

Retour de Lampedusa

Dans les pages suivantes, nous présentons un ensemble d'articles rédigés par des enseignants et étudiants du Cycle d'urbanisme de l'École urbaine de Sciences Po Paris. Le Cycle a organisé en mai 2016 un workshop¹ intitulé « Practical Plans: Global migrants and local development in Lampedusa », à la demande et avec le soutien de Giusi Nicolini, maire de la municipalité de Lampedusa et Linosa. Parallèlement, en coopération avec la municipalité de Lampedusa et de Sciences Po Paris, l'European Association for Local Democracy (ALDA) était à l'initiative, le 6 mai, d'une conférence, « Les Portes de l'Europe : migrants internationaux et développement local ». Celle-ci avait pour objet d'identifier les solutions appropriables par toutes les communautés locales touchées par des migrations. Elle s'est déroulée en présence de Giusi Nicolini, Cécile Kyenge, membre du Parlement

européen, auteur d'un rapport sur la Méditerranée adopté par le Parlement, Damien Carême, maire de Grand-Synthe, et Enrico Ioculano, maire de Vintimille. Des étudiants en rendent compte dans le dernier article. L'ensemble des analyses et des réflexions issues du workshop ont également nourri une exposition au Pavillon de l'Arsenal², alimentant ainsi le débat public sur le rapport entre local et global dans un territoire précis, symbole d'une situation qui interpelle tous les citoyens européens. / **A. L.**

¹ Ce workshop a été organisé par Marco Cremaschi et Irène Mboumoua, respectivement directeur et responsable pédagogique du Cycle, les enseignants Jérôme Baratier, Marie Bassi, Alessandro Formisano, les accompagnants Coralie Meyer, Jérôme Michel, avec l'aide des urbanistes italiens Marina Marino, Cesare Onorato, Davide Cornago.

² Exposition « Lampedusa 2016 », qui s'est tenue jusqu'au 2 octobre 2016.



/ Apprendre de Lampedusa

Lampedusa est une petite île de 20 km² et 6 500 habitants, perdue en bout de continent. Elle est devenue un seuil de l'Europe.

Par Marco Cremaschi, directeur du Cycle d'urbanisme, École urbaine Sciences Po Paris.



Le port

↑ le à la fois « forte et fragile », Lampedusa a reçu à elle seule plus de 400 000 migrants depuis 1983. L'arrivée des réfugiés a affecté les activités économiques, a surchargé les services publics et provoqué des conflits locaux. Le métabolisme de l'île en a été transformé : l'espace et le paysage, les ressources naturelles et économiques sont surexploités. La présence des réfugiés change le rapport aux ressources, accroît le stress des employés des services publics souvent épuisés, introduit de nouvelles populations et manières de faire. La notion de frontière s'affirme alors comme interface entre un enjeu global et une réalité locale. En février 2016, Giusi Nicolini¹, la maire, présente son projet aux étudiants du Cycle d'urbanisme. Elle souhaite renverser la logique de la frontière et donner un nouveau souffle à l'île : « *Le drame du passage des réfugiés nous a appris notre statut unique en Méditerranée. L'île a su montrer qu'elle*

Un défi considérable de planification urbaine

est là où l'Europe commence. Le moment est venu de projeter Lampedusa comme la porte du continent ». La résilience de l'île ne lui suffit plus pour s'adapter à ces différents phénomènes. Bien que de petite taille, Lampedusa pose un défi considérable de planification urbaine, qui nécessite de nouvelles idées et propositions. L'époque des grands plans est révolue, les solutions radicales sont hors de question. L'aménagement de l'espace ne contribue que de manière limitée à répondre aux grands défis sociétaux, mais une réflexion sur les échelles et les limites des interventions urbaines aide à aborder l'avenir. Ce défi d'articuler des espaces délimités avec des problématiques globales était au cœur du workshop organisé par le Cycle d'urbanisme, qui visait à associer la problématique des flux migratoires à celle de l'économie et du paysage. Les limites de l'économie se combinent aux surcoûts impliqués par la marginalité géographique de l'île et à une exposition

pérenne au risque de corruption. Ces conditions extrêmes accroissent la faiblesse de la réponse de l'État et de la société. On se situe ainsi entre deux temps et deux mondes, un entre-deux où l'urbanisme aborde des problèmes « vicieux »².

LE RÔLE DE L'URBANISTE

L'urbaniste apporte alors sa méthodologie de projet. Tant qu'il n'a pas obtenu le consentement des acteurs locaux, il explore les conséquences pratiques des multiples configurations du possible. Il élabore des cartes et des schémas qui introduisent des scénarios spatiaux dans les jeux d'acteurs. Le catalogue qui en résulte n'est ni éphémère ni arbitraire, mais ancré dans des assemblages possibles.

Il s'agit de déchiffrer l'avenir à partir des pratiques spatiales. La présence cyclique des touristes a déjà enseigné comment gérer les pics estivaux en matière d'eau et de déchets ; mais elle a aussi soulevé les premiers conflits environnementaux. Le développement économique restant limité, la tradition de solidarité au sein d'une population de marins n'a pas disparu. L'émigration a par ailleurs laissé sa trace et un réseau sur le continent. Face à l'histoire humble mais longue de l'île, la crise des réfugiés amène de nouveaux acteurs, pour la plupart non locaux ou internationaux, qui dynamisent la scène locale. Les politiques publiques se remodelent également sur des réseaux longs, à l'instar des trajectoires des migrants. Pour gérer les problèmes, il faut en effet mettre en relation des acteurs qui opèrent à différentes échelles. Le champ d'action se situe alors à l'interface de quatre populations : les habitants, les touristes, les migrants et les professionnels induits par ces derniers. Sur ces traces s'inscrivent les crises de ressources, les mœurs et les réseaux nouveaux, qui ont permis la genèse d'un échange de connaissances et compétences avec les villes où les réfugiés s'installeront après les débarquements.

UN RÉSEAU EN DEVENIR

Des représentants de villes-refuges se sont réunis lors du workshop à Lampedusa, à l'invitation du Centre d'études européennes de Sciences Po³. La maire de Barcelone Ada Colau a alors déclaré que « *bien qu'il s'agisse d'une compétence des États et de l'Europe, nous ferons tout ce que nous pourrions pour participer à un réseau de villes-refuges* ». De plus en plus, les nouveaux arrivants dessinent des trajectoires à travers une géographie complexe et connectent des territoires parfois étroits et hétérogènes, qui vont fonctionner en tant que plates-formes de passage : des métropoles comme Amsterdam, Barcelone, Paris, à côté des villes et des villages tels que Calais, Idoménee, Lesbos, Pozzallo, Riace... Un archipel des lieux – hot spots, bidonvilles, villes-refuges – s'esquisse. Des lieux où la vie quotidienne des habitants est suspendue, où les droits ne sont pas encore établis, comme l'a expliqué dans son introduction Kashetu Kyenge, rapporteuse au Parlement européen. Mais des lieux qui se font seuils, ont ajouté Damien Carême, maire de Grande-Synthe, et Enrico Ioculano, maire de Vintimille, malgré parfois la résistance de l'État comme du système politique.

Hot spots et camps nous apprennent que ces lieux ne sont pas des isolats mais des étapes⁴ d'un réseau en voie de formation



La maire Giusi Nicolini parlant aux étudiants

qui a déjà changé la géographie de l'Europe. Des lieux, des maires, des agents publics, des bénévoles volontaires ont ainsi apporté en Europe une contribution décisive à la gestion de la crise. Un réseau lie les territoires de débarquement aux lieux d'accueil, puis d'intégration, dessiné certes par les trajectoires des immigrants, mais aussi et de plus en plus par l'organisation institutionnelle, par les politiques publiques locales et les rapports entre ONG. Une nouvelle « écologie politique » se dessine autour de liens inattendus qui vont peut-être nous apprendre à gérer le changement en cours de la géographie européenne.

Ce réseau à peine amorcé est déjà secoué par des phénomènes globaux qui lui échappent. On ne peut pas oublier que 2016 est l'année du Brexit, une fuite elle aussi justifiée par les courants migratoires. Quand la raison politique bafouille et hésite, l'espace est présenté à la fois comme problème et solution. Entre fuite et urgence, les problématiques sociales changent, les acteurs se repositionnent, leurs stratégies évoluent. Comme le dit la conclusion du rapport préparé par les étudiants : « *Loin d'être dépourvue de ressources, Lampedusa souffre d'un déficit de connexion et de mise en valeur de ses atouts potentiels* »⁵. C'est alors que l'exercice d'anticipation spatiale entre en jeu : on soigne les lieux pour réparer une communauté fragilisée et on recoud les réseaux pour nourrir ses liens. /

① Giusi Nicolini est l'actuelle maire de Lampedusa. En 2016, elle s'est vu décerner le Prix Simone de Beauvoir pour son engagement en faveur des femmes.

② L'Association européenne des écoles d'urbanisme AESOP a attribué le prix 2016 « Excellence in Teaching » à ce workshop.

③ En coopération avec la municipalité de Lampedusa et Sciences Po Paris, l'European Association for Local Democracy (ALDA) a lancé l'initiative « Les Portes de l'Europe : migrants internationaux et développement local ».

④ À la suite du workshop, une exposition a été organisée par des étudiants du Cycle au Pavillon de l'Arsenal.

⑤ Cycle d'urbanisme, « Fédérer l'espace, connecter les échelles, activer les ressources », Lampedusa 2016. Le rapport a été remis à la maire à la fin du workshop pour être ensuite traduit et diffusé aux citoyens.

/ De l'urbaniste de passage à l'urbanisme d'impulsion

Lampedusa vit sous le régime de l'urgence. Choc du réel, besoin d'un urbanisme autre. Par Camille Bourguignon, Yann-Kevin Greff, Florent Vidaling, Jérôme Baratier



Via Roma, l'artère principale de la ville

Aller à Lampedusa, c'est d'abord reconnaître ailleurs, apprendre à l'observer, à l'écouter, souhaiter en devenir le témoin. En raison du temps court du workshop, il fallait se défaire de l'idée de dresser un portrait exhaustif de l'île pour se concentrer sur les sens voire l'essence de l'urbanisme, fabriquer du commun ensemble. Avant de se rendre à Lampedusa et conscients des enjeux de ce type d'intervention, les étudiants ont constitué un socle de connaissances sur l'île et son histoire. En cela, la littérature scientifique, romanesque, la presse et le cinéma sont autant de supports précieux à consulter, avant de laisser place à l'étonnement et à la découverte *in situ*.

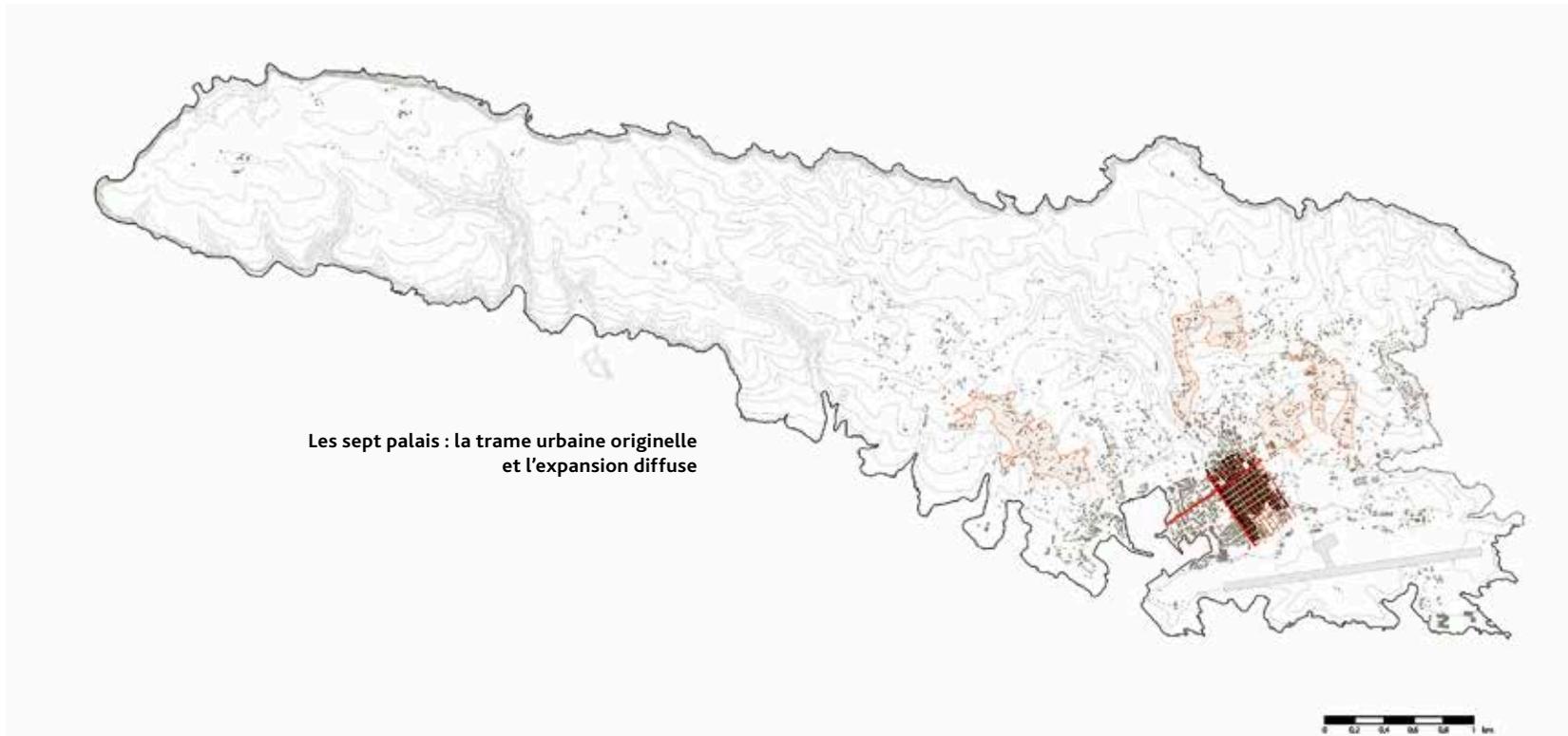
WORKSHOP : UN SPORT COLLECTIF

Il s'agissait d'organiser le travail d'une quarantaine d'étudiants dans un temps limité à trois jours, depuis l'immersion dans un territoire inédit jusqu'à la formulation de stratégies. Trois axes de travail identifiés en amont ont permis une première

répartition des recherches dans trois groupes thématiques distincts : un premier sur le développement économique et touristique ; un deuxième sur les migrants et les infrastructures de l'île ; un troisième sur l'aménagement du territoire insulaire. Sur place, une organisation du travail quotidien en trois temps va rythmer le déroulement du workshop : exploration et rencontres d'acteurs locaux ; ateliers par groupes thématiques ; échanges et débats avec l'ensemble des participants.

Le temps d'exploration et d'immersion consiste en visites et rencontres. D'abord organisés avec l'ensemble des étudiants lors de la première journée, les visites et les entretiens avec des acteurs locaux s'effectuent dès le second jour en plus petits comités, directement liés aux axes de travail, en fonction des opportunités. En parallèle, le temps consacré au travail par sous-groupes thématiques permet de définir des stratégies d'intervention en relation avec les données collectées sur le terrain.

La cohérence d'ensemble du travail est assurée lors d'un



Les sept palais : la trame urbaine originelle et l'expansion diffuse

troisième temps quotidien, primordial, réservé aux échanges et débat entre les groupes. Un débriefing collectif, grande séance plénière, a lieu à la fin de chaque journée, chaque groupe synthétisant en quelques minutes l'avancée de ses réflexions. Des liens et des points de convergence entre idées de projet émergent de ces moments où chacun est invité à questionner, contredire ou commenter en fonction de sa propre expérience et son ressenti du territoire. Pour accélérer la mise en œuvre de synergies entre groupes thématiques, une sorte de *speed dating* est imaginé le deuxième jour, dès que les pistes de projets commencent à se concrétiser : chacun est invité à butiner dans les idées émergentes et à exposer ses propres pistes, donnant ainsi l'opportunité de décroquer, d'échanger et de conforter les projets. S'ouvre ici la voie d'un processus qui a plus à voir avec les méthodes collaboratives de l'économie numérique qu'avec les principes du tout et de la partie chers au cartésianisme. Cette articulation entre temps de travail et temps partagé est fondamentale et se traduit aussi spatialement dans le lieu mis à disposition par la mairie : la salle du centre de l'aire maritime protégée est ainsi transformée le temps du workshop en véritable ruche où vont et viennent idées, étudiants, curieux et acteurs locaux.

POUR UN URBANISME D'IMPULSION

Si un urbanisme de l'impulsion conduit à repenser posture et méthodologie, il bouleverse aussi la nature et la finalité des résultats produits. Les propositions issues du workshop interrogent ainsi quant à leur articulation et leur portée opérationnelle. Ces 21 « fiches-action » ont été synthétisées sur une carte permettant d'identifier les différents secteurs d'intervention : il s'agit d'identifier les ressources latentes pouvant susciter une dynamique de projet, et non de proposer un état souhaitable à atteindre. On se trouve donc en amont de la phase de planification, dans une tentative

d'épuisement des possibles du site plutôt que dans une définition d'objectifs ciblés.

De même, l'organisation des préconisations par thématiques permet d'échapper à tout lien de dépendance ou de priorité. La cohérence de l'ensemble se fonde sur la volonté commune de révéler les potentialités du site, et non sur la définition d'une forme totale et aboutie, impossible à atteindre. C'est d'ailleurs la création d'une forme « à compléter » qui peut permettre une appropriation ultérieure par les insulaires. Ainsi la dimension opérationnelle du workshop réside-t-elle moins dans l'aboutissement du projet urbain que dans son potentiel d'activation de relais locaux. Le rôle d'urbaniste planificateur s'efface devant celui de fournisseur de capacité à un système ou de coach : il faut redonner confiance dans

Un travail de co-construction différée

les capacités d'agir de l'île à travers des propositions issues d'un regard extérieur. Ce travail passe par la création de simulations – positives ou négatives – résultant de combinaisons originales d'espaces et de

ressources disponibles.

Le contenu de ces propositions n'est donc pas une fin en soi. Il vise au contraire à placer les acteurs locaux dans une position de *makers* (au sens pris par ce terme dans l'économie collaborative), chaque proposition méritant d'être enrichie, détournée ou contredite par leur connaissance et leur pratique du territoire.

Le workshop de Lampedusa s'apparente ainsi à un travail de co-construction différée, où les propositions initiales et les 1 600 heures de mobilisation ne sont que des outils d'accès à un espace de projet ouvert aux initiatives et ressources extérieures. Si cette modalité d'intervention implique une grande modestie de la part de l'urbaniste, elle lui fait porter la responsabilité de la transmission de son travail auprès des populations concernées, pour que sa présence soit le déclencheur d'un processus capacitant pour un système d'acteurs qui s'ignore encore. /



Des formes d'habitat éparses

/ Comprendre l'île dans sa complexité

Diversité menacée des paysages, urbanisation diffuse, polarité historique caractérisent une île à la configuration complexe.

Par Léa Assouline, Alessandro Formisano, Ludovic Lamaire Maringer, Cosette Meric, Mathilde Préault, Kieu Mai Truong

L'île de Lampedusa révèle une complexité d'analyse paradoxale au regard de sa superficie et de son emprise territoriale à l'échelle de la mer Méditerranée. Étudier l'histoire, la géographie ou encore les dynamiques économiques locales met en lumière toute sa richesse actuelle. Celle-ci est immédiatement perceptible, la diversité des paysages la reflétant : falaises abruptes au nord, plages et eau turquoise au sud ou encore vallons verts au cœur de plaines quasi désertiques où peinent à survivre des essences méditerranéennes.

Cette diversité donne à Lampedusa une image mouvante et imprécise aux observateurs extérieurs, notamment aux Européens pour qui l'île symbolise les vagues migratoires de ces dernières années. On l'habite, on y vit, on y travaille, on la visite, même si les conditions de vie des Lampedusains évoluent et tendent à être redéfinies au gré des différents

flux qui l'affectent. Les habitants de l'île approvoisent et s'approprient un sol hostile entre l'Europe et l'Afrique.

LES SEPT PALAIS

L'île de Lampedusa voit sa physionomie changer à partir de sa colonisation par le roi de Naples en 1843. L'ambition d'y installer et d'y développer une colonie agricole amène sur place un équipage de 120 agriculteurs et artisans siciliens et impulse la construction des premiers édifices : les *sette palazzi*, construits face au port, forment un alignement bâti en contraste avec le paysage de l'île. Ces bâtiments à vocation administrative marquent le point de départ du développement urbain de l'île sur une trame viaire régulière en damier à partir de la voie des sept palais.

Parallèlement à cette urbanisation de la partie orientale, une campagne de déboisement est menée afin d'accroître les

surfaces cultivables. De plus, l'aménagement de terrasses au cœur des vallées a permis la retenue des eaux fluviales ainsi que la culture d'essences végétales nécessitant davantage d'eau, notamment des arbres fruitiers. Murs et terrasses sont les principaux témoignages du passé agricole de Lampedusa. Ces aménagements et des constructions vernaculaires – *damusi* – traduisent l'appropriation des terrains hostiles afin d'en faire des espaces de vie et d'accueil, deux valeurs revendiquées et portées par les habitants de l'île. Cependant, l'établissement de la colonie agricole est un échec et la pêche devient la principale ressource de Lampedusa. « *Rugueuse, difficile à apprivoiser, l'île est source de déconvenues – elle est parfois restée pour les colons un rêve inaccessible.* »

UN DÉVELOPPEMENT URBAIN SPONTANÉ

La situation géographique de l'île, entre la Sicile et la Tunisie, en fait un territoire stratégique en termes militaires et migratoires. Zone de convoitises militaires durant la Seconde Guerre mondiale, Lampedusa a néanmoins souffert d'un abandon de la part des pouvoirs publics régionaux et nationaux dans les années d'après-guerre : elle peine à se développer, accumule les retards en matière d'infrastructures et d'équipements et pâtit d'autant plus de son isolement géographique et de son enclavement. Elle connaît alors une émigration massive. L'écart de niveau de vie avec la Sicile et le continent est saisissant ; ce n'est qu'en 1968 que l'aéroport civil est construit ; l'hôpital et des équipements scolaires le sont en 1975.

Mais, en revanche, les carences de l'île offrent une opportunité de développement inattendu. Dans les années 1980, Lampedusa, avec son charme brut et rudimentaire, attire peu à peu des touristes à la recherche de tranquillité et d'une vie simple, à l'écart du monde. Faute d'équipements hôteliers, les visiteurs sont accueillis dans des maisons privées. Le tourisme émerge ainsi comme une nouvelle filière économique et certains habitants abandonnent leurs activités de pêche pour s'improviser petits opérateurs.

C'est sous l'effet de la découverte de cette nouvelle opportunité que s'opère une phase d'expansion urbaine. L'île s'équipe de résidences privées, d'hôtels et de restaurants – la plupart construits de façon anarchique, sans autorisation et sans cohérence de forme, ni urbaine ni architecturale.

UN BÂTI À CODIFIER, DES HAMEAUX À RELIER

La croissance touristique attire les opérateurs privés à la fin des années 1980. Prenant conscience des risques de ce type de développement, la Ville de Lampedusa crée en 1996 la Riserva Naturale « Isola di Lampedusa » pour protéger et conserver le patrimoine naturel de l'île, notamment la façade sud et la célèbre plage des Lapins (Spiaggia dei Conigli). Cette période signe le retour en force de la municipalité et la volonté d'une maîtrise communale du développement urbain.

Quelles sont les perspectives actuelles ? Il s'agit de retisser une vision d'ensemble de l'île, dont le cœur urbain est certes la ville de Lampedusa mais ne s'y limite pas. Il faut également parvenir à valoriser les différents hameaux, en mettant notamment l'accent sur les espaces publics et les lieux de vie collective.

Dans l'âpreté du paysage se démarque le Vallone Imbriacola (vallée fertile ou vallon vert) encore marqué de parcelles cultivées. Depuis le nord venteux de l'île, ce vallon descend en plusieurs ramifications et longe le cœur urbain avant de



La vallée verte, un projet d'interface entre ville et nature

rejoindre la mer. C'est justement dans cette frange, entre fin de ville, plage urbaine et agriculture vivrière, que des enjeux de projet paysager surgissent. Ce vallon offre depuis la ville une ouverture visuelle bienvenue sur son abondante végétation. Au loin, en son cœur, se niche aussi le centre d'accueil des migrants, un hotspot clôturé.

Le manque actuel de lisibilité du territoire lampedusain et ce paysage remarquable invitent à réfléchir à des stratégies pour requalifier l'interface entre la ville et le reste de l'île. Il s'agit de créer des connexions fluides et identifiables entre la ville historique et son environnement, mais également entre les hommes : habitants, touristes et migrants. Dans un double mouvement : d'une part, rapprocher l'espace de nature de l'espace urbain sous la forme d'un parc public et d'un parc agricole et, d'autre part, proposer une ouverture visuelle repensée et requalifiée sur le grand paysage. /

/ Un laboratoire de nouvelles pratiques

La gouvernance de la crise s'est construite au fil de l'urgence, cristallisant des conceptions de la politique migratoire qui s'entrechoquent. Par Anne Bellée, Jérémy Gay, Irène Mboumoua

Ce territoire de moins de 7 000 âmes voit se superposer une multitude d'acteurs supranationaux, nationaux (étatiques), locaux et issus de la société civile, qui interviennent tout au long du parcours des migrants. Cette gouvernance multi-niveaux invite à une analyse plus poussée des pratiques des différents acteurs avec l'inédite montée en puissance du niveau local, incarnée par les maires de ces territoires-frontières.

UNE GESTION À BOUT DE SOUFFLE

Les migrants, de leur interception en mer à leur départ de l'île, sont pris en charge par une longue chaîne d'intervenants. L'État italien, responsable d'une zone maritime de secours, est le premier sur le front. S'il n'est pas l'unique acteur à venir en aide aux migrants, il est le seul à en porter la responsabilité au titre de la Convention de Hambourg de 1979, relative à la recherche et au sauvetage maritime. À l'arrivée des migrants sur l'île, les acteurs locaux prennent le relais. Sur le quai Molo Favarolo, le médecin du centre médical de Lampedusa opère

un premier tri entre les survivants. Ceux dont l'état de santé le permet sont transférés au sein du hotspot de l'île – en français, centre de rétention¹. La politique des hotspots est emblématique de l'action de l'Union européenne dans la gestion de la crise migratoire. Ils ont été mis en place pour apporter une assistance immédiate aux États membres et assurer l'identification, l'enregistrement et le relevé des empreintes digitales des migrants à leur arrivée. Si le système du hotspot privilégie l'« encampement » comme mode de gestion des migrants, ceux-ci sont tolérés dans la ville et entrent en contact avec les habitants, associations religieuses et autorités locales. L'espace public devient alors un lieu de revendication et d'expression qui symbolise avec gravité les incapacités et les tensions existantes au sein du modèle actuel de gestion des migrants – à l'image de la manifestation silencieuse de plusieurs jours sur le parvis de l'église à Lampedusa en mai 2016.

La visibilité des migrants au sein de l'espace public rappelle que leur lourde et décisive gestion sur une île-frontière comme

Lampedusa repose sur les communautés locales qui doivent au quotidien faire face à l'urgence. Les actions endossées par les organisations non gouvernementales et les associations religieuses sont souvent directement dictées par les autorités étatiques, trop faiblement outillées et organisées pour agir localement, avait confié un prêtre de Lampedusa. La conférence « The Gates of Europe: Global migrants and local development », qui s'est tenue à Lampedusa à la fin du workshop, fait état de la nécessité de réviser les instruments d'action publique obsolètes.

INVENTER DE NOUVEAUX INSTRUMENTS

À Lampedusa, l'impuissance de l'État italien couplée aux insuffisances des réponses de l'Union européenne se heurte au dynamisme des institutions locales et de la société civile sur place, qui semblent avoir pris le relais. Face à l'urgence, les acteurs locaux inventent un nouveau répertoire d'action publique pour s'intégrer dans un jeu international de lutte contre la crise migratoire qui s'étale bien au-delà du territoire administratif et institutionnel de la

Workshop intensif dans les locaux de la réserve marine



© Jérôme Barattier



Intervention d'Enrico Ioculano, maire de Vintimille (au centre) lors de la conférence « Les portes de l'Europe » du 6 mai 2016

petite île. Il faut regarder Lampedusa comme un laboratoire de renouvellement des modes de faire locaux face au global. **Interpeller.** C'est la première action que peut mener une collectivité pour mettre à l'agenda politique une préoccupation locale, comme l'a fait la maire de Lampedusa, Giusi Nicolini, à la suite des incessants naufrages sur les côtes de l'île. C'était en 2013, et la couverture médiatique lui a servi de médium et de porte-voix pour interpeller l'État italien et surtout l'opinion publique. Depuis cette date, chaque passage en radio ou à la télévision est une occasion pour la maire de clamer son désarroi face à son incapacité à gérer les flux de réfugiés. L'opération Mare Nostrum ne sera cependant que la réponse partielle à cette interpellation locale. Car si elle évite des naufrages à répétition, Lampedusa reste très loin de « l'île d'accueil » que cherche à matérialiser son maire.

Peser. Mais les coups de projecteurs médiatiques sont bien éphémères. En parallèle, Giusi Nicolini s'est donc engagée dans des actions de lobbying auprès des acteurs institutionnels. Lampedusa s'est ainsi intégrée dans tout un réseau d'associations pour peser sur les décisions à différentes échelles. Des organisations non gouvernementales comme l'European Association for Local Democracy (ALDA), sont en effet des caisses de résonance, à l'échelon européen, des demandes politiques de Lampedusa, à travers le partage d'expériences et l'organisation de conférences sur les thématiques migratoires. La maire de l'île dispose de plus de relais dans les parlements nationaux et européen. Proche d'elle, Cécile Kyenge² défend les mêmes attentes devant le Parlement européen, comme la création de corridors humanitaires. Si ces méthodes n'ont pas d'effets aussi directs que l'interpellation médiatique, elles influencent néanmoins, sur la durée, les représentations de la politique de l'urgence.

S'émanciper. Troisième acte du renouvellement du répertoire d'action local, la maire de Lampedusa est à l'origine d'une construction transnationale avec les territoires confrontés aux mêmes difficultés. Elle cherche ainsi à fédérer un réseau de villes-frontières, c'est-à-dire concernées par le parcours du migrant en Europe. Cette coopération échappe totalement

aux logiques étatiques et vient redéfinir plus profondément les périmètres des collectivités locales. À l'image de micro-États, ces territoires construisent des liens quasi diplomatiques et se frottent aux relations internationales sans passer par les administrations centrales. Ce phénomène, qui n'en est encore qu'à ses balbutiements, rebat les cartes des modes d'actions locaux.

Ces trois actions initiées par Lampedusa montrent la capacité des collectivités à s'emparer d'une problématique initialement considérée comme hors de portée du local. Confrontée à l'inadéquation des outils et instruments mobilisés dans la gestion quotidienne de l'île,

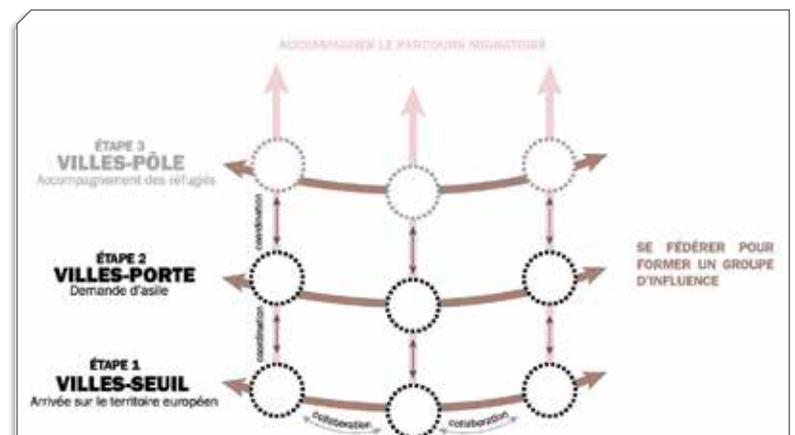
Lampedusa a su se jeter dans le grand bain global. /

À l'origine d'une construction transnationale

① Pour plus de précisions, cf. l'article du blog de Médiapart « Le passage par Lampedusa : photographie d'un long chemin de croix » de Marie Bassi et Paola Proietti (18 juin 2016) rédigé dans le cadre du workshop organisé par le Cycle d'urbanisme de Sciences Po Paris.

② Cécile Kyenge, eurodéputée italienne et ancienne ministre pour l'Intégration, est co-auteur du rapport d'initiative « Situation en Méditerranée et nécessité d'une approche globale de l'Union européenne sur la question des migrations ».

Structurer des réseaux de villes pour permettre une meilleure compréhension mutuelle des structures d'accueil



/ L'exil suspendu

Étape des parcours migratoires, Lampedusa est un entre-deux : entre deux continents, entre terre et mer, vie et mort, entre l'angoisse, le soulagement et l'espoir.

Par Marie Bassi, Helena Hiriart, Béatrice Lacombe, Faustine Masson

A Lampedusa, le temps est suspendu ; on attend de partir, de continuer le voyage, on s'y ennuie. Des milliers de personnes y transitent depuis des années pour tenter de gagner l'Europe. Faut-il parler de « sas » pour ce lieu de passage ? Pour l'anthropologue Michel Agier, les « sas »* sont des centres qui ont pour objectif de canaliser, arrêter ou réorienter les circulations des migrants. S'écartant de cette définition, l'image du sas permet ici de penser les étapes du parcours migratoire. Le sas n'est alors plus un centre administrativement défini mais un espace incontournable entre deux points d'étape. Une multitude d'acteurs permettent d'ouvrir et de fermer les portes qui l'encadrent et fluidifient ou ralentissent ainsi les trajectoires des migrants. Souvent qualifiée de porte de l'Europe, Lampedusa est en réalité un espace de transit composé de trois de ces sas : la Méditerranée, le hotspot (centre d'accueil des migrants) et enfin l'île elle-même.

LA MÉDITERRANÉE, SAS DE L'INCERTITUDE

Environ 22 000 personnes seraient mortes en Méditerranée entre 2000 et 2015. Malgré cela, du printemps à l'automne, des bateaux débarquent quasi quotidiennement au port de Lampedusa. Ils proviennent en grande majorité des côtes tunisiennes et libyennes, situées respectivement à 160 et 350 km de l'île.

Cette traversée peut durer plusieurs jours du fait de la précarité des embarcations qui sont pilotées soit par un « passeur » qui souhaite rejoindre l'Europe, soit par un migrant choisi au hasard. Sans moyens de navigation adaptés,

il est toutefois presque impossible d'atteindre Lampedusa. À chaque bateau est attribué un téléphone satellite qui servira à appeler les secours et à signaler sa position. Les sauvetages sont réalisés par les garde-côtes italiens, les agents de Frontex, la marine italienne ou encore les bateaux affrétés par des ONG. Une fois sur l'embarcadère du port, il faut attendre, souvent pendant des heures, un premier tri effectué à même le quai. Les blessés sont pris en charge, les vivants

séparés des morts. Ces derniers sont acheminés en Sicile par bateau : il n'y a plus de place dans le cimetière de l'île. Suivant leur état de santé, certains malades sont également transférés en Sicile pour recevoir des soins adaptés. Les autres sont acheminés jusqu'au hotspot en bus.

La Méditerranée, sas meurtrier, est franchie ; s'ensuit un autre sas qu'il faudra traverser pour, enfin, véritablement arriver en Europe.

LE HOTSPOT, SAS DE L'IMPATIENCE

Créés en mai 2015 au terme d'un sommet européen visant à améliorer la gestion des flux migratoires des pays aux portes de l'Europe, les hotspots sont présentés comme un dispositif innovant permettant une identification et un tri rapide des migrants. Dans ces centres d'accueil, les autorités nationales établissent une distinction entre les migrants éligibles à la demande d'asile et ceux qui ne le sont pas. Ils sont présentés comme des lieux de transition et constituent des sas dans lesquels les migrants ne sont pas supposés attendre plus de 72 heures.

Excentré, le hotspot de Lampedusa est situé au milieu de l'île. Avec ses hautes clôtures surmontées de fils barbelés, il revêt des allures de prison. L'accès est surveillé par un grand nombre d'hommes armés. Les différences entre leurs uniformes traduisent la présence de plusieurs corps d'État.

À leur arrivée, les migrants sont soumis à des tests médicaux. Commence ensuite le dispositif d'identification. En vertu du règlement Dublin III, les primo-arrivants en

Europe doivent se soumettre à un relevé d'empreintes. Si le statut administratif des migrants se décide à Lampedusa, ni renvoi vers le pays d'origine, ni demande d'asile ne se fait depuis l'île : tous sans exception seront acheminés en Sicile. Le hotspot constitue donc un lieu d'attente, le statut des migrants y est suspendu. Ces derniers devront attendre la Sicile pour connaître leur sort.

Le relevé d'empreintes constitue un blocage dans le processus d'identification, un certain nombre de migrants refusant de s'y soumettre. Dès lors, leur trajet est interrompu et le hotspot devient centre de rétention. Cette ambiguïté de statut est renforcée par le fait que le centre est dirigé, non pas par des acteurs institutionnels européens mais par une association catholique (La Misericordia).

**Tous sans exception
seront acheminés
en Sicile**

(*) Enceinte ou passage clos, un sas est muni de deux portes ou systèmes de fermeture dont on ne peut ouvrir l'un que si l'autre est fermé et qui permet de passer ou de faire passer d'un milieu à un autre en maintenant ceux-ci isolés l'un de l'autre.
(Définition du *Larousse*).



Protestation de demandeurs d'asile (érythréens, soudanais, somaliens et yéménites) en mai 2016 : ils refusent de donner leurs empreintes dans le hotspot

Un autre fait étonnant est, enfin, la présence de migrants en ville. Celle-ci témoigne d'une indéniable perméabilité entre le hotspot et l'île.

LAMPEDUSA, SAS DE L'ENNUI

Les frontières du hotspot évoluent au gré des saisons. En période estivale, propice au tourisme, le dispositif est complètement clos. Durant les autres saisons, à l'image d'un panier percé, il s'entrouvre. Les migrants peuvent alors effectuer des allers et retours entre le hotspot et l'île, son vase communiquant. Celle-ci se transforme ainsi, tout entière, en « sas de rétention ». Le nombre important de débarquements, la capacité limitée du centre et les blocages administratifs récurrents sont autant de facteurs expliquant la nécessité d'une ouverture partielle du hotspot. La perméabilité de ce dernier n'est ni dissimulée ni revendiquée. Les migrants obtiennent implicitement la permission de se mouvoir dans l'île. Sans pour autant se fondre parmi les Lampedusiens, ils arpentent l'île, souvent en petit groupe, rarement seuls. Certains lieux sont vecteurs d'occupation partagée : le terrain de football où les adolescents de l'île cohabitent avec une équipe changeante de jeunes migrants (sans pour autant jouer ensemble), les terrasses des cafés, la rue centrale mais aussi les plages (ici encore, la cohabitation est soumise à des règles implicites : les migrants occupent les rochers tandis que les autochtones et touristes préfèrent le sable). La mise en retrait quasi naturelle des migrants n'est pourtant

pas le fruit d'un rejet ou d'une méfiance ressentie. La grande majorité des Lampedusains semble avoir accepté l'inéluctabilité de cette cohabitation. Certains lieux activent de plus amples rapprochements : la librairie Ibby dédiée aux enfants de locaux ou de migrants, l'association Ascavuzza qui expose les objets-témoins du passage des exilés, puis l'église et son parvis. Des revendications émergent parfois des migrants et, si elles ne modifient pas le cours des choses, elles témoignent néanmoins d'une frustration liée à l'attente et l'ennui.

LAMPEDUSA, SALLE D'ATTENTE DE L'EUROPE

Cet enchaînement d'étapes caractérise le début d'un nouveau parcours pour les migrants, régi par l'administration européenne. Une fois à l'intérieur, il n'y a pas de place pour le libre arbitre. D'ailleurs, les trois lieux évoqués ne prennent aucunement en compte le choix de leurs occupants. Le relevé d'empreintes est la seule et unique occasion qu'ont les migrants pour influencer sur leur trajectoire. Si certains s'y refusent, c'est parce qu'ils ne veulent pas que leur première identification se fasse en Italie. La réglementation européenne prévoit en effet que le pays dans lequel un migrant est « enregistré » pour la première fois sera celui où il devra effectuer sa demande d'asile. Ce refus apparaît donc pour certains comme la revendication d'un droit à choisir leur destin. Cependant, en se lançant en mer, peu de migrants semblent réaliser que Lampedusa n'est que le sas d'une porte de l'Europe encore lointaine. /

/ Grande-Synthe, Vintimille, Lampedusa, villes-frontières

Les défis posés par l'intensification spectaculaire des flux migratoires en Europe amènent certaines villes-frontières à prendre des initiatives inédites.

Par Laëtizia Pieri, Mathilde Préault

Confrontés aux réalités générées par l'urgence, les maires de Lampedusa, Vintimille et Grande-Synthe doivent faire face aux paradoxes imposés par la position stratégique de leurs territoires, à la fois symboles de nouveaux possibles et limites infranchissables. Plus qu'une simple frontière d'État, Lampedusa est la limite la plus au sud de l'Union européenne. Pour Vintimille, dernière ville italienne avant la France, c'est la question de la frontière entre deux États européens qui se pose. L'enjeu « est de maintenir l'équilibre entre le flux qui arrive en France et le flux qui en repart », explique son maire, Enrico Ioculano. Depuis la fermeture de la frontière française en juin 2015, les migrants passés en France de manière irrégulière sont reconduits à la frontière italienne par les forces de police françaises, ajoutant aux flux de départs et d'arrivées un nouveau flux de reconduits. En effet, la France et l'Italie ont

des visions opposées de la solidarité européenne – la ville de Vintimille est prise en étau entre des politiques nationales divergentes sur la question de la gestion de la zone frontalière alors que l'Union européenne, effacée, ne se montre pas à la hauteur de l'enjeu humain et sanitaire auquel les villes sont confrontées.

Ces villes doivent se mettre en réseau

Quant à la ville de Grande-Synthe, elle doit composer avec la politique de rétention des personnes sur le territoire de l'Espace Schengen. La frontière anglaise ayant été déplacée

à Calais depuis juillet 2015, les personnes en transit sont maintenues de fait sur le territoire français. À cette période, près de 3 000 personnes étaient bloquées à Calais dans des conditions sanitaires déplorables. Damien Carême, maire (EELV) de Grande-Synthe, propose alors à l'État de construire un nouveau camp sur le territoire de sa commune. Après un « accord à demi-mot de l'État », les travaux sont entamés à l'hiver 2015 avec l'aide de Médecins sans frontières (MSF). « C'est pour prendre les devants que j'ai voulu construire ce camp, raconte Damien Carême. Si j'avais écouté mes collègues, maires et collaborateurs, je ne l'aurais jamais fait ».

GÉRER L'URGENCE, ET APRÈS ?

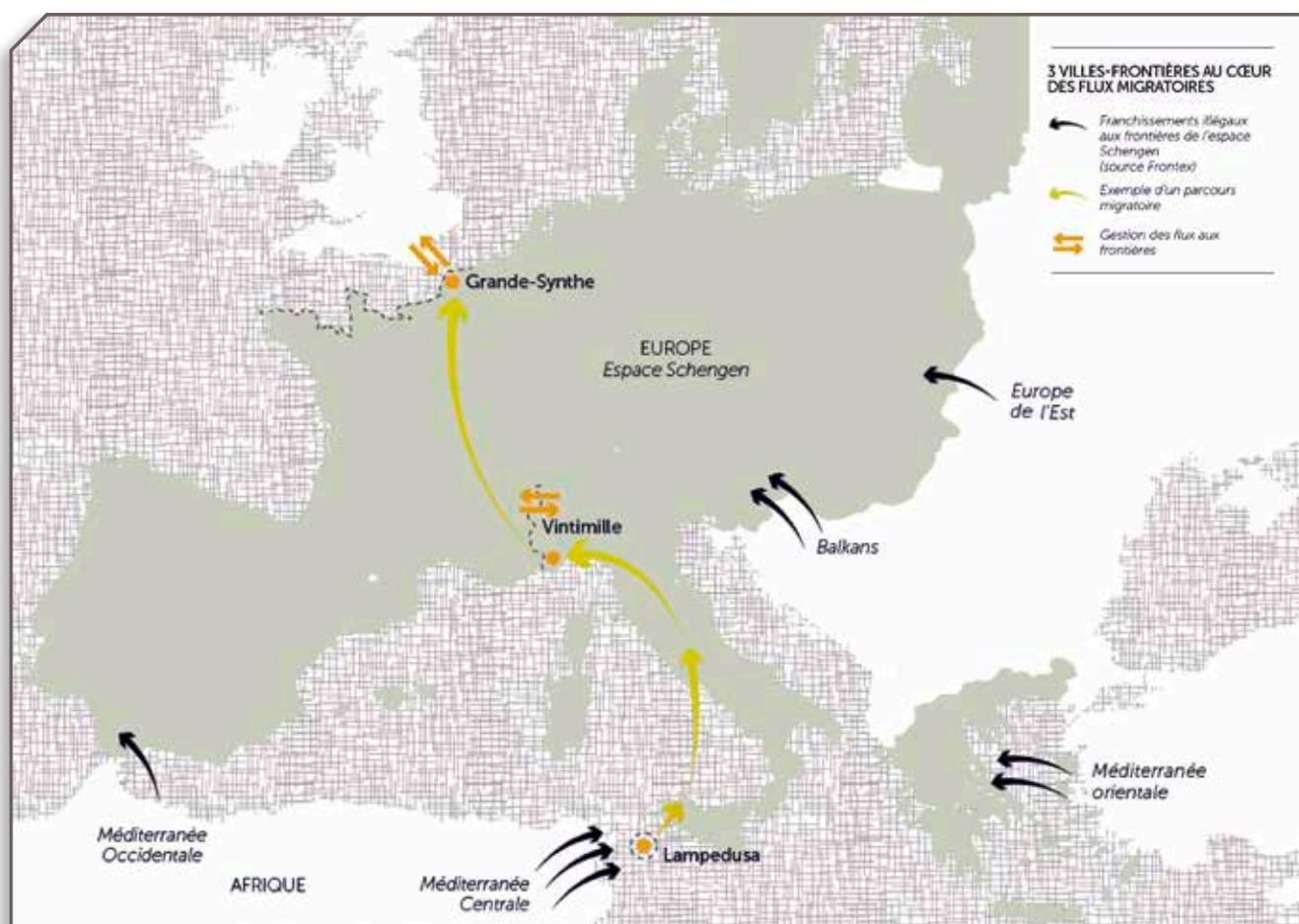
Trois villes, trois contextes différents, et trois maires qui doivent articuler les échelles locale, nationale et européenne pour répondre à un même problème : la gestion des populations en transit. « Comme trois étapes différentes d'un même parcours migratoire, ces trois expériences nous montrent chacune à leur manière que les politiques globales ont des conséquences locales », met en perspective Giusi Nicolini, la maire de Lampedusa.

La mairie est la première autorité à devoir mettre en place et gérer concrètement l'accueil, l'hébergement, les soins des nouveaux arrivants dans sa localité. En juin 2015, Vintimille est brutalement passée d'une vingtaine de personnes en transit à 350 personnes bloquées en centre-ville. Face à l'inaction de l'État italien, Enrico Ioculano témoigne : « On a subi la carence des institutions. Mon administration était en premier rang. On a dû tout prendre en charge. Quitte à dépasser les compétences strictes de son mandat. « La commune a la

Le cimetière des bateaux des migrants



Marco Cremaschi



responsabilité de porter assistance sanitaire à ces familles. » Pour les maires, la difficulté est de ménager un équilibre entre la gestion de la situation d'urgence dans laquelle se trouvent les migrants et les affaires régulières de la commune. « Il peut exister un paradoxe entre le fait de maintenir les droits de la population locale et garantir de bonnes conditions aux populations en transit », regrette Enrico Ioculano. Pour éviter cela, les trois maires expliquent unanimement que la construction de liens entre migrants et habitants, entre les camps et la ville constituée est fondamentale. Damien Carême insiste : « Je ne veux pas faire un ghetto avec ce camp. On travaille à établir des passerelles entre le camp et la ville, [...] pour faire se rencontrer les gens ». La maire de Lampedusa abonde dans ce sens : « Il s'agit désormais de faire travailler migrants et habitants ensemble ».

DE LA RÉPONSE LOCALE AUX PROBLÉMATIQUES GLOBALES

C'est un appel à la confiance en l'échelle communale que formule Damien Carême : « Je pense que les réponses viendront des collectivités, des gouvernements locaux. [...] C'est à nous de montrer qu'il y a des dispositifs qui marchent. C'est pourquoi je suis inquiet au sujet des dispositions législatives nationales ou européennes. Le cas de Lampedusa n'est pas celui de Grande-Synthe. [...] Les règles doivent être suffisamment souples pour s'adapter à toutes les situations sur le terrain ».

Enrico Ioculano se rallie à cette analyse. « Il est indispensable que les communes limitrophes discutent ensemble des solutions envisageables, mettant en place une réelle coordination des

autorités locales. Il est important de concevoir des centres d'accueil de toute petite taille pour une réponse de proximité. L'important est de proposer des solutions viables et de permettre la répartition des réfugiés à une juste échelle. Si l'on accueille un petit nombre de personnes, cela permet une meilleure intégration, par exemple en lançant des programmes de formation professionnelle. »

La pertinence de la réponse locale est soutenue d'autant plus vigoureusement que les trois villes ont été confrontées à un désengagement des États nationaux et à l'absence de l'Union européenne. « Ce que nous montrent ces exemples, c'est que les maires se trouvent dans une même situation de solitude, d'abandon de la part de l'État », rappelle Giusi Nicolini. « Toutes ces villes doivent se mettre en réseau pour montrer la force des territoires, leur efficacité dans l'accueil, dans la lutte contre la pauvreté, pour donner une impulsion concrète aux politiques européennes. [...] Il faut fonctionner en réseau. Les exemples de Lampedusa, Grande-Synthe, Vintimille sont localisés mais ils ont une très forte capacité démonstrative. Il faut maintenant travailler ensemble pour activer ce réseau de lieux frontaliers. »

Le phénomène migratoire apparaît tellement complexe et structurant qu'il est impossible de penser le gérer avec les politiques et les outils habituels des gouvernements nationaux ou supranationaux. Les seules solutions viables semblent devoir être conçues sur mesure et éprouvées par l'action à la plus petite échelle de gouvernement. Un réseau des maires confrontés au phénomène migratoire permettrait peut-être de penser la frontière non plus comme une contrainte mais comme un déclencheur de potentialités. /