

Ville de Paris, DIRECTION DE LA DÉMOCRATIE, DES CITOYEN·NES ET DES TERRITOIRES, Service Égalité Intégration Inclusion, *Règlement de l'Appel à projets REFUG 2020, « Apprentissage du français à destination des réfugié-es parisen-ne-s résidant en centres d'hébergement »*, 2020, consulté en ligne le 08.04.2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/03/23/aa76d4498f1d92743b1e48efde0d494b.pdf>

Centre d'Action sociale de la Ville de Paris, *Plan d'action pour l'accueil et l'intégration des personnes ayant connu un parcours migratoire*, 2019, consulté en ligne le 01.06.2022 : <https://www.anvita.fr/es/les-pratiques/view/paris-un-plan-daction-pour-mieux-accueillir-et-accompagner-le-public-migrant>

Berlin :

Senat von Berlin, *Versorgungs- und Integrationskonzept für Asylbegehrende und Flüchtlinge*, 11.08.2015, consulté en ligne le 23.01.2021 : https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj6cDW-7HuAhVNzRoKHZHRCdwQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.berlin.de%2Frbmskzl%2F_assets%2Fdokumentation%2Fversorgungs-und-integrationskonzept-fur-fluechtlinge.pdf&usq=AOvVaw1KCSCAUFDgC8k1Gdx0waB
u

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, *Vereinbarung zur Übernahme der Krankenbehandlung für nicht Versicherungspflichtige gegen Kostenerstattung nach § 264 Absatz 1 SGB V zwischen Land Berlin und AOK Nord Ost, BKK VBU, DAK-Gesundheit Berlin-Brandenburg und SBK*, 16.12.2015, consulté en ligne le 26.03.2021 : http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/Vertrag_SenGS_Berlin_GKV-Karte_AsyblLG.pdf

Senat von Berlin, « Integration kann und muss gelingen. Masterplan Integration und Sicherheit », Senatsbeschluss, 14.01.2016, consulté en ligne le 26.01.2022 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.433770.php>
p

Senat von Berlin, « Gute Versorgung, menschenwürdige Unterbringung, leistungsfähigere Strukturen », Senatsbeschluss, 14.01.2016, consulté en ligne le 26.01.2022 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.433770.php>
p

Senat von Berlin, *Rahmenkonzept « Medizinische Versorgung von Asylsuchenden » im Land Berlin », 17.03.2016, consulté en ligne le 22.02.2021 : <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/GesSoz/vorgang/gs17-0314-v.pdf>*

Senat von Berlin, *Masterplan Integration und Sicherheit*, 24 mai 2016, consulté en ligne le 23.01.2021 : https://kommunalwettbewerb-zusammenleben.de/sites/default/files/langfassung-masterplan-integration-und-sicherheit_0.pdf

Senat von Berlin, *Angekommen in Berlin : Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter*, 10.12.2018, consulté en ligne le 23.01.2021 :

<https://www.berlin.de/lb/intmig/themen/fluechtlinge/fluechtlingspolitik/> (disponible en allemand et en anglais)

Berliner Abgeordnetenhaus, *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken*, Drucksache 15/4208, 23 août 2005, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://digital.zlb.de/viewer/metadata/15454922/1/>

Berliner Abgeordnetenhaus, *Das Berliner Integrationskonzept. Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken*, Drucksache 16/0715, 3 juillet 2007.

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, *Vereinbarung zur Übernahme der Krankenbehandlung für nicht Versicherungspflichtige gegen Kostenerstattung nach § 264 Absatz I SGB V zwischen Land Berlin und AOK Nord Ost, BKK VBU, DAK-Gesundheit Berlin-Brandenburg und SBK*, 16 décembre 2015, consulté en ligne le 26 mars 2021 : http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/Vertrag_SenGS_Berlin_GKV-Karte_AsyblLG.pdf.

1.3. Partis politiques et groupes parlementaires

Paris :

Groupe Démocrates et Progressistes du Conseil de Paris, « Évacuation du camp du Millénaire (19^e) », *Communiqué de presse*, 30.05.2018, consulté en ligne le 02.09.2021 : <http://docplayer.fr/152621078-Dossier-de-presse-conseil-de-paris-seance-des-04-05-et-06-juin-2018.html>

Groupe communiste - Front de Gauche du Conseil de Paris, « Les élu-es communistes- Front de Gauche de Paris soutiennent la création du camp humanitaire de réfugiés à Paris », *Communiqué de presse*, 31.05.2016.

Berlin :

SPD Berlin, CDU Berlin, *Berliner Perspektiven für starke Wirtschaft, gute Arbeit und sozialen Zusammenhalt. Koalitionsvereinbarung 2011-2016*, 23.11.2011, consulté en ligne le 19.03.2021 : <https://zivilgesellschaft.berlin/koalitionsvereinbarung-2016-2021/>

SPD Berlin, Die Linke Berlin, Bündnis 90/ Die Grünen Berlin, *Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung*, 8 décembre 2016, consulté en ligne le 19 mars 2021 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/>

Bündnis 90/ Die Grünen Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, *Was wir anders machen würden, communiqué de presse*, 22.01.2016, consulté en ligne le 03.07.2022 : <https://gruene-fraktion.berlin/gruene-vorschlaege-fuer-eine-vorausschauende-fluechtlings-und-integrationspolitik/>.

Die Linke Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (Günter Piening, Elke Breitenbach et Hakan Taş), *ANKOMMEN – TEILHABEN – BLEIBE, Flüchtlingspolitik für Berlin*, décembre 2014, consulté en ligne le 03.07.2022 : <https://digital.zlb.de/viewer/metadata/16050802/1/>.

SPD-Fraktion Berliner Abgeordnetenhaus, *Integration – Zentrales Zukunftsthema*, Klausurtagung, 23.- 25.01.2015, consulté en ligne le 07.04.2021 : https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/gesamtresolution_integrations_zentrales_zukunftsthema.pdf , https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/2015-01-23_teilresolution_fluchtlinge.pdf

SPD-Fraktion Berliner Abgeordnetenhaus, *Eröffnungsrede des Fraktionsvorsitzenden Raed Saleh*), Klausurtagung, 23.-25.01.2015, consulté en ligne le 07.04.2021 : https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/rede_klausurtagung_2015_0.pdf

SPD-Fraktion Berliner Abgeordnetenhaus, *Rede des Fraktionsvorsitzenden Raed Saleh*, congrès du groupe parlementaire à Jena, 22.01.2016, consulté en ligne le 07.04.2021 : https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/151215_klausur10_ext.pdf

2. Sources secondaires

2.1. Articles de presse

AFP, «Dominique Versini rejoint la liste Hidalgo», *Les Échos*, 25 novembre 2013, <https://www.lesechos.fr/2013/11/dominique-versini-rejoint-la-liste-hidalgo-346901>.

AFP, « Migrants: malgré un bras de fer avec l'État, le camp de Grande-Synthe continue de se remplir », *L'Express*, 8 mars 2016, consulté en ligne le 18 juin 2022 : https://www.lexpress.fr/actualites/1/societe/migrants-malgre-un-bras-de-fer-avec-l-etat-le-camp-de-grande-synthe-continue-de-se-remplir_1771519.html.

AFP, «Paris : nouvelle tentative d'incendie contre un centre d'hébergement pour SDF », *Libération*, 6 novembre 2016, consulté en ligne le 20 juin 2022 : https://www.liberation.fr/france/2016/11/06/paris-nouvelle-tentative-d-incendie-contre-un-centre-d-hebergement-pour-sdf_1526542/.

Maryline Baumard, « Paris présente un ambitieux plan d'accueil des migrants », *Le Monde*, 11 octobre 2015, consulté en ligne le 15 avril 2022 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/12/paris-presente-un-ambitieux-plan-d-accueil-des-migrants-au-dela-des-refugies_4787464_3224.html.

Maryline Baumard, « Ouverture à Grande-Synthe du premier camp humanitaire de France », *Le Monde*, 6 mars 2016, consulté en ligne le 18 juin 2022 : https://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/03/07/ouverture-a-grande-synthe-du-premier-camp-humanitaire-de-france_4877547_1654200.html.

Maryline Baumard, « À Paris, au bord du canal Saint-Martin, le « Petit Kaboul » se remplit », *Le Monde*, 21 juillet 2017, consulté en ligne le 04 mars 2021 :

https://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2017/07/21/a-paris-au-bord-du-canal-saint-martin-le-petit-kaboul-se-remplir_5163345_1654200.html

Fabrizio Bensch/REUTERS image publiée en ligne : SCHNEIDER Jens, « Zehn Tage Schlange stehen », *Süddeutsche Zeitung*, 8 octobre 2015, consulté en ligne le 4 avril 2022 : <https://www.sueddeutsche.de/politik/erstaufnahmelager-zehn-tage-in-der-schlange-1.2681573>

Berliner Morgenpost, *Rechtsextreme bekennen sich zu Brandanschlag*, 24.03.2015.

Raphaëlle Besse Desmoulières, « Migrants : écologistes et gauche radicale redoublent de critiques », *Le Monde*, 11 juin 2015.

BFM TV, *Après la photo d'Aylan Kurdi, une majorité de Français favorables à l'accueil des réfugiés*, 9 septembre 2015, consulté en ligne le 15 avril 2022 : https://www.bfmtv.com/societe/apres-la-photo-d-aylan-kurdi-une-majorite-de-francais-favorables-a-l-accueil-des-refugies_AV-201509090075.html.

Bastien Bonnefous, « Crise des réfugiés : Manuel Valls joue la fermeté face à Angela Merkel », *Le Monde*, 13 février 2016, consulté en ligne le 28 octobre 2022 : https://www.lemonde.fr/europe/article/2016/02/13/crise-des-refugies-le-discours-de-fermete-de-manuel-valls_4864979_3214.html.

C. Dubois, « Levée de boucliers contre le projet de camp de réfugiés à Ivry-sur-Seine », *94Citoyens.Com Quotidien d'information locale et citoyenne*, 6 septembre 2016, consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://94.citoyens.com/2016/camp-de-refugies-a-ivry-les-maires-dalfortville-et-de-vitry-demandent-des-comptes,06-09-2016.html>.

Sebastian Engelbrecht, « Haben Ermittler die Täter gedeckt? », *Deutschlandfunk*, 1 avril 2019, consulté en ligne le 26 juillet 2022 : <https://www.deutschlandfunk.de/rechtsextremistische-anschlaege-in-berlin-haben-ermittler-100.html>.

Europe 1, *En quoi consiste le mouvement Nuit Debout ?*, consulté en ligne le 17 juillet 2022 : <https://www.europe1.fr/societe/en-quoi-consiste-le-mouvement-nuit-debout-2710441>.

Joachim Fahrn, « Berlins Sozialsenator Czaja entging seinem Rauswurf », *Berliner Morgenpost*, 13.12.2015, consulté en ligne le 28.07.2022 : <https://www.morgenpost.de/berlin/article206817855/Berlins-Sozialsenator-Czaja-entging-seinem-Rauswurf.html>.

Franceinfo avec AFP, *L'association Utopia 56 quitte le centre humanitaire pour migrants de Paris et dénonce un "piège"*, 13 septembre 2017, consulté en ligne le 5 novembre 2022 : https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/l-association-utopia-56-quitte-le-centre-humanitaire-pour-migrants-de-paris-et-denonce-un-piege_2370545.html

Kerstin Gehrke, « Prozess um Bestechung in Berlin: Mitangeklagter beschuldigt Ex-Lageso-Beamten », *Tagesspiegel*, 17 août 2016, consulté en ligne le 14 novembre 2022 :

<https://www.tagesspiegel.de/berlin/mitangeklagter-beschuldigt-ex-lageso-beamten-5793547.html>.

Malene Gürgen, « Hilfflos gegen rechts », *TAZ. Die Tageszeitung*, 05.01.2015.

Ismaël Halissat, « À Paris, le nouveau centre pour migrants déjà saturé », *Libération*, 27 février 2017, consulté en ligne le 5 novembre 2022 : https://www.liberation.fr/france/2017/02/27/a-paris-le-nouveau-centre-pour-migrants-deja-sature_1551416/.

Benoît Hasse, « Paris : le bidonville de retour sur la petite ceinture », *Le Parisien*, 08 décembre 2016, consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-75018/paris-le-bidonville-de-retour-sur-la-petite-ceinture-08-12-2016-6431976.php>

Sergent Hélène, « Des élus dénoncent la violente évacuation des migrants de la Halle Pajol », *Libération*, 8 juin 2015, consulté en ligne le 16 juillet 2022 : https://www.liberation.fr/societe/2015/06/08/des-elus-dennoncent-la-violente-evacuation-des-migrants-de-la-halle-pajol_1325394/

Philippine Kauffmann, « Départ de Jacques Toubon, Défenseur des droits : "J'y ai mis ce que je suis" », *Libération*, 1 juillet 2020, consulté en ligne le 20 mai 2022 : https://www.liberation.fr/france/2020/07/01/depart-de-jacques-toubon-defenseur-des-droits-j-y-ai-mis-ce-que-je-suis_1793041/.

Sarah Leduc, « Aux portes de Paris, une urgence humanitaire pour les réfugiés tunisiens », *France 24*, 25 avril 2011, consulté en ligne le 14 mai 2020 : <https://www.france24.com/fr/20110425-urgence-humanitaire-portes-paris-immigration-tunisie-paris-chomage-revolution-clandestin>

Les Échos, « Dominique Versini rejoint la liste Hidalgo », 25 novembre 2013, consulté en ligne le 13 décembre 2020 : <https://www.lesechos.fr/2013/11/dominique-versini-rejoint-la-liste-hidalgo-346901>.

Les Échos, « Migrants : l'État va financer le camp de Grande-Synthe », 11 avril 2016, consulté en ligne le 3 avril 2021 : <https://www.lesechos.fr/2016/04/migrants-letat-va-financer-le-camp-de-grande-synthe-204961>.

Le Parisien, « Dominique Versini patronne du Samu social », 9 mai 2002, consulté en ligne le 13 décembre 2020 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/dominique-versini-patronne-du-samu-social-09-05-2002-2003051582.php>

Le Parisien, *Dominique Versini, ex-UMP, vote Hollande*, 24 avril 2012, consulté en ligne le 20 juillet 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/dominique-versini-ex-ump-vote-hollande-24-04-2012-1968521.php>.

Le Parisien, *Paris : évacuation musclée d'un nouveau camp de migrants*, 8 juin 2015, consulté en ligne le 16 juillet 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-75018/paris-les-crs-empchent-l-installation-d-un-nouveau-campement-de-migrants-08-06-2015-4844151.php>.

Le Parisien, *Paris : un campement de Roms évacué au nord de la ville*, 28 février 2017, consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/un-campement-de-roms-evacue-dans-le-nord-de-paris-28-02-2017-6719340.php>.

Le Parisien, *Toxicomanes à Paris : «La Colline au crack est d'une indignité absolue»*, 14 juin 2018, consulté en ligne le 02.04.2022 : <https://www.leparisien.fr/paris-75/toxicomanes-a-paris-la-colline-au-crack-est-d-une-indignite-absolue-14-06-2018-7772664.php>.

Libération avec AFP, *Cédric Villani dévoile ses chefs de file à Paris*, 28 novembre 2019, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : https://www.liberation.fr/france/2019/11/28/cedric-villani-devoile-ses-chefs-de-file-a-paris_1766186/.

Elsa Mari, « Camp de migrants : la mairie d'Ivry défend son projet corps et âme », *Le Parisien*, 13 septembre 2016, consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://www.leparisien.fr/val-de-marne-94/ivry-sur-seine-94200/camp-de-migrants-la-mairie-d-ivry-defend-son-projet-corps-et-ame-13-09-2016-6117421.php>.

Sylvain Mouillard, « La France va accueillir 24 000 réfugiés de plus », *Libération*, 7 septembre 2015, consulté en ligne le 15 novembre 2021 : https://www.liberation.fr/societe/2015/09/07/la-france-va-accueillir-24-000-refugies-supplementaires_1377345/.

Municipales Ivry : l'équipe de Pierre Gosnat rompt avec le PS », 3 février 2014, consulté en ligne le 21 juin 2022 : <https://94.citoyens.com/2014/municipales-ivry-lequipe-de-pierre-gosnat-rompt-avec-le-ps,03-02-2014.html>

Caroline Piquet, « Il y a un an, la photo du petit Aylan bouleversait le monde entier », *Le Figaro*, 3 septembre 2016, consulté en ligne le 15 avril 2022 : <https://www.lefigaro.fr/international/2016/09/03/01003-20160903ARTFIG00017-il-y-a-un-an-la-photo-du-petit-aylan-bouleversait-le-monde-entier.php>.

Nathalie Raulin, « Bataille de Paris Hidalgo engrange les soutiens et mise sur l'écologie », *Libération*, 9 mai 2019, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : https://www.liberation.fr/france/2019/05/09/hidalgo-engrange-les-soutiens-et-mise-sur-l-ecologie_1725941/.

Karim Ben Said, « Réfugiés syriens de Saint-Ouen: le long chemin vers la France », *L'express*, 24 avril 2014, consulté en ligne le 16 juillet 2021 : https://www.lexpress.fr/actualite/monde/proche-moyen-orient/refugies-syriens-de-saint-ouen-le-long-chemin-vers-la-france_1510799.html.

Bert Schulz, « Da besteht noch Beratungsbedarf », *TAZ*, 22 mars 2016, consulté en ligne le 12 juillet 2022 : <https://taz.de/McKinsey-Affaere-in-Berlin!/5285168/>.

Süddeutsche Zeitung, *CDU spricht von "öffentlicher Hinrichtung" des Lageso-Chefs*, 10.09.2015, consulté en ligne le 28.07.2022 : <https://www.sueddeutsche.de/politik/allert-ruecktritt-in-berlin-cdu-spricht-von-oeffentlicher-hinrichtung-des-lageso-chefs-1.2776245>.

Tagesspiegel, *Regierender Bürgermeister: Wowereit erhält Richtlinienkompetenz*, 29 mars 2016, consulté en ligne le 27 octobre 2022 : <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wowereit-erhalt-richtlinienkompetenz-1319092.html>.

Thorkit Treichel, « Flüchtlinge in der Villenkolonie », *Berliner Zeitung*, 5 février 2015.

Zeit Online, *Kein Durchbruch bei Bund-Länder-Finanzen*, 17 juin 2016, consulté en ligne le 15 juillet 2022 : <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/bund-laender-finanzen-integration-kanzleramt>.

2.2. Rapports et communiqués de presse

Amnesty International, *Le fonctionnement d'Amnesty International*, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.amnesty.fr/fonctionnement-amnesty-international-france>

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, *25 Jahre Deutsche Einheit. Berlin in Zahlen*, p. 10-11, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/BBMonografie_derivate_00000059/Berlin-in-Zahlen_25-Jahre-Deutsche-Einheits.pdf.

Anvita, *Nos territoires*, consulté en ligne le 6 octobre 2022 : <https://www.anvita.fr/fr/nos-membres/territoires/>.

Anvita, *Notre Charte*, p. 2, consulté en ligne le 29 octobre 2021 : <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/notre-charte/>

Anvita, *Nos actions*, consulté en ligne le 31 mai 2022 : <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/lassociation-2/>.

APUR / Insee, *L'accès à l'emploi et au logement s'améliore pour les immigrés à Paris mais les inégalités et les discriminations persistent*, novembre 2011, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/publication/documents-associes/APBROAPU548_01.pdf?token=nOnxZvFo.

APUR, *Les immigrés selon le pays de naissance - 2007*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/publication/documents-associes/APBROAPU548_02.pdf?token=Ar9N62sl.

Aurore, *Rapport d'activité 2019*, p. 81, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.aurore.asso.fr/documents/1405>.

BAAM, *A propos*, consulté en ligne le 16.07.2022 : <https://baamasso.org/fr/baam-fr/>.

Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2013*, Nürnberg, 2014.

Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2014*, Nürnberg, 2015.

Bamf, *Das Bundesamt in Zahlen 2015*, Nürnberg, 2016.

Bamf, *Bundesamt in Zahlen 2016*, Nürnberg, 2017.

Bundesregierung, *Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015*, consulté en ligne le 15 janvier 2022 : <https://www.proasyl.de/news/bund-laender-gipfel-cducsu-spd-und-gruene-einigen-sich-auf-massive-asylrechtsverschaeerfung/>

Bundeszentrale für politische Bildung, *Bevölkerung mit Migrationshintergrund*, 1^{er} janvier 2022, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund/>.

Caritas, « Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen », *communiqué de presse*, 28 novembre 2014, consulté en ligne le 15.07.2022 : <https://www.caritas.de/presse/pressemeldungen-dcv/asylbewerberleistungsgesetz-abschaffen-b1bf3534-f706-4a44-b015-78e4cb58d9fc>.

Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V., *Geschäftsbericht 2021*, Berlin, annexes I et II, consulté en ligne le 7 novembre 2022 : <https://www.caritas-berlin.de/diecaritasimerzbistum/initiativtransparentezivilgesellschaft/initiative-transparente-zivilgesellschaft>.

Centre Alpha Choisy, *Notre Équipe*, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://centrealphachoisy.org/notre-equipe/>.

Centre Primo Levi, *Transparence et financement*, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.primolevi.org/transparence-et-financement>.

Georg Classen, *Sozialleistungen für Migrantinnen und Flüchtlinge*, Pro Asyl, Karlsruhe, Loeper Literaturverlag, 2008 ; *Ratgeber für Geflüchtete in Berlin*, Flüchtlingsrat Berlin, 2017, 2^{ème} édition, consulté en ligne le 20 juillet 2022 : https://fluechtlingsrat-berlin.de/recht_und_rat/ratgeber-fuer-gefluechtete-in-berlin/.

Coallia, *Ressources humaines*, consulté en ligne le 1 février 2021 : <https://coallia.org/ressources-humaines/>.

Contrat de la Ville 2015-2020, préfet de Paris et Mairie de Paris, 2015, p. 6, consulté en ligne le 11.12.2020 : <http://www.ddcs.paris.gouv.fr/SITE-DDCS/Politique-de-la-ville/Politique-de-la-ville/Contrat-de-ville-2015-2020>.

Deutscher Bundestag, *Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts seit Januar 2015 mit den Schwerpunkten Asylpaket I und II*, 21 janvier 2016, consulté en ligne le 14 juillet 2022 : <https://www.bundestag.de/ausarbeitungen>.

Deutscher Bundestag, *Öffentliche Sitzung des Ausschusses für Gesundheit*, 03.06.2016, consulté en ligne le 15.01.2022 : <https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/pressemitteilungen/2016/neuer-inhalt-425826>

Deutscher Caritasverband e. V., *Millionenfache Hilfe – Die Caritas in Zahlen*, consulté en ligne le 7 novembre 2022 : <https://www.caritas.de/diecaritas/wir-ueber-uns/die-caritas-in-zahlen/statistik>.

Emmaüs Solidarité, *Rapport d'activité 2014*, p. 70, consulté en ligne le 12.10.2022 : <https://www.emmaus-solidarite.org/nos-publications/>.

Emmaüs Solidarité, *Rapport d'activité 2019*, p. 48, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.emmaus-solidarite.org/wp-content/uploads/2020/10/EMMAUSSOLIDARITE-Rapport2019-WEB.pdf>.

Eurostat, « Nombre record de plus de 1,2 million primo demandeurs d'asile enregistrés en 2015 », *Communiqué de presse*, 4 mars 2016, consulté en ligne le 17 décembre 2021 : <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/-/3-04032016-ap>.

Eurostat, *Statistics Explained, Asylum quarterly report*, 13 juin 2016, p. 3, consulté en ligne le 20 décembre 2020 : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+quarterly+report+-+Q4+2015.pdf/7c7307b1-a816-439b-a7d9-2d15e6e22e82>.

Fédération des acteurs de la solidarité, *Présentation et missions*, consulté en ligne le 17 juillet 2022 : <https://www.federationsolidarite.org/qui-sommes-nous/presentation-et-missions/>.

Flüchtlingsrat Berlin e.V., *Berlin braucht eine menschenwürdige Flüchtlingspolitik*, 12 septembre 2011, consulté en ligne le 8 avril 2022 : <https://fluechtlingsrat-berlin.de/aktuelles/forderungen/>.

Flüchtlingsrat Berlin e.V., *Monatliches Plenum des Flüchtlingsrates*, consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://fluechtlingsrat-berlin.de/aktuelles/#sitzungstermine-des-plenums>.

France Terre d'Asile, « Trop de demandeurs d'asile sont à la rue dans notre pays ! », *communiqué de presse*, consulté en ligne le 7 juin 2016 : <http://www.france-terre-asile.org/accueil/la-presse-en-parle/communiques-de-presse/trop-de-demandeurs-dasile-sont-a-la-rue-dans-notre-pays>

France Terre d'Asile, *Rapport d'activité 2020*, Paris, p. 24, consulté en ligne le 18 novembre 2021 : <https://www.france-terre-asile.org/france-terre-d-asile/rapports-d-activite>

Gisti, *Les Soutiens financiers du Gisti*, consulté en ligne le 31 janvier 2021 : <https://www.gisti.org/spip.php?article1939>.

Gisti, « Le camp humanitaire parisien, suite : un piège pour les exilés », *Tribune*, 2 mars 2017, consulté en ligne le 23 octobre 2022 : <http://www.gisti.org/spip.php?article5642>.

Gisti, *Recours contre les modalités d'accueil des migrants à Paris (CHUM et CESA)*, consulté en ligne le 5 novembre 2022 : <http://www.gisti.org/spip.php?article5670>.

INED, Population des communes les plus peuplées, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/structure-population/communes/>.

Insee, « Étranger », *Définitions*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1198>.

Insee, « Immigré », *Définitions*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1328>

Insee, « Immigré (descendant d') », *Définitions*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1676>.

Insee, *Population étrangère selon le sexe et l'âge en 2018, Comparaisons régionales et départementales*, consulté en ligne le 24 mars 2022 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012699#tableau-TCRD_011_tab1_departements

Insee, *Population immigrée selon le sexe et l'âge en 2018, Comparaisons régionales et départementales*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012700#tableau-TCRD_013_tab1_departements.

Insee, *Population immigrée selon les principaux pays de naissance en 2018, Comparaisons régionales et départementales*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012727#tableau-TCRD_012_tab1_departements.

Insee, *Statistiques ethniques*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/information/2108548>.

Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo), Flüchtlingsmanagement im Fokus, 4 novembre 2015, Berlin, consulté en ligne le 23 mars 2020 : <https://www.berlin.de/sen/archiv/gessoz-2011-2016/2015/pressemitteilung.395603.php>.

Mairie du 18^{ème} arrondissement de Paris, *Les conseils de quartier du 18^{ème}*, consulté en ligne le 24 juillet 2021 : <https://cdn.paris.fr/paris/2020/09/28/ab53f85bbe6875a6cee38ddea28f575a.pdf>

Médecins du Monde, *Nos valeurs*, consulté en ligne le 18 juillet 2022 : <https://www.medecinsdumonde.org/medecins-du-monde/nos-valeurs/>.

Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections municipales et communautaires 2014, PARIS (75) - Paris 18^{ème} Secteur*, consulté en ligne le 17 juin 2022 : [https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/\(path\)/MN2014/075/C1075056SR18L004.html](https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/(path)/MN2014/075/C1075056SR18L004.html)

Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections municipales et communautaires 2014, PARIS (75) - Paris 19^{ème} secteur*, consulté en ligne le 17 juin 2022 :

[https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/\(path\)/MN2014/075/075056SR19.html](https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/(path)/MN2014/075/075056SR19.html).

Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections régionales 2015, Conseil Régional de la région : Île-de-France*, consulté en ligne le 29 décembre 2020 : [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/elecresult_regionales-2015/\(path\)/regionales-2015//11/CR11.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/elecresult_regionales-2015/(path)/regionales-2015//11/CR11.html).

Ministère de l'Intérieur, « Opération humanitaire dans le campement du jardin d'Eole », *communiqué de presse*, 19 juin 2015, consulté en ligne le 29 octobre 2017 : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiques-de-presse/2015-Communiques/Operation-humanitaire-dans-le-campement-du-jardin-d-Eole>.

Ministère de l'Intérieur, « Opération de mise à l'abri humanitaire de 241 migrants », *communiqué de presse*, 29 juillet 2015, consulté en ligne le 29 octobre 2017 : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiques-de-presse/2015-Communiques/Operation-de-mise-a-l-abri-humanitaire-de-241-migrants>.

Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, *Résultats des élections législatives 2017*, consulté en ligne le 24 octobre 2022 : [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_legislatives-2017/\(path\)/legislatives-2017//075/07518.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_legislatives-2017/(path)/legislatives-2017//075/07518.html).

Ministère du Logement et de l'Habitat durable, « Bernard Cazeneuve et Emmanuelle Cosse lancent un Comité de suivi du plan de mise à l'abri des migrants de Calais », *Communiqué de presse*, 25 février 2016, consulté en ligne le 17 juin 2022 : <https://www.gouvernement.fr/bernard-cazeneuve-et-emmanuelle-cosse-lancent-un-comite-de-suivi-du-plan-de-mise-a-l-abri-des-3905>.

Ministère de l'Intérieur, « 801 migrants supplémentaires ont été mis à l'abri à Paris », *communiqué de presse*, consulté en ligne le 29 octobre 2017 : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiques-de-presse/2015-Communiques/801-migrants-supplementaires-ont-ete-mis-a-l-abri-a-Paris>

Moabit Hilft, *Wer wir sind*, consulté en ligne le 26 juillet 2022 : <https://www.moabit-hilft.com/wer-wir-sind/>.

Nations Unies, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II Global compact on refugees*, New York, 2018, p. 7, consulté en ligne le 16 décembre 2021 : <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>.

Ofpra, *Rapport d'activité 2013*, Fontenay-sous-Bois, 2014.

Ofpra, *Rapport d'activité 2014*, Fontenay-sous-Bois, 2015.

Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, Fontenay-sous-Bois, 2016.

Ofpra, *Rapport d'activité 2016*, Fontenay-sous-Bois, 2017.

Préfet de la région d'Ile-de-France et préfecture de police, « 1 615 migrants mis à l'abri », *Communiqué de presse*, 2 mai 2016.

Préfet de la région Ile-de-France, *Schéma régional de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, Ile-de-France, 2019-2020*, 26.03.19, consulté en ligne le 18 décembre 2019 : https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-26_Projet-SRADAR-IdF-v20-pr%C3%A9-CAR.pdf.

Pro Asyl, « Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz », *communiqué de presse*, 18 juillet 2012, consulté en ligne le 15 juillet 2022 : <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/urteil-des-bundesverfassungsgerichts-zum-asylbewerberleistungsgesetz/>.

Regierende Bürgermeister, Senatskanzlei, *Senat Müller (2014-2021)*, consulté en ligne le 8 juillet 2022 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/senatsgalerie/artikel.238842.php>.

ROGER Sandra, 2 165 423 habitants à Paris au 1^{er} janvier 2019, note 207, APUR, janvier 2022, consulté en ligne le 24 mars 2022 : <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/2165423-habitants-paris-1er-janvier-2019>.

Sea-Eye, *Unsere Partner*innen*, consulté en ligne le 2 octobre 2022 : <https://sea-eye.org/>.

Senat von Berlin, *Alternativen zur öffentlichen Unterbringung Geflüchteter. Ergebnisse des Runden Tisches und der Thementische 2018/2019*, 2019, p. 31-35, consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://www.berlin.de/koordfm/themen/wohnen/>.

Senatsverwaltung für Inneres und Sport, *Rechtsextremistische Aktivitäten gegen Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte in Berlin*, novembre 2015, p. 19 et 29, consulté en ligne le 14 novembre 2022 : <https://www.berlin.de/sen/inneres/verfassungsschutz/publikationen/lage-und-wahlanalysen/lageanalyse-aktivitaeten-gegen-fluechtlinge.pdf>.

Senatskanzlei, « Berliner Landesbeirat für Integration und Migration konstituiert sich am 29.10.2003 », *Communiqué de presse*, 27 octobre 2003, consulté en ligne le 18 novembre 2021 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2003/pressemitteilung.43722.php>

Statista, Einwohnerzahl der größten Städte in Deutschland am 31. Dezember 2020, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1353/umfrage/einwohnerzahlen-der-grossstaedte-deutschlands/>

Statista, *Anzahl der Ausländer in Berlin nach Staatsangehörigkeit im Jahr 2020*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1094889/umfrage/anzahl-der-auslaender-in-berlin-nach-staatsangehoerigkeit/>.

Statista, *Anzahl der Personen mit Migrationshintergrund* (im weiteren Sinne) in den Bundesländern nach Herkunft** im Jahr 2020*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/501577/umfrage/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund-in-den-bundeslaendern-nach-herkunft/>.

Statistik Berlin-Brandenburg, *Bevölkerungsstand Zeitreihen*, consulté en ligne le 23 avril 2021 : <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Zeit-Bevoelkerungsstand.asp?Ptyp=400&Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6>.

Statistik Berlin-Brandenburg, *Bevölkerungsstand November 2021*, consulté en ligne le 24 mars 2022 : <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/a-i-7-a-ii-3-a-iii-3-m>

Statistik Berlin-Brandenburg, *Einwohnerregisterstatistik Berlin*, 31 décembre 2021, p. 4, 10, consulté en ligne le 24 mars 2022 : https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/b59486392f2d43ff/b5faad3d13a2/SB_A01-05-00_2021h02_BE.pdf.

Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2020* –, 31 janvier 2022, p. 5, consulté en ligne le 25 mars 2022 : https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-endergebnisse-2010220207004.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt, *Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern am 31.12.2020*, consulté en ligne le 25 mars 2022 : <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-bundeslaender.html>.

SOS Méditerranée, *Les collectivités solidaires*, consulté en ligne le 2 octobre 2022 : <https://sosmediterranee.fr/collectivites-territoriales-solidaires/>

Ville de Paris, *résultats des élections municipales*, consulté en ligne le 17 décembre 2017 : <http://municipales2014.paris.fr/>

Ville de Paris, *Organisation et fonctionnement des conseils de quartier*, consulté en ligne le 24 juillet 2021 : <https://api-site.paris.fr/images/77147>

Ville de Paris, *Le Conseil de Paris s'engage en faveur de l'accueil des réfugiés*, 29 septembre 2015, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/7bf0916fa1086c9f29dde876e05172d5.pdf>.

Ville de Paris, *Réfugiés : Paris finance l'ouverture d'un centre d'hébergement pour femmes*, 15 décembre 2015, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/a94900c8cc96006987ac3b7da5a7271e.pdf>.

Ville de Paris, *Migrants : N'attendons pas qu'un campement se crée pour agir* », appelle Anne Hidalgo, 2 mai 2016, consulté en ligne le 11 décembre 2020 : <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/f8ab629e5b5f06e82a16476b13919e21.pdf>.

Watizat, *Le guide. Nos principes*, consulté en ligne le 4 février 2021 : <https://watizat.org/Fonctionnement/#principes>

Zentrum Überleben, « Stellungnahme des Berliner Netzwerks für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (BNS) zur Erarbeitung des „Gesamtkonzept des Senats zur Integration und Partizipation Geflüchteter“ », *communiqué de presse*, 10 janvier 2018, consulté en ligne le 13 juillet 2022 : <https://www.ueberleben.org/presse/pressemitteilungen/page/2/>.

3. Textes législatifs

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760)

Asylgesetz (AsylG) (ehemals Asylverfahrensgesetz), Bundesgesetzblatt I, n° 40, 08.09.2008, pp. 1798-1822, zuletzt geändert 09.07.2021, Bundesgesetzblatt I, n°42, p. 2467.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, consulté en ligne le 9 avril 2022 : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/1s20120718_1bv1001010.html.

Code de l'action sociale et des familles, version en vigueur depuis le 25 novembre 2018, modifié par Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 125 (V).

Code général des collectivités territoriales, version en vigueur depuis le 23 février 2022, modifié par Loi n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 232.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

Constitution du 4 octobre 1958, article 1^{er}, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

Deutscher Bundestag, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, consulté en ligne le 15.11.2022 : <https://www.bundestag.de/grundgesetz>.

Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG), Bundesgesetzblatt I, n°6, 25.02.2008, p. 162-214, zuletzt geändert 23.05.2022, Bundesgesetzblatt I, n°17, pp. 760-767.

Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10. Dezember 2014, Bonn, 2014, Bundesgesetzblatt Teil 1, n°59, pp. 2187-2190, consulté en ligne le 9 avril 2022 : https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl114s2187.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl114s2187.pdf%27%5D_1649512272131.

Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG) in der Fassung vom 22. Juli 1996, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.05.2022, consulté en ligne le 11 novembre 2022 : <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-VwZustGBErahmen>.

Geschäftsordnung des Senats von Berlin, 26.09.2006, zuletzt geändert am 3. Februar 2015.

Land von Berlin, Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 10. November 2011 zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 27. August 2021.

Land von Berlin, Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG), consulté en ligne le 26.01.2021 : <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-WoZwEntfrGBErahmen>

Land von Berlin, Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG), 15 décembre 2010, dernière modification le 5 juillet 2021, consulté en ligne le 6 novembre 2022 : <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-PartIntergrGBErahmen>.

Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, letzte berücksichtigte Änderung: Art. 1, geändert durch Gesetz vom 17. Mai 2021, consulté en ligne le 4 juillet 2022 : <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/verfassung/>

Bibliographie

- ARFAOUI Rafik, « Ce que le territoire fait à l'accueil, ce que l'accueil fait au territoire. Une géographie de l'asile dans le territoire ambertois », *Revue européenne des migrations internationales*, 2020, vol. 36, n° 2-3, p. 107-135.
- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François et NOGUELLOU Rozen, *Droit des collectivités locales*, Paris, France, Presses universitaires de France, 2015, 416 p.
- AULANIER Audran et BARTEL Anja, « Les demandeurs d'asile et les réfugiés en France et en Allemagne depuis 2015 », *Migrations Société*, 2022, vol. 34, n° 188, p. 19-35.
- AUMÜLLER Jutta, « Die kommunale Integration von Flüchtlingen » dans *Handbuch lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2018, p. 173-198.
- AUMÜLLER Jutta et BRETL Carolin (dir.), *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 2008, 158 p.
- AUMÜLLER Jutta, GESEMANN Frank et ROTH Roland, *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland*, Berlin, Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2012.
- BABELS, *De Lesbos à Calais : Comment l'Europe fabrique des camps*, Neuvy-en-Champagne, Le passager clandestin (coll. « Bibliothèque des frontières »), 2017.
- BACHIR Myriam et BUSSAT Virginie, « L'entretien en actes » dans C.U.R.A.P.P. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 31-58.
- BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte (coll. « Recherches »), 2005, 316 p.
- BADE Klaus J., « Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2007, n° 22-23, p. 32-38.
- BARDIN Laurence, *L'analyse de contenu*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.
- BATEMAN David A. et TEELE Dawn Langan, « A developmental approach to historical causal inference », *Public Choice*, 2020, vol. 185, p. 253-279.
- BATHGE Thomas, BOGUMIL Jörg, EBINGER Falk, FUHRMANN Tobias, HOLTkamp Lars et SEUBERLICH Marc, « Zur anhaltenden Varianz kommunaler Entscheidungsstrukturen in Deutschland » dans *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016, p. 179-189.
- BAZURLI Raffaele, CAPONIO Tiziana et GRAAUW Els DE, « Between a rock and a hard place: mayors, migration challenges and multilevel political dynamics », *Territory, Politics, Governance*, 4 mai 2022, vol. 10, n° 3, p. 297-305.

BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, France, La Découverte, DL 2010, 2010, 334 p.

BECKER Howard Saul, *Les ficelles du métier: comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, France, la Découverte, 2002, 352 p.

BEGNASCO Arnaldo et LE GALÈS Patrick, « Introduction : Les villes européennes comme société et comme acteur » dans *Villes en Europe*, Paris, Éditions la Découverte et Fondation pour la prospective et l'innovation, 1997.

BÉLAND Daniel, « The Politics of Social Learning: Finance, Institutions, and Pension Reform in the United States and Canada », *Governance*, 2006, vol. 19, n° 4, p. 559-583.

BÉLAND Daniel, « Ideas and social policy: An institutionalist perspective », *Social Policy & Administration*, 2005, vol. 39, n° 1, p. 1-18.

BENDEL Petra, *EU-Flüchtlingspolitik in der Krise - Blockaden, Entscheidungen, Lösungen*, Bonn, (coll. « politik für Europa # 2017 plus »), 2017.

BENDEL Petra, « Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union: Widersprüchliche Trends und ihre Hintergründe » dans Sigrid Baringhorst, Uwe Hunger et Karen Schönwälder (dir.), *Politische Steuerung von Integrationsprozessen: Intentionen und Wirkungen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 95-120.

BENDEL Petra et BORKOWSKI Andrea, « Entwicklung der Integrationspolitik » dans Heinz Ulrich Brinkmann et Martina Sauer (dir.), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016, p. 99-116.

BENDEL Petra et STÜRNER Janina, « The Two-way 'Glocalisation' of Human Rights or: How Cities Become International Agents in Migration Governance », *Peace Human Rights Governance*, 2019, vol. 3, p. 215-240.

BENFORD Robert D. et SNOW David A., « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 2000, vol. 26, p. 611-639.

BERTHOMIÈRE William, « Berthomière, William, et al. « L'accueil des exilés dans les espaces ruraux en France: orientations nationales et déclinaisons locales d'une politique de dispersion », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36-2, no. 2-3, 2020, pp. 53-82. »

BIRKLAND Thomas A., *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington D. C., Georgetown University Press, 1997.

BLATTER Joachim K., JANNING Frank et WAGEMANN Claudius, *Qualitative Politikanalyse*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 240 p.

BOCQUET Denis et LABORIER Pascale, *Sociologie de Berlin*, Paris, La Découverte, 2016.

BOCQUET Nicolas, « Théorie des courants multiples et systèmes politiques consensuels. L'adoption de solutions techniques en Région bruxelloise », *Gouvernement et action publique*, 2020, vol. 9, n° 3, p. 81-111.

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

BONN Laura, « Capitales solidaires ? Gouvernance de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés à Berlin et à Paris », *Migrations Société*, 2022, vol. 188, n° 2, p. 87-100.

BONN Laura, « La mise à l'agenda politique de "l'accueil des réfugiés" » dans Camille Gardesse, Stefan Le Courant et Évangeline Masson Diez (dir.), *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or, 2022, p. 75-101.

BRACONNIER Céline, « À plusieurs voix. Ce que les entretiens collectifs in situ peuvent apporter à la sociologie des votes », *Revue française de sociologie*, 2012, vol. 53, n° 1, p. 61-93.

BRETL Carolin, « Kommunale Flüchtlingsintegration in Berlin » dans *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 2008, p. 21-47.

BRODIEZ-DOLINO Axelle, « Chapitre 12. Emmaüs France, genèse d'une parole politique » dans *Emmaüs et l'abbé Pierre*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), 2009, p. 331-351.

BROOM Alex, HAND Kelly et TOVEY Philip, « The role of gender, environment and Individual biography in shaping qualitative interview data », *International Journal of Social Research Methodology*, 2009, vol. 12, n° 1, p. 51-65.

BRUBAKER Roger, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Éditions Belin, 1997, 320 p.

CAPONIO Tiziana et BORKERT Maren, « Introduction : the local dimension of migration policymaking » dans *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam, Amsterdam University Press (coll. « IMISCOE Reports »), 2010, p. 9-32.

CAPONIO Tiziana et CLÉMENT Anthony, *Immigration, international mobilization and local governance in post-industrial cities : Turin and Saint-Etienne compared*, European University Institute, 2020.

CAPONIO Tiziana, DONATIELLO Davide et PONZO Irene, « Relational and reputational resources in the governance of top-down asylum seekers' reception in Italian rural areas », *Territory, Politics, Governance*, 4 mai 2022, vol. 10, n° 3, p. 407-425.

CAPONIO Tiziana et JONES-CORREA Michael, « Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective », *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 2018, vol. 44, n° 12, p. 1995-2010.

CHABROL Marie, « Évolutions récentes des quartiers d'immigration à Paris », *Hommes & migrations*, 2014, n° 1308, p. 87-95.

CHAMBOREDON Hélène, PAVIS Fabienne, SURDEZ Muriel et WILLEMEZ Laurent, « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 114-132.

CHEVALLIER Thomas, *Résister à la politique : Participation associative et rapport au politique dans les quartiers populaires en France et en Allemagne*, Université de Lille, 2020.

COHEN Michael D., MARCH James G. et OLSEN Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choices », *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, n° 1, p. 1-25.

CONTAMIN Jean-Gabriel, « Analyse des cadres » dans *Dictionnaire des mouvements sociaux*, 2^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 44-51.

COUTANT Isabelle, *Les Migrants en bas de chez soi*, Paris, Éditions du Seuil, 2018, 224 p.

DAHL Robert A., *Who governs? Democracy and power in an american city*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1974, 355 p.

DEKKER Rianne, EMILSSON Henrik, KRIEGER Bernhard et SCHOLTEN Peter, « A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam », *The International Migration Review*, 2015, vol. 49, n° 3, p. 633-658.

DELCROIX Catherine, PAPE Elise et BARTEL Anja, « Strasbourg : une politique municipale volontariste d'aide aux migrants. Le cas des "ménages à droits incomplets" », *Migrations Société*, 2021, vol. 185, n° 3, p. 81-98.

DOLOWITZ David P. et MARSH David, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 5-23.

ENTMAN Robert M., « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 1993, vol. 43, n° 4, p. 51-58.

FAVELL Adrian, *Philosophies of integration : immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, Houndmills, Palgrave, 2001, XXVIII-289 p.

FLAMANT Anouk, « Nantes, « ville accueillante » pour les populations exilées », *Migrations Société*, 2021, vol. 3, n° 185, p. 49-63.

FLAMANT Anouk, « The local turn in integration policies: why French cities differ », *Ethnic and Racial Studies*, 2020, vol. 43, n° 11, p. 1981-2000.

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

FLAMANT Anouk, « Donner la parole aux étrangers ? De la création d'une participation politique à l'usage ethnicisé de la catégorie d'«étranger» par les municipalités », *Participations*, 2016, vol. 14, n° 1, p. 237-264.

FLAMANT Anouk, *Droit de cité ! : construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Thèse de doctorat, Lyon 2, 2014, 651 p.

FLEISCHMANN Larissa et STEINHILPER Elias, « The Myth of Apolitical Volunteering for Refugees: German Welcome Culture and a New Dispositive of Helping », *Social Inclusion*, 2017, vol. 5, n° 3, p. 17-27.

FOUROT Aude-Claire, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam. Le cas de la mosquée de Créteil », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 3, p. 81-102.

FREYERMUTH Audrey, « Les conditions politiques d'une dépolitisation de l'action publique » dans *Confiner la démocratie*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021, p. 161-183.

GARBAYE Romain, *8 : Gouvernance urbaine, minorités ethniques et identités locales à Birmingham, Lille et Roubaix*, dans Lionel Arnaud (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, Paris, La Découverte, 2005.

GARBAYE Romain, *Ethnic Minorities, Cities, and Institutions: A Comparison of the Modes of Management of Ethnic Diversity of a French and a British City*, European University Institute, 2000.

GARCÉS-MASCAREÑAS Blanca et GEBHARDT Dirk, « Barcelona: municipalist policy entrepreneurship in a centralist refugee reception system », *Comparative Migration Studies*, 24 avril 2020, vol. 8, n° 1, p. 15.

GARCIA Nuria et HOEFFLER Catherine, « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique » dans *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), 2015, p. 377-404.

GARDESSE Camille et LELÉVRIER Christine, « Refugees and Asylum Seekers Dispersed in Non-Metropolitan French Cities: Do Housing Opportunities Mean Housing Access? », *Urban Planning*, 2020, vol. 5, n° 3, p. 138-149.

GARDESSE Camille et MASSON DIEZ Évangeline, « Se mobiliser pour les personnes exilées à la rue : formes et trajectoires d'engagement de soutiens à Paris » dans *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or (coll. « Critiques & Cités »), 2022, p. 177-200.

GARDESSE Camille, PIVA Annaëlle et RUNET-ARNOUX Pablo, « Des campements de rue à Paris entre 2015 et 2020 : invisibilisation et marginalisation des exilé·e·s » dans *L'Exil à Paris 2015-2020. Expériences migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or (coll. « Critiques & Cités »), 2022, p. 35-55.

GARRAUD Philippe, « Politiques Nationales: élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41.

GERBIER Marjorie, MASSON DIEZ Évangeline et OLLITRAULT Chloé, « Être hébergé·e chez l'habitant·e, les ambiguïtés de l'hospitalité privée » dans *L'Exil à Paris 2015-2020*.

Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen, Paris, L'œil d'or, 2022, p. 205-223.

GESEMANN Frank et ROTH Roland (dir.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2018.

GLORIUS Birgit et GASCH Simone, « The multilevel governance of asylum seekers' reception in Germany and the role of the local level: A local-to-local comparison » dans Tiziana Caponio et Irene Ponzio (dir.), *Coping with Migrants and Refugees*, Routledge, 2022, p. 120-149.

GLORIUS Birgit, OESCH Lucas, NIENABER Birte et DOOMERNIK Jeroen, « Refugee Reception within a common European asylum system: looking at convergences and divergences through a local-to-local comparison », *Erdkunde*, 2019, vol. 73, n° 1, p. 19-29.

GOFFMAN Erving, *Les cadres de l'expérience*, traduit par Isaac Joseph, Paris, les Éditions de Minuit, 1991, 573 p.

GRAAUW Els DE, « Mayoral leadership, immigrant sanctuary, and multilevel policy dynamics in San Francisco », *Territory, Politics, Governance*, 2022, vol. 10, n° 3, p. 389-406.

GRAAUW Els DE et VERMEULEN Floris, « Cities and the politics of immigrant integration: a comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2016, vol. 42, n° 6, p. 989-1012.

GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, 478 p.

GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin (coll. « U »), 2012, 296 p.

GUILBAUD Zelda, KOEPKE Melora et MANAC'H Léo, « Un camp humanitaire à la porte de la Chapelle: une mise à l'abri des regards » dans Camille Gardesse, Stefan Le Courant et Evangeline Masson Diez (dir.), *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, Éditions L'œil d'Or, 2022, p. 103-120.

GUIRAUDON Virginie, *Les politiques d'immigration en Europe: Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, France, 2000, 281 p.

GÜNTHER Wolfgang, KURREK Dennis et TÖLLER Annette Elisabeth, « Ein starker Fall für die Parteiendifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern », *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2019, vol. 29, n° 3, p. 361-392.

HALL Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n° 3, p. 275-296.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R., « Political Science and the Three New Institutionalisms* », *Political Studies*, 1996, vol. 44, n° 5, p. 936-957.

HAMANN Ulrike, KARAKAYALI Serhat, WALLIS Mira et HÖFLER Jannis, *Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen*, Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Bertelsmann Stiftung, 2016.

HASELBACHER Miriam et SEGARRA Helena, « Politics of adjustment: rural mayors and the accommodation of refugees », *Territory, Politics, Governance*, 2022, vol. 10, n° 3, p. 346-365.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, France, A. Colin, 2011, 318 p.

HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 113-132.

HASSENTEUFEL Patrick, « Deux ou trois choses que je sais d'elle, remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes » dans C.U.R.A.P.P., *Les méthodes au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 105-124.

HASSENTEUFEL Patrick et MAILLARD Jacques de, « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 2, n° 3, p. 377-393.

HASSENTEUFEL Patrick et ZITTOUN Philippe, « L'approche pragmatique des processus de politique publique, une alternative au process tracing? », communication lors du 16ème Congrès de l'Association Française de Science Politique, consulté en ligne le 28 septembre 2022 : [https://www.afsp.info/congres/congres-2022/sections-thematiques/st-48/Communication au congrès de l'AFSP](https://www.afsp.info/congres/congres-2022/sections-thematiques/st-48/Communication%20au%20congr%C3%A8s%20de%20l'AFSP).

HEIMANN Christiane, MÜLLER Sandra, SCHAMMANN Hannes et STÜRNER Janina, « Challenging the Nation-State from within: The Emergence of Transmunicipal Solidarity in the Course of the EU Refugee Controversy », *Social Inclusion*, 2019, vol. 7, n° 2, p. 208-218.

HERWEG Nicole, « Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation », *Policy Sciences*, 2016, vol. 49, n° 1, p. 13-33.

HERWEG Nicole, HUB Christian et ZOHLNHÖFER Reimut, « Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework », *European Journal of Political Research*, 2015, vol. 54, n° 3, p. 435-449.

HINGER Sophie et SCHÄFER Philipp, « Making a difference - The accommodation of refugees in Leipzig and Osnabrück », *Erdkunde*, 2019, vol. 73, n° 1, p. 63-76.

HOLTKAMP Lars, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 352 p.

HOLTKAMP Lars, « Einleitung » dans *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, p. 9-49.

HOMBERT Louise, « Le citoyen et la mairie : les collectifs d'habitants dans la construction de l'accueil des exilé·e·s à Paris », *SociologieS*, 2021.

HOMBERT Louise, « Being a refuge-city » dans Elżbieta M. Goździak, Izabella Main et Brigitte Suter (eds.), *Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?*, Routledge, 2020.

HÖRISCH Felix, « Asylpolitik im Bundesländervergleich - Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis », *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2018, vol. 12, n° 4, p. 783-803.

HUFEN Christian, « Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff », *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 2010, n° 5, p. 603-607.

JACQUOT Sophie et WOLL Cornelia (dir.), *Les usages de l'Europe - Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004, 318 p.

JASPER James M., « The Emotions of Protest: Affective and Reactive Emotions In and Around Social Movements », *Sociological Forum*, 1998, vol. 13, n° 3, p. 397-424.

JASPER James M., *The Art of Moral Protest. Culture, Biography, and Creativity in Social Movements*, Chicago, University of Chicago Press, 1997, XV-514 p.

JEANNE Matthieu, « La « bataille de Paris », une bataille géopolitique », *Hérodote*, 2014, vol. 3, n° 154, p. 59-74.

JONES Michael D., PETERSON Holly L., PIERCE Jonathan J., HERWEG Nicole, BERNAL Amiel, RANEY Holly Lamberta et ZAHARIADIS Nikolaos, « A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review », *Policy Studies Journal*, 2016, vol. 44, n° 1, p. 13-36.

JØRGENSEN Martin Bak, « The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level », *International Migration Review*, 2012, vol. 46, n° 1, p. 244-278.

KAPPHAN Andreas, « Migration und Stadtentwicklung. Die Entstehung ethnischer Konzentrationen und ihre Auswirkungen. » dans Frank Gesemann (dir.), *Migration und Integration in Berlin*, Opladen, Leske + Budrich, 2001, p. 89-108.

KARAKAYALI Serhat et KLEIST Olaf J., *Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. 2. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015*, Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, 2016.

KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harlow, Pearson Education Limited, 2014, 235 p.

KITZINGER Jenny, « Framing and Frame Analysis » dans *Media Studies. Key Issues and Debates*, London, Sage Publications Ltd., 2011, p. 134-161.

KOBELINSKY Carolina, « Les limites de l'hospitalité. Accueil et dépendance des demandeurs d'asile » dans *Les nouvelles frontières de la société française*, La Découverte, 2010, p. 598.

KOOIMAN Jan, « Social-Political Governance: Introduction » dans Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance*, London, Sage Publications Ltd, 1993.

KOOIMAN Jan, « Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity » dans *Modern governance*, London, Sage Publications Ltd., 1993, p. 35-48.

KUCKARTZ Udo, *Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, Weinheim Basel, Beltz Juventa, 2018, 240 p.

KUCKARTZ Udo, *Qualitative text analysis: a guide to methods, practice & using software*, Los Angeles, Etats-Unis d'Amérique, Sage Publications Ltd., 2014, xvii+173 p.

LARROUQUÉ Damien, « Le rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de transfert. L'exemple du projet One Laptop Per Child en Amérique latine », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n° 2, p. 237-255.

LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, « Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, 2007, vol. 20, n° 1, p. 1-21.

LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Académique »), 2005, p. 11-44.

LAURENS Sylvain, « «“Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent? ». Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants » », *Genèses*, 2007, vol. 69, n° 4, p. 112-127.

LAUTH Hans-Joachim, PICKEL Gert et PICKEL Susanne, *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft*, 2^e éd., Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2015, 308 p.

LAVENEX Sandra, *The europeanisation of refugee policies: between human rights and internal security*, Aldershot, Burlington, Ashgate Publishing Limited, 2001.

LE BART Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992, 192 p.

LE GALÈS Patrick, « Gouvernance » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

LE GALÈS Patrick, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 486 p.

LE GALÈS Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, n° 1, p. 57-95.

LEFÉBURE Pierre, « Les apports des entretiens collectifs à l'analyse des raisonnements politiques. Composition des groupes et dynamiques discursives », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 3, p. 399-420.

LENEVELER Lison, « La redéfinition d'une compétence juridique à travers l'accueil des personnes exilées au sein des communes. L'exemple de Villeurbanne », *Migrations Société*, 2021, vol. 185, n° 3, p. 31-48.

LEPONT Ulrike, « De Clinton à Obama : effets d'apprentissage et filtrage des alternatives », *Gouvernement et action publique*, 10 octobre 2016, vol. 5, n° 3, p. 9-31.

LUCCIONI Clément, « Hébergement ou colocation ? Comparaison Paris-Berlin des modèles d'hospitalité privée pour loger les personnes exilées », *Migrations Société*, 2022, vol. 188, n° 2, p. 101-113.

MARTÍNEZ-ARIÑO Julia, MOUTSELOS Michalis, SCHÖNWÄLDER Karen, JACOBS Christian, SCHILLER Maria et TANDÉ Alexandre, « Why do some cities adopt more diversity policies than others?: A study in France and Germany », *Comparative European Politics*, 2019, vol. 17, n° 5, p. 651-672.

MAYNTZ Renate, « Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm » dans Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance*, London, Sage Publications Ltd, 1993.

MAYRING Philipp, *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*, Klagenfurt, 2014.

MESSING Sven, *Wie kam das Ausschreibungsmodell in das Erneuerbare-Energien-Gesetz?*, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2020.

MEUSER Michael et NAGEL Ulrike, « Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage » dans Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth et Detlef Jahn (dir.), *Methode der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 465-479.

MICHAEL Bommers, « Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik » dans Frank Gesemann et Roland Roth (dir.), *Handbuch lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2018, p. 99-123.

MONFORTE Pierre, « Le secteur associatif face aux politiques européennes d'immigration et d'asile. Quels acteurs pour quels modes d'européanisation ? », *Politique européenne*, 2010, vol. 31, n° 2, p. 119-145.

MUCCIARONI Gary, « The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique », *Polity*, 1992, vol. 24, n° 3, p. 459-482.

MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

MÜNCH Ursula, « Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch » dans *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016, p. 365-390.

NEUMANN Alexandra, « Kommunale Beiräte für Migration und Integration: Migrantische Mitgestaltung der Lokalpolitik am Beispiel des Leipziger Migrantenbeirates » dans Björn Egner et Detlef Sack (dir.), *Neue Koalitionen - alte Probleme*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2020, p. 199-226.

NEUNECKER Martina, « Wie wirkt sich Bürgerbeteiligung auf die Entscheidungen von Stadt- und Gemeinderäten aus? » dans *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016, p. 199-217.

NEVEAU Érik, « Chapitre 3 - Cadrer. Donner forme aux problèmes publics » dans *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 95-124.

OFFERLÉ Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

OLIVER Caroline, DEKKER Rianne, GEUIJEN Karin et BROADHEAD Jacqueline, « Innovative strategies for the reception of asylum seekers and refugees in European cities: multi-level governance, multi-sector urban networks and local engagement », *Comparative Migration Studies*, 2020, vol. 8, n° 1, p. 30.

OOMEN Barbara, BAUMGÄRTEL Moritz, MIELLET Sara, DURMUS Elif et SABCHEV Tihomir, « Strategies of Divergence: Local Authorities, Law, and Discretionary Spaces in Migration Governance », *Journal of Refugee Studies*, 2021, vol. 34, n° 4, p. 3608-3628.

PAILLÉ Pierre et MUCCHIELLI Alex, « Chapitre 13. L'analyse à l'aide des catégories conceptualisantes » dans *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin (coll. « Collection U »), 2021, vol.5e éd., p. 359-420.

PALIER Bruno, « Process tracing » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), 2019, vol.5, p. 510-517.

PASSERON Jean Claude, *Le raisonnement sociologique*, Paris, Albin Michel, 2013, 672 p.

PENNINX Rinus, « Decentralising integration policies: managing migration in cities, regions and localities », *Policy Network Paper*, 2009, p. 1-15.

PENNINX Rinus et GARCÉS-MASCAREÑAS Blanca, « Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte » dans Frank Gesemann et Roland Roth (eds.), *Handbuch lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2018.

PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, *Sociologie de Paris*, Paris, La Découverte, 2014, 125 p.

PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

PINSON Gilles et SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597.

PIVA Annaëlle, « Localisation des principaux campements d'exilés à Paris et en banlieue » dans *L'Exil à Paris 2015-2020. Expérience migratoire, action publique et engagement citoyen*, Paris, L'œil d'or, 2022, p. I.

POPPELAARS Caelesta et SCHOLTEN Peter, « Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Policies in the Netherlands », *Administration & Society*, 2008, vol. 40, n° 4, p. 335-357.

PRESSMAN Jeffrey L. et WILDAVSKY Aaron, *Implementation*, 2^e éd., Berkeley, University California Press, 1974, 182 p.

PÜTZ Robert et RODATZ Mathias, « Kommunale Integrations- und Vielfaltskonzepte im Neoliberalismus: Zur strategischen Steuerung von Integration in deutschen Großstädten », *Geographische Zeitschrift*, 2013, vol. 101, n° 3/4, p. 166-183.

RIDDE Valéry, « Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach », *Public Administration*, 2009, vol. 87, n° 4, p. 938-954.

ROBERT Cécile, « Penser la dépolitisation : ressources théoriques, enjeux définitionnels » dans Cécile Robert (dir.), *Confiner la démocratie : les dépolitisations de l'action publique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion (coll. « Espaces politiques »), 2021, p. 11-28.

ROBERT Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, 2001, vol. 15, n° 1, p. 61-75.

RÜB Friedbert W., « What the Multiple-Streams Approach Can Tell Us - and What It Cannot » dans Reimut Zohlnhöfer et Friedbert W. Rüb (dir.), *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints*, Colchester, ECPR Press, 2016, p. 51-69.

RÜB Friedbert W., « Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik » dans *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3^{ème} édition., München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2014, p. 373-407.

SABATIER Paul A. et SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 209-234.

SÆTREN Harald, « From controversial policy idea to successful program implementation: the role of the policy entrepreneur, manipulation strategy, program design, institutions and open policy windows in relocating Norwegian central agencies », *Policy Sciences*, 2016, vol. 49, n° 1, p. 71-88.

SAURUGGER Sabine et TERPAN Fabien, « Do crises lead to policy change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments », *Policy Sciences*, 2016, vol. 49, n° 1, p. 35-53.

SCHAMMANN Hannes, *Der « local turn » in der Migrations- und Asylpolitik*, 2020, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/kommunale-migrations-und-fluechtlingspolitik/322500/der-local-turn-in-der-migrations-und-asylpolitik/>, consulté le 6 octobre 2022.

SCHAMMANN Hannes, « Kommunale Migrationspolitik: ‚Control Gaps‘ als Innovationsmotoren? » dans Roswitha Pioch et Katrin Toens (dir.), *Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik: Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog*, Wiesbaden, Springer Fachmedien (coll. « Studien zur Migrations- und Integrationspolitik »), 2020, p. 315-322.

SCHAMMANN Hannes, « Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2015, vol. 65, n° 25, p. 26-31.

SCHAMMANN Hannes, « Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende », *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2015, vol. 9, n° 3, p. 161-182.

SCHAMMANN Hannes, BENDEL Petra, MÜLLER Sandra, ZIEGLER Franziska et WITTCHEN Tobias, *Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land*, Robert Bosch Stiftung, 2020.

SCHAMMANN Hannes, GLUNS Danielle, HEIMANN Christiane, MÜLLER Sandra, WITTCHEN Tobias, YOUNSO Christin et ZIEGLER Franziska, « Defining and transforming local migration policies: a conceptual approach backed by evidence from Germany », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2021, vol. 47, n° 13, p. 2897-2915.

SCHAMMANN Hannes et KÜHN Boris, *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

SCHAMMANN Hannes, YOUNSO Christin, BENDEL Petra et WEGLER Andrea, « Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland: Befunde und offene Fragen », *Migration und Soziale Arbeit*, 2018, vol. 40, n° 3, p. 235-241.

SCHILLER Maria, « Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity », *Ethnic and Racial Studies*, 2015, vol. 38, n° 7, p. 1120-1136.

SCHIMANK Uwe, « Elementare Mechanismen » dans Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank et Georg Simonis (dir.), *Handbuch Governance*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 29-45.

SEAL Clive et SILVERMAN David, « Ensuring rigour in qualitative research », *European Journal of Public Health*, 1997, vol. 7, n° 4, p. 379-384.

SÉGAS Sébastien, « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local » dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale*, Paris, L'Extensio, 2013, p. 223-246.

SILHOUETTE-DERCOURT Virginie, « Les quartiers africains de Paris comme lieux d'inclusion et d'exclusion par la consommation », *Hommes & migrations*, 2014, n° 1308, p. 97-103.

SIMOULIN Vincent, « Introduction : La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques » dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale: pratiques, discours et théories*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2013, p. 3-25.

STEINHILPER Elias et HINGER Sophie, « L'accueil allemand, un modèle pour la France ? », *Plein droit*, 2017, vol. 115, n° 4, p. 7-10.

STÜRNER-SIOVITZ Janina, « African Cities and International Migration Governance: From Glocal Identities to Multilevel Solutions? », *Columbia Journal of International Affairs*, 2022, vol. 74, n° 1.

SUREL Yves, « La mécanique de l'action publique. Le process tracing dans l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, n° 6, p. 991-1014.

SUREL Yves, *L'Etat et le livre - Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997, 362 p.

TALPIN Julien, « Silent Suppression: How Local Politicians Stifle Collective Action in Working-Class Neighborhoods », *Metropolitics*, 2018.

TRAMPUSCH Christine et PALIER Bruno, « Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality », *New Political Economy*, 2016, vol. 21, n° 5, p. 437-454.

TREIB Oliver, « Methodische Spezifika der Policy-Forschung » dans Klaus Schubert et Nils C. Bandelow (eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, 2014, p. 211-230.

TRUCCO Daniela, « Border town authorities and the multilevel politics of the 'transit migrant' emergency », *Territory, Politics, Governance*, 2022, vol. 10, n° 3, p. 465-484.

TSEBELIS George, *Veto Players. How Political Institutions Work.*, Princeton, Princeton University Press, 2002, 317 p.

TUCCI Ingrid, « Immigration, intégration et diversité en France et en Allemagne », *Informations sociales*, 2011, vol. 163, n° 1, p. 116-123.

ULLMANN Johanna Maria et LINGEN-ALI Ulrike, *Geflüchtete Frauen in Deutschland*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung (coll. « Kurzdossier: Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen »), 2018.

VALLUY Jérôme, « L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés », *Recueil Alexandries*, 2007, (coll. « Collections Esquisses »).

VASLIN Julie, *Esthétique propre. La mise en administration des graffitis à Paris de 1977 à 2017*, Université Lyon 2 Lumière, Sciences po Lyon, 2017.

VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine et WASERMAN Franck, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 11^e éd., Paris, La documentation française, 2018, 161 p.

VICENTE Miguel, « Die Arbeit der Integrationsbeiräte in Deutschland », *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 2011, vol. 24, n° 2, p. 38-43.

VORLÄNDER Hans, HEROLD Maik et SCHÄLLER Steven, « Entfremdung, Empörung, Ethnozentrismus. Was PEGIDA über den sich formierenden Rechtspopulismus verrät. » dans Dirk Jörke et Oliver Nachtwey (dir.), *Das Volk gegen die (liberale) Demokratie*, Baden-Baden, Nomos, 2017, p. 138-159.

WÄCHTER-RAQUET Marcus, *Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer*, Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung, 2016.

WEAVER Kent, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, n° 4, p. 371-398.

WEIBLE Christopher M., « Introducing the Scope and Focus of Policy Process » dans Paul A. Sabatier et Christopher M. Weible (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2014.

WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, n° 3, p. 249-275.

YANOW Dvora, « Thinking interpretively : Philosophical presuppositions and the human sciences » dans Dvora Yanow et Peregrine Schwartz-Shea (dir.), *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk/ New York, London/ England, M.E. Sharpe, 2006, p. 5-26.

ZAHARIADIS Nikolaos, « Delphic Oracles: Ambiguity, Institutions and Multiple Streams », *Policy Sciences*, 2016, vol. 49, n° 1, p. 3-12.

ZAHARIADIS Nikolaos, « The Multiple Streams Framework » dans *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 2007, p. 65-92.

ZAHARIADIS Nikolaos, *Ambiguity and Choice in public policy*, Washington, Georgetown University Press, 2003, x-198 p.

ZAHARIADIS Nikolaos, « To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France », *Journal of Public Policy*, 1992, vol. 12, n° 4, p. 355-376.

ZOHLNHÖFER Reimut, « Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach », *Policy Studies Journal*, 2016, vol. 44, n° 1, p. 83-107.

ZOHLNHÖFER Reimut, HERWEG Nicole et HUB Christian, « Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework. An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis », paper prepared for delivery at T01P10 « Advances in the Multiple Streams Framework of the policy process » at the International Conference on Public Policy, 2015.

ZOHLNHÖFER Reimut, HERWEG Nicole et RÜB Friedbert, « Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction », *European Journal of Political Research*, 2015, vol. 54, n° 3, p. 412-418.

Listes des figures

Figure n°1 : Représentation de l'approche des courants multiples, p. 57

Figure n°2 : Évolution du nombre des premières demandes d'asile, p. 84

Figure n°3 : Sélection des décisions des gouvernements locaux, p. 96

Figure n°4: Représentation des publics privilégiés à Paris, p. 140

Figure n°5 : Représentation des publics privilégiés à Berlin, p. 149

Figure n°6 : Premières demandes d'asile enregistrées dans le *Land* de Berlin, p. 160

Figure n°7 : Évolution de la population à Berlin, p. 174

Figure n°8 : Représentation des principaux organes politiques et administratifs de Paris, p. 195

Figure n°9 : Représentation des institutions politiques et administratives de Berlin, p. 209

Figure n°10 : Représentation des coalitions gouvernementales de Berlin, p. 304

Annexes

1. Guide d'entretien

1.1. Paris

Enquêté·e :

1. Quelles sont vos responsabilités et vos missions ?
 - 1.1. Quelles sont vos responsabilités et vos missions dans le domaine de l'accueil et de l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés ?
2. Le domaine de l'accueil et de l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés représente-il une priorité dans votre travail ?
 - 2.1. Pourquoi ?
 - 2.2. Si oui, depuis quand ?
3. Comment étiez-vous confronté à l'apparition des campements dans l'espace public parisien ?
 - 3.1. Avez-vous préconisé les opérations dites d'évacuation et de mise à l'abri ? Pourquoi ?
 - 3.2. Des acteurs de la société civile se sont-ils mobilisés face à ce phénomène des campements ?

Adoption des plans d'action :

4. Pourquoi le plan d'action « 18 engagements de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés » a-t-il vu le jour ?
5. Avez-vous / qui a participé à l'élaboration de ce plan ?
 - 5.1. Quelles ont été vos préconisations ?
6. Ce plan devait-il répondre à des problèmes en particulier ? Si oui, lesquels ?
7. Une plateforme de coordination a vu le jour avec ce plan de mobilisation de la communauté de Paris. En quoi consiste cette plateforme ?
 - 7.1. Participez-vous à la plateforme ?
 - 7.2. Quel est l'intérêt de la plateforme ?
8. Pourquoi le plan « 18 engagements de la communauté de Paris pour les réfugiés » contenait-il des mesures d'intégration à destination des demandeurs d'asile et des réfugiés ?
 - 8.1. Êtes-vous favorable ou défavorable à ces mesures d'intégration ?
9. Pourquoi la ville de Paris prévoit-elle d'adopter / a-t-elle adopté un deuxième / un troisième volet de ce plan ?

Création du centre humanitaire :

10. Qui est-ce qui a proposé d'ouvrir un centre de premier accueil à Paris et/ou à Ivry-sur-Seine et pour quelles raisons ?

10.1. Avez-vous soutenu cette proposition ?

11. Ce projet devrait-il répondre à des problèmes en particulier ? Lesquels ?

12. Le 31 mai 2016, la maire de Paris a annoncé publiquement la création d'un centre humanitaire à Paris. Cette annonce a-t-elle été préparé en amont avec des acteurs politiques et/ou associatifs ? / Avez-vous négocié ou échangé avec la ville de Paris sur cette proposition avant l'annonce publique ?

13. Avez-vous / qui a participé aux négociations sur la création du centre humanitaire ?

13.1. Si oui, pourriez-vous décrire les négociations entre l'Etat, la ville et l'association ?

13.2. Quels ont été les principaux points abordés et les points de discorde ?

- Le financement ?

- La localisation ?

- Le centre d'examen de situation administratif (CESA) ?

- Pourquoi avoir créé un centre spécifique pour les familles, les parents et les couples ?

14. Avez-vous réfléchi à d'autres solutions d'action publique ?

15. Quelle a été la position de la préfecture de région d'Ile-de-France / du ministère de l'Intérieur / du ministère du logement / de la préfecture de police relative à la proposition de la création d'un centre humanitaire ?

16. Pourquoi l'association Emmaüs Solidarité a-t-elle été désigné gestionnaire du centre humanitaire à la porte de la Chapelle et d'Ivry-sur-Seine ? / Avez-vous envisagé la possibilité d'assurer la gestion de ces dispositifs ? Est-ce que d'autres associations étaient intéressées par la gestion du dispositif ?

16.1. Est-ce que la ville de Paris a publié un appel d'offre ?

17. Vous vous êtes attendu à ce que les habitants du 18^e arrondissement et de Paris s'opposent ou non à la création du centre humanitaire à la porte de la Chapelle ? Pourquoi ?

17.1. La population locale a-t-elle participé à l'élaboration du dispositif ?

18. La ville de Paris s'est-elle inspirée du camp de Grande-Synthe ?

Autre décisions :

19. Qui est-ce qui a proposé la création de la « maison des réfugiés » à Paris ?

19.1. Quel est l'intérêt de ce dispositif ?

20. Pourriez-vous expliquer comment le Conseil de Paris a été amené à voter la création de la mission d'information et d'évaluation « Paris ville interculturelle » ?

21. Pourquoi la ville de Paris participe-t-elle à des réseaux de villes relatifs à l'accueil et à l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés ?

Autres questions :

22. Le cabinet de Dominique Versini a-t-il le plus de responsabilités en matière d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés comparés aux autres adjoint.e.s à la maire de Paris ? Pourquoi ?

23. Pourquoi la mairie de Paris continue-t-elle à travailler dans des domaines qui ne relèvent pas de ses compétences ? / Êtes-vous favorable à la poursuite de l'engagement de la mairie de Paris en matière de politique d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés, alors que cela ne relève pas des compétences de la ville ?

24. Comment définissez-vous « l'intégration » ?

25. Dans votre travail quotidien, vous informez-vous sur les expériences d'autres pays ou d'autres villes européennes ? Si oui, comment ? Pourquoi ?

Questions de fin :

26. Comment êtes-vous arrivé à ce poste et depuis quand l'occupez-vous ? / Quelle a été votre parcours de formation / parcours de militant ?

27. Pourriez-vous me conseiller d'autres personnes avec lesquelles je pourrais réaliser un entretien ?

28. Souhaitez-vous ajouter quelque chose que vous n'avez pas encore abordé / que je n'ai pas abordé à travers mes questions ?

1.2. Berlin

1. Worin bestehen Ihre Aufgaben und Ihre Verantwortungsbereiche?

1.1. Worin bestehen Ihre Aufgaben und Ihre Verantwortungsbereiche in Bezug auf die Erstaufnahme und Integration von Asylbewerber/-innen und Flüchtlingen?

2. Stellt der Bereich der Erstaufnahme und Integration von Asylbewerber/-innen und Flüchtlingen eine Priorität Ihrer Arbeit dar?

2.1. Warum ?

2.2. Wenn ja, seit wann?

3. Wie schätzen Sie die Erstaufnahme Geflüchteter, insbesondere die Unterbringung und Gesundheitsversorgung in Berlin ein?

Konzepte der Landesregierung:

4. Warum wurde der Masterplan Integration und Sicherheit vom Berliner Senat verabschiedet?

a. Wer hat den Vorschlag gemacht, einen Masterplan zu verfassen und von wem ging dieses Initiative aus?

5. Sollten bestimmte Probleme mit diesem Masterplan gelöst werden?

6. Waren Sie / welche Akteure waren an der Ausarbeitung des Masterplans beteiligt?
 - a. Haben Sie das Vorhaben unterstützt oder nicht? Warum?
 - b. Haben Sie spezifische Vorschläge eingebracht?
 - c. Warum fördert der Berliner Senat ausdrücklich das Engagement der Zivilbevölkerung im Rahmen der Aufnahme und Versorgung von Asylsuchenden und Flüchtlingen?
 - d. Seit dem Masterplan Integration und Sicherheit gibt es die sogenannten bezirklichen Integrationsfonds. Warum wurde dieser Fonds mit dem Masterplan ins Leben gerufen?
7. Warum hat die neue (rot-rot-grüne) Koalition das Gesamtkonzept Integration und Partizipation Geflüchteter verabschiedet?
 - a. Warum wird / wurde der Masterplan Integration und Sicherheit von der Koalition überarbeitet?
 - b. Wer hat den Vorschlag gemacht, ein solches neues Konzept zu erarbeiten?
8. Sollten bestimmte Probleme mit diesem Gesamtkonzept gelöst werden? Wenn ja, welche?
9. Waren Sie / welche Akteure waren an der Ausarbeitung des Gesamtkonzeptes beteiligt?
 - a. Haben Sie das Vorhaben unterstützt oder nicht?
 - b. Welche waren Ihre Prioritäten für das Gesamtkonzept?

Weitere Entscheidungen:

10. Warum wurde im Jahr 2015 das Amt des Staatssekretärs für Flüchtlingsangelegenheiten in der Senatskanzlei geschaffen und ein Landesweiter Koordinierungsstab für Flüchtlingsmanagement (LFK) eingerichtet?
 - a. Sollte mit dieser Entscheidung bestimmte Probleme gelöst werden?
11. Warum hat der Senat Turnhallen beschlagnahmt / sogenannte Tempohomes und modulare Unterkünfte errichten lassen?
12. Warum wurde in Berlin die elektronische Gesundheitskarte für Asylbewerber/-innen eingeführt?
 - a. Wer hat den Vorschlag gemacht? Warum?
 - b. Haben Sie den Vorschlag unterstützt oder nicht? Warum?
 - c. Die elektronische Gesundheitskarte wurde zuerst in Bremen und Hamburg eingeführt. Hat das aus Ihrer Sicht die Einführung in Berlin begünstigt?
13. Warum wurde ein Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten / Landesamt für Einwanderung gegründet?
 - a. Sollten mit dieser Entscheidung Probleme gelöst werden?
 - b. Gab es auch andere Lösungsvorschläge?
 - c. Haben Sie diesen Vorschlag unterstützt?
 - d. Haben Sie sich mit Akteuren der Zivilgesellschaft und Vertretern der Migranten und Geflüchteten über diesen Antrag ausgetauscht?
14. Warum wurden Anträge der Oppositionsparteien zur Einführung eines sogenannten Heim-TÜVs, d.h. eines Qualitäts- und Beschwerdemanagements in Unterkünften, von CDU und SPD abgelehnt, wohingegen die heutige rot-rot-grüne Koalition dafür stimmt?

15. Warum ist Berlin Mitglied des Netzwerkes „Solidarity Cities“ ?
 - a. Wer hat diese Mitgliedschaft vorgeschlagen und darüber entschieden?
16. Es gibt verschiedene Akteure in Berlin, die sich für die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes einsetzen. Wie stehen Sie zu dieser Forderung?

Weitere Fragen:

17. Welche/r Senatorin und/ oder Senator ist federführend im Bereich Erstaufnahme und Integration der Asylbewerber/-innen und Flüchtlinge?
18. Was verstehen Sie unter „Integration“?

Zum Schluss:

19. Wie sind Sie zu dieser Tätigkeit gekommen? / Bitte erläutern Sie Ihren Bildungsweg und/oder Ausbildungsweg.
20. Könnten Sie mir weitere Interviewpartner/-innen empfehlen?
21. Möchten Sie noch etwas hinzufügen, was ich / Sie noch nicht angesprochen habe/n?

2. Liste des entretiens

Paris

Ref.	Date	Institution	Fonction
1P	22.05.2017	Médecins du Monde	Cadre
2P	29.05.2017	Emmaüs Solidarité	Cadre dirigeant
3P	30.05.2017	Mairie de Paris, cabinet d'adjoint·e	Collaboratrice
4P	31.05.2017	Mairie de Paris, cabinet d'adjoint·e	Ancien collaborateur
5P	31.05.2017	Parti communiste français (PCF)	Conseillère de Paris
6P	27.06.2017	Europe Écologie les Verts (EELV)	Collaborateur de parti
7P	29.05.2018	Gouvernement	Ancienne ministre
8P	31.05.2018	Emmaüs Solidarité	Cadre dirigeant
9P	06.06.2018	Gouvernement	Ancien conseiller de ministre
10P	07.06.2018	Mairie d'Ivry-sur-Seine	Adjoint au Maire et fonctionnaire
11P	14.06.2018, (entretien téléphonique)	DRIHL Ile-de-France	Cadre
12P	19.06.2018	Mairie du 18 ^{ème} arrondissement de Paris	Collaborateur de cabinet du maire
13P	22.06.2018	Mairie du 18 ^{ème} arrondissement de Paris	Adjoint au maire
14P	27.06.2018	Mairie de Paris, cabinet d'adjoint·e	Collaboratrice
15P	02.07.2018	Préfecture de la région d'Ile-de-France	Haut-fonctionnaire
16P	17.07.2018	Préfecture de la région d'Ile-de-France	Haut-fonctionnaire
17P	23.07.2018	OFII, direction de l'accueil et de l'intégration	Cadre
18P	07.08.2018	Ministère de l'Intérieur, direction générale des étrangers	Haut-fonctionnaire
19P	12.09.2018	Mairie de Paris, délégation générale aux relations Internationales, Secrétariat général	Cadre
20P	13.09.2018 (entretien téléphonique)	Mairie, ville française	Chef de projet, Mission Égalité
21P	23.10.2018	Mairie de Paris	Adjointe à la maire de Paris
22P	17.12.2018	Ordre de Malte France	Cadre
23P	01.03.2019	Parti socialiste	Militant

24P	21.06.2019	France Terre d'Asile	Cadre dirigeant
25P	08.07.2019	Aurore	Cadre dirigeant
26P	16.12.2019 (Entretien réalisé avec une collègue doctorante)	EELV	Conseillère de Paris
27P	03.01.2020	Mairie de Paris, Secrétariat général	Cadre dirigeant

Berlin

Ref.	Date	Institution	Fonction
1B	12.07.2016	Moabit hilft e.V. (association)	Bénévole
2B	13.07.2016	XENION e.V. (association)	Chargée de projet
3B	13.07.2016	Jesuiten Flüchtlingsdienst (Jesuite Refugee Service / JRS)	Salarié
4B	14.07.2016	Willkommen in Westend (Collectif d'habitant·e·s)	Bénévole
5B	15.07.2016	Evangelisches Jugend- und Fürsorgewerk e.V. (EJF) (association)	Cadre
6B	11.01.2017	Piratenpartei	Député au Parlement de Berlin
7B	11.01.2017	Administration du sénat de l'intégration, du travail et des affaires sociales	Fonctionnaire
8B	12.01.2017	Malteser Hilfsdienst gemeinnützige GmbH (Ordre de Malte)	Cadre
9.1B	17.01.2017	Arbeiterwohlfahrt (AWO) (association caritative)	Cadre
9.2B	17.01.2017	Diakonie Berlin-Brandenburg (association caritative)	Cadre
9.3B	17.01.2017	Caritas Berlin (association caritative)	Cadre
10.1B	18.01.2017	Administration du sénat en charge des finances	Haut-fonctionnaire
10.2B	18.01.2017	Administration du sénat en charge des finances	Haut-fonctionnaire
11B	19.01.2017	Caritas Berlin	Cadre
12B	21.01.2017	Chancellerie du Sénat	Ancien cadre
13B	25.01.2017	Die Linke	Ancien collaborateur de parti
14B	27.01.2017	Xenion e.V.	Cadre
15B	11.06.2018	Die Linke	Collaborateur de parti
16B	12.06.2018	Freie Demokratische Partei	Député au Parlement de Berlin

		(FDP)	
17B	13.06.2018	Zentrum ÜBERLEBEN gGmbH (société à d'utilité publique)	Chargé de projet
18B	04.03.2019 (entretien téléphonique)	Administration du sénat de la culture et de l'Europe	Cadre dirigeant
19B	21.05.2019	Office des réfugiés	Haut-fonctionnaire
20B	21.05.2019	Mairie d'arrondissement	Délégué du maire d'arrondissement en charge de l'intégration
21B	22.05.2019	Service de la déléguée du Sénat de Berlin à l'intégration et à la migration, administration du Sénat de l'intégration, du travail et des affaires sociales	Cadre
22B	23.05.2019	Administration du Sénat du travail, de l'intégration et des affaires sociales	Ancien cadre
23B	23.05.2019	Administration du Sénat de Berlin du développement urbain et l'habitat	Collaborateur de la direction
24B	23.05.2019	Berliner Missionswerk - Ökumenisches Zentrum (organisme de l'église protestante)	Chargée de mission
25B	12.06.2019 (entretien téléphonique)	Mairie d'arrondissement	Chargée de coordination réfugiés
26B	04.07.2019	Mairie d'Arrondissement	Élue d'arrondissement et dirigeant de parti (CDU)
27B	25.07.2019 (entretien téléphonique)	Bündnis 90/ Die Grünen	Collaboratrice de parti

3. Système des catégories

Codes
Représentant·e·s d'intérêt
Effets de leurs actions
Activités et répertoires d'action
Intérêts représentés
Ressources et fonctionnement interne
Institutions
Gouvernement local comme animateur
Configurations partisanes
Droits des nouveaux arrivants et de la population
Droits fondamentaux et démocratie
Compétences et ressources
Politiques publiques et décisions antérieures
Action publique nationale
Financements
Marges de manœuvre
Cadre de la politique locale
Limites de la politique nationale
Action publique européenne
Solidarité européenne, Forteresse
Financements
Politique d'asile européenne
Variables politiques
Idées politiques
Compétition politique
Médiatisation
Contexte éco, social et politique
Solutions d'action publique
Carte électronique de santé
Centres humanitaires La Chapelle, Ivry

Plans d'action Paris
Plans d'action Berlin
Social Learning
Transferts
Financement et coût des solutions
Solutions pragmatiques
Problèmes publics
Intégration
Premier accueil
Sécurité et ordre public
Pluralité des publics et des besoins
(Dys)Fonctionnement des institutions publiques et politiques

Déclaration sur l'honneur - Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass

- die Dissertation und die in ihr dokumentierten wissenschaftlichen Leistungen eigenständig und ohne unerlaubte Hilfe angefertigt wurden.
- die maschinenlesbare Fassung meiner Dissertation mit der gedruckten übereinstimmt.
- die Dissertation nicht bereits ganz oder in Teilen einer Prüfungsstelle vorlag.
- die Promotionsprüfung in dem angestrebten Doktorgrad nicht anderweitig endgültig nicht bestanden wurde.
- alle verwendeten Quellen und Hilfsmittel sowie wörtlich oder sinngemäß entnommene Stellen aus anderen Werken als solche kenntlich gemacht worden sind.
- die Dissertation elektronisch gespeichert und zu Zwecken der Zitatkontrolle genutzt werden, sowie unter Verwendung digitaler Hilfsmittel, insbesondere von Plagiatserkennungssoftware, auf das Vorhandensein eventueller Plagiate geprüft werden kann.
- mir bekannt ist, dass der Doktorgrad erst nach Aushändigung der Urkunde geführt werden darf und die erworbenen Rechte erloschen, wenn Pflichtexemplare nicht rechtzeitig eingereicht werden.
- ich in die Nennung meines Namens und meines Dissertationsthemas bei der elektronischen Ankündigung der Einladung zur mündlichen Prüfung, bei deren öffentlichen Bekanntgabe sowie in Publikationen der Fakultät bzw. der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (z.B. Forschungs- oder Jahresberichte) einwillige.

Paris



Laura Bonn

Convergences franco-allemandes ? Gouvernance de l'accueil et de l'intégration des demandeur·euse·s d'asile et des réfugié·e·s à Berlin et à Paris

Depuis la hausse du nombre de demandes d'asile au sein de l'Union européenne en 2015, de nombreuses villes se montrent solidaires à l'égard des populations exilées, développent des dispositifs d'accueil et d'intégration et revendiquent un rôle important dans ce secteur d'action publique. Alors que les politiques d'accueil et d'intégration relèvent des autorités nationales et européennes, l'intervention des villes nous amène à questionner les relations hiérarchiques entre les multiples niveaux d'action publique. Il n'est pourtant pas tout à fait clair si nous assistons à une montée en puissance effective des villes ou si elles connaissent seulement un regain d'intérêt. Dans la lignée des travaux sur la gouvernance et le tournant local des politiques d'accueil et d'intégration, la thèse interroge la mise à l'agenda et l'élaboration de dispositifs d'accueil et d'intégration à Berlin et à Paris entre 2015 et 2020. Elle privilégie un cadre méthodologique comparatif et qualitatif. L'enquête permet de comprendre dans quelle mesure les processus d'action publique dans les deux capitales dépendent de la répartition des compétences entre les niveaux local et national, de configurations partisanes et d'enjeux électoraux, et des interactions horizontales entre les autorités locales et le secteur associatif. La thèse révèle des convergences et des divergences entre les deux cas, et démontre l'intérêt du tournant local, notamment par rapport au cas de Paris.

Mots-clés : action publique locale, accueil, intégration, réfugiés, demandeurs d'asile, gouvernance

French-German similarities? Asylum seekers' and refugees' reception and integration governance in Berlin and in Paris

Since the increase of asylum seekers within the European Union in 2015, numerous cities express solidarity with refugees, adopt local reception and integration programmes and claim a voice within this policy field. While reception and integration policies are prerogatives of the state and of the European Union, local actions challenge the underlying hierarchical relations. In this context, it is not clear if cities enjoy greater power or if they get only more attention. In reference to the literature dealing with governance and the local turn of reception and integration policies, this research investigates agenda settings and decision making in Berlin and Paris from 2015 to 2020. It assesses to what extent policy processes as well as reception and integration policies in both capitals depend on institutional settings between the local and national level, on party and electoral competition and on horizontal interactions between local authorities and non-profit organizations. The research reveals similarities and differences between both cases, and demonstrates the relevance of the local turn, in particular in the case of Paris.

Mots-clés : local policies, reception, integration, refugees, asylum seekers, governance

Université Sorbonne Nouvelle, ED 625 - Mondes Anglophones, Germanophones, Indiens, Iraniens et Études Européennes – MAGIIE, ed625@sorbonne-nouvelle.fr