



HAL
open science

Villes accueillantes. Des sanctuaires modèles ?

Thomas Lacroix

► **To cite this version:**

Thomas Lacroix. Villes accueillantes. Des sanctuaires modèles ?. Revue Projet, 2024, Europe des migrations. Aux frontières du droit, 2024/2 (402), pp.51-54. 10.3917/pro.402.0051 . hal-04761753

HAL Id: hal-04761753

<https://sciencespo.hal.science/hal-04761753v1>

Submitted on 12 Dec 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Villes accueillantes. Des sanctuaires modèles ?

Thomas Lacroix, Sciences Po, Centre de recherches internationales (CERI), CNRS, Paris, France.

In: *Revue Projets*, 2024, n° 402(5), 51-54. <https://doi.org/10.3917/pro.402.0051>.

À rebours du traitement de la migration pratiqué par les États, certaines villes européennes déploient de véritables politiques d'insertion des étrangers. Une voie prometteuse, mais encore trop parcellaire pour faire modèle.

En 1997, le traité d'Amsterdam fait de l'intégration une compétence de l'Union européenne (UE). Il s'ensuit une transformation profonde de la façon dont est comprise l'intégration. La création de la catégorie « *third country national* » (ressortissant d'un pays tiers) redéfinit les contours de la population cible des politiques d'intégration en faisant sortir de son giron les nationaux de l'Union.

Elle en redéfinit également la substance en promouvant une compréhension de l'intégration comme processus à double sens : à la fois effort d'adaptation auquel doivent consentir les immigrés et dynamique de transformation de la société qui doit s'accommoder de sa propre diversité. Peu à peu, les orientations européennes s'immiscent dans les politiques nationales en y injectant de nouvelles mesures dites d'intégration civique (cours de langues, tests de citoyenneté, éducation civique, formations), et de nouvelles techniques de mise en œuvre : *benchmarking*, recours à la recherche et aux expérimentations, etc.

Un modèle d'intégration européen se construit ainsi sur une base à la fois universaliste et libérale. Sous la mandature d'Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission européenne, cette politique est peu à peu détournée de son esprit initial pour être mise au service d'une orientation sécuritaire. La politique d'intégration est entachée par la suspicion d'alimenter un soi-disant appel d'air, tandis que les immigrés sont soupçonnés de porter des valeurs illibérales. Cette politique d'intégration constitue le parent pauvre du nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile [*cf.* les articles de Claudia Bonamini et Claire Brice-Delajoux, *ndlr*].

Émancipation municipale

La mise en œuvre de cette politique européenne s'oppose à la résistance des États membres, peu enclins à abandonner leurs modèles d'intégration forgés sur les bases de leur projet de construction d'un État-nation. L'Union a trouvé un allié dans les villes. En 2002, l'UE lance son nouveau programme de coopération urbaine baptisé Urbact. Ce programme vise avant tout à favoriser le partage des connaissances et la mise en réseau entre collectivités territoriales.

Les questions de migration et d'intégration sont de plus en plus à l'agenda des réseaux de villes européennes, au premier rang desquels *Eurocities*. En parallèle, une multitude de regroupements sont créés : *Arrival Cities*, *Open cities*, *Integrating Cities*, *Solidarity cities*, *CLIP*, *Intercultural Cities*, etc. Ces réseaux poursuivent des objectifs similaires, tels que le partage d'expérience et l'expérimentation. Ils contribuent à la diffusion des principes de la politique européenne tels que la notion de diversité.

Or, avec le tournant sécuritaire pris récemment, les villes semblent s'émanciper de plus en plus des cadres européens pour développer leur propre vision. Les travaux montrent depuis 2015 l'émergence d'une nouvelle génération de regroupements de villes, plus politisés et contestataires¹. Les priorités sécuritaires qui entravent l'intégration locale, la politique de dispersion des demandeurs d'asile sur l'ensemble des territoires nationaux ou le défaut d'action de

¹ Thomas Lacroix, « Réseaux des villes hospitalières : un panorama global », *e-migrinter*, n°20, 2020.

l'État en matière d'hébergement sont autant de motifs qui ont poussé les villes à adhérer à de tels regroupements.

On peut, dès lors, voir dans les villes le creuset d'une nouvelle politique d'intégration alternative à l'échelle européenne. À travers trois exemples – Tilbourg aux Pays-Bas, Leicester au Royaume-Uni et Strasbourg en France –, voyons quelle place elles occupent dans une dynamique d'europanisation des politiques d'intégration, et quelles sont leurs limites en tant que force de renouvellement de cette politique.

Accueil inconditionnel

Les Pays-Bas abandonnent progressivement l'approche multiculturelle de l'intégration à partir du début des années 1990 pour adopter un modèle d'intégration civique qui rend les migrants responsables de leur propre insertion, notamment en matière de recherche d'emploi et par le biais de formations et de tests linguistiques. À partir des années 2000, cette politique met de plus en plus l'accent sur l'intégration socioculturelle, la vie civique et la connaissance de la société.

Le gouvernement néerlandais délègue aux villes la mise en œuvre ces formations sur leur territoire. Dans ce cadre, la commune de Tilbourg, au sud du pays, utilise le flou de la loi pour instaurer une politique municipale d'intégration. Celle-ci a notamment mis en place un large éventail de formations s'étalant sur plusieurs semaines, bien au-delà des quelques jours requis et financés par la loi.

En Grande-Bretagne, on observe également un glissement dans l'approche de l'intégration à partir du début des années 2000. Le modèle multiculturel anglais fondé sur une égalité des droits entre groupes raciaux et ethniques est peu à peu contrebalancé par des mesures de promotion de la cohésion intercommunautaire. Dans les faits, les municipalités restent l'acteur clé de la définition et de la mise en œuvre des mesures sur le terrain. En parallèle, le gouvernement met en place une politique de répartition des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire britannique.

En réaction émerge le réseau *City of Sanctuary*, un groupe de villes adoptant sa propre politique d'accueil et d'insertion des personnes concernées. À Leicester (comme dans les autres villes du réseau), cela se traduit par la mise en place d'une coordination associative soutenue par la municipalité. Deux organisations (*Leicester City of Sanctuary* et la Croix-Rouge) prennent en charge les personnes à leur arrivée et les orientent vers d'autres structures en fonction de leurs besoins (formation, hébergement, soins médicaux, aide alimentaire ou juridique, etc.). Par exemple, l'Université de Leicester (qui s'est également déclarée sanctuaire) fournit des cours d'anglais ainsi que des passerelles vers une formation universitaire.

La France se démarque *a priori* des exemples précédents : le pays n'a jamais eu de politique multiculturelle. Son optique dite assimilationniste repose sur une approche ciblant plutôt les territoires que les groupes migratoires. Pour autant, comme aux Pays-Bas, le pays a adopté le modèle européen de l'intégration civique. Par ailleurs, la politique de dispersion des migrants, systématisée à la suite du démantèlement de la Jungle de Calais, place les villes au premier rang de l'accueil sur le territoire.

Dans ce contexte, des villes se regroupent et créent en 2018 l'Association nationale des villes et territoires accueillants (Anvita), pour promouvoir un modèle d'accueil inconditionnel. À la municipalité de Strasbourg, cela se traduit par la création d'une équipe chargée d'accompagner les « *ménages à droits incomplets* » et la formalisation de relations avec les associations locales, en utilisant, par exemple, le droit des enfants à l'éducation ou à la santé pour renforcer ceux de leurs parents.

Modèle marginal

Ces trois vignettes montrent comment interviennent les villes dans un domaine (l'accueil et l'intégration), traditionnellement dévolu à l'État et récemment occupé par l'UE. S'orientent-elles vers la construction d'un modèle urbain de l'intégration ? Les politiques mises en œuvre partagent certains traits : tout d'abord, elles se démarquent des philosophies nationales de l'intégration modelées à partir d'un projet de construction de l'État-nation. On observe davantage une action destinée à contrebalancer les effets les plus délétères de l'orientation sécuritaire adoptée par les États.

Cette action utilise les interstices et les silences de la loi pour élargir les droits des migrants : droit à la formation (Tilbourg), accès aux services locaux (Leicester), extension des droits incomplets (Strasbourg). Le modèle urbain de l'intégration se construit autour du principe de citoyenneté locale : l'accès aux droits s'articule à partir du principe de résidence. L'autre spécificité de ce modèle urbain est le rôle joué par les réseaux de villes qui, d'une part, contribuent à diffuser les innovations locales et, d'autre part, servent de chambre d'écho pour interpeller les pouvoirs publics nationaux.

En dépit des avancées, on constate de nombreuses limites à la généralisation d'un tel modèle. Sa faible pérennité d'abord : il reste tributaire de la volonté politique des maires et donc des changements de majorité. Ensuite, même si ces politiques tendent à se diffuser à tout type de collectivité territoriale, y compris en milieu rural, elles restent l'apanage d'une minorité d'entre elles. Enfin, l'action des municipalités touche de manière différenciée les différents groupes de migrants.

Nos enquêtes sur Leicester montrent notamment que le public cible est celui des demandeurs d'asile, ce qui laisse à la marge les travailleurs des ateliers de la *fast fashion*, pourtant nombreux dans la ville. De même, à Strasbourg, le public des migrants sans enfants est moins bien protégé. Et, d'une façon générale, peu de choses sont encore faites pour les personnes en situation irrégulière. Les villes tracent ainsi une voie intéressante, mais encore trop parcellaire pour faire office de « modèle » européen.