

Elisabetta Rosa

Aménagement urbain et marginalisation socio-spatiale. L'exemple des migrants roms à Turin

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Elisabetta Rosa, « Aménagement urbain et marginalisation socio-spatiale. L'exemple des migrants roms à Turin », *Les Cahiers d'EMAM* [En ligne], 27 | 2015, mis en ligne le 02 décembre 2015, consulté le 03 décembre 2015. URL : <http://emam.revues.org/1101>

Éditeur : Équipe Monde arabe Méditerranée|CITERES

<http://emam.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://emam.revues.org/1101>

Document généré automatiquement le 03 décembre 2015. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

© Cahiers d'EMAM

Elisabetta Rosa

Aménagement urbain et marginalisation socio-spatiale. L'exemple des migrants roms à Turin

Un jour, sur le bord de la plate-bande d'une avenue de la ville, tomba, on ne sait où, une volée de spores ; et des champignons y germèrent. Personne ne s'en aperçut, sauf le manœuvre Marcovaldo qui, chaque matin, prenait justement le tram à cet endroit-là.

Italo Calvino, Marcovaldo

- 1 Depuis les années 2000, les politiques en direction des migrants roms ont fait l'objet de nombreux travaux qui ont souligné l'ambivalence des politiques en question, avec, d'un côté, l'adoption de mesures répressives et de cantonnement des migrants et, de l'autre, des mesures d'hébergement et d'insertion (Sigona, 2002 ; Nacu, 2010 ; Alunni, 2011 ; Daniele, 2011 ; Legros, Vitale, 2011 ; Cousin, 2012). Comme ces travaux l'ont montré, la mise en place de dispositifs d'accueil par les institutions publiques, tels les *campi nomadi*, en Italie, ou les « villages d'insertion de Roms », en France¹, maintient ces migrants dans un état de marginalité spatiale, sociale et juridique. Parallèlement, l'évacuation systématique des établissements informels, le plus souvent qualifiés de « bidonvilles roms » et de « campements roms », est une pratique fréquente, en France comme en Italie. Ces dernières années, les pouvoirs publics ont en effet créé, directement ou indirectement, une sorte de catégorisation des Roms : les personnes autorisées dans les *campi nomadi* qui ont le droit d'y rester, bien qu'en étant soumis à un régime d'exception (Agamben, 2003), et les occupants sans droit ni titre des établissements informels (Sigona, 2005).

Si ces éléments sont certainement fondamentaux pour comprendre la manière dont ces migrants sont « administrés », ils ne suffisent pas cependant à expliquer les relations qui peuvent exister entre ces formes d'habitat et le contexte urbain. Or il apparaît nettement que le contexte urbain contribue à la production de ces formes d'habitat précaire et à leur transformation (Clough Mariano, 2015). Pourtant, comme M. Olivera le note à ce propos, « la question des “Roms” est [...] le plus souvent détachée des problématiques globales de mal-logement et d'accroissement de la précarité économique pour ne relever que de l'immigration et de l'ordre public » (Olivera, 2013, 8). L'ethnologue précise en outre que c'est sous un angle sécuritaire que la question des bidonvilles et de leurs habitants est généralement abordée par les institutions publiques. On peut ajouter que dans les politiques d'aménagement et dans les documents d'urbanisme, les établissements précaires et les questions que l'informalité de l'habitat pose au niveau de la gestion des espaces et des infrastructures sont très rarement mentionnés. Ce manque d'attention n'est pour autant qu'apparent : dans bien des cas, l'évacuation des bidonvilles roms correspond à des enjeux précis de valorisation des terrains en vue d'éventuelles transformations urbaines. Ainsi, nous soutenons que la marginalisation socio-spatiale qui affecte de nombreux migrants roms résulte non seulement des politiques spécifiques mais aussi d'autres politiques urbaines, en premier lieu celles relatives à l'aménagement.

- 2 Pour argumenter, nous proposons d'étudier le cas de Turin, où l'habitat précaire de ces migrants a progressivement constitué un problème public qui a orienté l'action des administrations locales. Celles-ci ont d'abord mis sur pied des *campi nomadi*, avant de privilégier d'autres types de stratégies, notamment la tolérance vis-à-vis des sites informels et leur contrôle à travers la concentration spatiale. Ces mesures ont indirectement influé sur les transformations de certaines parties de la ville.
- 3 La réflexion s'appuiera principalement sur une enquête ethnographique réalisée entre 2013 et 2014 auprès des Roms qui habitent dans les établissements informels nommés *Lungo Stura* et *Germagnano*. L'observation des pratiques spatiales de ces personnes constituait l'objectif principal de l'enquête mais, parallèlement, nous nous sommes attachée à retracer le cadre

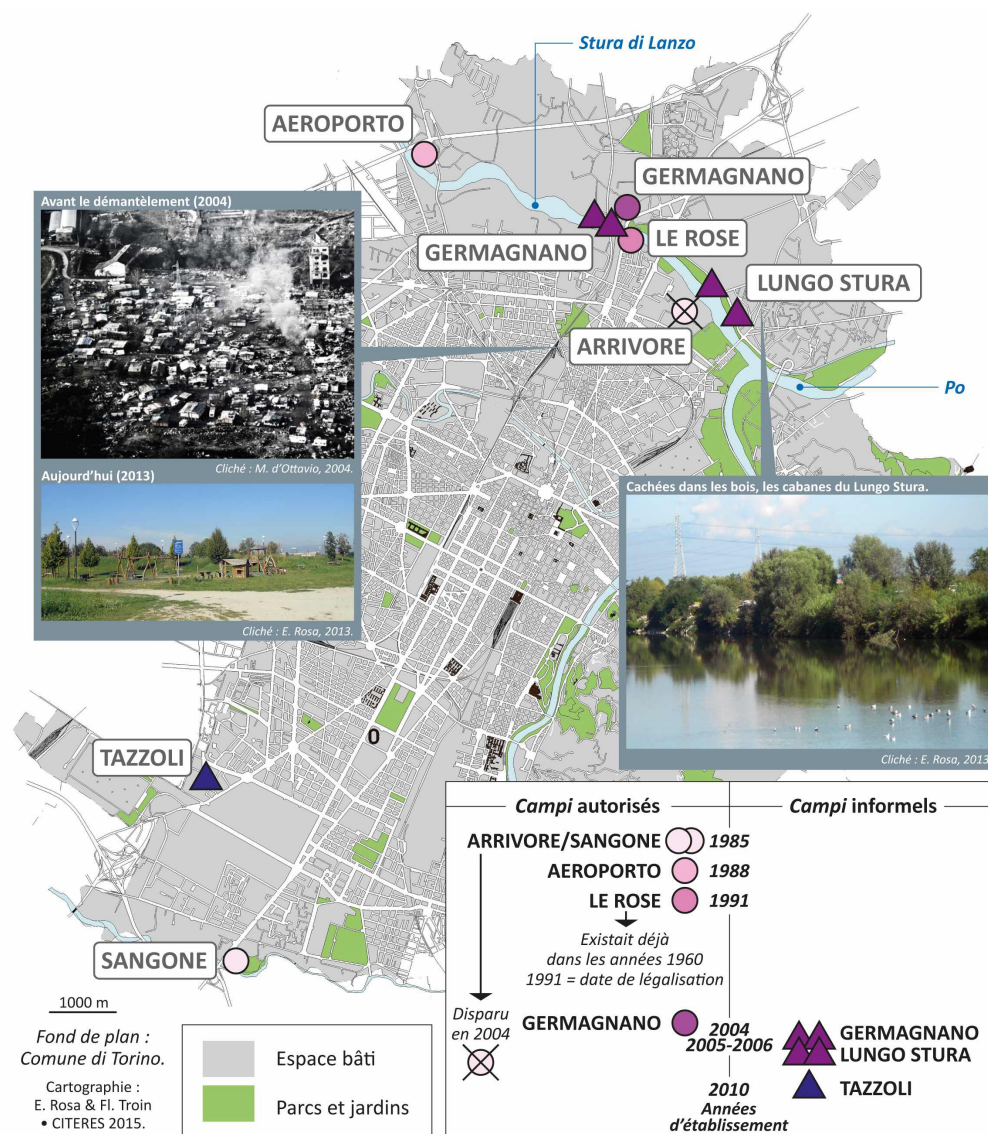
des politiques grâce à l'analyse de documents institutionnels (plans et projets d'urbanisme, décisions du conseil municipal). L'examen des sources écrites a été complété par des entretiens semi-directifs avec des représentants de l'administration locale et des principales associations qui travaillent « avec » les Roms.

- 4 Seront également mobilisées dans le cadre de cet article les principales études consacrées aux cas italien et français tout comme des travaux anglo-saxons qui portent sur la relation entre habitat informel et aménagement urbain et dont il convient de mettre en exergue les réflexions qui ont inspiré notre propos. A. Roy (2005) soutient par exemple que l'informalité urbaine n'échappe pas au gouvernement urbain, mais qu'elle constitue, au contraire, un *modus* d'urbanisation, c'est-à-dire un état d'exception déterminé par les pouvoirs planificateurs. D'une certaine manière, l'informalité urbaine est partie prenante des stratégies que les pouvoirs publics conçoivent pour gérer la ville. De son côté, O. Yiftachel (2009a, 2009b) souligne le rôle des *gray spaces* – établissements, transactions et populations qui, bien qu'informels ou illégaux, sont tolérés par les autorités. Selon Yiftachel, la création, voire le maintien, de ces « espaces gris » est une fonction centrale de la planification, une stratégie pour gérer ce que l'on ne veut pas, ce qui est inamovible, ce qui est incontrôlable. Les plans d'urbanisme créent ces espaces au moment où ils les laissent « hors » des espaces planifiés, et en même temps les criminalisent à travers leurs discours qui en soulignent le caractère dangereux. La non-planification sélective s'avère être une partie fondamentale de la planification formelle, ainsi qu'une forme d'exclusion volontaire.
- 5 Ce texte est organisé en trois parties. Afin de rendre compte de sa diversité et de sa relation avec le contexte urbain, nous retracerons d'abord la géographie de l'habitat précaire des Roms à Turin. Nous nous attacherons ensuite à analyser les relations entre les politiques en direction des Roms (que l'on appellera dorénavant « politiques dédiées ») et l'aménagement de la ville *via* le plan d'urbanisme. Enfin, nous mettrons ces politiques dédiées en relation avec d'autres aspects de l'action publique urbaine, à savoir la gestion des déchets et la mobilité urbaine.

La géographie de l'habitat précaire des migrants roms à Turin

- 6 L'habitat précaire des migrants roms va des baraques isolées aux *campi nomadi* autorisés et gérés par la municipalité en passant par les établissements informels qui abritent plus de 1 000 personnes. Bien que divers, ces habitats ont bien des points communs : la précarité des conditions de vie² et la catégorisation, puisque tous les établissements, quels que soient leur origine et leur rapport à la loi, sont dénommés : « campements nomades ». Ils diffèrent cependant sur trois points fondamentaux : les personnes qui y habitent ; leur statut juridique (Roccheggiani, 2012 ; Picker, Roccheggiani, 2013) ; et les modes de gestion par les institutions publiques³.
- 7 À Turin, deux types de *campi* peuvent être identifiés (Piasere, 2006) : des *campi nomadi* autorisés (quatre au total), équipés et gérés par la municipalité *via* un règlement spécifique, et une dizaine de sites autogérés dont la présence, bien que non autorisée, est pourtant tolérée par les autorités. C'est en particulier à ces derniers que nous nous référons quand nous parlons d'habitats ou de sites « informels ». Des quatre sites autorisés, deux sont habités par des Sintis (un groupe ethnique d'origine rom ; les Sinti sont citoyens italiens) et deux par des Roms originaires des Balkans (principalement Croatie, Bosnie et Serbie)⁴. Le nombre des établissements informels étant plus difficile à déterminer avec précision, on remarque toutefois la présence constante, depuis 2005-2006, d'une dizaine de ces sites. C'est dans ces établissements que résident la plupart des Roms roumains qui se sont installés à Turin à partir de la seconde moitié des années 2000⁵.
- 8 Deux zones de la ville sont particulièrement concernées par la présence d'établissements précaires où vivent des Roms, à savoir la périphérie nord et, dans une moindre mesure, la périphérie sud. Dans ces zones, qui correspondent à d'anciens faubourgs ouvriers et industriels, la concentration des problématiques sociales et d'habitat est assez évidente et constante au cours du temps (Mela, Conforti, 2005 ; Deluca, Lancione, 2010), malgré la mise en œuvre de nombreux programmes de régénération urbaine par la municipalité depuis les années 1990⁶.

- 9 Notre analyse se concentre sur la périphérie nord. C'est en effet dans ce secteur que la plupart des migrants roms en situation précaire habitent aujourd'hui. Ils se répartissent entre trois *campi* autorisés et une dizaine de sites informels, dont le plus grand – Lungo Stura – abritait environ 800 personnes jusqu'à leur expulsion, en février 2015 (voir *infra*). Les résultats de nos enquêtes de terrain montrent que cette concentration est l'effet d'une stratégie publique déterminée, bien qu'elle ne soit ni déclarée, ni systématisée. En effet, au cours des dernières décennies, les autorités administratives ont géré les expulsions et l'offre de services d'assistance publique (santé, scolarisation, accompagnement pour les démarches administratives) de telle sorte que la plupart des sites informels et autorisés se trouvent concentrés dans la partie nord-est de la ville, à proximité des communes voisines de Borgaro Torinese, Venaria Reale et Settimo Torinese (Fig. 1). Ces dernières années, cet espace, qui est traversé par la rivière Stura, a fait office de réceptacle pour toutes les activités qu'on ne voulait pas garder dans le centre : la décharge publique, la fourrière municipale et, également, trois des quatre *campi nomadi* autorisés. Dans l'histoire locale, les berges de cette rivière et la rivière elle-même sont devenus un dépôt de la ville qui a accueilli les déchets des usines situées à proximité, les ordures de la ville avec les « décharges sauvages », les potagers informels et, au final, les établissements roms informels. L'ancrage de l'habitat informel dans cette partie de la ville ne doit donc rien au hasard : fondamentalement lié à l'histoire urbaine pendant et après l'industrialisation, il résulte à la fois de l'éloignement planifié des activités indésirables et de la tolérance des pouvoirs urbains vis-à-vis des activités illégales qui s'y déroulent. Les paragraphes qui suivent permettent d'aller plus loin dans la caractérisation de ces dynamiques en tenant compte des interférences entre les « politiques dédiées » et les politiques locales d'aménagement.

Figure 1. *Campi* autorisés et établissements informels dans l'agglomération de Turin.

Source : Comune di Torino. Cartographie : E. Rosa & Fl. Troin • CITERES 2015.

La planification des établissements informels et leurs enjeux, entre politiques dédiées et aménagement local

- 10 La relation entre les *campi nomadi*, les établissements informels et la planification urbaine est ici abordée à travers la reconstitution du processus de formation de trois *campi* : deux sites autorisés, à savoir *Arrivore* et *Germagnano* ; et le site informel de *Lungo Stura*. L'analyse de ces processus montre qu'effectivement ces trois *campi* sont le « produit » de la combinaison des politiques dédiées et d'autres non dédiées⁷.

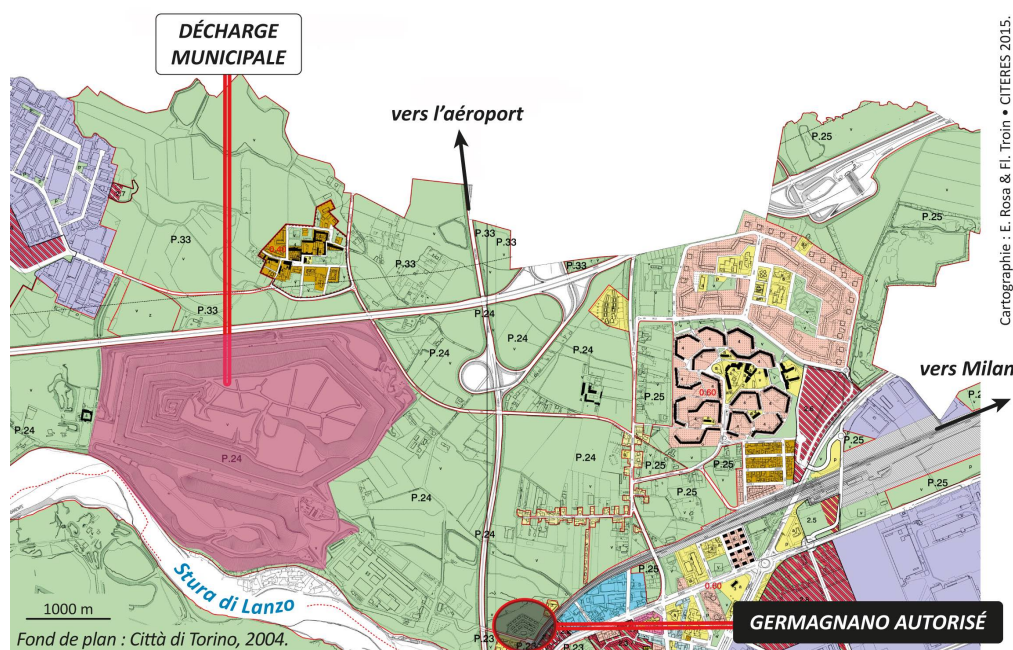
Du démantèlement de *Arrivore* à la construction de *Germagnano* : les effets du Plan d'urbanisme

- 11 Sur la rive droite de la *Stura*, le *campo nomadi* *Arrivore* a été équipé par la municipalité en 1985 pour accueillir de manière temporaire des Roms de Bosnie (Korakhané) et de Serbie (Dassikhané) qui n'avaient pas trouvé leur place dans les deux autres sites autorisés existant à l'époque. Il s'agit de familles qui se sont installées à Turin tout au long des années 1970. La capacité d'accueil du *campo* *Arrivore* étant fixée à 200 personnes, ce nombre a toutefois été rapidement dépassé suite à l'arrivée de nouveaux groupes d'ex-Yougoslavie en guerre (1992-1995).
- 12 Dans le Plan local d'urbanisme qui a été approuvé en 1995, les terrains où se trouvait ce *campo* ont été classés en zone inondable, interdite à la construction et destinée à l'aménagement

d'un parc public (parc Arrivore). Par conséquent, la municipalité a décidé le déplacement des habitants du *campo* vers un nouveau site aménagé à environ 2,5 km, sur l'autre rive de la Stura. Les terrains qui vont accueillir ce nouveau site (appelé Germagnano), se situent eux aussi dans une zone inondable dédiée, selon le Plan d'urbanisme, à l'aménagement d'un parc public. Pourtant, coincé entre la décharge, la fourrière municipale, l'autoroute qui conduit à l'aéroport et la voie ferrée Turin-Milan (Fig. 2), ce secteur n'est pas vraiment attrayant. Quoiqu'il en soit, la réalisation du nouveau *campo* est approuvée, moyennant une modification préalable du Plan d'urbanisme.

- 13 Le déplacement des habitants d'Arrivore vers Germagnano a eu lieu en 2004. La capacité maximale d'accueil du nouveau site étant fixée à 170 personnes, une sélection s'avère nécessaire, même si les critères sont laissés à la discrétion de l'administration. Les familles non sélectionnées devraient être hébergées dans des conteneurs provisoires, installés à côté d'un autre site autorisé, celui de Aeroporto⁸, non loin de Germagnano. On estime toutefois qu'à la fin des années 2000, 300 personnes environ habitaient dans ce *campo* (Panero *et al.*, 2008).

Fig. 2. Le *campo* autorisé Germagnano.



Sources : Città di Torino, 2004. Cartographie : E. Rosa & Fl. Troin • CITERES 2015.

- 14 Bien sûr, la réalisation du parc Arrivore a nécessité l'évacuation du *campo*. De plus, comme ces terrains appartenaient à l'époque à la Société sanitaire de l'hôpital Giovanni Battista de Turin (le plus grand de la ville), la Ville a décidé en 2005, donc un an après l'expulsion des habitants, d'acheter les terrains pour les réhabiliter et aménager le parc. Le prix de vente final négocié entre les deux institutions a été fixé en déduisant les dépenses que la municipalité avait engagées les années précédentes pour l'entretien du site, y compris « l'élimination des carcasses de véhicules abandonnés »⁹, qui subsistaient après le démantèlement du *campo* Arrivore.
- 15 C'est toujours sur ces terrains que la municipalité a décidé de mettre en place un site d'accueil humanitaire pendant les hivers 2005-2006 et 2006-2007, dans le cadre des mesures d'urgence préconisées en cas de froid extrême (*Emergenza Freddo*) (Lancione, 2010). Dénommé *Basse di Stura*, ce site est expressément destiné aux Roms roumains vivant dans les établissements informels, en particulier ceux implantés sur les berges de la Stura. Entre janvier et avril 2007, 230 personnes sont ainsi accueillies dans des caravanes mises à disposition par la Protection civile, en particulier des femmes seules ou avec enfants, des personnes avec des problèmes de santé et des mineurs isolés. Entre octobre et décembre de la même année, le site est rééquipé. Il doit également être agrandi pour accueillir, outre les familles en situation de grande vulnérabilité (44 au total), « dix familles avec leur propre habitation mobile qui, se trouvant dans la nécessité de transiter dans notre ville, sont accueillies de manière provisoire sur le site

de Basse di Stura » (Città e Prefettura di Torino, 2007, 10). Ce site est finalement démantelé au printemps 2007 tandis que l'aide au retour dans les pays d'origine est la seule alternative offerte aux familles expulsées. Celles-ci sont néanmoins nombreuses à préférer rester habiter dans l'un des établissements informels qui se sont entretemps développés sur l'autre berge de la rivière. D'anciens bâtiments industriels situés à proximité sont également squattés, tout comme une vieille bastide abandonnée près du stade de football. Ces derniers seront évacués dès le début des opérations de transformation urbaine dans ces secteurs, alors que le site Lungo Stura est toujours occupé par des migrants roms en situation précaire.

Entre tolérance, contrôle et instrumentalisation : le site informel de Lungo Stura

- 16 Les premiers groupements de migrants roms se sont installés dans l'établissement informel Lungo Stura autour de 2005-2006. Suite au démantèlement d'autres sites autorisés ou non et à l'arrivée de nouveaux migrants en provenance de Roumanie, Lungo Stura comptait environ 800 personnes début 2015. Les « baraques », bien que réalisées en matériaux de récupération, ont progressivement connu des améliorations : leur sol a été recouvert de ciment, des rideaux ont été mis aux fenêtres et des pots de fleurs décoraient les portes d'entrée¹⁰. En outre, le *campo* n'est pas que résidentiel. Il comporte aussi des espaces de vente (snacks et boissons) et quatre lieux de culte (un orthodoxe, deux évangéliques et un baptiste).
- 17 La concentration spatiale et la stabilité temporelle qui caractérisent Lungo Stura permettent aux institutions publiques d'exercer plus facilement les activités de contrôle social et spatial. Au cours de nos enquêtes, nous avons à plusieurs reprises noté le passage des *Pattuglie Nomadi* (Unités nomades) à l'intérieur des sites, et ce jusqu'à deux à trois fois par jour. Créé en 1988 au sein de la police municipale, ce corps spécial est chargé des activités de contrôle des populations « nomades » dans toute la ville : le transit des caravanes, les arrivées et les départs, ainsi que les mouvements des familles et des individus entre les différents établissements. Il est intéressant de noter à ce propos que les habitations des *campi* autorisés et informels sont toutes marquées d'un numéro peint en noir sur une des parois extérieures. Cela permet de recenser le nombre d'habitations et d'empêcher les installations nouvelles.
- 18 La concentration spatiale se révèle très utile aussi au niveau de l'organisation des services publics : les travailleurs sociaux qui suivent la scolarisation des enfants peuvent s'occuper des déplacements *campo*-école avec plus de facilité ; les associations peuvent aisément organiser des activités d'animation. Ces services, y compris ceux gérés par les associations dont la plupart sont financés par les institutions publiques, sont destinés non seulement aux sites autorisés, mais aussi aux habitants des établissements informels. Par exemple, une ambulance de la Croix-Rouge stationne toute la journée à l'entrée sud de Lungo Stura.
- 19 Ce site est par ailleurs fréquenté par les travailleurs sociaux, les fonctionnaires de la municipalité, les policiers des Unités nomades, ainsi que par les militants associatifs. Toutes ces personnes garantissent les liens avec les réseaux sociaux et contribuent ainsi à la construction du capital relationnel des migrants (Manzoni, 2014). Mais ces services « sur mesure » permettent en même temps de renforcer le contrôle social à l'intérieur des *campi* car ils maintiennent les habitants du *campo* dans un régime qui les exclut *de facto* de la société urbaine environnante (Alunni, 2011). C'est le cas par exemple des services de santé : assimilés à des populations précaires au même titre que les réfugiés, les habitants des *campi* bénéficient de l'ambulance sur place, ce qui limite leur présence et par conséquent leur visibilité dans les autres structures de santé publique.
- 20 En 2013, la municipalité de Turin, historiquement et actuellement progressiste, ouvre un appel d'offres pour « la mise en œuvre d'actions en faveur de la population rom » (Comune di Torino, 2013). Ce document définit une stratégie générale visant à dépasser les conditions de précarité d'habitat des établissements informels et des *campi* autorisés, désormais dégradés car jamais entretenus par les habitants ou par l'administration¹¹. Le contrat est associé au projet *La città possibile* [La ville possible] et proposé par un groupe de six associations locales qui avaient déjà travaillé avec les Roms en situation précaire auparavant. Selon l'appel d'offres, Lungo Stura devrait disparaître. Dans ce but, le projet prévoit l'intégration sociale et au logement des

800 personnes qui résident dans le *campo*. Cette « intégration » comprend, d'une part, des procédures diverses de relogement aussi bien dans le parc locatif privé (avec l'intermédiation de l'administration publique et des associations) que dans de vieilles fermes abandonnées et « auto-récupérées »¹² ou sur des terrains privés (auto-construction). D'autre part, des retours volontaires sont envisagés par les pouvoirs publics qui prévoient également des mesures de réinsertion dans le pays d'origine, avec un accompagnement réalisé par des associations locales. Le financement total destiné au projet était de 5 millions d'euros.

- 21 Mais le 26 février 2015 une expulsion inattendue a lieu à Lungo Stura. 200 personnes sont en effet obligées de partir avant que les bulldozers ne détruisent leurs cabanes et caravanes.
- 22 Dans le Plan d'urbanisme, les berges de la Stura sont représentées comme un espace « vide », qui sera finalement destiné à devenir un parc fluvial. Mais le *campo* Lungo Stura se trouve sur des terrains privés. Une fois de plus, la municipalité doit par conséquent acquérir les terrains pour pouvoir aménager le parc. La procédure administrative, dans ce cas, est celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique : en échange des terrains, les propriétaires recevront des indemnités financières, souvent contestées et revues à la hausse par ces derniers et donc sources de conflits avec l'administration. En 2011 et 2014, la municipalité a successivement approuvé le projet d'aménagement d'une piste cyclable le long de la Stura et le plan d'expropriation des terrains. L'ancienneté de Lungo Stura – qui est l'effet d'une stratégie déterminée, comme nous l'avons montré plus haut – a eu un impact très important sur les conditions environnementales du site (absence d'infrastructures d'assainissement, aucune collecte des ordures). Les riverains avaient porté plainte auprès des autorités à plusieurs reprises à cause des odeurs et du bruit provenant du *campo*. En 2008, les propriétaires ont dénoncé l'occupation illégitime des terrains et demandé l'expulsion des occupants sans droit ni titre. La démolition de soixante cabanes en février 2015 a donc constitué le premier pas vers le reclassement de la zone. Comme dans le cas des *gray spaces*, la présence d'établissements informels n'est pas due au hasard, elle est instrumentée par les autorités pour faciliter la négociation entre propriétaires, riverains et administration publique. Dans ce cas, en effet, c'est bien la possibilité d'expulser les habitants de Lungo Stura qui a permis à la municipalité de négocier plus facilement l'acquisition des terrains avec les propriétaires et les riverains, manifestement soucieux de voir partir leurs voisins indésirables.

Les effets des politiques de gestion des déchets et de mobilité

- 23 Jusqu'ici ont été prises en compte les interactions entre, d'un côté, les politiques en direction des Roms et, de l'autre, les préconisations et la mise en œuvre du Plan d'urbanisme. Dans cette dernière partie, l'attention sera focalisée sur d'autres aspects de l'action publique : la gestion des déchets et celle de la mobilité urbaine.
- 24 Bien que le site de Lungo Stura soit habité par 800 personnes, il n'est pas desservi par le service de ramassage des déchets, au motif de son illégalité. Seulement trois bennes à ordures ont été placées le long du site ce qui, bien entendu est insuffisant vu le nombre d'habitants. La présence des ordures devient ainsi un trait distinctif de l'habitat précaire : non seulement les déchets constituent une source de travail et de revenus pour les Roms (Cirelli, Rosa, 2014), mais ils caractérisent leurs lieux de vie. Dans le cas de Lungo Stura, ils entourent le site et forment des barrières physiques entre « eux » et « les autres », ce qui renforce l'assimilation des Roms à des rebuts de la société (Canut, 2011). Dans ce contexte, comment peut-on interpréter le choix qu'a eu l'administration publique de ne pas accorder aux habitants du *campo* un service de ramassage proportionné à la dimension du site ?
- 25 Le questionnement est similaire en ce qui concerne les politiques de gestion de la mobilité urbaine, lesquelles ont, bien évidemment, des conséquences importantes sur les possibilités des Roms de se déplacer et d'accéder à la ville, à ses services et à ses ressources. Pour donner un exemple, Lungo Stura s'est développé entre la rivière et une route à grande circulation qui dessert des industries et des centres commerciaux localisés en face du *campo*. Cette route n'a que quatre feux de circulation qui assurent son franchissement (sur 2 km) : placés au droit des deux sites industriels les plus importants du secteur, ils ne sont d'aucune utilité pour les Roms

qui doivent traverser la route pour se rendre au centre commercial, où les habitants du *campo* vont faire leurs courses et, pour certains d'entre eux, la manche. Aucune réglementation du trafic n'a été mise en place pour faciliter la traversée de la route, ce qui a engendré de nombreux accidents au fil du temps.

- 26 Le fait que les habitants des établissements informels n'accèdent pas à certains services urbains ordinaires organisés par la municipalité – la collecte des déchets et la mobilité dans ce cas, mais l'on pourrait élargir cette liste à d'autres équipements fondamentaux – n'est pas étonnant et paraît même volontaire. Leur inclusion impliquerait en effet une reconnaissance *de facto* de l'habitat informel par l'administration publique, avec les conséquences qui en découleraient. Une telle discrimination positive pourrait être mal supportée par les autres citoyens, générant ainsi des protestations et alimentant davantage l'hostilité envers les Roms. En même temps, d'autres services sont garantis aux habitants des *campi*. Mais, comme on l'a vu, il s'agit de services « exceptionnels » (Alumni, 2011 ; Uitermark, 2013), à l'image de l'ambulance qui stationne à l'entrée du *campo* Lungo Stura. Ainsi, dans la perception des riverains et des autres citoyens, ces services gardent un caractère temporaire, ce qui leur assure une certaine légitimité en attendant l'évacuation des lieux.
- 27 L'informalité des sites mentionnés jusqu'ici pourrait expliquer l'absence de services urbains. Mais ce facteur d'explication est insuffisant. En effet, les *campi* autorisés font l'objet d'un traitement similaire, l'urgence dans laquelle ils ont été réalisés servant à justifier toutes sortes de manques ou de conditions atypiques, y compris le fait de se trouver à côté des décharges, des autoroutes, des chemins de fer (Però, 1999). Le projet *Città Possibile* prévoit bien de réhabiliter les *campi* autorisés, mais les mesures envisagées ne concernent que des éléments internes, notamment la mise en sécurité des espaces et des personnes (Comune di Torino, 2013) : la dimension urbaine et l'intégration à la ville ne sont pas au programme. De fait, rien n'a été prévu pour atténuer les effets de la ségrégation par le biais, par exemple, des transports en commun.
- 28 Informalité, exception et précarité se renforcent ainsi réciproquement, alimentant, comme dans un cercle vicieux, le sentiment d'insécurité perçu par les autres citoyens et par conséquent, la nécessité du contrôle des sites et des personnes.

Conclusion : la nécessaire dé-labélisation de la question rom

- 29 L'étude du cas turinois montre bien la relation complexe entre l'habitat informel, la politique des *campi* et les politiques d'aménagement et de gestion urbaine. L'analyse des différentes dynamiques qui ont conduit à la concentration spatiale des établissements précaires sur les berges de la Stura permet de saisir la manière dont l'informalité a été, d'une certaine façon, planifiée par les pouvoirs publics. De plus, ce cas permet de saisir le caractère à la fois ambigu et ambivalent des politiques concernant les migrants roms, entre accueil dans le cadre de l'état d'exception au sein des *campi nomadi* et tolérance des établissements informels. Ces *modus operandi* ont en commun la non reconnaissance des Roms en tant que véritables citoyens, libres de circuler dans toute la ville et pas uniquement dans les espaces auxquels les pouvoirs urbains les assignent. Pour cette raison, l'aménagement urbain s'apparente bien à un instrument de gouvernement dont l'impact sur les processus de subjectivation est manifeste (Yiftachel, 2009a). Les *gray spaces* que sont les habitats précaires participent ainsi d'une « politique de non-reconnaissance » accompagnée par une « indifférence marginalisante » et par des stratégies contradictoires (*ibid.*). Aussi peut-on penser que la marginalisation socio-spatiale, dont les *campi* sont une des expressions possibles, ne résulte pas seulement de politiques ou de mesures discriminatoires, mais aussi, et plus fondamentalement, des modes de distribution des droits et des ressources qui s'opèrent au travers de la planification urbaine.
- 30 La question qui se pose est évidemment de savoir quels sont les impacts de ces politiques sur les pratiques des populations visées et, plus largement, sur leurs modes de vie. Cette orientation est d'ailleurs suggérée par les travaux récents (Vitale, 2009 ; Legros, Olivera, 2014) qui insistent sur la nécessaire dé-labélisation ou dé-ethnisation de la « question rom ». De notre point de

vue, le fait de resituer cette question dans le contexte, plus large, de l'aménagement urbain répond aux mêmes impératifs.

- 31 Ce que nous soutenons ici est donc la nécessité de décroisonner la « question rom » en la resituant dans une réflexion plus large sur l'accessibilité et l'habitabilité des villes, et sur les dynamiques de « dé-marginalisation » des espaces bien sûr, mais aussi et surtout des personnes. L'enjeu est académique, mais également politique : ce décroisonnement est en effet une condition *sine qua non* de la transformation en profondeur des politiques en direction de ces populations et, plus généralement, des populations précaires.

Bibliographie

- Agamben G., 2003, *Lo stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Alunni L., 2011, « Soigner et démanteler. Mobilité forcée, politiques sanitaires et trajectoires individuelles dans les “campi nomadi” de Rome », *Géocarrefour*, n° 86(1), p. 25-33.
- Cingolani P., 2011, « Tra il Banato e Torino », p. 29-49, in Cingolani P. (éd.), *(Rom)eni tra Italia e territori di partenza. Vita quotidiana, rappresentazioni e politiche pubbliche*, Turin, FIERI, rapport de recherche.
- Cirelli C., Rosa E., 2014, « Le travail de récupération des déchets comme rapport à la ville : entre marginalité et intégration », communication aux *Journées internationales de sociologie du travail*, Université de Lille, 17-19 juin 2014.
- Città di Torino e Prefettura di Torino, 2007, *Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino - Rapporto 2007*, Turin.
- Città di Torino e Prefettura di Torino, 2013, *Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino - Rapporto 2013*, Turin.
- Comune di Torino, 2013, *Capitolato speciale d'appalto per la gestione di iniziative a favore della popolazione rom*, Turin.
- Clough Mariano I., « The Rise of Italy's Neo-Ghettos », *Journal of Urban History*, n° 41(3), p. 368-387.
- Cousin G., 2012, « L'émergence en Italie d'une “politique tsigane” face aux mobilités roumaines à la fin des années 2000 », *Études Tsiganes*, n° 46, p. 28-45.
- Canut C. (coord.), 2011, « Le rebut humain. L'exemple des Roms. Les Roms, pour exemple. Seconde partie », *Lignes*, n° 35.
- Daniele U., 2011, « ‘Nomads’ in the Eternal City. Local policies and Roma participation in the ‘emergency’ era », *Géocarrefour*, n° 86(1), p. 15-24.
- Deluca A., Lancione M., 2010, « La nuova questione abitativa : disagio, politiche e territorio urbano », p. 139-164, in Santangelo M., Vanolo A. (eds), *Di capitale importanza. Immagini e trasformazioni urbane di Torino*, Rome, Carocci.
- Lancione M., 2010, « Giustizia sociale, spazio e città. Un approccio teorico-metodologico applicato a un caso studio », *Rivista geografica italiana*, n° 117(3), p. 625-652.
- Legros O., 2010, « Les “villages d'insertion” : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms en région parisienne ? », *Asylon(s)*, n° 8. En ligne : <http://www.reseau-terra.eu/article947.html> [consulté le 30/06/2015].
- Legros O., Olivera M., 2014, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de la mobilité contrainte des “Roms migrants” en région parisienne », *EspacesTemps.net*, Travaux.
- Legros O., Vitale T., 2011, « Les migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités », *Géocarrefour*, n° 86(1), p. 3-14.
- Maestri G., 2015, « The production of urban marginality: the case of Roma segregation », communication au Workshop International *De la marginalité urbaine. Une notion démodée ?*, Marseille, 22-23 juin 2015.
- Manzoni C., 2014, « Why Roma migrants leave or remain in settlements? Different strategies of survival and adaptation among Roma in Northern Italy », paper for the *2nd International Congress on Resilience: from person to society*, University of West Romania, Timisoara, Romania 8-10th May 2014.
- Mela A., 2006, *Sociologia delle città*, Rome, Carocci.
- Mela A., Conforti L., 2005, *La configurazione sociale dei diversi ambiti spaziali della città di Torino e i processi di mobilità residenziale*, IRES Piemonte.

- Nacu A., 2010, « Les Roms migrants en région parisienne : les dispositifs d'une marginalisation », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n° 26(1), p. 141-160.
- Olivera M., 2013, « Insertion ou bricolage ? », *Plein droit*, n° 4(99), p. 7-10.
- Panero E., Marchisio M., Mangione G., Rowinski C., Strona N., 2008, « Il popolo Rom », *Quaderni dell'Ufficio Pastorale Migranti*, n° 2, 24 p.
- Però D., 1999, « Next to the dog pound: institutional discourses and practices about Roma refugees in left-wing Bologna », *Modern Italy*, n° 4(2), p. 207-24.
- Piasere L., 2006, « Qu'est-ce qu'un *campo nomadi* ? », communication au colloque international « Les Tsiganes en Europe : questions sur la représentation et l'action politique », The British Academy/CNRS, Laboratoire d'anthropologie des institutions et des organisations sociales, Paris, 24-25 octobre 2006.
- Picker G., Roccheggiani G., 2013, « Abnormalising minorities. The state and expert knowledge addressing the Roma in Italy », *Identities: Global Studies in Culture and Power*, n° 21(2), 17 p.
- Revelli M., 1999, *Fuori Luogo. Cronaca da un campo Rom*, Turin, Bollati Boringhieri.
- Roccheggiani G., 2012, « Le nomadisme : une anomalie ethnique ? Le marquage biopsychologique des Roms et des Sintis en Italie en tant que régime de vérité », *Études Tsiganes*, n° 46, p. 96-113.
- Roy A., 2005, « Urban Informality: Towards an Epistemology of Planning », *Journal of the American Planning Association*, n° 71(2), p. 147-158.
- Saletti Salza C., 2009, « Migrare nel tempo. Sulla migrazione delle comunità Rom romene a Torino », *DiPAV – QUADERNI*, n° 24, p. 105-118.
- Sarcinelli S.A., 2011, « Ce que tolérer veut dire. Une “quasi-exclave” habitée par des Roms aux portes de Milan (Italie) », *Géocarrefour*, n° 86(1), p. 35-41.
- Sigona, N., 2002, *Figli del ghetto. Gli italiani, i Campi Nomadi e l'invenzione degli Zingari*, Divezzano, Nonluoghi.
- Sigona N., 2005, « Locating 'The Gypsy Problem'. The Roma in Italy : Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps' », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n° 31(4), p. 741-756.
- Uitermark J., 2013, « Integration and Control: The Governing of Urban Marginality in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Un-Habitat, 2006/7, *State of the world cities*.
- Vitale T., 2009, *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Rome, Carocci.
- Yiftachel O., 2009a, « Theoretical Notes on 'Gray Cities': the Coming of Urban Apartheid ? », *Planning Theory*, n° 8(1), p. 87-99.
- Yiftachel O., 2009b, « Critical theory and “gray space”. Mobilisation of the colonized », *City*, n° 13(2-3), p. 240-256.

Notes

- 1 Tout en tenant compte des diversités qui caractérisent ces deux dispositifs ; à propos des « villages d'insertion », voir par exemple Legros, 2010.
- 2 Entendons ici par habitat précaire un habitat qui se caractérise par l'absence d'un (ou plus) des éléments suivants : logement durable qui protège des conditions climatiques extrêmes ; espace de vie suffisant ; accès aux assainissements adéquats, sécurité d'occupation qui empêche les expulsions forcées (UN-Habitat, 2006-2007).
- 3 Sur les contradictions qui viennent de l'articulation complexe de ces trois éléments, voir Picker, Roccheggiani, 2013.
- 4 Selon le dernier rapport de la municipalité et préfecture, environ 300 Sintis habitent à Turin, et 400 migrants Roms sont originaires des Balkans (2013).
- 5 Cependant, certaines de ces familles étaient déjà venues à Turin au cours des années 1990 (Revelli, 1999 ; Saletti Salza, 2009). La difficulté de déterminer leur nombre exact est due à la fois à l'irrégularité de leur situation administrative et au fait que la plupart des allers et retours dans les pays d'origine ont lieu en dehors du contrôle des institutions. À cela, il faut encore ajouter les déplacements locaux, d'un site à l'autre. Compte tenu de ces difficultés, on estime qu'à Turin le nombre de Roms est de 2 300 environ (Città e Prefettura di Torino, 2013), dont 1 500 d'origine roumaine (Saletti Salza, 2009), les autres provenant de Bosnie et de Serbie. Quant aux migrants Roms roumains, ils viennent le plus souvent des régions occidentales de la Roumanie (Banato : Timiș, Caraș Severin, Hunedoara) (Cingolani, 2011).

6 Souvent érigés en *best practices*, ces programmes de régénération, qui faisaient montre au départ de véritables préoccupations sociales, semblent soumis aujourd'hui aux principes de la compétitivité urbaine, à savoir attirer investissements et entreprises grâce à l'amélioration du paysage urbain (Mela, 2006).

7 Voir le travail de G. Maestri (2015), qui met l'accent sur la manière dont les politiques « roms » dédiées contribuent à la production de l'informalité urbaine, à travers le cas de Rome (Italie).

8 Ce *campo* a été construit en 1988 suite au démantèlement de deux autres sites qui se trouvaient sur les terrains destinés à accueillir le nouveau stade de football de la ville.

9 Délibération du conseil municipal n° 117 du 21 mai 2005.

10 Les améliorations de l'habitat sont fréquentes en Italie (Sarcinelli, 2011, à propos de Milan), ce qui n'est pas le cas en France du fait de la durée de vie très limitée des « campements illicites ».

11 Ce programme suit les nouvelles orientations exprimées par la Stratégie nationale d'inclusion des Roms, Sintis et Caminanti approuvée en 2011 en application des directives européennes.

12 L'« auto-récupération » prévoit l'attribution de vieux bâtiments ruraux abandonnés ou sous-utilisés aux familles qui, en échange de la possibilité d'y habiter, doivent s'occuper de les rénover et les rendre habitables.

Pour citer cet article

Référence électronique

Elisabetta Rosa, « Aménagement urbain et marginalisation socio-spatiale. L'exemple des migrants roms à Turin », *Les Cahiers d'EMAM* [En ligne], 27 | 2015, mis en ligne le 02 décembre 2015, consulté le 03 décembre 2015. URL : <http://emam.revues.org/1101>

Droits d'auteur

© Cahiers d'EMAM

Résumés

Les processus de marginalisation qui affectent les migrants Roms à Turin ne résultent pas seulement des politiques qui les visent directement (les *campi nomadi*, les programmes d'insertion au logement), mais d'une combinaison de ces politiques « sur mesure », avec notamment la planification urbaine. C'est en tout cas ce que cet article s'attache à montrer en analysant les relations qui peuvent exister entre la mise en place des *campi nomadi*, les politiques d'aménagement locales et le développement des établissements informels. Plus que le caractère ambigu et ambivalent des politiques spécifiques, cette analyse montre que l'existence d'établissements informels et précaires ne dépend pas que de dynamiques qui seraient le fait des migrants, mais peut être assimilé à un effet « voulu » de la planification. Cette prise en compte de l'aménagement est primordiale pour décroquer la « question rom » et la resituer dans une réflexion plus large sur l'accessibilité et l'habitabilité des villes, ainsi que sur les dynamiques de dé-marginalisation, non tant des espaces que des personnes.

Urban planning and socio-spatial marginalisation. The case of Roma migrants in Turin

The marginalisation processes that affect Roma migrants in Turin are not only the effect of specific policies such as nomads' camps – *campi nomadi* – or housing integration programs, but also of their interactions with urban planning. The aim of this article is therefore to analyse the relationships that could exist between the creation of nomads' camps, urban planning and the development of informal settlements. Rather than the ambivalent character of specific policies, my analysis shows that the existence of informal settlements doesn't depend only on Roma migrants settling practices, but can be considered as an intended effect of local planning policies. Taking into account local planning policies comes out to be a basic step to de-label

the “Roma issue” and place it in a broader urban framework, concerning the accessibility and liveability of cities and the non-marginalization of people rather than of spaces.

Entrées d'index

Mots-clés : Marginalisation, Habitat précaire, Roms migrants, Planification urbaine, Turin.

Keywords : Marginalisation, Informal Settlements, Roma Migrants, Urban Planning, Turin.