

La ville européenne, un modèle en sursis ?

GILLES PINSON

Le Vieux Continent a-t-il façonné un modèle urbain favorisant la cohésion sociale ? Existe-t-il des caractéristiques propres à la ville européenne qui facilitent le maintien des liens sociaux ? À première vue, la réponse semble aller de soi pour quiconque a voyagé en Europe et au-delà. Là où les villes européennes s'organisent autour de quartiers centraux, souvent vecteurs de rencontres entre différents groupes sociaux, leurs homologues nord-américaines en sont fréquemment dépourvues, rendant plus rare la confrontation avec l'altérité sociale ou raciale. Tandis que l'urbanité européenne se distingue par une certaine mixité – sociale autant que fonctionnelle –, les villes américaines ou asiatiques apparaissent davantage marquées par une séparation des fonctions et des populations.

Pour caricaturales qu'elles puissent paraître, ces oppositions n'en correspondent pas moins à une réalité. Au début des années 2000, des chercheurs ont tenté d'objectiver l'existence d'un modèle urbain européen, d'en établir les caractéristiques et d'en comprendre la genèse. À l'époque, beaucoup voyaient dans ce modèle – fondé sur la compacité, la mixité et une relative égalité – un vestige du passé voué à disparaître sous la pression de la globalisation, du néolibéralisme et de la métropolisation. Certains chercheurs font alors le pari inverse : ce modèle pourrait bien être robuste et résister à ces vents contraires. Alors que l'Américain Mike Davies voit dans Los Angeles ou Dubaï des préfigurations dystopiques des futurs urbains, le Français Patrick Le Galès ou l'Italien Yuri Kazepov considèrent que le modèle incarné par Bordeaux, Gênes ou Stockholm a non seulement de beaux restes mais aussi un avenir. C'était il y a une vingtaine d'années. Qu'en est-il aujourd'hui ? La crise financière de 2008, les cures d'austérité qui l'ont suivie, l'exacerbation des inégalités et des tensions raciales attisées par le populisme, ou encore le Covid ont-ils eu raison de ce modèle ?

Des villes européennes moins inégalitaires et moins ségréguées

Partons du postulat selon lequel la cohésion sociale, les liens sociaux, les dispositions des individus et des groupes à se côtoyer sont facilités par le caractère contenu des inégalités. À ce compte-là, les villes

européennes sont beaucoup mieux loties que leurs homologues des autres continents. Le coefficient de Gini¹, indicateur qui mesure les inégalités de revenus sur un territoire, relativement fruste mais qui a l'avantage d'être disponible pour de nombreux cas, donne des résultats clairs : les villes européennes (Vienne, 0,28 ; Bordeaux, 0,30 ; Paris, 0,35) sont beaucoup plus égalitaires que les villes états-uniennes (Los Angeles, 0,49 ; Chicago, 0,50), d'Amérique latine (Buenos Aires, 0,42 ; Mexico, 0,50) ou encore asiatiques (Canton, 0,44 ; New Delhi, 0,48).

Concernant les formes et les indicateurs de la ségrégation urbaine, là aussi, les différences sont fortes entre villes européennes et états-uniennes. L'indice de dissimilarité permet d'objectiver les niveaux de ségrégation dans les villes, de comparer deux groupes distincts (en fonction de la race ou du niveau de revenu par exemple) et de mesurer la proportion de personnes appartenant à un de ces groupes qui devraient changer de quartier pour que la répartition des deux groupes soit uniforme dans l'espace urbain (plus l'indice est élevé plus le niveau de ségrégation l'est également). En ce qui concerne la ségrégation sociale (entre pauvres et riches), au début des années 2000, cet indice s'établissait entre 0,22 pour Oslo et 0,39 pour Londres, alors qu'à la même époque, il oscillait aux alentours de 0,50 pour New York ou Chicago². Si l'on utilise le même indice pour comparer les modes de répartition des groupes raciaux dans l'espace

1 | Une valeur de 0 signifie une égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) ; une valeur de 1 signifie une inégalité totale (une seule personne a tout le revenu, les autres rien).

2 | T. Tamaru et al. (dir.), *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. East Meets West*, Routledge, 2015.

urbain, le contraste est encore plus frappant. Dans certaines villes des États-Unis, entre 60 % et 80 % des Afro-Américains devraient changer de quartier pour parvenir à une mixité raciale parfaite.

D'autres éléments spécifiques aux villes européennes peuvent participer à favoriser la cohésion sociale. Ce sont souvent des villes denses et compactes avec des centres dotés d'aménités propices à des logiques centripètes. Leur riche patrimoine architectural et urbain ainsi que des lieux de consommation et de loisirs maintiennent leur attractivité pour une diversité de groupes sociaux et contrarient les logiques centrifuges qui ont amené les élites sociales nord-américaines à désertir les *down-towns*. Même si les groupes sociaux ne pratiquent pas ces centres de la même manière (la rue Sainte-Catherine et la rue Saint-James à Bordeaux n'ont pas la même fréquentation), ils ont néanmoins une chance de s'y croiser. Si l'on suit Jane Jacobs, c'est de cette diversité sociale et de cette mixité des usages que les centres-villes états-uniens ont été privés par les opérations de rénovation urbaine, la construction d'autoroutes urbaines et la priorité donnée à la construction de banlieues pavillonnaires¹.

1 | J. Jacobs, *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Mardaga, 1991.

Longue durée et politiques publiques

Il s'agit maintenant de comprendre la genèse du modèle urbain européen, et pour cela, il faut faire une place à la fois à la « longue durée » et à des éléments historiques plus récents.

En Europe, contrairement à ce que l'on peut observer en Amérique, en Océanie, et dans une moindre mesure en Afrique, le phénomène urbain n'est pas récent. La naissance et la croissance des villes se sont faites sur des temps très longs, de manière beaucoup plus progressive et diffuse qu'ailleurs. L'Europe a hérité de la romanisation puis de la renaissance des économies urbaines à partir de l'an Mil d'un semis relativement serré de villes moyennes. La métropole – la vraie : Rome, Constantinople ou Londres – y est l'exception. L'industrialisation, si elle a fait apparaître des villes-champignons – Manchester ou Saint-Étienne –, a conforté ce réseau initial. Cette urbanisation lente et diffuse a permis de contenir l'apparition de contrastes sociaux trop importants. Surtout, à l'échelle de chaque ville, des formes de gouvernance et de régulation des conflits ont pu se mettre en place par l'équilibre des influences réciproques des bourgeoisies et des représentants des aristocraties et des pouvoirs religieux.

La ville européenne est comparativement plus compacte, dense, mixte et « marchable » que ses homologues nord-américaines. Ici, une vue d'un quartier central d'Oslo. © Paco Rubio Ordás.



Car ce qui caractérise les villes européennes, c'est qu'elles sont fortement gouvernées. C'est ce sur quoi insistait Patrick Le Galès dans *Le retour des villes européennes* en 2003¹. S'inspirant lui-même de *La ville* de Max Weber, il y défend l'idée selon laquelle la spécificité de ces villes est que s'y concentre une variété de pouvoirs qui cherchent à y imprimer leurs marques. Les pouvoirs municipaux, princiers et religieux y possèdent du foncier, y imposent des règlements de construction. Au Moyen Âge, les villes européennes se dotent de conseils et d'institutions judiciaires pour réguler les conflits entre groupes sociaux. Au XIX^e siècle, face aux défis posés par la révolution industrielle, cette capacité et cette légitimité des pouvoirs politiques urbains à intervenir sont renforcées. Ils imposent des contraintes aux propriétaires de terrains et biens immobiliers. L'invention de la planification urbaine pose des limites à la puissance de la propriété privée des sols et des logements, non sans une farouche résistance des possédants. Le socialisme municipal essaime au début du XX^e siècle qui voit les municipalités intervenir dans des secteurs comme l'hygiène, l'éducation, l'assistance, les transports, l'eau, l'assainissement et même le logement.

C'est ici que se situe la clé de voûte du modèle urbain européen selon Yuri Kazepov qui coordonne *Cities of Europe* en 2005². L'idée s'impose peu à peu que certains biens et aménités urbaines ont vocation à échapper aux logiques pures du marché, à être « démarchandisés » du fait de leur caractère essentiel. La prise en charge par la puissance publique de la production de ces biens devient même un vecteur de redistribution. Yuri Kazepov évoque le cas-limite de Vienne en Autriche gouvernée depuis 1919 par les sociaux-démocrates et qui fait figure d'exemple, notamment en matière de logement : 45 % des logements y sont des logements sociaux (municipaux ou privés à loyer conventionné). En moyenne un ménage viennois consacre 23 % de son budget au poste logement (contre 35 à 40 % pour les ménages parisiens ou londoniens). La politique foncière ambitieuse de la ville lui a permis de disséminer ces logements sociaux sur l'ensemble de son vaste territoire, limitant ainsi les risques de ségrégation. Leur qualité et le fait qu'ils soient accessibles à une très large part de la population font que l'accès au logement social n'a rien de stigmatisant.

1 | P. Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003.

2 | Y. Kazepov (dir.), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, Blackwell, 2005.

Si les gouvernements urbains ont été pionniers dans la mise sur pied de formes de régulation forte, ils ont ensuite été secondés par les États qui, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, opèrent leur mue en État-providence. C'est là une autre spécificité du continent européen : la dialectique subtile mêlant coopération et compétition entre villes et États, les uns et les autres tendus vers un même objectif de régulation forte du capitalisme. À partir de 1945, l'initiative passe clairement du côté des États qui non seulement soutiennent les politiques urbaines de construction de logements sociaux, d'infrastructures socio-sanitaires et de transports mais développent aussi leurs propres réseaux de services publics en matière d'éducation, de sécurité ou de recherche. Ce qui caractérise la ville européenne de la seconde moitié du XX^e siècle, c'est le poids inédit de la classe moyenne du secteur public dans la population totale. La ville européenne typique est une ville de fonctionnaires (ou assimilés) où le premier employeur est souvent l'hôpital public suivi par l'administration municipale.

Dans les villes européennes, la prise en charge par les politiques publiques de la production de biens essentiels et le poids du secteur public dans l'emploi local ont l'un et l'autre de puissants effets redistributifs et niveleurs dont on peut penser qu'ils ont des effets en termes d'harmonie sociale. D'ailleurs, ce qui caractérise également le Vieux Continent et ses villes, ce sont les niveaux bien moindres de violence et d'incarcération comparativement aux données états-uniennes notamment.

Un modèle en danger ?

Ce qui a permis la construction et le maintien du modèle urbain européen, ce sont bien les politiques et la dépense publiques et les mécanismes de redistribution qu'elles permettent d'activer. Ce modèle est aujourd'hui sous pression.

La révolution néolibérale qui, à partir du Royaume-Uni de Margaret Thatcher, s'est répandue sur le monde, a remis en question l'élan de démarchandisation des aménités urbaines. Le marché a été promu comme l'instrument le plus efficace pour produire et gérer les biens urbains, qu'il s'agisse des logements ou des équipements. Villes et bailleurs sociaux, au Royaume-Uni d'abord puis en Allemagne, aux Pays-Bas, et aujourd'hui en France, ont été enjoins de vendre leur patrimoine de logements se privant ainsi de leviers essentiels de redistribution et de contrôle des marchés fonciers. La gestion en régie des équipements et des

services en réseaux recule au profit de la gestion privée ou des partenariats public-privé. Ce faisant, c'est l'universalité de l'accès aux aménités urbaines qui est remise en cause.

Si les pays d'Europe continentale ont plutôt bien résisté à la vague néolibérale jusqu'aux années 2000, celle-ci les a rattrapés après la crise financière de 2008. Pour sauver des systèmes bancaires touchés par la crise des *subprimes*, les États ont transformé des dettes privées, celles des banques, en dettes publiques, creusant des déficits déjà conséquents. La crise du Covid et les politiques du « quoi qu'il en coûte » n'ont rien arrangé. L'heure est donc à l'austérité qui affecte les services publics gérés par l'État mais également les collectivités locales.

Ce sont aussi des phénomènes plus structurels qui affectent le modèle urbain européen. Les inégalités de revenus ont tendance à s'accroître ; les inégalités de patrimoine encore davantage. Les deux combinées

creusent un écart de plus en plus abyssal entre ceux qui peuvent espérer accéder à la propriété dans les zones les plus convoitées grâce à l'héritage et ceux qui ne peuvent compter que sur les revenus de leur travail qui s'avèrent de moins en moins suffisants. Ces évolutions sont le produit direct de politiques priorisant la lutte contre l'inflation au détriment du soutien aux salaires à partir des années 1980. Le seul travail ne permet plus de s'assurer un toit. Si, comme le titrait récemment *Le Monde*, la France comme les autres pays européens devaient redevenir des « sociétés d'héritiers¹ », les conséquences pour le modèle urbain européen seraient déléteres, transformant les zones les plus convoitées des métropoles en forteresses de rentiers. Surtout si les gouvernements locaux, par choix idéologique ou sous contrainte budgétaire, devaient revoir à la baisse leur intervention dans les marchés fonciers et du logement.

1 | B. Madeline, « Comment la France est redevenue une société d'héritiers », *Le Monde*, 6 mai 2025.

Le quartier d'habitat social Alterlaa à Vienne, construit entre 1975 et 1986, abrite 9000 habitants et est géré par la coopérative municipale Gesiba. Harry Glück, l'architecte qui l'a conçu, avait ces mots pour décrire la réalisation : « *Wohnen wie die Reichen, für alle !* » [Habiter comme les riches, mais pour tous !]. © Gilles Pinson.





Construit entre 1927 et 1930, le Karl-Marx-Hof à Vienne est le symbole monumental des politiques du logement social viennois de la « Vienne rouge » et de l'idéal d'une ville pour tous. © Döbling (Wien).

Dans un contexte de précarisation croissante de l'emploi, l'ascension sociale n'est plus garantie par l'État-providence mais de plus en plus dépendante des efforts et sacrifices personnels. Face à cela, certains groupes sociaux tentent de garantir l'avenir de leurs enfants en contrôlant leur environnement, à travers des stratégies scolaires ou immobilières notamment : contournement de la carte scolaire ou évasion vers les systèmes privés ; choix pour ceux qui le peuvent, de localisations (quartiers chics ou périurbain) qui garantissent une offre scolaire et un environnement « sécurisé » pour leurs enfants. Ces stratégies de mise à distance des autres ne sont pas nouvelles. Mais avec l'aggravation des inégalités, elles se diffusent bien au-delà des classes supérieures. Elles contribuent à une dynamique cumulative de séparation, et parfois même à des formes de ségrégation sociale.

Les effets de ces différents mécanismes se font déjà sentir. Dans la plupart des villes européennes, les coefficients de Gini et les indices de ségrégation sociale et raciale ont augmenté dans les dernières années, sans pour autant atteindre les valeurs observées ailleurs dans le monde, tant s'en faut. D'autres tensions sont apparues comme la question raciale et post-coloniale. En Suède ou en France, pays dotés d'un État-providence ambitieux, les politiques sociales peinent à intégrer la question des

discriminations raciales systématiques dans l'accès au logement, au système scolaire ou à l'emploi.

Le populisme d'extrême droite est une autre menace qui pèse sur le modèle urbain européen, en s'attaquant à tous ses piliers : l'impôt, le service public, la lutte contre les inégalités ou encore l'acceptation de la diversité. Un peu partout en Europe, ce populisme est l'expression électorale de groupes sociaux installés en dehors de la grande ville, dans les zones périurbaines, rurales ou dans les petites villes, et dont l'identité politique se construit de plus en plus par opposition à la ville. En Hongrie, en Pologne mais aussi en Italie, en Autriche ou aux Pays-Bas, la bataille est déjà engagée entre des gouvernements nationaux de droite populiste et des gouvernements urbains progressistes autour des programmes de logement social, d'accueil des migrants ou encore des politiques climatiques.

« Le modèle urbain européen est robuste, nous dit Patrick Le Galès, mais il est très clairement sous pression. Certaines villes à la périphérie de l'Europe, à l'est et au sud notamment, peinent à maintenir un haut niveau de dépense publique indispensable à ce modèle. La périurbanisation et la montée du populisme de droite menacent aussi le modèle. La question est de savoir si les groupes sociaux progressistes qui habitent les villes réussiront seuls à le défendre. » —