

Sanctuary cities vs. Federal State at the Trump Era. Dissident local foreign policies

Nicolas Maisetti

▶ **To cite this version:**

Nicolas Maisetti. Sanctuary cities vs. Federal State at the Trump Era. Dissident local foreign policies. Métropoles, 2019, 10.4000/metropoles.7178 . hal-03176877

HAL Id: hal-03176877
https://hal.science/hal-03176877

Submitted on 22 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Métropoles

25 | 2019
Varia

Villes sanctuaires versus État fédéral à l'ère de Trump : des politiques étrangères locales dissidentes

Sanctuary cities vs. Federal State at the Trump Era. Dissident local foreign policies

Nicolas Maisetti

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/metropoles/7178
DOI : 10.4000/metropoles.7178
ISSN : 1957-7788

Éditeur
ENS Éditions

Ce document vous est offert par Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Référence électronique
Nicolas Maisetti, « Villes sanctuaires versus État fédéral à l'ère de Trump : des politiques étrangères locales dissidentes », *Métropoles* [En ligne], 25 | 2019, mis en ligne le 07 janvier 2020, consulté le 13 janvier 2020. URL : http://journals.openedition.org/metropoles/7178 ; DOI : 10.4000/metropoles.7178

Ce document a été généré automatiquement le 13 janvier 2020.

Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Villes sanctuaires versus État fédéral à l'ère de Trump : des politiques étrangères locales dissidentes

Sanctuary cities vs. Federal State at the Trump Era. Dissident local foreign policies

Nicolas Maisetti

Introduction

1 L'accession de Donald Trump à la Maison-Blanche en janvier 2017 et ses premières initiatives en matière de politique migratoire ont provoqué une vive opposition de la part d'un certain nombre de villes et d'États fédérés américains. Ces réactions ont conduit à la réaffirmation d'un mouvement « sanctuaire ». Né dans les années 1980, dans des États fédérés, des villes et des Églises, il exprimait une opposition aux orientations de politique étrangère de la présidence Reagan.

2 La réactivation de politiques locales qualifiées ici de « dissidentes » conduit à s'interroger sur les diplomaties municipales comme expression d'une recomposition des pouvoirs locaux à la faveur d'un rapport de force instauré avec l'État sur des enjeux internationaux. Le cas fourni par les villes sanctuaires permet d'interroger les dynamiques et les logiques des oppositions des gouvernements locaux à l'égard du pouvoir central. Cet enjeu est largement traité par la littérature qui s'intéresse à l'organisation du système politico-administratif américain marqué par le fédéralisme et la devolution, parfois dans une perspective internationale comparée montrant que cette question n'est pas uniquement présente aux États-Unis (Lippert, Rehaag, 2012). Ces travaux analysent la répartition des missions entre administrations nationales et locales (Ridgley, 2008 ; Rodriguez, 2008 ; Sanders, 2016 ; Varsanyi, 2010 ; Villazor, 2010),

notamment depuis l'arrivée au pouvoir de Trump (Darling et Bauder, 2019 ; Delgado, 2018 ; O'Brien Collingwood et El-Khatib, 2019 ; Roy, 2019). Comme le montre Mireille Paquet (2017), « les politiques des villes sanctuaires américaines sont le reflet du caractère urbain de l'immigration aux États-Unis, de la complexité de l'architecture légale et institutionnelle de la gestion de l'immigration dans un contexte fédéral et de la polarisation politique de la question de l'immigration dans ce pays » (p. 12).

3 Cependant, cette question ne se limite pas à un débat sur la répartition des compétences multiniveaux en matière d'accueil des migrants, elle renvoie également au champ de la diplomatie des villes parce qu'elle engage un débat sur des visions du monde, des modes de relations internationales et projette ainsi les autorités locales dans l'espace international. Or, la sociologie des Relations internationales a longtemps « ignoré les subtilités des interactions subnationales-internationales créatrices de relations fluctuantes entre les niveaux de l'action politique » (Hocking, 1999). Les études qui montrent la complexité des recompositions affectant l'État et ses capacités à demeurer le seul acteur des relations internationales se concluent sur le constat d'une résilience des pouvoirs centraux face à la montée en puissance de facteurs et d'acteurs potentiellement concurrents (Cohen, 2003 ; Curtis, 2016). Il faut signaler toutefois l'existence de travaux qui cherchent à « conceptualiser la diplomatie des villes » (Viltard, 2008), contribuant à mettre à l'agenda la question des conflits (ne serait-ce que pour conclure à leur absence) entre niveaux de gouvernement dans le domaine de la politique étrangère. Cette mise à l'agenda scientifique n'est pas sans lien avec la mobilisation des agents publics locaux chargés des relations internationales et des experts qui les accompagnent pour mettre au point des stratégies d'internationalisation (Pinson et Vion, 2000 ; D'Albergo et Lefèvre, 2007). Dans les années 1990, la mobilisation de praticiens des relations internationales (fonctionnaires et agents des collectivités locales, spécialistes du développement local et de la coopération internationale) pour obtenir une reconnaissance professionnelle s'est traduite par une intense activité de définition et de controverses autour des concepts suivants : coopération décentralisée (Petiteville, 1995) issue de la « tradition des jumelages » (Vion, 2003), politique étrangère municipale (Shuman, 1986 ; 1992 ; Hobbs, 1994), activités et actions internationales ou internationalisation des collectivités territoriales (Pasquier, 2012). L'un des premiers termes qui émergent de cette production conceptuelle est celui de « paradiplomatie » (Aguirre, 1999 ; Bernier, 1994 ; Keating, 1999 ; Lecours, 2002) qui désignent des initiatives diplomatiques prises par des pouvoirs locaux qui échappent au moins en partie au contrôle des autorités centrales. Ce terme suggère une dispersion de l'autorité de l'État et sa diffusion vers les pouvoirs locaux (Soldatos, 1990), doublée d'une contestation des fonctions régaliennes de l'État. Cette « multivocalité » (Duchacek, 1986) de la politique étrangère des États est en effet nourrie empiriquement par des oppositions périodiques exprimées par des initiatives locales de politique étrangère. Certes, en dépit d'une initiative menée en Californie, traduite en 2014 par une campagne (Yes California) défendant le Calexit, soit l'hypothèse de la sécession de cet État, et qui a connu un spectaculaire bien que bref succès médiatique lors de l'élection de Trump (Le Monde, 28 janvier 2017), les divergences sur les questions de politique étrangère aux États-Unis ne débouchent pas sur des velléités d'indépendance, contrairement aux cas des « para-diplomaties identitaires » de la Catalogne, du Pays basque, de l'Écosse, de la Flandre ou du Québec (Calzada, 2015 ; Massart-Piérard, 2005 ; Paquin, 2004). Toutefois, le conflit sur la question migratoire réactive des tensions entre pouvoirs locaux et centraux sur des

enjeux internationaux qui engagent des visions du monde et de la place des autorités locales dans la régulation des flux transnationaux.

4 Dans un ouvrage sur l'irruption de politiques étrangères municipales dans les États-Unis des années 1980, Heidi Hobbs (1994) dresse une liste de facteurs qui expliquent l'hostilité de l'administration centrale qu'elles rencontrent : une opposition de principe de la part de bureaucraties nationales qui font valoir le prestige de leur rôle et la singularité de leur fonction ; une peur de la nouveauté et de l'inexpérience des diplomaties locales qui précipiteraient les relations internationales dans l'imprévisibilité ; enfin, la crainte de voir naître des égoïsmes sub-nationaux qui fissureraient l'unité de la nation en favorisant les hypothèses sécessionnistes. Ces réticences initiales n'ont néanmoins pas freiné les initiatives internationales des collectivités territoriales. Celles-ci ont évolué depuis la fin de la Guerre froide : à l'expression de la solidarité et de l'amitié internationale s'est substitué un impératif de compétitivité économique. Ce déplacement, largement étudié par les travaux d'économie politique territoriale (Abott, 1997 ; Amin et Thrift, 1994 ; Knox et Taylor, 1995 ; Savitch et Kantor, 2002 ; Sassen, 1996) et en particulier par la géographie urbaine critique (Brenner, 1999 ; Scott, 2001 ; Swyngedouw, 1997), aurait eu pour effet de réduire les tensions entre l'État et les pouvoirs locaux (Viltard, 2008). L'internationalisation des espaces urbains serait moins l'affaire d'une contestation politique de l'autorité de l'État qu'une réponse à l'impératif de compétitivité économique. Pour autant, cette approche occulte la persistance des conflits entre les niveaux de gouvernement. Le cas des villes sanctuaires examiné ici montre que les deux motifs d'engagements internationaux des collectivités locales (expression d'une solidarité internationale et enjeux de compétitivité économique locale) ne sont pas incompatibles dans les registres de justification des acteurs. Les enjeux économiques n'ont pas fait disparaître les conflits entre l'État central et les pouvoirs locaux sur le terrain de l'expression et de la défense d'idées, de principes et de valeurs.

5 Pour répondre à la question des nœuds d'articulation manifestés par le mouvement dissident exprimé au sein des villes sanctuaires, cet article montre que ces conflits se déploient sur un champ de controverses multiples. Ils relèvent des « principes » issus de l'histoire et de l'identité du pays (polity), de la compétition partisane (politics) et de la production de l'action publique (policies). Ces trois registres de justification se combinent dans l'hostilité affichée par les villes sanctuaires à l'égard de la politique étrangère de Trump sur le volet migratoire. Premièrement, la controverse se développe sur le terrain juridique, c'est-à-dire qu'elle oppose des interprétations constitutionnelles du fédéralisme américain et de l'autonomie locale, puis se déplace dans le domaine des « valeurs » américaines qui seraient mises en cause par les politiques de la nouvelle Administration. Deuxièmement, les dirigeants des villes sanctuaires sont aussi des figures importantes ou émergentes de l'opposition démocrate à la politique de Donald Trump dans un contexte post-électoral. Enfin, ils mettent en avant la menace que ces décisions font peser sur la bonne mise en œuvre des politiques publiques, en particulier dans les domaines de la lutte contre l'insécurité et dans la poursuite de la compétitivité économique. C'est dans l'articulation entre ces trois registres d'opposition et qui relèvent des trois grandes catégories d'analyse de la « politique » (Leca, 2012) que la dénonciation de la politique étrangère fédérale se déploie[1].

6 La controverse est décrite et analysée en trois temps. Celle-ci se noue dès la campagne primaire républicaine ; elle se tend ensuite lors de l'élection, puis la semaine qui suit l'intronisation du nouveau pouvoir avec la publication de décrets qui visent à « punir » les villes sanctuaires pour leur soutien aux immigrés clandestins ; elle trouve enfin une tradition juridique avec des décisions de justice dont l'objet est le contrôle de constitutionnalité des sanctions prises à l'encontre de ces villes et qui sont l'occasion d'une réaffirmation de politiques étrangères municipales dissidentes. Au préalable, la démonstration rappelle l'histoire des villes sanctuaires qui n'apparaissent pas avec le mandat de Trump, mais émergent dans le contexte de l'opposition à la politique étrangère de l'Administration Reagan dans les années 1980.

Encadré méthodologique

La recherche a bénéficié d'un financement du Plan Urbanisme Construction Architecture du ministère de la Transition écologique et solidaire en 2016 dans le cadre du programme L'international comme ressource et contrainte des modes de faire la ville-cité (Laboratoire Techniques, territoires et sociétés, université Paris-Est). Le matériau est fourni par deux types de corpus qui constituent des sources de seconde main. En premier lieu, je discute les travaux de sociologie des Relations internationales qui ont qualifié les politiques étrangères initiées par les autorités locales. En second lieu, un dépouillement de la presse américaine sur la controverse, ainsi que l'analyse des rapports d'expertise produits par des think tanks seront mis au service de deux objectifs en vue de la compréhension du cas. Premièrement, ils visent à restituer le plus finement possible la controverse, dans ses séquences, ses tournants et ses ruptures. Deuxièmement, ils permettent de recueillir la parole publique des protagonistes (dirigeants politiques dans les villes et à Washington, militants des droits, avocats, experts, consultants) afin d'observer les prises de positions des uns et des autres et leurs échanges. Ce matériau n'est donc nullement mobilisé pour interroger le cadrage médiatique du problème d'autant que les deux titres de presse privilégiés, le *New York Times* (NYT) et le *Washington Post* (WP), sont ouvertement hostiles à la politique de Trump. Il est considéré comme un carton d'archives immédiates qui contient les dates et les relevés des décisions ainsi que les propos de leurs auteurs les accompagnant, permettant de qualifier des positions. Plus précisément, 86 articles de presse américaine ont été dépouillés, dont 16 tribunes de la rubrique « opinion et débats », ventilés comme suit : NYT 40 articles, WP 13 articles, *USA Today* 14 articles, Autres (dont les titres locaux) 19 articles. En complément, 24 articles de presse français ont également été consultés (pour l'essentiel, *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro* , mais aussi des dépêches d'agence, ainsi que *La Croix*, *L'Humanité* ou le *Huffington Post*). La plupart de ces articles recouvrent la période ouverte avec l'élection de Donald Trump, même si quelques articles portent sur des périodes moins récentes (les années 1980 ou la fin des années 2000, par exemple). La liste des articles mobilisés figure en section bibliographique.

1. Une brève histoire (récente) des oppositions des pouvoirs locaux aux États-Unis sur les enjeux de politique internationale

7 Les oppositions entre le pouvoir fédéral, d'une part, et des États fédérés et des villes, d'autre part, sur la question de l'accueil des migrants constituent un enjeu ancien. Sans remonter à la période de constitution des États-Unis et aux diverses périodes d'afflux de réfugiés dans la première moitié du XX^{e} siècle, l'histoire de ces conflits a connu un tournant dans les années 1980. Cette période d'activation des conflits sur la question migratoire ressurgit en 2017 à la faveur de l'élection de Trump. Certes, ces conflits n'ont bien sûr pas disparu entre ces deux périodes, mais en jetant une lumière particulière sur ces séquences, on se donne les moyens d'éclairer la question de la politique d'accueil migratoire sous l'angle des politiques étrangères dissidentes. En effet, ces deux moments sont corrélés à des mouvements de recomposition de la politique étrangère américaine sur ce dossier.

8 Sous les Administrations Reagan (1981-1989), on observe une montée des mobilisations politiques localisées qui contestent la politique étrangère de Washington sur une série d'enjeux : la politique nucléaire et la confrontation avec l'Union soviétique (NYT, 10 juillet 2012) ; la dénonciation de la politique ségrégationniste en Afrique du Sud (*Los Angeles Times*, 26 mai 1986) et la mise en place de mesures de protection des migrants clandestins provenant d'Amérique centrale (NYT, 6 mai 1986). C'est à l'occasion de ce dernier mouvement que s'est forgé le terme de « villes sanctuaires ». Sa compréhension est centrale pour comprendre l'héritage politique des territoires sanctuaires et l'accumulation de ressources techniques équipant la justification politique de l'opposition au pouvoir central. Cette question est heuristique pour saisir les stratégies dissidentes sous l'Administration Trump parce qu'elle repose sur un enjeu similaire : les migrations et les réfugiés en provenance d'Amérique centrale (Salvador, Guatemala, Nicaragua) (Migration Policy Institute, 2006 ; Bau, 1985 ; Golden et McConnell, 1986). Fuyant les guerres civiles, des centaines de milliers de personnes franchissent la frontière américaine. Quelques mois avant son départ de la Maison-Blanche, le président Carter était parvenu à faire adopter le *Refugee Act* qui permettait une assistance humanitaire et réorganisait la procédure d'asile en l'élargissant aux ressortissants d'États non communistes menacés de persécution dans leur pays d'origine. L'arrivée de Ronald Reagan au pouvoir en janvier 1981 change la donne. Il considère en effet cet espace comme un nouveau front de lutte anti-communiste et apporte son soutien aux régimes dictatoriaux nationalistes (Salavador, Guatemala) ou aux milices rebelles (Nicaragua). Face à l'afflux des réfugiés en particulier dans les grandes villes américaines (Los Angeles, San Francisco, Boston, New York, Chicago), l'Administration Reagan lie la question du droit d'asile avec celle de la politique étrangère. Elle refuse par exemple de considérer les migrants de Salvador ou du Guatemala comme étant menacés de violations des droits de l'Homme. Face à cette situation, ce ne sont pas les municipalités qui se mobilisent, mais des associations de protection des réfugiés et des avocats ainsi que des Églises qui revendiquent le terme de « sanctuaire » pour qualifier leurs pratiques. Or, comme le relèvent Serin Houston et Olivia Lawrence-Wilmann (2016), celui-ci « véhicule une longue histoire [...]. Issu de la tradition judéo-chrétienne, il désigne le refuge offert aux réfugiés fuyant la violence. Le sanctuaire était également invoqué dans la Grèce et la Rome antique ainsi que dans des

îles Polynésiennes avant leur contact avec l'Europe afin de justifier la création d'espaces sûrs pour ceux qui en avaient besoin. » (p. 102). Enfin, les auteurs notent que « les conscrits qui ne voulaient pas se battre au Vietnam ont cherché refuge dans les années 1970 ». Issus de cette tradition, deux mouvements congruents naissent alors dans les années 1980 : le Mouvement sanctuaire pour l'Amérique centrale et le Nouveau mouvement sanctuaire. Or, ils partagent tous deux une assise religieuse. Le *think tank* libéral Migrations policy Institut identifie la naissance de ce qu'il qualifie de « mouvement sanctuaire » dans deux congrégations à Tucson en Arizona (Migration Policy Institute, 2006) : une église presbytérienne et un groupe de quakers. L'assassinat de l'archevêque de San Salvador, Oscar Romero, en mars 1980, alors qu'il multiplie les homélies critiques contre les escadrons de la mort, est le point de départ d'une mobilisation humanitaire au sein de ces Églises auprès des réfugiés salvadoriens et guatémaltèques. Deux ans plus tard, le révérend de l'Église presbytérienne de Tucson annonce que son église constitue un « sanctuaire » pour les réfugiés d'Amérique centrale. Cet appel est relayé et suivi par de nombreuses Églises en Californie, au Texas et en Illinois. Quelques années plus tard, on dénombre 150 congrégations publiquement engagées sur cette voie et défiant le gouvernement fédéral. Les Églises ne sont pas les seules à se mobiliser en faveur des réfugiés, elles sont accompagnées par des militants humanitaires et des associations d'avocats. Outre une aide de première nécessité, ces acteurs fournissent une assistance aux migrants lors de leur passage de la frontière et un appui juridique une fois parvenus sur le sol américain. Ces acteurs, qui combinent des registres de justification humanitaire et des compétences juridiques, ont fait leurs armes dans les mouvements civiques des années 1960 et établissent des parallèles entre les deux combats. Les colonnes du NYT abritent alors un échange entre ceux qui estiment que « les villes ne peuvent faire la loi sur l'immigration » et ceux qui conçoivent la protection des réfugiés dans le cadre de la défense des droits de l'Homme (NYT, 27 décembre 1985 ; 11 janvier 1986). Ces débats reposent sur deux types d'argumentation : la confrontation d'arguments juridiques soulevant la question du partage des compétences, d'une part, et une discussion relative aux « valeurs », d'autre part. Le gouvernement réagit en poursuivant en justice deux activistes texans en janvier 1985 : l'un est acquitté, l'autre condamné (NYT, 3 mai 1986 ; 6 juillet 1989). D'autres procès suivent, notamment en Arizona. Ils permettent aux organisations de défense des droits civiques de fourbir leurs armes en matière de plaidoyer et de communication. Ces procès visibilisent dans l'espace public et médiatique la montée d'une contestation du pouvoir fédéral par des autorités locales. Adoptant une sorte de « défense de rupture », les avocats des militants poursuivis y organisent le procès de la politique étrangère de Reagan.

9 Dans son étude des « politiques étrangères municipales », Heidi Hobbs (1994) dessine une géographie américaine de ces mobilisations en dressant la carte des 353 entités locales qui s'impliquent dans l'un ou l'autre de ces causes : anti-nucléaires, anti-ségrégationnistes et soutiens aux migrants. Cette carte correspond peu ou prou au panorama actuel des villes, comtés et États sanctuaires : le Nord-Ouest et la côte Est, peuplés des grandes universités, contenant les Églises protestantes influentes et dirigés par des Démocrates. Par ailleurs, l'auteure propose une sociologie de ces mobilisations, soulignant le poids des classes moyennes urbaines dotées d'un fort capital culturel qui les disposerait à l'ouverture et à un pacifisme hérité des luttes contre la guerre du Viêt-Nam et pour la défense des droits civiques dans les années 1960. On retrouve cette alliance entre les élites politiques opposées au pouvoir central et des groupes sociaux

mobilisés dans les Universités ou les Églises dans la renaissance actuelle du mouvement des villes sanctuaires.

10 À la fin des années 1980, un juriste, Michael Shuman (1986), s'appuie sur ces exemples pour promouvoir une politique étrangère localisée et critiquer le monopole étatique en la matière. Il conjugue des arguments sur les valeurs et les principes, d'un côté, avec d'autres relatifs à la distribution juridique de compétences, d'un autre côté. Il défend le droit constitutionnel des villes, des comtés et des États à intervenir sur la scène internationale au nom des libertés fondamentales. Son raisonnement s'appuie sur des arguments moraux résumés par le mot d'ordre « conscience globale, action locale » : la diplomatie municipale consisterait à faire de la politique étrangère autrement ; les collectivités territoriales joueraient un rôle d'exemples et de modèles pour refonder les relations internationales. Shuman qualifie cette ambition de BIMBY[2], *Begin in my Backyard*. Quelques années plus tard, il propose un outil pratique appelé *Community-based developpement initiative*, afin de regrouper sur une assise territoriale les gouvernements locaux, les ONG et des groupes sociaux mobilisés pour les associer à la mise en œuvre d'une politique économique internationale (Shuman, 1988). Mais sa proposition d'articuler action locale et projection internationale le conduit au tournant des années 2000 le conduit à tourner le dos à la politique étrangère municipale. Il juge en effet que les échanges inter-municipaux à l'échelle mondiale ont pour effet de fragiliser les économies des territoires du Sud en les poussant sur la voie du libre-échange et de la croissance économique. D'une manière générale, on note un épuisement des mobilisations locales en matière de politique étrangère dans les années 1990. Tout se passe comme si, la fin de l'ère Reagan et l'arrivée au pouvoir de Bill Clinton avaient conduit « à mettre en sourdine la revendication de "politiques étrangères municipales" » (Viltard, 2008, p. 529).

11 La réémergence des villes sanctuaires qui contestent la politique étrangère fédérale à la faveur de l'élection de Trump à la Maison-Blanche ne constitue-t-elle pas un retour du mouvement dissident aux Etats-Unis ? La réouverture de la parenthèse a-t-elle recomposé les termes du conflit entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux ? Sur quels registres de justifications reposent les diplomaties dissidentes des villes sanctuaires ?

2. Les villes sanctuaires ou les pouvoirs locaux à l'assaut de l'Administration Trump

12 Le 25 janvier 2017, conformément à ses engagements électoraux, Donald Trump à peine installé à la Maison-Blanche signe une série de décrets (*executive orders*) censés traduire en actes sa fermeté affichée durant la campagne présidentielle à l'égard de l'immigration. Dans un amalgame associant migrants et insécurité, voire terrorisme, ces textes prévoient la construction d'un mur sur la frontière mexicaine ou l'interdiction du territoire pour les ressortissants de « pays musulmans ». L'un d'entre eux prévoit des sanctions financières à l'encontre de « villes sanctuaires ». Ce terme dépourvu de définition juridique désigne au sens étroit l'absence ou le refus de collaboration des polices locales avec la police fédérale chargée de la lutte contre l'immigration clandestine. Plus largement, il rassemble les quelque 300 municipalités, États fédérés, juridictions, polices, Églises, associations ou universités qui offrent une protection aux migrants sans titre de séjour, soit environ 11 millions de personnes aux

États-Unis. Au sein des pouvoirs locaux, dirigés par des Démocrates, la décision de Donald Trump suscite une réaffirmation de leur statut de « sanctuaire ». Celui-ci est constitué d'un corpus de mesures et de pratiques, y compris bureaucratiques (l'absence de transmission aux agences fédérales d'informations relatives aux statuts des personnes arrêtées ou détenues, par exemple), mais aussi de discours véhiculant des principes et des valeurs.

2.1. La variété des dispositifs de sanctuarisation et la diversité de leurs registres de justifications

13 Il existe une grande variété de politiques sanctuaires. Ces dernières peuvent relever d'une déclaration à travers laquelle une ville ou un État revendique ce statut, être inscrites dans une loi, appliquées par coutume ou application jurisprudentielle. Elles peuvent se traduire par des mesures spécifiques ou par une absence de ressources (budgétaires ou humaines) dédiées à l'application des lois fédérales sur l'immigration. En l'absence de cadre légal précis, une autorité locale est qualifiée de « sanctuaire » dès lors qu'elle refuse de coopérer avec les agents de l'*Immigration and Customs Enforcement* (ICE)[3]. Concrètement, les forces de l'ordre locales et les agents municipaux s'abstiennent de vérifier la régularité des titres de séjour des personnes arrêtées ou de remettre aux autorités fédérales les détenus clandestins qui pourraient faire l'objet d'une expulsion[4]. Selon les juristes Jennifer Critchley et Lisa J. Trembly (2017), les « villes sanctuaires » regroupent les « municipalités qui ont adopté des règles ou des politiques qui *limitent* le champ d'action des enquêtes menées par les fonctionnaires fédéraux, en particulier les agents de police, ainsi que le partage d'informations au regard du statut migratoire des personnes, en dehors des dossiers criminels » (p. 32, passage en italique souligné par nous).

14 Au-delà de ces principes généraux, l'hétérogénéité des politiques locales d'accueil et de soutien aux migrants clandestins se répercute sur les effets de ces dispositifs dans l'accès aux services publics et, plus généralement, dans l'exercice de leurs droits. L'enquête d'Els De Graauw, consacrée à la mise en œuvre des programmes d'octroi de cartes d'identités locales destinées à ces populations, montre que ces initiatives, prises notamment dans les villes sanctuaires de New Haven et de San Francisco, ne se traduisent pas forcément par une extension des droits des migrants (une prérogative qui demeure entre les mains du pouvoir fédéral), mais visent à l'amélioration des conditions d'accès aux services publics locaux (transports, bibliothèques, centres de soin, etc.). L'objectif de ces programmes est de susciter l'appartenance à une citoyenneté locale parmi leurs récipiendaires qui deviennent membres d'un espace bureaucratique local (*local bureaucratie membership*) commun et partagé avec les habitants de la ville quel que soient leur nationalité ou leur statut migratoire. Cette enquête analyse la division du travail entre l'échelon fédéral, d'une part, qui régit les droits des migrants, définissant ainsi la sphère de leur appartenance *de jure* à la communauté nationale, notamment dans la jouissance de droits, et l'échelon local, d'autre part, qui organise cette appartenance *de facto* à travers l'accès concret aux services urbains. Toutefois, conduite avant l'arrivée au pouvoir de Trump, cette enquête ne permet pas de comprendre les ressorts du conflit entre ces deux échelles de pouvoir, non pas seulement sur la question des politiques migratoires, mais aussi sur le

plan de la politique étrangère et des conditions de production d'un discours sur le monde que permet le déploiement d'une diplomatie locale.

15 Or, la réémergence du « mouvement sanctuaire » à la faveur de l'élection présidentielle de 2016 ne constitue pas seulement une controverse juridique autour d'un principe de subsidiarité et de répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement. Les acteurs et les institutions locales appartenant à ce mouvement partagent une même rhétorique de la justification de l'opposition adossée à un argumentaire relevant de la politique étrangère localisée. Ce dernier se déplie sur une série de registres divers qui renvoient aux trois champs d'étude de la politique : celui des luttes pour l'occupation du pouvoir et des conflits partisans (la *politics*), celui de la production des politiques publiques (la *policy*), celui de la définition de l'ordre politique et des principes qui le fondent (la *polity*). C'est sur ces trois registres que se nouent les conflits entre le pouvoir fédéral et le mouvement sanctuaire au cours du premier semestre 2017.

16 Le terrain d'affrontement est d'abord celui de la *politics*, c'est-à-dire de la concurrence partisane. Cette controverse entre des échelles de pouvoir s'inscrit dans les conflits entre des gouverneurs et des maires Démocrates et une présidence Républicaine. Le thème des villes sanctuaires a resurgi durant la campagne dès la primaire Républicaine en 2015. Outre les positions sécuritaires du favori de la nomination, Donald Trump, un fait divers a grandement contribué à cette mise à l'agenda : en juillet 2015, l'assassinat d'une jeune femme, Kathryne Steinle, dans la ville sanctuaire de San Francisco par un sans-papier multi-récidiviste[5]. Pour les Républicains, l'existence de villes sanctuaires est le symbole du laxisme des collectivités démocrates à l'égard de l'immigration et, par extension, de la sécurité[6]. Ces élus ne font donc pas des villes sanctuaires un enjeu de politique étrangère ou de défiance à l'égard du pouvoir central, mais de concurrences politiques internes sur fond d'amalgame entre immigration et insécurité. Si du côté Démocrate cette posture n'est pas absente, les discours et les pratiques qui forment l'espace des politiques de sanctuarisation dépassent le champ des affrontements politiques pour s'inscrire dans des registres multiples et débouchant sur des justifications relevant de la bonne mise en œuvre des politiques publiques.

17 Il faut distinguer dans ce champ épars de la *policy* deux objets liés, mais distincts. D'une part, les pouvoirs publics locaux mettent en avant les ressources économiques procurées par les migrants (quel que soit leur statut, légal ou clandestin) et leur contribution à la croissance locale et au développement économique. D'autre part, ils estiment que la lutte anti-immigration est un obstacle à la mise en œuvre d'une action publique efficace, notamment en matière de lutte contre l'insécurité. Accusés de favoriser l'insécurité en protégeant les migrants clandestins, les responsables politiques locaux font ici preuve de tactique politique. Plutôt que de souligner l'absence de causalité entre les crimes et le statut migratoire de leurs auteurs (O'Brien, Colingwood et El-Kahtib, 2019), ils mettent en avant le rapport positif entre la protection des clandestins et la lutte contre l'insécurité. Par exemple, certaines municipalités justifient le maintien de leurs politiques sanctuaires par la volonté de ne pas fragiliser la confiance de la population envers la police, et plus généralement avec les services publics locaux. C'est ce que décrit ici le chef de la police de Los Angeles, qui explique qu'il est crucial « que les clandestins travaillent avec leur commissariat de quartier, qu'ils témoignent en cas de crime violent. Jouer le rôle de police de l'immigration déchire ce tissu social » (*Le Monde*, 25 janvier 2017). Finalement, comme le note Hillary Sanders (2016), les politiques sanctuaires, qu'elle qualifie de « politiques

de confidentialité », « se fondent sur une logique gestionnaire et un souci d'efficacité administrative ».

18 Enfin, la justification des politiques sanctuaires s'appuie sur des arguments qui relèvent de la *polity*, c'est-à-dire débordant sur le plan des principes et des valeurs et affectant la manière dont les pouvoirs locaux se sentent dépositaires d'un discours spécifique de politique étrangère en rupture avec les orientations défendues par l'administration centrale. La controverse prend un tour juridique lorsque l'autonomie locale est revendiquée. En effet, aucune obligation légale ne contraint les collectivités territoriales américaines à aider les forces de police fédérales dans la lutte anti-immigration. Dans le cas où elles le souhaitent, elles doivent, en principe, conclure une convention de coopération avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la procédure 287-G. Ainsi, paradoxalement, c'est la pratique de la coopération qui est dérogatoire au droit commun et non celle du « refuge ». Au-delà de ces considérations relatives à l'autonomie des pouvoirs locaux, la controverse porte sur des « valeurs » et des principes qui apparentent les comportements hostiles au pouvoir fédéral au « statut d'objecteur de conscience » pour reprendre la formule du maire d'Oakland (NYT, 27 novembre 2016).

19 Au regard de cette variété d'objets, qui nécessite d'être attentif aux circulations de la controverse d'un champ (la compétition électorale et l'affrontement partisan) à un autre (la bonne production de politiques publiques, la contestation d'une orientation de politique étrangère, la controverse autour de la répartition des compétences, des conflits de valeurs, etc.), il n'est pas surprenant de constater une très grande hétérogénéité des pratiques issues du « mouvement sanctuaire ». Ainsi, certaines villes, comme Boston, Denver ou Seattle ne revendiquent pas ce titre tout en fournissant des protections aux migrants. Elles peuvent parfois prendre la forme d'une tolérance ordinaire et coutumière à l'égard des clandestins comme à New York, par exemple, où « la plupart des bars et restaurants de la ville fermeraient, car la main-d'œuvre utilisée par cette industrie est en majorité entrée illégalement » (*Rue 89*, 30 juin 2012) dans le pays.

2.2. L'investiture de Donald Trump et les décrets qui ciblent les villes sanctuaires

20 Le « mouvement sanctuaire » ne date donc pas de la présidence Trump. Depuis les années 1980, des Églises et des « communautés » locales revendiquaient ce titre pour accueillir des réfugiés issus d'Amérique centrale dans l'attente de l'obtention de leur droit d'asile (Critchley et Trembly, 2017). L'intensification des expulsions durant la Présidence Obama (2,5 millions entre 2009 et 2015) a coïncidé avec la multiplication des mesures « sanctuaires ». Mais l'inquiétude suscitée par l'élection de Donald Trump, du fait de ses positions anti-immigration prises durant la campagne et rapidement confirmées par les décrets de janvier 2017, donne un nouvel élan aux villes désireuses de porter secours aux migrants. L'installation du nouveau pouvoir a donc ouvert un nouvel épisode de luttes entre les pouvoirs centraux et locaux en dépit de l'apparente asymétrie des ressources de puissance entre eux. Comme le résume, Muzaffar Chisti, directeur du Migrations Policy Institute : « les villes n'ont pas le pouvoir d'accorder des droits, mais elles ont beaucoup de pouvoir pour résister en cas de menace sur ces droits » (NYT, 27 novembre 2016). C'est ce rapport de force qu'il faut retracer.

21 Dès l'élection de Trump en novembre 2016 et l'ouverture de la période de transition, les villes et les États soucieux de protéger les migrants s'organisent. Kevin de Leon, le chef de file démocrate du Sénat californien, enclenche une procédure législative destinée à adopter un *California Values Act* opposé à la future politique anti-immigration. Sur la côte Est, une semaine avant l'investiture, le procureur général de New York annonce les grandes lignes d'une assistance juridique aux migrants présentée comme un guide de non-coopération avec les autorités fédérales d'immigration (NYT, 18 janvier 2017).

22 Durant la première semaine de son entrée en fonction, le Président Trump signe une série de décrets destinés à lutter contre l'immigration. Le 25 janvier, annonçant « un grand jour pour la sécurité nationale », il réaffirme son intention de construire un mur à la frontière avec le Mexique[7]. À l'occasion de l'annonce de la signature de ces décrets, qui sont significativement mis en scène au sein du département de la Sécurité nationale, Sean Spicer, le porte-parole de la Maison-Blanche, menace ceux qui auraient des scrupules à mettre en place ces mesures. Il s'adresse, d'une part, aux agences fédérales qui « appliqueront la loi sans état d'âme, sans "si…", ni "mais…" » (*Polictico*, 25 janvier 2017) et, d'autre part, aux villes sanctuaires qui s'exposent, selon lui, à la suspension des financements fédéraux en cas de non-application de ces textes, faisant de la notion de « ville sanctuaire » un enjeu de contribuables. Cette position avait été évoquée durant la campagne présidentielle lorsque, dans un meeting à Phoenix, le candidat Trump avait promis aux « villes qui refusent de coopérer avec les autorités fédérales », qu'elles « ne recevront plus de subventions du contribuable » (WP, 31 janvier 2016).

23 Pour compléter cet arsenal anti-immigration et dans la droite ligne de ces promesses, le décret 13768 signé le même jour concerne explicitement les villes sanctuaires. Portant sur « la sécurité publique à l'intérieure des États-Unis », il dénonce les « juridictions sanctuaires aux États-Unis qui violent consciemment la loi fédérale en tentant d'éviter la reconduction des étrangers clandestins à la frontière […et qui] ont provoqué des dommages immenses au peuple américain et aux fondements de notre République ». Il prévoit de priver les villes sanctuaires de financements fédéraux : « en conséquence de cette mesure, le ministre de la Justice […] s'assurera que ces juridictions […] ne sont pas éligibles aux financements fédéraux ». Toutefois, la définition de « villes sanctuaires » n'existant pas, certains s'interrogent d'emblée sur l'étendue de la menace et les limites de son application.

3. Face au décret, la résistance locale

24 À la fin du mois de janvier 2017, la signature des décrets durcissant la lutte contre l'immigration clandestine et menaçant les villes sanctuaires de sanctions financières suscite une levée de boucliers dans les villes démocrates de l'Ouest (San Francisco, Los Angeles, Seattle), de l'Est (Washington DC, New York, Boston) et les poches progressistes du Middle-West (Détroit, Chicago). Les prises de position de leurs édiles à l'encontre de leur rival dans la compétition partisane se situent sur le plan des principes et de l'efficacité des politiques publiques, en particulier sur le plan de la lutte contre l'insécurité. En somme, ils jugent la politique anti-immigration de Trump contraire aux « valeurs » de leur ville et de leur pays, et « contre-productive » pour lutter contre l'insécurité.

3.1. La réaffirmation du statut « sanctuaire »

25 La politique d'immigration ouverte défendue par les villes sanctuaires est justifiée par trois types d'arguments : l'opposition Démocrate à un président qui tournerait le dos aux principes et aux valeurs de tolérance supposées être conformes à l'histoire et à l'identité des Etats-Unis ; son efficacité en matière de la lutte anti-criminalité et d'une manière générale pour la mise en œuvre de l'action publique, et les ressources qu'elle procure pour les performances économiques des territoires. Cette coexistence n'est pas nouvelle : dans les années 2000, certaines villes touchées par le déclin économique, dans l'Ouest ou le Middle-West, avaient adopté des politiques accueillantes à l'égard des migrants dont l'objectif explicite était de dynamiser l'économie locale (NYT, 11 juillet 2017). Accusées de devenir des villes sanctuaires par la police locale, les autorités locales refusaient d'être qualifiées ainsi (NYT, 6 octobre 2007). Dix ans plus tard, dans une logique de « retournement du stigmate » (Goffman, 1975), certaines d'entre elles revendiquent leur « résistance » (NYT, 3 juin 2017) au nouveau pouvoir fédéral, comme l'illustrent ces échanges entre un journaliste et le maire de Los Angeles, Éric Garcetti, le premier ayant eu lieu en janvier 2017 et le second, deux mois plus tard.

> NPR : Los Angeles est une ville sanctuaire. Je veux dire, c'est un endroit à propos duquel Donald Trump dit, « si votre ville ne coopère pas pour expulser ceux qui sont entrés illégalement dans le pays, on vous retirera l'argent fédéral ». Je veux dire, les fonds du département de la Justice, de la Sécurité intérieure. Ça ne pourrait pas représenter un vrai problème ?
> Éric Garcetti : Eh bien, deux points. Le premier est que nous ne nous sommes jamais déclarés « ville sanctuaire ». Je ne suis pas sûr de savoir ce qu'est une ville sanctuaire. Et une étude des soi-disant « villes sanctuaires » montre que le chômage est plus bas et les rues plus sûres dans les villes qui accueillent les migrants, et nous sommes certainement une ville accueillante [...] (NPR, 27 janvier 2017).
> NPR : Monsieur le maire Garcetti, la dernière fois que vous étiez à ce micro, vous réfutiez l'idée que Los Angeles soit, je cite, une « ville sanctuaire », c'est-à-dire qui refuserait de coopérer avec les lois sur l'immigration. Vous disiez alors que vous ne compreniez pas vraiment ce que recouvrait ce label. Mais depuis, les partisans de l'immigration dans votre ville disent que vous avez créé un trouble et affaibli le message sur cet enjeu. Que leur répondez-vous ?
> Éric Garcetti : Oh, je suis fier que Los Angeles soit l'une des villes de ce pays qui fournisse aux migrants la défense la plus robuste.
> NPR : Mais est-ce que vous utiliseriez le terme de « ville sanctuaire » ? Puisque c'est sans doute ce à quoi ils faisaient référence.
> EG : Certainement. Au moment de cette interview, il n'y avait pas de définition juridique et il s'agissait de piquer au vif le Congrès et le gouvernement qui essayaient de nous priver de financements sur la base d'une définition – vous ne pouvez pas le faire si ça n'existe pas. Mais nous ne sommes absolument pas une ville qui fournit un refuge (*sanctuary*) aux migrants, mais nous les défendons. Je pense qu'il s'agit d'un cran supplémentaire (NPR, 1er mars 2017).

26 En réaction au décret, dans la plupart des villes sanctuaires, la première réaction consiste à réaffirmer ce statut : à Washington, à New York[8] ou à Boston, on reproche à Donald Trump des décrets non seulement « destructeurs », mais aussi porteurs de valeurs « anti-américaines » (*Boston Globe*, 25 janvier 2017). S'adressant au pouvoir fédéral, le maire de Boston déclare ne pas vouloir « se laisser intimider » et, en s'adressant à « ceux qui se sentent menacés ou vulnérables », qu'ils « sont en sécurité à Boston ». En outre, prenant le terme de « sanctuaire » dans son sens littéral, il propose de laisser son « bureau » et le bâtiment de l'Hôtel de ville à disposition des sans-papiers.

Sur la côte Ouest, le maire de Seattle défie le pouvoir fédéral en refusant que sa ville soit « brutalisée par l'Administration » (*San Francisco Gate*, 26 janvier 2017). Celui de Los Angeles explique que « les valeurs de [sa ville] ne sont pas à vendre, [qu'] il existe des protections constitutionnelles contre ce genre d'actions punitives et contre-productives ». Il poursuit ainsi, mêlant considération relative à la lutte contre l'insécurité : « Couper les fonds pour nos services de secours, pour notre port et aéroport, pour le contre-terrorisme, contre la criminalité [...] ne sert personne » (WP, 25 janvier 2017) ; avec des justifications relevant de l'ancrage de principes dans l'histoire du pays : « nous sommes un État de droit, mais nous sommes aussi une nation d'immigrants » (NYT, 26 janvier 2017). Celui de San Francisco place le débat, comme ses collègues, sur le plan des valeurs, du droit et de la bonne conduite des politiques publiques. Enfin, à Chicago, l'ancien fief de Barack Obama alors dirigé par l'un de ses proches collaborateurs, Rahm Emanuel[9], la critique de la décision de Trump prend la forme du défi à l'encontre du nouveau président et de cette invitation aux migrants : « que vous soyez de Pologne, du Pakistan, de l'Inde, d'Irlande, d'Israël, du Mexique ou de Moldavie, vous êtes les bienvenus à Chicago » (NYT, 25 janvier 2017), répétant un message diffusé au lendemain de l'élection de Donald Trump lorsqu'il s'était adressé « à tous ceux qui sont remplis d'anxiété » : « je veux dire que vous êtes en sécurité ici. La ville restera une ville sanctuaire » (*Le Monde*, 18 novembre 2016).

27 Au regard des inégalités sociales et des discriminations dont les migrants font l'objet, y compris dans les villes et les États sanctuaires, on peut certes s'interroger sur ces énoncés qui peuvent paraître relever de la pure stratégie politicienne ou des postures de campagne. Toutefois, parce que ces discours engagent dans le même temps des visions du monde, ils s'inscrivent dans un exercice diplomatique en proposant une politique étrangère locale ouverte et accueillante en rupture avec les principes défendus par les orientations fédérales.

3.2. Des acteurs extrapublics, « personnels de renfort » des politiques sanctuaires

28 Les institutions publiques, par les voix de leurs responsables politiques, ne sont pas les seules à réagir aux décrets. Faisant écho aux mobilisations décisives d'Églises quakers durant la période Reagan d'accueil et de soutien aux migrants fuyant les guerres civiles d'Amérique centrale, des responsables évangéliques montent en première ligne pour s'opposer aux orientations défendues par le Président Trump. Outre des Églises, des collectifs de *dreamers* se constituent autour des associations de défense des migrants et des campus et prennent position dans le débat sur le plan du droit, et non pas directement sur celui des principes et des valeurs (NYT, 1er décembre 2016). Le nom *dreamers* renvoie aux étrangers arrivés enfants aux États-Unis et qui ne sont jamais parvenus à obtenir de papiers[10]. Ces groupes constituent les « personnels de renfort » (Becker, 2010) des politiques sanctuaires.

29 Dans leur étude sur le « travail gratuit » dans les parcs de la ville de New York, John Krinsky et Maud Simonet (2012) identifient deux figures de travailleurs – « travailleuses », devrait-on écrire, tant ce personnel est féminisé (p. 68) – « invisibilisés » : l'allocataire qui fournit une contrepartie aux aides sociales qu'il perçoit et le bénévole qui s'engage au service de sa « communauté ». Dans notre cas d'étude, l'engagement de militants associatifs en faveur des migrants clandestins

pourrait représenter une troisième forme de travail gratuit au service des municipalités « au nom de la citoyenneté qu'il exprime ou permettrait de regagner » (p. 49). Ici, le gouvernement local n'éprouve pas le besoin d'enrôler ces militants ou leurs organisations par la contrainte ou l'appel au civisme. La mobilisation pour une cause, la défense des droits des migrants, rejoint l'agenda municipal d'opposition à l'administration Trump, d'une part, et converge vers la « rhétorique de la citoyenneté » (p. 66) développée par les pouvoirs locaux, d'autre part. C'est un processus similaire qui se produit dans les mobilisations qui se structurent dans les universités dès l'élection présidentielle.

30 Le 17 novembre 2016, une semaine après l'élection de Donald Trump, une manifestation d'étudiants de Santa Clara reçoit le soutien du personnel enseignant et des responsables de l'Université. À Stanford, quelques jours auparavant, ils étaient 700 étudiants à réclamer de la direction la proclamation d'un campus « sanctuaire », signe de l'extension de l'épithète. Des mouvements similaires ont lieu dans les universités prestigieuses de la côte Est (Harvard, Yale, Columbia, New York University). Ces mobilisations s'inscrivent dans les manifestations durant la semaine qui a suivi l'élection présidentielle[11] et qui, si elles ne contestent pas la légitimité du président élu, entendent réaffirmer les « valeurs » jugées menacées par la future Administration. Les messages diffusés au sein de ces rassemblements font écho aux positions des pouvoirs municipaux sanctuaires. À San Francisco, un manifestant tient une pancarte sur laquelle est inscrit : « Si vous êtes musulman, femme, homosexuel, personne de couleur, latino, transsexuel, immigrant ou handicapé : je suis avec vous » (Le Monde, 14 novembre 2016). De tels rassemblements se sont également tenus sur les campus qui accueillent des étudiants sans papiers, au lendemain de l'annonce de Donald Trump de supprimer les financements fédéraux destinés aux villes sanctuaires.

31 Un porte-parole d'American Civil Liberties Unions, organisation indépendante historique active dès les années 1920, dont la mission est, selon ses statuts, de « défendre et préserver les droits et libertés individuelles garanties à chaque personne dans ce pays par la Constitution et les lois des États-Unis », prend alors date avec le président : « nous nous reverrons au tribunal » (USA Today, 25 janvier 2017). Ce mouvement de soutien aux politiques et aux villes sanctuaires ne relève pourtant pas d'une évidence, y compris en Californie. En 2015, un sondage de l'Université de Berkeley indiquait que 82 % des personnes se déclarant « Républicains » et 73 % des « Démocrates » étaient opposés aux politiques sanctuaires (Berkeley Institute of Governmental Studies, septembre 2015). Deux ans plus tard, si le chiffre n'a pas varié du côté Républicains, il est renversé chez les seconds : 70% des Démocrates sondés déclarent soutenir leurs édiles contre le pouvoir national (Berkeley Institute of Governmental Studies, mars 2017). La variation pourrait s'expliquer par la politisation du contexte : si la question partisane n'était pas un enjeu en 2015, la figure de Trump structure désormais les positions en Californie (NYT, 24 avril 2017).

4. La menace fédérale de « couper les vivres » aux villes sanctuaires et ses réactions

32 Afin d'appliquer ses mesures anti-immigration et faire plier les villes sanctuaires, l'Administration Trump dispose de trois ressources potentiellement puissantes : la dénonciation publique, les poursuites judiciaires et la rétorsion financière. En réponse,

les dirigeants de ces villes et de ces États se tournent vers les tribunaux pour contester les décrets. Ces procès sont l'occasion d'exposer leurs arguments.

4.1. Du côté du pouvoir fédéral : « shaming », « taking to court » et « no more funding »

33 Au début de la polémique, le gouvernement fédéral publie un rapport hebdomadaire pointant les villes « coupables » de ne pas coopérer avec l'immigration fédérale. Cet outil de shaming vise à prendre à témoin l'opinion publique. Toutefois, après seulement trois publications, alors que les tensions entre les pouvoirs locaux et la police fédérale s'intensifient, qualifiées par le New York Times d' « escalade » (NYT, 24 février 2017 ; 21 avril 2017) et par le Washington Post de « guerre » (WP, 26 avril 2017), l'ICE décide de suspendre cette initiative à la suite d'erreurs factuelles portant sur la liste des autorités locales mises au ban public.

34 Deuxièmement, le département de la Justice confirme explorer les pistes juridiques permettant d'attaquer les villes qui refuseraient de coopérer avec lui. Si la voie semble étroite, elle s'appuie sur une disposition introduite par la précédente Administration Obama lors de l'été 2016, qui ouvre la porte à un régime d'obligations dans le partage d'informations entre les polices locales et fédérales[12]. Toutefois, en dépit des arguments développés par des juristes conservateurs (NYT, 9 juillet 2015 ; 1er décembre 2016), la jurisprudence ne conclut pas clairement en faveur de la contrainte. Au contraire, les décisions de la Cour suprême concernant les cas New York vs. Etats-Unis en 1992 et Printz vs. Etats-Unis en 1997 indiquent que la Constitution, et en particulier son 10e amendement[13], proscrit la « réquisition » des gouvernements fédérés pour l'application des lois fédérales. Cet argument, traditionnellement défendu par des juristes et des élus conservateurs hostiles au big governement, est donc cette fois mobilisé par la gauche.

35 Enfin, l'Administration Trump s'appuie sur l'instrument financier pour faire plier les villes sanctuaires. Dans le sillage d'une mesure annoncée, mais jamais mise œuvre par la précédente Administration Obama, elle envisage de les priver de ressources financières dans les domaines de la justice et de la sécurité intérieure. Ces fonds sont distribués par le State Criminel Alien Assistance Program doté d'une enveloppe globale de 165 millions de dollars qui financent les prisons locales. D'autres types de financements pourraient être supprimés, notamment les fonds du Community Oriented Policing Services (208 millions de dollars). Brandie durant la campagne présidentielle, la menace du « no more funds » est prise au sérieux par les municipalités au point que la ville de New York organise un audit budgétaire des programmes fédéraux dès le lendemain de l'élection du nouveau président afin d'évaluer les dégâts potentiels d'un telle mesure dans le contexte d'austérité budgétaire dans lequel évoluent les villes américaines (Peck, 2012).

36 Le 21 avril 2017, le département de la Justice publie une première liste d'autorités locales averties de la menace d'une suspension de financements : l'État de Californie, les villes de Chicago (Illinois), Nouvelle-Orleans (Louisiane), New York City (New York) et Philadelphie (Pennsylvanie), ainsi que les comtés de Clark (Neveda), Cook (Illinois), Miami-Dade[14] (Floride) et Milwaukee (Wisconsin). L'un des problèmes soulevés par cette disposition, ainsi que par l'ensemble des sanctions potentielles à l'égard des villes sanctuaires, est l'absence de définition de ces dernières, qui regroupent des acteurs à des échelles d'action diverses (Etats fédérés, comtés, villes) disposant de statuts et de

fonctions hétérogènes (gouvernement locaux, mais aussi polices, Universités ou Églises). Si la mesure envisage de sanctionner les villes « sanctuaires », le gouvernement fédéral demeure incapable de définir son champ d'application, ce qui ouvre la voie au déplacement du conflit sur le terrain judiciaire.

4.2. Du côté des villes sanctuaires : le canal judiciaire

37 Le jour de la publication du décret, le leader des Démocrates au Sénat californien, Kevin de Leon, conseillé par l'ancien ministre de la Justice d'Obama, Eric Holder[15], affirme l'« inconstitutionnalité » du décret au regard du 10e amendement. À cette occasion, il juge la politique migratoire de Trump animée de « principes suprémacistes blancs » (NYT, 21 avril 2017). C'est précisément de Californie que viendra la première attaque judiciaire.

38 Le 31 janvier, la ville de San Francisco par la voix de son procureur général, Denis Herrera, annonce poursuivre l'Administration Trump. L'enjeu financier pour une ville qui reçoit 1,2 milliards de financements fédéral est considérable. Pour autant, celle-ci n'entend pas abandonner son statut de ville sanctuaire adopté par une loi de 1989. Elle accueillerait environ 30 000 clandestins. Le procureur de San Francisco, reprenant l'expression du maire de Boston, estime que « le décret du président n'est pas seulement anticonstitutionnel, il est anti-américain. C'est pourquoi nous devons nous lever et nous y opposer. Nous sommes un pays d'immigrés et une terre de droit. Nous devons être les 'gardiens de notre démocratie' comme nous l'a demandé le président Obama dans son discours d'adieu » (Los Angeles Times, 31 janvier 2017). Présent à ses côtés durant la conférence de presse, le maire de la ville répond directement à Trump sur la question de la sécurité[16] qui serait menacée par les protections offertes : « nos villes sanctuaires sont plus sûres. Si vous parlez au chef de la police, à notre chérif ou aux professionnels du droit, ils vous diront que bénéficier d'une communication ouverte avec tous les membres de notre société est préférable » (Los Angeles Times, 31 janvier 2017). Il situe donc son argumentaire non pas seulement sur le plan de l'efficacité des politiques publiques, mais aussi sur celui de la morale et du droit.

39 Le 25 avril 2017, la cour fédérale de San Francisco rend sa décision et ordonne la suspension de l'application du décret 13768[17]. Bien qu'elle ne réponde qu'aux arguments présentés par la ville de San Francisco et le comté de Santa Clara, également partie prenante de la plainte, l'injonction temporaire du juge a une portée nationale, tant qu'elle n'est pas renversée par une juridiction supérieure. Au cours de l'audience, le procureur général, qui représente les intérêts du gouvernement fédéral, tente de convaincre le juge de la portée étroite du décret présidentiel, qui ne concernerait qu'un nombre limité de fonds relevant de la justice ou de la sécurité nationale. Toutefois, le juge interprète ce décret comme faisant peser des « incertitudes budgétaires en menaçant de priver des comtés de centaines de millions de dollars de subventions fédérales employées dans des secteurs clés » (SF Gate, 25 avril 2017). En raison des « failles constitutionnelles » du décret, le juge statue sur l'absence d'obligation qui pèse sur les polices locales en matière de coopération avec les autorités fédérales dans la politique anti-immigration. En conséquence, il juge illégale la menace de retrait des financements fédéraux. Le Washington Post interprète ce verdict comme un « immense doigt d'honneur adressé à Trump » (WP, 26 avril 2017). Cette décision a pour effet de galvaniser le camp des villes sanctuaires. À New York, elle encourage le conseil

municipal à examiner les contours d'un texte qui étendrait et renforcerait la protection offerte par la ville aux immigrés clandestins.

40 La présidence réagit à la décision du juge dans un communiqué (WP, 26 avril 2017) accusant de partialité la 9e chambre de la cour d'appel de Californie et dénonçant « un flagrant outrepassement » des fonctions du juge : « Aujourd'hui, la règle de droit a subi un nouveau coup avec cette décision d'un juge non élu qui a récrit la politique migratoire de notre pays ». « Nous gagnerons à la Cour suprême » conclut le secrétaire général de la Maison-Blanche, Reince Priebus. Toutefois, un mois plus tard, l'Administration Trump semble infléchir sa position. Le 22 mai 2017, elle publie un nouveau communiqué dans lequel figure une désignation étroite des villes sanctuaires (NYT, 23 mai 2017). Selon ce document, la dénomination « ville sanctuaire » ne s'applique qu'aux autorités « refusant d'appliquer pleinement » une loi fédérale de 1996 qui prévoit le partage d'informations entre les gouvernements locaux, fédérés et fédéraux sur le statut migratoire d'un individu. Cette précision exclut du périmètre de sanction les autorités qui refusent de mettre à disposition des autorités fédérales des détenus sans papiers, rendant impossible leur expulsion. Elle limite enfin les conséquences financières dans la mesure où seuls les fonds du ministère de la Justice et de la Sécurité intérieure sont inclus dans le périmètre de sanction.

41 Cela ne constitue pas le dernier mot du département de la Justice. Après avoir exploré des pistes juridiques nouvelles pour briser les politiques du mouvement sanctuaire (Wall Street Journal, 23 juin 2017), la Chambre des représentants adopte le 30 juin 2017 la loi « Pas de sanctuaire pour les actes criminels » empêchant l'accès aux financements nationaux des villes qui limitent leur coopération avec les autorités fédérales[18]. Sur le front des poursuites judiciaires menées contre le décret 13768, on apprend le même jour que la ville de Portland décide de se joindre à la procédure intentée par celle de Seattle visant à son annulation, tandis que le maire de Chicago annonce son intention de poursuivre en justice l'Administration Trump.

42 Ces initiatives témoignent, d'une part, d'une tension continue entre le pouvoir central et les villes sanctuaires qui s'affrontent devant les tribunaux et, d'autre part, du rapprochement entre les villes sanctuaires. Quelques semaines plus tard, le ministère de la Justice reproche à certains responsables de ces villes de s'être réunis à Las Vegas pour coopérer. Un embryon de réseau de villes sanctuaires à l'échelle des États-Unis, faisant écho au réseau des fearless cities européen (Subirats, 2018) ?

Conclusion

43 La controverse qui oppose des pouvoirs locaux à l'Administration Trump au sujet de la protection des migrants relève d'une variété de registres de conflits et xonduit à s'interroger sur les recompositions des pouvoirs locaux dans l'affrontement avec le pouvoir central. Sur le plan de la politique internationale, ces luttes s'inscrivent dans l'histoire des tensions entre certaines villes et États fédérés et le gouvernement fédéral. Les politiques sanctuaires se situent dans la continuité des oppositions à la politique étrangère de l'Administration Reagan dans les années 1980 sur une série de dossiers (nucléaire, sud-africain et, déjà, réfugiés d'Amérique centrale). Comprendre cette histoire et restituer les enjeux de l'actualité dans une temporalité plus longue amène à prendre en considération les formes anciennes et nouvelles des oppositions des pouvoirs locaux au pouvoir central. Cette démarche permet en outre de ré-interroger

ces phénomènes sous l'angle d'un dialogue entre les trois formes que revêt le terme appauvri en français de « politique » (Leca, 2012).

44 La politics renvoie à une conception wébérienne du pouvoir qui examine la compétition entre acteurs pour l'occupation de fonctions électives. Les controverses autour des villes sanctuaires sont directement liées au contexte de la campagne présidentielle, et d'abord de la mise sur agenda de ce « problème » durant la primaire républicaine à l'occasion d'un fait divers. À partir de l'été 2015, l'immigration est érigée en enjeu électoral emblématique du tournant que représentent les propositions et le style du candidat Trump, qui accède à la Maison-Blanche en janvier 2017. Son élection suscite une vive réaction au sein de la gauche américaine solidement ancrée dans des villes et des États qui mènent depuis plusieurs décennies une politique de soutien aux immigrés clandestins sous la forme d'un refus de collaboration avec la police fédérale. L'enjeu des villes sanctuaires repose sur l'affrontement partisan entre la présidence républicaine et des autorités locales dirigées par des Démocrates qui trouvent là un champ d'opposition dans le contexte de reconstruction du parti.

45 Les policies, ensuite, désignent les processus de production de l'action publique. Les dirigeants des villes sanctuaires mobilisent l'argument de l'efficacité de l'action publique comme ressource stratégique pour contrer les accusations de laxisme exprimées par les élus Républicains. Mais plutôt que de déconstruire le lien établi par les conservateurs entre immigration et insécurité, les Démocrates portent le fer sur deux points destinés à prendre le contre-pied de ces charges. Premièrement, ils mettent en avant les atouts que représentent les migrants pour la performance économique de leurs territoires, inscrivant ainsi les politiques et les discours ouverts sur l'immigration sur l'agenda entrepreneurial des politiques urbaines (Harvey, 1989), et confirmant l'idée qu'il existe un « modèle de développement urbain américain » à l'échelle de ce que Paul Kantor (2007) qualifie de « small scall politics ». Deuxièmement, et afin de contrer leur image de laxistes, les édiles, appuyés par leurs polices, soulignent le concours que peuvent apporter les migrants dans la lutte contre le crime et la résolution des enquêtes.

46 Enfin, la polémique relative aux villes sanctuaires se déploie dans le vaste champ de la polity, c'est-à-dire des représentations de l'ordre politique, sur le plan théorique, philosophique, trouvant un prolongement dans les controverses juridico-constitutionnelles. Les politiques anti-immigration de Donald Trump ne sont pas seulement jugées inefficaces et contraires aux intérêts locaux et nationaux, elles sont désignées, sur le plan des principes et des valeurs comme « anti-américaines », c'est-à-dire opposées aux valeurs d'une Amérique « ouverte » et « tolérante ».

BIBLIOGRAPHIE

Abbott, C. (1997), « The International City Hypothesis: An Approach to the Recent History of U.S. Cities », *Journal of Urban History*, 24, 1, p. 28-52.

Aguirre, I. (1999), « Making Sence of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry About a Concept in Search of a Definition », *Regional and Federal Studies*, 9, 1, p. 185-209.

Amin, A. et Thrift, N. (1994), *Globalization, Institutions and Régional Development*, Oxford, Oxford University Press.

Bau, I. (1985), *This Ground is Holy: Church Sanctuary and Central American Refugees*, Mahwah, Paulist Press.

Becker, H. (2010) [1982], *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion.

Bernier, I. (éd.), (1994), « Les Politiques extérieures des États non souverains : convergences et divergences », *Études internationales*, 25, 3, p. 405-635.

Brenner, N. (1999), « Globalisation as Reterritorialisation: the Re-scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, 36, p. 431-451.

Calzada, I. (2015), « Benchmarking Future City-Regions beyond Nation-States », R*egional Studies Regional Science*, 2, 1, p. 350-361.

Cohen, S. (2003), *La résistance des États*, Paris, Seuil.

Critchley, J. et Trembly, L. (2017), « Historical Review, Current Status and Legal Considerations Regarding Sanctuary Cities », *New Jersey Lawyer*, 360, p. 32-36.

Curtis, S. (2016), « Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? », *Millenium*, 44, 3, p. 455-477.

D'Albergo, E. et Lefèvre, C. (2007), « Why cities are looking abroad and how they go about it. » *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, 3, p. 317-326.

Darling, J. et Bauder, H. (2019), *Sanctuary cities and urban struggles. Rescaling migration, citizenship, and rights*, Manchester, Manchester University Press.

De Graauw, E. (2014), « Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System », *Politics & Society*, 42, 3, p. 309-330.

Delgado, M. (2018), *Sanctuary Cities. Communities and Organizations*, Oxford, Oxford University Press.

Duchacek, I. (1986), *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations*, Boulder, Westview Press.

Goffman, E. (1975) [1963], *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Éditions de Minuit.

Golden, R. et McConnell, M. (1986), *Sanctuary: the New Underground Railroad*, Maryknoll, Orbis Books.

Harvey, D. (1989), « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71,1, p. 3-17.

Hobbs, H. (1994), *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*, Londres, Sage Publications.

Hocking, B. (1999), « Patrolling the "Frontier": Globalization, Localization, and the "Actor- ness" of Non-Central Governments », *Regional and Federal Studies*, 9, 1, p. 17-39.

Houston, S. et Lawrence-Weilmann, O. (2016), « The Model Migrant and Multiculturalism: Analyzing Neoliberal Logics in US Sanctuary Legislation », in H. Bauder et C. Matheis (éd.) *Migration Policy and Practice. Migration, Diasporas and Citizenship*, New York, Palgrave Macmillan, p. 101-126.

Jobert, A. (1998), « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 2, p. 67-92.

Kantor, P. (2007), « Globalization and the American Model of Urban Development: Making the Market », *Métropoles*, 1. [En ligne] : http://journals.openedition.org/metropoles/68.

Keating, M. (1999), « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », *Regional and Federal Studies*, 9, 1, p. 1-16.

Knox, P. et Taylor, P. (1995), *World Cities in a World-System*, Cambridge, Cambridge University Press.

Krinsky, J.et Simonet, M. (2012), « La servitude et le volontaire : les usages politiques du travail invisible dans les parcs de la ville de New York », *Sociétés contemporaines*, 87, 3, p. 49-74.

Leca, J. (2012), « L'État entre politics, policies et polity ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 1, 1, p. 59-82.

Lecours, A. (2002), « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, 7, 1, p. 91-114.

Lippert, R. et Rehaag, S. (dir.) (2012), *Sanctuary Practices in International Perspectives: Migration, Citizenship and Social Movements*, Londres, Routledge.

Massart-Pierard, F. (2005), « Étude comparative des relations entre entités fédérées au sein du système de politique extérieure en Belgique francophone », Revue internationale de politique comparée, 12, 2, p. 191-206.

Migration Policy Institute (2006), *Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era,* https://www.migrationpolicy.org/article/central-americans-and-asylum-policy-reagan-era.

O'Brien, B., Collingwood, L. et El-Khatib, S. (2019), « The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration », *Urban Affairs Review*, 55, 1, p. 3-40.

Paquet, M. (2017), « Aux États-Unis, des villes sanctuaires », *Plein droit*, 115, 4, p. 11-14.

Paquin, S. (2004), « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politiques et Sociétés*, 23, 2-3, p. 205-237.

Pasquier, R. (2012), « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 1, 141, p. 167-182.

Peck, J. (2012), « Austerity urbanism. American Cities under extreme economy », *City*, 16, 6, p. 626-655.

Petiteville, F. (1995), *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan.

Pinson, G., Vion A. (2000), « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 13, 1, p. 85-102.

Ridgley, J. (2008), « Cities of Refuge: Immigration Enforcement, Police, and the Insurgent Genealogies of Citizenship in U.S. Sanctuary Cities », *Urban Geography*, 29, 1, p. 53-77.

Rodriguez, C. (2008), « The significance of the Local in Immigration Regulation », *Faculty Scholarship Series*, 3907.

Roy, A. (2019), « The city in the age of Trumpism: From sanctuary to abolition », *Environment and Planning D: Society and Space*. https://doi.org/10.1177/0263775819830969.

Sanders, H. (2016), « Les migrants irréguliers en ville : Quelle rationalité aux politiques de sanctuaire ? », *Revue française d'études américaines*, 148, 3, p. 67-83.

Sassen, S. (1996), « Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims », *Public Culture*, 8, 205-223.

Savitch, H. et Kantor, P. (2002), *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.

Scott, A. (2001), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Shuman, M. (1986), « Dateline Main Street: Local Foreign Policies », *Foreign Policy*, 65, p. 154-174.

Shuman, M. (1992), « Dateline Main Street: Courts v. Local Foreign Policies », *Foreign Policy*, 86, p. 158-177.

Soldatos, P. (1990), « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », in H. Michelmann & S. Panayotis (éd.), *Federalism and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, p. 34-53.

Subirats, J. (2018), « Les villes au cœur de la redistribution ? Le nouveau municipalisme, antidote à l'Europe de l'austérité et des États dans l'impasse », *Mouvements*, 94, 2, p. 11-23.

Swyngedouw, E. (1997), « Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scal », *in* Cox Kevin (éd.), *Spaces of Globalization: Reaserting the Power of the Local*, New York, Guilford Press, p. 134-166.

Varsanyi, M. (2010), *Taking Local Control: Immigration Policy Activism In U.S. Cities And States*, Stanford, Stanford University Press.

Viltard, Y. (2008), « Conceptualiser la "diplomatie des villes". Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique*, 58, 3, p. 511-533.

Villazor, R. (2010), « "Sanctuary Cities and Local Citizenship" », *Fordham Urban Law Journal*, 37, 2, p. 574-598.

Vion, A. (2003), « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisation pour un droit », *Revue française de science politique*, 53, 4, p. 559-582.

Presse (par ordre chronologique)

« Cities Can't Make Immigration Law [Editorial] », *The New York Times*, 27 décembre 1985.

« On Refugee Rights; Towns as Instruments of Sanctuary" [Courrier], *The New York Times*, 11 janvier 1986.

« Apartheid the Target: Divestment: Cities, States Take Stock », *Los Angeles Times*, 26 mai 1986.

« Backers Say Guilty Verdicts Aid Alien Sanctuary Drive », *The New York Times*, 3 mai 1986.

« Sanctuary Movement: new hopes after trial », *The New York Times*, 6 mai 1986.

« Sanctuary Trial Leaves a Political Afterstate », *The New York Times*, 6 juillet 1986.

« Ailing Midwestern Cities Extend a Welcoming Hand to Immigrants », *The New York Times*, 6 octobre 2007.

« J'ai vécu (sans encombre) à New York, dans la clandestinité », *Rue 89*, 30 juin 2012.

« Sometimes Fiscal Urgency Tops Desire to be "Nuclear Free", Cities Find », *The New York Times*, 10 juillet 2012.

« Was Donald Trump Right About Immigrant Sanctuary Laws? », *The New York Times*, 9 juillet 2015.

« Republicans Look to Penalize "Sanctuary Cities" That Shield Illegal Immigrants », *The New York Times*, 21 juillet 2015.

« Jails Refused to Hold Thousands of Immigrants Sought by Feds », *The Texas Tribune*, 15 janvier 2016.

« The GOP's condemnation of "sanctuary cities" is surprisingly awkward in Iowa », *The Washington Post*, 31 janvier 2016.

« La "résistance" s'organise aux États-Unis contre Donald Trump », *Le Monde*, 14 novembre 2016.

« Des villes américaines se font sanctuaires pour les sans-papiers », *Le Monde*, 18 novembre 2016.

« Cities Vow to Fight Trump on Immigration Even if they lose millions », *The New York Times*, 27 novembre 2016.

« Cities in New York Advised How to Buck a Trump Deportation Push », *The New York Times*, 18 janvier 2017.

Donald Trump s'attaque aux villes qui protègent des immigrés sans papiers », *Le Monde*, 25 janvier 2017.

« D.C., other "sanctuary cities" defiant in the face of Trump's threats », *The Washington Post*, 25 janvier 2017.

« Trump signs orders on border wall, immigration crackdown », *Polictico*, 25 janvier 2017.

« Walsh rails against Trump, calls immigration actions "direct attack" », *Boston Globe*, 25 janvier 2017.

« Trump orders clamp down on immigrant "sanctuary cities", pushes border wall », *USA Today*, 25 janvier 2017.

« SF Mayor Lee stands up to Trump, says city remains a sanctuary », *San Francisco Gate*, 26 janvier 2017.

« Taking On Trump Over Sanctuary Cities », *The New York Times*, 26 janvier 2017.

Los Angeles Mayor Vows To Work With Trump, But "Stand Up" For City's Residents, *NPR*, 27 janvier 2017.

« "Calexit", l'initiative en faveur de l'indépendance de la Californie, gagne du terrain », *Le Monde*, 28 janvier 2017.

« Trump Immigration Policies Pose Conflict for Police in "Sanctuary Cities" », *The New York Times*, 24 février 2017.

« Los Angeles Mayor Eric Garcetti Weighs In On Immigration Debate », *NPR*, 1er mars 2017.

« Sanctuary Cities Face Aid Cuts as Justice Dept. Tightens Screws », *The New York Times*, 21 avril 2017.

« A Big Swing on Sanctuary Cities », *The New York Times*, 24 avril 2017.

« Judge says Trump can't punish cities over sanctuary city policies », *SF Gate*, 25 avril 2017.

« California is in a war with Trump on "sanctuary cities.' It just won its first major battle », The Washington Post, 26 avril 2017.

« Trump blasts federal court ruling that blocks his "sanctuary city" order », *The Washington Post*, 26 avril 2017.

« Sessions Narrows Trump's Order Against Sanctuary Cities », *The New York Times*, 23 mai 2017.

« Justice Department Explores Court Challenges to "Sanctuary Cities" », *Wall Street Journal*, 23 juin 2017.

« Local Officials Tackle How to Govern in a Divided America », *The New York Times*, 11 juillet 2017.

Sources et tribunes d'opinion (par ordre chronologique)

« Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era », *Migration Policy Institute*, 1er avril 2006.

« Congress Should Penalize Jurisdictions That Have Sanctuary Laws [Ting J.] », *New York Times*, 9 juillet 2015.

« Californians Say Cities Should Not Be Sanctuaries », *Berkeley Institute of Governmental Studies*, 4 septembre 2015.

« Sanctuary Cities Have a Legal Right to Defy the Federal Government [Varagas C., Dream Action Coalition] », *The New York Times*, 1er décembre 2016.

« Sanctuary Cities Must Cooperate With Federal Enforcement [Ting J.] », *The New York Times*, 1er décembre 2016.

« To Truly Resist Trumpism, Cities Must Look Within [Ross T., Treuhaft S., PolicyLink] », *The New York Times*, 3 juin 2017.

NOTES

1. L'auteur souhaite remercier Christian Lefèvre ainsi que les relecteurs anonymes pour leurs commentaires et suggestions qui ont contribué à l'amélioration du texte.

2. En référence à l'acronyme « NIMBY », *not in my backyard*, désignant l'opposition de riverains à un projet local ou à une infrastructure, au nom de nuisances auxquelles ils seraient, selon eux, exposés (Jobert, 1998).

3. L'ICE est chargé d'appliquer les mesures fédérales relatives au contrôle des frontières, au commerce et aux migrations dans un objectif de « promotion de la sécurité nationale et de la sûreté publique », selon les termes qui le fondent.

4. Entre janvier 2014 et septembre 2015, les refus de coopération entre les agences locales et fédérales concerneraient plus de 18 000 détenus, dont 11 000 pour le seul État de Californie dont une loi adoptée en 2014 interdit aux prisons de détenir les clandestins au-delà de la durée de leur peine (*The Texas Tribune*, 15 janvier 2016).

5. Le 30 juin 2017, une loi dite « loi Kate » est adoptée par la Chambre des représentants. Elle prévoit une aggravation des peines de prison pour les immigrés clandestins de retour sur le territoire américain après une expulsion. Témoignant du lien établi entre ce fait divers et les villes sanctuaires ce même jour, la Chambre des représentants adopte une résolution non contraignante intitulée « Pas de sanctuaire pour les actes criminels ».

6. Suite à ce fait divers, le pourtant libéral *New York Times* ouvre le débat dans ses colonnes en posant la question : « Et si Donald Trump avait raison à propos des lois

sanctuaires relatives aux migrants ? » (*NYT*, 9 juillet 2015). Signe du clivage suscité par cette question dans le camp Démocrate, dans les derniers mois de la présidence Obama, des députés républicains avaient profité de ce contexte pour travailler à l'écriture d'une loi prévoyant des sanctions financières contre les villes sanctuaires (*NYT*, 21 juillet 2015).

7. Le même jour, il signe le décret 13769, dit *Muslim Ban*, intitulé « Protéger la Nation de l'entrée de terroristes étrangers aux États-Unis » et portant sur l'interdiction de l'entrée sur le territoire américain de ressortissants de sept pays (Irak, Iran, Libye, Somalie, Soudan, Syrie et Yémen). Durant la campagne présidentielle, il avait affirmé, sans preuve, que les terroristes utilisaient le programme d'admission des réfugiés pour entrer dans le pays.

8. Selon les sources, New York abrite environ 550 000 immigrés clandestins. Son maire annonce une réserve de 250 millions de dollars par an pendant la durée du mandat présidentiel, soit 1 milliard de dollars pour pallier la possible suspension des fonds fédéraux, dont l'aide atteindrait 6 milliards de dollars, soit 9 % de son budget (*TWP*, 25 janvier 2017).

9. Il a occupé les fonctions de secrétaire général de la Maison-Blanche durant l'Administration Obama. Il occupe la fonction de maire de Chicago de 2011 à 2019.

10. En dépit du programme *Deffered Action for Childhood Arrivals* adopté en 2012 et qui prévoit la protection des migrants entrés mineurs dans le pays et leur offre un permis de travail. A la suite d'un intense débat, Donald Trump décidera de supprimer ce programme en septembre 2017, suscitant de nouveau la colère des villes sanctuaires ainsi que des attaques judiciaires.

11. On manque à ce stade d'éléments relatifs aux propriétés sociales des participants à ces manifestations. La presse souligne leur jeunesse et remarque que, dans certaines villes (Portland, Denver, Tucson), les lycéens sont à l'origine de leur organisation.

12. Article 8 du Code des États-Unis, § 1373.

13. Cet amendement, inclus dans la Déclaration des droits adoptée en 1789 par le Congrès, dispose que « les pouvoirs non délégués aux États-Unis par la Constitution, ni prohibés aux États, sont réservés aux États respectivement, ou au peuple ». Il a donc pour objet de limiter les pouvoirs du gouvernement fédéral.

14. Le comté de Miami-Dade figure sur la liste en dépit de l'abandon de son statut de ville sanctuaire, suscitant l'incompréhension des pouvoirs locaux.

15. Après sa démission de sa fonction de Procureur général des États-Unis effective en avril 2015, il est recruté par le gouverneur de Californie en janvier 2017, au moment de l'investiture de Trump, afin représenter l'État dans ses combats juridiques contre l'administration fédérale.

16. Cet argument paraît d'autant plus important dans le cas de San Francisco, que c'est dans cette ville qu'a été tuée Kathryn Steinle en 2015, relançant le débat sur la lutte contre l'immigration illégale et les protections apportées par les villes sanctuaires.

17. La décision s'inscrit dans la continuité de la suspension d'un autre décret présidentiel qui prévoyait l'interdiction pour trois mois de l'entrée aux États-Unis des ressortissants de pays musulmans.

18. En même temps que la loi Kate, du nom de la jeune californienne assassinée par un récidiviste clandestin en 2015 et qui symbolise aux yeux des Républicains les conséquences du laxisme des villes sanctuaires (voir *infra.*).

RÉSUMÉS

L'accession de Donald Trump à la Maison-Blanche en janvier 2017 et ses premières initiatives en matière de politique migratoire ont provoqué une opposition de la part d'un certain nombre de villes et d'États fédérés américains. La contestation de mesures fédérales prises par la nouvelle Administration renforçant la lutte contre l'immigration clandestine s'est traduite par la réaffirmation d'un « mouvement sanctuaire » qui manifeste un retour des stratégies dissidentes dans le champ de la diplomatie des villes. L'objet de ce texte sera de souligner la variété des registres d'opposition à la politique de l'État central qui s'inspirent des espaces de la politics (affrontement partisan), des policies (production des politiques publiques, en particulier dans les domaines de la sécurité et du développement économique) et de la polity (principes et valeurs). Ces controverses contribuent à interroger la dynamique plus large des rapports de force entre les États et les autorités locales au-delà de l'objet de la polémique.

Donald Trump's accession to the White House January 2017 and his first migration policy initiatives provoked opposition from a number of American cities and states. The challenge to federal measures resulted in the revival of a "sanctuary movement" that shows a return of dissident strategies in the field of city diplomacy. The purpose of this text is to highlight the variety of registers of opposition to central state policy that draw inspiration from the spaces of politics (electoral struggles), policies (production of public policy in the fields of security and economic development), as well as polity (principles and values). These controversies raise the question of broader dynamics of power relations between the State and local authorities.

INDEX

Mots-clés : politique étrangère locale, États-Unis, migrant, autonomie locale
Keywords : local foreign policy, United-States, migrant, local autonomy

AUTEUR

NICOLAS MAISETTI

Chercheur contractuel, LATTS, Université Paris-Est (UMR 8134 CNRS)