

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-ric-e-s des initiatives de cartes d'identité municipales et les acteur-ric-e-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. Vandevooort (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.