

En collaboration avec



Impressum
Centre d'impression
de l'Université de Genève
avril 2023

LA VILLE ET LES MIGRATIONS

**PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES**

Titres déjà parus dans cette collection

1. **Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne (2018)**
Union of Values ? Implementing the values and principles of the European Union (2018)
Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Constantin Stephanou (ed.)
2. **Europe's Existential Crisis (2018)**
Dusan Sidjanski
3. **L'avenir de l'Union Européenne, défis et initiatives (2018)**
Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
4. **L'avenir de la Zone euro (2019)**
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
5. **Suisse-Union européenne, les débats autour de l'accord institutionnel (2019)**
Blaise Fontanellaz, François Saint-Ouen
6. **L'Union européenne et les nationalismes régionaux (2020)**
Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
- 7-8. **Pour une Europe-puissance, souveraine et démocratique (2021)**
Promoting Europe as a sovereign and democratic power (2021)
Sandro Gozi
9. **La finance au service de la transition écologique en Europe (2021)**
Financing the Green Transition in Europe (2021)
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
10. **La Conférence sur l'avenir de l'Europe : et après ? (2022)**
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
11. **Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur (2022)**
Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

12

LA VILLE ET LES MIGRATIONS
DYNAMIQUES URBAINES ET ENJEUX EUROPÉENS

Ed.
SANDRO CATTACIN
DUSAN SIDJANSKI
FRANÇOIS SAINT-OUEN

Avant-propos

La crise de 2015 a été le révélateur, brutal et spectaculaire, d'un élément inscrit dans la durée : la question migratoire. Huit ans après, celle-ci ne semble plus faire la "une" de l'actualité, mais cela ne signifie pas pour autant qu'il faille éviter de sérieusement la traiter.

La question migratoire est par essence complexe, multiforme, faisant intervenir des logiques économiques, démographiques, des jeux de pouvoir et des déterminants psychologiques... On peut la qualifier, pour reprendre la terminologie de Marcel Mauss, de « fait social total ». Le Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes a choisi d'unir ses forces à l'Institut de recherches sociologiques de l'Université de Genève pour l'aborder sous un angle particulier, celui de l'accueil : l'accueil des personnes arrivées en Europe par les moyens les plus divers, ayant des documents en règle ou dépourvues de papiers, autant de situations délicates qui réclament un traitement approprié. Il nous a semblé que les États-nations, leurs frontières, leurs administrations, leurs procédures, n'étaient pas l'échelon le plus apte à dégager des solutions adaptées et pertinentes. En revanche, les villes d'accueil des migrants, en relation avec l'Union européenne, nous sont apparues comme des laboratoires déjà riches d'expériences utiles sur lesquelles il importait de se pencher. Tel est donc l'angle d'approche qui a été le nôtre. L'introduction et la conclusion de ce livre le détaille mieux que nous ne pourrions le faire dans ce court avant-propos.

Ayant reçu un soutien de la Fondation *Latsis* à qui vont tous nos remerciements, nous avons procédé en deux temps : d'abord l'organisation d'une grande Conférence publique sur le thème des villes et des migrations à l'Université de Genève le 20 mai 2022 avec des témoignages du Maire d'Athènes, Kostas Bakoyannis, du Commissaire européen aux migrations, Margaritis Schinas, et du Ministre cantonal genevois en charge de la cohésion sociale, Thierry Apothéloz ; puis d'un colloque académique qui s'est tenu lui aussi à l'Université de Genève le 22 juin 2022.

On trouvera dans ce livre les communications qui ont été présentées lors de ces deux événements qui ont été organisés par Alexandra Iremciuc, Patricia van Gene-Saillet et Julia Accardo à qui nous souhaitons exprimer toute notre gratitude.

Prof. Sandro Cattacin
Prof. Dusan Sidjanski
Dr François Saint-Ouen

Introduction

L'État-nation face aux Villes et à l'Union européenne

Sandro Cattacin

La *crise migratoire* de 2015 fut une occasion manquée par l'Union européenne d'imaginer un véritable projet politique européen en matière de migration qui lui fait défaut dans un monde globalisé, urbanisé, mobile, et face la montée des nationalismes et autres populismes. Or tous ces éléments appellent un changement de paradigme dans le domaine de la migration, de l'accueil et de l'inclusion des migrant.e.s (Crawley & Duvell, 2017; Scipioni, 2018).

Au lieu de s'interroger sur les causes de cette crise qui n'a été ni soudaine, ni imprévisible, ni inévitable (Weiner, 1995), l'UE poursuit des politiques restrictives et de repli axées sur une vision obsolète de sédentarisation de l'individu, de sociétés immobiles et d'appartenances régulées par l'État-nation (Cattacin & Iremciuc, 2018).

En dépit des efforts de longue date, les politiques migratoires européennes échouent ainsi à remplir leur double objectif de contrôle des frontières extérieures et de signature d'accords de réadmission avec des pays-tiers, en érigeant des barrières géographiques et juridiques (Hintjens, 2019). Malgré son budget important et exponentiel (Gammeltoft-Hansen & Sorensen, 2013), *Frontex* ne permet pas de verrouiller les frontières de l'Europe. Cela ne fait que provoquer le déplacement des routes migratoires, rendues à chaque fois plus longues, plus coûteuses et périlleuses pour celles et ceux qui les traversent (Baldwin-Edwards, Blitz, & Crawley, 2019).

Quant au système dit de *Dublin*, il permet certes d'attribuer la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à un seul et unique pays. Néanmoins, c'est souvent le pays d'entrée sur le territoire européen qui est désigné, à savoir les États membres du pourtour méditerranéen situés en périphérie de l'espace Schengen, dont le fardeau devient toujours plus lourd en matière d'asile. Les nouvelles mesures de relocalisation et de réinstallation voulues par l'Union étaient censées soulager cet espace géopolitique et permettre l'accueil décent des migrant.e.s arrivé.e.s en Europe. Sans succès (Matera, 2020; Ricciardi & Cattacin, 2021).

Pourtant, les conséquences sur les régions et les villes européennes, les sociétés et les individus qui les composent sont réelles ; elles les mettent au défi d'encourager des dynamiques inclusives d'appartenance, d'échange, de coopération, de

participation et de coexistence pacifique, en marge des politiques migratoires et d'intégration (Rath & Martiniello, 2014). En outre, elles posent la question pendante et complexe de l'accueil dans les villes et sociétés européennes, empreintes d'expériences de mobilités diverses et multiples (Body-Gendrot & Martiniello, 2016). Dans cette perspective, les villes, notamment moyennes ou *ordinaires*, et les réseaux qu'elles constituent au niveau européen, voire euro-méditerranéen, occupent une place centrale dans la formulation et la pratique des politiques migratoires et d'intégration (Hall, 2015).

En effet, les villes représentent des espaces d'opportunités perpétuelles d'identification et d'inclusion qui attirent, par excellence, les migrant-es. Par conséquent, elles sont en première ligne dans la gestion des différences et des défis sociaux aux côtés des initiatives et associations civiques, car elles participent de la négociation du territoire et des différences entre les locaux-les et les nouveaux-elles arrivant-e.s, par la responsabilisation des pairs, la solidarité communautaire et la construction d'un sentiment d'appartenance découlant de pratiques quotidiennes d'inclusion (Cattacin & Leontsini, 2014).

Ce sont des questions sociales et politiques du fait que l'accueil est déterminé par le cadre légal qui conditionne les possibilités de cohabitation, en engendrant des processus de différenciation, de hiérarchisation et d'inclusion ou d'exclusion des migrant-e.s (Cattacin & Gamba, 2021).

Ce livre se veut une rencontre entre science et pratique et s'inscrit dans une collaboration entre d'une part le projet *Lead Agence Unexpected Inclusions* (UNIC) financé par le Fonds national suisse et le Fonds national belge de la recherche scientifique (GN190051), et d'autre part la Fondation Latsis. Il se donne comme objectif de soutenir la formulation d'une politique migratoire urbaine et européenne ancrée dans la pratique et la réalité de ceux qui la vivent. Il se veut également un appel à la nécessité ardente d'une coopération renforcée au niveau national des États membres, d'une mise en commun accrue et d'une reconnaissance mutuelle des ressources et expériences de l'ensemble des parties prenantes de la migration et d'une harmonisation des stratégies d'accueil et de gestion de la cohabitation dans le cadre de l'Union européenne.

*

Le présent livre reflète l'organisation de deux événements à l'Université de Genève : un moment politique avec la Conférence du 20 mai 2022 où sont intervenus Kostas Bakoyannis, Maire d'Athènes, Thierry Apothéloz, Conseiller d'État (Ministre) chargé de la cohésion sociale de la République et Canton de Genève, Margaritis Schinas, Vice-Président de la Commission européenne chargé des affaires

migratoires ; et un colloque universitaire le 22 juin 2022 qui a réuni des chercheur-se.s spécialistes des migrations.

La première partie aborde le contexte migratoire européen en le mettant en perspective historique (Toni Ricciardi). Le Commissaire européen Margaritis Schinas y ajoute une réflexion politique. Il se félicite notamment de l'adoption d'une Directive sur la protection temporaire de l'Union européenne qui a permis l'accueil de millions d'Ukrainiens fuyant la guerre. Il rappelle aussi avoir proposé en 2020 aux instances de l'UE, qui n'ont pas encore pris de décision formelle, l'adoption d'un nouveau Pacte sur la migration comprenant plusieurs volets comme le renforcement des frontières extérieures – avec notamment le dispositif *Frontex* qui est le plus connu –, la réforme du système de *Dublin* et l'établissement d'un partenariat avec 25 pays d'Afrique et du Moyen Orient pour favoriser leur développement et leur faire accepter de reprendre leurs ressortissants expulsés d'Europe.

La deuxième partie s'attache aux réponses urbaines à la migration avec des études sur les débats autour de l'accueil. Marco Martiniello plaide pour un regard réaliste sur ce que les villes et l'État-nation peuvent faire et là où ils échouent. Sandro Cattacin s'emploie ensuite à identifier les signes d'un éventuel changement de paradigme dans l'approche sociologique des phénomènes migratoires. Le chapitre est introduit par une appréciation des politiques migratoires urbaines de la part du Maire d'Athènes, Kostas Bakoyannis. Il souligne combien il est nécessaire de trouver un équilibre et de refuser les positions extrêmes qui voudraient d'un côté que l'on ouvre les frontières à tout-va, et de l'autre que l'on transforme l'Europe en « forteresse ». Il insiste aussi pour dire que l'accueil des migrant-es se fait en pratique au niveau local, et que les villes sont en quelque sorte des laboratoires dans ce domaine. Il montre ainsi comment les autorités municipales peuvent, comme à Athènes, trouver des solutions en associant la société civile. Pour lui, les politiques migratoires doivent reposer essentiellement sur trois piliers : la gestion des frontières, la relation aux pays-tiers, la solidarité.

La troisième partie se penche sur les liens entre politique urbaine et politique supranationale avec des contributions de Fiorenza Gamba sur un quartier de Turin et les dynamiques d'appartenances multiples qu'on y observe, et de Alice Claret sur la *carte d'identité communale*, compatible avec les prérogatives d'un territoire urbain ou régional et les politiques d'accueil supranationales, en contraste avec l'État-nation et ses formalisations des autorisations de séjour. On trouve aussi un texte qui lie les politiques urbaines et les politiques de développement, avec l'analyse de Jenny Maggi et Sandro Cattacin qui résulte d'une enquête de terrain sur les Sénégalais-ses en Europe effectuée dans trois villes : Genève, Paris et Milan. Le chapitre s'ouvre sur une mise en perspective politique du Conseiller d'État de la République et Canton de Genève, Thierry Apothéloz, qui souligne

l'importance des réseaux de villes européennes s'organisant autour du thème de l'accueil des migrant-es et de la réponse locale au défi migratoire. Il fait allusion à deux exemples tirés de l'actualité suisse : d'une part l'acceptation par le peuple suisse d'allouer des moyens importants à *Frontex*, l'agence européenne qui contrôle les frontières de l'espace Schengen, d'autre part une votation en ville de Zürich acceptant l'instauration d'une *Züri City Card*, carte de légitimation donnant à toute personne vivant sur son territoire et dont la domiciliation communale peut être prouvée, l'accès à des prestations dont sont actuellement privé.e.s les migrant-es sans-papiers.

Textes cités

- Baldwin-Edwards, M., Blitz, B. K., & Crawley, H. (2019). The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis'. In : Taylor & Francis.
- Body-Gendrot, S., & Martiniello, M. (2016). *Minorities in European cities: the dynamics of social integration and social exclusion at the neighbourhood level*. Cham: Springer.
- Cattacin, S., & Gamba, F. (2021). Citizenship and Migration in Cities. In M. Giugni & M. Grasso (Eds.), *Handbook of Citizenship and Migration* (pp. 361–375). Cheltenham Glos: Edward Elgar.
- Cattacin, S., Iremciuc, A. (2018). Mobilité, réseaux et innovation. Nouveau paradigme dans la recherche sur la politique migratoire? *Eurolimes*, 12 (23-24), 47-65.
- Cattacin, S., & Leontsini, M. (2014). Mobilités territoriales, médiations associatives et mémoires urbaines. *Question de communication*, été (25), 125-142.
- Crawley, H., & Duvell, F. (2017). *Unravelling Europe's' migration crisis': Journeys over land and sea* : Policy Press.
- Gammeltoft-Hansen, T., & Sorensen, N. N. (2013). *The migration industry and the commercialization of international migration* : Routledge.
- Hall, S. M. (2015). Migrant urbanisms: Ordinary cities and everyday resistance. *Sociology*, 49(5), 853-869.
- Hintjens, H. (2019). Failed securitisation moves during the 2015 'Migration Crisis'. *International Migration*, 57 (4), 181-196.
- Matera, A. M. (2020). The steps from Dublin III to Dublin IV. In M. Harwood, S. Moncada, & R. Pace (Eds.), *The future of the European Union : Demisting the Debate* (pp. 212-229). Msida: Institute for European Studies.

- Rath, J., & Martiniello, M. (dir.). (2014). *An introduction to immigrant incorporation studies. European perspectives*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ricciardi, T., Cattacin, S. (2021). Political and institutional determinants of migration policies: a global history. In D. Bhugra (Ed.), *Oxford Textbook of Migrant Psychiatry* (pp. 29-38). Oxford: Oxford University Press.
- Scipioni, M. (2018). Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1357-1375.
- Weiner, M. (1995). *The global migration crisis : challenge to states and to human rights*. New York: HarperCollins College Publishers.

Mon vécu de réfugié

Dusan Sidjanski

Toute une série d'événements ont contribué à ma socialisation politique et sociale. Cela a commencé à l'école française de Belgrade par l'apprentissage du français et du serbe. Puis la crise économique des années 30 m'obligea à continuer deux années à l'école publique où j'essayais d'aider mes camarades et de participer à des manifestations contre le pacte signé par la Yougoslavie avec l'Allemagne de Hitler. Il y eut alors le coup d'État organisé par les forces aériennes de Yougoslavie. Mon père nous avait expliqué le rôle de Hitler et de Mussolini, de la Roumanie et de la Bulgarie qui se sont ralliés à cette poussée fasciste en Europe. Le régent Paul, signataire du pacte, a été rapidement remplacé et la Yougoslavie a pris à ce moment position contre l'alliance avec l'Allemagne et l'Italie. C'est ainsi que le 6 avril 1941, les Stukas ont bombardé Belgrade. L'invasion commençait. Heureusement, mon père avait prévu cette attaque et nous avait mis dans un train pour Dubrovnik, afin d'être au bord de la mer d'où on peut toujours s'échapper et aller de l'autre côté chercher un refuge.

Le printemps s'installait avec le soleil, la chaleur et les bombardements entrepris par l'aviation italienne. Nous étions heureux lorsqu'un jour une voiture s'arrêta sous la terrasse et nous vîmes mon père en sauter avec un bagage. Il ne tarda pas à nous expliquer son projet : nous rendre aux États-Unis en passant par l'Italie, l'Espagne et le Portugal d'où partaient régulièrement des avions. En même temps, des amis l'avaient averti que les nationalistes croates, les Oustachis, annexeraient Dubrovnik à la Croatie où nous n'étions donc plus en sécurité, et nous proposaient d'embarquer pour Split. En effet Split, comme une partie de la Dalmatie, avait été annexée à l'Italie.

Le 23 juin 1941, nous sommes partis pour Split où nous avons été accueillis par les Bonačić, amis de mes parents. Installés là, nous nous sentions presque en vacances. Le matin commençait par un peu de gymnastique suivie de natation pendant environ une heure. Durant le reste de la journée, moi et mon frère avions des leçons de chimie, de physique et de mathématiques dispensées par mon père qui était ingénieur civil et chimiste. Dans la petite forêt s'étendant autour de la villa qui surplombait la baie de Zenta, nous consacrons durant les après-midis chaudes et agréables, des heures à la lecture de Dostoïevski, Tolstoï et de notre grand-oncle, le poète Veljko Petrović. Dans la soirée nous écoutions les concerts de Zinka Kunz Milanov du Metropolitan de New York, de retour au pays.

Par la suite, nous avons traversé l'Adriatique pour l'Italie où nous avons abouti comme réfugiés près de Padoue, plus tard nous nous sommes déplacés à Modena, toujours avec l'idée de mon père que nous allions essayer de rejoindre les États-Unis. Mais ce plan n'était pas définitif. La preuve en est : ayant un jour quelques courses à faire à Modena, j'y rencontrai un de mes amis avec lequel je pris un café, et cela changea notre destin. Répondant à ma curiosité, il m'expliqua alors qu'avec sa famille il allait partir dès le lendemain pour une petite ville frontalière de la Suisse et ensuite pouvoir passer dans ce pays grâce à une organisation de passeurs qui évidemment demandait des sommes énormes. Nous avons fait la même chose. Les derniers bouts du capital que mon père avait pu emporter ont été versés pour traverser la frontière après la petite ville de Tirano, mais nous n'avons jamais revu nos bagages. Dès le franchissement de la frontière, nous avons été tenus en joue par un régiment de soldats qui portaient des casques très semblables à ceux des Allemands. C'étaient heureusement des Suisses, mais quelle peur !

Nous avons été hébergés dans une école désaffectée où nous dormions sur des lits de camp. Puis ce fut une quarantaine passée à Samedan dans les Grisons dans un grand hôtel réquisitionné, tous enfermés dans une chambre, aussi bien mes parents que ma tante et mon oncle. Puis nous fûmes transportés en train à Bremgarten, et après quelque temps nous avons abouti dans un camp magnifique au-dessus de Lucerne, avec le lac qui s'étendait devant nous. C'est là où, après plusieurs jours de travail, ayant reçu un peu d'argent pour des travaux accomplis, je me suis acheté des instruments de barbier et, mué en Figaro, je proposais, pour des sommes modiques, mes services à ceux qui n'avaient pas les moyens de se payer un salon de coiffure en ville de Lucerne. Chacun à leur tour, les jeunes lavaient toute la vaisselle du camp qui comptait environ 800 personnes provenant de tous les pays en guerre. Mais la Suisse nous a apporté le calme.

Très vite, nous avons repris des études à l'École nouvelle de Chailly près de Lausanne. Nous avons dû toutefois la quitter après l'arrivée au pouvoir de Tito et la confiscation de tous nos biens, continuant alors dans des écoles publiques. Sacha, mon jeune frère, était encore au collège, et moi au gymnase. Mon père insista, puisque j'étais toujours excellent en mathématiques et en dessin, pour que j'embrasse la carrière d'architecte. J'ai ainsi entamé et réussi une année à l'École polytechnique de l'Université de Lausanne (EPUL) qui venait d'ouvrir sous la direction du Professeur Jean Tschumi, père de mon ami Bernard Tschumi, Doyen de la Faculté d'architecture à l'Université de Columbia et concepteur du Musée de l'Acropole à Athènes. Après cette année, j'ai préféré me réorienter vers les sciences politiques à l'Université de Lausanne où j'ai fait ma thèse de doctorat sur

le fédéralisme international sous la direction du Professeur Jacques Secrétan. C'est le fédéralisme qui m'a ouvert la voie européenne.

Tout cette expérience me faisait souvent penser à la liberté, à la manière dont on pouvait exprimer ses convictions. Il me revient par exemple en mémoire que le directeur du lycée à Modena m'avait convoqué dans son bureau. Alors je m'étais demandé : « Quelle punition me prépare-t-il ? ». Il m'a fait asseoir et, très gentiment, m'a demandé mon avis sur la guerre : « Je sais que vous écoutez les nouvelles de la BBC et de la voix de l'Amérique. Pourriez-vous me donner votre avis ? ». Il demandait cela à un jeune homme de 16 ans maximum, fortement impressionné par la guerre qui battait son plein et qui menaçait l'Angleterre après l'occupation de la France.

En 1949, avec mon passeport de réfugié j'ai pu rejoindre mes parents qui venaient de s'installer au Venezuela. Mais ce fut de courte durée. J'y ai travaillé comme membre de la librairie américaine à Caracas et, en même temps, à l'Université centrale je fréquentais un séminaire de haut niveau de Moles Caubet, professeur de droit constitutionnel et administratif d'origine catalane et réfugié à cause du régime de Franco. Je revins une année après à Paris pour suivre les cours de Maurice Duverger, devenu plus tard un grand ami, ainsi que de Georges Vedel.

*

Nous n'avions plus rien, si ce n'est nos têtes et nos capacités que nous utilisions pour survivre dans un milieu encore empreint des conséquences de la guerre. Je soutins ma thèse à l'Université de Lausanne en 1954. Puis je m'installai avec ma future femme à Genève, où j'entrepris une collaboration qui durera très longtemps – au moins une trentaine d'années - avec Denis de Rougemont. Ce sont des étapes qui m'ont stimulé car, en parallèle de cette collaboration, je suis allé vivre en partie avec ma fiancée à Athènes où nous nous sommes mariés dans la cathédrale. La Grèce, un pays d'une beauté exceptionnelle, devint ma patrie lorsqu'en 2007 le Président Károlos Papóúlias m'a accordé la citoyenneté grecque d'honneur.

Tout ceci fait partie d'une expérience qui m'a inspiré dans le sens de la paix contre l'utilisation de la force militaire, de la guerre, de la conquête de territoires et de l'imposition de régimes autoritaires, dictatoriaux. Il faut y ajouter l'idée de l'Europe unie et l'intégration européenne. À l'époque, l'esprit était mobilisé par les suites du Congrès de la Haye de 1948, qui a abouti à la création du Mouvement Européen et du Centre Européen de la Culture. Ce sont des événements qui m'ont marqué profondément et qui préfiguraient l'Union européenne. L'élan était puissant. Il m'a permis, après ma thèse, d'être nommé chargé de cours, puis assez

rapidement professeur à l'Université de Genève, soutenu par les Professeurs Jacques L'Huillier et Paul Guggenheim, tout en gardant mes activités auprès de Denis de Rougemont jusqu'à son dernier souffle.

Par ailleurs, en tant que citoyen vénézuélien et conseiller *ad honorem* de la Délégation du Venezuela à Genève, j'ai souvent remplacé les ministres et pris des initiatives qui ont été mises en œuvre dans le cadre des Nations Unies. Le Professeur L'Huillier assistait pour sa part à ces réunions restreintes en tant que représentant de la Chambre de commerce internationale, réunions où je prenais la parole en espagnol. C'est au cours de cette période que je présentai ma thèse de *privat-docent* avec les meilleurs professeurs de la Faculté de sciences sociales et politiques, tout en gardant mon travail de secrétaire général de l'Association des Instituts d'études européennes et d'organisateur de colloques sur l'Europe unie. Devenu professeur, je fondai en 1969 le Département de science politique de l'Université de Genève et avec Denis de Rougemont, l'Institut universitaire d'études européennes en 1963, y assumant la fonction de professeur aux côtés de Denis de Rougemont et Henri Schwamm. En parallèle, je poursuivais ma formation de professeur en symbiose avec mon ami Jean Meynaud, aboutissant à la rédaction de cinq ouvrages sur les groupes de pression au sein de la Communauté européenne. Et puis, tout récemment, ma longue collaboration avec la Fondation Latsis m'a permis de créer, avec son aide, le Centre de comptéences Dusan Sidjanski en études européennes, inauguré en 2016.

Voilà, très brièvement rappelé, mon parcours de réfugié ayant persévéré dans sa vision et sa passion européennes ouvertes sur un monde en ébullition.

Le contexte migratoire européen

European migratory context

The Migration Challenge and the Difficulties of Coordinating the European Response

Margaritis Schinas

I am very happy to be with you tonight, not least because this is one of our first face-to-face in-person encounters in a long time. And after everything that we went through in these 30 nightmarish months, I think every opportunity for a physical meeting is particularly moving. I'm very happy to be in Geneva, which has always been the epicentre of dialogue, of reason, a traditional centre for philhellenism and also Europeanism. And it's a particular pleasure to see so many friends and colleagues with whom our paths have crossed through the years.

I think I need to start this presentation, unfortunately, by referring to war. Generations of Europeans have definitely forgotten what war means on this continent. But the events of the past three months have brought us face to face with the bleak realization that many of our values, our model of society, our way of life, what we stand for as Europeans are not shared by many around us. The respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, values which are the cornerstone of our European Union and which we Europeans very often take for granted, are under attack. Ukrainians are proudly defending the national sovereignty and the territorial integrity of their country. But at the same time, we are also defending our common European values and ideals. We have stood on Ukraine's side from the very first moment. Faced with this unprecedented, illegal, unjustifiable aggression, the European Union has reacted at an equally unprecedented speed with firmness and unity.

A key element of the European response, epitomising our welcome at the human level, is no other than the activation, for the first time ever in EU history, of our "Temporary Protection Directive". Through this "Temporary Protection Directive" – a blanket humanitarian visa, if you like – we have granted to millions of people arriving from Ukraine immediate and unconditional access to our schools, to our job markets, to accommodation and health care across the European Union. People fleeing the war can, from day one, send their children to school, get a job, housing, social welfare, medical assistance and all this across the European Union.

To coordinate our efforts and bolster cooperation across all levels of government involved, we have set up a solidarity platform and among its other achievements, this platform has coordinated the relocation of many Ukrainian refugees stranded

in Moldova, one of the poorest European countries, into the Schengen area and associated countries. And I would like to take this opportunity, Monsieur le Conseiller d'État, to thank Switzerland for its pledge to receive 500 people from Moldova within the solidarity platform. This is a sign, at the same time both of our *de facto* solidarity and of the fact that in times of need our Member States can come together. And it also shows that Europe will always remain an asylum destination for those fleeing war and persecution.

The activation of this “Temporary Protection Directive” was as ambitious as it was necessary, and it has produced remarkable results in record time. Almost 3 million refugees have now registered for temporary protection. Ukrainian families have been welcomed by communities across the European Union, and Ukrainian children have started attending school from day one. The contribution of local authorities has been instrumental in this effort. They have been at the front line receiving refugees, providing them with information and comfort, support and housing. Crucially, local authorities in Europe have translated the solidarity of Europeans into tangible action on the ground. From Poland to Portugal, we must acknowledge the extraordinary and hospitable welcome provided by Europe's cities and regions. It is an honour and a pleasure to see this unprecedented wave of solidarity. I will let, of course, my good friend, the Mayor of Athens, Kostas Bakoyannis, elaborate further on this aspect.

The first lesson to be drawn from the situation we are facing today for the broader development of migration and asylum policies in Europe is, in my mind, very simple. The time has now come to try to dedramatize, detoxify, if you like, the debate about migration and asylum in Europe. Migration policy cannot be confined to Brussels. To design a truly European, implementable and enforceable migration policy, we must draw on all tools at our disposal and work with a multi-level partnership across the policy-making levels.

While this Ukraine crisis is unprecedented, it is sadly not the sole challenge we face on European migration policy. Last year we saw a significant increase in the number of irregular crossings from the south, particularly into Italy, Spain and Cyprus, as well as a worrying increase of arrivals of unaccompanied minors entering the EU. At the same time, in the last two years we have also seen a new type of threat, the instrumentalization of migration flows by authoritarian leaders. We saw it first on the Greek-Turkish border in Evros, then later in the Spanish enclave of Ceuta in Northern Africa. And we reached the peak of weaponization of migration with the shameless attempt by the Belarus government to flood Poland, Lithuania and Latvia with organised migratory movements. But it would be a mistake to assume that these challenges make up for the totality of our experiences around migration in Europe. On the contrary, as we speak, more than 23 million third-

country nationals are legally resident in the European Union. This constitutes about 5% of the total population of the EU. Migrants contribute to our economic development, to our competitiveness, and respond to specific labour market needs. And ensuring their integration into our societies is essential if we want to strengthen the cohesion of our social fabric.

The problem is rather the enforceability of policies, or rather the lack of such policies, which is creating the toxicity and the friction I was referring to earlier. In 2020, just to give you an example, almost 400,000 irregular migrants who had no right to stay within the European Union and obtain asylum had been pronounced by European courts as qualifying for return. Out of the 400,000 irregular migrants, only 70,000 could be sent back to their home countries of origin. This is key. There will be no legal migration framework in the European Union unless we have a system that qualifies asylum protection for those who need it and returns for those who have no reason to be with us. It will not be easy. However, we know what it takes for this formula to succeed. We saw in the past, in many areas, not least the management of the pandemic, how Europe can produce a rapid and coordinated EU response that changes the situation on the ground. And our unwavering solidarity with the people fleeing war from Ukraine is also a major test for the next stages of EU migration, asylum and asylum policies. Because now we are reaching the moment in the European Union where we need to switch from firefighting to construction work. We should now move to a situation where collective action is necessary for us to be effective, to prepare for sudden migration situations like the ones we have witnessed, but also to have a rules-based, cohesive, holistic, effective single framework for EU migration and asylum policies.

In September 2020, I was very pleased and honoured to present the proposals for a new EU Pact for Migration and Asylum. Our proposals put in place a revised, robust and stable migration management system that will now allow us to deal with migration and asylum in a comprehensive way. It aims at improving the governance and the implementation of the migration management systems within the EU, but also crucially at enhancing our relations with our partner countries. The basic elements of these proposals are threefold and let me go into them briefly.

The first axis of the Pact is a robust management of our external borders with efficient and faster procedures. We propose to introduce an integrated border procedure that starts for everyone who arrives at the Union's external borders. He or she should be subject to a pre-entry screening procedure, enabling the identification of all people crossing into the European Union and able to determine very quickly security, health checks and the possibility of obtaining asylum. Strong external borders also need a collective border management system, of which *Frontex* is a key actor. And I'll also take this opportunity to salute the result of the recent

referendum in Switzerland that confirmed the added value of the agency in border management. But also, we need effective IT systems that allow us to control exit and entries in a very effective and real-time way.

The second element of the Pact entails a new procedure to establish a fair sharing between responsibility and solidarity in migration policy. We have proposed to do away with the outdated Dublin system, which places an unjustifiable, disproportionate burden on the shoulders of Member States at our external borders, and instead establish a common framework that works for all. Given the different situations in our Member States and the fluctuating nature of the migratory pressure, we propose a certain flexibility in our solidarity system that would allow Member States to contribute to different solidarity measures or programmes, provided, of course that these are effective contributions that take pressure off the migration system.

And finally, the third axis of the Pact promotes partnerships with key third countries. The European Union will never be able to manage migration internally unless we are able to manage it externally too. This would require strong partnerships with around 25 third countries of origin and transit that are crucial in the management of migration and asylum flows. We need to get it right. We need to offer these countries these holistic, comprehensive agreements. We need to mobilise everything that we have to help them create the conditions for better lives for their citizens, to have the possibility to live and prosper there, instead of putting their lives in the hands of the smugglers in the Mediterranean or the Aegean. We also need to help them strengthen their migration and asylum systems, their border management, and to offer them assistance in receiving returns and readmissions for people who are coming back because they have no reason to be in Europe, so that they can start their lives again. And in doing this, we need to work as equals with third countries, especially countries in Africa. We cannot allow ourselves to be patronising or sub-delegating our responsibility, contracting out our responsibility to third countries. And, I repeat, we have to mobilise everything we have, not only money and investment. Also trade preferences, visas, and yes, why not Erasmus scholarships and people-to-people contact that would give these countries of origin and transit the clear conviction that we work with them in true partnership.

*

Let me conclude by saying that these proposals have been on the table since September 2020. I'm starting to get highly impatient because after nearly three years we still do not have this big European agreement that we need. I can understand that the pandemic was not the ideal setting for such complex negotiations. These are the type of negotiations where people need to meet in person rather

than through a screen. But I sincerely hope that the political atmospherics emerging in Europe now, with a new pro-European government in Berlin and the recently reelected French president, will create the ideal political dynamics to move towards this big European agreement on these proposals that we so urgently need.

And it is a bit paradoxical, whilst our ministers are still discussing how to agree on a system of migration, we have in the meantime created a huge common protection area in Europe for 5 million Ukrainians. So once again, the political clock is not fully synchronised with the reality clock. And this is exactly the message that I gave to the Ministers of the Interior at our last meeting on 28th March. I told them: "Take your time, take three more years to discuss, but look what's happening around you. It's happening *malgré vous*."

I didn't get any agreement, just an awkward silence, which I interpret as a positive sign. So, this is where we are. What is happening now and what is happening on migration and asylum is what Robert Schuman, one of the founding fathers, used to say. He would say that Europe would not be built all at once or according to a single plan. It would be built through concrete achievements which create a *de facto* solidarity. How visionary he was! In 1950 he was describing the Europe of today. Well, let's hope that it will not take us 70 more years to prove him right.

Les migrations vers l'Union européenne. Regards historiques

Toni Ricciardi

Le phénomène social de la migration a remodelé le continent européen. Ce chapitre vise à montrer comment les interventions des acteurs politiques et institutionnels en matière de politiques migratoires ont évolué au cours des derniers siècles. Le cadre d'analyse à long terme nous permet d'identifier les moments de césure, d'accélération et de ralentissement de ce phénomène. La corrélation entre le moment de la fermeture et la crise économique qui a suivi est au cœur de l'analyse. En même temps, il est intéressant de souligner le rôle de la perception qui, au fil des siècles, a redéfini la migration et, avec elle, les politiques, en inversant le paradigme.

Ce propos part d'un constat de base qui tend à souligner combien la migration a été et reste l'un des phénomènes sociaux, sinon le phénomène social, qui plus que tout autre a remodelé, comme le dit Peter Gatrell (2019), le continent européen.

Lorsque Saskia Sassen (1997) parle de *Festung Europa* (forteresse Europe), elle semble se référer à un long processus de mobilité interne au vieux continent qui a commencé en 1950, s'est poursuivi avec la conférence de Messine en 1955, et a trouvé son point de départ dans l'article 48 du traité de Rome de 1957 : la liberté de circulation (Ricciardi 2022). Ce dernier visait à étendre le droit d'entrer et de séjourner dans tous les États membres, au nombre de six à l'époque, aux fins d'un emploi rémunéré. Comme nous le savons, le processus d'application concrète de ce droit, pour les Européens en Europe, connaîtra des moments d'accélération et de ralentissement et trouvera sa consécration finale dans la Convention d'application de l'accord de Schengen en 1990, année à partir de laquelle des groupes de pays adhéreront au traité jusqu'à aujourd'hui. La Suisse l'a signé en 2002 et a rejoint l'espace Schengen en 2008.

Ce lent processus de définition de la mobilité dans l'espace européen, fait de brusques accélérations et de brusques freinages au cours des 30 dernières années, s'est produit à un moment où un nombre croissant de pays ont découvert qu'ils vivaient une sorte de transition migratoire prolongée : du pays de départ au pays d'arrivée.

Ce processus, déjà connu depuis le XIX^e siècle dans les pays-cibles historiques, a conduit à la politisation du phénomène dans l'espace public, également dans les pays qui connaissent cette lente phase de transition. En réalité, l'histoire et

l'actualité nous montrent que cette transition n'est jamais nette et définitive. Il est probablement plus correct de parler de pays qui voient le nombre de départs diminuer, sans jamais s'arrêter complètement, et qui connaissent en même temps une augmentation de la présence de l'Autre, et donc la manifestation de questions jusqu'alors peu connues ou cachées au grand public.

Action collective *par excellence*, la migration a la capacité de transformer l'action sociale pour autant qu'elle ne concerne pas uniquement les migrants. Les sociétés et les pays de destination et de départ sont inextricablement liés à ce phénomène.

Au cours des derniers siècles, la culture et l'économie, ou plutôt les économies locales, nationales et transnationales, ont été transformées avec et par les processus de migration. Lire les questions contemporaines à travers l'analyse des migrations, c'est s'analyser soi-même. Pour ce faire, et pour comprendre comment les décideurs politiques et donc institutionnels ont abordé les politiques migratoires, leur définition et leur interprétation, en les modifiant au fil du temps, il convient de partir de ce que Hatton et Williamson appellent « l'ère de la migration de masse » (1998).

Cette période, qui s'étend du milieu du XIX^e siècle jusqu'au déclenchement de la Première Guerre mondiale, est principalement caractérisée par des migrations transocéaniques, même si la tradition de mobilité saisonnière dans l'espace européen était, comme nous le montre Jaques Le Goff (1960, 1991, 2013), déjà largement pratiquée à l'époque médiévale.

Après 1945, ces mouvements ont touché toutes les régions du globe et se sont étendus dans les années 1980. D'un point de vue normatif, les États ont pris pour modèle le système créé après la paix de Westphalie. Au fil des siècles, l'État-nation européen est devenu universel. D'abord par la colonisation, puis par la décolonisation, qui a accéléré le processus global d'occidentalisation de l'État. Depuis le colonialisme, il faut davantage de main-d'œuvre étrangère pour chaque étape de la croissance économique. D'abord par l'esclavage, puis par le travail forcé dans les plantations et les mines.

Au fil du temps et des générations, cette main-d'œuvre s'est sédentarisée, contribuant à la croissance et au bien-être des pays qui l'ont accueillie ou forcée, comme dans le cas des esclaves. Cependant, à différents moments de l'histoire, les États européens ont nié être des pays d'immigration, attribuant le phénomène exclusivement aux années 1950 et 1960, comme une mesure extraordinaire due à la reconstruction de l'Europe après la guerre. La réalité est très différente de ce récit. En fait, même dans l'Europe de l'après-Westphalie, la migration a longtemps été un aspect de la vie sociale et de la politique économique et a joué un rôle

essentiel dans la modernisation et l'industrialisation (Beck 2002 ; Moch 2003). Cependant, la centralité de la migration dans la construction de l'État-nation a récemment été reconnue (Ricciardi, Cattacin 2021). Le nombre limité d'analyses historiques de l'impact de la migration sur les sociétés européennes depuis le Moyen Âge a permis à la rhétorique politique de continuer à nier le rôle que l'Autre, compris comme migrant, a joué dans la construction de la nation. En Europe notamment, ce déni a facilité le récit et le mythe de l'homogénéité nationale (Castles, Miller 2009). Aujourd'hui encore, la tendance est, d'une part, à la création de zones de libre-échange et, d'autre part, à la réintroduction de contrôles douaniers pour empêcher l'entrée des immigrants et des réfugiés. Ces tentatives, compte tenu des échanges actuels de capitaux, de biens, d'informations et de culture, semblent toutefois paradoxales. Cependant, en ce qui concerne l'immigration, l'ancienne façon de concevoir l'État-nation et ses frontières prévaut toujours (Sassen 1996).

Ce texte vise à montrer comment les interventions des acteurs politiques et institutionnels en matière de politiques migratoires ont évolué au cours des derniers siècles, en évoquant brièvement les débuts de l'internationalisation. Le cadre d'analyse à long terme nous permet d'identifier les moments de césure, d'accélération et de ralentissement de ce phénomène. La corrélation entre le moment de la fermeture et la crise économique qui a suivi est au cœur de l'analyse. En même temps, il est intéressant de souligner le rôle de la perception qui, au fil des siècles, a redéfini la migration et, avec elle, les politiques, en inversant le paradigme.

Par exemple, au XVIII^e siècle, l'*autre* avait une signification positive. Les réfugiés, exilés et apatrides sont encouragés, tandis que le droit d'émigrer est aussi limité et découragé que possible, par crainte d'un appauvrissement démographique excessif. La migration de masse a commencé pendant l'impérialisme européen. Le paradigme change au cours de cette période. Ceux qui partent ou sont forcés de partir ne sont plus accusés d'abandon ; au contraire, la migration est considérée comme une solution, comme une soupape de sécurité (Lucassen, Bloch 1987). Depuis lors, les décideurs institutionnels ont alterné les politiques de fermeture ou d'ouverture, en fonction de leurs besoins économiques, géopolitiques et perceptifs. Paradoxalement, les moments de fermeture ont anticipé les moments de crise économique. Bien sûr, il existe des différences entre les États, mais il est possible de tracer une sorte de relation de cause à effet entre les politiques de fermeture et la crise économique qui s'ensuit.

L'histoire nous a appris que certaines décisions peuvent avoir des conséquences totalement néfastes. Par exemple, dans la première moitié du siècle dernier, l'Europe a été l'épicentre des déplacements forcés. Le traité de Lausanne (1923) intervient dans la question turco-grecque en légitimant les déplacements forcés de

population pour assurer la sérénité des États-nations. Le traité a autorisé les déplacements ethniques pour la première fois au niveau international. Si l'on fait abstraction des dictatures de l'époque, de nombreux pays démocratiques étaient du même avis. Par exemple, Beneš, le dernier président de la Tchécoslovaquie d'avant-guerre, qui avait longtemps espéré l'assimilation de la minorité allemande, écrivait en 1942 qu'« il n'était pas possible de créer des États linguistiquement et nationalement homogènes, sauf par le biais de vastes transferts de population » (Stola 1992).

Quelques années plus tard, en décembre 1944, Churchill, parlant des minorités allemandes dans les territoires d'Europe de l'Est, considère la déportation comme la solution ultime (Naimark 2022). Ce n'est qu'avec les procès de Nuremberg sur les crimes nazis que la communauté internationale a condamné les déportations forcées directes et indirectes.

La question qui se pose maintenant est la suivante : comment les facteurs se sont-ils inversés ? Quand et comment est-il arrivé que l'immigration, qui a été perçue comme positive pendant de nombreux siècles, devienne soudainement une menace ? Et de même, quand l'émigration, qui était un fléau, est-elle devenue la solution ?

Internationalisation : l'âge sombre de la Méditerranée

Entre les dernières années du XVII^e siècle et la fin du XIX^e siècle, une nouvelle attitude des États à l'égard des personnes cherchant à se réfugier pour des raisons religieuses et politiques a vu le jour. À l'époque, les contrôles aux frontières n'existaient pas et les États n'avaient pas les ressources nécessaires pour les exercer. Depuis lors, cependant, les migrations suivent des itinéraires qui limitent leur extension et leur durée, et déterminent leur orientation géographique (saisonnalité et contiguïté). Avant le XIX^e siècle, il existait en Europe diverses formes de migration liée à la main-d'œuvre. La migration des artisans, qui a commencé au Moyen Âge, est la plus célèbre. La migration a eu un impact social positif, notamment à Amsterdam, l'un des grands centres commerciaux et financiers du XVII^e siècle. Ici, les immigrants, riches et pauvres, ont visiblement contribué à la croissance de la ville : entre 1600 et 1650, le nombre d'habitants a presque triplé : de 60'000 à 175'000 (Hart, Morineau 1974).

Aux XVI^e et XVII^e siècles, plus d'un million de personnes ont fui les persécutions et les guerres de religion liées à la Réforme et à la Contre-Réforme. Les effectifs ont considérablement diminué au cours du siècle suivant (Sassen 1997). Les personnes fuyant la pauvreté ou cherchant à se protéger des persécutions religieuses étaient les bienvenues, sans distinction. Pendant l'Ancien Régime, contrairement à aujourd'hui, les flux migratoires n'étaient pas limités. Pour la doctrine

mercantiliste, l'immigration est un avantage, car elle augmente les ressources et le nombre d'habitants. Dans de nombreuses régions, les étrangers sont appelés: si les actifs sont comparables à ceux des résidents, les nouveaux arrivants obtiennent le statut légal de citoyens (Sassen 1997).

De cette manière, les gouvernements – en tenant également compte du fait que les hommes ont participé aux guerres – visent à éviter une nouvelle baisse de la population. Même si cette politique entre, en partie, en conflit avec le désir d'une nation unifiée et homogène (Oltmer 2017).

Révolution française et migration de masse

La Révolution française a généré des vagues de migration massive vers divers pays européens. Les "migrants" ont demandé l'asile, façonnant une géographie des villes d'accueil et établissant des lieux qui offraient "l'asile de la liberté". À la même époque, en 1793, la Constitution montagnarde de la Première République stipule que la France, art. 120, *donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté*. Pour la première fois dans l'histoire européenne, le droit d'asile a été officiellement accordé aux réfugiés étrangers persécutés pour des raisons politiques ou religieuses. Cela a établi un droit durable, mais aussi une responsabilité de protection, telle que nous la connaissons aujourd'hui.

À l'époque moderne, cette notion renvoie à une réalité juridique totalement différente. Au Moyen Âge, et jusqu'au XVIII^e siècle, il s'agissait d'un droit d'immunité offert temporairement à un criminel en fuite qui trouvait refuge dans une église ou un lieu séculier. Les nombreuses migrations religieuses qui ont commencé au XVI^e siècle, avec la fracture de la Réforme, ont conduit à une redéfinition du terme « asile » pour l'appliquer aux personnes persécutées pour leur foi.

Vers la fin du XVII^e siècle, les migrations temporaires sont synonymes d'un potentiel humain impressionnant. L'armée française, qui avait besoin de soldats, a commandé la première enquête officielle sur la migration de la main-d'œuvre. Réalisée entre 1808 et 1813, elle a révélé le potentiel de main-d'œuvre de l'Empire napoléonien. Ce document est la plus importante source d'informations détaillées sur la migration de la main-d'œuvre pour cette période. En même temps, elle montre les paradoxes de l'histoire économique : les guerres de conquête et les perturbations économiques qui ont suivi ont empêché de nombreuses routes pour les émigrants (Mascilli Migliorini 2004).

Deux siècles avant la construction des chemins de fer, l'ensemble du continent était donc déjà sillonné par des travailleurs migrants, ce qui montre que la sédentarité n'était pas aussi courante qu'on le pense souvent (De Vries 1984). La

circulation des personnes était beaucoup plus importante que celle des marchandises (Chatelain 1976).

Croissance de la population au XIX^e siècle

Afin de mettre en œuvre une politique plus libérale, la Grande-Bretagne, pays le plus développé à l'époque, a abaissé les restrictions à l'expatriation. Cela a été possible grâce à une croissance démographique de +15%, une offre de main-d'œuvre adéquate liée à la migration interne, et une économie politique qui considérait l'émigration et les nouvelles implantations comme utiles pour les nouveaux marchés étrangers.

En France, par contre, comme dans certains États allemands et en Russie, où le développement économique était moins remarquable, les restrictions sont restées en place jusqu'à presque la fin du XIX^e siècle (Sassen 1997). L'émigration continue d'être contrôlée. Une comparaison entre les deux pays sous l'Ancien Régime montre que l'émigration était une menace bien plus grande pour les pays pauvres que l'immigration, dont ils bénéficiaient tous. À partir de la seconde moitié du XVIII^e siècle, le continent connaît une croissance économique et démographique régulière mais inégale : entre 1700 et 1800, la population passe de 81 à 123 millions d'habitants, avec des pics après 1740. L'industrialisation a entraîné une polarisation territoriale. Au XVII^e siècle, la croissance se concentre principalement dans les villes portuaires, tandis qu'au siècle suivant, les centres urbains de taille moyenne sont privilégiés. À partir de 1700, les villes de 5000 à 10'000 habitants se développent. Les zones urbaines avec des activités commerciales, administratives et productives comptent entre 3000 et 4000 habitants (De Vries 1984).

Après 1750, les changements les plus importants sont la croissance démographique et le développement de l'industrie rurale. Il y a deux conséquences.

Tout d'abord, l'augmentation des émigrants en provenance de régions où l'industrie rurale ne décolle pas et la croissance démographique accentuent la pénurie de zones cultivées.

Deuxièmement, l'émigration des zones où l'industrie rurale est en expansion diminue. En outre, les flux de capitaux en provenance des zones rurales mettent en danger l'agriculture de subsistance. Au XVIII^e siècle, les zones urbaines et rurales faisaient encore partie du même système économique.

L'émigration comme élément fonctionnel de l'impérialisme européen

C'est au cours de l'âge de l'empire (1875-1914) qu'a débuté ce qui caractérise encore aujourd'hui la société urbaine, de la culture de masse aux événements sportifs, des journaux au cinéma, pour ne citer que quelques exemples

(Hobsbawm 2000). Certes, l'impérialisme a changé le monde et la géopolitique, mais à travers l'économie mondiale, il a créé le capitalisme moderne. Cette métamorphose, d'abord économique, puis sociale et structurelle, a conduit les gouvernements à gérer – ou du moins à atténuer – les problèmes sociaux intérieurs croissants par l'expansion et le contrôle des possessions coloniales (Bade 2000).

Les principales préoccupations sont apparues au Royaume-Uni, où le paupérisme, la crainte des tensions révolutionnaires liées à l'émergence des idées socialistes et la forte immigration irlandaise ont exacerbé l'anxiété au-delà de toute mesure (Bade 2000). Ce mélange potentiellement explosif a accru la crainte d'une réduction dramatique et inévitable des réserves alimentaires. En d'autres termes, alors que la population s'est multipliée, les moyens de subsistance ont augmenté par addition et, par conséquent, beaucoup plus lentement. Cette thèse, formulée à la fin du XVI^e siècle par Giovanni Botero (1589), a été reprise deux siècles plus tard par Thomas Malthus dans *Essai sur le principe de population* (1798). Il est devenu l'une des composantes de base des élaborations sur les phénomènes migratoires.

Il a été estimé que les colonies pouvaient absorber la croissance démographique, fournir des matières premières et devenir des marchés actifs. Par conséquent, les nouveaux marchés pourraient résoudre en partie le problème social en stimulant la production nationale pour réduire le chômage. Enfin, les régions concernées, notamment celles situées aux frontières de l'empire, auraient pu accueillir les agitateurs et les mécontents qui menaçaient la stabilité interne.

En d'autres termes, l'impérialisme se présentait comme une source de prestige, soutenant des stratégies géopolitiques ; comme un impérialisme de commerce, qui justifiait en soi les colonies en tant qu'élément économique ; et comme un impérialisme social, capable de résoudre ou d'atténuer les tensions internes et, en même temps, d'enthousiasmer les masses. Cependant, il n'existe pas de théorie unique de l'impérialisme qui puisse s'adapter à toutes les conditions et à tous les climats. En tout état de cause, les idéologies dominantes de l'époque – nationalisme, *capitalisme et racisme* – ont fortement assimilé les arguments en faveur de l'impérialisme.

En 1880, la migration en provenance des anciens pays d'immigration, le Royaume-Uni et l'Allemagne, connaît une croissance disproportionnée, sans précédent dans l'histoire. En outre, le début de la diaspora d'Italie, d'Espagne et d'Autriche-Hongrie est devenu une réalité, suivie par la Russie et les Balkans (Hobsbawm 2000). L'industrialisation et la Grande Dépression des deux dernières décennies du XIX^e siècle ont mis les économies nationales en rivalité. Le protectionnisme (1880-1914) n'a fait que limiter les échanges de marchandises. Mais le

protectionnisme agricole a fonctionné en France et a protégé les propriétaires en Allemagne, tandis qu'il a échoué inexorablement en Italie (Ricciardi 2020). La saison de la grande émigration a été le signe le plus tangible de cet échec.

La croissance sans précédent dans l'histoire de ces phénomènes migratoires, impulsés par les puissances coloniales, a été une réponse économique à un choix politique : l'abolition progressive de l'esclavage (Appleyard 1991 ; Cohen 1991). En fait, dans de nombreux cas, ces migrations ont servi à combler la demande croissante de main-d'œuvre en dehors de l'Europe, donc dans les colonies européennes, car un système d'esclavage déguisé a persisté jusqu'en 1941, l'« indentureship » (Potts, Blond 1990), lorsqu'il a été aboli dans les colonies néerlandaises. Le système stipulait essentiellement que la personne devait travailler pour rembourser sa dette ; une fois celle-ci payée, elle pouvait se considérer comme libre. En d'autres termes, nous étions de retour à l'époque de la Rome antique.

La fin de l'impérialisme et la régulation des migrations

Le déclenchement de la Première Guerre mondiale a mis fin à la *Belle Époque* et a entraîné la dissolution de deux empires qui avaient caractérisé l'histoire européenne : l'empire ottoman et l'empire austro-hongrois.

En outre, vers la fin du conflit, de nombreux pays d'Europe occidentale ont commencé à développer des structures technico-administratives utiles pour contrôler leurs frontières et réglementer ce qui se passait sur leur territoire national. Ce processus a joué un rôle décisif dans le renforcement du système de relations interétatiques qui a conduit à la naissance de la Société des Nations et à la définition, certes restrictive, du réfugié, formulée en 1921 à Genève. Il semblait taillé sur mesure pour les migrants quittant l'Union soviétique nouvellement formée (Sassen 1997).

De nombreux pays occidentaux ont commencé à mettre en place des cadres réglementaires pour contrôler et gérer les flux migratoires, jetant ainsi les bases des politiques migratoires de l'après-guerre.

Les États-Unis ont été les précurseurs et ce, dès 1911. La manière dont l'historiographie américaine a traité l'immigration européenne s'est caractérisée par l'utilisation d'approches et de méthodologies sociologiques. À ce stade, les analyses ont commencé à réguler ethniquement et socialement les migrations entrantes. Avec le déclenchement de la guerre, qui n'a impliqué les États-Unis que dans sa phase finale et décisive, la migration en provenance d'Europe a commencé à fléchir. Dans le même temps, la mobilité interne des Afro-Américains fuyant la ségrégation et l'exploitation dans les États du Sud a connu une croissance disproportionnée. Ils ont souvent trouvé de nouvelles formes de ségrégation dans les

grandes métropoles.

Malgré cela, et après avoir déjà appliqué des formes de fermeture à l'égard des Asiatiques, le Congrès américain a réglementé dans les années 1920 l'admission sur la base de la préférence ethnique et de la nationalité. Avec la loi sur les quotas de 1921, des quotas d'immigration attribués à divers pays d'origine ont été introduits. Outre la fermeture de l'immigration en provenance de pays non européens, notamment d'Asie et d'Afrique, les quotas visaient à cibler, au sein de l'immigration européenne globale, la *nouvelle immigration* en provenance de l'Europe de l'Est, du Centre et Sud-Est, et du Sud. Puis, en 1924, la loi sur les quotas (loi Johnson-Reed) tendit à limiter la migration méditerranéenne, en particulier celle des analphabètes, en grande partie en provenance des zones d'Europe du Sud, notamment de l'Italie. Du côté européen, si la Suisse a été la première à s'inspirer des politiques de limitation américaines – créant son propre système de gestion des flux de 1917 à 1931 (Ricciardi 2018) – les nations belligérantes ont été confrontées à des pénuries immédiates de main-d'œuvre.

La main-d'œuvre se recrutait dans le bassin méditerranéen (Italie, Portugal, Espagne et Grèce) et apportait la plus grande contribution à l'industrie et à l'agriculture, notamment française (Cross 1983). L'Allemagne, le Royaume-Uni et d'autres pays européens ont fait pression sur de nombreux Africains pour qu'ils servent comme soldats en Afrique (Paice 2007).

De 1918 à 1945, la migration internationale de main-d'œuvre a diminué, à la fois en raison de la stagnation et de la crise économique, et de l'hostilité croissante à l'égard des immigrants. Toutefois, il y a eu des exceptions significatives, liées à des stratégies économiques ou géopolitiques classiques, comme dans le cas de l'Australie du Queensland, de la France ou de l'Union soviétique.

La France est le seul pays d'Europe occidentale à avoir connu une véritable immigration dans l'entre-deux-guerres. Le déficit démographique, aggravé par les pertes de la guerre, conduisit à la signature d'accords de recrutement avec la Pologne, l'Italie et la Tchécoslovaquie et à l'utilisation d'Algériens. Bien qu'elle n'ait pas la citoyenneté, l'immigration nord-africaine en France dépassait déjà 80'000 personnes en 1928 (Amar, Milza 1990 ; Rosenberg 2006). Les mariages mixtes étaient également encouragés. Cependant, des quotas maximums de travailleurs étrangers par entreprise ont été introduits dès 1932, suivis de lois autorisant les licenciements dans les secteurs où le chômage était le plus élevé. De nombreux immigrés ont été licenciés et rapatriés, ce qui a eu pour effet d'en réduire considérablement la population en 1936 (Weil 1991).

Dans l'entre-deux-guerres, la France fournit un bon modèle d'analyse pour comprendre le passage d'une phase d'ouverture nécessaire à une phase de

fermeture, où la perception de la migration joue un rôle social déterminant. En effet, dans les années 1920, les étrangers représentaient un élément nécessaire et peu coûteux pour le système économique du pays, ce qui permit une certaine mobilité sociale aux Français. Mais seulement une décennie plus tard, ils ont été désignés comme le bouc émissaire de la crise économique (Cross 1983). Bien qu'il soit une conséquence directe de la crise de 1929, le flux américain vers l'Union soviétique a été bénéfique pour les deux pays. D'une part, ceux qui avaient tout perdu après le krach de Wall Street ont pu reconstruire leur vie, d'autre part, les grands capitalistes, notamment Henry Ford, ont transféré une partie de leur production sous le contrôle de Staline. Les relations entre les deux pays, malgré l'avènement de la terreur, ont duré jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale (Tzouliadis 2008). Bien qu'à une échelle moindre, un autre cas de recrutement de travailleurs étrangers s'est produit entre les deux puissances de l'Axe, l'Allemagne et l'Italie. En 1937, à l'approche de la guerre, plus de 200'000 Italiens ont été recrutés dans l'agriculture et les mines de la Ruhr. Après septembre 1943, avec l'armistice italien, ils sont devenus des prisonniers de guerre (Mantelli 1992).

Comme nous l'avons déjà mentionné, les tendances et les politiques migratoires contemporaines sont souvent profondément influencées par l'histoire. Cette phase, qui culmine dans l'entre-deux-guerres, est caractérisée par une combinaison de crise économique et de totalitarisme. La migration européenne massive a commencé au milieu du XIX^e siècle et s'est concentrée dans les dernières décennies du siècle jusqu'au début de la Grande Guerre vers les États-Unis. Dans le même temps, l'impérialisme européen encourage la migration vers les colonies, tandis qu'en Europe, l'ancienne tradition de mobilité saisonnière se poursuit, accompagnée de nouveaux flux liés aux contingences économiques du moment. Après la fin de la Première Guerre mondiale, avec un système international caractérisé par une augmentation des relations interétatiques – qui a échoué avec la crise économique croissante et des économies submergées – la xénophobie a connu une croissance exponentielle. Sans aucun doute, les héritages idéologiques de l'impérialisme ont joué un rôle décisif dans l'émergence des mouvements racistes et souverainistes que le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale et le boom économique ont atténués pendant quelques décennies.

Les portes sont fermées. Les migrants deviennent des filets de sécurité sociale et des coûts sociaux

Avec la crise économique des années 1970, le rôle joué par les migrants dans leurs pays respectifs est devenu évident. En analysant les taux de croissance des pays à forte concentration de migrants (Suisse, Allemagne, France et Australie) par rapport au Royaume-Uni et aux États-Unis, il a été amplement démontré que les performances économiques des premiers étaient bien meilleures que celles

des seconds au cours de la période 1945-1973 (Ricciardi, Cattacin 2021). En outre, la crise économique a mis en lumière certaines contradictions dans les politiques migratoires adoptées.

Cette main-d'œuvre a réduit les coûts de la restructuration systémique des économies des différents pays – par exemple, près de 300'000 travailleurs étrangers, principalement des Italiens, ont quitté la Suisse – et a également mis en évidence l'échec partiel des politiques relatives aux travailleurs invités. En fait, en Suisse – et en Allemagne ou en France à des degrés divers – les résidents étrangers sont plus nombreux que les travailleurs saisonniers depuis la seconde moitié des années 1960. Le cas de la Suisse est emblématique, car dans les années 1960 et tout au long de la décennie suivante, Berne a dû faire face à l'expansion de mouvements xénophobes et à leurs initiatives proposant de limiter ou de réduire le nombre d'étrangers. Bien que ces initiatives aient toutes été rejetées, elles ont encouragé des mouvements extraparlimentaires qui deviendront des partis au fil des décennies. En février 2014, ces partis xénophobes ont réussi à gagner pour la première fois de leur histoire (Ricciardi 2018).

Que s'est-il réellement passé ? Depuis les années 1960, en Suisse, comme dans d'autres pays européens, les migrants et les regroupements familiaux ont confronté les gouvernements à l'augmentation des coûts sociaux, à la pénurie de logements, aux frais de santé et d'éducation. Soudain, malgré une discrimination rampante, les migrants devinrent le principal problème économique. L'opinion publique les perçut comme la cause de tous les maux et limiter leur présence semblait pouvoir atténuer les difficultés du moment. En réalité, de nombreux pays avaient changé presque inconsciemment et s'accrochaient aux bras de la nouvelle main-d'œuvre en cours d'intégration et/ou d'assimilation.

L'histoire des travailleurs invités en Europe est intéressante, comparée à celle des travailleurs coloniaux. Ces derniers bénéficiaient, pour des raisons historico-politiques évidentes, d'un statut qui les plaçait sur un échelon supérieur à celui des travailleurs saisonniers. C'était le cas en France, en partie au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Cependant, tous ont été utilisés pour des emplois moins qualifiés.

Conclusion

Après la crise pétrolière des années 1970, une sorte de consolidation démographique a eu lieu en Europe. Le continent qui avait connu la plus forte croissance au cours des deux derniers siècles, qui avait été le protagoniste de migrations massives, d'abord vers l'extérieur puis vers l'intérieur, est devenu une région de stagnation démographique.

Dans les années 1990, l'effondrement du bloc soviétique et des Balkans a eu un

impact sur la question de la migration, entraînant des problèmes encore plus complexes. Entre-temps, alors qu'elle était une source primaire d'émigration, l'Europe est devenue une importante destination de migration mondiale venue d'Afrique du Nord, d'Asie et d'Amérique du Sud. Des mouvements xénophobes et racistes sont réapparus. La liberté de circulation a permis aux citoyens de l'UE de se déplacer, mais l'Europe est devenue de plus en plus une forteresse (Sassen 1997).

Ce qui frappe, c'est l'utilisation des formes discriminatoires déjà appliquées et le récit et le traitement indistinct des différents statuts de migrants.

Déjà au Moyen Âge, bien que sous une forme faible et moins définie, il y a toujours eu plusieurs types de migrants : exilés, réfugiés, migrants économiques, migrants politiques. Depuis les années 1980, lorsque de nombreux gouvernements ont déclaré qu'ils n'avaient plus besoin de la migration, d'autres modalités ont pris le relais : le regroupement familial et la circulation variable des réfugiés et des demandeurs d'asile. Dans le même temps, le concept du choc des civilisations – qui coupe tous les ponts possibles dans le dialogue entre les différentes formes culturelles – est revenu en vogue.

L'attaque des tours jumelles en 2001 a fait naître la terreur à l'échelle mondiale. L'attentat du Bataclan de 2015 est l'un des moments les plus tragiques de ces deux premières décennies du XXI^e siècle. La crainte du terrorisme international et la crise économique de 2008 ont fait de la question des migrations l'une des priorités, sinon la priorité, des gouvernements. Soudain, la Méditerranée revient sur le devant de la scène. Les migrants – ou plutôt la perception de la migration par les gouvernements – influencent les décisions politiques. Comme ce fut le cas dans les années 1980 aux Etats-Unis, dans les années 2000 en Suisse, ou actuellement en Italie ou en Grèce, chaque loi sur le travail illégal est influencée par le difficile équilibre entre le respect de la loi, la dignité humaine et les intérêts économiques. Malgré la directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (mai 2007), sa mise en œuvre pratique est affectée par des contestations et des renégociations continues entre l'UE et ses États membres (Ricciardi, Cattacin 2021).

Le statut du migrant dans la transition vers les différentes échelles d'obtention de la citoyenneté, qu'elle soit nationale ou universellement reconnue, en tant qu'être humain au sens large, est également influencé par les conjonctures et les craintes du moment. L'acquisition de la citoyenneté, au-delà de la pratique (*ius soli*, *ius sanguinis* et naturalisation), est de plus en plus soumise à l'émotivité du moment plutôt qu'à des principes législatifs. Bien que les instruments reconnus se soient multipliés au niveau international, on assiste à une tentative progressive de

renvoyer la gestion, les politiques et les méthodes de mise en œuvre aux décisions des États-nations. Cette tendance pose un paradoxe difficile à résoudre : comment gérer un problème global au niveau national ?

Ajoutez à cela le fait que la migration internationale est aussi une activité, et que le vieillissement démographique mondial est un problème. La question reste ouverte et sans solutions concrètes. Ce qui est proposé, notamment dans le cas du *Brexit*, n'est pas seulement une conséquence de la peur de la migration, mais risque de mettre à mal tout le cadre procédural et réglementaire qui a été développé dans le domaine de la migration depuis 1940. Selon le rapport annuel 2015 du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'Europe est la région du monde la plus touchée par les nouvelles urgences migratoires.

Cette même partie du monde qui, jusqu'à la Révolution française, considérait l'immigration comme une ressource et non comme un fléau, souffre probablement encore aujourd'hui des séquelles de l'une de ses périodes les plus contradictoires. En d'autres termes, l'impérialisme européen, qui a non seulement changé et "inventé" le monde, a probablement semé les graines de la méfiance et du racisme qui imprègnent encore notre société aujourd'hui.

Références bibliographiques

- Amar, M. et P. Milza (1990). *L'immigration en France au XX^e siècle*. Paris: Colin.
- Appleyard R. T. (1991). *International Organization for Migration (IOM). International Migration: Challenge for the Nineties*. Geneva: IOM.
- Bade, K. J. (2000). *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München: Beck.
- Botero, G. (1589). *Della ragion di Stato libri dieci: con tre libri delle cause della grandezza, e magnificenza delle città*. Venetia: Appresso i Gioliti.
- Castles S. et M. J. Miller (2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 4th ed. New York: The Guilford Press.
- Chatelain, A. (1976). *Les migrants temporaires en France de 1800 à 1914: histoire économique et sociale des migrants temporaires des campagnes françaises au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle*. Villeneuve-d'Ascq : Publication de l'Université de Lille III.
- Cohen, R. (1991). "East-West and European migration in a global context". *New community*, 18: 19-26.
- Cross, G. S. (1983). *Immigrant Workers in Industrial France: The Making of a New Laboring Class*. Philadelphia: Temple University Press.
- De Vries, J. (1984). *European Urbanization 1500-1800*. London: Methuen.
- Gatrell, P. (2019), *The unsettling of Europe: The great migration, 1945 to the*

- present*. London : Penguin.
- Hart, S. et M. Morineau (1974). « Gens de mer à Amsterdam au XVII^e siècle. Annales de démographie historique ». *Société de Démographie Historique* : 145-163.
- Hatton, T. J. et J. G. Williamson (1998). *The Age of Mass Migration : Causes and Economic Impact*. New York-Oxford: Oxford University.
- Hobsbawm, E. J. (2000). *The Age of Empire, 1875-1914*. London : Phoenix.
- Le Goff, J. (1960). "Au Moyen Âge: Temps de l'Église et temps du marchand". *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 15, 3. Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Goff, J. (1991). *Pour un autre Moyen Âge*. Paris : Gallimard.
- Le Goff, J. (2013), *Héros et merveilles du Moyen Âge*. Paris : Média Diffusion.
- Lucassen, J., Bloch D. A. (1987). *Migrant Labour in Europe: 1600-1900: The Drift to the North Sea*. London-Sydney: Croom Helm.
- Malthus, T. R. (1798). *An essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society. With Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers*. London: J. Johnson.
- Mantelli, B. (1992). *Camerati del lavoro: i lavoratori italiani emigrati nel Terzo Reich nel periodo dell'Asse 1938-1943*. Firenze: La nuova Italia.
- Mascilli Migliorini, L. (2004). *Napoléon*. Paris: Perrin.
- Moch L.P. (2003), *Moving Europeans: Migration in Western Europe Since 1650*. Bloomington: Indiana University
- Naimark, N.M. (2002). *Fires of Hatred: Ethnic Cleansing in Twentieth Century Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oltmer, J. (2017). *Migration: Geschichte und Zukunft der Gegenwart*. Darmstadt: WBG.
- Paice, E. (2007). *Tip and Run: The Untold Tragedy of the Great War in Africa*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Potts L., et T. Bond (1990). *The World Labour Market: A History of Migration*. London: Zed.
- Ricciardi, T. (2018) *Breve storia dell'emigrazione italiana in Svizzera. Dall'esodo di massa alle nuove mobilità*. Roma: Donzelli.
- Ricciardi, T. (2022). *Storia dell'emigrazione italiana in Europa. Dalla Rivoluzione francese a Marcinelle (1789-1956)*. Vol 1. Roma: Donzelli.
- Ricciardi, Toni (2020). "The transition from colonialism to the migration policies in Europe", dans Laschi, Giuliana, Valeria Deplano et Alessandro Pes (éd.). *Europe between Migrations, Decolonization and Integration (1945-1992)*. London: Routledge, p. 28-38.
- Ricciardi, T. et S. Cattacin (2021). "Political and institutional determinants of migration policies: a global history", dans Bhugra, Dinesh (éd.). *Oxford*

- Textbook of Migrant Psychiatry*. Oxford: Oxford University Press, p. 29-38.
- Rosenberg, C. (2006). *Policing Paris: The Origins of Modern Immigration Control Between the Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sassen, S. (1997). *Migranten, Siedler, Flüchtlinge: von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt: Fischer.
- Stola, Dariusz (1992). "Forced migrations in Central European history". *International Migration review*, 26(2): 324-341.
- Tzouliadis, T. (2008). *The Forsaken: From the Great Depression to the Gulags: Hope and Betrayal in Stalin's Russia*. London : Little Brown.
- Weil, P. (1991). *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration, 1938-1991*. Paris: Calmann-Lévy

Ville, migration et inclusion

City, migration and inclusion

Cities and Migration. What Partnership at European Level?

Kostas Bakoyannis

It is a distinct privilege to join you this afternoon, and I would like to sincerely thank the organizers, Dr Latsis and Professor Dusan Sidjanski – unfortunately, the Professor cannot be with us tonight, but I'm sure I speak on behalf of everyone when I say we all wish him well; thank you also to the Secretary General of the University of Geneva Didier Raboud and to the Deputy Director of the Institute of Sociological Research Blaise Dupuis for bringing us together. And I am particularly grateful for the opportunity to exchange views with my dear friend Margaritis Schinas, who I must admit is a tough act to follow. But in difficult times such as these, we need more dialogue and more direct engagement between the European Commission and local authorities.

Dear Vice President, Your Excellencies, ladies and gentlemen, few issues actually stir such sentiment, such strong emotion on all sides of the debate as one of the EU's biggest pieces of unfinished business. How to manage migration, especially when it comes to people seeking refuge from conflict or persecution. Now, this shouldn't come as a surprise because politics, of course, is not just local but personal in the Aristotelian sense. And indeed, very few questions actually touch on our beliefs, our values, our heritage, our identity, and I dare say, on our very humanity, individually or collectively. That is quite true, especially for many of us Greeks. Don't forget, as we mark this year the centennial of the catastrophe in Asia minor, that an estimated one third of all Greeks stem from lands that fall outside our modern borders.

I myself stand here today as the proud son of a political refugee during the junta, a generation later. Now, I very much consciously opted for this introduction because it is important to realize the extent, the complexity and the difficulty to engage in this discussion moderately, soberly and responsibly. Or to use the words of Margaritis, to dedramatize and detoxify the debate. Because the sad truth is that for too long we have allowed radicals, populists and extremists from both the left and the right to hijack our discourse. The centre did not hold. I am reminded of Yeats who said that the best lack conviction, while the worst are full of passionate intensity. The dark forces of discord and division have gained ground in the public realm, in the service of petty and short-sighted political or partisan interests. And the result? Well, we all drink water from the same toxic, poisoned well. In

2015, Angela Merkel said that migration and asylum would, and I quote, “preoccupy Europe much more than the issue of Greece and the stability of the euro”, which was the major concern, as I’m sure you remember, following the 2007 and 2008 global financial crisis. Now, seven years later, few, I think, would contest her statement, including us Greeks, because arguably the economic crisis, the pandemic, even war, however cruel and however harsh, don’t appear to have the same staying power across time. Yet Europe not only lacks a coordinated, humane and comprehensive policy on immigration, which is only going to become more pressing in the years and the months to come, but also seems unable to agree on even short-term measures.

Now, ladies and gentlemen, I think we all want to be realistic. A Europe without borders open to everybody to enter freely is a noble but somehow idealistic humanitarian vision. It is unfeasible. Full stop. As much as a fortress Europe, which, with closed camps on its periphery, is absolutely unthinkable. A Europe, however, with strong and fair and comprehensive policies is as possible as it is necessary. Now, many of us have taken great pride in the European Union’s treatment of those fleeing the war in Ukraine. And I would like to publicly take this opportunity to thank Margaritis Schinas, who was actually one of the main forces who made this possible. Regrettably, however, this is the exception, the exception to a rule of collective failure. The millions of Ukrainians who have sought refuge have received a very different welcome from those fleeing other conflicts, including, as you say, wars in Syria or in Afghanistan. And this despite the fact that some of our own Member States were directly involved in these wars. Indeed, all previous efforts to forge a common position have failed leading to infighting among EU governments.

Now let’s flash back again to September 2015. After a summer in which hundreds of thousands had crossed European borders in search of safety and a better life, then Commission President, the great Jean-Claude Juncker, devoted a large chunk of his State of the Union speech to the migration crisis. I’m sure Margaritis remembers the speech very well. I wonder whether he actually wrote part of it. He cajoled European leaders to meet the issue with compassion and substantive action. He said “Europe is the baker in Kos who gives away his bread to hungry and weary souls. Europe is a student in Munich and in Passau who bring clothes for the new arrivals at the train station. Europe is a policeman in Austria who welcomes exhausted refugees upon crossing the border. This is a story. This is the Europe I want to live in”. And he continued, “We need more Europe in our asylum policy. We need more Europe in our refugee policy”. His words are as relevant and pertinent today as they were seven years ago. Seven years of a succession of failed efforts as Europe has been unable to articulate a European solution to a

European problem and instead keeps choosing political and geographical fragmentation over unity. Hence, our anachronistic and unreasonable Dublin regulation dictates that immigrants must stay in the EU country in which they first arrive and calls for solidarity from countries such as Greece and Italy. Until the Ukraine war, we have seen that most asylum seekers arriving in the EU have been repeatedly rejected along with any proposals for solidarity and burden-sharing mechanisms to allow immigrants to be fairly dispersed among all Member States.

Now, to be fair, yes, we have made progress strengthening our borders. After all, the borders of Greece, of Italy, of Lithuania are the borders of Europe, and we have thus sent a strong message to those who cynically instrumentalize the pain and suffering of our fellow human beings. Be that Turkey a few years ago or Belarus a few months ago. Nevertheless, let me be very clear. However, much money we pump into borders – which, by the way, is the only thing we can all agree on – it cannot be an alibi or an excuse for our weakness and incapacity. This story, however, ladies and gentlemen, may well have a happy ending.

After all, I will put it to you that change is in the air. The war in the Ukraine has given some, let me call them migration sceptic countries, new perspectives. Poland, for example, traditionally a hardliner, has found itself on the front line of arrivals. A few days ago, my friend, the mayor of Warsaw – which by the way, has experienced a 15% increase in its population – called on the EU institutions to create a centralized platform to facilitate the relocation of refugees. That, my colleague stated, would work much better than just individual countries dealing with the Ukrainian problem on their own. Now, you know, if we Greeks have actually learned one thing over the past 15 years, it is that one should never let a good crisis go to waste and not take the opportunity for reform and change. And I believe that the tragedy of war on our continent will indeed bring about a paradigm shift. Solidarity, you see, is a two-way street. When it arrives in a European capital, for example Warsaw and Poland imposing Ukraine-related sanctions, it will be reciprocated in Brussels and Europe, sooner rather than later, I would hope, before the wave of solidarity might exhaust itself and provoke a backlash as it happened with Syria in 2015.

Now I hear some of you thinking this is all big talk. It sounds great, but how? Well, I would submit that timing is of the essence in politics. Lenin, who was quite familiar with Geneva and admittedly knew a couple of things about momentum, famously concluded that there are decades when nothing happens, and then there are weeks when decades happen. We are living through such weeks when history accelerates beyond expectations. After all, with war at its doorstep, the European Union has demonstrated unity and resolve. And it's hard to overstate the leap that the EU and Member States have taken in response to Russian aggression. Known

for, you won't mind me saying, slow and timid decision-making, often hampered by cumbersome procedures, excessive bureaucracy and internal division, our 27-Member Bloc reacted quickly and decisively amid a war that has become Europe's biggest in decades. The EU has thrown several longstanding policies overboard and taken steps that under normal circumstances would have met with strong opposition in various corners. In other words, war has already, in effect, brought about a transformation in the EU, as we are all forced to adjust to new realities.

Now, ladies and gentlemen, the role of cities in this new paradigm is key. Policies may be designed top-down in offices but are implemented bottom-up on the sidewalks. It's the so-called test of real life. And cities are the closest democratic institution to citizens and, of course, at the same time urban centres are magnets for immigrants and refugees. Two thirds of the overall number of migrants and refugees in Greece, for example, reside in the Athens metropolitan area, and cities are natural laboratories of forward-looking policies and innovation. And it's not just about mapping needs, gaps, trends and challenges, but it's also about effective service provision. And, of course, most importantly, for cities to survive, they must be inclusive and resilient, responding to the needs and benefiting from the skills of all the residents, both new and old. Hence, transparency and accountability are critical. And Athens is a case in point, as we now transition from reception to integration. And at the same time transition from – Margaritis, you said it very nicely earlier – firefighting to construction, or in other words, from a semi-permanent state of crisis management to medium and long-term strategies.

In this context, there are several steps that we can take to further partnership on a European level and achieve multilateral action. First, there needs to be an enhanced participation of cities in the decision-making process across the EU. Now, this is my diplomatic way of saying that if our national governments lag behind, cities should be allowed to catch up. Practically, we should and we could establish direct consultation between the EU Commission and cities and regions on reception and integration challenges, and together consider realistic and flexible scenarios for relocation and resettlement. The EU Commission, I believe, will benefit from listening more to local governments and considering the socioeconomic realities of cities across the EU. And I would wager, ladies and gentlemen, that it's highly probable that many cities would come forward and offer places for migrants and refugees. Responsibility sharing on a city level would not only relieve those cities that are overtaxed, but also empower those whose workforce is growing old and is in need of skills. It is, after all, an open secret. It's known, I think, to everybody that this is already happening, since refugees and immigrants choose their destination accordingly. And we have some best practices that we can look at. We have initiatives such as relocation of unaccompanied children and recognized

refugees that are good examples, as they involve not only UN agencies but also the EU Commission and national and local authorities providing safe pathways and durable solutions for newcomers.

At the same time, we need comprehensive plans and holistic approaches. We need to understand that migration is a multifaceted issue that is interlinked with other areas of policy concern: the local labour market, the green transition, housing, urban planning, social welfare system, amongst many others. And in this context, it is important to see eye to eye on a common agenda of priorities. And here the EU Pact on Migration and Asylum has set the scene for all of us. And of course – and this is me being rather geeky, please forgive me – we need to reach an agreement on a common framework of integration indicators for evidence-based policymaking. Very simply, we need to be able to actually evaluate our progress or lack thereof. And local authorities can be helpful, since our services in coordination with civil society at the local level could undertake the work of data collection in a systematic manner.

If I can leave you with one last thought, it is this: we need a return of common sense. Now I realize that in politics, common sense is not too common. However, allow me to insist, especially now, because we have a historical window of opportunity, an opportunity to reboot as a European community, to restore our sense of self and restart with a new confidence.

La ville superdiversifiée : le paradis de l'inclusion et du vivre ensemble harmonieux ?

Marco Martiniello

Ce texte discute et développe la thèse suivante : il ne faut pas aujourd'hui exagérer ni sacraliser le rôle et l'importance de la ville dans l'intégration, l'inclusion et la participation des personnes migrantes et exilées, comme on a par le passé exagéré et sacralisé le rôle et l'importance de l'État-nation. Il plaide pour une vision un peu plus nuancée, moins romantique et plus réaliste de l'impact de la ville sur l'intégration des personnes exilées, afin d'éviter de remplacer le nationalisme méthodologique classique par un urbanisme méthodologique néfaste pour notre compréhension des dynamiques urbaines et des dynamiques de cohabitation entre des populations très diverses.

Ce chapitre discute et développe une simple proposition qui peut tenir en une phrase et qui constitue le fil conducteur du texte : il ne faut pas aujourd'hui exagérer et sacraliser le rôle et l'importance de la ville dans l'intégration, l'inclusion et la participation des personnes migrantes et exilées, comme on a par le passé exagéré et sacralisé le rôle et l'importance de l'État-nation.

Historiquement, la pensée sur l'immigration et sur l'intégration est clairement une pensée stato-nationale, comme le disait Abdelmalek Sayad (1999). Penser l'immigration, écrivait-il en substance, c'est penser l'État qui se pense en pensant l'immigration. Donc, pendant de longues décennies, le cadre de pensée dominant dans le champ des migrations était bien l'État-nation. Les personnes qui arrivaient dans les pays industrialisés, et parfois les descendant.e.s des personnes qui étaient arrivées précédemment, étaient au mieux supposé.e.s s'intégrer à cet État-nation et rejoindre aussi vite que possible la communauté des citoyens, comme l'écrivait Dominique Schnapper (1991). Au pire, tout était parfois mis en œuvre pour que ces personnes ne s'installent pas définitivement et pour qu'elles repartent chez elles une fois accomplie leur mission économique temporaire. L'immigration était perçue comme une main d'œuvre d'appoint mobilisable en fonction des exigences conjoncturelles de l'économie des pays industrialisés (Martens 1975). L'intégration des travailleurs migrants dans le tissu social et politique

national n'était dans ce cadre pas souhaité, voire même totalement empêché, afin que les migrants ne polluent pas la communauté nationale.

Par conséquent, pendant toutes ces décennies allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1980 et 1990 selon les pays, les politiques d'intégration des immigrés, lorsqu'elles existaient, étaient conçues à l'échelon national et il était communément admis qu'elles devaient exclusivement être pensées à ce niveau dans le cadre d'une approche essentiellement *top-down* qui finalement devait permettre de toucher les personnes concernées, c'est-à-dire les migrants en déficit d'intégration. Ce concept d'intégration était central. Historiquement, il s'agit d'un concept stato-national par excellence, même lorsqu'il a été transposé au niveau européen avec l'adoption par le Conseil Justice et Affaires intérieures, en novembre 2004, des principes de base communs en matière de politique d'intégration des migrants dans l'UE. Ils constituent aujourd'hui encore le fondement des initiatives communautaires en matière d'intégration des migrants (Martiniello, 2006). Autrement dit, les débats sur les politiques européennes d'intégration participent d'une transposition au niveau européen, par essence supranational, de l'approche de l'intégration essentiellement nationale.

Par ailleurs, cette pensée stato-nationale et les modes d'action publique qui y sont liés sont aussi largement autocentrés, car ils privilégient en dernière analyse toujours le point de vue du pays receveur et des institutions politiques de ce pays. Dans cette optique, les personnes migrantes et exilées n'acquièrent une visibilité que lorsqu'elles sont sur le territoire de ces États-nations. Les intérêts qu'il s'agit de satisfaire par les discours stato-nationaux, dont le concept d'intégration fait partie, et les politiques qui y sont liées, sont d'abord les intérêts des sociétés receveuses telles que leurs élites les définissent.

La critique de la pensée d'État sur les migrations et l'intégration

Cette approche a été progressivement de plus en plus contestée au cours des trente dernières années.

Au niveau académique par exemple, les approches et les perspectives transnationales ont fortement critiqué le "nationalisme méthodologique" – comme elles disaient – qui préside à la pensée nationale sur l'immigration et l'intégration (Wimmer et Glick-Schiller 2002). Elles ont tenté en quelque sorte de dénationaliser cette pensée traditionnelle sur l'immigration et l'intégration. De plus en plus de chercheurs ont alors réalisé qu'on ne pouvait plus décréter d'en haut l'intégration et mettre en œuvre des politiques d'intégration exclusivement nationales. La littérature a aussi montré que les modèles nationaux d'intégration, bien qu'énoncés de manières extrêmement différentes, aboutissaient au bout du compte sur le terrain à des situations identiques ou analogues, et à des problèmes semblables

d'exclusion et de discrimination des populations migrantes, exilées ou descendantes de migrants. Par exemple, l'opposition traditionnelle entre l'assimilationnisme citoyen et républicain français, d'une part, et le multiculturalisme ethno-racial britannique, d'autre part, produisent sur le terrain, dans certains quartiers de villes françaises et anglaises, les mêmes mécanismes de domination, d'exclusion et de discriminations ethno-raciales.

Dès lors, cette prise de conscience de l'écart entre les vertus inclusives des modèles théoriques nationaux d'intégration et la réalité empirique de la domination, de l'exclusion, des inégalités et des discriminations a provoqué une réflexion sur la nécessité d'agir au niveau local et de développer des politiques multi-niveaux au-delà des habitudes rhétoriques nationales de l'intégration idéale. C'est tout le débat qui s'est développé au cours des vingt dernières années sur la gouvernance multi-niveaux (Bousetta, Favell and Martiniello 2017).

La ville comme paradis de l'inclusion ?

Mais d'autres sont allés beaucoup plus loin que cette prise en compte indispensable du niveau local dans les processus d'intégration. Dans la foulée de Benjamin Barber (2013), certains ont mis en lumière le caractère totalement obsolète de l'État-nation et son impuissance à répondre aux grands défis de notre époque, dont l'intégration sociale de nos sociétés d'immigration superdiversifiées (Vertovec 2023) fait partie. Face à des États-nations impuissants et jugés dysfonctionnels, les villes devaient prendre le relais. Et donc, en gros, le monde devrait être gouverné par les maires et par les villes, et non plus par les gouvernements nationaux (Barber 2013).

Cette pensée centrée sur la ville a connu un certain succès et elle a aussi été appliquée à notre champ d'étude et d'intervention sur les migrations. Le message qui a été diffusé dans le champ migratoire, c'était que les villes pouvaient réussir là où les États-nations avaient échoué et que le Graal de l'intégration, qui n'avait pas été atteint dans le cadre de l'État-nation et des politiques stato-nationales, pouvait beaucoup plus facilement être atteint au niveau urbain, au niveau des villes cosmopolites qui accueillent les personnes migrantes et exilées (Corijn 2019).

Il est de fait incontestable que les personnes exilées arrivent en grande majorité, mais pas totalement, dans les villes qui constituent des points d'entrées dans une société. On n'arrive pas de manière abstraite dans un modèle républicain ou multiculturaliste, on arrive dans une ville, un quartier, un campement, caractérisés par une configuration sociologique particulière qui forme le nouvel environnement de vie. Nous reviendrons sur ce point un peu plus tard. C'est à ce niveau que les personnes exilées débutent ce que certains appellent leur processus d'intégration.

Et c'est à ce niveau que certains pensent que les politiques d'intégration devraient prioritairement être mises en place. L'idée sous-jacente, voire le postulat, est que les villes seraient par nature plus intégratives, plus inclusives que les États-nations.

Une vision un peu plus nuancée et moins romantique de l'impact de la ville sur l'intégration des personnes exilées semble pourtant mieux correspondre à la réalité observable. Remplacer le nationalisme méthodologique classique et les politiques qui l'accompagnent par une espèce d'urbanisme méthodologique et des politiques locales qui l'accompagneraient peut avoir un effet néfaste sur notre compréhension, tant des dynamiques urbaines que des dynamiques de cohabitation entre des populations très diverses. La sacralisation du niveau urbain comme étant le paradis de l'inclusion, de l'intégration et du vivre ensemble harmonieux tient clairement plus d'une approche normative que d'une approche analytique reposant sur une perspective empirique.

Nuancer la vision romantique de la ville essentiellement et naturellement inclusive

Le reste de ce texte présentera quatre éléments qui permettent de nuancer le rôle prétendument positif des villes dans les dynamiques d'intégration des personnes en exil. Dans ce qui suit, nous préférons parler de personnes exilées ou en exil que de migrants ou de réfugiés pour les raisons évoquées par Fassin (2022). Le premier élément est le suivant : comme déjà mentionné plus haut, lorsque les personnes exilées arrivent dans un pays, il est clair qu'elles arrivent dans un contexte local, que ce soit une ville, que ce soit un village, que ce soit un centre pour demandeurs d'asile. C'est dans ce contexte local, qui n'est pas toujours urbain, qu'elles vont poursuivre ce que nous avons appelé avec Andrea Rea leur carrière migratoire (Martiniello et Rea 2017). Clairement, on n'arrive pas dans un État-nation abstrait. On arrive dans un endroit spécifique, avec des caractéristiques sociales, économiques, culturelles et politiques propres et donc clairement, le niveau local est crucial pour le développement de la carrière migratoire des personnes exilées. Ce niveau local peut donc bien sûr aussi être un centre pour demandeurs d'asile. En Belgique, nous avons des centres pour demandeurs d'asile qui sont en théorie ouverts. Mais l'ouverture est toute relative. Certains de ces centres pour demandeurs d'asile, où ils sont en théorie placés en attendant que leur demande d'asile soit traitée, sont des centres dont on peut en théorie sortir, mais qui sont, pour certains d'entre eux, situés à dix kilomètres d'un centre urbain sans autobus ou autre moyen de transport disponible. Par conséquent, bien que ces personnes puissent en principe sortir du centre, leur vie se déroule souvent en pratique intégralement dans un espace qui n'est pas urbain mais hyper local, et qui a beaucoup en commun avec une institution totalitaire (Goffman 1979). En

résumé, ce premier point est qu'il ne faut pas confondre le local et l'urbain lorsqu'on examine les carrières migratoires des personnes exilées.

Le deuxième élément concerne les catégories de pensée, les concepts qui sont utilisés dans nos réflexions sur les dynamiques sociales liées aux déplacements de populations. De mon point de vue, et je le dis depuis trente ans, la notion d'intégration est beaucoup trop liée à l'État-nation pour permettre un renouvellement de la pensée sur les migrations, l'exil et leurs conséquences (Martiniello 1992). Vouloir garder ce concept tout en aspirant à sortir d'une approche stato-nationale des faits migratoires est très difficile, voire impossible. Si on veut sortir réellement d'une approche stato-nationale des faits migratoires – qui est souvent ethnocentrique – il faut abandonner la notion d'intégration qui en est constitutive. Notre tentative de le faire au plan théorique s'est traduite par l'introduction du concept de « carrière migratoire » (Martiniello et Rea 2017).

Le troisième élément concerne un terme qui figure dans l'intitulé même de cette session du colloque, à savoir le terme d'inclusion. La notion d'inclusion est tout aussi problématique que celle d'intégration, mais pour d'autres raisons. Elle s'oppose clairement à la notion d'exclusion ; donc d'une certaine manière, si l'inclusion est atteinte, cela veut dire que le problème de l'exclusion a été résolu. Cette notion d'inclusion est très à la mode aujourd'hui. Elle s'est en partie substituée à celle d'intégration dans certains discours publics. Tout devrait dorénavant être inclusif pour celles et ceux qui se définissent comme progressistes. Les banques, les entreprises, la société en général, le monde de l'art, le monde du sport, et même l'écriture, tout doit être inclusif. L'inclusion est devenue pour les progressistes auto-proclamés une espèce de slogan, un objectif prioritaire indiscutable à atteindre. Pour les conservateurs auto-proclamés ou désignés comme tels par les progressistes, l'inclusion est au contraire un épouvantail liberticide contre lequel il faut se dresser. Mais dans aucun de ces deux camps ici esquissé à gros traits, le sens profond de l'inclusion ne fait l'objet d'une réflexion. Que veut réellement dire « être inclus » ? On ne trouve pas de réponse claire à cette question.

Par ailleurs, l'usage de cette notion d'inclusion contribue selon moi à masquer ou à négliger l'importance et l'intensité des inégalités sociales économiques ainsi que des différentiels de pouvoir entre les personnes et les groupes qui forment la société et dans laquelle ils sont "inclus". Ainsi par exemple, l'éboueur immigré de Genève ou de Bruxelles et le fonctionnaire légalement étranger d'une grande institution internationale sont tous les deux inclus à Genève et à Bruxelles, mais certainement pas au même niveau de la société. Les uns ont un travail pénible, relativement dangereux et dévalorisé socialement. Les autres ont un emploi souvent extrêmement bien rémunéré, confortable et associé à une certaine élite sociale cosmopolite et privilégiée. Considérer ces deux personnes comme étant

simplement “incluses” dans leur ville sans prêter attention à leur différentiel de pouvoir, de statut social et de ressources économiques revient à légitimer le système néo-libéral producteur et reproducteur d’inégalités dans lequel nous vivons.

Le remplacement du terme « intégration » par le terme « inclusion » que préconisent certains n'est dès lors pas satisfaisant. Personnellement, je préfère parler de « participation » (Martiniello 2006) ou de pratiques que les personnes, toutes les personnes – même si nous parlons en particulier des personnes migrantes et exilées et de leurs descendants – développent dans la sphère sociale, économique, culturelle et politique de leur nouveau pays de résidence. Plutôt que de parler d'intégration ou d'inclusion, je préfère aussi parler de « carrière migratoire » (Martiniello et Rea 2014), entendue comme une succession de changements de statuts, de changements de position sociale et d'identité au cours de la vie des personnes qui sont amenées à quitter leur pays.

Et donc cette participation et cette carrière migratoire prennent une importance fondamentale et se développent d'abord là où on vit, au niveau local. Des études sur les primo arrivants en Belgique indiquent clairement que c'est au niveau local que les choses se passent. C'est là qu'on va d'abord rencontrer des gens, par exemple, et que l'on va construire une vie sociale. Dans une recherche menée en 2002 et 2003, déjà nous montrions, notamment, l'importance des liens sociaux qui se tissaient aux abords de l'école lorsque les familles primo arrivantes allaient y chercher leurs enfants. Elles étaient amenées à rencontrer des parents d'élèves qui n'étaient pas issus de l'immigration et à tisser des relations avec elles. Parfois très rapidement, parfois plus lentement, on passait d'un échange de regards à un échange de parole, et parfois se liaient des relations qui pouvaient devenir des relations stables, d'amitié notamment (Gsir et al. 2004).

Au niveau économique aussi, toute la littérature sur l'histoire des migrations indique que c'est au niveau local qu'on va d'abord essayer de trouver une insertion dans le secteur économique et sur le marché de l'emploi (Martiniello et al. 2010). On cherche du travail d'abord là où on est. Et parfois, on est obligé de s'éloigner de son domicile pour trouver un emploi. À cet égard, il faudrait aussi considérer aussi la mobilité intra-ville, surtout dans des pays qui ne sont pas très grands, comme la Suisse et comme la Belgique. Dans une autre recherche, par exemple, nous avons pu rencontrer pas mal de personnes migrantes qui disaient préférer habiter en Belgique francophone, mais qui allaient travailler en Belgique néerlandophone parce les emplois disponibles y étaient plus nombreux. Évidemment, dans un pays comme la Belgique, parfois en faisant dix kilomètres vous passez d'une région à l'autre en traversant ladite “frontière linguistique” (Martiniello et al. 2010) qui divise le pays. Ou parfois, en faisant quelques kilomètres, vous vous retrouvez en France, au Luxembourg, en Allemagne ou aux Pays-Bas. Il en va de

même de la participation politique, associative, donc politique au sens très large des personnes exilées. On essaye, lorsqu'on s'engage, de s'engager d'abord là où on est, là où on reconstruit sa vie, c'est-à-dire localement.

À cet égard-là, en Belgique au cours des trente dernières années, on est arrivé, notamment dans la Région bruxelloise, à une surreprésentation des personnes issues de l'immigration dans les conseils municipaux de certaines des dix communes qui la composent¹. Ces élus locaux et ces élues locales sont souvent arrivés en politique après un parcours associatif local, que ce soit un comité de quartier, une association de défense des droits des migrants ou une association culturelle. Ainsi, le niveau local est extrêmement important aussi pour la participation politique des personnes exilées qui est une dimension importante de ce que d'autres appellent l'intégration ou l'inclusion et que je préfère appeler la carrière migratoire. Il en va de même pour la participation culturelle. Nous avons récemment réalisé une recherche sur la participation culturelle dans cinq quartiers bruxellois situés le long du canal qui traverse la ville (Mescoli 2020) et qui abritent une forte population immigrée. Clairement, les habitants sont tentés de participer et participent plus aux activités socioculturelles assez près de chez eux que dans d'autres quartiers de la ville-région. C'est au niveau du quartier dans ce cas que commence et parfois se consolide la participation culturelle notamment, mais pas seulement des personnes exilées.

La notion de participation – qu'elle soit sociale, économique, politique ou culturelle – est intéressante pour autant qu'on la considère de manière non normative, ce qui est parfois un problème dans nos débats. En effet, souvent, et nous l'avons encore constaté lors de cette recherche sur la participation culturelle dans cinq quartiers bruxellois, les personnes exilées ressentent un peu une espèce d'injonction de participation et se sentent stigmatisées si elles ont le malheur de ne pas participer comme le voudraient les institutions afin de juger si elles sont plus ou moins bien intégrées ou incluses (Mescoli 2020). L'injonction de participation imposée aux personnes exilées dénature complètement cette notion et aboutit en quelque sorte à la rapatrier, si on veut, dans une approche stato-nationale classique de l'intégration.

Le troisième point commence par un retour sur les propos de d'Eric Corijn (2019) que j'évoquais au début. Dans la plupart de ses nombreuses conférences publiques, il commençait par dire qu'une ville n'était pas un pays. Et donc, en prenant l'exemple de la Belgique et des problèmes d'incohérence des politiques au niveau fédéral qui résultent de compromis bancals, il affirmait que c'était au niveau urbain

¹ Voir par exemple <https://absp.be/Blog/comprendre-le-succes-electoral-des-candidats-dorigine-extra-europeenne-a-bruxelles/>, consulté le 21 janvier 2023.

que l'on pouvait développer et mettre en place les politiques les plus efficaces et les plus cohérentes. Donc, selon lui, une ville n'est pas un pays. Les avantages des politiques développées au niveau urbain sont nombreux. Ce que je lui disais en réponse à cette généralisation et que j'écris aujourd'hui, c'est qu'une ville n'est pas une ville non plus.

L'image de la ville créative, ouverte, inclusive, intégrative par nature, est trompeuse. De nombreuses villes sont aussi polarisées, fragmentées, ségréguées au plan socio-économique et au plan ethno-racial. Les villes peuvent tout autant – entre guillemets – “inclure” et “favoriser la participation” notamment des personnes exilées, qu'exclure, marginaliser, dominer, nier, invisibiliser certaines populations dont les personnes exilées, ou être les sites de ce type de problématique, même lorsque la rhétorique politique est inclusive. Ainsi la ville de Liège qui se targue d'être une ville ouverte, accueillante, hospitalière, cosmopolite... Malgré cela, les phénomènes de ségrégation, de polarisation, d'exclusion, de domination s'y reproduisent ; et en sont victimes non seulement les ressortissants locaux se trouvant au bas de l'échelle socioéconomique, mais aussi les personnes exilées qui arrivent encore maintenant ainsi qu'une fraction des populations issues des migrations anciennes. Par conséquent, il convient de reconnaître les deux faces de la ville. Et il ne faut pas en quelque sorte essentialiser cette notion de ville ouverte, cosmopolite, inclusive, où tout le monde se sent bien. Il s'agit là d'une image trompeuse qui peut parfois conduire les décideurs politiques, soit à une cécité, soit à un strabisme difficile à gérer politiquement.

Le quatrième élément important concerne les ressources disponibles au niveau local pour mettre en œuvre des politiques locales favorisant la participation des personnes exilées. Toutes les villes n'ont pas les mêmes moyens financiers pour développer des politiques en général, et à destination des populations migrantes et exilées en particulier. En Belgique, de nombreuses villes sont dans une situation économique extrêmement délicate et certaines sont carrément au bord de la faillite, voire en faillite virtuelle². Par conséquent, les moyens financiers pour développer des politiques urbaines sont souvent très ténus, dans la mesure où les impôts locaux et les taxes locales ne peuvent pas être indéfiniment augmentés. Dans certaines villes, on observe une dynamique qu'on a connue et que connaissent encore certaines villes américaines. Les personnes les plus nanties, qui pourraient le plus contribuer aux finances de la ville et dès lors améliorer son assise budgétaire, les quittent pour la campagne. Finalement, l'assiette financière qui

² Voir par exemple <https://trends.levif.be/economie/politique-economique/la-situation-financiere-des-villes-et-communes-wallonnes-est-catastrophique/article-news-1565599.html>, consulté le 21 janvier 2023.

subsiste pour dessiner et mettre en œuvre des politiques, notamment dans le domaine de la participation des personnes exilées, n'est pas toujours suffisante.

Par ailleurs, toutes les villes n'ont pas la même envie de développer ce type politiques locales. Toutes les villes ne partagent pas la même vision de leur avenir. À Bruxelles, la volonté politique d'imaginer une identité et une communauté urbaine sur la base de la super-diversité, sur la base d'une identité bigarrée est claire (Aula Magna 2019). Et dans certaines villes, des efforts sont consentis pour promouvoir l'installation de personnes exilées. On connaît ainsi aux Etats-Unis la compétition, la rivalité forte qui existe entre des villes pour attirer les migrants les plus intéressants d'un point de vue économique³.

Mais d'un autre côté, certaines villes sont *de facto* quasiment des villes interdites aux migrants. Par exemple, la ville d'Alost à 20 kilomètres de Bruxelles est connue pour son carnaval dont le contenu raciste provoque la controverse chaque année, et aussi pour la puissance de la droite nationaliste flamande (NVA) qui la dirige maintenant ainsi que pour la force du parti d'extrême-droite *Vlaams Belang*. Depuis l'arrivée au pouvoir de la NVA dans la ville, on a pu constater une vague d'agressions à l'encontre des populations⁴, notamment d'Afrique subsaharienne, qui s'étaient en quelque sorte délocalisées à Alost pour échapper au prix trop élevé de l'immobilier à Bruxelles. On a vu des résidents originaires d'Afrique subsaharienne mais aussi des femmes musulmanes se faire attaquer en rue, se faire insulter et "inviter" à quitter la ville, cela en contournant de manière habile parfois les lois anti-discriminatoires et antiracistes en vigueur en Belgique. En fait, le projet du pouvoir en place, soutenu par une majorité de la population, est de "blanchir" la ville, de la "reflamandiser" en poussant les personnes exilées et d'origine immigrée à la quitter. Une ville comme Alost est ainsi à 1000 lieues de la ville intégrative et inclusive que nous voudrions toutes et tous voir se développer.

Conclusion

Le constat de départ de ce texte est bien sûr que la participation des personnes exilées se fait d'abord au niveau local, et que dès lors, il est logique de développer des politiques publiques pour favoriser cette participation au niveau local. Toutefois, il veut aussi être une mise en garde contre le risque de transposer au niveau local les erreurs faites dans le passé au niveau stato-national.

³ Voir par exemple <https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/07/us-cities-immigrants-economy/398987/>, consulté le 21 janvier 2023.

⁴ Voir par exemple <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2019/06/05/des-habitants-d-alost-issus-de-limmigration-cibles-par-des-lettr/>, consulté le 21 janvier 2023.

Le niveau local, qu'il soit urbain ou pas, est central tant pour les personnes exilées que comme niveau d'action publique. Mais il ne serait pas analytiquement correct ni politiquement réaliste de sombrer dans une espèce d'angélisme urbain salvateur. Les villes sont – et ont toujours été – à la fois des lieux de tensions, de conflits, d'oppositions d'un côté ; et des lieux d'inclusion, de rencontre et d'inclusion de l'autre. Cette dynamique entre des tendances qui sont extrêmement opposées caractérise le fait urbain, et doit donc être prise en compte tant dans nos analyses que dans nos politiques publiques relatives aux populations exilées. Enfin, rien ne permet d'indiquer que ce qui a parfois échoué au niveau national en ce qui concerne la participation des populations exilées va toujours et nécessairement réussir aux niveaux local et urbain. Cette approche relève plus d'un *wishful thinking* que d'une analyse des dynamiques sociales en cours dans les villes.

Références bibliographiques

- Aula Magna (2019), *Demain Bruxelles. Une vision pour libérer notre ville*. Bruxelles : petite collection Politique.
- Barber, B. R. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven : Yale University Press.
- Bousetta, H., A. Favell et M. Martiniello (2018). "Governing multicultural Brussels: paradoxes of a multi-level, multi-cultural, multi-national urban anomaly." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(12): 2070-2085.
- Corijn, E. (2019). *Une ville n'est pas un pays*. Plaidoyer pour la révolution urbaine. Bruxelles, SAMSA Editions.
- Fassin, D. (éd.) (2022). *La société qui vient*. Paris : Seuil.
- Goffman, E. (1979). *Asiles*. Paris : Les éditions de minuit.
- Gsir, S. et al. (2004), *Les Belges francophones face aux demandeurs d'asile*. Gand : Academia.
- Martens, A. (1975). *Les immigrés. Flux et reflux d'une main-d'œuvre d'appoint*, Louvain. PUL : Vie Ouvrière.
- Martiniello, M. (1992). *Leadership et Pouvoir dans les communautés d'origine immigrée*. Paris : L'Harmattan.
- Martiniello, M. (2006), *Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union*. Paris : OECD.
- Martiniello, M. et al. (2010), *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique*. Gand : Academia.
- Martiniello, Marco et Andrea Rea (2014). "The concept of migratory careers: Elements for a new theoretical perspective of contemporary human mobility." *Current Sociology* 62(7): 1079-1096.

- Mescoli, E. (2020, *Étude territorialisée sur les pratiques culturelles des habitant.e.s et usager.e.s dans les quartiers de la zone centrale du canal de la Région de Bruxelles-Capitale*. Bruxelles : Perspective Brussels.
- Sayad, Abdelmalek (1999). "Immigration et "pensée d'État"." *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 99(129): 5-14.
- Schnapper, D. (1991). *La communauté des citoyens*. Paris : Gallimard.
- Vertovec, Steven (2023), *Superdiversity. Migration and Social Complexity*. London: Routledge.
- Wimmer, A. et N. Glick Schiller (2002). "Methodological nationalism and beyond: nation–state building, migration and the social sciences", *Global networks* 2(4): 301-334.

Défis de la politique migratoire

Sandro Cattacin

Le présent texte retrace les tendances qui dominent les travaux scientifiques sur la politique migratoire depuis le début de ce siècle. Il s'agit des quatre tendances suivantes : le passage de la perspective de la migration à celle de la mobilité, le passage de la perspective de l'appartenance à un État national à celle de la citoyenneté multiple et urbaine, le passage de la perspective de la surpopulation étrangère à celle de l'innovation, et enfin, le passage de la politique d'asile et du développement à celle de la coopération. Ces quatre tendances sont analysées dans cet article en tant que défis de la politique migratoire.

Lorsque des facteurs déterminant l'orientation politique dans le domaine des migrations changent constamment et de manière relativement confuse, et qu'ils ont tous un effet direct sur la politique, celle-ci ne peut guère être prévue. Et si un changement de paradigme devait s'imposer, les jalons n'ont même pas encore été posés. Néanmoins, je vais tenter dans ce texte d'identifier les signes d'un éventuel changement de paradigme. Pour ce faire, je m'appuierai sur des travaux scientifiques qui adoptent de nouvelles perspectives dans l'analyse de la politique migratoire.

L'analyse de la littérature scientifique indique à cet égard quatre directions que je voudrais brièvement présenter. Les tendances sont les suivantes :

1. en partant des travaux de John Urry, le passage d'une perspective orientée à la migration d'un lieu à l'autre à une perspective de mobilité continue (Urry 2000) ;
2. à la suite des travaux de Engin F. Isin, le passage d'une perspective d'appartenance à un État-nation à une perspective de citoyenneté multiple et urbaine (Isin 2000) ;
3. en partant de l'analyse de la ville créative et des travaux de Richard Florida, le passage d'une perspective de surpopulation étrangère à une perspective d'innovation (Florida 2002) ; et enfin
4. le passage d'une politique d'asile et de bilatéralisme dans le développement, à une politique de coopération et de co-développement, comme postulé par

Sami Nair, impliquant des acteurs non-étatiques et orientés aux mobilités, mais aussi en changeant le regard asymétrique du Nord vers le Sud par un regard de partenariat (Nair 1997).

De la perspective de la migration à celle de la mobilité

Le potentiel théorique du traitement de la problématique de la migration est limité. En effet, la migration n'est pas une catégorie théorique, mais une catégorie empirique qui a vu le jour dans un contexte très concret de formation des nations qui se sert du schéma de l'intérieur et de l'extérieur, du mouvement et de la stase. L'extériorité et la migration sont en outre opposées à la normalité de l'intériorité et de l'immobilité. Le regard est artificiellement dirigé vers la migration internationale et l'intra-national est en même temps normalisé, comme s'il y avait fondamentalement une différence entre un paysan italien des Abruzzes qui trouve un emploi à Milan ou un paysan de la même région qui trouve un emploi à Lugano.

Une telle vision ignore le fait qu'historiquement, ce n'est pas l'immobilité mais la mobilité qui a toujours caractérisé l'humanité. Les gens se déplacent là où ils peuvent s'attendre à ce que les conditions de vie sociales, politiques ou économiques soient meilleures. Considérer l'immobilité comme un acquis social revient à ignorer que l'innovation n'est généralement possible que par la rencontre de la diversité et par la densité, la centralité et l'urbanité – toutes caractéristiques des sociétés mobiles. Une littérature abondante sur les villes montre en outre que la diminution de la population et les soldes migratoires négatifs sont les premiers signes du déclin économique.

C'est pourquoi il serait risqué de vouloir résoudre les défis démographiques par la migration. La migration n'est importante que si les lieux sont attractifs. L'attractivité se mesure aux chances projetées par les personnes mobiles d'améliorer leurs propres conditions de vie. Si la promesse n'est pas tenue, il ne reste pour ainsi dire que les "vieux". Les villages de montagne en disent long à ce sujet.

C'est la mobilité et non la migration qui caractérise les histoires de vie individuelles (Urry 2000). Il n'est pas rare que la migration internationale et nationale se produise simultanément dans le parcours de vie des personnes, que le lieu de travail et le lieu de résidence soient séparés, que les contacts sociaux et professionnels soient répartis sur plusieurs territoires. Les expériences et les relations multilocales remplacent le modèle du mouvement et de la sédentarisation (King 2002 : 94) et exigent des sociétés qu'elles se redéfinissent en tant que territoires de circulation (Simon 2006 : 16).

Le changement de regard de la migration à la mobilité permet non seulement de gagner en finesse d'analyse, mais aussi de renouveler les perspectives de

régulation politique. En effet, lorsque la mobilité devient une normalité, les défis qui se posent à la politique sont très différents de ceux des sociétés sédentaires. La recherche sur la mobilité décrit ces défis sous leurs nombreuses facettes, de la microperspective, par exemple des dynamiques familiales et éducatives (Viry et Kaufmann 2015), de la mésoperspective de l'organisation qui se conçoit comme une entreprise multiterritoriale (et multinationale) en réseau (Castells 2010 [1996] : 163), à la macroperspective de la pluralisation sociale et du déclin de la régulation des appartenances identitaires par l'État national (Favell 2022 ; Joppke 2007).

De l'appartenance à un État-nation à la citoyenneté multiple et urbaine

L'érosion de l'unicité du statut de citoyenneté au niveau national – comme par l'augmentation de l'accès à des droits partiels, surtout pour les groupes vulnérables, même sans droits civiques dans les villes (Cattacin et Gamba 2021) – a conduit à un renouvellement du débat sur les droits de citoyenneté. Différents concepts sont proposés à cet égard, qui vont tous dans le sens de la suppression de la *pensée scalaire* (Isin 2007 : 224) des niveaux étatiques de régulation de la citoyenneté et de l'évaporation de ces droits civiques :

- Avec le concept de *citoyenneté différenciée* développé par Iris Marion Young, on insiste surtout sur le fait que la distinction des situations juridiques est nécessaire pour trouver des solutions non discriminatoires dans une société complexe qui produit des situations problématiques complexes. Contre le républicanisme uniformisant qui est aveugle aux différences, l'idée de la citoyenneté différenciée tente de prendre en compte juridiquement les différentes situations de départ (Young 2007).
- Le concept de *citoyenneté urbaine* développé par Engin F. Isin reprend le thème de la centralité politique des villes à l'ère globale et complète l'orientation vers la différenciation par la concrétisation dans le contexte urbain. Non seulement la ville est *par définition* le lieu de la différence concentrée (Isin 2000) ; elle devient également l'arène sociopolitique de la constellation post-nationale qui doit développer de manière pragmatique des réponses à l'exclusion et à la vulnérabilité qui se situent en dehors de la logique de l'État-nation.

Ce débat conceptuel indique qu'à l'avenir, davantage de types de droits seront formés, avec le potentiel d'améliorer ou de détériorer les conditions de vie des personnes mobiles. Toutefois, les réponses urbaines aux défis sociaux et sanitaires en termes de citoyenneté urbaine tendent à indiquer que les chances d'une vie digne pour les groupes vulnérables auront tendance à augmenter grâce à l'élargissement des droits – comme le montre d'ailleurs l'accueil favorable, dans

maintes villes, de l'idée d'une carte d'identité urbaine, accessible aussi aux sans-papiers (Bot 2022). De même, les discours juridiques supra- et internationaux semblent indiquer que les normes protectrices axées sur les droits humains continueront à se répandre (Shafir et Brysk 2006).

De la perspective de la surpopulation étrangère à celle de l'innovation

La mondialisation et la mobilité relativisent les appartenances nationales et favorisent l'orientation des personnes mobiles aux villes (Gamba et al. 2022b). En effet, les villes sont des nœuds de mobilité et des centres d'échanges globaux. Elles permettent en outre de vivre des expériences de vie définies dans le temps qui, en fin de compte, profitent non seulement aux personnes, mais aussi aux villes.

- Par la mobilité, les villes s'enrichissent d'une population en constante évolution. La mobilité ne sert pas seulement l'ambiance urbaine, mais aussi les intérêts économiques de la ville, en renforçant l'orientation vers l'innovation, inspirée par la diversité (Gamba et al. 2022a), et en permettant à la ville de se développer (Florida 2002).
- Les personnes s'enrichissent aussi, dans le sens que celles-ci élargissent leur horizon de vie par la rencontre de la différence en milieu urbain, développant ainsi une ouverture et une tolérance pragmatiques (Pettigrew et al. 2011).

La diversité est célébrée et encouragée dans les villes. Dans le marketing urbain, l'orientation vers la différence sert à en augmenter l'attractivité. Contrairement aux débats politiques nationaux, au cours desquels sont généralement menés de faux combats et de pseudo-débats sur la culture et l'identité nationales, les villes sont en train de s'engager dans la métalogue de la différence en tant qu'identité (Cattacin 2009). Le multilinguisme y est normal et la diversité des styles de vie est considérée comme urbaine et propice à l'innovation. L'identité urbaine se constitue dans la diversité qui se respecte. Le défi urbain consiste finalement à orienter le développement urbain de manière à ce que ces différences puissent également être vécues et qu'elles ne s'isolent pas, mais se confrontent ponctuellement de manière constructive (Sandercock 2011).

De la politique d'asile à la coopération au développement

Dans la littérature scientifique, le domaine de la politique d'asile est systématiquement mis en relation avec la coopération au développement et la médiation des conflits. Peu d'autres domaines de la politique migratoire sont aussi orientés vers le court terme et confrontés à des échecs constants (Castles 2004 : 221). Les décisions politiques dans ce domaine semblent également être davantage motivées par la politique intérieure que par la politique d'asile et n'ont guère d'effet.

Les mesures unilatérales non coordonnées à l'échelle européenne déclenchent certes des spirales de difficultés d'accès à l'asile, mais n'ont aucune influence sur la destination de l'asile, car les décisions des requérants d'asile de demander l'asile dans un pays (européen) donné ne dépendent guère de décisions politiques de régulation, mais, comme l'explique également Eric Neumayer (2004 : 175), des relations coloniales existantes, de la langue ainsi que de la proximité géographique, ce qui soutient en outre l'hypothèse de la *migration en réseau*.

Il en va de même pour la migration irrégulière qui, la plupart du temps, n'entre pas dans les pays par le biais du système d'asile, ou alors seulement pour une durée limitée. Ainsi, dans ce domaine également, les réglementations contradictoires et les orientations de politique intérieure sont souvent la règle dans le développement des mesures. L'hypothèse de Castles selon laquelle les impératifs économiques finissent par éclipser les politiques migratoires n'est pas nouvelle (Castles 2004 : 223). James Hollifield (1992) l'a déjà démontrée dans sa reconstruction de la politique migratoire de l'après-guerre et l'a qualifiée de *paradoxe libéral*. Si l'on prend ce paradoxe au sérieux, cela signifie tout simplement que les tentatives de régulation dans des schémas de pensée binationaux ont peu de chances d'aboutir (difficultés d'accès, aides au retour, contrôles, etc.), d'influencer la mobilité transnationale régulière et irrégulière qui, en outre, est souvent non seulement exploitée et donc tolérée, mais aussi capable de contourner sans cesse les réglementations restrictives.

Transformer la politique d'asile et de développement en donnant la centralité à des initiatives de co-développement (Nair 1997), basées sur la coopération par exemple avec les personnes mobiles elles-mêmes, et notamment leurs associations (Maggi et Sarr 2022) et leur savoir (Sarr 2022), serait un pas important en direction d'une augmentation de l'efficacité et de la crédibilité des politiques dans le domaine de l'asile, de la migration irrégulière et du développement.

Quelques remarques finales

La politique migratoire en Europe n'a cessé d'évoluer depuis des années. Les défis de politique intérieure ont longtemps été le moteur de ce développement. Par la dynamique de l'Union européenne, les États-nations ont dû céder une partie de leur autonomie également dans ce domaine politique, ce qui a pour principale conséquence que les dynamiques de politique intérieure et extérieure, souvent dissonantes, devront s'harmoniser durablement. Ce travail est effectué par les gouvernements nationaux et leurs administrations. Dans ce concert, les syndicats, les représentants de l'économie, les centres de recherche ainsi que les villes et les régions ont souvent des avis divergents et font donc partie de la cacophonie de la politique migratoire.

Par conséquent, de nombreux décideurs ont adopté des orientations qui vont à l'encontre des résultats de la recherche dans le domaine de la mobilité et de la migration et contribuent à l'incohérence générale. Les exemples de telles orientations sont nombreux, mais il convient de mentionner l'idée persistante selon laquelle la migration en provenance d'Afrique est un problème par principe, ou la croyance selon laquelle le pluralisme urbain est un danger et doit être aplani par des contrats d'intégration et des examens de naturalisation.

La politique migratoire doit non seulement vivre avec des exigences constamment ambivalentes et contradictoires, mais elle est également soumise à des influences politiques qui ne permettent guère une orientation cohérente à long terme. Ainsi, l'affaiblissement des régulations nationales a conduit à un renforcement des affrontements symboliques au niveau national, qui fleurissent étrangement surtout dans le domaine de la migration (et de la justice). Par exemple en Suisse, ces affrontements ont lieu par des votations qui établissent, par exemple, un lien de cause à effet entre écologie et migration, ou qui interdisent les minarets, ce qui, notons-le, remet en question la liberté de religion garantie par la Constitution helvétique. Les instruments de la démocratie directe, qui devraient contribuer à une amélioration pragmatique et continue de la politique, deviennent des obstacles à la cohérence politique dans la constellation postnationale. De même, le profilage politique des partis sur le thème de la migration, devenu entre-temps une constante dans tous les pays européens, ne laisse guère de place pour le développement d'une perspective à long terme.

Les tendances présentées ici peuvent constituer des orientations possibles pour le développement politique. Elles reflètent la manière dont les analyses pourraient être associées aux décisions politiques existantes. Elles permettent également de déterminer dans quelle mesure une décision a plus de chances de s'avérer efficace qu'une autre. Répondre à la question de savoir si une décision de politique migratoire (même micro) va à l'encontre de ces tendances, ou si elle est compatible avec elles, permettrait au moins de se pencher plus consciemment sur les conséquences prévisibles, les résistances émergentes ou la cohérence potentielle.

Références bibliographiques

- Bot, M. (2022). "Disrupting Undocumentation: Municipal ID Cards against Passport Fetishism." *Law & Literature*: 1-21.
- Castells, M. (2010 [1996]). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers.

- Castles, S. (2004). "Why migration policies fail." *Ethnic and Racial Studies* 27(2): 205-227.
- Cattacin, S. (2009). "Difference as Unity – On the Americanization of European Migration Policies", dans Pozzo, Barbara (éd.). *Multiculturalisms : different meanings and perspectives of multiculturalism in a global world*. Bern; Brussels: Stämpfli; Bruylant, p. 181-198.
- Cattacin, S. et F. Gamba (2021). "Citizenship and Migration in Cities", dans Giugni, Marco et Maria Grasso (éd.). *Handbook of Citizenship and Migration*. Cheltenham Glos: Edward Elgar, p. 361–375.
- Favell, A. (2022). *The Integration Nation. Immigration and Colonial Power in Liberal Democracies*. Cambridge: Polity.
- Florida, R. L. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Gamba, F., S. Cattacin et N. Viana Alzola (éd.) (2023). *Ville et créativité*. Zürich; Genève: Seismo.
- Gamba, F., S. Cattacin et B. W. White (2022). *Créer la ville. Rituels territorialisés d'inclusion des différences*. Genève-Zürich; Montréal: Seismo; PUM.
- Hollifield, J. F. (1992). *Immigrants, markets, and states : the political economy of postwar Europe*. Cambridge, Mass. [etc.]: Harvard University Press.
- Inin, E. F. (2007). "City.State: critique of scalar thought." *Citizenship Studies* 11(2): 211-228.
- Inin, E. F. (2000). *Democracy, Citizenship and the Global City*. New York: Routledge.
- Joppke, C. (2007). "Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity." *Citizenship Studies* 11(1): 37-48.
- King, R. (2002). "Towards a New Map of European Migration." *International Journal of Population Geography* (8): 89-106.
- Maggi, J. et D. Sarr (2022). *Associations de migrants et coopération internationale: agriculture et développement durable au Sénégal*. Zürich; Genève: Seismo.
- Naïr, S. (1997). *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. Paris: République Française.
- Neumayer, E. (2004). "Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?" *European Union Politics* 5(2): 155-180.
- Pettigrew, T. F., L. R. Tropp, U. Wagner et O. Christ (2011). "Recent advances in intergroup contact theory." *International Journal of Intercultural Relations* 35(3): 271-280.

- Sandercock, L. (2011). "Towards a cosmopolitan urbanism", dans Harper, T. L. et al. (éd.). *Dialogues in Urban and Regional Planning*. Milton Park: Routledge, p. 38-57.
- Sarr, F. (2022). "Reconstruire les savoirs dans les pays africains." *Global Africa* 1(1): 68-76.
- Shafir, G. et A. Brysk (2006). "The globalization of rights: from citizenship to human rights." *Citizenship Studies* 10(3): 275-287.
- Simon, G. (2006). "Migrations, la spatialisation du regard." *Revue européenne des migrations internationales* 22(2): 9-21.
- Urry, J. (2000). *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the twenty-first Century*. London; N.Y.: Routledge.
- Viry, G. et V. Kaufmann (2015). *High mobility, work and personal life*. London: Palgrave Macmillan.
- Young, I. M. (2007). "Structural injustice and the politics of difference", dans Appiah, K. W. et al. (éd.). *Justice, Governance, Cosmopolitanism, and the Politics of Difference. Reconfigurations in a Transnational World*. Berlin: Forschungsabteilung der Humboldt-Universität zu Berlin, p. 79-116.

Appartenances et citoyenneté urbaine

Allegiances and urban citizenship

De quelques réflexions politiques

Thierry Apothéloz

Je veux saluer en ouverture trois personnalités grecques. L'une, Monsieur Schinas, occupe de hautes fonctions internationales. L'autre, Monsieur Bakoyannis, exerce des fonctions municipales qui pourraient devenir nationales, c'est de famille. Enfin, aux côtés du professeur Sidjanski à qui l'Europe doit beaucoup, j'ai nommé Monsieur Spiro Latsis, dont le mécénat profite largement aux institutions académiques.

Elles personnifient ensemble l'Europe que nous souhaitons.

- Celle qui agit dans la mobilité et dans la solidarité ;
- Celle qui agit à tout niveau de l'intelligence politique, scientifique, économique et sociale ;
- Celle qui agit dans la concordance des énergies publiques et privées.

Comme vous le savez, nous votons régulièrement en Suisse. La Grèce a inventé l'*agora*, et nous, la *Landsgemeinde*. Nous nous entraînons depuis des siècles. Aujourd'hui, particulièrement, j'aimerais revenir sur le scrutin de dimanche dernier, 15 mai 2022.

Sur le plan national, les Suisses ont accepté d'allouer des moyens plus importants à FRONTEX, l'agence européenne qui contrôle les frontières de l'espace Schengen. Cela n'est pas anodin. Nous sommes nombreux, en effet, à penser dans ce pays que le système est imparfait. Mais nous sommes nombreux aussi à estimer que les politiques migratoires exigent une concertation européenne.

Sur le plan communal, dans le domaine qui nous intéresse, un vote est curieusement passé inaperçu en Suisse romande. Il est pourtant de portée nationale et d'une grande valeur symbolique.

La population de la Ville de Zurich a accepté l'instauration d'une *Züri City Card* – c'est son nom – à l'usage de celles et ceux qui y vivent. De quoi s'agit-il ? D'une carte de légitimation qui donne à toute personne vivant sur le territoire de la ville de Zürich l'accès à des prestations dont sont actuellement privées les personnes migrantes.

Le conseil municipal avait déjà voté cette mesure. Mais l'opposition a provoqué un référendum populaire dans l'intention de faire échouer le projet. Pourquoi ?

- À cause de son coût ? Même pas... Trois millions.
- Parce que les migrants font peur ? Sans doute ; comme toujours, quand on ne connaît pas.

Mais aussi, je pense, parce que, désormais, les villes prennent la main.

Voilà, en Suisse, une réponse locale aux défis migratoires. La Chaux-de-Fonds a déjà institué cette carte. La démonstration est ainsi faite que les communes, plus souples et plus mobiles que les autres centres de décision, peuvent apporter des innovations dont l'impact sur la vie des gens est important.

Le point central, c'est l'égalité. La carte sera remise à toute personne qui souhaitera la recevoir et dont la domiciliation sur le territoire communal peut être démontrée. On comprend bien qu'une limitation de l'octroi de la carte aux seules personnes clandestines serait discriminatoire. On les désignerait comme telles. Il n'est pas question de cela mais bien du fait que *toute habitante, tout habitant sera reconnu.e comme membre de la communauté, capable de contribuer à son essor et réciproquement, même si son statut légal à long terme n'est pas clarifié*. Cette innovation donne aux migrants une reconnaissance et des droits.

L'issue du vote zurichois est heureuse mais il ne faut pas céder à la satisfaction. Ce fut serré – 51,67% – et un arrondissement sur deux a contesté cette vision. Les opposants ont exhibé la législation fédérale. C'était méconnaître trois réalités.

D'abord, il ne s'agit pas d'une "carte d'identité". Il s'agit d'un document "d'appartenance" à la collectivité qui donne accès, notamment, aux bibliothèques, aux sports et à des prestations publiques, sans qu'il soit besoin de se cacher. Cela ne relève pas du droit fédéral.

Ensuite, s'il fallait confirmer cette légalité, je rappelle que notre organisation politique fait de la commune l'échelon le plus important. C'est l'espace de la proximité. C'est l'échelle du contact. En Suisse, la commune délègue au canton, lequel délègue à l'échelon national. Et pas l'inverse. Je suis frappé de constater que, souvent, ceux qui s'enroulent dans le drapeau suisse en invoquant sa protection méconnaissent la structure même du pays.

Enfin, et en conséquence, on constate depuis une quarantaine d'années un déplacement des centres budgétaires. Les collectivités locales, les villes en particulier, augmentent leurs budgets d'accueil. L'État fédéral soutient mais, sur le terrain, il se tient en recul. Ce n'est pas le fruit d'un idéalisme éthéré ou d'un goût pervers pour la transmission de la patate chaude. C'est très pragmatique, au

contraire : une cité qui connaît peu de problèmes sociaux attire des investissements, donc de l'impôt, à plus forte raison si elle est multiculturelle. Au XXI^e siècle, les investisseurs sont mobiles. Ils n'aiment pas la monoculture, parce que celle-ci ne leur ressemble pas.

À Genève, nous connaissons cela. Cela fait plus de 400 ans que la population étrangère dépasse 40%. La cité s'est construite avec les migrations et grâce à elles. Même notre héroïne nationale, la Mère Royaume, a été réfugiée. Avant de devenir figure tutélaire et fédératrice des Genevoises et des Genevois, elle a été demandeuse d'asile.

Depuis quarante ans, à Genève, les enfants sans papiers vont à l'école. *Le devoir d'instruction prime sur la situation administrative des parents*. Un enfant est un enfant. Et un enfant déraciné a suffisamment de souci comme ça pour ne pas ajouter à ses problèmes le *désœuvrement*. Ce serait :

- Lui voler ses chances ;
- Augmenter les risques de révolte ;
- Manquer aux devoirs éthiques ;
- Et violer la Convention des droits de l'enfant, notamment son article 28 qui rend obligatoire « *un enseignement primaire gratuit pour tous* ». Et pour toutes, cela va de soi. Elle précise, je cite, que « *Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain.* »

Pour ces raisons, depuis une dizaine d'années, Genève est une ville-sanctuaire. La police municipale n'y chasse pas les sans-papiers. On voit ainsi que le pouvoir des communes est considérable. Le Canton, niveau que je représente, a le devoir de leur en donner les moyens.

Le département dont j'ai la charge s'y emploie. Il soutient les communes en finançant des postes et pas des projets. La nuance est importante et la démarche aussi. Elle est importante parce que :

- Elle inscrit l'action dans la durée, et dans la transversalité.
- Elle prend en compte la capillarité du territoire.
- Elle néglige les effets d'annonce.

Il arrive que, pour réaliser ce transfert de responsabilités, le Canton cherche de l'argent à Berne. La stratégie des trois niveaux est ainsi réalisée. Les communes, niveau de proximité, effectuent un véritable travail d'inclusion. Elles partagent leurs expériences et valorisent les gens, pas les papiers.

L'avenir de la politique d'intégration passe en premier lieu par une politique anti-discrimination. Sur ce terrain, nous avons avancé – un peu – avec l'opération *Papyrus*. Conduite à Genève par les pouvoirs publics en concertation avec les syndicats et les entreprises (sous l'œil réservé des autorités fédérales, qu'il a fallu convaincre), cette opération a permis la régularisation de centaines de personnes sans-papiers.

Le Canton a protégé ainsi des personnes qui demeuraient auparavant exposées à toutes sortes d'abus. La pandémie a révélé avec violence combien elles étaient nombreuses, et démunies, en particulier dans l'économie domestique. Nous avons assumé dans le même temps nos responsabilités en matière de lutte contre la sous-enchère salariale et contre le travail au noir. Le temps des caves est terminé. *La dignité est un droit fondamental qui doit se vivre au grand jour.*

Finalement, on voit qu'il est possible de substituer à la législation un peu manichéenne des États-nations – présence *légale* ou *illégal* – une autre notion, celle de "*citoyenneté urbaine*". Elle évoque l'appartenance à une collectivité. Celle du lieu d'arrivée, pas de départ.

Au XVIII^e siècle, dans un monde où l'on se déplaçait peu, la bourgeoisie a disparu au profit de la *citoyenneté*. Au XXI^e siècle, où la mobilité est reine, *la citoyenneté peut se muer en appartenance*.

Cette appartenance renvoie à une notion de "patrie", dont on abuse beaucoup, le plus souvent pour développer un discours d'exclusion. Mais en réalité, la patrie n'est ni un territoire, ni un label ! Le dictionnaire Robert dit que c'est une « communauté sociale et politique à laquelle on appartient, ou à laquelle on a le sentiment d'appartenir ». Le Littré, qui fait autorité, est encore plus clair : « *La patrie* », dit-il, « *c'est le Pays où l'on a pris naissance* ».

Notre devoir, c'est aider à "prendre naissance". Il convient, pour cela, d'éviter les regroupements mono-culturels. On y a cru, dans les années quatre-vingt. C'était commode : on laissait les communautés immigrées régler leurs problèmes entre elles. On en est revenu. Et c'est alors que se révèle la force des communes. Elles seules peuvent intégrer multilatéralement, en évitant les ghettos.

On voit que la réponse publique au défi migratoire tient une part de son salut dans les collectivités locales. Certes, les villes-sanctuaires sont le plus souvent dirigées par la gauche. Lyon, Paris, Rome, Budapest – qui résiste au pouvoir central –, Francfort et Genève, villes de finance, et j'en passe. Dans notre canton, les grandes communes aussi disposent le plus souvent d'une majorité de gauche : Genève, Onex, Lancy, Meyrin, Vernier, Grand-Saconnex et d'autres. Nous parlons du salut de la société. La responsabilité est collective. Il est temps de se coaliser.

La cohésion sociale n'est pas une option, c'est une nécessité. Nous devons nous méfier de l'idée selon laquelle les uns seraient performants en la matière et pas les autres. Il n'est pas dans la culture suisse, et pas dans la culture européenne non plus, que des majorités renversent tout en arrivant et quittent le pouvoir en emportant l'argenterie. Il n'y aura jamais d'unanimité mais il est impératif qu'il y ait des alliances.

La migration n'est pas près de diminuer. L'Europe connaît une guerre : huit millions de réfugiés ukrainiens circulent actuellement ; c'est l'équivalent de la population suisse. Il ne suffit pas de loger et nourrir les migrants. Il faut aussi les soigner, les instruire et les orienter. Demain, le réchauffement climatique, la montée des eaux, l'extension des feux de forêts, la désertification, la perte de surfaces vivrières vont créer d'autres exodes, qui engendreront d'autres conflits.

Il est temps pour les villes de valoriser leur force. Elles ne stopperont pas les phénomènes migratoires, elles peuvent en revanche pacifier l'accueil. *Toute personne dont on reconnaît la dignité a tendance à servir la communauté qui lui accorde cette reconnaissance.*

La migration, ce n'est pas "on / off". Ce n'est pas "aujourd'hui l'Ukraine et demain, rien". C'est un flux, une donnée sociétale désormais pérenne. *Le vent porte les graines et après, elles germent.*

Ce n'est pas le nombre qui compte. C'est la manière. J'appartiens personnellement à un gouvernement dont la majorité des membres est issue de l'immigration. Ce n'est plus un sujet. Charge à nous, et à nos successeurs, de restituer, en aidant localement les futurs bâtisseurs de notre société à bien la comprendre, et à s'y sentir bien.

Les acteurs de la ville ouverte. Le quartier San Salvario à Turin

Fiorenza Gamba

Une ville ouverte n'est pas un lieu presque utopique ni seulement un lieu engagé qui a fait de l'ouverture son credo. Une ville qui se veut ouverte est confrontée à des tentatives, leurs développements et leurs impasses, pour réaliser cette ambition. L'un des aspects qui montre le plus et en même temps met à l'épreuve cette ouverture dans la ville, c'est la migration. Entre assimilation et inclusion, la ville est confrontée immédiatement à une multiplicité de facteurs, d'idées et d'actions dont l'accord n'est pas donné. Toutefois il y a des exemples, des tentatives de ville ouverte qui, sans en ôter les aspects problématiques, ne sous-estiment pas les initiatives des différents acteur.e.s, les différentes organisations. Tel est le cas du quartier San Salvario à Turin, le quartier de la première vague de migration internationale (extra-européenne) en Italie, et, par conséquent, fortement touché par la migration, considéré comme un exemple d'ouverture, certainement loin d'être accomplie une fois pour toutes, mais plutôt comme une activité qui doit être reprise et remise en cause sans cesse.

Quand on fait référence à la "ville ouverte" on a tendance à penser à une unité holistique, un lieu presque utopique, qui satisfait plusieurs critères de manière quasi naturellement harmonieuse. Également, on pense à une ville engagée, qui a fait de l'ouverture son *credo*. Une pensée moins bienveillante, cependant, trouve dans la ville ouverte les signes d'une opération de marketing, efficace pour vendre la ville et ses produits, à savoir : sa renommée touristique et culturelle, son attrait dans différents secteurs économiques, entrepreneuriaux, créatifs (Florida 2002 ; Sennett 1996).

Toutefois, quand on se retrouve à étudier la ville ouverte – mieux : les villes dans leur tentative, leur développement et leurs impasses pour se réaliser comme des villes ouvertes –, alors on est confronté immédiatement à une multiplicité de facteurs, d'idées et d'actions dont l'accord n'est pas donné. Tel est, justement, le programme de recherche du projet UNIC – *Unexpected Inclusions : Migrations*,

*Mobility and Open City*¹, lequel concentre son attention sur les acteurs de cette ville, sur leur agentivité, sur la relation, comme l'a bien décrit Pierre Sansot (1973), entre l'être humain et les espaces de la ville et entre les êtres humains dans les espaces de la ville.

L'un des aspects qui montre le mieux, et qui en même temps met à l'épreuve cette ouverture de la ville, est la migration. Étant donné qu'elle a été, et est encore, un véritable défi dans les villes, il me semble pertinent d'analyser à ce sujet une ville en ce sens emblématique en ce qui concerne l'Italie, mais aussi, de manière plus générale, l'Europe. En particulier, l'attention des chercheurs et chercheuses de l'équipe de recherche s'est concentrée sur le quartier de San Salvario à Turin, le quartier de la première vague de migration internationale (et donc extra-communautaire) en Italie, et, par conséquent, sur sa transformation due à la migration. Il peut être considéré comme un exemple, voire une tentative de ville ouverte, sans en ôter les aspects problématiques qui se présentent, mais également sans sous-estimer les initiatives des différents acteurs, les différentes agentivités, qui invitent à considérer ce quartier comme un exemple d'ouverture, certainement loin d'être accomplie une fois pour toutes, mais qui doit plutôt être reprise et remise en cause sans cesse (Body-Gendrot, Martiniello, 2016).

Pour comprendre les enjeux qui ont caractérisé ce quartier au fil du temps, il est utile tout d'abord d'encadrer l'analyse dans la perspective de recherche du projet UNIC. Ensuite on peut alors suivre les parcours migratoires qui l'ont traversée et les transformations qui ont gravé sa physionomie à partir des années 1980. Enfin, il serait ainsi possible de donner un aperçu des acteur-trice.s² qui actuellement *font* le quartier et de leurs interactions. Pour conclure, il sera utile de souligner quelques aspects problématiques et quelques questions ouvertes par rapport à l'avenir du quartier San Salvario, mais extensibles aussi à toutes les villes qui veulent rester vivantes et habitables (Hénaff 2008).

Perspectives de recherche

Pour éclairer les dynamiques du quartier San Salvario présentées ici, il convient de présenter un rapide panorama des perspectives de recherche du projet UNIC. La mobilité et la migration ne sont pas seulement deux éléments qui remettent en cause la façon de concevoir le "vivre ensemble", ils sont aussi des éléments qui

¹ Le projet UNIC *Unexpected Inclusions. Migration, Mobility and Open City* est un projet financé par le Fonds National Suisse par la subvention 100019E_190051.

² [NdE] Par souci d'alléger le texte, il sera désormais employé le mot « acteur » dans un sens inclusif, ce qui va dans le sens de l'article. De même avons-vous opéré de la sorte dans le texte.

mettent à l'épreuve l'ouverture de la ville. C'est justement en raison des constants flux migratoires, de la mobilité continue, de la circulation de la population, que les pratiques quotidiennes fondées sur les valeurs et les traditions peuvent s'avérer limitées, insuffisantes ou périmées, et doivent être revues et conçues de manière à permettre l'inclusion tant des nouveaux et nouvelles arrivant·e·s que de la population établie, aussi bien que de la population temporaire (Cattacin, Gamba 2021). Dans le cas contraire, les échanges, la coopération et les interactions sont impossibles et l'oppression, la marginalisation, le ressentiment et l'exclusion en sont les conséquences.

L'une des initiatives vouées à promouvoir l'inclusion dans les villes, à mettre en place des politiques d'accueil, à prendre en charge la gouvernance de la migration est celle des « *city networking activities* » qui présente une ample diversité de configurations : certaines sont créées spontanément "d'en bas", en partie en réaction à une dérive autoritaire de la gestion des migrations, pendant que d'autres sont dirigées par des organisations internationales "d'en haut", toutes ayant en commun le fait que ce sont les institutions locales qui mettent en place des politiques d'intégration (Caponio et Borkert, 2010). On peut parler en fait de paradigmes locaux, intégrés par des mouvements urbains locaux, dont la multiplication est un phénomène mondial (Lacroix 2021).

À l'intérieur du contexte global, il y a des spécificités locales, qui ne sont pas à l'abri d'éléments problématiques. Par exemple, d'après Bolzoni (2019 : 437) se référant notamment à la ville de Turin, l'inclusion et la participation présentent un caractère sélectif : seules certaines positions sont légitimées, habilitées et incluses, à savoir celles qui sont alignées sur l'agenda urbain "néolibéral" existant.

Le projet UNIC se pose dans une perspective transversale par rapport à ces thématiques et se focalise sur trois axes :

Le premier aborde la thématique de l'ouverture à une coexistence négociée basée sur le respect réciproque. C'est le rôle des groupes d'accueil, souvent créés spontanément ou liés à des groupes de la société civile, dont le but ultime est le "vivre ensemble" sur un territoire de négociation (Hamann et Karakayali 2016).

La deuxième porte sur la création de compatibilités culturelles et pratiques entre les nouveaux et nouvelles arrivant·e·s et les personnes établies. C'est le rôle des associations de migrants, qui offrent un contexte dans lequel on apprend comment les différences peuvent être compatibles. Dans ces associations, les différences religieuses, les rôles des sexes et les modes de vie sont occasions de discussions (Moya 2005).

Le troisième est une approche envisageant la promotion de l'inclusion. À savoir, le rôle des rituels, qui relient les parcours de vie appropriés à l'histoire de la ville,

créant un sentiment d'appartenance et offrant une légitimité symbolique aux habitants d'une ville (Sennett 2012 ; Löw 2013).

Histoire d'un quartier des différences

Le croisement de ces trois axes a été le cadre à partir duquel il a été possible de définir les acteurs de l'inclusion et de l'ouverture de San Salvario, d'observer leurs interactions et de réfléchir jusqu'à quel point et de quelle manière il est possible de le considérer comme inclusif. Si, au préalable, l'analyse s'est développée à l'appui d'une littérature spécialisée – tant au niveau local, concernant la réalité turinoise, que dans un contexte international, notamment européen – la partie la plus conséquente est par contre constituée de l'analyse développée à partir des informations, des récits et des représentations qui ont été délivrées lors des entretiens menés avec les acteurs, reconnu.e.s comme les producteur·trice.s de cette ouverture, certain-es témoins aussi de la première vague de la migration extra-communautaire.

C'est à partir de leurs témoignages qu'est ressortie l'histoire du quartier, un quartier des différences, où les différent.e.s acteurs ont participé à l'activation d'une dynamique d'ouverture.

L'arrivée des migrant·es extra-communautaires

Dans les années 1980, le quartier de San Salvario a connu l'arrivée de nombre des migrant·e.s non européen·ne.s, ce qui a fortement altéré son équilibre. Bien que le quartier ait été déjà touché par des vagues migratoires répétées, ce n'est qu'avec l'arrivée de grands contingents de migrant·e.s qu'une véritable crise est apparue. En fait, le quartier, comme d'autres dans la ville, avait déjà connu des vagues de migration dans le passé, car entre les années 1950 et les années 1970, il était devenu la destination d'une intense migration interne au pays, du nord-est au nord-ouest d'abord, du sud au nord ensuite (Bagnasco 1986). À partir des années 1980, les flux migratoires reprirent, cependant cette fois-ci il s'agissait d'une migration externe : Roumanie, Maroc, Chine, Albanie, Pérou, Nigéria étaient les pays de provenance des communautés les plus nombreuses. L'opposition entre ceux et celles qui arrivaient et ceux et celles qui résidaient déjà dans la ville généra des conflits et suscita des dynamiques inédites.

Durant les années 1990, San Salvario devint non seulement le territoire, mais aussi le symbole des tensions profondes entre les habitant.e.s et les migrant·e.s. Ainsi, le quartier se fit connaître au niveau national comme symbole de la crise urbaine (Allasino, Bobbio, Neri, 2000). Il s'agissait d'une situation réelle, mais qui était intensifiée par les médias et les discours publics qui insistaient sur la présence de personnes étrangères, jugées responsables des problèmes de sécurité

publique, de trafic de drogue et de dégradation générale du quartier, lequel était décrit, et en conséquence perçu, comme dangereux et peu sûr. Les migrant-e.s devinrent alors visibles, mais menaçant-e.s. Plusieurs commerces fermèrent, des bâtiments entiers furent vendus, et pourtant en même temps les migrant-e.s étaient les destinataires d'une exploitation qui jouait en faveur d'une spéculation immobilière, d'ailleurs déjà fort expérimentée dans des contextes similaires (Aalbers 2006). La situation devint de plus en plus tendue et culmina avec l'intention, diffusée parmi certains groupes d'habitants, d'instituer des rondes punitives dans les rues du quartier, soit organisées par le parti de la *Lega Nord* soit auto-organisées dans des comités portant parfois des noms sinistres, comme « *Cittadino difenditi da solo* » (Citoyen défends-toi par toi-même). C'est à ce moment, en 1995, que l'administration locale dut intervenir pour éviter que les tensions ne dégénéraient en émeutes.

C'est donc à ce moment qu'à côté des acteurs institutionnels traditionnels – police, préfecture, bureau des étrangers – les représentants des institutions religieuses du quartier ont fait leur entrée. En particulier, ce fut la figure et la forte personnalité du prêtre du quartier de l'époque, don Piero Gallo, « *prete e cittadino* » (prêtre et citoyen, cf. Gallo 2016), qui joua un rôle de médiateur et de référence, impliquant également d'autres institutions religieuses du quartier : juive, protestante, musulmane. Son activité de médiation contribua à apaiser les conflits à San Salvario et devint un exemple repris dans d'autres contextes italiens similaires.³ Son témoignage nous donne un aperçu de l'ambiance de l'époque :

« En 1992, il n'y avait pas encore beaucoup de mouvement, mais en 1993, 1994, c'était clair que l'immigration arrivait et donc les chiffres ont commencé à être élevés. Disons qu'en 1994, il y avait un grand malaise dans le quartier et qu'en 1995, en été, certains commerçants ont dit "nous fermons". J'ai vu des familles partir et s'en aller, car d'après elles, c'était impossible de survivre, dans leur bloc d'appartements, et cela c'est un mauvais signe. [...] Durant l'été 1995, j'étais inquiet parce qu'on entendait ce qui se passait. [...] À l'époque, Valentino Castellani était le maire et il voulait que nous, les curés de la ville, connaissions le plan d'aménagement du territoire. Le conseiller municipal, Corsico je crois, allait l'illustrer

³ Don Piero Gallo a été prêtre de la paroisse de San Salvario *Pietro e Paolo Apostoli* de 1992 à 2012, pendant la période de la grande vague de migration à Turin. Pour son travail de médiation des conflits sociaux dans le quartier de San Salvario, il a reçu le prix *European Common Word Award* en 2004.

dans la *Sala Rossa* (Salle Rouge) et il m'a demandé de faire un rapport sur la sécurité. J'ai fait ce rapport et ce jour-là, une amie, Maria Teresa Martinengo, journaliste à *La Stampa*, est venue me voir et je lui ai dit : "Ce soir, j'irai à la mairie et il y a le conseiller qui va présenter le plan directeur ; on m'a demandé de parler de sécurité, et pour être plus convaincant, j'y vais aussi avec les signatures des autres églises [musulmane, protestante, juive – ndt], je pense que c'est important". Elle téléphone immédiatement à son rédacteur en chef qui lui demande de se faire envoyer le texte. Le lendemain, *La Stampa* a publié un titre en pleine page, à la page de la ville, intitulée "Envie de baston à San Salvario". Ce titre a ensuite été une référence pour beaucoup d'autres choses, beaucoup d'autres interviews, beaucoup d'autres interventions ». (P. Gallo, entretien 2.06.2021 – notre traduction).

Cet engagement par la médiation dans le quartier, également redoublé par la représentation de cette même médiation dans la presse, concourra à la diffusion dans le quartier d'un modèle d'agir et de collaboration « à acteurs multiples », combinant institutions politiques, de gouvernance et religieuses, associations laïques et bénévolat, fondations privées, notamment la *Compagnia di San Paolo*, ainsi que que des entreprises et acteurs individuel-le.s, et surtout des enseignants.

Au-delà de la migration : un quartier ouvert à toutes et tous

Ce travail de collaboration entre acteurs multiples a eu son moment de développement et de formalisation avec la constitution de *L'agenzia per lo sviluppo locale San Salvario*. Née en 2003 comme réseau d'associations travaillant à la réhabilitation sociale, environnementale, culturelle et éducative du quartier, elle fédéra depuis le début nombre d'associations mettant en place des projets issus d'en bas, mais c'est à partir de 2010, avec la naissance de la *Maison du quartier San Salvario*, que l'agence put vraiment accomplir sa mission. Elle est hébergée dans les anciens bains publics, un lieu non seulement central du quartier, mais aussi symbolique, en tant que lieu anciennement fréquenté par un public défavorisé et devenu un espace public d'affirmation d'appartenance, où prennent place des actions de solidarité et des événements conviviaux. Dans sa phase de constitution, le réaménagement de la maison fut financé par la Fondation Vodafone (avec la contribution de la *Compagnia di San Paolo* et des institutions locales), ce qui permit de transformer les locaux des bains publics en un ample espace polyfonctionnel, idéal pour des activités différentes.

Il faut toutefois souligner que la caractéristique décisive qui fait de cette réalité territoriale un modèle d'espace ouvert, de bien commun de succès, relève du fait que la gestion de la structure est séparée de la réalisation des activités, à savoir que ceux qui sont censés gérer la structure ne réalisent pas directement les activités. Au contraire, ils offrent à d'autres (associations, citoyens actifs individuels, bénévoles, groupes informels, etc.) un espace, des équipements, des outils de communication, un soutien technique et organisationnel et un soutien dans la collecte de fonds.

C'est justement cette conception de service public qui permet à la Maison de quartier d'impliquer un nombre important de sujets individuels et collectifs, de générer continuellement des projets, de rester ouverte sept jours sur sept de neuf heures à minuit. Surtout, cette conception du service public ne correspond pas à un programme figé, mais suit et accompagne la dynamique et les transformations du quartier et ses problématiques, aussi bien que ses exigences et ses désirs, comme l'explique le directeur de *l'Agenzia per lo sviluppo locale San Salvario*, Roberto Arnaudo :

« L'Agence est une association de deuxième niveau, c'est-à-dire que nos associés ne sont pas des personnes physiques, mais des personnes morales : il s'agit d'autres organisations à but non lucratif ou de paroisses ou de syndicats, des associations de divers types, des coopératives sociales opérant dans le quartier de San Salvario. Notre base d'adhérents est donc constituée d'environ 25 organisations, dont tout d'abord la paroisse, l'oratoire, le théâtre Baretto, le Group Abele (qui a des activités dans le quartier), les associations environnementales, les associations de promotion sociale, l'ASAI (Association d'Animation Interculturelle) ; et ce sont les représentants de ces organisations qui sont membres de l'agence et qui soutiennent les activités de l'agence. Par ailleurs l'Agence n'est pas une entité qui fournit des services à ses membres, mais qui demande à ses membres de contribuer au développement d'activités visant à améliorer la qualité de vie dans le quartier. [...] La mission de l'association est de n'avoir aucune limite en termes de domaines ou d'objectifs. Elle se base sur l'idée de réaliser des actions et des activités destinées à un territoire spécifique dans les domaines culturel, social et environnemental, peu importe, mais qui doivent être destinées au territoire de San Salvario ». (R. Arnaudo,

directeur de l'*Agenzia per lo sviluppo locale San Salvario*,
entretien du 6 novembre 2020, notre traduction)

Il est alors clair que la migration n'est pas, ou n'est plus, une fixation dans le quartier, ce problème qui faisait la "une" dans la presse locale dans les années 1990 et qui devait être traité par des institutions et des programmes dédiés. En effet, actuellement la migration non seulement se superpose, se croise, se mélange avec d'autres problématiques, mais parfois devient une spécificité et une ressource en mesure de prendre en charge certains problèmes du quartier.

Dès lors, on retrouve dans le quartier une large palette d'interventions qui témoignent d'une ouverture envers la "différence". San Salvario demeure un quartier d'immigré·e.s, musulman·e.s originaires du Maghreb en particulier, mais il est devenu aussi un quartier universitaire qui attire nombre d'étudiant·e.s qui arrivent d'autres régions italiennes, mais également de l'étranger, cela en raison non seulement de la présence de plusieurs facultés, mais aussi de résidences universitaires. De même, il est très prisé des habitant·e.s de la classe moyenne tant par sa position favorable – il est proche du fleuve et de la colline, comprend un grand parc urbain, et se situe à quelques pas du centre-ville – que par ses services, notamment un réseau de transport public qui le relie facilement aux autres quartiers. Certain·e.s intellectuel·le.s en ont fait leur quartier général, justement pour son ambiance et son ouverture envers les "différences", lesquelles n'excluent ni une activité de prostitution ni une activité de "deal" dans certaines zones bien délimitées, mais sans que cela n'évoque plus des « comités autoorganisés de citoyen·ne.s pour se défendre par soi-même ».

Dans ce contexte les initiatives axées exclusivement sur les migrant·e.s sont devenues moins fréquentes à la faveur d'actions destinées au quartier, ou aux personnes fragiles, comme les personnes âgées ou les enfants. De la même manière, les activités culturelles sont transversales aux origines des participant·e.s : parfois ce sont les migrant·es qui organisent des activités pour les habitant·e.s d'origine italienne, par exemple des cours d'arabe dans les écoles ou de cuisine dans la *Maison du quartier* ; parfois ce sont les différentes institutions religieuses qui se mobilisent au soutien des habitant·es. ou des hôtes fragiles du quartier. À cela il faut ajouter que maintes initiatives reposent sur des activités informelles et individuelles.

Quelques exemples peuvent aider à comprendre comment les différences se parlent, se conjuguent et agissent dans ce quartier. C'est le cas des *Madri di*

*quartiere*⁴ (mères de quartier) : des femmes étrangères habitant à San Salvatio, formées pour aider les personnes en difficulté en fournissant des informations sur les services utiles, en agissant comme pont entre les familles étrangères du quartier et les services fournis par la ville et les associations locales. Mais aussi, formatrices à leur tour d'autres mères du quartier, prêtes à accomplir les mêmes tâches pour d'autres personnes en difficulté, étrangères ou Italiennes, peu importe.

Dans un contexte différent, mais avec le même but solidaire, on trouve *Giorni di marmellata* (Jours de confiture), une idée simple et pourtant efficace, mise en place par un volontaire de la *Maison du quartier*, Michele Caggia, pendant les fermetures du confinement de la pandémie du Covid-19. C'est le constat que les fruits donnés par les bénévoles afin d'être distribués aux gens qui se trouvent en difficulté, restent parfois inutilisés sans qu'on puisse les conserver. Alors, pourquoi ne pas les transformer en confiture à vendre, et destiner les recettes à l'achat de nourriture solidaire ? comme se souvient son promoteur :

« [...] des fruits ont commencé à arriver qui, comme on disait, n'étaient pas exactement dans l'état idéal pour être distribués, et un samedi après-midi, j'ai eu l'idée de créer – comment l'avons-nous appelé ? – Jours de confiture, et puis j'ai demandé aux religieuses si elles étaient partantes... je leur ai apporté des fruits [...] et elles ont commencé à faire de la confiture et nous avons commencé à la distribuer, en demandant que tout ce que les personnes voulaient nous donner soit versé à une œuvre de charité [...]. Les religieuses ont commencé à faire de la confiture, ensuite j'ai impliqué un imam du Corso Regina et sa femme a aussi commencé à faire de la confiture [...] » (M. Caggia, entretien 6 novembre 2020, notre traduction).

Et c'est là, dans le quartier que la différence et l'ouverture, par le biais de la solidarité, se manifestent. La transformation des fruits en confiture fut initialement confiée aux sœurs vincentiennes, mais très rapidement d'autres acteurs s'ajoutèrent, avec les imams des deux mosquées, l'une de San Salvatio, l'autre de Corso Regina, dans un autre quartier, tout un chacun apportant des recettes personnelles. La production se diversifia ultérieurement, suivant les suggestions d'un

⁴ *Mères de quartier* est un projet initialement mis en œuvre par l'association *Il Mondo di Gioele* et actuellement mené par l'association *Terra e Pace*. Le projet a introduit en Italie la figure de « mère de quartier » expérimentée à Berlin depuis 2004.

garçon du quartier originaire du Cap-Vert, autant que par l'usage d'une recette juive. Diffusée à travers *facebook* dans une page dédiée, l'idée a rencontré un plein succès et permis l'achat de nourriture pour les personnes en difficulté.

À San Salvario la différence et l'ouverture passent aussi par des moments festifs qui sont conçus comme de véritables rituels, lesquels ne sont pas seulement des ruptures de l'ordre du quotidien, des moments d'effervescence, mais aussi des événements qui développent l'appartenance à un territoire, dans ce cas le quartier, qui est vécu comme un bien commun par ses habitant.e.s.

L'un de ces rituels urbains d'appartenance territoriale (Gamba, Cattacin, White 2022) les plus emblématiques de San Salvario est peut-être l'*IftarStreet*, la fête traditionnelle musulmane du banquet de la rupture du jeûne pendant le Ramadan, qui s'est transformée en une véritable fête de quartier. Elle est non seulement ouverte à tous et toutes sans distinction de religion ou de quelque appartenance que ce soit, mais, bien plus, elle est une fête où tout un chacun peut apporter sa contribution à la réalisation, tant dans la préparation, que dans le déroulement, dans la clôture et dans le retour au quotidien. Symboliquement placée entre la mosquée Omar et l'église catholique des SS. Pietro e Paolo Apostoli, la longue enfilade de tables a accueilli dans l'édition 2014 quelque deux mille personnes et une participation à toutes les différentes phases du banquet dans une ambiance qui a surpris les organisateurs :

« Ce fut une surprise pour nous, la grande participation de tout le quartier. Nous n'aurions jamais imaginé qu'il y aurait eu autant de personnes prêtes à nous aider et à partager ce moment avec nous. Ainsi, nous ne sommes pas les organisateurs, c'est une fête pour tout le quartier où chacun apporte quelque chose et où tout le monde est le bienvenu ». (Walid Dannawi, vice-président de *Associazione culturale islamica San Salvario*, entretien 21 avril 2022, notre traduction)

Conclusion

Ce qui ressort de cette reconnaissance, bien que partielle, des acteurs et de l'agentivité du quartier San Salvario dans une perspective d'ouverture, c'est que après des années de tension entre les habitant.e.s et les nouveaux et nouvelles arrivant.e.s, le quartier s'est engagé à se construire comme quartier ouvert, prêt à faire face aux problèmes et aux défis qui se manifestent à différents niveaux au quotidien (Hall 2015), et cela à l'initiative de multiples acteurs : institutions administratives et politiques citoyennes et locales, accompagnées par des associations de quartier, dont la principale est l'*Agenzia per lo sviluppo locale San Salvario*

avec sa maison de quartier ; les différentes et nombreuses institutions religieuses du quartier – églises catholique et protestante (dans ses différentes confessions), église vaudoise, synagogue juive, mosquée musulmane ; nombreuses associations culturelles ou sociales qui sont moins des associations de migrant.e.s que des associations transversales d'entraide ; bénévoles organisés ou spontanés. Parmi toutes les formes d'agentivité mises en place par ces acteurs, une place importante est occupée par les rituels urbains, à savoir les fêtes, festivals, événements, à périodicité, ampleur et participation variables, qui tissent des liens d'appartenance entre les habitant.e.s et le quartier de même qu'entre les habitant.e.s (Gamba, Cattacin 2021).

Un quartier se transforme pour demeurer vivant, il n'est d'aucune manière exempt de problèmes, mais c'est justement sa vocation d'ouverture qui lui permet de les discerner. Dans cette perspective, c'est seulement la pratique urbaine qui peut produire une communauté (Blokland 2017). Cela vaut aussi pour San Salvario.

La pratique de longue haleine de l'ouverture envers les différences, ainsi que leur présence visible dans les espaces publics du quartier vont de pair avec une certaine indécision par rapport à l'avenir de San Salvario qui inévitablement l'amène à devoir décider ce qu'il veut devenir. En effet, l'ouverture du quartier, les différences qu'il abrite et représente qui lui valent l'appellation de quartier multiethnique ou de quartier de mixité, attirent de nombreuses activités commerciales orientées vers les loisirs : les bars, les cafés, les restaurants, ont redessiné le panorama des rues et des places, changé leur fréquentation et leurs rythmes, en d'autres termes ont fait de San Salvario le quartier de la *movida*, avec tous les effets indésirables que cela peut aussi impliquer – bruit, ordures, etc.

Si pour certains analystes *gentrification* et *movida* amènent le quartier à une dérive qui remet en cause son authenticité et son habitabilité, expulsant nombre d'habitant.e.s et des commerçant.e.s contraint.e.s à choisir des quartiers moins chers et plus tranquilles, d'autres, comme le président de l'*Agenzia per lo sviluppo locale San Salvario*, s'opposent à la dimension univoque de cette narration qu'il définit comme « rhétorique de la gentrification ». Une analyse plus complexe est proposée à la place, valorisant le rôle d'agrégation accompli par le quartier à l'égard des jeunes, sans pour autant ôter le fait que cette transformation a pris une ampleur non prévue, mais sans ôter non plus le fait que la disparition des anciens commerces n'est pas uniquement le fait de la gentrification, en particulier de la gentrification commerciale conçue comme strictement liée à la migration et à la multiethnicité du quartier, mais s'explique aussi par une politique de libéralisation des licences qui a fort influé sur le profil des activités et leur transformation.

En fin de compte, c'est ce nouveau défi, qui s'ajoute à d'autres de signes différents, tels que la crise post pandémie ou l'accueil des réfugié·e·s ukrainien·ne·s, qui donne la mesure de l'ouverture de ce quartier. Un quartier loin de se définir ou de pouvoir être défini une fois pour toutes, donc fermé, mais au contraire un quartier en transformation continue, dont l'esprit peut bien être résumé par la phrase de présentation du site de la *Casa del quartiere San Salvario* : « un atelier d'idées pour un quartier en continuelle transformation ».

Références bibliographiques

- Aalbers, M. B. (2006). "When the banks withdraw, slum landlords take over: The structuration of neighbourhood decline through redlining, drug dealing, speculation and immigrant exploitation". *Urban Studies*, 43(7), 1061-1086.
- Allasino, E., Bobbio, L., Neri, S. (2000), "Crisi urbane: cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell'immigrazione", *Polis*, XIV, (3), 431-450.
- Bagnasco, A. (1986). *Torino: un profilo sociologico*. Torino: G. Einaudi.
- Body-Gendrot, S., Martiniello, M. (2016). *Minorities in European cities: the dynamics of social integration and social exclusion at the neighbourhood level*. Cham: Springer.
- Bolzoni, M. (2019). "Who Shape the City? Non-profit associations and civil society initiatives in urban change processes: role and ambivalences". *Partecipazione e conflitto*, 12(2), 436-459.
- Blokland, T. (2017). *Community as urban practice*. Cambridge: Polity Press.
- Caponio, T., et Borkert, M. (Eds.). (2010). *The local dimension of migration policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cattacin, S., Gamba, F. (2021). "Citizenship and Migration in Cities". In M. Giugni et M. Grasso (Eds.), *Handbook of Citizenship and Migration* (pp. 361–375). Cheltenham Glos: Edward Elgar.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. London: Basic book.
- Gallo, P. (2016). *Prete e cittadino*. Torino : Lindau.
- Gamba, F., Cattacin, S. (2021). "Urbans rituals as spaces of memory and belonging. A Geneva case study". *City, Culture and Society*, 24.

- Gamba, F., Cattacin, S., White, B. W. (2022). *Créer la ville. Rituels territorialisés d'inclusion des différences*. Montréal: PUM/Genève et Zürich : Seismo Verlag.
- Hall, S. M. (2015). "Migrant urbanisms: Ordinary cities and everyday resistance". *Sociology*, 49(5), 853-869.
- Hamann, U., et Karakayali, S. (2016). "Practicing Willkommenskultur: Migration and Solidarity in Germany". *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2(4).
- Hénaff, M. (2008). *La ville qui vient*. Paris : L'Herne.
- Lacroix, T. (2021). "Migration-related city networks: a global overview". *Local Government Studies*, 1-21.
- Löw, M. (2013). "The City as Experiential Space: The Production of Shared Meaning". *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 894-908.
- Moya, J. C. (2005). "Immigrants and Associations: A Global and Historical Perspective". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5), 833-864.
- Sansot, P. (1973). *Poétique de la ville*. Paris: Klincksieck.
- Sennett, R. (1996). *Flash and Stone*. London: Faber & Faber.
- Sennett, R. (2012). *Together: The rituals, pleasures and politics of cooperation*. New Haven, CT: Yale University Press.

Cartes d'identité municipales : pour une citoyenneté urbaine inclusive ?

Une réponse au “non-accueil” de l'Europe

Alice Clarebout

Nées aux Etats-Unis, dans le prolongement des « villes-sanctuaires », les initiatives de cartes d'identité municipales font l'objet d'un intérêt croissant de la part des villes européennes. Cette contribution se concentre particulièrement sur la « Carte Ardente », en cours d'élaboration à Liège, en Belgique. Ces initiatives sont mises en place par les municipalités dans un but de lutter contre les inégalités et de renforcer le sentiment d'appartenance à l'échelle locale. La condition d'une carte pour tou·te·s, non seulement prévient d'un usage discriminant de la carte comme dispositif uniquement destiné à un groupe vulnérable en particulier, mais permet d'unifier la population dans son ensemble autour de valeurs communes. Les cartes citoyennes municipales assurent ainsi une forme d'identification et une preuve de résidence à l'ensemble des personnes qui résident sur le territoire de la ville, ce qui fait de ce dispositif un outil de citoyenneté urbaine inclusif.

Les initiatives de cartes d'identité municipales sont nées aux États-Unis, dans le prolongement du mouvement des « villes-sanctuaires » qui affichent à l'égard des personnes migrantes en situation irrégulière des politiques de protection ou de neutralité, en opposition aux politiques répressives promulguées par l'État fédéral. Ces initiatives font l'objet d'un intérêt croissant de la part des villes européennes, comme en témoigne le rapport réalisé par l'organisation française ANVITA¹ (2021) qui les décrit en les répertoriant selon leurs différentes formes : des documents comme outil de recensement large (pour recenser tou·te·s les résident·e·s d'une ville), des cartes pour des publics spécifiques (bénéficiaires de l'aide sociale, personnes sans-papiers, etc.) et des cartes de citoyenneté locale inclusives (pour tou·te·s les résident·e·s de la ville). Cette contribution se concentre sur la troisième forme et plus particulièrement sur l'initiative de carte citoyenne liégeoise,

¹ Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants, qui rassemble des collectifs et des élu·e·s locaux·ales œuvrant pour des politiques d'accueil inconditionnelles à l'égard des personnes exilées.

baptisée la « Carte Ardente »², en cours d'élaboration à Liège en Belgique. Il s'agirait d'une carte qui serait :

« un document officiel émis et accepté par les autorités communales, c'est-à-dire valide en tant que tel sur le territoire concerné. Son accès n'est pas conditionné à un permis de séjour valide ou à la citoyenneté nationale. L'objectif général de la Carte Ardente est de garantir, de manière pragmatique, l'accès aux services publics municipaux et de plaider pour l'accès à d'autres services (sportifs, culturels, éducatifs) à travers des partenariats avec des acteurs liégeois, tout en favorisant le sentiment d'appartenance culturelle à la ville. »³.

Extrait du « Dossier Carte Ardente », rédigé par les membres du groupe de travail de la Carte Ardente, à destination des autorités communales et des potentiels partenaires.

Ces cartes sont mises en place par les municipalités dans un but conscient de lutter contre les inégalités et de renforcer le sentiment d'appartenance et de citoyenneté à l'échelle locale. Citons à cet égard l'exemple de la *Züri City Card*, carte citoyenne municipale de Zurich dont la création a été approuvée par le conseil municipal en mai 2022⁴. Les cartes de Zurich et de Liège sont toutes les deux directement inspirées de la carte IDNYC de New York, qui est, à ce jour, la carte la plus élaborée et la plus efficiente en termes d'utilisation et d'inclusivité. Celle-ci a été mise en place en janvier 2015 dans le but premier de remédier aux inégalités d'accès et de droits des personnes sans-papiers résidant à New York, mais a très vite été pensée dans une optique plus large, de façon à inclure toute la population dans une initiative d'inclusion et de promotion de la diversité newyorkaise :

“In a City that is strengthened by its diversity and celebrated for its inclusiveness, too many New Yorkers were living in the shadows. With IDNYC, my team and I set out to right that wrong and to help all our people lead lives full of respect and recognition.”

Bill de Blasio, maire de New York, dans le 1^{er} rapport d'évaluation du programme de l'IDNYC (Tapper *et al.*, 2016).

Le projet de la carte IDNYC consistait en effet à fournir à tou-te-s les résident-e-s de la ville une forme d'identification reconnue par les autorités municipales afin de leur permettre l'accès aux services municipaux et autres institutions – y compris

² La ville de Liège est en effet également appelée « la cité ardente » en référence aux incendies qui ont ravagé la ville en 1468 lors des révoltes contre Charles le Téméraire, à son passé industriel minier et métallurgique et à son actuelle vitalité culturelle et associative.

³ En gras dans la source.

⁴ <https://www.letemps.ch/suisse/city-cards-romandes-se-sentent-pousser-ails>

les écoles, les bâtiments gouvernementaux, pour lesquels il est obligatoire de s'identifier aux États-Unis, généralement grâce à son permis de conduire. Il s'agissait de résoudre une problématique rencontrée quotidiennement par les personnes migrantes en situation irrégulière. La carte IDNYC a ainsi été pensée par des acteurs de la société civile, collectifs sans-papiers ou venant en aide aux personnes sans-papiers, et a ensuite fait l'objet d'un travail collectif entre les associations de la société civile tout public confondu, les autorités municipales, la police de New York et finalement avec les partenaires commerciaux, culturels, bancaires, etc.

La proposition d'accorder des bénéfices et des facilités à toute la population de la ville a rapidement été considérée comme indispensable, afin de répondre aux multiples besoins de celle-ci. Alors que la carte visait particulièrement les groupes considérés comme les plus vulnérables (tels que les personnes migrantes, les personnes âgées, les jeunes, les transgenres et les sans-abris), la condition d'une carte pour tous prévenait d'un usage discriminant de celle-ci comme dispositif uniquement utilisé par un groupe vulnérable en particulier, tout en unifiant la population dans son ensemble autour de valeurs communes associées à l'image positive de la ville, cultivée par la mairie (de Graauw, 2014 : 313 ; Tapper *et al.*, 2016).

Dans les villes européennes, les initiatives de cartes d'identité municipales constituent un exemple d'initiative locale d'inclusion afin de répondre à la « crise de l'accueil » (Docquier et Machado, 2015 ; Withol de Wenden, 2017 ; Agier, 2019 ; Lendaro *et al.*, 2019 ; Mazzocchetti et Yzerbyt, 2019), résultat des politiques migratoires externalisantes, voire criminalisantes de l'Union européenne. Alors que les discours d'extrême droite tendent à dépeindre la question migratoire comme une crise à contenir, il est important de noter que les migrations vers l'Europe ne représentent qu'une petite partie des migrations internationales mondiales (Withol de Wenden, 2019) et que c'est en réduisant les canaux permettant d'obtenir un droit de séjour que l'on crée des parcours migratoires dangereux amenant potentiellement à des séjours irréguliers. En effet, « l'Europe dite 'forteresse' n'empêche pas les flux. Elle rend par contre les migrants plus vulnérables. » (Mazzocchetti, 2011 : 263). Les personnes migrantes sans-papiers sont ainsi les victimes des politiques migratoires européennes restrictives : la notion de « sans-papiers » faisant référence aux individus dont l'absence de titre de séjour régulier est le résultat de processus d'illégalisation (De Genova, 2002).

Pour contrecarrer cet accueil défaillant et agir comme un contrepoids à celui-ci, les municipalités font preuve de créativité en prenant place dans les "zones grises" du pouvoir (Mescoli, 2021 ; Mescoli et Roblain, 2021) et en trouvant un ancrage dans les compétences municipales des villes, tout en respectant les compétences

des autres niveaux de pouvoir. Les initiatives de cartes d'identité municipales et les réseaux de villes sont des exemples par lesquels les villes s'emparent de la question migratoire sans outrepasser leurs compétences.

Les cartes d'identité municipales constituent ainsi un objet de recherche pertinent pour interroger la gouvernance locale des migrations. Par la valorisation du principe de résidence plutôt que de la validité du titre de séjour, les municipalités qui s'inscrivent dans les initiatives de cartes d'identité municipales assurent à tout·e·s leurs résident·e·s un droit à être citoyen·ne·s, et de ce fait, visent à favoriser le sentiment d'appartenance au territoire de la ville.

Les questions d'appartenance à la ville, de citoyenneté locale et de ville inclusive nécessitent de plonger dans la littérature scientifique autour de la notion de citoyenneté urbaine, qui répond à la citoyenneté nationale se présentant comme seule citoyenneté possible. Cela amène également à réfléchir aux théories liées aux analyses des villes-sanctuaires et des différents labels qu'on appose sur les villes à travers des réseaux internationaux de villes, ou que les municipalités se décernent à elles-mêmes. Ces étiquettes sont généralement en lien avec les initiatives de cartes d'identité municipales, car ces dernières sont parfois issues des groupes d'acteurs liés aux réseaux de ville. C'est ce qui s'est produit à Liège, l'initiative de la « Carte Ardente » étant née au sein de la société civile, entre des acteurs s'étant mobilisés pour rendre leur ville « hospitalière » dans le cadre d'une campagne du Centre National de Coopération au Développement, plaçant la ville dans le rang des villes-sanctuaires (Mescoli, 2021).

Alors que ces initiatives sont généralement étudiées après leur mise en place, cette contribution vise à mettre en lumière les acteur·rice·s et les négociations aux manœuvres dans l'élaboration du projet de la Carte Ardente, en interrogeant plus particulièrement le rôle des réseaux de villes s'emparant de la question migratoire dans cette initiative, tout en répondant à la question suivante : les cartes d'identité municipales, en tant qu'outils de citoyenneté urbaine inclusifs, sont-elles une réponse au non-accueil de l'Europe ?

Dans un premier temps, je préciserai mon approche méthodologique, ce qui permettra aux lecteur·rice·s de mieux appréhender la recherche. Dans un second temps, les formes de citoyenneté urbaine et les dynamiques de réseaux de ville seront discutées à partir des théories existantes. L'initiative et les acteur·rice·s de la Carte Ardente seront ensuite présentés et analysés, afin de questionner le rôle des réseaux de villes et le potentiel inclusif de l'outil en tant que réponse aux politiques non-accueillantes.

Approche méthodologique : une participation observante de l'initiative Carte Ardente

En 2019, dans le cadre de mon mémoire de Master en Anthropologie sur l'hébergement de personnes migrantes en transit et en demande d'asile par des citoyens belges (Clarebout, 2020), j'ai eu l'occasion de m'immerger dans le monde associatif et militant liégeois dont les publics et les luttes étaient en lien avec les questions migratoires. J'ai finalement rejoint le collectif « Migrations Libres » en tant que bénévole, afin d'offrir mon expertise aux acteur·rice·s de terrain qui m'avaient accueillie et ouvert leurs portes lors de ma recherche.

Quand j'ai entendu parler de carte d'identité communale⁵, j'ai rapidement décidé d'en savoir plus et d'aider le bénévole qui investiguait la possibilité de créer un tel projet à Liège. Au fur et à mesure que le projet prenait de l'ampleur, je me rendais compte de la richesse des échanges, des relations entre les acteurs·rice·s impliqué·e·s et des enjeux que le projet soulevait. J'ai alors pris des notes de façon assidue sur tout ce qui se produisait, prenant soin de garder tous les documents et les échanges de mails auxquels j'avais accès en tant que membre du groupe de travail du projet, et j'ai commencé à entreprendre une révision de la littérature scientifique sur le sujet – révision par ailleurs nécessaire au groupe afin d'améliorer la proposition de carte d'identité communale. Entre novembre 2019 et jusqu'à ce jour, février 2023, j'ai participé à la quasi-totalité des réunions qui abordaient le sujet de la Carte Ardente et ai récemment contribué à la rédaction du dossier qui a été soumis aux autorités communales le 4 novembre 2022. En octobre 2020, j'ai démarré ma thèse de doctorat ayant notamment comme objet les initiatives d'inclusion dans la ville se produisant en dehors des politiques formelles d'intégration. Mon œil de chercheure est ainsi resté attentif aux dynamiques ayant lieu autour de moi, et j'ai renforcé mon intérêt scientifique à l'égard de ce projet.

Cette recherche, encore en cours, constitue dès lors une ethnographie de longue durée, rythmée par des participations observantes ponctuelles, dont la régularité dépend des étapes et des avancées de l'initiative. La méthode de la participation observante est choisie par défaut, étant donné ma présence préalable dans le collectif dont est issu le projet. En sciences sociales, le degré de participation de la recherche peut varier de la non-participation à la participation complète, recherche au sein de laquelle le chercheur devient ou est d'emblée membre du groupe étudié, et se trouve alors partie du phénomène étudié (Soulé, 2007 ; Lalonde, 2013).

⁵ En Belgique, les municipalités sont appelées « communes » et les maires sont appelés « bourgmestres ».

La richesse des éléments subjectifs observés et vécus contribuent à la finesse de la recherche et à un haut niveau de compréhension du phénomène étudié (Lalonde, 2013). Il existe toutefois des limites qu'il est important de mettre en lumière : d'une part, le subjectivisme du chercheur étant fortement engagé de par son niveau de participation, la crainte d'un manque de rigueur scientifique est souvent exprimée ; d'autre part, des risques éthiques sont à anticiper, le chercheur ayant une posture ambiguë aux yeux des acteur·rice·s, que ce soit en interne ou lors de réunions avec des personnes externes – l'idéal étant de présenter son rôle et sa recherche à chaque nouvelle personne rencontrée dans ce cadre. Alors que ma position de chercheuse est connue de tous les individus au sein du groupe de porteurs de projet et du monde associatif liégeois, il n'est pas toujours explicite que je réalise une étude sur le processus-même de carte d'identité municipale (d'autant plus que mes objets de recherche sont multiples). Aussi, étant prise dans l'engagement émotionnel et bénévole du projet, d'importants efforts de distanciation ont été pris afin d'analyser scientifiquement celui-ci.

Sur cette nécessaire parenthèse méthodologique s'ouvre l'enquête sur les formes de citoyenneté urbaine dans lesquelles s'inscrivent les initiatives de cartes d'identité municipales.

Citoyenneté urbaine et gouvernance locale de la migration

Historiquement et étymologiquement, la citoyenneté fait référence à l'appartenance au corps politique de la ville. Pourtant, après l'avènement des États-nations, la citoyenneté s'est mise à signifier l'appartenance politique à la nation et a eu tendance à aller de pair avec la notion de nationalité. Ainsi, l'auteur Thomas H. Marshall, en 1950, consacre la définition juridico-politique de la citoyenneté comme étant l'ensemble des droits civils, sociaux et politiques fournis par l'État-nation (Marshall, 1950). Début des années 2000, des aspects subjectifs et identitaires sont ajoutés à la définition de la citoyenneté, correspondant ainsi à un ensemble d'attentes sur le comportement à adopter en société en tant que citoyen : *"citizenship is not only a way of being, but also a way of behaving"*, *"how to perform as a citizen"* (Van Puymbroeck *et al.*, 2014).

Alors que les politiques relatives aux personnes migrantes, à leur accueil et leur inclusion, sont de plus en plus gérées au niveau local, la notion de citoyenneté urbaine apparaît au-devant des discussions académiques, le prisme des théories de citoyenneté urbaine étant particulièrement éclairant à l'égard des situations des personnes migrantes s'installant dans les villes. La notion offre une perspective différente des villes et envisage celles-ci comme des lieux alternatifs à la nation pour l'adhésion socioculturelle, économique et politique des différents groupes sociaux formant la population urbaine, y compris les personnes migrantes et

marginalisées (de Graauw, 2014). Dans un article précurseur, l'auteure Monica W. Varsanyi met en avant l'intérêt théorique de la citoyenneté urbaine dans la prise en compte de la citoyenneté des personnes migrantes sans-papiers, définissant ainsi la citoyenneté urbaine comme un gage de présence et de résidence sur un territoire urbain (Varsanyi, 2006). Le déplacement des compétences liées aux migrations et à l'intégration au niveau politique local entraîne les chercheurs à s'emparer du sujet de la gouvernance locale de la migration et à en parler comme du *local turn* – voir le numéro spécial « *Theorizing 'the local turn' in the governance of immigrant policies* » (Zapata-Barrero *et al.*, 2017), ou l'ouvrage « *International Migrations and local governance* » (Lacroix et Desille, 2018). Ces recherches font état de la diffusion des modes de gouvernance néolibéraux et des transferts de responsabilités du niveau national au niveau local en tant que phénomène mondial expliquant pourquoi les autorités locales sont devenues des acteurs clés dans la gestion de la migration, de l'intégration et du développement. Les mesures politiques mises en place à l'échelle municipale, selon les contextes politiques nationaux et supranationaux dans lesquels les villes s'inscrivent, peuvent concerner l'accès au logement, à la santé, à l'éducation, à l'emploi, aux institutions publiques et privées, ainsi que la gestion de la diversité, la lutte contre les discriminations et la citoyenneté.

Les initiatives de cartes d'identité municipales s'inscrivent ainsi dans ces politiques locales d'inclusion. En se basant sur la définition de la citoyenneté urbaine dépendant de la résidence et non de la possession d'une citoyenneté nationale reconnue, les promoteurs de ces initiatives affirment que les personnes sans-papiers sont déjà, *de facto*, membres de la communauté urbaine : elles travaillent, habitent et sont socialement actives dans la ville, y font leurs courses, envoient leurs enfants dans les écoles, et réagissent aux questions locales comme toutes les autres résident-e-s (de Graauw, 2014). Afin d'éviter les mauvaises compréhensions de la notion de citoyenneté urbaine, l'auteure Els de Graauw propose le concept de « *local bureaucratic membership* » permettant de prendre en compte les pouvoirs nationaux et supranationaux, et de considérer tous les acteurs en jeu dans les initiatives de cartes citoyennes locales :

Local bureaucratic membership is similar to urban citizenship in that both view the city as an alternative locus for membership in a globalizing and migratory world where growing numbers of noncitizen immigrants lack formal citizenship in the country where they reside. [...] [The concept] recognizes that advances in local membership rights and benefits for noncitizen immigrants do not happen in a policy or political vacuum, but instead result from federalist dynamics where cities must test and negotiate their discretionary administrative powers with the federal government's exclusive

power over both immigration and citizenship policy (de Graauw, 2014 : 314, 315).

En exerçant leur pouvoir au niveau municipal, les administrations des villes parviennent à développer des programmes qui garantissent des droits à tou-te-s leurs résident-e-s, tout en améliorant l'intégration des personnes migrantes sans-papiers et d'autres groupes sociaux précarisés, sans pour autant empiéter sur le pouvoir de l'État. Les autorités locales décèlent ainsi dans ces initiatives de citoyenneté urbaine, telles que celles de cartes d'identité municipales, une opportunité de construire et de promouvoir un sentiment d'appartenance fondé sur des principes d'inclusivité et de solidarité (Debelder, 2020), ce qui leur permet d'agir sur la question migratoire à leur échelle.

Labels urbains et réseaux de villes "hospitalières"

Les exemples de coopérations internationales entre villes sont initialement liés aux questions environnementales, durables et climatiques. Toutefois, depuis quelques années, des réseaux de villes apparaissent autour du domaine des migrations internationales : sous les labels de « villes sanctuaires », « villes accueillantes », « villes refuges » ou « villes solidaires », des groupes de la société civile, des politiciens locaux et des administrations municipales s'investissent dans ces réseaux qui se placent en contrepoids des politiques moins accueillantes de leurs États à l'égard des personnes migrantes (Furri et Lacroix, 2020 ; Lacroix, 2020). Ces mouvements de solidarité urbaine prennent de l'ampleur en Europe, où la gouvernance locale des migrations et de l'accueil est un des remparts possibles aux politiques migratoires répressives européennes.

Historiquement, San Francisco est la première ville à s'être déclarée « *City of Sanctuary* » en 1985, en réponse aux politiques restrictives à l'égard des réfugiés d'Amérique centrale. En 1989, elle dépose un décret interdisant aux autorités municipales et à la police locale de coopérer avec les autorités nationales dans l'identification, la persécution, l'enfermement et la déportation des personnes migrantes sans-papiers (Bauder, 2016 : 176 ; Lacroix, 2020). Peu après, plusieurs villes étatsuniennes et canadiennes ont rejoint le réseau des villes-sanctuaires. En Europe, c'est à la fin des années 1990 que se forment divers réseaux de villes ayant pour objet les questions migratoires. Une des raisons est le fameux « *local turn* » des politiques d'immigration et d'intégration, qui entraîne la mise en œuvre d'actions régionales et municipales faisant appel à des opérateurs de terrain locaux, qui doivent se saisir de ces responsabilités tout en devant parallèlement faire face aux effets sur les individus des politiques migratoires de plus en plus strictes aux niveaux nationaux et supranationaux. Ces dernières provoquent une précarisation des populations immigrées et entravent leur inclusion dans les tissus socio-

économiques locaux des villes, lieux où elles s'installent. À partir de 2015, la « crise de l'accueil » vient renforcer ce phénomène, qui favorise davantage la mise en réseaux des villes qui recherchent du soutien en termes idéologique et de bonnes pratiques à suivre (Lacroix, 2020).

Ces mouvements de mise en réseaux de villes proviennent tantôt de la société civile locale (tel que le CNCD, le Centre national pour la coopération au développement belge, pour le réseau « Communes hospitalières ») ou alors démarrent au niveau d'organisations internationales (telles que l'UNESCO, pour le réseau ICCAR, la coalition internationale des villes inclusives et durables). Quels qu'ils soient, ils influencent leurs municipalités afin d'élaborer des politiques municipales spécifiques de protection ou d'inclusion des personnes migrantes ou issues de l'immigration, avec ou sans titre de séjour. Or, les initiatives de cartes d'identité municipales s'inscrivent exactement dans des mesures d'inclusion et de lutte contre les inégalités, étant généralement pensées pour le public migrant sans-papiers. Les cartes d'identité municipales correspondent aux valeurs et aux revendications des réseaux de villes, les acteur-ric-e-s de ces réseaux étant d'ailleurs parfois également à l'œuvre derrière les initiatives de telles cartes, comme c'est le cas à Liège en Belgique.

Le cas liégeois et la Carte Ardente

Liège est une ville se situant en Wallonie, la région francophone de la Belgique. Depuis 23 ans, elle est dirigée par Willy Demeyer, membre du parti socialiste, couleur politique qui gouverne la Cité ardente depuis les années 70. Sa population de plus de 195'000 habitants est très diversifiée, comptant 167 nationalités différentes et 20% des nationaux témoignant d'une origine étrangère⁶. Le contexte politique et le riche tissu associatif de la ville de Liège est historiquement favorable à l'accueil des personnes migrantes, notamment des personnes sans-papiers. La ville a en effet participé à l'hébergement de personnes sans titre de séjour, en collaboration avec des associations : en témoigne encore aujourd'hui la mise à disposition de bâtiments communaux pour le collectif de sans-papiers « la Voix des Sans-Papiers de Liège ». Le bourgmestre s'engage également à protéger les personnes sans-papiers des arrestations sans motif criminel afin d'éviter leur dénonciation à l'Office des étrangers et leur placement en centre fermé.

En 2017, suite à une interpellation citoyenne initiée par un groupe d'associations mené par le CNCD (le Centre national de coopération au développement belge),

⁶ Tableau de bord de la ville de Liège, 2015. Disponible sur : <https://www.liege.be/fr/vie-communale/administration/liege-en-chiffres/tableaux-de-bord-population/tableau-de-bord-population-2015.pdf>

la ville s'est déclarée « Ville hospitalière, responsable, accueillante et ouverte » en signant une motion rassemblant de nombreux engagements visant à améliorer l'accueil et le séjour des personnes migrantes dans le respect des droits humains⁷. Elle fait donc partie du réseau de villes des « Communes hospitalières » de Belgique. Ce groupe d'associations a ensuite formé un collectif « Liège Ville Hospitalière » (LVH), ayant pour buts de veiller au respect des engagements pris par la ville et de faire remonter les réalités du terrain aux autorités communales. La ville s'est également prononcée en faveur de la régularisation des personnes sans-papiers, en signant une motion adoptée le 3 février 2020, à l'intention des autorités fédérales.

L'idée de mettre en place une carte pour les personnes sans-papiers de Liège avait été évoquée dans les discussions entre la ville et les associations de sans-papiers dans les années 2000, sans jamais pour autant se concrétiser. Puis, en 2019, le collectif militant « Migrations Libres » découvrit les initiatives de cartes d'identité municipales, avec le projet de Zürich et le modèle dont il s'est inspiré, la carte IDNYC. Au sein de Migrations Libres et en collaboration avec d'autres associations, des recherches sont alors menées sur la carte newyorkaise et une petite enquête par entretiens est réalisée auprès de personnes sans-papiers et d'associations sur les potentiels avantages et la possibilité de mettre en place une telle carte à Liège.

Au moment de la pandémie mondiale du COVID-19, le projet est fortement ralenti. En 2021, Migrations Libres le relance en interne et partage ses avancées avec le collectif LVH le 23 novembre 2021, afin de former un groupe de travail ayant pour but la concrétisation du projet. Lors de l'assemblée générale de LVH du 23 novembre, une chercheuse New-Yorkaise, Amy Foester⁸, est présente dans le cadre de ses recherches et explique qu'elle a des contacts avec les initiateurs de la carte IDNYC. Cette invitée exceptionnelle provoque un intérêt prononcé à l'égard du projet parmi les personnes présentes. Il est ainsi décidé de mettre en place un groupe de travail, qui se baptisera rapidement « le GT Carte Ardente » et se réunit pour la première fois le 9 décembre 2021. Se dessine ici le lien entre l'initiative de carte citoyenne communale et le réseau de villes des « Communes hospitalières ». En effet, sans le soutien et l'impulsion du collectif Liège Ville Hospitalière, le projet naissant de la Carte Ardente n'aurait pas abouti. Tout au long de son élaboration, le projet et ses porteurs ont pu compter sur le soutien symbolique

⁷ Motion "Liège Ville Hospitalière", 2017. Disponible sur : <https://www.liege.be/fr/vie-communale/ville-engagee/liege-se-declare-ville-hospitaliere-responsable-accueillante-et-ou-verte>

⁸ <https://www.pace.edu/profile/amy-foerster>

mais surtout sur les compétences, les connaissances des rouages du système, du réseau des acteur·rice·s du collectif et sur les relations de confiance de LVH avec les autorités communales.

Ayant pris comme modèle la carte IDNYC, et partant du constat que les pratiques solidaires et les accords informels pour aider les personnes ayant peu de droits et de moyens existent déjà à Liège, le projet Carte Ardente s'est dessiné dans le but de formaliser et pérenniser ces pratiques et d'assurer leur égalité d'accès ainsi que l'accès aux droits fondamentaux pour tou·te·s les résident·e·s liégeois·e·s, tout en poursuivant – concernant les personnes migrantes et sans-papiers – les objectifs de la motion « Ville hospitalière ». L'idéal étant d'arriver à un outil d'inclusion intersectionnel, reconnaissant toutes les différences, les situations de précarité, les situations d'isolement et les interactions entre celles-ci. Les initiateurs du projet, ayant constaté (à travers les entretiens menés auprès d'associations liégeoises et de personnes sans-papiers) certaines des mêmes problématiques que celles relevées dans le contexte newyorkais, ont dressé une liste similaire de publics cibles pour la Carte Ardente : les personnes migrantes (avec ou sans titre de séjour), les personnes sans-abris, les personnes LGBTQIA+, les jeunes et les seniors.

Le travail actuel du GT est d'approcher les associations ayant ces publics comme bénéficiaires afin d'imaginer de nouvelles applications de la Carte Ardente (par exemple : les associations LGBTQIA+ ont partagé l'importance de ne pas faire figurer le genre sur la carte). De la sorte, les acteur·rice·s de la société civile liégeoise sont impliqué·e·s dans le processus d'élaboration de la carte. D'autre part, le grand objectif du GT Carte Ardente est de trouver des applications qui auraient un intérêt pour les citoyen·ne·s disposant déjà d'une carte d'identité et qui ne se retrouveraient pas dans des situations de précarité et/ou d'isolement (par exemple : grâce à des réductions auprès de commerces locaux, des parkings urbains, etc.). Le projet s'est cependant éloigné de la notion de « carte d'identité », si précieuse dans le contexte newyorkais. En effet, la loi belge est claire sur le fait que seul l'État fédéral peut fournir des cartes d'identité. Le GT Carte Ardente a ainsi décidé d'éliminer la notion de « carte d'identité » de son vocabulaire (autant dans les textes qu'il produit que dans son discours) afin d'éviter que cet argument juridique soit utilisé pour refuser le projet. Celle-ci est donc décrite comme une carte citoyenne communale, qui se rapproche davantage du sens donné au concept de citoyenneté urbaine, développé plus haut.

Les acteur·rice·s impliqué·e·s dans le GT Carte Ardente sont divers : des membres d'associations liégeoises liées aux problématiques des personnes migrantes et sans-papiers, des chercheur·e·s de l'Université de Liège et de l'IRFAM (Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations), des juristes, une

représentante d'un service de la ville, des personnes sans-papiers et autres liégeois·e·s intéressé·es par le projet, qui se sont rassemblés sous l'impulsion de LVH, du réseau « Communes hospitalières ». Il s'agit ainsi du même type de conformation de groupe porteur que le « *Züri City Card working group* », constitué d'un mélange d'organisations de la société civile (collectifs, associations, syndicats, églises), d'organisations de personnes sans-papiers, de chercheur·e·s, de juristes et de travailleur·se·s de la ville, également liés au réseau de villes germanophones *Solidarity City* (Morawek, 2019).

Les mondes et les codes sociaux entre ces acteurs ne sont pas toujours les mêmes et influencent positivement ou négativement les dynamiques et l'évolution du projet de la Carte Ardente. Toutefois, il s'agit de mettre en avant une réalité qui est sujette à questionnements : les personnes qui représentent le GT Carte Ardente, qui écrivent les documents et qui dialoguent avec les autorités sont les personnes ayant un haut niveau d'étude et qui maîtrisent déjà les codes langagiers et de comportement qui sont appréhendables par le monde politique local, profil qui correspond le plus souvent à des individus qui n'ont pas de vécu migratoire. Pourtant, les personnes migrantes, avec ou sans papiers, participent aux réunions, sont invitées à présenter le projet et à écrire les documents, mais elles laissent généralement la place aux autres. Il serait pertinent de réaliser des entretiens avec chacun des membres du GT afin de comprendre comment les rôles sont implicitement répartis, et sur la base de quels mécanismes.

Outre les individus, il est intéressant de comprendre leurs intérêts respectifs, les intérêts de chaque groupe d'acteur·rice·s leur étant propres. Les personnes sans-papiers impliquées dépendent de ce projet afin d'améliorer leur quotidien, et sont désespérées du temps long que nécessite la construction d'un projet et son lobbying auprès des autorités. Les associations impliquées souhaitent que ce projet voie le jour afin d'atteindre leurs objectifs d'aide concrète envers leurs bénéficiaires, tout en espérant pouvoir jouir de la visibilité du succès de l'initiative, qui les aidera certainement dans leurs futures demandes de subsides. Les chercheur·se·s, quant à elles-eux, souhaitent mettre en application les savoirs dont ils ont l'expertise au service du projet auxquels ils croient à titre personnel et militant, mais aspirent également à profiter du succès de l'initiative pour obtenir davantage de subsides (pour l'institut de recherche fonctionnant en association sans but lucratif) ou pour en extraire les données afin de produire des connaissances à ce sujet (ce qui pourrait s'apparenter à mon cas). Les collectifs militants et les individus intéressés s'impliquent dans ce projet afin d'y traduire leurs revendications et d'en retirer de la fierté. La ville de Liège, à travers sa représentante, possède de nombreux intérêts, voire des méfiances à l'égard d'un tel projet, qui se déclinent sous différents aspects selon les services de la ville concernés. Tou·te·s,

néanmoins, se réunissent autour de l'enjeu que cette carte soulève : construire un outil inclusif transversal qui puisse améliorer le quotidien de tou-te-s les liégeois-e-s dans leur diversité.

Selon les porteurs du projet, le discours à privilégier est celui du renforcement du sentiment positif d'appartenance à la ville de Liège afin de créer du lien entre les groupes sociaux, de prévenir les formes de fracture sociale et d'exclusion, et enfin de mobiliser les résident-e-s de la ville autour d'un projet commun. Il s'agirait ainsi de valoriser la fameuse « fierté liégeoise », une identité forte, solidaire et ouverte aux différences (culturelles, religieuses, de genre, d'orientation sexuelle, etc.). Ce discours, que le GT Carte Ardente souhaite voir la ville s'emparer, est toutefois une stratégie de communication liée au lobbying politique mis en place. Les enjeux politiques, financiers, idéologiques derrière le projet de la Carte Ardente sont bien plus importants dans la conception du projet et dans les réunions avec les services de la ville. Il s'agit de pousser à l'agenda politique une initiative de la société civile élaborée sur base de constats concernant l'accueil et l'inclusion des personnes migrantes avec ou sans papiers, et de l'étendre à toute la population liégeoise en s'appuyant sur la force et le symbole de la citoyenneté urbaine ainsi que sur le soutien du collectif « Liège Ville Hospitalière », issu du réseau des « Communes hospitalières » de Belgique.

Conclusion

Actuellement, le projet de Carte Ardente liégeoise est encore au stade des négociations avec les autorités communales. Le Bourgmestre a exprimé son intérêt à de multiples reprises ces dernières années et le Collège communal (organe décisionnel municipal) a voté « pour » la continuité des réflexions concernant la faisabilité d'un tel projet. Le GT Carte Ardente poursuit ainsi sa collaboration avec les associations liégeoises dans la conception du projet, tout en rencontrant les services de la ville de Liège pour vérifier sa faisabilité.

Les prochaines élections communales se profilant à l'horizon 2024, l'enjeu est désormais de s'inscrire dans les programmes des différentes couleurs politiques de la ville, afin que le projet puisse éventuellement voir le jour au prochain mandat. Il est bien sûr également possible que la municipalité refuse le projet, en se justifiant de la crainte de la charge financière qu'il impliquerait, de surcroît si le projet ne démontre que peu d'adhésion auprès des résident-e-s de la ville. D'autre part, la certitude d'un maintien du projet lors du changement de mandat n'est pas assurée. Une autre peur exprimée par les porteurs du projet est celle – dans le cas où le projet aboutit –, d'un discours politique ou médiatique ciblant la population sans-papiers, ce qui aurait pour conséquence le risque de stigmatisation induit par la carte.

À travers l'étude de cette initiative en cours, il a été possible de mettre en avant la façon dont les localités sont capables d'exercer leurs pouvoirs discrétionnaires afin de gérer, à l'échelle de leur territoire limité, les questions d'inclusion et d'appartenance de leur population, y compris des personnes migrantes avec ou sans titre de séjour valide. La présente contribution permet également de mettre en lumière le lien entre les acteur-riche-s des initiatives de cartes d'identité municipales et les acteur-riche-s des réseaux de villes en lien avec l'accueil des migrations.

Ces réseaux de villes ont une influence sur de telles initiatives, en légitimant leur propos et en leur faisant éventuellement profiter des ressources et du puissant réseau établi au sein de la ville en question et avec les autres villes. Finalement, tout comme l'a constaté Thomas Lacroix à propos des réseaux de villes hospitalières, on voit se dessiner « un nouveau lexique de l'accueil [qui] semble se substituer au vocabulaire de l'intégration » (Lacroix, 2020). Les initiatives de cartes citoyennes locales ou cartes d'identité municipales cherchent sciemment à contourner la notion d'intégration, critiquée et critiquable à de nombreux égards. Bien qu'elle fasse l'objet de nombreux débats dans la communauté scientifique (Ager et Strang, 2008 ; Schinkel, 2018 ; Favell, 2021 ; entre autres), la notion d'intégration est celle qui est abondamment utilisée par les autorités et les politiques publiques. Au sein des réseaux de villes et des initiatives de cartes citoyennes, ce sont davantage les mots « citoyenneté », « hospitalité », « accueil », « inclusion » qui apparaissent çà et là, sans pour autant cacher leurs potentielles portées problématiques.

Les porteurs de ces initiatives de politiques locales investissent des notions théoriques telles que le concept de « citoyenneté urbaine » afin de définir leur projet et de l'ancrer dans les réalités locales. En inscrivant le principe de résidence comme unique condition permettant d'obtenir la citoyenneté urbaine, ils affirment que « sont liégeoises toutes les personnes qui résident à Liège », sans prendre en compte la précarité administrative des individus. Il s'agit ainsi d'un exemple de gouvernance locale de la migration, bien que ce type d'initiatives souhaite pouvoir bénéficier à de multiples publics. Il est donc en effet question d'une réponse locale au "non-accueil" de l'Europe à l'égard des personnes migrantes, quelle que soit leur origine et leur statut migratoire. Ainsi, même si l'Europe et la Belgique ne reconnaissent pas les personnes sans-papiers, les villes, quant à elles, mettent en œuvre des initiatives pour valoriser leur existence et leur faciliter l'accès à certains droits dont elles sont écartées.

Références bibliographiques

- Ager, A. et A. Strang (2008). "Understanding Integration: A Conceptual Framework", *Journal of Refugee Studies* 21(2): 166-191.
- Agier, M. (2019). "La lutte des mobilités. Catégories administratives et anthropologiques de la migration précaire", dans Lendaro, Annalisa (éd.). *La crise de l'accueil*. Paris: La Découverte, p. 81-95.
- ANVITA (2021). *Cartes d'identité municipales, vers une citoyenneté locale inclusive*. Paris: Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants.
- Bauder, H. (2016). "Possibilities of Urban Belonging", *Antipode* 48(2): 252-271.
- Clarebout, A. (2020). *Une ethnographie de l'hébergement citoyen en Belgique : étape dans le parcours migratoire et pratique particulière d'hospitalité*. Master's thesis, Université de Liège.
- De Genova, N. P. (2002). "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology* 31(1): 419-447.
- Debelder, J. (2020). "Les cartes d'identité communales : de l'intégration à la démocratie - IRFAM", *Diversités et citoyennetés* 55: 47-52.
- Docquier, F. et J. Machado (2015). "Crise des réfugiés : quelques clarifications s'imposent !", *Regards économiques* 119 : 1-6.
- Favell, A. (2021). "Integration: A Critical View", dans Zapata-Barrero, R., Jacobs, D. et R. Kastoryano, R. (éds.). *Contested Concepts in Migration Studies* London: Routledge, p. 131-148.
- Furri, F. et T. Lacroix (2020). "Les "villes accueillantes" s'organisent en réseau mondial - Institut Convergences Migrations », *De facto* [en ligne], vol. 16.
- de Graauw, E. (2014). "Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System", *Politics & Society* 42(3): 309-330.
- Lacroix, T. (2020) « Réseaux des villes hospitalières : un panorama global », *e-Migrinter*, n° 20.
- Lacroix, T. et A. Desille (éd.) (2018). *International Migrations and Local Governance*. Cham: Springer.
- Lalonde, J.-F. (2013). "La participation observante en sciences de la gestion : plaidoyer pour une utilisation accrue", *Recherches qualitatives* 32(2) : 13-32.

- Lendaro, A., C. Rodier et Y. L. Vertongen (2019). *La crise de l'accueil*, Paris, La découverte.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class, and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazzocchetti, J. (2011). "Fermeture des frontières et liens transnationaux : un terrain auprès de primo-migrants africains en Belgique", *Autrepart* 57-58(1): 263-279.
- Mazzocchetti, J. et V. Yzerbyt (2019). "Crise migratoire : le discours médiatique alimente-t-il la peur des migrants ?", *Sociétés en changement* 7 : 1-8.
- Mescoli, Elsa (2021). "Multi-Level Governance and Sanctuary Cities: The Case of Liège (Belgium) and Undocumented Migrants." *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 19(3): 287-300.
- Mescoli, E. et A. Roblain (2021). "The ambivalent relations behind civil society's engagement in the 'grey zones' of migration and integration governance: Case studies from Belgium", *Political Geography* 91 : 102477.
- Morawek, K. (2019). "Urban Citizenship and Municipal ID In Zurich, civil society actors are advocating 'urban citizenship'", dans Christoph, Wenke et Stefanie Kron (éd.). *Solidarity Cities In Europe. Charity Or Pathways To Citizenship: A New Urban Policy Approach*. Berlin: Rosa-Luxemburg Stiftung, p. 37-54.
- Schinkel ,W. (2018). "Against 'immigrant integration': for an end to neocolonial knowledge production", *Comparative Migration Studies* 6(1): 31.
- Soulé, B. (2007). "Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales", *Recherches qualitatives* 27(1) : 127-140.
- Tapper, D., A. Bergman, J. Hamilton, L. Lunn et T. C. Daley Tamara (2016). *ID-NYC: a Tool of Empowerment. A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program*. New York: Westat.
- Van Puymbroeck, N., P. Blondeel et R. Vandevordt (2014). "Does Antwerp Belong to Everyone? Unveiling the Conditional Limits to Inclusive Urban Citizenship", *Social Inclusion* 2(3): 18-28.
- Varsanyi, M. W., (2006). "Interrogating 'Urban Citizenship' vis-à-vis Undocumented Migration", *Citizenship Studies* 10(2): 229-249.

Withol de Wenden, Catherine (2017). "L'Europe face à la crise de l'accueil des réfugiés", dans Wieviorka, Michel (éd.). *Les Solidarités*. Auxerre: Éditions Sciences Humaines, p. 253-268.

Withol de Wenden, C. (2019). "Radiographie des flux", *L'Économie politique* 84(4): 8-17.

Zapata-Barrero, R., T. Caponio et P. Scholten (2017). "Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies", *International Review of Administrative Sciences* 83(2) : 241-246.

Les associations sénégalaises entre inclusion et coopération au développement : études de cas des villes de Milan, Paris et Genève

Jenny Maggi et Sandro Cattacin

Nous assistons actuellement à une reconnaissance grandissante du rôle central joué par les associations de migrants tant au niveau de l'inclusion dans l'espace d'accueil qu'à celui du développement de l'espace d'origine. Ces acteurs contribuent par leurs activités à créer des passerelles entre les espaces, et tendent à être présents à la fois ici et là-bas, selon une dynamique transnationale, voire translocale. Or, malgré ce constat, les divers contextes d'accueil se caractérisent par des degrés variables de prise en compte effective de ce double rôle dans leurs politiques publiques. Dans cet article, sont examinés selon une approche comparative les études de cas des villes de Milan, Paris et Genève, sous l'angle des interrelations entre politiques publiques et dynamiques associatives des migrants sénégalais, qui se caractérisent tout particulièrement par leur transnationalisme. Une telle analyse vise à discuter les articulations qui sont opérées entre les processus d'inclusion et de coopération au développement, et leurs implications au niveau des paradigmes contemporains du transnationalisme et de la mobilité.

De nos jours, l'on s'accorde désormais à reconnaître le rôle multidimensionnel et multi-espaces joué par les migrants et leurs associations (Levitt et Nyberg-Sorenson, 2004 ; de Haas, 2012 ; Ambrosini, 2014). Alors qu'auparavant les associations de migrants étaient surtout envisagées en tant que médiatrices des processus d'inclusion dans les sociétés d'accueil (Cattacin, 2007 ; Cattacin et Domenig, 2014), avec l'émergence du "tournant transnationaliste" (Basch et al., 1992) – qui souligne les changements survenus au niveau des dynamiques migratoires grâce aux progrès en matière de communication et de transport – l'on assiste à une prise en compte des engagements associatifs transnationaux des migrants, parmi lesquels figurent au premier plan leurs actions en faveur du développement local des contextes d'origine (Orozco, 2004). Celles-ci s'exercent la plupart du temps entre localités d'accueil et d'origine selon une dynamique "translocale" de développement, ou de codéveloppement (Grillo et Riccio, 2004). L'on assiste ainsi à une reconnaissance grandissante de la possibilité, pour les migrants et leurs associations, d'adopter des identités transnationales (voire "translocales", Cissé et Roberts, 2014), de maintenir des liens et des contacts avec les localités d'origine,

et de jouer un rôle social, culturel, politique et économique autant dans les sociétés d'accueil que d'origine (de Haas, 2006).

L'approche transnationale a contribué à remettre en question les modèles "assimilationnistes" de la migration (Alba et Nee, 1997), qui conçoivent que l'inclusion des migrants dans le pays d'accueil coïncide nécessairement avec un affaiblissement des liens avec le pays d'origine. Le transnationalisme implique en effet que l'incorporation dans le contexte d'accueil et le maintien des liens avec le contexte d'origine, au lieu d'être incompatibles, peuvent se révéler complémentaires (Mazzucato, 2005 ; Ceschi et Mezzetti, 2011). En effet, il est devenu clair que l'inclusion dans le pays d'accueil n'amène pas forcément à une implication moindre dans le pays d'origine (Stocchiero, 2007). Beaucoup d'associations de migrants contribuent activement au développement socioéconomique des contextes d'origine, dans des domaines tels que la santé, l'éducation, les infrastructures (Orozco, 2004), la création de petites et moyennes entreprises (Sinatti, 2018), et dans le développement rural (Daum, 1993 ; Tandian, 2005 ; Wade et Wade, 2018). L'engagement des migrants en faveur du contexte d'origine se manifeste également au travers de transferts financiers (Ferro, 2011), sociaux et culturels (Perrin et Martiniello, 2011 ; Lafleure et Duchesne, 2017), la circulation de compétences (Guissé et Bolzman, 2009 ; Ionescu et al., 2009), et par un activisme transnational politique ou citoyen (Østergaard-Nielsen, 2001 ; Green et al., 2014).

Les liens entre la migration et le développement

L'intensification des pratiques transnationales des migrants, et en particulier l'ampleur prise par les transferts financiers à destination des pays d'origine (FIDA, 2017), ont contribué depuis les années 2000 à réactualiser l'attention portée aux liens entre migration et développement (de Haas, 2012). L'ONU, dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, souligne également la contribution positive des migrants à une croissance inclusive et au développement durable, ce qui illustre l'importance prise par les discussions actuelles sur les liens entre migration et développement. Dans un tel contexte, les instances intergouvernementales, les acteurs étatiques des contextes d'accueil et d'origine, les organisations internationales et les ONG, manifestent une propension grandissante à vouloir mobiliser, structurer et soutenir, au niveau technique et financier, les migrants et leurs organisations pour accroître l'impact de leurs actions et de leurs transferts en faveur du développement du pays d'origine. Il s'agit en particulier de favoriser les investissements individuels et/ou collectifs productifs capables de générer de l'emploi et des revenus dans les localités d'origine, en participant à la stabilisation socio-économique des zones de départ (Cataldi et al., 2017).

En ce qui concerne la relation entre l'inclusion dans l'espace d'accueil et l'engagement dans le développement de l'espace d'origine, la Commission européenne a discuté en 2011 l'importance de ce lien lors d'une consultation sur l'Approche globale de l'UE concernant les questions de migrations¹. La Commission considère dans ce cadre l'amélioration des synergies entre la migration et le développement en tant que pilier important de sa politique, insiste sur l'importance d'une meilleure intégration des questions de migration dans les politiques de développement, tout en soulignant les avantages d'une approche centrée sur la mobilité et le soutien aux associations de migrants, en vue de favoriser leur implication dans le développement des localités d'origine. Dans un tel contexte, la Commission préconise de renforcer les capacités de soutien social des associations de migrants pour qu'elles puissent contribuer à améliorer l'inclusion des migrants dans le pays d'accueil, l'idée sous-jacente étant que l'incorporation ainsi que le respect de leurs droits sont des facteurs susceptibles d'avoir un impact positif sur leurs capacités en tant qu'acteurs de développement. Comme le souligne également le réseau EUNOMAD² : « En matière d'intégration, l'insertion socioprofessionnelle, la facilitation de l'exercice de la citoyenneté, l'accès aux services, la lutte contre les discriminations et l'exclusion des migrants sont des bons préalables aux activités de codéveloppement » (Amaranitis et Manço, 2010 ; p. 124).

Quel lien entre l'inclusion et le transnationalisme ?

Certes, l'approche transnationale présuppose que l'inclusion et l'engagement dans des activités de développement des localités d'origine puissent être compatibles, et des instances telles que la Commission européenne et le réseau EUNOMAD envisagent l'inclusion en tant que prérequis favorable à l'implication dans le développement du pays d'origine. Mais le lien entre l'inclusion des migrants dans les sociétés d'accueil et l'engagement dans des pratiques transnationales (telles que les projets de développement en faveur des localités d'origine) demeure controversé, tant au niveau politique que scientifique (Ozkul, 2019).

Deux positions distinctes sont en effet présentes dans la littérature. La première considère, de manière conforme aux modèles "assimilationnistes" de la migration (Alba et Nee, 1997), que si les organisations de migrants sont dirigées principalement vers des préoccupations concernant le pays d'origine, elles s'éloignent de la participation sociale et politique dans le contexte d'accueil. Lorsque les liens transnationaux sont prédominants, l'attachement des migrants à la société d'accueil diminue, entravant l'insertion sociopolitique (Gerstle et Mollenkopf, 2001).

¹http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/0021/consulting_0021_fr.htm

² European Network on Migration and Development.

Par contre, si les liens transnationaux sont faibles, les obstacles à l'inclusion sociopolitique diminuent (Marger, 2006). Selon cette position, le caractère transnational des organisations de migrants serait donc susceptible de compromettre l'inclusion dans le lieu d'accueil.

À l'opposé, selon la deuxième position, la transnationalité des associations ne serait pas incompatible avec l'inclusion et la participation sociopolitique dans la société d'accueil. Ceschi et Mezzetti (2011) observent que l'insertion sociale institutionnelle dans le lieu d'accueil favorise l'engagement des associations dans les activités de co-développement: « *the involvement of specific groups and organisations of migrants in co-development is the result of the broader process of integration at the local level and reflects the degree of social and institutional insertion within the territory of residence* » (p. 5-6). D'autres évidences scientifiques montrent que les membres des organisations transnationales sont bien établis dans le pays d'accueil, et ont des niveaux élevés d'éducation (Portes et al., 2007). L'expérience acquise au travers de l'engagement dans des organisations transnationales peut contribuer à créer du capital social dans le contexte d'accueil, et donc favoriser les processus d'inclusion (Vertovec, 2004; Escobar, 2004; Smith, 2007). De plus, aucune contradiction n'est observée entre l'activisme transnational des migrants et l'insertion dans le pays d'accueil, les membres des organisations transnationales se caractérisant par leur double loyauté aux pays d'accueil et d'origine (Portes et al., 2008). D'autres recherches ont mis en évidence des résultats plus complexes. Snel et al. (2006) ainsi que Itzigsohn et Giorgiuli-Saucedo (2005) ont observé des niveaux importants d'activité transnationale autant auprès de migrants avec des positions sociales élevées que marginalisées, notamment en termes d'éducation et d'insertion professionnelle.

Cette littérature suggère que l'implication transnationale n'est pas incompatible avec l'inclusion (cf. aussi Fibbi et d'Amato, 2008), et que l'inclusion peut être à la fois un prérequis et une résultante de l'engagement dans des activités transnationales telles que le co-développement. Par ailleurs, les motivations qui conduisent à s'engager dans les pratiques transnationales peuvent être différentes, et varier aussi selon le degré d'inclusion (cf. aussi Levitt, 2003). Or, la plupart des études s'attachant à examiner les relations entre l'inclusion et le transnationalisme n'a pas utilisé une approche comparative entre contextes d'accueil divers. Une telle approche permet d'étudier les effets liés aux spécificités contextuelles ainsi qu'aux politiques et pratiques propres aux lieux d'accueil. Il s'agit là de facteurs pouvant contribuer à expliquer, au moins en partie, la forme prise par ce lien.

Des politiques variables selon les contextes d'accueil

Les divers contextes d'origine et d'accueil des migrants se situent en effet à des niveaux variables dans l'élaboration et la prise en compte des liens entre migration et développement. Les pays d'origine ont des politiques et des attitudes différentes vis-à-vis de leurs ressortissants établis à l'étranger (cf. ICMPD et OIM, 2010). De même, les pays d'accueil ont des politiques de migration, d'intégration et de migration/développement qui présentent des caractéristiques spécifiques (ICMPD et ECDPM, 2013). Le rôle attribué aux associations de migrants dans les activités d'inclusion ici et de développement là-bas, tout comme le soutien financier et technique qu'elles reçoivent de la part des acteurs étatiques et d'autres instances, sont ainsi fortement tributaires des politiques et contextes nationaux et locaux (de Haas, 2006). La question est donc de comprendre dans quelle mesure et sous quelle forme des contextes d'accueil présentant des caractéristiques et des politiques spécifiques ont un impact sur les dynamiques associatives, notamment au niveau de leur orientation envers les activités d'inclusion ici et/ou de développement là-bas.

Le fait de s'intéresser de manière simultanée à la double orientation des associations, ici et là-bas, permet d'articuler deux traditions de recherche qui sont la plupart du temps distinctes dans la littérature, même dans le cadre des études sur le transnationalisme.

Comme le souligne Faist (2007), les recherches dans ce domaine se situent généralement soit dans la perspective des contextes d'accueil – et s'intéressent, selon une optique transnationale, à des problématiques telles que l'intégration dans le marché du travail, l'éducation, la participation politique, le pluralisme culturel (Cordero-Guzman, 2005; Portes et al., 2008) – soit dans la perspective des contextes d'origine, et sont donc centrées sur les conséquences sociales, culturelles économiques et politiques des liens transnationaux des migrants au niveau du pays d'origine (Orozco, 2022). La première perspective établit des dialogues avec les recherches concernées par l'intégration et le multiculturalisme, et la deuxième avec les études sur la coopération au développement. Le fait de considérer dans une même approche à la fois les orientations envers les pays d'accueil et d'origine permet non seulement d'articuler deux approches le plus souvent distinctes dans la recherche sur le transnationalisme (cf. aussi Levitt et Glick-Schiller, 2004), mais également d'étudier le lien entre l'inclusion et le transnationalisme, considérés en tant que processus s'affectant mutuellement. Comme l'avance Tsuda (2012), « ...we need to explore the dynamic relationship between immigrants' incorporation in the receiving country and their transborder engagement with the sending country as one coherent transnational social process » (p. 634).

Les associations de la diaspora sénégalaise dans trois contextes urbains d'accueil : Milan, Paris et Genève

En vue de contribuer au débat scientifique et politique concernant ces questions, sont discutés les résultats de deux recherches focalisées sur les politiques publiques et les dynamiques des associations sénégalaises dans les villes de Milan, Paris et Genève, qui ont été conduites lors de la dernière décennie (2010-2021), ce qui nous permet de considérer aussi les évolutions qui ont eu lieu au cours de cette période.

La première étude (Maggi et al., 2013) s'est focalisée principalement sur deux dimensions analytiques: les caractéristiques contextuelles et des politiques en matière d'intégration et de migration/développement dans chaque contexte urbain (et les liens entre l'intégration et la coopération au développement), ainsi que l'analyse des dynamiques associatives, en particulier l'orientation associative envers les activités d'inclusion, de coopération au développement, ainsi que leur double orientation ici et là-bas. La deuxième étude s'est attachée à analyser autant l'évolution des politiques de migration/développement dans les trois contextes urbains que les caractéristiques des projets associatifs de coopération au développement dans le domaine agricole, y compris leur articulation avec les processus d'inclusion dans le lieu d'accueil (Maggi et Sarr, 2022).

Les villes de Milan, Paris et Genève se caractérisent par une composition démographique fortement multiculturelle, qualifiée par certains auteurs de « super-diversité » (Vertovec, 2007; Faist, 2009; Meissner et Vertovec, 2015). Elles sont enrichies par des changements constants de population, où la mobilité et la diversité représentent la normalité, et conduisent au développement de politiques sociales urbaines souvent innovantes en vue de composer avec la diversité de la population et des situations complexes (Cattacin et Iremciuc, 2018).

Ces trois villes ont développé des politiques locales vis-à-vis de l'intégration et du lien migration/développement, qui comportent des pratiques différentes envers les associations de migrants, qu'il s'agisse de la reconnaissance de leur rôle, du soutien financier et technique qui leur est accordé, ou de leur implication dans les processus d'élaboration et d'implémentation des politiques qui les concernent. Tout contexte urbain se caractérise en effet par une constellation particulière d'acteurs étatiques et non étatiques, de services et d'activités, de mise en réseaux et de collaboration entre les diverses typologies d'acteurs (Cattacin, 2006 ; Caponio et Bokert, 2010), qui peuvent encourager de manière différente l'implication des associations dans des activités liées au contexte d'accueil et/ou d'origine (Landolt, 2008). Les évidences scientifiques ont montré que les politiques au niveau local (et national), en particulier celles plus spécifiques envers les associations de

migrants, sont en mesure de favoriser ou contrecarrer l'implication des associations autant dans l'intégration que dans les pratiques transnationales, en les amenant à privilégier les unes au détriment des autres, ou alors à favoriser la double orientation, ici et là-bas (Dahinden et Moret, 2008; Al-Ali et Koser, 2002; Amelina et Faist, 2008).

La transnationalité de la migration sénégalaise

La migration sénégalaise fait depuis longtemps l'objet d'une grande attention auprès des chercheurs, des organisations internationales, des ONG et des *policy makers* concernés par les liens entre migration et développement, en raison de son caractère foncièrement transnational (Riccio, 2006). Les migrants sénégalais se caractérisent en effet par leur forte propension à garder des liens sociaux, culturels, économiques et politiques avec les pays et les communautés d'origine (Maggi et al., 2008). La transnationalité des migrants sénégalais s'exprime par la circulation intense de personnes, de biens et de compétences entre localités d'accueil et d'origine (Riccio, 2007 ; Sinatti, 2008), ainsi que par l'importance de leurs transferts financiers. Mais surtout, les migrants sénégalais se distinguent par la vivacité de leur activisme associatif, largement reconnu dans la littérature et par les acteurs étatiques et non étatiques concernés (Ceschi et Stocchiero, 2006 ; Lacroix et al., 2008 ; Mezzetti et al., 2009).

Le gouvernement sénégalais a joué un rôle précurseur dans la reconnaissance de la contribution des migrants au développement du pays d'origine, qui remonte aux années 1980. Cette reconnaissance s'est intensifiée au fil du temps, et les migrants sont actuellement considérés comme les principaux acteurs du développement national et local, leur rôle étant estimé comme crucial pour l'émergence du pays (Toma et Kabbanji, 2017). Lors des dernières années, les appels envers les migrants et leurs associations se sont multipliés, pour qu'ils puissent contribuer au développement du Sénégal par des transferts sociaux et de compétences, des investissements productifs créateurs d'emplois, et par des projets associatifs de co-développement capables de mobiliser des ressources et des partenariats entre localités d'accueil et d'origine, en particulier dans le domaine de l'agriculture qui constitue l'un des secteurs privilégiés du développement socioéconomique sénégalais (FAO, 2016).

L'associationnisme sénégalais est de nos jours très actif et répandu dans la plupart des pays d'accueil, en particulier en France (Lacroix, 2014) – qui a été pendant des décennies, en raison des liens historiques, la principale destination européenne des Sénégalais – et en Italie (Navarra et Salis, 2011), qui représentent de nos jours les principaux pays européens d'accueil des Sénégalais (avec l'Espagne). Si la présence des Sénégalais en France remonte à la première guerre

mondiale et s'intensifie surtout à partir de la fin des années 1950 (Timera, 1997), la migration sénégalaise en Italie débute vers la moitié des années 1980, grâce aux possibilités offertes à cette époque par le marché informel (Castagnone et al., 2007). Quant à la Suisse, aussi en raison des dispositions législatives en matière d'admission des ressortissants extracommunautaires, la présence sénégalaise est moins nombreuse que dans les autres contextes considérés. Y sont présents surtout des Sénégalais hautement qualifiés, des fonctionnaires internationaux et des étudiants admis le temps de leurs études, bien que la présence de Sénégalais détenant un passeport européen ou établis grâce au regroupement familial soit devenue plus importante lors des dernières années. Ainsi, une comparaison entre ces trois pays d'accueil, l'Italie, la France et la Suisse, et plus spécifiquement entre les contextes urbains de Milan, Paris et Genève, se différenciant non seulement en termes de politiques locales mais aussi au niveau des caractéristiques de la migration sénégalaise, se révèle significative pour comprendre de quelle manière des facteurs propres à chaque contexte d'accueil ont un impact sur les dynamiques associatives.

Nous allons retracer maintenant les principales caractéristiques des études de cas des villes de Milan, Paris et Genève, en particulier sous l'angle des interrelations entre particularités contextuelles et politiques, et dynamiques associatives – y compris les caractéristiques double espace de leurs projets de coopération au développement dans le domaine agricole. En conclusion, les trois études de cas seront discutées afin d'analyser les articulations qui existent entre l'inclusion et la coopération au développement dans les villes considérées, et leurs implications.

Milan, le co-développement en tant que “lien vertueux” entre l'inclusion et la coopération

À Milan, l'associationnisme sénégalais est reconnu autant par les pouvoirs étatiques que par les organismes de la société civile (ONG, associations, fondations, centres de recherche) pour son extrême vivacité, son activisme et, de manière générale, par sa double implication à la fois dans l'inclusion dans le lieu d'accueil et le développement du lieu d'origine (Ceschi et Stocchiero, 2006). Les leaders associatifs sénégalais ont noué au fil du temps des relations privilégiées aussi bien avec les pouvoirs étatiques qu'avec les organisations italiennes actives dans l'inclusion et dans la coopération au développement (syndicats, associations, ONG). Les premières collaborations ont eu lieu à partir de la moitié des années 1980 entre migrants sénégalais et syndicats, qui se sont mobilisés pour alerter les pouvoirs publics quant aux conditions de vie difficiles des migrants. À Milan, les premières réponses étatiques dans le domaine de l'intégration ont ainsi émergé grâce à ces mobilisations, et ont donné lieu dans ces années à une politique “multiculturelle” basée sur la reconnaissance des associations de migrants autant au

niveau de la consultation que de la mise en œuvre des activités. Dans ce cadre, des Sénégalais ont occupé des fonctions de médiateurs culturels, ce qui a contribué à la visibilité de l'associationnisme sénégalais dans le réseau milanais.

Plusieurs typologies associatives sont présentes à Milan, notamment les associations provinciales, dirigées vers le contexte d'accueil et concernées par les questions d'inclusion, les associations de village moins visibles aux yeux de l'administration locale et dans l'espace public mais très actives dans l'entraide et dans le développement des villages d'origine, ainsi que les associations féminines, actives dans les questions d'inclusion, la médiation dans les familles et l'insertion professionnelle des femmes dans le lieu d'accueil, mais aussi la promotion socio-économiques des femmes dans le lieu d'origine, via des projets de co-développement. Notons aussi la présence des associations religieuses confrériques soufi, qui ont joué depuis le début en Italie (tout comme dans les autres pays d'accueil) un rôle essentiel autant dans le maintien des liens avec les traditions culturelles et religieuses sénégalaises que dans la stabilisation dans le lieu d'accueil (accueil des nouveaux arrivants, entraide, solidarité, rôle d'interface avec la Préfecture), en participant autant à l'inclusion qu'au transnationalisme. Parmi les associations les plus reconnues et visibles dans l'espace public milanais, mentionnons une association à composante mixte présidée par un Sénégalais qui a contribué à l'établissement des contacts privilégiés qui existent actuellement entre l'administration locale à Milan, la société civile et le monde associatif sénégalais. Dès sa création à la fin des années 1990, elle configure d'emblée son action dans le double espace d'accueil et d'origine. Son objectif est de favoriser autant l'inclusion des migrants à Milan et la promotion de la diversité, que les initiatives d'échange culturel et économique entre l'Italie et le Sénégal, tout en initiant une série de projets productifs de développement agricole dans les villages d'origine.

À Milan, en raison des contacts existants et de l'insertion des associations sénégalaises dans les réseaux étatiques et de la société civile, les premières expériences locales de co-développement ont concerné de manière particulière le Sénégal. Elles ont été initiées au début des années 2000 par des associations sénégalaises, des ONG et des centres de recherche, et ont comporté la participation du service de la Municipalité de Milan en charge de la coopération internationale, qui a appuyé financièrement ces initiatives dans le cadre de la coopération décentralisée.

Ces expériences ont contribué en 2007 à l'élaboration du *Programme Milan pour le Codéveloppement*, finançant des projets comportant un partenariat entre ONG et associations de migrants (et une collaboration avec des acteurs étatiques et de la société civile dans le double espace). Notons que la particularité de ce programme a été celle de comprendre à la fois des activités d'insertion à Milan et de

développement des localités d'origine, ce qui a comporté aussi une collaboration entre secteurs administratifs en charge de la coopération et de l'intégration. Bien que ce programme n'ait pas été reconduit pendant une certaine période (il a été réintroduit en 2018 avec des montants plus restreints), il a représenté en Italie un programme local innovant qui a participé à un mouvement de plus en plus marqué vers la reconnaissance du rôle des associations de migrants dans la coopération au développement, aboutissant en 2014 à leur reconnaissance formelle dans le cadre de la nouvelle loi 125 qui régit la coopération italienne. Au niveau législatif, les associations de migrants figurent désormais explicitement en tant qu'actrices à part entière de la coopération au développement, et peuvent désormais accéder – si elles sont suffisamment structurées – aux appels à projets de la coopération italienne au même titre que les ONG (et les acteurs du secteur privé solidaire).

Cette reconnaissance législative, qui représente une étape importante de la politique de migration et développement italienne, a permis à des associations sénégalaises basées à Milan d'obtenir des financements très importants de la part de la coopération italienne pour leurs projets de développement agricole. Notons cependant que du fait que ces financements s'insèrent dans la coopération italienne nationale, selon les nouvelles directions prises par la coopération au développement européenne après la « crise » des migrants en 2015 (Concord, 2018), les projets agricoles menés doivent désormais viser aussi à fixer les populations sur place, voire à accompagner les investissements des migrants basés en Italie dans l'agriculture en tant que stratégie de retour (ou de circulation entre les espaces). Grâce aux financements importants qu'ils comportent et au partenariat avec des ONG, ces projets de grande envergure prévoient un nombre important d'activités et de partenariats entre diverses typologies d'acteurs dans le double espace (ONG, associations de migrants, collectivités locales, centres de formation, universités, services étatiques, conseils départementaux, associations). Ces partenariats élargis s'accompagnent d'échanges et de visites entre l'Italie et le Sénégal, ainsi que d'activités diversifiées réalisées dans les deux pays, qui visent l'inclusion dans le lieu d'accueil, la promotion d'activités économiques, le développement agricole des localités d'origine des migrants, ainsi que l'interconnaissance et les échanges socioculturels et commerciaux entre espaces d'accueil et d'origine.

Malgré les nouvelles directions prises par la coopération au développement italienne (et européenne), conditionnée désormais aussi à lutter contre les nouveaux départs, le concept de co-développement tel qu'il est opérationnel à Milan implique de lier la coopération internationale à l'inclusion. Dans un tel cadre, les migrants et leurs associations sont considérés en tant qu'acteurs de la transformation des sociétés d'origine, et en même temps comme des sujets dynamiques du processus d'intégration dans les sociétés d'accueil. Le co-développement a

une implication triple : pour les migrants, les sociétés d'origine et les sociétés d'accueil. Il comporte trois volets : une intégration proactive des migrants, un accompagnement aux actions de coopération internationale au développement dans le lieu d'origine, et la promotion de l'éducation au développement dans les sociétés d'accueil (Ferro, 2010). Les activités réalisées visent ainsi à lier le plus souvent les activités transnationales aux mécanismes d'inclusion, envisagés en tant que processus dynamiques se renforçant mutuellement. L'idée sous-jacente présuppose qu'une meilleure intégration donne aux migrants des ressources et des capacités pour devenir des acteurs de développement, autant dans les contextes d'accueil que d'origine. De manière corollaire, le co-développement améliore le sentiment, les capacités et les opportunités d'intégration dans les contextes d'accueil et d'origine, et valorise aux yeux des deux sociétés les migrants et leurs associations en tant que protagonistes d'actions solidaires (Stocchiero, 2007 ; Ceschi et Giangaspero, 2010).

Paris, une orientation différenciée entre ici et là-bas

À Paris, l'on observe un ancrage différencié dans l'espace d'accueil et d'origine en fonction de la typologie associative.

Les associations de femmes, s'organisant en fonction du contexte d'accueil (et composées souvent de femmes sénégalaises, maliennes, mauritaniennes et maghrébines), sont reconnues surtout pour leur action dans le domaine de l'insertion. Avec les regroupements familiaux des années 1980, qui se sont intensifiés avec l'instauration d'un visa d'entrée pour les ressortissants des anciennes colonies (qui auparavant jouissaient d'une liberté de circulation), les femmes se sont positionnées en tant qu'actrices privilégiées de l'inclusion et de la citoyenneté dans les cités et les quartiers, en entrant d'emblée en relations avec les institutions locales. Les associations de femmes sont ainsi devenues, dans le domaine de l'intégration, les partenaires privilégiés des institutions locales, qui les subventionnent tout en appuyant leur structuration. Leur action comprend des aspects qui caractérisent leur insertion familiale en France, la lutte contre les discriminations, l'insertion professionnelle, l'animation culturelle dans les quartiers, les cours d'alphabétisation et de français, tout en investissant les colonies de vacances et les projets des jeunes dans le pays d'origine, afin de promouvoir le maintien des liens avec le pays d'origine.

Les associations de jeunes présentes dans les quartiers et les cités se caractérisent de leur côté par leur ancrage dans le double espace et par le caractère multidimensionnel de leurs actions. Les jeunes sont actifs à la fois dans la solidarité avec le Sénégal et dans l'insertion dans le pays d'accueil, tout en privilégiant l'action dans le contexte d'accueil pour répondre aux diverses problématiques

auxquelles ils sont confrontés (médiation avec les institutions, prévention de la délinquance juvénile, promotion de l'égalité des chances et de l'insertion professionnelle, promotion de la diversité culturelle).

Le modèle associatif le plus ancien et le plus répandu à Paris et dans la région Ile-de-France demeure celui de l'association villageoise, qui comprend des ressortissants provenant d'un même village de la vallée du fleuve Sénégal, en raison des caractéristiques historiques de la diaspora sénégalaise en France. La commune d'appartenance villageoise ainsi que le vécu collectif dans les foyers stimulent la solidarité villageoise à travers la création de caisses villageoises qui vont se formaliser en associations dès 1981, lorsque la loi française permet l'associationnisme migrant. Ces associations sont actives surtout dans le développement des villages d'origine (puits, écoles, électrification, mosquées, postes de santé, développement agricole), ainsi que dans l'entraide et l'accueil des nouveaux venus. Initialement autonomes au niveau financier grâce aux cotisations des membres, elles s'ouvrent progressivement dès les années 1980 à une dynamique de co-développement, donc à des subventions externes provenant des collectivités françaises, grâce à l'arrivée de membres plus formés et plus jeunes, ainsi qu'à l'appui d'ONG françaises comme le GRDR, notamment dans le domaine du développement agricole.

La politique de co-développement française (actuellement nommée développement solidaire), qui s'est formalisée à partir des années 1990 en comprenant des co-financements étatiques qui complètent les contributions financières des migrants, s'appuie sur ces premières expériences entre ONG et associations villageoises de la vallée du fleuve Sénégal. Elle vise autant à favoriser le retour des migrants en situation régulière ou irrégulière (avec des aides financières et l'appui d'une ONG), qu'à cofinancer des projets associatifs de développement des villages d'origine. Cette double visée, gestion des flux migratoires et accompagnement financier des projets associatifs de développement des migrants, a été fortement contestée par la société civile (ONG et associations de migrants), en particulier à Paris. Ces acteurs se sont mobilisés depuis les années 2000 pour se réapproprier le concept de co-développement, en soulignant les liens existants entre la coopération au développement et l'insertion en France.

Les associations de migrants, regroupées dès 2002 sous le FORIM (Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations), ont exercé des activités de lobbying avec d'autres acteurs de la société civile dans l'espace public et auprès des autorités de la ville de Paris pour faire reconnaître la complémentarité entre le développement et l'inclusion, et la notion de double espace de vie, d'intervention et d'interaction, en tant que fondements du concept de co-développement. Ces actions (p.ex. les Caravanes sur l'intégration et le codéveloppement)

ont visé à marquer une distance par rapport à la vision gouvernementale nationale liant le co-développement à la gestion des flux migratoires, qui ne comprend pas une visée d'intégration, mais essentiellement de coopération au développement. À Paris, une telle mobilisation des migrants et des acteurs de la société civile a contribué à l'élaboration d'une politique locale de co-développement comprenant une action sur le double espace. Ainsi, le Label Codéveloppement Sud de la ville de Paris comprend un volet d'intégration à Paris et un volet Sud de coopération au développement, où les deux espaces sont liés et les activités d'inclusion ici et de développement là-bas sont articulées. C'est le cas également d'autres municipalités de la région Ile-de-France : le Conseil départemental des Yvelines ainsi que les mairies de localités telles que Mantes-la-Jolie sont particulièrement impliqués dans des activités de co-développement (ou développement solidaire) en aidant au niveau technique et financier les projets portés par les migrants sénégalais et leurs associations, en raison de l'importance de la migration sénégalaise dans ce département, et de la présence d'un dense tissu associatif transnational.

Plusieurs associations ont développé des projets agricoles dans les villages d'origine de la vallée du fleuve Sénégal dans le cadre de la coopération décentralisée, qui comprennent désormais à la fois autant des activités d'inclusion que de développement (alors qu'auparavant l'accent était davantage mis sur le développement). Les projets associatifs analysés prévoient en effet, en plus des activités de développement agricole dans le lieu d'origine, des actions menées par les associations dans le lieu d'accueil, notamment l'éducation à la solidarité internationale en faveur des jeunes, la présentation publique des projets réalisés, ainsi que l'organisation de visites de jeunes et de volontaires français dans les villages d'origine des migrants, en participant à l'interconnaissance entre espaces. Ces activités augmentent dans l'espace d'accueil la visibilité des actions des migrants en faveur du développement, valorisent leur rôle d'acteurs de la coopération, et participent à intensifier les réseaux et les contacts – en d'autres termes, leur capital social. L'engagement en faveur du développement (agricole) au Sénégal contribue ainsi à favoriser les processus d'insertion sociale en France. Les migrants sont reconnus en tant qu'acteurs du développement des villages d'origine et créateurs de passerelles entre les espaces, ce qui a comme propos (et comme résultante) aussi celui de promouvoir la citoyenneté et l'inclusion dans le contexte d'accueil.

Genève, un rôle précurseur dans l'émergence de la thématique "migration et développement" malgré l'absence de soutien spécifique aux associations

Les associations communautaires sénégalaises présentes à Genève (associations de ressortissants et d'étudiants, associations confrériques soufi) agissent essentiellement de manière indépendante et autonome par rapport aux services

étatiques du lieu d'accueil (et aux soutiens financiers existants dans le domaine de l'intégration), en exerçant une fonction intégratrice au travers d'actions de promotion de la culture et des traditions spirituelles sénégalaises, tout en gardant vivant le lien transnational avec le Sénégal.

En ce qui concerne les associations actives dans la coopération au développement, il s'agit de réalités beaucoup plus restreintes et moins structurées comparativement aux associations à Paris et à Milan. En raison de la présence plus réduite de la diaspora sénégalaise et de son caractère particulier – en termes de personnes hautement qualifiées, d'étudiants et de fonctionnaires internationaux – les engagements pour le développement prennent une forme différente que dans les autres contextes analysés. En effet, des Sénégalais occupent dans nombre de cas à Genève des positions de direction à l'intérieur d'ONG de développement. Ces acteurs sont bien insérés dans les réseaux locaux, nationaux et internationaux concernés par les questions de migration et développement. Ils ont joué un rôle actif à Genève dans l'émergence des réflexions autour des liens entre migration et développement, notamment en tant que membres de la *Plateforme migration et développement* mise en place par la Fédération genevoise de coopération (FGC), qui regroupe les associations actives dans la coopération et la solidarité internationale.

Les nombreuses activités menées à Genève par cette fédération, suite à l'organisation en 2008 d'un *Carrefour genevois de la solidarité* portant sur la contribution des migrants au développement, ont joué un rôle précurseur en Suisse, et ont contribué à faire émerger cette thématique tant à Genève qu'au niveau national. Ces activités ont en effet eu lieu avant que la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) développe au niveau national en 2010 son Programme Global Migration et Développement. Les activités de lobbying de la FGC et de sa plateforme ont contribué à sensibiliser les ONG, les organisations de la société civile et les autorités quant au rôle joué par les migrants et leurs associations dans le développement des sociétés d'accueil et d'origine. Des activités de réflexion ont aussi été menées pour essayer de mieux impliquer les migrants et leurs associations dans les projets de coopération au développement soutenus par la FGC, et pour favoriser les partenariats entre les ONG et les migrants (Genoud, 2008).

La préparation en vue de la participation de la société civile genevoise au *Forum mondial migration et développement* (FMMD), qui s'est tenu à Genève en 2011, a été le déclencheur de nouvelles initiatives pour promouvoir le rôle des migrants et leurs associations dans la coopération au développement, de même qu'à travers des activités de renforcement des capacités (formations, prix « Diaspora et Développement », en collaboration avec la FEDEVACO, la fédération d'ONG du

Canton de Vaud). Or, malgré le rôle précurseur joué par la FGC en Suisse au niveau des réflexions autour des liens entre migration et développement, et les nombreuses actions de réflexion et de lobbying menées lors de la dernière décennie, aucune politique formelle en matière de soutien financier aux projets des associations de migrants, voire de collaboration structurée entre ONG et migrants, n'a été élaborée à l'intérieur de la FGC, ni au niveau des services étatiques locaux en charge de la coopération (Canton et Ville de Genève). Et ceci en dépit de l'attention que cette fédération, tout comme les services étatiques locaux, a manifesté, et continue à manifester, envers ces thématiques. En raison des difficultés liées à la concrétisation des discours en une politique formelle de co-développement, les activités de plaidoyer et de réflexion en matière de migration et développement au sein de la plateforme de la FGC se sont graduellement espacées lors des toutes dernières années, et ont finalement été suspendues. En ce qui concerne le niveau national, bien que soient reconnues les potentialités de la migration pour le développement, la DDC ne considère pas comme dans les autres contextes analysés une politique de co-développement basée sur le soutien aux projets des migrants, mais privilégie une politique globale d'appui à la mise en place de politiques dans les pays d'origine visant à mieux exploiter les potentialités des migrants en tant qu'acteurs du développement.

Ainsi, à Genève (et en Suisse), les ONG demeurent – à la différence des autres villes considérées – les actrices principales des projets de coopération, bien que les appels à projets des services étatiques genevois (Canton et Ville) soient en principe ouverts aussi à des associations de migrants, ou comprenant des migrants, suffisamment structurées et crédibles pour répondre aux critères de la politique de solidarité cantonale. Le cas de l'engagement associatif dans le développement agricole analysé à Genève pointe les principaux éléments du contexte dans lequel opèrent les associations de migrants actives dans la coopération. Il émane d'une petite réalité associative possédant une structuration et un capital social limités. À la différence des projets de développement agricole réalisés par les associations de migrants dans les autres contextes urbains, ces engagements associatifs ne bénéficient d'aucune aide étatique ou provenant de fondations dans le contexte d'accueil, et ne comportent aucun partenariat avec des ONG ou d'autres acteurs dans le lieu d'accueil. Il s'agit donc là d'un cas de bénévolat pour le développement, ou de volontariat solidaire, opérant dans un cadre essentiellement autofinancé et autoorganisé, qui ne comporte pas des activités dans le lieu d'accueil, ou articulant la coopération à l'inclusion, comme c'est le cas dans les autres villes.

En ce qui concerne les liens entre l'inclusion et l'engagement dans le développement, notons finalement qu'aucune réflexion ni action formelle n'existe à Genève

(ni en Suisse) autour de l'articulation entre l'inclusion et le développement au niveau des secteurs étatiques en charge de l'intégration et de la coopération au développement. C'est essentiellement le groupe migration et développement de la FGC, lorsqu'il était actif, qui s'était attaché à affirmer le caractère indissociable de ce lien. Comme à Milan et à Paris, c'est la société civile active au niveau local qui a promu en premier l'articulation entre l'inclusion ici et le développement là-bas, ainsi que le rôle citoyen des migrants dans le double espace. Non seulement cette articulation promeut une vision positive de la mobilité, mais se distancie des visées de gestion des flux migratoires et de lutte contre les migrations qui sous-tendent désormais les politiques nationales (et européennes) de coopération au développement depuis la « crise » des migrants de 2015.

Conclusion

Les études de cas des villes de Milan, Paris et Genève que nous venons de retracer mettent en évidence des différences importantes selon les villes d'accueil dans lesquelles s'exerce l'engagement associatif des migrants sénégalais. Ces différences seraient dues, en tout cas en partie, aux caractéristiques contextuelles et des politiques à l'œuvre dans chaque ville, ainsi qu'aux particularités de la migration sénégalaise, qui façonnent de manière différente autant les typologies associatives présentes dans les trois villes que leur orientation envers l'inclusion ici et/ou le développement là-bas. Les trois contextes urbains considérés se caractérisent également par une articulation différente entre les processus de développement et les dynamiques d'inclusion, qui s'exprime dans le cadre des projets de développement agricole initiés par les migrants.

Ainsi, à Milan, une articulation entre l'engagement en faveur du développement dans les localités d'origine et la promotion de l'insertion sociale dans le lieu d'accueil existe au niveau du concept même de co-développement tel qu'il est opérationnel dans ce contexte. Les projets portés par les migrants ont par conséquent possédé d'emblée une forte orientation double espace, en visant autant le développement agricole du lieu d'origine qu'une meilleure incorporation des migrants. À Paris, une telle orientation double espace est plus récente et s'exerce essentiellement dans le cadre de la coopération décentralisée. En effet celle-ci comporte, à la différence du dispositif national de co-développement (ou de développement solidaire), autant des actions de développement du lieu d'origine que des activités visant la promotion de la citoyenneté dans le double espace et l'insertion des migrants dans le lieu d'accueil. À Genève, étant donné l'absence d'un dispositif spécifique d'appui aux associations de migrants dans la coopération au développement, une telle articulation entre activités dans les espaces d'accueil et d'origine n'est pas opérée. En considérant par ailleurs que les projets associatifs d'inclusion portés par les migrants, à la différence des projets de développement,

comportent des financements spécifiques, l'on constate que dans la pratique, les migrants et leurs associations sont davantage reconnus et appuyés dans leur rôle de facilitateurs des processus d'inclusion sociale que dans celui d'acteurs du développement.

Les recherches dont nous avons retracé ici une partie des résultats (Maggi et al., 2013 ; Maggi et Sarr, 2022) ont montré les avantages qui découlent de la reconnaissance effective du double rôle des associations dans l'inclusion et le développement, et du soutien financier et technique qu'elles reçoivent, qui s'expriment cependant de manière différentielle selon les contextes d'accueil. De même, les articulations qui ont été apportées au plan local au niveau des pratiques qui visent à la fois l'inclusion dans l'espace d'accueil et le développement de l'espace d'origine sont également à l'œuvre de manière variable dans les villes considérées. Là où elles sont mises en place, elles contribuent à lier les lieux d'accueil et d'origine en concevant l'intégration et le développement comme des pratiques "vertueuses" se renforçant mutuellement (Ferro, 2010), tout en participant à la reconnaissance et à la valorisation du double rôle citoyen des associations, et de leur double présence ici et là-bas.

Malgré l'existence de pratiques prometteuses qui articulent les deux espaces, et qui s'expriment essentiellement au niveau local, il s'agit de constater que des visées encore différentes et peu articulées subsistent au niveau des secteurs étatiques nationaux en charge de la coopération au développement et de l'intégration, et ceci dans l'ensemble des pays européens considérés. Les secteurs nationaux de la coopération au développement demeurent encore principalement concernés par les impacts sur le développement des contextes d'origine, dans une volonté de plus en plus explicite de contenir les migrations, voire de favoriser les retours (Collet et Ahad, 2017). Les secteurs de l'intégration sont quant à eux davantage intéressés par les questions de cohésion sociale et de promotion de l'égalité des chances. Il ne semble donc pas encore exister une dynamique plus large qui atteste de l'émergence d'une vision coordonnée au niveau national des politiques d'intégration, et de migration et développement.

Le lien indissociable et l'impact mutuel des activités d'inclusion et de développement est l'une des revendications majeures des réseaux de migrants et de la société civile considérés dans les villes analysées, qui affirment par là le double rôle citoyen des migrants autant dans le lieu d'accueil que d'origine. Une meilleure prise en compte de ce lien au niveau des politiques locales et nationales d'intégration et de migration/développement s'avère donc essentielle, ainsi qu'un décloisonnement entre pratiques et politiques (Mazzucato, 2005). Il y a en effet encore un décalage entre la réalité des pratiques transnationales des migrants et la vision politique qui est à l'œuvre au niveau étatique, et qui s'exprime surtout au

niveau de la conception de l'intégration. Celle-ci renvoie toujours à la vision statique voire "assimilationniste" de la migration et n'a pas encore adopté la perspective propre aux dynamiques actuelles du transnationalisme (Morokvasic, 2009), où la mobilité représente la normalité (Cattacin et Iremciuc, 2018) et est intrinsèquement liée aux processus de changement et de développement des sociétés (de Haas, 2021). En ce sens, un renforcement des processus participatifs des migrants dans l'élaboration des politiques s'avère nécessaire pour que les pratiques transnationales et les doubles allégeances des migrants soient prises en compte et valorisées dans le cadre des politiques concernées. Cela paraît d'autant plus important que l'on envisage dans les discours gouvernementaux exprimés au niveau européen de favoriser une élaboration consultative des politiques. Il s'agit dès lors de concrétiser véritablement les intentions exprimées dans les discours en intégrant les conceptions, les critères, les pratiques et les réalités des migrants et leurs associations.

Les politiques innovatrices élaborées par les villes considérées dans ces études, et qui visent à articuler les pratiques d'inclusion et de coopération au développement, sont d'ailleurs issues de processus consultatifs entre entités de la société civile, associations de migrants et acteurs étatiques locaux. Ces derniers ont été sensibilisés à ces questions et ont appliqué des logiques articulant les espaces d'accueil et d'origine en élaborant des programmes innovants. Ces dynamiques montrent l'importance de favoriser les réseaux, les partenariats et les contacts entre les diverses entités impliquées – associations de migrants, acteurs étatiques et de la société civile – afin de stimuler les échanges, les expériences et la prise en compte des points de vue respectifs. En ce sens, les innovations et les expérimentations qui ont lieu dans les villes peuvent se révéler fondamentales pour influencer les politiques nationales, européennes et internationales.

Références bibliographiques

- Al-Ali, N., Koser, K. (Eds.) (2002). *New Approaches to Migration? Transnational Communities and the Transformation of Home*. London/New York : Routledge.
- Alba, R., Nee, V. (1997). Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration. *International Migration Review*, 31, 826-874.
- Ambrosini, M. (2014). Migration and transnational commitment: Some evidence from the Italian case. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40, 619-637.

- Amelina, A., Faist, T. (2008). Turkish migrant associations in Germany: Between integration pressure and transnational linkage. *European Review of International Migrations*, 24/2, 91-120.
- Amorantis, S., Manço, A. (2010). *Migration et développement en Europe : politiques, pratiques et acteurs*. Bruxelles : Eunomad, IRFAM.
- Basch L., Glick Schiller N. and Szanton-Blanc C. (1992). Transnationalism : A new analytic framework for understanding migration. In N. Glick Schiller, L. Basch and C. Szanton Blanc, (Eds.), *Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity and nationalism reconsidered*. New York: New York Academy of Science.
- Cattacin S., Domenig D. (2014), Why do transnationally mobile people volunteer? Insights from a Swiss case study. *Voluntas*, 25 (3), 707-729.
- Caponio, T. and Bokert, M. (Eds.) (2010). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Manchester: Manchester University Press.
- Castagnone, E., Ciafaloni, F., Donini, E., Guasco, D., Lanzardo, L. (2007). *Vai e vieni. Esperienze migratorie e di lavoro di Senegalesi tra Louga e Torino*. Milano : Franco Angeli.
- Cattacin, S. (2006). Why not "ghettos"? The governance of migration in the splintering city. *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration, Migration and Ethnic Relations*. Malmö : Malmö University, IMER.
- Cattacin, S. en collaboration avec M. La Barba (2007). *Migration et association*. Genève et Neuchâtel : Département de Sociologie/SFM.
- Cattacin, S., Iremciuc, A. (2018). Mobilité, réseaux et innovation. Nouveau paradigme dans la recherche sur la politique migratoire ? *EuroTimes* 12(23-24), 47-65.
- Ceschi, S., Giangaspero, G. (2010). *Capacity building per associazioni di immigrati. Il percorso di ricerca e formazione del Progetto « Migranti per lo sviluppo »*. Rome: Laboratorio Migrazioni e Sviluppo/CeSPI.
- Ceschi, S., Mezzetti, P. (2011). *The Migration and Development Nexus: Reflections and Empirical Evidence from a Contested Social Field*. Rome, CeSPI.
- Ceschi, S., Mezzetti, P. (2014). The Senegalese transnational diaspora and its role back home. In M. Gonnelli (Ed.), *Senegal, between migration to Europe and return*, ITPCM, 13-20.
- Ceschi, S., Stocchiero, A. (2006). *Iniziativa di partenariato per il co-sviluppo. Progetto MIDA Ghana-Senegal*. Roma: CeSPI.
- Cissé, A.L., Roberts, J.-L. (2014). The local-to-local dimension of the Migration et Development nexus. In Gonnelli M. (Ed.), *Senegal, between migration to Europe and return*, ITPCM, 67-72.

- Collet, E., Ahad, A. (2017), *EU Migration Partnerships: A Work in Progress*. Brussels : Migration Policy Institute.
- Concord (2018). *Partenariat ou conditionnalité ? Analyse des pactes migratoires et du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique*. Bruxelles, Concord Europe.
- Cordero-Guzman, H.R. (2005). Community-based organisations and migration in New York City. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31/5, 889-909.
- Dahinden, J., Moret, J. (2008). Les pratiques transnationales des associations de migrants serbes et kosovars en Suisse. In D. Efiouyi-Mäder, A. Monsutti, G. Perroulaz, C. Schümperli Younossian (Eds.). *Migration et développement : un mariage arrangé. Annuaire Suisse de Politique de Développement, Vol. 27, n° 2*. Genève : IHEID.
- Daum, C. (1993). Quand les immigrés construisent leur pays. *Hommes et Migrations*, 1165, 13-17.
- De Haas, H. (2006), *Engaging diasporas: How governments and development agencies can support diasporas' involvement in development of origin countries. A study for Oxfam Novib*, Oxford, International Migration Institute/University of Oxford.
- De Haas, H. (2012), The migration and development pendulum: A critical view on research and policies, *International Migration*, 50/3, 8-25.
- De Haas, H. (2021), A theory of migration: the aspirations-capabilities framework, *Comparative Migration Studies*, 9/8, 1-35.
- Faist, T. (2007). Transnationalisation and development: Toward a North-South perspective. *Migration Letters*, 4/2, 183-199.
- FAO (2016). *Migration, agriculture and rural development. Addressing the roots causes of migration and harnessing its potential for development*. Rome : FAO.
- FIDA (2017), *Travailleurs migrants et envois de fonds : vers la réalisation des objectifs de développement durable, une famille à la fois*, Rome, FIDA.
- Ferro, A. (2010). *Risultati e raccomandazioni del Bando Milano per il co-sviluppo 2009-2010*. Roma : CeSPI.
- Ferro, A. (2011). Iniziative istituzionali e modelli nazionali per la valorizzazione delle rimesse. In Fondazione Ismu, *Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010*. Milano : Franco Angeli.
- Fibbi, R., D'Amato, G. (2008). Transnationalisme des migrants en Europe : une épreuve par les faits. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 24/2, 7-22.
- Genoud C. (2008). *Migration et projets de coopération au développement*. Genève: FGC.

- Gerstle, G. and Mollenkopf, J. (2001). The political incorporation of immigrants, then and now. In G. Gerstle and J. Mollenkopf (Eds.), *Contemporary and historical perspectives on immigrant political incorporation*. New York: Russel Sage Foundation.
- Green, E.G.T., Sarrasin, O., Maggi, J. (2014). Understanding transnational political involvement among Senegalese migrants. The role of acculturation preferences and perceived discrimination. *International Journal of Intercultural Relations*, 41, 91-101.
- Grillo, R.D., Riccio, B. (2004). Translocal Development: Italy-Senegal. *Population, Space and Place*, 10, 99-111.
- Guissé, I., Bolzman, C. (2009). Les migrants africains dans le secteur de la santé en Suisse : de la "fuite des cerveaux" au "retour des cerveaux". *Les Politiques Sociales*, 3-4, 45-60.
- ICMPD, ECDPM (2013). *Migration and development policies and practices. A mapping study of eleven European countries and the European Commission*. Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation.
- ICMPD, OIM (2010). *Un dialogue en action. Lier les communautés d'émigrants pour plus de développement. Inventaire des capacités et pratiques institutionnelles*. Genève : ICMPD/OIM.
- Ionescu, D., Dia, I., Guissé, I. (2009). *Le potentiel de développement des migrants transnationaux d'Afrique subsaharienne dans le domaine de la santé*. Genève, OIM.
- Itzigsohn, J., Giorguli-Saucedo, S. (2005). Incorporation, transnationalism and gender: Immigrant incorporation and transnational participation as gendered processes. *International Migration Review*, 39/4, 895-920.
- Lacroix, T. (2014). Conceptualizing transnational engagements. A structure and agency perspective on (hometown) transnationalism. *International Migration Review*, 46/3, 643-679.
- Lafleur, J.M., Duchesne, J. (2017). Migration de retour, genre et remises sociales : le retour des migrantes boliviennes d'Espagne durant la crise économique. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 33, 183-201.
- Landolt, P. (2008). The transnational geographies of immigrant politics : Insight from a comparative study of migrant grassroots organizing. *The Sociological Quarterly*, 49, 53-77.
- Levitt, P. (2003) Keeping feet in both worlds: Transnational practices and immigrant incorporation in the United States. In C. Joppke and E. Morawska (Eds.), *Toward Assimilation and Citizenship*. Basingstoke: Palgrave.
- Levitt, P., Glick Schiller, N. (2004). Conceptualizing simultaneity: A transnational social field perspective on society. *International Migration Review*, 38, 1002-1039.

- Levitt P., Nyberg-Sorensen (2004). The transnational turn in migration studies. *Global migration perspectives* n° 6.
- Maggi, J., Sarr, D. (2022). *Associations de migrants et coopération internationale. Agriculture et développement durable au Sénégal*. Zurich/Genève : Seismo.
- Maggi, J., Sarr, D., Amadei, N. en collaboration avec S. Cattacin, N. Losi, P., de Guchteneire et A. Pécoud (2008), *Louga, Sénégal. Représentations autour de la migration auprès d'une communauté d'origine*. Genève : Université de Genève/OIM/UNESCO.
- Maggi, J., Sarr, D., Green, E.G.T., Sarrasin, O., Ferro, A., en collaboration avec S. Cattacin, A. Stocchiero, P. de Guchteneire, A. Pécoud (2013). Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement. Le rôle des associations de la diaspora à Milan, Paris et Genève. *Sociograph-Sociological Research Study N° 15*.
- Marger, M.N. (2006). Transnationalism or assimilation? Patterns of sociopolitical adaptation among Canadian Business immigrants. *Ethnic and Racial Studies*, 29/5, 883-900.
- Mazzucato, V. (2005). Ghanaian migrant's double engagement: A transnational view of development and integration policies. *Global Migration Perspectives* n° 48.
- Meissner, F., Vertovec, S. (2015). Comparing super-diversity. *Ethnic and Racial Studies*, 38/4, 541-555.
- Morokvasic, M. (2009). *Vivre la transnationalité : nouveaux défis pour une politique migratoire*. Papier présenté à la conférence de Olten, 29 octobre.
- Navarra, C., Salis, E. (2011). *L'associationnisme sénégalais en Italie. Une revue de la littérature*. Paris: UMR-DIAL.
- Orozco, M. (2004). Mexican Hometown Associations and Development Opportunities. *Journal of International Affairs*, 57/2, 31-51.
- Orozco, M. (2022). Transnational economic development as cultural diplomacy. In Liam Kennedy (Ed.), *Routledge International Handbook of Diaspora Diplomacy*. New York: Routledge, 142-155.
- Østergaard-Nielsen, E.K. (2001). *The Politics of Migrants' Transnational Political Practices*. Paper given to the conference on Transnational Migration: Comparative Perspectives, Princeton University, 30 June-1 July.
- Ozkul, D. (2019), Transnationalism. In Inglis C. et al. (Eds.), *The Sage Handbook of International Migration*, London, Sage, 433-449.
- Portes, A., Escobar, C., Arana, R. (2008). Bridging the gap: Transnational and ethnic organizations in the political incorporation of immigrants in the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 31/6, 1056-1090.

- Snel, E., Engbersen, G., Leerkes A. (2006). Transnational involvement and social integration. *Global Networks*, 6, 285-308.
- Sinatti, G. (2018). Return migration, entrepreneurship and development: Contrasting the economic growth perspective of Senegal's diaspora policy through a migrant-centred approach. *African Studies*, 12, 609-623.
- Stocchiero, A. (2007). Le capital social transnational des migrants sénégalais est-il porteur de codéveloppement ? In S. Ceschi et A. Stocchiero (Eds.), *Relations transnationales et codéveloppement*. Paris : L'Harmattan.
- Tandian, A. (2005). Stratégies d'autonomie, investissements développementalistes et besoins collectifs. Nouvelles figures de migrants dans la Vallée du Fleuve Sénégal. In M. Charef *et al.* (Eds.), *Émigrés - immigrés dans le développement local*. Agadir : Sud-Contact.
- Timera, M. (1997). L'immigration africaine en France : Regards des autres et repli sur soi. *Politique Africaine*, 67, 41-47.
- Toma, S., Kabbanji, L. (2017). Emigration and development in Senegal. In A. Weinhar (Ed.), *Emigration and diaspora policies in the age of mobility*, *Global Migration Issues*, 9, 157-172.
- Tsuda, T. (2012). Whatever happened to simultaneity? Transnational migration theory and dual engagement in sending and receiving countries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38/4, 631-649.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 29/6, 1024-1054.
- Wade C. S., Wade A. (2018). La migration, facteur urbanisant et de développement socio-territorial dans la Vallée du Fleuve Sénégal. *Études Caribéennes*, 39-40.

Conclusion

La place des villes dans la politique migratoire

Sandro Cattacin

L'objectif principal de ce livre était d'analyser la contribution des villes à la politique européenne d'accueil des migrant·e·s, de comprendre comment les villes ouvertes défiées par la mobilité produisent des environnements de confiance et favorisent l'appartenance des nouveaux·elles arrivant·e·s, l'échange, la coopération, les interactions et la convivialité.

A travers des contextualisations historiques et politiques et des analyses empiriques des expériences et des pratiques développées dans des villes européennes, nous avons essayé d'élaborer dans cet ouvrage un cadre de compréhension de ce que nous avons identifié comme étant un défi lié à la migration. En effet, la mobilité et la migration remettent en question la manière de concevoir ce qu'on appelle aujourd'hui le vivre-ensemble. Les pratiques quotidiennes basées sur des valeurs et des traditions doivent être revisitées de manière à permettre l'inclusion des nouveaux·elles arrivant·e·s aussi bien que de la population établie. Sinon, l'oppression, la marginalisation, le ressentiment et l'exclusion peuvent se manifester (Heitmeyer 2012). Imposer des régimes rigides d'assimilation peut aller à fins contraires, et conduire à des ghettos et à la pauvreté (Zukin 2016).

Mais la migration, notamment en milieu urbain, ne doit pas être uniquement vue comme un défi. Au contraire, il faut oser la concevoir potentiellement comme une chance ainsi que le font, chacun à leur manière, les auteur·e·s des divers chapitres du livre. Les villes sont des artefacts de la migration et de la mobilité qui figurent parmi les principales caractéristiques de leur dynamisme (Glick Schiller et Çağlar 2013, Florida et al. 2017). Les villes fermées, comme l'ont clairement démontré les recherches sur les villes en déclin en Allemagne – et ainsi qu'Italo Calvino l'a décrit pour la ville de Zora (Calvino 1972) – perdent leur agentivité politique et économique et leur population (Schiller et Simsek-Caglar 2011, Hannemann 20003, Martinez-Fernandez 2021). L'ouverture souligne les contrastes, l'ambivalence et les confrontations quotidiennes entre les divers modes de vie – comme l'indique Marco Martiniello dans sa contribution –, mais elle augmente aussi les contacts, la liberté, le respect réciproque et encourage l'interprétation des différences comme une force (Fincher et Jacobs 1998, Sennet 2006).

Nous pouvons donc imaginer une ville qui devienne un moteur de la créativité à travers la confrontation d'horizons de vie, de compréhension et de projet différents. Pour promouvoir cette ville motrice de l'innovation et ainsi moteur de

l'Europe, il faut faire en sorte d'y permettre une ouverture à une coexistence négociée, qui soit basée sur le respect réciproque. Insistons donc sur le rôle des groupes d'accueil, souvent créés spontanément ou liés à des groupes de la société civile, dont le but ultime est le "vivre ensemble" sur un territoire de négociation visant à l'inclusion (Hamann et Karakayali 2016). Mais il faut bien sûr favoriser des compatibilités culturelles et des pratiques allant dans ce sens entre les nouveaux·elles arrivant·e.s et les personnes établies. C'est notamment le rôle des associations de migrants, qui offrent un contexte dans lequel on apprend comment les différences peuvent être compatibles (voir la contribution de Jenny Maggi et Sandro Cattacin). Dans ces associations, les différences religieuses, les rôles des hommes et des femmes et les modes de vie sont généralement discutés (Moya 2005).

Finalement, promouvoir l'appartenance au lieu de vie, base de l'agir civique sur un territoire, se fait notamment par les émotions partagées, comme le décrit bien Fiorenza Gamba dans son texte sur San Salvario à Turin. Les rituels reliant le parcours de vie des un·e.s et des autres à l'histoire de la ville sont dans ce contexte primordiaux, car créateurs d'une appartenance par le partage et l'effervescence typique des festivités locales qui offrent, de surcroît, une légitimité symbolique aux habitant·e.s d'une ville leur faisant ressentir une communauté de destin (Gamba et al. 2022, Löw 2013, Sennett 2012).

Les politiques publiques dans un contexte de mobilité

La mobilité caractérise les histoires de vie de maints individus. Il n'est pas rare que les migrations internationales et nationales se produisent simultanément dans la vie des gens, que les lieux de travail et de résidence soient séparés, et que les contacts sociaux et professionnels soient répartis sur plusieurs territoires. Les expériences et les relations multilocales tendent ainsi à remplacer le schéma de la migration et de la sédentarisation (Duchêne-Lacroix et al. 2016, King 2002: 94) et réclament que les sociétés se redéfinissent comme des territoires de circulation (Simon 2006: 16).

Passer de la perspective de la migration à celle de la mobilité est nécessaire pour répondre à ces changements. Cela permet non seulement de gagner en finesse d'analyse, mais aussi de renouveler les perspectives de régulation de la politique. Car lorsque la mobilité devient la norme, la politique arrive à en être confrontée à des défis très différents de ceux des sociétés sédentaires. La recherche sur la mobilité décrit ces défis sous leurs multiples facettes, de la micro-perspective comme les dynamiques familiales et éducatives (Viry 2012), à la méso-perspective de l'organisation, qui se conçoit comme une entreprise multiterritoriale (et multinationale) en réseau (Castells 2010 [1996]: 163), en passant par la macro-

perspective de la pluralisation sociale et du déclin de la régulation par l'État-nation des affiliations identitaires (Joppke 2007).

Si les villes échangent cinq à dix pour cent de leur population chaque année (Budde et al. 2010: 55), si la mobilité interne et externe façonne l'image d'un monde en mouvement (Castles et Miller 2009), si comme en Suisse, plus de la moitié de la population a de multiples origines (Carnazzi Weber et Golay 2005), alors les politiques basées sur la sédentarisation s'avèrent inadéquates.

Cependant, le domaine de la politique d'asile n'est pas le seul à continuer de reposer sur le postulat que les États de transit existent, comme s'il y avait une destination finale dans la planification de la mobilité (Oelgemöller 2011), et que les demandeur-se.s d'asile s'orienteraient exclusivement vers leur lieu d'origine et devraient y être renvoyé.e.s si leur demande était rejetée (Bakewell 2008). En effet, ce biais sédentaire continue également d'avoir une influence décisive sur les politiques dites « d'intégration », en présupposant que les décisions de mobilité ou de migration sont l'exception et que la recherche d'une installation permanente au même endroit demeure la règle. Cette image, qui a prévalu dans la première période d'après-guerre et malgré le «rêve du retour» – voir par exemple les thèses sur l'acculturation de Hoffmann-Nowotny (1970) –, continue de façonner les « politiques d'intégration » en Europe, qui tentent avec beaucoup d'efforts d'immobiliser les personnes mobiles – et échouent en cela.

Le passage d'un monde de migration et de sédentarisation à un monde de mobilité a également des conséquences sur la manière dont l'appartenance est définie. La naturalisation, par exemple, est généralement en hausse, et une étude portant sur 17 pays de l'UE montre des différences majeures dans les procédures, mais aussi une tendance libérale générale à faciliter l'accès à la citoyenneté (Vink et De Groot 2010: 731).

En particulier, la possibilité d'une citoyenneté multiple est envisageable dans de plus en plus d'États, ce qui n'affaiblit peut-être pas le sentiment subjectif d'appartenance à un seul territoire national pour les personnes qui le revendiquent, mais au moins le relativise (Ronkainen 2011: 260). Thomas Faist, dans ce sens, décrit pourquoi, dans un monde mobile, la question de l'appartenance peut être résolue par la citoyenneté multiple en apaisant, dans une certaine mesure, un dilemme identitaire transnational (Bauböck et Faist 2010: 1680).

Si cette appartenance multiple de plus en plus acceptée s'explique rationnellement au niveau individuel, elle ne suffit pas à remplacer les références territoriales concrètes. C'est pourquoi des appartenances identitaires plus localisées se développent en parallèle (Castells 1997: 337). Ces appartenances sont plus facilement accessibles que la nationalité et permettent aux individus, même après un court

séjour ou lors d'expériences touristiques, de s'identifier à certains lieux et de projeter sur cette familiarité et ce sentiment d'appartenance (Sandercock 1998; 2000; 2011). Non seulement la ville est par définition le lieu de la concentration des différences (Sandercock 2011), mais elle devient également l'arène d'une constellation post-nationale qui doit développer de manière pragmatique des réponses à l'inclusion, l'exclusion et la vulnérabilité, en dehors de la logique nationale et plus près du référentiel supranational (Hansen et Winther 2008, Prakash 2002) comme le montre d'ailleurs l'exemple de la carte d'identité communale décrite par Alice Clarebout dans sa contribution, qui contraste avec l'État-nation, mais aide le développement des politiques européenne d'accueil.

Dialogue avec le politique

Des débats récents indiquent la résurgence de visions conservatrices de l'appartenance (comme le nationalisme) et de l'essentialisme concernant les origines, la religion et la culture. Puisqu'il y a des débats politiques idéologiques axés sur la peur concernant la migration et la mobilité qui portent à diviser l'Europe, il est important que la recherche soit capable de fournir une image plus nuancée et empiriquement adéquate des modes d'inclusion quotidiens qui décentrent la migration et se concentrent sur les institutions et les agents d'observation (Nieswand 2016). Il faut aussi qu'elle se confronte aux décideur-se.s politiques.

C'est ce que nous avons tenté de faire dans le présent ouvrage en amorçant un dialogue avec la politique. Et sans grande surprise, nos partenaires politiques dans la discussion partagent la lecture de la ville comme un lieu de recomposition continue d'histoires inclusives où la mobilité est le moteur de la transformation, où les souvenirs des individus, les rituels des groupes et les stratégies de la ville se combinent en liens et réseaux sociaux.

Notre vision des dynamiques d'auto-transformation permet de traiter la mobilité et la migration comme une routine dans le contexte urbain, et tout d'abord de modifier le discours de la situation exceptionnelle ou de la crise pour l'aligner sur l'ordinaire de l'auto-organisation et de l'inclusion ; et ensuite de développer des politiques qui ne se concentrent pas sur la migration et la mobilité, mais sur l'inclusion et l'appartenance, l'auto-organisation et l'auto-assistance.

L'orientation vers la mobilité et l'actualisation continue de la mémoire en tant que facteurs-clés de l'émergence d'un monde transnational n'a pas seulement un impact scientifique sur l'analyse des traditions, des souvenirs, des rituels et autres symboles du passé, mais affecte également le discours politique et sociétal sur la manière dont l'Europe pourrait s'unir non pas malgré ses différences, mais grâce à elles.

Références bibliographiques

- Bakewell, O. (2008). "Keeping Them in Their Place: the ambivalent relationship between development and migration in Africa." *Third world quarterly* 29(7): 1341-1358.
- Bauböck, R. et T. Faist (éd.) (2010). *Diaspora and Transnationalism: concepts, theories and methods*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Budde, R. et al. (2010). *Second State of European Cities Report*. Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Calvino, I. (1972). *Le città invisibili*. Milano: Mondadori.
- Carnazzi Weber, S. et S. Golay (2005). *Interne Migration in der Schweiz*. (BFS), Bundesamt für Statistik. Neuchâtel: BFS.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Castells, M. (2010 [1996]). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castles, S. et M. J. Miller (2009). *The Age of Migration, Fourth Edition: International Population Movements in the Modern World*. Guilford Press.
- Duchêne-Lacroix, C., M. Götzö et K. Sontag (2016). "The Experience of Multilocal Living. Mobile Immobilities or Immobile Mobilities?" *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 106(4): 409-424.
- Fincher, R. et J. M. Jacobs (éd.) (1998). *Cities of difference*. New York: Guilford Press.
- Florida, R., P. Adler et C. Mellander (2017). "The City as Innovation Machine." *Regional Studies* 51(1): 86-96.
- Gamba, F., S. Cattacin et B. W. White (2022). *Créer la ville. Rituels territorialisés d'inclusion des différences*. Montréal; Zurich; Geneva: University of Montreal Press; Seismo.
- Glick Schiller, N. et A. Çağlar (2013). "Locating migrant pathways of economic emplacement: Thinking beyond the ethnic lens." *Ethnicities* 13(4): 494-514.
- Glick-Schiller, N. et A. Simsek-Caglar (2011). "Introduction: Migrants and Cities", in Schiller, Nina Glick et Ayse Simsek-Caglar (éd.). *Locating migration: Rescaling cities and migrants*. Ithaca: Cornell University Press, p. 1-22.

- Hamann, U. et S. Karakayali (2016). "Practicing Willkommenskultur: Migration and Solidarity in Germany." *Intersections. East European Journal of Society and Politics* 2(4).
- Hannemann, C (2003). "Schrumpfende Städte in Ostdeutschland -Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28: 16-23.
- Kalsø Hansen, H. (2008). *The Urban Turn*. Lund: Lund University.
- Heitmeyer, W. (2012). "Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entsicherten Jahrzehnt", in W. Heitmeyer (éd.). *Deutsche Zustände. Folge 10*. Berlin: Suhrkamp. 10, p. 15-41.
- Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1970). *Migration: ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*. Stuttgart: F. Enke.
- Joppke, C. (2007). "Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity." *Citizenship Studies* 11(1): 37-48.
- King, R. (2002). "Towards a New Map of European Migration." *International Journal of Population Geography*(8): 89-106.
- Löw, M. (2013). "The City as Experiential Space: The Production of Shared Meaning." *International Journal of Urban and Regional Research* 37(3): 894-908.
- Martinez-Fernandez, C. (2012). *Demographic change and local development shrinkage, regeneration and social dynamics*. Paris: OECD Publishing.
- Moya, J. C. (2005). "Immigrants and Associations: A Global and Historical Perspective." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31(5): 833-864.
- Nieswand, B. (2016). "Die Dezentrierung der Migrationsforschung", in Kazzazi, Kerstin, Angela Treiber et Tim Wätzold (éd.). *Migration – Religion – Identität. Aspekte transkultureller Prozesse: Migration – Religion – Identity. Aspects of Transcultural Processes*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, p. 283-297.
- Oelgemöller, C. (2011). "'Transit'and 'Suspension': Migration Management or the Metamorphosis of Asylum-Seekers into 'Illegal'Immigrants." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(3): 407-424.
- Prakash, G. (2002). "The Urban Turn." *Sarai Reader* 2: 2-7.
- Ronkainen, J. K. (2011). "Mononationals, hyphenationals, and shadow-nationals: multiple citizenship as practice." *Citizenship Studies* 15(02): 247-263.

- Sandercock, L. (1998). *Making the invisible visible: A multicultural planning history*. University of California Press.
- Sandercock, L. (2000). "Cities of (In)Difference and the Challenge for Planning." *disP - The Planning Review* 36(140): 7-15.
- Sandercock, L. (2011). "Towards a cosmopolitan urbanism", in Harper, Thomas L. et al. (éd.). *Dialogues in Urban and Regional Planning*. Milton Park: Routledge, p. 38-57.
- Sennett, R. (2006). "The Open City. Towards an Urban Age." *Seventh and final edition in the series of Urban Age newspapers* [online] (consulted on December 12, 2019.): 1-5.
- Sennett, R. (2012). *Together: The rituals, pleasures and politics of cooperation*. New Haven; London: Yale University Press.
- Simon, G. (2006). "Migrations, la spatialisation du regard." *Revue européenne des migrations internationales* 22(2): 9-21.
- Vink, M. P. et G.-R. De Groot (2010). "Citizenship attribution in Western Europe: international framework and domestic trends." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(5): 713-734.
- Viry, G. (2012). "Residential Mobility and the Spatial Dispersion of Personal Networks: Effects on Social Support." *Social Networks* forthcoming.
- Zukin, S. (2016). *Global cities, local streets : everyday diversity from New York to Shanghai*. New York, NY: Routledge.

Les auteurs

Thierry APOTHÉLOZ

Conseiller d'État (Ministre) en charge de la cohésion sociale du Canton de Genève depuis 2018. Élu à l'exécutif de la Ville de Vernier (33'000 h) de 2003 à 2018 après avoir été député au Parlement cantonal (Grand Conseil) de 2001 à 2003. Educateur social de formation, il est également titulaire d'un bachelor en droit de l'Université de Genève.

Kostas BAKOYANNIS

Maire d'Athènes depuis 2019, préalablement Maire de Karpenisi (7000 h) de 2011 à 2014, puis Gouverneur de Grèce centrale de 2014 à 2019. Il est docteur en science politique et relations internationales de St Anthony College à Oxford, et a obtenu un master en administration publique à Harvard.

Sandro CATTACIN

Professeur de sociologie à l'Université de Genève. Ses thématiques de recherche sont la politique et la sociologie urbaine, les politiques sociales et de la santé et la mobilité internationale. Il a obtenu son PhD en 1992 en sciences sociales à l'Institut Universitaire Européen (Fiesole) après avoir terminé ses études universitaires en 1985 à Zurich en histoire économique, science politique et philosophie politique. Récemment, il a publié comme co-auteur et co-éditeur deux livres sur les dynamiques urbaines et l'inclusion, à savoir, *Créer la ville* (avec Fiorenza Gamba et Bob White) et *Ville et créativité* (édité avec Fiorenza Gamba et Nerea Viana Alzola).

Alice CLAREBOUT

Anthropologue et doctorante en sciences politiques et sociales au sein du CEDEM (Centre d'études de l'ethnicité et des migrations) à l'Université de Liège. Sa thèse de doctorat s'inscrit dans le projet de recherche FRS-FNRS *Unexpected Inclusions : Migration, Mobility and the Open City* et interroge les pratiques quotidiennes des personnes migrantes en contexte urbain en miroir avec les initiatives d'intégration formelles et informelles mises en place à Liège. Ses intérêts incluent les thématiques suivantes : migration internationale, politiques et pratiques d'hospitalité, politiques et pratiques d'intégration, alimentation et migration.

Fiorenza GAMBA

Socio-anthropologue à l'Institut de recherches sociologiques (IRS) de l'Université de Genève, elle est coordinatrice des projets FNS : UNIC : *Unexpected Inclusions. Migration, Mobility and Open City* et DIFFURB: *Differences Oriented Urban Planning*. Ses intérêts de recherche portent sur les études urbaines, en particulier les rituels urbains et ville et créativité, ainsi que sur l'anthropologie et la sociologie de rituels contemporains. Elle est autrice de plusieurs articles et livres. Elle vient également de publier *Créer la ville. Rituels territorialisés d'inclusion des différences* (PUM et Seismo) avec Sandro Cattacin et Bob W. White.

Jenny MAGGI

Chargée de cours et collaboratrice scientifique à l'Institut de Recherches Sociologiques (IRS) du Département de sociologie de l'Université de Genève. Ses recherches récentes portent sur les migrations transnationales, les liens entre migration et développement, la citoyenneté, l'associationnisme, ainsi que sur l'analyse des politiques publiques.

Marco MARTINIELLO

Directeur de Recherches au Fonds National de la Recherche Scientifique (FRS-FNRS) et Directeur du CEDEM (Centre d'Études de l'Ethnicité et des Migrations) à l'Université de Liège où il enseigne la sociologie des migrations et des relations interethniques. Membre du Board of Directors du Réseau Européen de recherche IMISCOE, il a été Président du comité de recherche « Sociologie des Migrations » de l'Association Internationale de Sociologie jusqu'en 2014. Il a été professeur invité ou chercheur invité à la Columbia University, New York University, Cornell University, University of Malmö, Sciences Po Paris, University of Warwick (UK), University of Queensland (Brisbane, Australia), University of Kwazulu Natal (Durban, South Africa), European University Institute (Florence), au collègue d'Europe (Natolin, Pologne), à la City University of New York et à l'Université de Genève. Ses travaux relèvent de la sociologie politique. Ils portent sur les relations entre les arts, la culture, le sport, l'immigration et les minorités ethnicisées et racisées. Il s'intéresse de plus au transnationalisme ainsi qu'aux questions de politiques migratoires, de citoyenneté, de multiculturalisme, de racisme et de mobilisation politique des immigrés et des minorités en Europe et en Amérique du Nord.

Toni RICCIARDI

Historien des migrations et des catastrophes à l'Université de Genève, codirecteur de la collection « Gegenwart und Geschichte / Présent et Histoire » (éditions Seismo), ses recherches portent sur les migrations, l'histoire mondiale et l'histoire sociale. Il a publié de nombreux ouvrages sur les migrations italiennes et l'histoire des migrations en Europe. Depuis octobre 2022 il est élu à la Chambre des députés italienne en tant qu'un des représentants des Italiens vivant en dehors de l'Italie.

François SAINT-OUEN

Responsable des publications du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève, il a co-édité tous les ouvrages collectifs de cette collection. Co-auteur (avec Blaise Fontanellaz), dans cette même collection, de l'ouvrage *Suisse-Union Européenne : les débats autour de l'accord institutionnel* (2019) et (avec Dusan Sidjanski) de *Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur* (2022). Auteur par ailleurs de *L'avenir fédéraliste de l'Europe, du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* en 2011 ainsi que d'autres ouvrages antérieurs sur la question européenne, il a édité en 2014 *L'Europe de Denis de Rougemont*.

Margaritis SCHINAS

Vice-Président de la Commission européenne depuis décembre 2019, chargé des migrations et de la promotion du mode de vie européen. Sous la législature précédente, il fut porte-parole de la Commission entre 2014 et 2019. Diplômé du Collège d'Europe de Bruges et de la London School of Economics, il a été membre ou chef de cabinet de divers Commissaires européens entre 1993 et 2007. Député européen de 2007 à 2009, il exerça les fonctions de directeur adjoint du Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) entre 2009 et 2014.

Dusan SIDJANSKI

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, professeur émérite de l'Université de Genève et de l'Institut européen dont il a été cofondateur avec Denis de Rougemont. Proche collaborateur de ce dernier durant trois décennies au Centre européen de la culture, il l'a présidé de 2003 à 2008 et en est à présent le co-Président. Il fut également Conseiller spécial du Président de la Commission européenne de 2004 à 2014. Dans la présente collection, il a publié un recueil de textes intitulé *Europe's Existential Crisis* (2018) et récemment *Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur* (2022) ; il a aussi co-édité tous les ouvrages collectifs. Co-auteur avec Jean Meynaud de *L'Europe des affaires* (Paris, 1967) et *Les groupes de pression dans la Communauté européenne* (Bruxelles, 1971). Auteur d'ouvrages et d'articles sur le fédéralisme européen, l'intégration régionale et les relations internationales, dont: *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992, 1993 ; *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor, avant-propos de Jacques Delors, préface de Harold K. Jacobson, University of Michigan Press, 2000 ; *L'approche fédérative de l'Union européenne*, Notre Europe, Paris, 2001 ; « Le Traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste? », *L'Europe en formation*, No 362, 2011 ; « La Fédération européenne est notre affaire » in *L'Europe de Denis de Rougemont*, L'Harmattan/Academia, 2014 ; « L'Europe de la souveraineté du Président Macron », *Revue de l'Union européenne*, février 2018.

Table des matières

Avant-propos	7
Sandro Cattacin, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen	
Introduction	
<i>L'état-nation face aux Villes et à l'Union européenne</i>	9
Sandro Cattacin	
<i>Mon vécu de réfugié</i>	14
Dusan Sidjanski	
Le contexte migratoire européen	
<i>European migratory context</i>	
<i>The Migration Challenge and the Difficulties of Coordinating the European Response</i>	21
Margaritis Schinas	
<i>Les migrations vers l'Union européenne. Regards historiques</i>	27
Toni Ricciardi	
Ville, migration et inclusion	
<i>City, migration and inclusion</i>	
<i>Cities and Migration. What Partnership at European Level?</i>	45
Kostas Bakoyannis	
<i>La ville superdiversifiée : le paradis de l'inclusion et du vivre ensemble harmonieux ?</i>	51
Marco Martiniello	
<i>Défis de la politique migratoire</i>	63
Sandro Cattacin	

Appartenances et citoyenneté urbaine
Allegiances and urban citizenship

<i>De quelques réflexions politiques</i> Thierry Apothéloz	73
<i>Les acteurs de la ville ouverte. Le quartier de San Salvario à Turin</i> Fiorenza Gamba	79
<i>Cartes d'identité municipales : pour une citoyenneté urbaine inclusive ?</i> <i>Une réponse au "non-accueil" de l'Europe</i> Alice Clarebout	93
<i>Les associations sénégalaises entre inclusion et coopération au développement : études de cas des villes de Milan, Paris et Genève</i> Jenny Maggi et Sandro Cattacin	111
Conclusion <i>La place des villes dans la politique migratoire</i> Sandro Cattacin	137
Les auteurs	144
Table des matières	147

