



**HAL**  
open science

## L'insertion des Roms par l'habitat à Florence (Italie)

David Frantz

► **To cite this version:**

David Frantz. L'insertion des Roms par l'habitat à Florence (Italie). Ville, Bien-être et Renouveau urbain, Apr 2011, Annaba, Algérie. halshs-00601754

**HAL Id: halshs-00601754**

**<https://shs.hal.science/halshs-00601754>**

Submitted on 20 Jun 2011

**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.

## L'INSERTION DES ROMS PAR L'HABITAT À FLORENCE (ITALIE)

FRANTZ David  
ESO-Caen  
MRSH  
Université de Caen – Basse Normandie  
Esplanade de la Paix  
14 032 Caen Cedex  
France  
[david.frantz@unicaen.fr](mailto:david.frantz@unicaen.fr)  
tel : 06.85.73.26.41

### Résumé :

L'objet de cette communication porte sur les expériences d'insertion par l'habitat concernant les populations roms d'une ville moyenne italienne, Florence, entre les années 1980 et aujourd'hui. Entre Italiens et « *extra-comunitari* », les Roms représentent une population hétérogène dont la problématique des migrations internationales a complexifié la représentation, la catégorisation ainsi que la compréhension des pratiques d'habitat. Florence représente une ville-laboratoire où ont été expérimentées divers programmes d'insertion par l'habitat. La période récente, avec la montée de la xénophobie, l'afflux de Roms de Roumanie et l'impréparation des institutions locales, représente cependant un risque de remise en cause des avancées mises patiemment en œuvre.

Mots-clés : Roms, habitat, migrations internationales, ville-laboratoire, Florence

### Introduction

À leur corps défendant, les Roms se trouvent sous les feux des projecteurs médiatiques depuis quelques années en Europe. Dans plusieurs pays, d'Europe orientale puis occidentale, la mise en place de politiques discriminatoires à leur encontre a posé la question de l'acceptation de cette minorité – à moins qu'il s'agisse d'une « nébuleuse », d'une « *mosaïque mouvante* » (Liégeois, 2007, p 10) – au sein des sociétés environnantes. Depuis l'été 2010 en France, mais depuis déjà 2007 en Italie, les Roms sont victimes d'un opprobre politique les désignant comme un problème social. La présence de ces nouvelles populations dans la ville pose la question de la relégation spatiale et sociale d'une population minoritaire victime d'ostracisme et de discriminations.

La réaction des politiques publiques nationales se caractérise toutefois par une certaine diversité, en fonction d'un certain nombre de facteurs dépendant tant de l'histoire de ces populations, et notamment de leur histoire migratoire, que de la réception institutionnelle en place ou inventée. En France par exemple, les pouvoirs publics concentrent leur action sur l'invisibilisation des bidonvilles, cet habitat spontané qu'on croyait suranné et réservé aux pays du Tiers Monde (Legros, 2010). En Italie, la fragmentation de l'action publique a pu voir

émerger des solutions alternatives à la relégation dans l'habitat insalubre, même si des politiques discriminantes sont fréquentes (Vitale, 2009).

La situation des Roms en Italie mérite tout d'abord de s'attarder sur un tableau qui met l'accent sur le décalage entre cette population et le pays d'accueil, avec la société environnante dans laquelle ils sont censés s'insérer. L'insertion par l'habitat représente le principal axe politique qui oriente l'action publique à Florence, et plus largement en Toscane. La diversité des initiatives témoigne de la recherche de solutions adaptées autant pour les populations concernées que pour des institutions hésitantes et mal préparées. L'amélioration de ces conditions d'habitat - et de vie - est cependant fragile dans le contexte actuel.

## I. Les Roms en Italie : diversité des peuples, décalage des situations

C'est sous l'angle du décalage et de l'amalgame que peut être le mieux appréhendé la situation des Roms en Italie :

### 1.1. L'imbroglio des origines et des nationalités

Il faut avant toute chose définir de quelles populations on parle. Comme dans d'autres pays d'Europe occidentale, les Roms se composent grossièrement de deux groupes :

- des Nationaux dont la présence dans le pays est dorénavant historique, et dont la situation juridique est proche – malgré la réalité de dispositifs discriminatoires encore manifestes – de ceux partageant la même nationalité dans le pays d'accueil ;
- d'étrangers présents en raison de flux migratoires depuis les années 1990.

Ces Italiens se composent de Sintis, plus présents dans le centre et le nord de la Péninsule, venus par petits groupes de pays septentrionaux de l'Italie, et de Roms plus présents dans le sud et l'est, issus de migrations anciennes de l'autre rive de l'Adriatique. Aujourd'hui en Italie, on ne parle plus tant de « *Zingari* » que de « *Roms et Sintis* », notamment pour souligner une situation plus complexe depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle. De plus, différents groupes de Roms et Sintis sont identifiés en fonction de leur région d'implantation ou d'origine : *Sinti piemontesi*, *Rom abruzzesi*, etc. .

Diverses migrations internationales ont en effet engendré la présence accrue en Italie de Roms venus d'Europe du Sud-Est. En provenance des Balkans, le premier afflux migratoire a eu surtout pour cause les guerres civiles en ex-Yougoslavie dans les années 1990, doublées d'une recrudescence du racisme à leur égard dans cette région (Bosnie, Serbie, Kosovo, Macédoine). Si cette première immigration a surtout été politique, les Roms se trouvant dans une situation de réfugiés même s'ils n'étaient pas reconnus comme tels, celle qui a suivi est surtout d'ordre économique : à partir du début des années 2000, le deuxième flux a concerné des Roms provenant de Roumanie (Reyniers, 1993).

Ainsi, la question des Roms en Italie présente tous les ingrédients de l'imbroglio entre des Roms et Sintis de nationalité italienne, des Roms venus d'autres Etats membres de l'Union européenne mais hors Espace Schengen (Roumanie et Bulgarie), des Roms venus d'Etats non-membres de l'U.E. (les pays de l'ancienne Yougoslavie hors Slovénie). Autant d'amalgames possibles pour des situations différentes, notamment sur le plan juridique. Il faut ajouter de surcroît qu'un contexte de migrations internationales accrues observé depuis le recensement général de la population de 1981, a fourni l'occasion d'une recrudescence de la xénophobie et du racisme à l'encontre des « *extra-comunitari* », des étrangers... surtout basanés, même de la part de membres éminents de la classe politique italienne. Concernant les

Roms, on peut dire que de fait une partie – certes minime – des Italiens se sont vus poussés en dehors de leur nationalité.

### 1.2. Le décalage des pratiques d'habitat

Cet imbroglio des appellations, des origines et des nationalités se complexifie en ce qui concerne les pratiques d'habitat. Le nomadisme représente le type de mobilité communément attribué aux Tsiganes (pour employer une dénomination très générale), soulignant un rapport très particulier de cette population à l'espace. Les études ont cependant montré une palette de pratiques spatiales assez large entre l'itinérance et la sédentarité (Humeau, 1995).

En Italie, le cliché ne fait pas exception : les Roms et Sintis sont communément désignés comme « *nomadi* ». De plus, traditionnellement les services administratifs qui en ont la charge s'occupent à la fois des nomades et des étrangers : « *Nomadi e stranieri* ».

La réalité du rapport nomadisme/sédentarité est cependant plus complexe selon les groupes concernés, les nationalités désignées. Pour les Roms et Sintis, italiens, les premiers se caractérisent par la sédentarité mais les seconds par l'itinérance. Les Sintis pratiquent en effet le changement d'emplacement du lieu de vie, surtout en fonction de leur pratique économique, le plus souvent en tant que forains : l'alternance des déplacements et stabilités est fonction des saisons et des lieux de travail ; la pratique de l'itinérance est cependant en question, en raison de mutations économiques, urbaines, sociales, etc., affectant ces populations. Les Roms, plus localisés dans le sud et l'est de la Péninsule, sont sédentaires, soit avec une palette de formes d'habitat semblable aux autres Italiens, soit dans des quartiers dégradés surtout en périphérie des villes ; ces Roms sont le plus souvent parmi les plus pauvres des Italiens.

L'immigration récente en provenance des Balkans puis de Roumanie a souligné l'importance des amalgames et des stéréotypes attachant les Roms au nomadisme. L'histoire des Roms dans l'ensemble balkano-danubien se caractérise en effet par une pratique de la sédentarité déjà ancienne, fruit de diverses politiques de fixation de la part des différents régimes politiques depuis plusieurs siècles. Réfugiés politiques ou immigrés économiques, ces Roms présents en Italie n'ont pas de pratique "culturelle" du nomadisme, le qualificatif de « *nomadi* » ne leur correspond pas du tout.

Mais par contre, si la réalité de leur mobilité sur le sol de la Péninsule renvoie à l'image de l'itinérance, c'est en raison d'une précarité juridique et économique qui les a contraints à des déplacements fréquents, parfois dans toute l'Italie. Les témoignages récoltés auprès des Roms des Balkans rapportent cette mobilité contrainte d'un camp de réfugiés à un autre, rythmée par des expulsions (« *sgomberi* ») de lieux occupés illégalement (« *abusivi* »), et ce parfois depuis plus de dix années. Plus récente, la mobilité des Roms de Roumanie renvoie à des pratiques de mobilité contrainte parfois identiques, mais aussi de mobilité alternante entre le pays d'origine – et des régions voire des villages précis – et l'Italie. Ainsi, le "nomadisme" si souvent dépeint pour les Roms est surtout le résultat de contraintes engendrées par des politiques de fermeture à l'égard de populations ne disposant pas de toutes les ressources requises.

### 1.3. Le camp comme lieu de relégation

Ce décalage entre les pratiques de l'espace des Roms et les représentations de la société italienne – individus comme médias et politiques – se vérifient également en terme d'action publique. L'exemple le plus significatif est représenté par le « *campo* », le camp, qui se trouve

être le type d'habitat attribué aux « *nomadi* » et donc aux Roms. Que des Roms habitent un camp, un « *campo nomadi* », même si c'est un bidonville, rien de plus normal puisque c'est leur pratique, c'est leur culture. Force est cependant de constater qu'il s'agit d'un espace contraint où les Roms sont assignés faute de solution d'habitat ailleurs ou sous d'autres formes.

Partant d'un bon sentiment, dans les années 1970, des lois régionales avaient institué des aires de stationnement, les « *campi sosta* », pour régulariser les déplacements et les lieux de stationnement des Roms et Sintis itinérants (Sigona, 2005). L'afflux de Roms des Balkans puis de Roumanie a rendu cette solution caduque, soit en terme de permanence de stationnement, soit en terme de taille. Les « *campi sosta* » témoignent d'une action publique inadaptée car en retard face à la présence de ces nouvelles populations et à leurs besoins. L'importance numérique de ces migrants va même contribuer à ce que ces camps deviennent des pièges, des lieux d'assignation, les transformant en camps « illégaux » (« *campi abusivi* ») comme les installations spontanées, lorsqu'ils ne sont reconnus par les autorités.

Des « *campi nomadi* » égrainent ainsi les périphéries des villes italiennes. Plus la ville est importante, plus ces camps sont nombreux, voire de grosse taille. Ils se trouvent sur des terrains de faible valeur foncière ou environnementale ou non encore mis en valeur par la rente urbaine. Outre leur différence d'ordre juridique, les camps officiels, reconnus par les autorités locales, se différencient des camps illégaux, « *irregolari* », « *abusivi* », sur l'échelle des conditions d'habitat. Ces derniers présentent toutes les caractéristiques des conditions de vie déplorables de l'habitat spontané et du surpeuplement, renvoyant à l'image du bidonville. Le passage à un statut officiel du camp fait suite à une prise de conscience de la part des autorités publiques locales du caractère inéluctable de la présence de ces populations roms et de la nécessité d'apporter des solutions minimales en terme de conditions de vie (souvent à la suite d'incendies ou autres drames). Cette étape a permis le plus souvent une systématisation de l'amélioration des structures d'installation (eau courante et potable, électricité, assainissement) ainsi que de l'accompagnement social (aides à la scolarisation, aide juridique, voire à l'insertion professionnelle). En outre, la mise en place de dispositifs d'organisation – enceinte, gardiennage, contrôle des entrées – renvoie au thème du contrôle exercé sur ces populations. L'amélioration des conditions de vie de ces camps ainsi que les relations entre les Roms et les institutions ont reposé en grande partie sur l'engagement du monde associatif, laïc comme religieux. Cependant, la diversité de la situation des camps en terme d'équipements, de situation sociale et même de reconnaissance de la part des autorités publiques, est tributaire de la division géographique du pays, les camps du Mezzogiorno se trouvant dans un état de pauvreté et d'abandon plus avancé que dans le Nord.

## II. Florence : espace-laboratoire de l'insertion des Roms par l'habitat

### 2.1. Florence comme pôle majeur de concentration des Roms en Toscane

De par leur dispersion régionale, les Sintis, qui représentent les Tsiganes historiques de la Toscane, n'ont pas soulevé de problèmes semblables à l'immigration des Roms. De manière récurrente, ils ont pu rencontrer des réactions d'hostilité localisées. L'achat d'un terrain privé à aménager (caravanes, baraquements ou maisons en dur) semble la forme la plus courante d'installation dans la région (Solimano, Tosi Cambini, 2007).

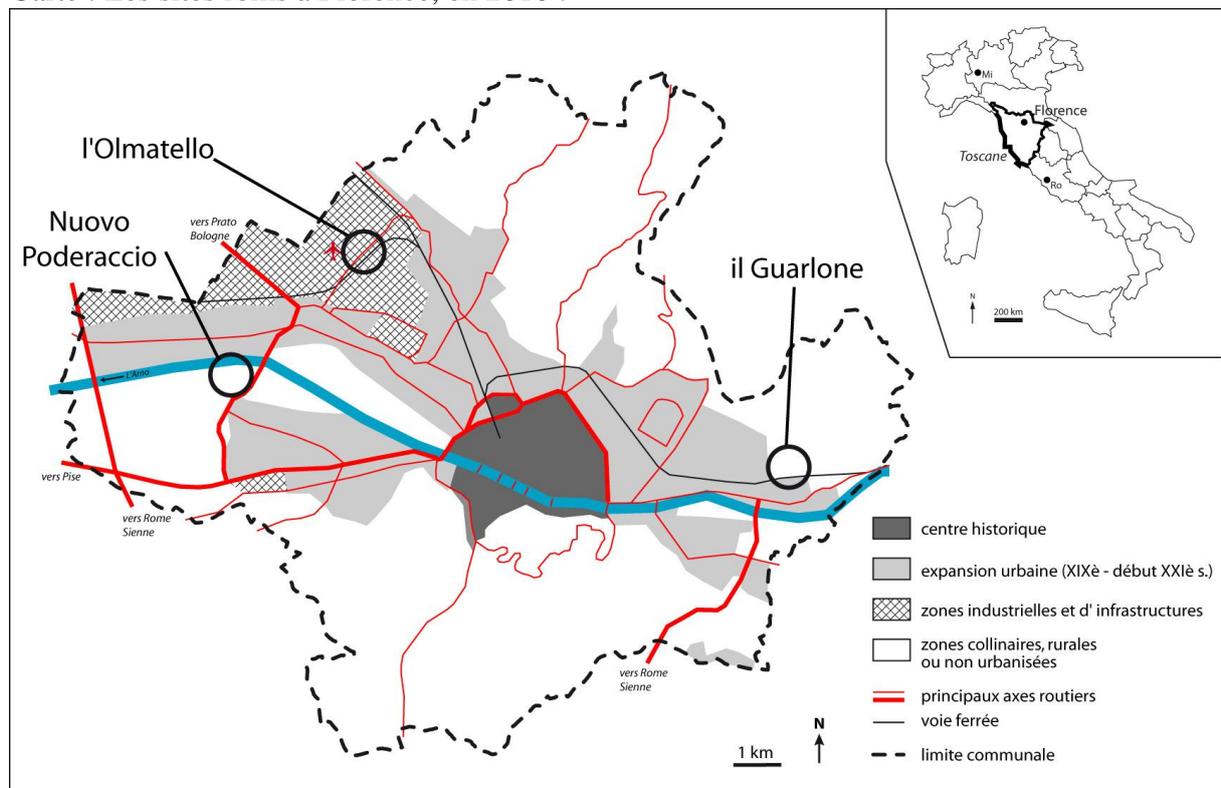
La stabilisation de Roms des Balkans – bosniaques, serbes, kosovars, macédoniens – à Florence commence dans les années 1980 puis prend de l'ampleur durant la décennie suivante suite aux guerres et épurations ethniques qui ont cours dans cette région. En Toscane,

Florence est devenue le pôle majeur de concentration des Roms des Balkans, même si le phénomène est modeste en comparaison d'autres grandes villes italiennes comme Rome ou Naples (Sigona, 2002, 2008).

Pour ces Roms, les camps illégaux, devenus officiels par la suite, représentent le mode d'habitat le plus courant. Ils sont localisés dans la périphérie occidentale de la ville, dans la zone la plus dégradée, sur des terrains de faible valeur foncière (cf carte). La résorption du problème des camps concerne ces populations.

Par contre, l'immigration de Roms de Roumanie dans les années 2000 a représenté une difficulté supplémentaire pour des politiques qui avaient déjà du mal à se concrétiser. Le caractère plus massif de l'afflux, l'impréparation des autorités locales vis-à-vis d'une nouvelle urgence ou encore la diffusion de la xénophobie comme programme politique, ont représenté un tournant dans l'action publique à l'égard de ces Roms.

Carte : Les sites roms à Florence, en 2010 :



## 2.2. La disparition programmée des camps

Toute une série de facteurs – le constat de la stabilisation des populations roms, leur habitat dégradé, les drames (incendies), mais aussi l'engagement d'un tiers secteur puissant (associations politiques et religieuses, coopératives sociales, fondation d'architectes, médiateurs culturels) – ont contribué à convaincre les autorités locales de rechercher d'autres solutions d'habitat que les « *campi rom* ». La position des acteurs institutionnels n'a pas été toujours linéaire, la Préfecture louvoyant entre répression et paix sociale, la Mairie temporisant ou changeant de comportement au gré des alternances politiques. L'affirmation de la Région en tant que niveau politique dominant a sans doute permis d'accélérer les prises de décision. Déjà en 1989, une loi régionale entendait prendre en compte l'amélioration des conditions d'habitat des Roms et Sintis, ou du moins de ne pas laisser les communes seules face aux problèmes rencontrés.

En filigrane, la question de l'insertion des Roms par l'habitat renvoie d'une part aux représentations *gadgé* imposant un habitat de fait culturellement spécifique aux Roms et Sintis, et d'autre part aux capacités de réalisation d'objectifs par l'action publique. Entre insertion spécifique et accès au droit commun et aux services publics, Florence représente un laboratoire où diverses solutions ont vu le jour, le but étant d'aller « *au-delà* » des camps pour nomades (Tosi, 2000). Les réalisations ont tourné autour de trois propositions : la construction de "nouveaux villages", l'insertion dans le logement social, et la mise en place d'un programme régional de dispersion des populations et d'accompagnement social.

En l'espace de dix ans, entre la fin des années 1990 et le début de l'année 2010, nous avons pu constater la disparition progressive des camps en tant qu'espaces d'habitat spontané. Cela ne signifie cependant pas qu'ils aient encore totalement disparu.

Le premier de ces camps officiels, l'Olmatello, avait été ouvert à l'automne 1987, dans la périphérie ouest de la ville entre la voie ferrée et une grande voie de circulation. Le choix de ce site résulte de la protestation des habitants d'un quartier où les Roms avaient eu la mauvaise idée de s'installer. En 2010, il ne reste que quelques containers, souvent utilisés pour loger des réfugiés des tremblements de terre en Italie ; comble d'ironie, une école d'officiers de carabinieri est en train d'être construite face au camp.

Le Poderaccio, deuxième camp officiel apparu en 1988, est plus grand que l'Olmatello. A l'origine implanté sur une ancienne décharge, dans une zone inondable proche du fleuve Arno, entre des gravières et des casses de ferrailleurs, le Poderaccio a longtemps concentré toutes les caractéristiques des conditions de vie déplorables et de surpeuplement d'un « *campo rom* ». A la fin des années 1990, un petit camp spontané se trouvait à proximité, le Campo Masini, où les équipements se résumaient aux W.C. chimiques installés par la Préfecture ; il a intégralement brûlé en juin 2003. Le Poderaccio a subi une grande transformation urbanistique par la construction d'un "nouveau village".

### 2.3. Construire un "village" : le Nuovo Poderaccio

Le Poderaccio a laissé la place au Poderaccio Nuovo, deux "villages" contigus en remplacement du camp antérieur (photo 1). En juillet 2004, 80 petites maisons en bois pouvaient accueillir les familles roms (photo 2) ; elles ne sont pas programmées pour durer plus de dix ans, et il est prévu qu'elles soient détruites au fur et à mesure que les familles seront relogées ailleurs, dans les logements sociaux ou par l'intermédiaire du Projet Rom Toscana. L'affectation des familles dans le Poderaccio Nuovo a été décidée au sein du comité de gestion du camp en concertation avec les habitants. Ce nouvel habitat représente un saut qualitatif indéniable pour les familles roms, tant pour leurs espaces communs que privés. Bien des stigmates du camp sont effacés : les allées sont goudronnées et soignées, il n'y a plus d'enceinte ni de gardien. Certaines lacunes d'infrastructures sont cependant apparues, comme l'insuffisance de la taille des logements et le surpeuplement (on estime que 500 personnes y vivent), ou encore le fait que tout fonctionne à l'électricité. Elles rappellent le caractère provisoire de ce "village" même si les conditions de sécurité et de dignité se sont grandement améliorées. La question dorénavant posée concerne la durée de ce provisoire.

Photo 1 : Site du Nuovo Poderaccio (cliché Google Earth sept. 2007) :



source : Google Earth – cliché 7 sept. 2007 – copie juin 2009

Photo 2 : Maison en bois du Nuovo Poderaccio (cliché D.F. février 2010) :



#### 2.4. L'expérience du "nouveau village" il Guarlone

De plus faible ampleur, l'émergence du "nouveau village" il Guarlone à l'est de Florence a représenté une expérience pilote précédant le Nuovo Poderaccio (photo 3). Entre le projet d'étude, les différentes formes de médiation et le parcours administratif, sans oublier la « *solidarité négative* » des habitants du quartier, la proposition d'un "village" rom au Guarlone a mis plusieurs années – d'avril 1995 à septembre 1998 - à pouvoir se concrétiser (Marcetti, Solimano, 1998, pp 102-140). Il s'agit d'un projet communal qui a été impulsé par la Fondazione Michelucci – une fondation d'architectes qui réfléchit et fait des propositions

critiques en termes d'insertion sociale par l'habitat - et qui s'est appuyé sur la loi régionale 73/1995 relative aux conditions d'habitat des populations roms en Toscane. Ce "nouveau village" est formé d'un groupe de six maisons de petites dimensions où vivent une quarantaine de personnes d'une famille de Roms macédoniens provenant du camp du Poderaccio et qui a été choisie en fonction de garanties juridiques et économiques suffisantes. Le projet du Guarlone est aux antipodes de ce qu'a pu être un camp pour nomades avec ses médiocres conditions de vie et d'habitat. Les habitants y appliquent une gestion indépendante et sans plus aucune nécessité de règlement. Le projet initial d'auto-construction n'a cependant pas pu être réalisé pour des raisons normatives. Le bilan positif de cette expérience a contribué à convaincre les institutions locales et les Florentins qu'une alternative était possible au « *campo rom* ». Elle a cependant été unique à Florence en raison de son coût et de la nécessité de résoudre le problème de logement de plusieurs dizaines de familles dans un contexte de prix élevé du sol urbain.

Photo 3 : L'expérience du "nouveau village" il Guarlone (cliché Google Earth sept. 2007) :



source : Google Earth – cliché 7 sept. 2007 – copie juin 2009

## 2.5. L'insertion dans le logement social

Le logement social représente une solution d'insertion des Roms mise en avant par les associations et la Mairie de Florence. Dans le cadre de l'urbanisme florentin et des politiques publiques, il ne s'agit plus tant de constructions d'immeubles *ex-nihilo* que de restaurations de bâtiments anciens du parc public même si elles requièrent des travaux importants pour y faire vivre des familles. Le contexte de crise permanente du logement en Italie, de surcroît à Florence, fait que les logements sociaux y sont particulièrement rares en comparaison d'autres pays européens. L'insertion par le logement social repose sur la considération selon laquelle les Roms doivent avoir accès aux services publics de droit commun en fonction de leur situation sociale. Des appartements ont ainsi été attribués à des familles venues de l'Olmattello et du Poderaccio ainsi que du Nuovo Poderaccio par la suite. Nos visites ont recolté des témoignages de grande satisfaction de la part des familles. Une période d'adaptation peut parfois être nécessaire pour prendre ses marques, forcément différentes des habitudes du camp

(il y a aussi des échecs). Ce saut qualitatif ne compense cependant pas d'autres difficultés récurrentes, surtout sur le plan de l'emploi et de l'obtention des titres de séjour.

## 2.6. Le *Projet Rom Toscana*

À Florence, l'intervention du *Progetto Rom Toscana* consiste à redistribuer sur le territoire régional des familles des camps de Florence. Ce projet prend en charge des familles qui nécessitent plus d'accompagnement sur des plans différents (emploi, scolarisation, aide juridique, personnes malades et/ou âgées), et il prévoit des formes accompagnées de recherche de logements et de paiement des loyers. Le but est que les familles accèdent progressivement à l'autonomie. En 2007, 147 personnes étaient impliquées, soit 24 familles roms, la majeure partie étant déjà autonomes et sorties du Projet d'insertion.

Les difficultés rencontrées par le *Projet Rom Toscana* ont touché d'un côté la question de l'adaptation des familles roms à un autre environnement que celui du camp, et d'un autre côté les problèmes politiques avec les Mairies ou l'hostilité des voisinages. Le principe de la dispersion sur le territoire régional permet d'éviter la concentration de la responsabilité de l'insertion sur une seule commune, en l'occurrence Florence. En outre, les caractéristiques économiques des petites communes correspondent au profil des familles placées : les offres d'emploi y sont de basse qualité, dans l'agriculture, le transport, la gestion de magasins. Sur le plan démographique également, la situation de dépeuplement de ces communes permet par la même occasion des opportunités de logements vacants à loyers plus faibles qu'à Florence. Dans cet esprit, la dispersion ne présente pas un problème insurmontable pour la répartition des familles : les décisions sont prises avec elles, de manière participative, en tenant compte des besoins et des volontés des familles. Pour les travailleurs sociaux du Projet, cette réalisation pragmatique remet en cause le cliché d'une communauté qui n'a été réunie que par la force des choses. Le *Projet Rom Toscana* étant déclaré officiellement terminé au début de l'année 2010, une investigation supplémentaire permettrait d'évaluer la qualité de cette forme d'insertion, notamment dans le nouveau contexte de crise économique.

## III. Vers une remise en cause des avancées effectuées ?

### 3.1. Des avancées certes insuffisantes

Le nombre de personnes habitant les camps officiels a progressivement diminué dans les années 2000. L'insertion professionnelle et la scolarisation ont progressé, tous indices d'une relative stabilisation des familles roms et de leur insertion dans le tissu social environnant.

Ces avancées se révèlent cependant insuffisantes pour résoudre l'ensemble des problèmes rencontrés par les familles roms. Si l'on prend en compte les différents niveaux de l'action publique, la politique d'insertion mise en œuvre par la Région et la Mairie bute sur des capacités qui dépassent les enjeux locaux. En premier lieu, la lenteur des réalisations est manifeste, la vitesse de l'action publique étant en contradiction avec l'urgence des besoins sociaux d'une population en difficulté. En deuxième lieu, la crise du logement, le faible nombre de logements sociaux, est un problème structurel en Italie qui complique la situation des Roms. Le "village" du Nuovo Poderaccio témoigne d'un provisoire qui est sans aucun doute appelé à durer, et l'expérience du Guarlone n'a eu qu'un impact quantitatif limité. Comme le rappelle la Fondazione Michelucci (2007, p 16), « *le chemin pour dépasser les*

*camps n'est ni facile ni sans contradictions* ». Plus globalement, les politiques d'insertion des Roms et Sintis à Florence comme en Toscane, interrogent la capacité des institutions à pérenniser des programmes et à les étendre transversalement entre niveaux institutionnels et aux populations qui en ont la nécessité.

### 3.2. Les Roms de Roumanie et la dérive sécuritaire

Depuis 2007, le climat d'intolérance à l'égard des étrangers *extra-comunitari* et des Roms en particulier s'est alourdi (ERRC, 2008). Les destructions de camps considérés comme « *abusivi* » et les expulsions se sont multipliées, confirmant une tendance qui montait inexorablement. Dans le sillage des « pactes de sécurité », des Mairies se sont lancées dans la course aux arrêtés municipaux plus répressifs les uns que les autres (et parfois assez cocasses). Dans cette créativité sécuritaire, les Roms n'ont pas été oubliés : interdictions de pratiquer la mendicité, de laver les pare-brise aux feux-rouges, etc. Sur un fond de peur, les destructions de camps non autorisés ont même généré des mouvements inter-régionaux de populations, sans parler des difficultés accrues d'insertion (travail, école).

Cette dérive sécuritaire a lieu dans un nouveau contexte d'augmentation de l'immigration de Roms en provenance de Roumanie (Sigona, 2008). Des faits divers ont été montés en épingle par les médias et les « *entrepreneurs de la peur* » dans le but d'accroître la xénophobie envers les Roms mais aussi tous les « *extra-comunitari* », la confusion étant allègrement faite entre Roms et Roumains.

À Florence et en Toscane, même si les programmes existants d'insertion ont été maintenus, divers événements ont illustré un tournant répressif vis-à-vis des Roms. Dans la capitale régionale, il y a d'abord eu en 2008 ces arrêtés municipaux contre les laveurs de pare-brise puis contre les mendiants, mesures qui visaient indirectement les Roms<sup>1</sup>. Plus récemment à Sesto Fiorentino, commune qui se trouve à l'ouest de Florence, des rafles et des expulsions dans les friches industrielles et urbaines (dont l'ancien hôpital Luzzi), la destruction d'un camp de fortune en plein mois de janvier 2010, entraînant la mise à la rue des femmes et d'enfants dans le froid et la pluie, témoignent du tournant sécuritaire des édiles locaux. Un autre cas emblématique de fermeture politique est observé à Pise où non seulement les campements sauvages de Roms roumains sont détruits, mais où le programme d'insertion *Città Sottile* d'attribution de logements est remis en cause malgré la construction d'un nouveau « village » (Coltano) (Bontempelli, 2006 ; Solimano, Tosi Cambini, 2007, 2009).

### 3.3. Roms « historiques » et Roms roumains

Ce nouveau contexte migratoire et sécuritaire a eu des répercussions sur la situation des Roms en Toscane et à Florence. Si, comme à Florence, les programmes engagés ont été maintenus, l'immigration importante de Roms de Roumanie à partir de 2003 a représenté un nouveau défi pour les différents acteurs et institutions. L'attitude des autorités publiques, même de la part des communes qui avaient développé des programmes d'insertion, s'est résumé d'une part *au numerus clausus* dans les camps officiels et les programmes, qui restent réservés aux Roms « historiques » dont font partie les Roms des Balkans, et d'autre part par la répression, les expulsions et les éloignements des Roms de Roumanie. Pour ces derniers, les autorités publiques ne sont intervenues ni sur le plan sanitaire ni sur celui des difficultés d'habitat.

---

<sup>1</sup> Par la suite, l'adjoint au maire [*assessore*] à l'initiative de ces ordonnances a été impliqué dans une affaire de corruption immobilière à Florence et a dû démissionner.

Il faut admettre que les pouvoirs locaux ont été rapidement dépassés par l'ampleur de l'afflux des Roms de Roumanie. Cette impréparation les a mis en porte-à-faux face à l'urgence de nouveaux besoins, plus profonds, pour ces nouvelles populations. On aurait pu penser que l'expérience acquise aurait suffi à affronter la nouvelle situation.

De la part des associations tout d'abord, nos interlocuteurs réguliers de l'ARCI et de la Caritas nous ont semblé désemparés face aux difficultés de communication, à l'incompréhension des comportements et des mobilités de ces groupes, et finalement à l'ampleur de leur propre impuissance face à des populations sur lesquelles elles n'avaient pas prise. Elles rapportent qu'il s'agit de populations particulièrement démunies, pauvres et analphabètes, présentant des handicaps plus importants que les Roms des Balkans auparavant soutenus. Les Roms roumains refusent d'ailleurs les centres d'accueil classiques pour immigrés, et leur stratégie de mobilité dans la région et suivant leurs opportunités dépasse l'expérience des associations.

Laissés à eux-mêmes, les Roms roumains témoignent d'une situation plus complexe et problématique que les Roms des Balkans, pour laquelle l'interdiction aux programmes de soutien a sans doute aggravé les conditions de vie. Leur habitat forcément spontané est constitué d'abris de fortune, de micro-installations éparpillées dans les interstices urbains, les friches urbaines et industrielles des communes de la périphérie occidentale de Florence, mais aussi dans tous les interstices abandonnés permettant une invisibilité de leur présence (Fondazione Michelucci, 2008 ; Solimano, Tosi Cambini, 2007, 2009). Les interventions de la police ont en outre favorisé les stratégies de dispersion spatiale en petits groupes.

## Conclusion

La question Rom en Italie n'en finit pas d'interroger les relations entre les représentations, les catégorisations et la diversité des situations réelles d'une population minoritaire, historiquement marginale. La fragmentation politique a laissé l'initiative aux Régions et aux communes, mais aussi au tiers secteur. Florence représente une ville-laboratoire où, bon an mal an, des expériences d'insertion des Roms par l'habitat ont pu être menées, alternatives au « *campo nomadi* » : la construction de "nouveaux villages", l'accès au logement social, le *Projet Rom Toscana* de distribution régionale et d'accompagnement social.

Ce panorama d'initiatives témoigne d'une recherche permanente de solutions adéquates pour une population à la fois particulière et hétérogène. Louvoyer entre de nombreuses contraintes – institutionnelles, économiques, temporelles – a fini par poser le contexte de l'action publique. Le rôle du monde associatif, présent en permanence, a permis de réaliser, même avec difficulté, de nouvelles formes d'intervention urbanistique.

Le contexte actuel témoigne cependant de la fragilité de telles initiatives. Des dynamiques migratoires et politiques, qui ont lieu à une échelle plus large, bouleversent les expériences locales et en remettent en cause les avancées.

## Bibliographie :

- BONTEMPELLI S. (2006), “La tribu dei gagè. Comunità Rom e politiche di accoglienza a Pisa (1988-2005)”, in M. SANFILIPPO (a cura di), *I campi per stranieri in Italia*, in *Studi Emigrazione*, anno XLIII, dic., n°164, pp. 947-967
- E.C.R.I. – Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2002), *Second rapport sur l'Italie. Adopté le 22 juin 2001*, Conseil de l'Europe
- E.C.R.I. – Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2006), *Troisième rapport sur l'Italie. Adopté le 16 décembre 2005*, Conseil de l'Europe
- E.R.R.C. – European Roma Rights Center (2008), *Security a la italiana – Sicurezza all'italiana – Securitate a la italiana*, ERRC
- Fondazione Michelucci (2008), *Immigrazione e abitare precario in Toscana. Indagine su due aree critiche. Rapporto 2007*, Regione Toscana – Fondazione Michelucci, Firenze
- HUMEAU J.B. (1995), *Tsiganes en France. De l'assignation au droit d'habiter*, L'Harmattan, Paris
- LAPOV Z. (2005), *Văcaré romané ? Diversità a confronto : percorsi sulle identità Rom*, Franco Angeli, Milano
- LEGROS O. (2010), “Les pouvoirs publics et les grands “bidonvilles roms” au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen)”, in *EspacesTemps.net*, Textuel, 27.09.2010, 23 pp., <http://espacestemp.net/document8422.html>
- LIÉGEOIS J.P. (2007), *Roms en Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- MARCETTI C., MORI T., SOLIMANO N. (dir)(1993), *Zingari in Toscana*, Architettura vissuta - Quaderni della Fondazione G. Michelucci, Angelo Pontecorboli ed., Firenze
- MARCETTI C., SOLIMANO N. (dir)(1998), *Immigrazione, convivenza urbana, conflitti locali*, Fondazione Michelucci – Regione Toscana, Firenze
- REYNIERS A. (1993), “La troisième migration”, in *Etudes tsiganes*, vol. 1, n°1, pp. 60-68
- SIGONA N. (2005), “I confini del “problema zingaro”. Le politiche dei campi nomadi in Italia”, in CAPONIO T., COLOMBO A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazione globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, pp. 267-293
- SIGONA N. (ed)(2008), *The 'latest' public enemy : Romanian Roma in Italy. The case studies of Milan, Bologna, Rome and Naples*, Osservazione, 64 pp.
- SIGONA N., MONASTA L. (2006), *Imperfect citizenship. Research into patterns of racial discrimination against Roma and Sinti in Italy*, Osservazione, 43 pp.
- SOLIMANO S., TOSI CAMBINI S. (a cura di)(2007), *Rom e Sinti in Toscana. Tra superamento dei campi e nuove baraccopoli*, Regione Toscana – Fondazione Michelucci, Firenze
- SOLIMANO S., TOSI CAMBINI S. (a cura di)(2009), *L'abitare di rom e sinti in Toscana. Rapporto 2009*, Fondazione Michelucci, Firenze
- TOSI A. (2000), “Abitazioni e insediamenti zingari : oltre i campi nomadi”, in AA.VV., *Rom e Sinti : un'integrazione possibile. Italia ed Europa a confronto*, Napoli, 23-24 giugno 2000, atti del convegno, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, pp. 51-59
- VITALE T. (a cura di)(2009), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma