



L'accueil en question : les localités urbaines et rurales face aux migrations (Localacc)

Projet financé par l'Institut Convergences Migrations

Working Paper n° 10

**L' Association Nationale des Villes et Territoires
Accueillants : un réseau de villes entre réponse locale
et déploiement international**

Paris, Septembre 2023

Flamant, Anouk, INSHEA

Lacroix, Thomas, CERI-Sciences Po

Citer cet article Flamant A., Lacroix T. « L'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants : un réseau de villes entre réponse locale et déploiement international », Localacc Working Papers series, n°10, Institut Convergences Migrations, Septembre 2023, <https://www.icmigrations.cnrs.fr/recherche/les-projets/localacc-working-papers/>

Les opinions exprimées dans ce document sont uniquement celles de son auteur.

L'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants : un réseau de villes entre réponse locale et déploiement international

La multiplication des réseaux de villes s'attachant à la question migratoire est un phénomène qui s'est affirmé et renforcé au tournant des années 2010 (Lacroix 2021, voir également Lacroix 2023 dans cet ouvrage). L'espace européen est un lieu de prolifération de ces dynamiques de réseautage. En France, la création de l'Association nationale des Villes et des Territoires Accueillants (ANVITA) en 2018 s'inscrit au cœur de ce processus de regroupement et de collaboration entre collectivités locales (villes, mais aussi départements, régions). La création de l'ANVITA fait suite à la mobilisation de plusieurs élu.e.s confronté.e.s à l'installation de personnes migrantes dans les espaces publics de leur territoire (jardins publics, délaissés urbains) et à la saturation de l'hébergement d'urgence.

Ces organisations sont les vecteurs de production et de circulation d'idées et de ressources entre municipalités. Mais en même temps, les effets locaux de ces mobilisations collectives ne sont pas toujours visibles (Cf. Desille 2023 dans cet ouvrage). À tel point que certains ne voient dans les réseaux qu'un instrument ayant une portée principalement symbolique (Flamant, 2017). Les réseaux de villes sont donc un objet paradoxal, un relais incertain dans des mobilisations mondiales et locales. La figure du maire et/ou du personnel municipal, en tant qu'acteur et décisionnaire de la politique municipale, sont centrales pour comprendre ce qui est en jeu dans cette dynamique. Mais il faut aussi prendre en considération la diversité des acteurs (et donc des motivations) qui gravitent autour de ces réseaux. Jusqu'ici les travaux ont analysé ces organisations comme des entités autonomes (Caponio, 2017). L'originalité de notre étude est de saisir ce réseau comme une configuration d'acteurs avec des profils et des motivations très différentes. Tout d'abord parce que les réseaux de villes en général, et l'ANVITA en particulier, ne sont pas créés dans un vide institutionnel. Au contraire, le domaine de l'accueil et de l'intégration est investi par une myriade d'acteurs étatiques et non étatiques, les villes se situant bien souvent à la charnière entre les deux. La recherche a mis en évidence trois types d'acteurs : les organisations internationales (cf. Lacroix 2023 dans cet ouvrage) ; les chercheurs (Healy, Russeil, 2015 ; Broadhead et ? 2022) et, surtout, les associations de la société civile. Ensuite, parce que les membres du réseau de villes peuvent être porteurs de motivations très diverses. Des métropoles versées dans les débats sur la gouvernance des migrations aux communes rurales venues chercher une expérience en matière d'accueil au quotidien, nous tenterons de dégager la diversité des acteurs en présence.

Ce chapitre revient sur la formation de l'ANVITA. Il analyse les motivations qui guident la participation de ses membres et l'évolution de ce réseau, depuis le soutien d'actions locales, ses actions de plaidoyer nationales ou encore sa présence dans le processus de mise en place d'une gouvernance mondiale des migrations. Ce chapitre examine la création et l'évolution de l'ANVITA à la lumière de cette insertion multi-acteurs. On se demandera quels sont les paramètres qui expliquent cette diversité de motivations : leurs capacités financières et administratives, leur positionnement géographique ou leur histoire face à l'immigration, etc.

Dans un premier temps, notre propos analysera les conditions politiques et partisanes d'émergence de l'ANVITA. Ensuite, nous scruterons la dynamique d'internationalisation au sein de laquelle le réseau est investi, se traduisant par une valorisation de standards pour la définition d'une politique locale d'accueil. Enfin, l'analyse propose un focus sur trois trajectoires distinctes de villes : des villes qui

Les opinions exprimées dans ce document sont uniquement celles de son auteur.

souhaitent en premier lieu produire du plaidoyer, d'autres s'engager dans de l'échange de pratiques et enfin des villes qui l'articulent à une politique de développement territorial. Ces trajectoires ne s'excluent pas les unes les autres mais sont révélatrices de capacités distinctes des autorités locales en matière de migration.

Encadré méthodologique

Ce chapitre, rédigé à quatre mains, s'appuie sur un travail de mise en commun d'un travail d'enquête discontinu sur l'ANVITA depuis 2018. Ce travail d'enquête s'appuie sur une diversité de matériaux et de positionnements au sein de l'ANVITA en fonction des périodes. En effet, Anouk Flamant a conduit des entretiens semi-directifs avec le personnel administratif de l'ANVITA (n=1) dans le cadre de recherches sur les réseaux de villes nationaux et transnationaux, mais aussi avec des élu.e.s participant à ce réseau dès son lancement (n=10). Ces entretiens semi-directifs s'articulent avec un travail d'observation participante et de réflexion engagé depuis 2019 entre Thomas Lacroix et l'ANVITA sur les enjeux de l'accueil et des politiques migratoires dans leur diversité (gouvernance, politiques de contrôle, politiques d'insertion). Ces temps d'échanges réguliers constituent des matériaux éparses, nombreux, que nous avons ordonné pour analyser les trajectoires des villes dans ce réseau ainsi que les logiques de structuration interne.

Section 1. Des initiatives politiques éparses à la structuration d'un réseau national des villes accueillantes

Dans son analyse des fonctions des réseaux de villes, Barbara Oomen et Sarah Spencer mettent en avant deux grandes catégories d'activités des réseaux de villes (Oomen 2021, Spencer 2022). Ils ont d'abord une fonction instrumentale : le partage d'expériences et le soutien aux politiques locales, leur mise en forme juridique et leur substantiation normative. La seconde est symbolique : les réseaux de villes légitiment les actions entreprises, fournit un cadre narratif et au-delà agissent comme un espace de socialisation où les municipalités acquièrent une identité de ville accueillantes. Cette fonction symbolique de légitimation est d'autant mieux remplie lorsque le réseau est lui-même étendu et comporte un grand nombre de membres. Par ailleurs, ils sont plus à même d'entrée en dialogue avec les pouvoirs publics lorsque leur légitimité est transpartisane. Tout le problème de ce type de réseau est de créer une dynamique qui dépasse les appartenances politiques tout en s'appuyant sur des alliances politiques pour mobiliser les acteurs. Une analyse de la création de l'ANVITA réinscrit l'organisation dans cette tension bien connue des réseaux de villes.

1.1. Une dynamique de réseautage pour pallier l'urgence

En mars 2018, sous l'égide de la mairie de Grande-Synthe et des Etats généraux des migrations, une Convention nationale sur l'accueil et les migrations est organisée. Dans le paragraphe de présentation de l'évènement, transmis aussi bien aux participant.e.s qu'aux média nationaux présents, les organisateurs de la convention rappelle la récurrence de la thématique de l'accueil des migrant.e.s et des réfugié.e.s par les élu.e.s et les acteurs de la société civile. Le texte dénonce une « approche répressive des politiques migratoires nationales et européennes » et identifie comme nécessaire la « convergence des luttes et des pratiques »¹. Surtout, à l'occasion de ces deux journées d'échanges entre des acteurs de la société civile, des élu.e.s locaux

¹ Document de présentation du programme de la Convention nationale de l'accueil et les migrations, 1-2 mars 2018.

et des chercheur.e.s, Eric Piolle et Damien Carême à la tribune plaident pour la coordination de ces différents acteurs, et en premier lieu de la construction d'un réseau d'élus.e.s.

Ce travail de mise en réseau des élu.e.s engagé.e.s pour l'accueil des personnes migrantes s'inscrit en réalité dans un processus entamé depuis années. En effet, les évacuations en 2015 de la « Jungle » à Calais et des camps du nord de Paris se sont traduites par la dispersion des personnes en demande d'asile sur l'ensemble du territoire national. Un premier « réseau des élus hospitaliers » a déjà vu le jour dès 2012 dans les Hauts-de-France réunis autour de Damien Carême et d'élus régionaux EELV. Nombre de municipalités ont dû faire face à une situation nouvelle. Devant la multiplication des camps de fortune, de squats et l'ouverture de centres d'accueil décidée par les autorités étatiques, les équipes municipales se retrouvent souvent désarmées. Elles doivent dans le même temps répondre à des citoyens qui dénoncent leur manque d'engagement et s'organisent collectivement pour accueillir les personnes migrantes, et faire face à des peurs et des discours critiques face à l'accueil de la part d'autres habitants.

C'est dans ce contexte que le maire de Grande Synthe, Damien Carême, ayant porté une initiative de camp humanitaire contre l'Etat (Bouagga, 2021), cherche à rassembler, avec d'autres élus, comme le maire de Grenoble ou celui de Strasbourg, une structure de soutien et de conseils pour permettre aux élus locaux de répondre aux enjeux de cette situation. Une tribune des maires qui se déclarent « au pied du mur » est publiée dans *Le Monde* en décembre 2017², réclame des moyens pour des villes confrontées à l'urgence de la situation. La création de l'ANVITA en septembre 2018 vise donc à établir un rapport de force avec l'Etat pour que des solutions soient trouvées, à la fois sur la thématique de l'hébergement, et plus largement pour permettre un accueil des personnes en situation d'exil.

Lors de la Convention nationale pour l'accueil, un autre objectif est soulevé par l'ensemble des acteurs associatifs et des élu.e.s présent.e.s : « parler autrement des migrations ». En effet, au même moment, en 2018, le gouvernement travaille sur l'adoption d'une nouvelle loi en matière d'asile et d'immigration. L'ambition affichée de la loi est triple : promouvoir l'intégration des migrants, lutter contre l'immigration irrégulière et raccourcir les délais de procédure pour l'asile. Dans les faits, l'accent est principalement mis sur les mécanismes de promotion de la dispersion des personnes migrantes sur le territoire national et sur l'expulsion des personnes en situation irrégulière. En réaction, l'ANVITA devient un lieu au sein duquel les villes membres promeuvent « l'accueil inconditionnel » tout en valorisant les solutions locales pour permettre cet accueil³, qu'elles soient soutenues ou non par l'Etat, notamment financièrement. Les villes membres de l'ANVITA en 2018 articulent un discours qui dénonce les manquements de l'Etat (et appellent celui-ci à y remédier) tout en valorisant ce qui peut être fait à l'échelle municipale.

1.2. Un espace d'échanges aux couleurs verte et rose

Lors de sa création, l'empreinte d'Europe Ecologie Les Verts (EELV) est très forte grâce au leadership de maires comme Damien Carême (Grande Synthe) ou Eric Piolle (Grenoble). Certes, plusieurs élus qui rejoignent le réseau à sa formation sont issus des rangs d'autres partis politiques tels que le Parti socialiste (à Nantes ou Strasbourg), ou encore le Parti communiste (Montreuil ou Ivry-sur-Seine). Mais même dans ces villes, la proximité avec EELV, voire les relations interpersonnelles avec Damien Carême, est essentielle pour comprendre leur engagement dans ce réseau. C'est le cas de Nantes ou de Strasbourg où les deux élus qui suivent directement ce dossier, et représentent leur ville dans ce réseau, sont écologistes et entretiennent des

² «Face aux flux migratoires, nous, les maires, sommes au pied du mur», *Le Monde*, 16 décembre 2017.

³ Charte de l'ANVITA, disponible sur: <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/notre-charte/>

relations partisans voire amicales avec Damien Carême. Ces proximités sont évoquées également à Bègles ou encore à Grandville. Si le positionnement à gauche de l'échiquier politique n'est pas revendiqué par les membres du réseau⁴, celui-ci se confirme au fil des adhésions de nouveaux membres entre 2018 et 2022. En 2022, 25 municipalités sont dirigés par un.e maire issu.e des rangs du Parti socialiste, souvent élu.e.s sur une coalition municipale alliant le PS avec EELV et la société civile, comme Nantes. 13 municipalités ou métropoles ont un.e maire issu.e. des rangs d'EELV, pour certain.e.s élu.e.s en juin 2020 et ayant l'ANVITA à la fin de cette même année telles que Lyon. 7 municipalités ont un.e maire élu.e sous la bannière du Parti communiste. Finalement, une seule municipalité et un seul président de département en 2022 présentent un chef de l'exécutif affiliés au parti Les Républicains, mais ces derniers ont en fait hérité d'une adhésion antérieure. Ainsi, une très grande majorité des membres de l'ANVITA sont idéologiquement proches de la gauche.

La période 2018-2020 est une période de latence : le contexte de campagne électorale et de crise sanitaire freinent les activités de développement du réseau. Le succès électoral de la gauche, et plus particulièrement de EELV lors des élections municipales de 2020 débouche sur de nouvelles adhésions comme Lyon, Bordeaux, Tours, Poitiers ou encore Marseille. En outre, à partir de 2020, de nouvelles collectivités locales deviennent membres de l'ANVITA (départements et régions). Ces nouvelles autorités locales ont fait l'objet d'un investissement prononcé de la part des chargées de mission de l'association. Il s'agit justement de diminuer la dépendance des activités de l'ANVITA aux rythmes électoraux des municipalités en poursuivant les réflexions avec d'autres collectivités, en particulier les départements, qui sont en charge de l'accueil des mineurs non accompagnés. En outre, l'objectif est de faire nombre en faisant adhérer des entités où vivent plusieurs millions d'habitants. L'ANVITA se développe dans le contexte politique et partisan qui suit la crise de l'accueil de 2015. Mais elle se forme également en lien avec une constellation d'acteurs non étatiques, versés dans les questions d'accueil et d'intégration : les organisations de la société civile d'une part, de la recherche d'autre part. Nous allons voir comment cette inscription a influé sur les activités de l'ANVITA.

Section 2. La nébuleuse institutionnelle de l'ANVITA

Deux types d'acteurs non étatiques étaient présent lors de la Convention Nationale qui déboucha sur la création de l'ANVITA : les associations et les chercheurs. Les organisations de la société civiles sont des partenaires clés de l'accueil et l'hospitalité. Les chercheurs fournissent à la fois un diagnostic des situations et un cadre d'analyse. Le dialogue entre ces différents acteurs est un creuset de substantiation des politiques locales, de formation d'un contre-discours sur les migrations mais un cadre de légitimation des actions de l'ANVITA. Le réseau s'efforce de structurer ses relations avec ces deux catégories d'acteurs avec la mise en place de l'Alliance Migration d'une part et le partenariat avec l'Institut Convergences Migrations d'autre part. Nous allons voir comment, à travers ces partenariats, les acteurs tiers influencent les activités de l'ANVITA tant à l'échelle nationale qu'internationale.

2.1. La construction de l'Alliance migration pour renforcer les capacités de plaidoyer

Les organisations de la société civile intervenant dans le domaine de l'accueil et de l'intégration sont extrêmement diverses. Ce secteur réunit aussi bien des associations nationales caritatives ou de défense des

⁴ Aucune mention des étiquettes partisans n'est présente sur les tribunes ou sur les pages de présentation des collectivités locales sur le site internet.

étrangers, des associations locales de soutien ou des collectifs d'habitants. À la suite de la crise en d'accueil en 2015, ce secteur est en effervescence et tente de se structurer. En mai 2018, la première édition des États Généraux des Migrations (EGM) réunit une manifestation des assemblées locales. Les EGM se mettent en place au moment même où la création de l'ANVITA est discutée. Les deux entités sont en contact réguliers. Toutefois, en dépit d'objectifs communs (porter auprès des pouvoirs publics un agenda centré sur l'accueil inconditionnel, le respect du droit d'asile, l'égalité entre Français et étrangers, la reconnaissance du travail citoyen dans l'accueil, un changement de politique migratoire au sein de l'Union européenne et des ministères nationaux en charge de la thématique⁵), la collaboration avec l'EGM n'aboutit pas : plusieurs associations membres des EGM sont critiques à l'égard des dispositifs mis en œuvre par les municipalités, ou plus exactement de l'absence d'actions engagées au-delà de discours et d'actions symboliques, et craignent d'être instrumentalisées par les élus locaux. L'ANVITA initie dès lors une collaboration avec l'Organisation pour la Citoyenneté Universelle (OCU). Impulsée par des organisations françaises de solidarité internationale, comme Emmaüs International, le Mouvement Utopia, l'OCU s'inscrit dans la lignée des discussions du Forum Social des Migrations qui s'est tenu à Sao Paulo en 2016. L'OCU se forme autour du projet de passeport universel qui s'appuie sur une réflexion sur la liberté de circulation à l'échelle internationale. Si l'OCU se définit comme une association à vocation internationale, elle inscrit une grande partie de ses activités de plaidoyer auprès des autorités françaises, parfois européennes. Les deux organisations forment l'Alliance Migrations en octobre 2019, en réunissant à Paris plus de 180 participants et des représentants des villes d'Afrique, d'Europe et d'Amérique afin de promouvoir une « autre gouvernance des migrations » qui inclut à la fois les autorités locales et la société civile⁶. Le texte fondateur de cette Alliance Migrations révèle les trois principales orientations des acteurs engagés. Tout d'abord, l'échelon local est identifié comme étant l'échelon pertinent pour construire et diffuser un discours alternatif aux politiques migratoires sécuritaires. Ensuite, l'Alliance valorise les partenariats existants à l'échelon local pour produire un accueil réel et digne des personnes migrantes. Enfin, elle s'inscrit également dans une stratégie d'internationalisation de l'action de l'ANVITA. L'objectif est de mettre en lien des municipalités et acteurs au Nord et au Sud partageant un même agenda de l'accueil. Cette volonté d'internationalisation s'inscrit dans le contexte de l'adoption du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières en décembre 2018 au sein duquel les organisations internationales ont valorisé les échanges avec les autorités locales et la société civile (Lacroix, 2023, cet ouvrage). Nous allons voir plus en détails dans la section suivante les activités conduites par l'ANVITA et l'Alliance Migration.

L'autre catégorie d'acteurs avec lesquels l'ANVITA a tissé des relations est celle du milieu universitaire. Là encore, des représentants du milieu académique étaient présents lors de la Convention Nationale (Michel Agier...). Cette présence repose sur des liens tissés entre Damien Careme et des chercheurs pendant la mise en place du camp de Grande Synthe (le dessin du camp avait été assuré par l'architecte Cyrille Hanappe). L'ANVITA figure parmi les partenaires de l'Institut Convergences Migrations dès sa création en 2018. Cet institut regroupe près de 600 chercheurs français travaillant sur les questions migratoires. Ce partenariat se traduit par la conduite de projets de recherche actions. Le projet Rosmerta, destiné à effectuer le suivi d'un squat à Avignon en est un exemple étudié dans cet ouvrage (Baudier et al. 2023). Des chercheurs sont par ailleurs invités à participer à des réunions « brainstorming » pour explorer des voies d'actions

⁵ Manifeste des Assemblées Locales réunies pour la première session plénière des États Généraux des Migrations « Socle commun pour une politique migratoire respectueuse des droits fondamentaux et de la dignité des personnes », 27 mai 2018. https://eg-migrations.org/IMG/pdf/egmigrations_socle-commun_27mai2018.pdf

⁶ Présentation de la rencontre inaugurale, Alliance Migrations, <https://alliance-migrations.fr/fr/lalliance-migrations/la-rencontre-alliance-migrations-oct-2019/>

possibles. Ils apportent leur expertise ce qu'il est possible ou pas de faire en matière juridique ou encore sur des expériences intéressantes conduites à l'étranger.

2.2. De la construction d'un modèle de politique publique locale aux actions de plaidoyer internationaux

Les actions de l'ANVITA peuvent se regrouper en trois catégories : l'identification et la circulation de bonnes pratiques, le plaidoyer et le développement d'un agenda international. Dans les faits, ces catégories sont étroitement imbriquées. Cette intrication des niveaux d'engagement est montrée à travers l'élaboration d'un socle commun de l'accueil. Ce projet est le produit d'une collaboration avec l'Alliance migrations. Trois piliers composent ce socle : « la garantie d'une citoyenneté locale qui permette à chaque habitant de participer à la vie politique de sa ville, la promotion de l'interculturalité comme vecteur d'inclusion et de cohésion sociale, la garantie d'un accès inconditionnel aux droits »⁷. L'analyse des documents de préparation de l'édification de ce socle commun dévoile trois dynamiques. Tout d'abord, il repose sur un recensement des « bonnes pratiques municipales » à l'échelle européenne. Celui-ci est effectué par le biais de rencontres en ligne entre représentants de la société civile et des autorités municipales, issus de plus de trente pays distincts. Ces consultations sont approfondies par une analyse plus détaillée des politiques menées dans huit villes (Barcelone, Grenoble, Lisbonne, Palerme, Montreuil, Le Vigan, Liège et Berlin). Elles se déroulent en 2021 et permettent de positionner ce discours alternatif sur les migrations au cœur des débats sur la gouvernance mondiale des migrations. Cette étude des huit initiatives de villes renvoie aux démarches de benchmarking, qui sont au cœur des travaux des réseaux de villes internationaux tels que le réseau de villes Eurocités (Flamant, 2017). Ainsi, contrairement au socle commun édifié par les EGM, les revendications explicites à l'égard des politiques migratoires ne sont pas mentionnées mais il s'agit bien de produire un dialogue à l'échelle internationale entre Etats, autorités locales et société civile. Ensuite, le tissu associatif est valorisé comme une des conditions fondamentales du travail d'accueil et de soutien aux personnes migrantes. Enfin, cette initiative valorise une fois encore l'accueil réalisé à l'échelon local et la dimension politique de celui-ci. Il s'agit donc de rappeler que l'accueil n'est possible que dans le cas d'un engagement politique « fort et assumé » des villes. Dès lors, il se pose la question de la pérennité d'un tel engagement sur le temps long, en cas d'alternance politique locale, soulignant là encore la forte dépendance de l'accueil et de ce fait de la vie en migration en fonction des configurations politiques nationales et locales.

Les recommandations présentes dans le socle commun dessinent un modèle d'action publique qui aborde l'accueil de façon holistique, depuis le traitement des situations d'urgence jusqu'à l'installation de long terme. Elles sont d'inspiration très diverses : mesures promues par les acteurs de l'Alliance migration, bonnes pratiques issues des expériences observées sur le terrain ou de la littérature scientifique. La participation politique des personnes issues d'un parcours migratoire est identifiée comme la « condition sine qua none » au développement d'une politique hospitalière. Parmi les recommandations formulées, on retrouve une revendication ancienne du droit de vote et d'éligibilité des personnes étrangères aux élections locales ou des orientations plus générales sur l'établissement d'un dialogue entre associations et pouvoir public. La carte de citoyenneté de résidence (une idée inspirée par la Mairie de New York) est promue comme un outil symbolique et politique face aux enjeux de régularisation. Ensuite, les recommandations portent sur la valorisation d'un travail culturel et politique de reconnaissance de l'histoire des migrations sur les territoires. En insistant sur les institutions culturelles locales (bibliothèques, musées), l'Alliance migration reprend à son compte des

⁷ « Vers un socle commun des territoires. Pour un accueil inconditionnel et une citoyenneté universelle », <https://alliance-migrations.fr/fr/vers-un-socle-commun-des-territoires/>

thématiques qui dépassent la question de l'accueil pour valoriser plutôt les démarches de reconnaissance et d'intégration dans le discours partagé du fait migratoire. Enfin, une dernière série de recommandations valorise l'accès aux droits de toutes les personnes exilé.e.s et une remise en cause, en filigrane, des logiques de catégorisations produites par les autorités nationales, qui conditionnent l'accès à des droits fondamentaux, comme l'accès à la santé ou à l'hébergement, aux conditions de séjour des personnes.

La rédaction du socle commun est donc le résultat d'un agenda complexe, aux résonances à la fois locales, nationales et internationales, associatives et académiques. D'un côté il témoigne de l'insertion de l'ANVITA dans les débats internationaux sur la gouvernance des migrations. Le recours aux techniques de benchmarking, la tentative de standardisation d'une politique d'accueil répliquable d'un territoire à l'autre, les connaissances fines des pratiques mises en œuvre par des villes à l'étranger sont autant de signes de cette volonté de construire une légitimité à la fois internationale et transpartisane. Par l'entremise de ses partenaires associatifs et académiques, l'ANVITA s'est inscrite dans les sphères institutionnelles de la gouvernance des migrations. L'association adhère au Mayors Migration Council (MMC) en 2020. Le MMC est une organisation créée en marge de l'adoption du Pacte de Marrakech et chargée de structurer l'implication des gouvernements locaux dans la mise en œuvre de ce pacte. La participation de l'ANVITA au MMC s'est traduite par la signature d'une déclaration commune internationale en août 2021 des maires du monde entier, réunis dans d'autres réseaux en faveur de l'accueil des personnes afghanes⁸.

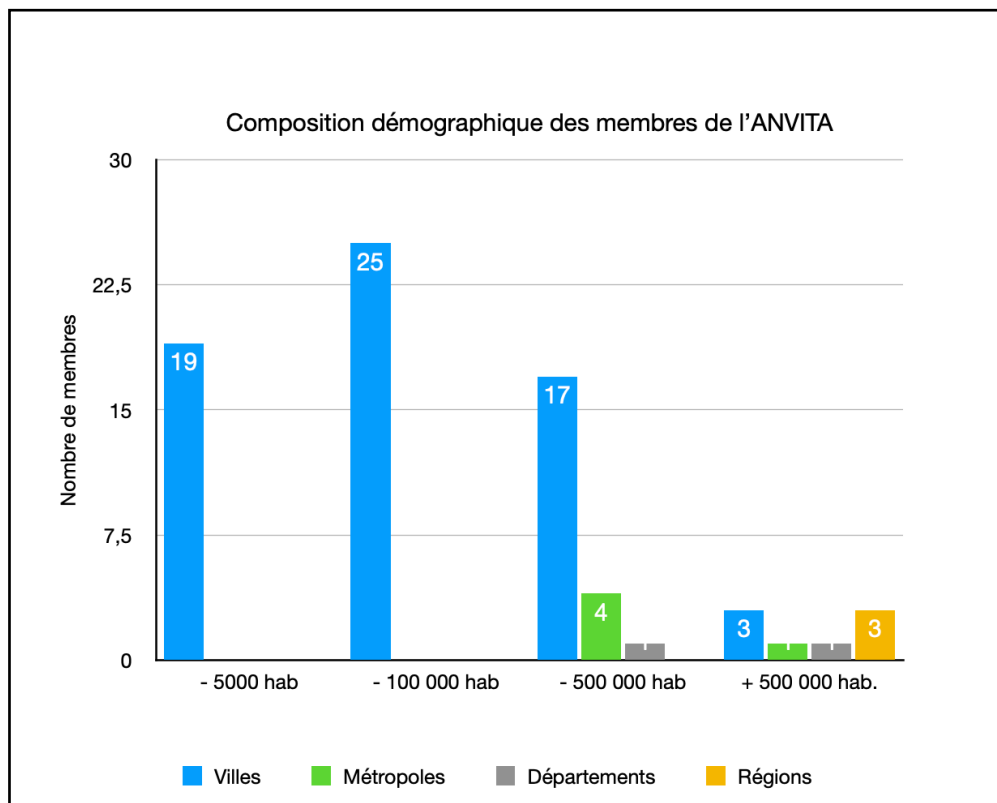
Dans le même temps, l'ANVITA doit rester une organisation pertinente pour répondre aux enjeux de la réalité locale auxquelles ses membres sont confrontés. À cette fin, le socle se présente comme un ensemble de mesures pragmatiques et relevant du champ de compétence des maires. Toutefois, on peut s'interroger sur la pertinence d'un ensemble de propositions transposables d'un contexte national à l'autre. Certes, les différents membres de l'Alliance Migrations, et plus encore l'ANVITA, insistent sur l'existence de solutions diverses, plurielles et adaptées à la réalité de chaque territoire. Néanmoins, ces démarches internationales et partenariales sont parfois perçues comme symboliques pour les militant.e.s au quotidien par rapport à l'urgence quotidienne de l'accueil. En effet, les conflits entre collectifs d'habitants et les associations avec les autorités locales maillent aussi leurs relations. Par ailleurs, ce travail de partenariat à l'échelon international est relativement éloigné des préoccupations par l'intermédiaire desquelles les villes et plus largement les autorités locales décident de rejoindre l'ANVITA. Pour évaluer la pertinence du travail de l'ANVITA pour ses membres, il convient donc d'examiner les motivations qui sous-tendent leurs adhésions ainsi que leurs attentes.

Section 3. Trajectoire des villes membres dans l'ANVITA

Enquêter sur un réseau de villes en pleine croissance conduit nécessairement à s'interroger sur le type de villes qui y adhèrent et leurs trajectoires en son sein.

⁸ Déclaration Commune Internationale des Maires - Accueillir les réfugié·es afghan·es dès maintenant !, 28 août 2021, <https://www.anvita.fr/fr/actualites/notre-plaidoyer/view/declaration-commune-internationale-des-maires-accueillir-les-refugiees-afghanes-des-maintenant>

Entre 2018 et 2022, l'ANVITA a connu une forte croissance de son nombre d'adhérents, passant de 8 villes



fondatrices à 69 membres en septembre 2022. Cette croissance du réseau se traduit par une diversité multi-dimensionnelle : nombre d'habitant.e.s de la collectivité, histoire de la migration dans la commune, capacités financières, présence ou non d'un centre d'hébergement. C'est sur cette diversité et dans le but de saisir quelques trajectoires que ce chapitre se concentre maintenant afin de saisir la place croissante occupée par les échanges de pratiques et la formation des élu.e.s.

Quatre groupes distincts de communes émergent au sein de l'ANVITA en septembre 2022 : celles de moins de 5000 habitants (parfois moins de 100 habitants), celles de moins de 100 000 habitants, celles de moins de 500 000 habitants (dont quatre agglomérations et un département), et celles de plus de 500 000 habitants (dont évidemment les régions membres). Dès lors, les différentes trajectoires de ces municipalités reprennent plutôt ce découpage démographique, et donc des attentes distinctes au sein du réseau, contrairement à d'autres distinctions entre des villes, telles que la distinction entre capitales européennes ou villes-frontières proposée par exemple par Babels (Agier, Le Courant, 2022). Certes, l'ANVITA compte un nombre conséquent de villes et villages situés dans les Alpes (12 dont 6 en Savoie), proches de la frontière et au cœur de dynamiques alpines d'accueil (Del Biaggio et al., 2020). Néanmoins, d'autres villes-frontières comme Bayonne ou Vintimille n'en sont pas membres, et Grande-Synthe et Briançon, membres de 2018 à 2020, ne le sont plus suite aux changements d'équipes municipales en 2020.

En revanche, les variations démographiques des autorités locales se traduisent très directement dans leurs capacités politico-administratives. Alors que les petites villes ou les villages ont des élu.e.s qui occupent ces fonctions en ayant conservé un emploi ou en étant retraités, et sans soutien administratif, les grandes villes, métropoles, régions ou départements, ont *a minima* des chargé.e.s de mission voire des missions municipales qui participent à l'édification des politiques d'accueil sur les territoires. De ce fait, les motivations pour

Les opinions exprimées dans ce document sont uniquement celles de son auteur.

participer à l'ANVITA sont distinctes, pas tant dans leur nature que sur l'importance conférée en premier lieu à certaines activités, en l'occurrence des actions de plaidoyer, des actions d'échanges de pratiques ou des actions de soutien à une politique de territoire. Ceci étant, ces différentes motivations s'entremêlent et évoluent dans le temps.

Sans revenir dans ce chapitre sur les dynamiques d'accueil développées, ces communes ont pour la grande majorité d'entre elles soutenues les personnes exilées en proposant des accès gratuits à la cantine, aux activités périscolaires, en mobilisant l'aide sociale via leur CCAS ou en mettant à disposition des logements municipaux. Cet engagement vient compléter le soutien de collectifs d'habitants et d'associations qui investissent du temps, mais aussi de l'argent, pour accueillir ces personnes exilées dignement, face à un engagement des autorités nationales partiel et parcellaire en fonction des catégories administratives auxquelles sont assignées les personnes.

3.1. « Mettre l'Etat face à ses responsabilités »⁹ : le plaidoyer comme moteur de l'adhésion.

Pour une partie des membres de l'ANVITA, le principal objectif de leur adhésion est celui de plaidoyer. Ce plaidoyer s'oriente en premier lieu en direction des autorités nationales, de la même manière qu'au sein des réseaux de villes européens, les villes s'emploient à atteindre les institutions européennes (Caponio, 2017). Dès les premiers temps de construction de l'association, les élu.e.s, principalement issues des plus grandes villes du réseau, insistent sur cette activité de plaidoyer. Ainsi, dans les entretiens, les élu.e.s de grandes villes évoquent tour à tour dans les entretiens leur volonté d'être « *entendu* », de « *mettre l'Etat face à ses responsabilités* » ou de « *rappeler à l'Etat que les compétences sont les siennes* ». Cet objectif se retrouve également dans les délibérations des conseils municipaux, la ville de Bordeaux affirmant ainsi vouloir, à travers son adhésion, « *interpeler l'Etat sur ses missions d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement à travers un dialogue continue avec la préfecture et une inscription dans des dynamiques nationales et européennes* »¹⁰. Ce plaidoyer est la marque d'un engagement contre les orientations nationales des politiques migratoires. Entre la fin de l'année 2020 et le début de l'année 2021, les grandes villes remportées par EELV ou par une coalition au sein de laquelle EELV a pesé ont adhéré à l'ANVITA (Lyon, Bordeaux, Tours et Marseille). Cette action de plaidoyer s'inscrit au cœur de tensions récurrentes au moins depuis 2015 avec l'Etat concernant les enjeux d'hébergement et de la multiplication des lieux d'hébergements informels (squats) suite au déficit structurel de places en CADA. Ces actions de plaidoyer se traduisent par des communiqués de presse réguliers, en particulier lors d'événements internationaux comme le retour des Talibans en Afghanistan en aout 2021 ou la guerre en Ukraine¹¹.

Pour ces villes, la revendication politique est le moteur principal de l'adhésion, tandis que le travail d'échanges de pratiques est évoqué dans un second temps. Ce sont surtout des villes de grande taille qui incarnent le mieux ces trajectoires au sein de l'ANVITA Ceci s'explique en premier lieu parce que ces édiles disposent de ressources en interne bien différentes des municipalités de petite voire de très petite taille. En effet, elles sont en capacité de mobiliser du personnel administratif pour suivre les activités de plaidoyer, et leurs élu.e.s s'inscrivent aussi au sein de la compétition du champ politique à l'échelon national. Ensuite, pour plusieurs de ces municipalités, si les années 2016 - 2017 ont été synonymes de nouvelles arrivées et que les enjeux d'hébergement ont augmenté sur leur territoire, ce sont des villes qui bénéficient d'un maillage

⁹ Bouagga Yasmine, Maire du 1er arrondissement de Lyon, Conseil municipal de Lyon, 17 décembre 2020.

¹⁰ Conseil municipal, Adhésion de la ville de Bordeaux à l'ANVITA, 4 mai 2021.

¹¹ Communiqué de presse - L'accueil des Afghan.es fuyant leur pays est possible, ANVITA, 19 aout 2021 ; Communiqué de presse - Solidarité avec l'Ukraine, ANVITA, 25 février 2022.

associatif conséquent. Elles s'appuient de manière régulière et souvent institutionnalisée sur ces associations et des collectifs habitants qui accueillent ces personnes. En outre, plusieurs municipalités avaient déjà conduit des initiatives propres en faveur des personnes migrantes et ont acquis par là même une expertise. Dès lors, pour ces équipes municipales, l'enjeu de l'investissement au sein de l'ANVITA est double : rappeler à l'Etat ses compétences et gagner une place au sein de la gouvernance des migrations.

Toutefois, cette revendication politique plus affirmée se dessine aussi dans un second temps pour des villes ayant adhéré et décidant d'organiser des cérémonies de parrainage républicain, après une proposition du secrétariat de l'ANVITA en décembre 2021. Il s'agit alors de mettre en lumière un engagement sans le circonscrire aux débats potentiels d'un conseil municipal. Pour d'autres villes moyennes, l'adhésion à l'ANVITA est aussi une manière de s'informer des évolutions nationales en matière de législations, de financements et de contourner en partie l'Etat local, et en particulier les Préfectures, avec qui les relations sont parfois tendues.

Ce travail de revendication politique s'articule avec un investissement au sein de l'ANVITA pour échanger sur leurs pratiques et les enjeux rencontrés dans les territoires.

3.2. Des villes à la recherche de solutions partagées et de formation

Les actions de plaidoyer sont de moindre importance pour d'autres élu.e.s, principalement issu.e.s des villes moyennes (avec moins de 100 000 habitants). Pour ces collectivités, la question migratoire a surgi dans leurs territoires, parfois comme conséquence de la politique de répartition des demandeurs d'asile initiée lors du démantèlement de la Jungle de Calais et actée par la loi sur l'immigration de 2018. Dès lors, des collectifs citoyens ont souvent accompagné l'arrivée de ces nouvelles personnes, en lien avec les équipes municipales, dans le cadre de l'installation d'un Centre d'Accueil et d'Orientation (CAO) ou d'un Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (HUDA) ou avec l'arrivée d'une ou deux familles sans structure dédiée. Après quelques années de bricolage territorialisé pour répondre aux enjeux posés par les trajectoires de papiers des personnes exilées (hébergement après avoir débouté de l'asile, accès aux activités périscolaires des enfants etc), ces municipalités identifient l'ANVITA comme un espace-ressource pour réfléchir aux solutions à développer localement. La structuration en groupes de travail de l'association ainsi que les publications mises en ligne sur son site donnent à voir l'importance de ces échanges au sein de l'association et de son intérêt pour les villes membres. Par exemple, la ville de Chambéry énonce sa volonté « *de renforcer les politiques locales existantes aux côtés de l'Etat, principale autorité compétente en la matière, et du tissu associatif local* »¹². Il s'agit finalement d'accéder à un espace d'échanges de pratiques pour imaginer ce que peut être l'accueil à l'échelon local, avant de pouvoir échanger avec l'Etat. Ainsi, lors de l'adhésion de Grandville à l'ANVITA, l'élue rapporteur au Conseil municipal insiste sur le fait que cette adhésion offre aussi un cadre de soutien pour les associations engagées localement en pouvant leur fournir de nouveaux outils d'action¹³. La ville de Melle (Deux-Sèvres) souhaite poursuivre les activités de soutien aux personnes migrantes, suite à leur travail engagé lors de l'installation d'un CAO en 2016 et leur travail partagé avec les collectifs pour les soutenir dans leurs démarches¹⁴. Comme l'indique un élu d'une ville moyenne, l'hébergement d'une ou deux familles sur le territoire leur fait saisir qu' « *on touche du doigt des problématiques complexes, et de ce fait, notre maire*

¹² Présentation de l'adhésion de la ville de Chambéry sur le site municipal, <https://www.chambery.fr/actualite/4071/140-la-ville-de-chambery-signe-la-charte-anvita-l-association-nationale-des-villes-et-territoires-accueillants.htm>

¹³ Compte rendu du conseil municipal de Grandville, 24 septembre 2021.

¹⁴ Compte rendu du conseil municipal de Melle, 21 octobre 2020.

décide d'échanger avec Damien Carême pour voir comment on pourrait échanger avec d'autres villes qui se sont lancées dans ces accueils »¹⁵.

Ces échanges de pratiques sont d'autant plus essentielles pour les villes de petite taille que leurs capacités administratives sont limitées. Le personnel politique de ces communes évoque à plusieurs reprises le fait que les échanges de pratiques organisés par l'ANVITA, la plupart à distance depuis 2020, sont des ressources essentielles pour convaincre le reste de la majorité municipale, acquérir de nouvelles idées et être informé des évolutions en cours. Une élue d'une ville moyenne évoque l'intérêt d'accéder à des « *informations déjà triées, pré-mâchées* » alors même qu'elle n'a ni le temps ni les ressources en interne pour suivre les évolutions législatives. Néanmoins, les nouveaux édiles des grandes municipalités, pour lesquelles les politiques municipales étaient peu structurées, ne négligent pas l'importance de bénéficier de l'expérience des autres territoires. L'élue d'une grande ville insiste sur le fait que cette adhésion est « *aidante pour une équipe qui démarre, pour échanger avec d'autres équipes qui ont déjà tenté des choses qui ont pu fonctionner ou non* »¹⁶.

Enfin, force est de constater qu'une partie des collectivités, notamment les plus petites villes, perçoivent l'ANVITA comme un lieu pour se former aux problématiques migratoires. Dans ces territoires, des réseaux d'habitants se sont structurés pour accueillir les personnes en exil, offrant des lieux de repos, parfois à des personnes sans titre de séjour, et en lien avec une équipe municipale mettant à disposition du bâti vacant, en dehors des structures d'hébergement étatiques. Ces dynamiques, familières notamment des petites villes et villages alpins, ou au sein du Pays Basque, permettent à ces municipalités de rappeler non seulement leurs engagements au niveau local, et leur attachement aux valeurs de l'hospitalité présentées comme des traditions. Ces adhésions de petites municipalités, qui représentent un quart des adhérents de l'ANVITA surtout depuis 2021, révèlent une fois encore comme l'accueil des personnes migrantes n'est pas que l'apanage des grandes villes en France¹⁷.

Pour ces équipes municipales, soutenues par un personnel municipal très réduit, l'adhésion à l'ANVITA constitue alors un espace pour bénéficier de ressources documentaires et de réseautage (guides pratiques, mise en relation) mais également de temps de formation. Les formations proposées par l'ANVITA portent sur le cadre juridique de l'action locale, les publics accueillis ou les compétences des collectivités territoriales en matière d'accueil. Ces formations ont vocation à renforcer l'outillage théorique et pratique de ces élu.e.s. Ces temps de formation sont aussi des occasions pour prendre du recul face aux évolutions de leur territoire et des personnes migrantes qu'ils accueillent ou ont accueilli au cours des dernières années.

2.3. Adhérer pour développer les territoires

Enfin, parmi les villes membres de l'ANVITA, l'adhésion s'inscrit parfois pour valoriser un discours territorial sur la tradition d'accueil du territoire. Si cet argument est partagé par la majorité des membres de l'ANVITA, il est parfois mis en exergue pour justifier une adhésion de communes de taille modeste, voire avec peu de personnes migrantes sur leur territoire. Les valeurs de l'ANVITA, présentées tour à tour comme « l'hospitalité », la mise en place d'une politique d'accueil « juste » et lutter contre l'atteinte aux droits fondamentaux, sont ainsi présentées par la ville de Vizille comme des valeurs communes justifiant leur adhésion¹⁸. La valorisation d'une tradition d'accueil du territoire, portée par les acteurs associatifs, la société civile et les élu.e.s, permet de justifier alors l'engagement politique en le reliant à des dynamiques antérieures,

¹⁵ Entretien avec un élu d'une commune périurbaine, adhésion à l'ANVITA en 2018, le 7 novembre 2022.

¹⁶ Entretien avec l'adjointe en charge de l'hospitalité, octobre 2020.

¹⁷ L'accueil dans les localités rurales est une réalité à plus d'un titre en Europe et en France.

¹⁸ Conseil municipal, Adhésion à l'ANVITA, 8 novembre 2021.

voire à des logiques de coopération internationale. Un élu d'une commune, qui accueille un HUDA depuis 2018, insiste dans les échanges sur la filiation entre les actions de coopération décentralisée organisée dans la commune depuis le début des années 1990 et leur adhésion à l'ANVITA, en insistant sur l'intérêt porté localement pour l'accueil¹⁹. Une autre élue insiste sur cette identité territoriale, distincte du reste de l'agglomération auparavant, et dès lors de la construction d'une identité communale forte.

Au-delà de la valorisation d'un territoire, l'adhésion à l'ANVITA constitue un jalon d'une politique de dynamisation du territoire. Dans les faits, pour certains acteurs communaux, l'installation d'un CADA a pu être accueilli avec optimisme afin d'assurer la pérennité de services publics (école, poste etc). D'autres communes, en particulier des territoires montagnards, ont mis à disposition des logements ou soutenu des réhabilitations de maisons privées pour accueillir de nouvelles familles en évoquant la disponibilité foncière et le travail agricole qui pourrait être offert. Dès lors, l'adhésion à l'ANVITA participe d'une volonté de confier un nouvel horizon aux territoires les plus déshérités, et de se saisir de la politique de dispersion territoriale de l'Etat en amont et de négocier finalement les conditions de cet accueil, sans se voir imposer des formes d'hébergement diffus par exemple. Adhérer à l'ANVITA revêt alors un double objectif : valoriser un discours positif sur le territoire et anticiper ou accompagner une politique de développement qui identifie l'arrivée de nouvelles personnes comme une ressource. Toutefois, dans les faits, l'accueil de ces couples avec ou sans enfant, ou de personnes seules, dans des territoires très isolés conduit à plusieurs difficultés, en particulier pour la mobilité des personnes ainsi que pour leur accès à des emplois souvent peu qualifiés dans le bâtiment ou l'aide à la personne, non accessible sans véhicule particulier.

Finalement, les différentes trajectoires de villes membres de l'ANVITA révèlent comment les logiques s'enchâssent et s'entremêlent à la fois au moment de l'engagement mais aussi dans la poursuite des activités. La croissance du réseau conduit à une diversité des attentes et des objectifs des élu.e.s. Ceci étant, l'adhésion à l'ANVITA ne signifie pas que la majorité municipale s'accorde sur la politique à mener localement. Ainsi, certains élu.e.s insistent sur le fait que l'adhésion à l'ANVITA est le plus petit commun dénominateur entre les membres de la majorité municipale, tandis qu'aucun débat sur le contenu de la charte de l'ANVITA, en particulier l'article 2 stipulant que les territoires s'engagent pour « l'accès inconditionnel à l'hébergement, à l'alimentation, à l'hygiène, à la santé, à l'éducation et à la culture pour répondre aux besoins vitaux » n'a eu lieu. Cet enjeu de l'« accueil inconditionnel » est souvent au coeur des débats avec la société civile, que l'on retrouve également dans la construction d'un partenariat de l'ANVITA avec la société civile, afin de s'affirmer comme un acteur de la gouvernance des migrations et promouvoir *in fine* une standardisation des pratiques.

Conclusion

Les pratiques d'accueil au local s'inscrivent dans des activités de réseautage qui se sont dessinées au sein de l'ANVITA depuis le milieu des années 2010. Cette mise en réseau, qui peut s'inscrire dans une logique d'opposition aux politiques migratoires nationales ou faire écho à la construction d'une identité territoriale revendiquant leurs capacités d'accueil, a concerné un nombre croissant d'autorités locales, que celles-ci soient de petites villes ou de grandes métropoles. Ces villes ont rejoint l'ANVITA pour des raisons distinctes, principalement pour du plaidoyer politique, ou pour échanger des pratiques, ou pour valoriser un territoire et potentiellement en faire un outil au service de leur politique de développement. Ces trajectoires ne s'excluent

¹⁹ Entretien avec un élu d'une commune périurbaine, adhésion à l'ANVITA en 2018, le 7 novembre 2022.

pas les unes les autres, et certaines villes s'investissent progressivement dans les échanges de pratiques après avoir soutenu des activités de plaidoyer, tandis que les activités de plaidoyer perdent de l'importance *a contrario* des travaux engagés dans les groupes de travail. Ceci étant, l'ANVITA, en écho aux pratiques développées dans d'autres réseaux, tels que Welcoming America, souhaite valoriser les échanges avec la société civile, et s'engage pour valoriser une forme d'action publique locale en faveur des personnes migrantes à travers l'Alliance migrations. Néanmoins, cette valorisation du local interroge sur les capacités réelles à s'immiscer et trouver une place dans la gouvernance des migrations, alors même que la remise en cause des normes d'action et des logiques sécuritaires peinent à émerger au sein d'un discours commun.

Agier M., Le Courant S., (2022) (dir.), *Babels. Enquêtes sur la condition migrante*, Paris : Seuil.

Bouagga Y. (2020), « Politiques de l'urgence et bricolages humanitaires. Genèse des « centres d'accueil et d'orientation » dans la crise calaisienne », *Revue européenne des migrations internationales*, 36/2-3, p.29-51.

Caponio T. (2017), « Immigrant integration beyond national policies? Italian cities 'participation in European city networks », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44/12, pp. 2053-2069.

Del Biaggio C. , Giannetto L., Noûs C. (2020), « Réfugié.es et montagne », *Journal of Alpine Research*, 108/2,

Flamant A. (2017), « Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers », *Politique européenne*, 57, p.84-115.

Fourot AC, Healy A., Flamant A. (2021), « French participation in transnational migration networks: understanding city (dis)involvement and "passivism" », *Local and Government Studies*, 10.1080/03003930.2020.1857246

Lacroix T. (2021), « Migration-related city networks: a global overview », *Local Government Studies*, <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1938553>

Oomen B. (2020), « Decoupling and Teaming up : The Rise and Proliferation of Transnational Municipal Networks in the Field of Migration », *International Migration Review*, 54 /3, pp. 913-939.

Healy A., Russeil S., « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? », *Politique européenne*, 49, 54-83.