

Les pouvoirs publics et les Roms : le cas de Turin

Elisabetta Rosa

Depuis une trentaine d'années, les villes européennes sont confrontées à l'occupation de terrains par des populations migrantes d'Europe de l'Est. Dans le traitement de cette « question Rom », Turin a choisi tour à tour l'expulsion de certains camps, la tolérance d'autres, qui a permis leur consolidation, et la création de camps « officiels » encadrés. Au-delà de leur contradiction apparente, ces politiques convergent dans la relégation spatiale et le maintien sous contrôle des populations concernées.

Parmi les manières d'aborder la question des migrants Roms par les pouvoirs publics, le traitement spatial en est une des plus communes, notamment en Italie (Legros et Vitale 2011). Entre la mise en marge (en premier lieu physique, mais aussi sociale, juridique, etc.) par la création du dispositif des *campi nomadi*, d'une part, et l'expulsion des campements illégaux, de l'autre, ces dispositifs publics ne correspondent pas toujours à des plans d'action politique cohérents. Ils manifestent plutôt une attitude schizophrénique des pouvoirs publics, tantôt mus par l'exigence d'un plus grand contrôle de ces populations, recherché dans la concentration spatiale, comme c'est le cas avec la mise en place des *campi nomadi* ; tantôt mus par le souhait de les rendre invisibles, ce qui conduit au choix de la dispersion, *via* notamment les expulsions des campements illégaux. Envisageant à la fois la ségrégation, l'exception, l'intégration, comme le cas de Turin le montre, ces différentes approches, souvent présentées comme alternatives, sont en fait liées et interdépendantes.

Campi nomadi officiels et campements illégaux

Si l'effacement de l'habitat précaire des populations roms reste l'objectif principal des actions mises en place par les pouvoirs publics à Turin, les stratégies et les logiques sous-jacentes ont changé plusieurs fois au cours des trente dernières années. Le dispositif du *campo nomadi* a été introduit à Turin au cours des années 1980 comme solution aux problèmes de logement des populations roms arrivées durant les décennies précédentes, qui habitaient jusque-là dans des campements illégaux (Sigona 2002). Sorte de village composé de petites maisons identiques préfabriquées et organisé selon un schéma régulier à l'intérieur d'un périmètre délimité par des barrières physiques, le *campo nomadi* était séparé du reste de la ville. Dans l'intention du législateur, l'institution des *campi* devait favoriser l'intégration de ces populations en leur donnant la possibilité de s'installer en ville de manière définitive et permanente. Un ensemble de normes (« Réglementation des aires de stationnement équipées pour les Roms et les Sintis », Città di Torino, la dernière version datant de 2004) devait aussi permettre leur contrôle et assurer ainsi la sécurité des autres citoyens (Manzoni 2012).

Aujourd'hui on compte à Turin quatre *campi nomadi* construits entre 1978 et 2004, habités par un total de 880 personnes entre Sintis¹ du Piémont et Roms originaires de l'ex-Yougoslavie (Città di Torino et Prefettura di Torino 2011). La gestion administrative et réglementaire des *campi* (définition des règlements, délivrance des permis d'accès, permis de séjour, attribution des maisons,

¹ Les Sintis sont un groupe ethnique d'origine tsigane.

etc.) est sous la responsabilité du Bureau nomadisme et habitats d'urgence, créé en 1983, au sein de la municipalité de Turin. Ce travail est soutenu par le *Nucleo Nomadi*, un corps spécial de police municipale, créé en 1988 expressément pour assurer le contrôle des « nomades » dans toute la ville. Il s'occupe ainsi du transit de caravanes, des arrivées et des départs, des mouvements des familles et des individus entre les différents camps, du respect des règlements internes, qui comprennent aussi l'entretien des maisons, la propreté des espaces en commun, la circulation et le stationnement des voitures, le permis d'avoir des animaux domestiques, etc.

Parallèlement, dix campements illégaux, appelés « sites spontanés » dans les documents officiels, abritent environ 1 500 personnes (Città di Torino 2013). La plupart sont des Roms d'origine roumaine de migration récente, arrivés à Turin pendant la seconde moitié des années 2000. La géographie de ces divers campements a beaucoup changé au cours des années, mais aujourd'hui la plupart sont situés dans la partie nord-est de la ville, là où se trouvent aussi trois des quatre *campi* officiels. Cela n'est pas dû au hasard.

Entre marginalisation spatiale et institutionnalisation des camps roms

À l'heure actuelle, la concentration spatiale caractérise de manière flagrante la configuration de l'habitat précaire des Roms à Turin. Elle est l'effet d'une volonté publique bien réelle, quoique non dite. En effet, les autorités administratives ont, d'un côté, piloté les expulsions des sites illégaux et, de l'autre, assuré les gestions des *campi* officiels ainsi que l'offre de services publics, de sorte que la plupart des camps roms, illégaux ou officiels, se trouvent aujourd'hui dans la même partie de la ville. C'est également dans cette même zone que se trouvent la décharge publique, la fourrière municipale et des activités non autorisées (dépôts sauvages d'ordures, potagers illégaux).

Figure 1. La concentration spatiale des activités « d'écart » de la ville.



Source : élaboration de l'auteur d'après des documents produits par la ville de Turin.

Entre choix volontaire de mise en marge de tout ce qu'on ne voulait pas avoir sous les yeux dans le centre-ville et accord tacite pour ignorer le caractère illégal de certaines activités, les pouvoirs publics ont donc toléré, voire permis, le développement de l'habitat précaire et son ancrage dans l'espace et dans le temps. Cet ancrage est d'abord physique, comme j'ai pu le constater lors d'enquêtes de terrain menées entre 2013 et 2014, auprès des campements illégaux dits « Lungo Stura » et « Germagnano », qui abritent respectivement environ 880 et 250 personnes (Città di Torino 2013). Les premières familles y sont depuis six ou sept ans ; l'habitat est consolidé et stabilisé. Le sol des cabanes est aménagé en ciment, des rideaux sont mis aux fenêtres et des pots de fleurs décorent les portes d'entrée. Quelques cabanes sont destinées à des fonctions non résidentielles (des bars, un espace pour les activités des associations, et quatre lieux de culte).

Cette stabilité est évidemment un élément positif pour les habitants, par rapport à d'autres cas, en Italie ou en France. À Rome ou à Marseille, par exemple, les expulsions successives contraignent les Roms à une mobilité forcée tous les trois, six ou dix mois, provoquant une précarisation croissante de l'habitat et des personnes. Toutefois, la concentration spatiale permet aussi aux institutions publiques d'optimiser les opérations de contrôle, ainsi que les passages en voiture du *Nucleo Nomadi* à l'intérieur des campements. J'ai ainsi pu constater au cours de mes enquêtes de terrain que la voiture du *Nucleo Nomadi* pouvait passer jusqu'à deux ou trois fois par jour. D'autre part, la gestion des services accordés aux Roms, en dépit de leur illégalité, est aussi facilitée par la concentration et la stabilité spatiale et temporelle. Ainsi une ambulance stationne-t-elle tous les jours dans le campement de Lungo Stura. On y trouve aussi des travailleurs sociaux qui sont en charge de la scolarisation des enfants et s'occupent des déplacements campements-école, ou encore plusieurs associations qui organisent des activités diverses pour les jeunes, les enfants, etc. Ces services sont spécialement destinés aux Roms et conçus pour leur donner des possibilités d'intégration ; ils représentent une mise à disposition d'importantes ressources. Toutefois, cette approche, pour ainsi dire « *welfarist* », peut entraîner des dynamiques de dépendance des Roms, dont l'autonomie à l'égard de certains services de la ville est très réduite. À titre d'exemple, la médiation constante et de longue durée des opérateurs sociaux entre les familles et les enseignants des enfants scolarisés empêche bien souvent qu'une relation directe s'établisse entre les deux ; toute question concernant le parcours scolaire des élèves passe ainsi par ces acteurs.

Pourtant, j'ai pu constater que les Roms ne restent pas toujours dans l'attente des réponses publiques à leurs besoins (Legros 2009), comme le montre, par exemple, leur connaissance assez précise des services sanitaires et des démarches administratives nécessaires pour y accéder.

Développements récents

En 2012, dans le cadre d'un financement étatique de 5 millions d'euros, la municipalité de Turin a mis en place un programme visant à « dépasser » les conditions de précarité des Roms, en développant de manière intégrée des actions concernant le travail, l'éducation, le logement. Face à l'habitat précaire des campements illégaux et des *campi nomadi* très dégradés, ce programme prévoit la réhabilitation et l'amélioration (assainissement, nettoyage) des sites qui seront maintenus. Outre les trois campements officiels, le programme inclut deux campements illégaux, alors qu'aucune mention n'est faite dans les documents officiels d'une possible régularisation juridique. D'autre part, pour ceux qui seront expulsés, notamment du campement de « Lungo Stura » censé disparaître d'ici la fin 2015, des procédures diverses de relogement sont prévues : dans le secteur privé (avec la médiation de l'administration publique) ; à travers la récupération de vieilles fermes ou par la construction sur des terrains privés dont seront responsables les populations expulsées ; enfin, par la régularisation des caravanes sur les terrains agricoles. Les pouvoirs publics sont donc, encore et toujours, pris entre la nécessité de faire respecter le droit des propriétaires des terrains, ce qui conduit à expulser les Roms, et la reconnaissance d'un droit fondamental comme celui au

logement. Des « retours volontaires assistés » sont également prévus, avec un parcours de réinsertion/réintégration dans le pays d'origine, accompagné par des associations locales.

Le programme ayant démarré à la fin 2013, il est trop tôt pour en analyser les résultats.

Mise en perspective

L'exemple de Turin nous permet de saisir les contradictions des politiques publiques en direction des populations roms : l'accueil dans le cadre de l'état d'exception (Agamben 2003) des *campi nomadi*, la tolérance des campements illégaux (non sans ambiguïtés : Sarcinelli 2011), la concentration spatiale qui a permis jusque-là d'exercer au mieux les activités de contrôle à la fois des espaces et des personnes. Ces *modus operandi* ont en commun de dénier le rôle d'acteurs aux Roms eux-mêmes : ceux-ci ne sont pas reconnus comme des personnes accédant non seulement aux espaces qu'on leur a accordés, mais aussi à la ville dans toute sa complexité. Aujourd'hui, il faudrait sans doute orienter l'enquête en direction des Roms eux-mêmes, pour mieux saisir leur approche de la ville. Comment se caractérisent leurs pratiques spatiales, leur ancrage territorial et, plus généralement, leur rapport à la société urbaine (Legros 2009) ? Une telle enquête, focalisant l'attention sur les Roms en tant qu'acteurs de la ville et non pas sujets passifs de l'action publique, pourrait ouvrir des pistes pour une meilleure administration de ces populations.

Bibliographie

- Agamben, G. 2003. *Lo stato di eccezione*, Torino : Bollati Boringhieri.
- Città di Torino. 2004. *Regolamento delle aree sosta attrezzate per Rom e Sinti, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale*, 27 décembre. Consultable en ligne à l'URL suivant : www.comune.torino.it/regolamenti/290/290.htm.
- Città di Torino et Prefettura di Torino. 2011. *Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino – Rapporto 2011*.
- Città di Torino. 2013. *Capitolato Speciale d'Appalto per la gestione di iniziative a favore della popolazione rom*, bando di gara n. 84/2013.
- Legros, O. 2009. « Les pouvoirs publics et la “question Rom” en Europe aujourd'hui. Perspectives de recherches pour une approche comparative », *Études tsiganes*, vol. 39-40, p. 42-55.
- Legros, O. et Vitale, T. 2011. « Les migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités », *Géocarrefour*, vol. 86, n° 1, p. 1-14.
- Manzoni, C. 2012. « L'uscita dal campo: l'impatto delle politiche pubbliche sulle carriere abitative dei rom », contribution à la conférence Espanet intitulée *Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa*, Rome, 20-22 septembre 2012.
- Sarcinelli, A. 2011. « Ce que tolérer veut dire. Une « quasi-exclave » habitée par des Roms aux portes de Milan (Italie) », *Géocarrefour*, vol. 86, n° 1, p. 35-41.
- Sigona, N. 2002. *Figli del ghetto. Gli italiani, i Campi Nomadi e l'invenzione degli Zingari*, Divezzano : Nonluoghi.

Elisabetta Rosa est post-doctorante au laboratoire TELEMME (Temps, espaces, langages, Europe méridionale-Méditerranée ; CNRS, UMR 7307), appartenant à l'université d'Aix-Marseille et rattaché au LabexMed.

Pour citer cet article :

Elisabetta Rosa, « Les pouvoirs publics et les Roms : le cas de Turin », *Métropolitiques*, 5 janvier 2015. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-pouvoirs-publics-et-les-Roms.html>.