

Les villes européennes sous pression

La restructuration en cours des Etats, de l'Union européenne, l'urbanisation mondialisée et le poids du capitalisme financiarisé ont bouleversé l'environnement des villes européennes. Face à quoi, les réponses des métropoles diffèrent...

Patrick LE GALÈS, directeur de recherche au CNRS (Centre d'études européennes de sciences), professeur de sociologie et de science politique à Sciences Po Paris

La question des villes en Europe est en train de prendre un tour un peu différent de ce que l'on connaissait.

A partir des années 1990, tout un courant de recherches a mis en évidence l'émergence d'un monde robuste de villes européennes assez bien gouvernées, faisant preuve de beaucoup de dynamismes et d'initiatives, captant les ressources et multipliant les investissements publics. Elles bénéficiaient des tendances de fond à la décentralisation, observées un peu partout en Europe (sauf en Irlande et en Grande-Bretagne). Le développement des échanges, liés soit à des processus de globalisation, soit à la libre circulation des biens et des personnes européennes, ont fortement soutenu leur croissance. La production de richesses, en Europe comme ailleurs, s'est également urbanisée. Le développement de l'innovation, de nouvelles entreprises, de services divers s'est concentré dans les villes. Enfin, le développement de l'Union européenne allait de pair avec une politique régionale active, progressivement renforcée dans les années 1990 par une politique urbaine (symbolisée par le programme Urban), et une attention et une légitimité politique données aux villes de la

part de Bruxelles. Les villes s'affirmaient ainsi comme des acteurs dynamiques de la construction européenne, via les réseaux comme Eurocités. Partout en Europe, on observait une dynamique forte des capitales régionales et des plus grandes villes. L'élargissement à l'Est le confirmait, en partie.

La spécificité des villes européennes

On avait esquisonné un modèle des villes européennes qui les différenciaient fortement de ce qu'on observait dans d'autres parties du monde: tout d'abord la longue durée d'une conception politique, relativement intégrée, symbolisée par la figure d'élus et notamment de maires... depuis le mouvement d'autonomisation des communes, au Moyen Age. Les villes européennes forment un réseau assez dense de villes de deux cent mille à deux millions d'habitants, des capitales régionales le plus souvent, ou des capitales de petits Etats. Elles ont été intégrées au sein des Etats européens et structurées par eux, via des politiques publiques, des investissements... La robustesse des villes européennes s'explique aussi par la densité de services, de politiques publiques, de classes moyennes liées à l'Etat. Jusque récemment, ce monde

* P. Le Galès codirige les masters urbains de Sciences Po et le groupe de recherche « Cities are back in town ». Derniers ouvrages: C. Halpern, P. Lascombes, P. Le Galès (dir.), *L'Instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2014; A. Andreotti, J. Moreno Fuentes, P. Le Galès, *Globalised Minds, roots in the city, upper middle classes in Europe*, Wiley/Blackwell, 2014.

urbain européen était aussi nettement moins inégalitaire que les autres mondes urbains. Enfin, la métropolisation et le développement des banlieues allaient de pair avec le développement et l'investissement dans les centres, sauf cas particuliers comme Bruxelles.

Ce monde urbain européen résiste, mais les tensions s'accumulent. Va-t-il s'adapter? Se disloquer?

Une inégalité selon les flux de mobilité

La question des échelles interroge. Les plus grandes métropoles mondiales avaient un million d'habitants au début du XX^e siècle, puis cinq, puis dix. Les plus grandes dépassent désormais quinze ou vingt millions d'habitants, et leur nombre s'accroît. Ni Paris ni Londres ne figurent dans la liste des grandes métropoles mondiales. A l'échelle européenne, une métropole connaît une croissance exceptionnelle: Istanbul⁽¹⁾. Moscou monte également en puissance. L'urbanisation massive à l'échelle du monde fait émerger un réseau de très grandes métropoles en voie de globalisation, de « global city regions », de Tokyo à Mexico, de Lagos à Shanghai, de Delhi, Calcutta, Dhaka à São Paulo. Si Munich, Stockholm, Budapest ou

(1) La ville d'Istanbul est soutenue par des investissements publics massifs, et devient un carrefour pour des réseaux d'échanges qui irriguent le Moyen-Orient, l'ex-monde soviétique, l'Afrique du Nord et l'Europe. Ses dirigeants la voient même comme une capitale financière, qui pourrait dépasser Londres dans une vingtaine d'années.



Nantes peuvent faire preuve d'un assez grand dynamisme, l'échelle est massivement différente. L'Europe, à l'instar du Japon, est par ailleurs un continent riche, à croissance économique faible et qui vieillit. Les villes brésiliennes, chinoises, mexicaines ou indiennes bénéficient d'une dynamique démographique incomparable. Londres et Paris sont toujours des métropoles très mondialisées qui accueillent des flux considérables d'habitants, d'étudiants, de touristes, d'investissements financiers, de visiteurs divers. Mais les autres villes européennes n'ont pas toutes autant de ressources. Les villes, les métropoles sont à la fois des lieux, des pouvoirs politiques, des relations sociales et économiques ancrés dans ces territoires. En même temps, elles sont structurées par les réseaux, les circulations, les représentations des autres, les visiteurs, les usagers de la ville... L'accroissement des mobilités est une chance et une opportunité qui ont été bien saisies par les villes européennes,

**L'UE a pris
un tournant libéral
dès la fin des
années 1990,
mettant
progressivement
au second plan
les questions de
politique régionale,
de cohésion
territoriale, ou
d'Europe sociale.**

(2) L'afflux de touristes à Florence n'empêche pas la subsistance de très vieilles familles qui contrôlent une partie du foncier ou certains cercles culturels. Mais pendant plus de six mois la ville devient une ville-musée, conquise et dominée par les touristes.

mais elles sont de plus en plus structurées par des forces, des flux, des circulations, des acteurs qui ont leur logique ailleurs. Les villes à l'écart des flux de mobilité sont, de fait, un peu marginalisées. Et ces flux déstructurent parfois les relations sociales : certaines villes deviennent avant tout des lieux de passage, ou prennent leur sens au sein de multiples réseaux⁽²⁾.

Montée des phénomènes de ségrégation

Les villes européennes ont également progressivement accueilli des populations d'origine étrangère. Cela s'est renforcé depuis les années 1960. Toutes les villes européennes sont désormais caractérisées par des populations plus diverses, d'un point de vue ethnique et religieux. Partout, la construction de nouveaux édifices religieux fait l'objet de conflits et de négociations. Partout, les règles du jeu sont redéfinies pour faire coexister, se mêler des populations diverses. On invente maladroite-

ment des formes de multiculturalisme ou d'intégrations diverses, qui redéfinissent la fabrique urbaine et provoquent des conflits. La régulation politique passe par la nourriture dans les cantines, la reconnaissance des fêtes de différents groupes (l'année chinoise), des politiques culturelles, des attributions de logement ou des aides sociales. Jadis, les Européens regardaient avec une certaine condescendance les émeutes dans les villes américaines et le maintien de ghettos. Ces questions sont désormais au cœur des villes européennes, et les réponses apportées varient grandement d'une métropole à l'autre. Des formes différencierées de ségrégation ethnique et sociale se renforcent dans de nombreuses villes, et les questions de police deviennent centrales. Les villes européennes comme les autres font partie d'un système capitaliste de plus en plus mondialisé et financiarisé. Ceci a des conséquences très importantes, pour les villes. Dans tous les pays

européens, Thomas Piketty et ses collègues ont bien montré la relative stabilité de longue durée de la répartition des revenus, dans un pays comme la France.

La ville, ses « riches » et ses élites

A l'inverse, et de manière très différenciée, les pays européens font face à des inégalités plus marquées, avec une concentration de la richesse pour les 1 % les plus riches, et pour le décile supérieur. Le nombre de pauvres (mesuré par un revenu inférieur de 50 % au revenu national médian) est aussi en augmentation. Or les villes sont le lieu par excellence où ces extrêmes se rencontrent. Classiquement, les inégalités accrues vont de pair avec des tensions sociales, parfois des émeutes. A l'instar des Etats-Unis ou de la Chine aujourd'hui, les classes supérieures peuvent être tentées de se mettre à l'écart, soit dans des banlieues résidentielles (enclaves de riches), soit en excluant des centres les classes moyennes et populaires. Potentiellement, le vivre ensemble qui a, jusqu'à un certain point, caractérisé l'urbanité européenne peut se déliter progressivement⁽³⁾.

Les acteurs de ce capitalisme sont devenus beaucoup plus puissants. Les élites des villes font désormais face aux grands gagnants de la mondialisation, à savoir les grandes firmes transnationales. Leurs choix d'investissement, la pression qu'elles exercent peuvent accélérer la marginalisation d'une partie des villes européennes. La concentration des grandes firmes mondialisées dans les plus grandes métropoles, ou les plus riches, laisse à la grande majorité des villes européennes un rôle subalterne⁽⁴⁾. Enfin, ce capitalisme mondialisé et financiarisé devient aussi de plus en plus urbain. La promotion immobilière, la création de quartiers d'affaires répondent à ces logiques. Les grandes firmes

Les élites des villes font désormais face aux grands gagnants de la mondialisation, à savoir les grandes firmes transnationales. Leurs choix d'investissement, la pression qu'elles exercent peuvent accélérer la marginalisation d'une partie des villes européennes.

(3) Ceci s'observe même dans les pays les plus égalitaires, comme à Helsinki. C'est une tendance de fond beaucoup plus marquée en Grande-Bretagne.

(4) Londres (avec « Oxbridge ») et la région parisienne sont les plus grandes concentrations scientifiques en Europe.

(5) La bataille pour le contrôle de ces services, des données urbaines, des systèmes d'information et de leur pilotage (Cisco, IBM, Siemens...) répond à des logiques et des enjeux sur lesquels les villes européennes ont bien peu de prise.

(6) A l'exception notable du rapport Barca (de Fabrizio Barca, brillant haut fonctionnaire et homme politique italien).

de services urbains (*utilities*) sont devenues des géants de l'énergie, des transports, de l'eau, de la gestion des déchets, des télécoms et de la gestion des données. Les villes européennes comme les autres sont de plus en plus des concentrées de technologies qui gèrent une partie des activités urbaines⁽⁵⁾. Et de fortes pressions à la privatisation se renforcent, dans tous ces domaines.

Dernier point : l'orientation de l'UE et la restructuration en cours des Etats européens sont bien moins favorables aux villes européennes. L'UE a pris un tournant libéral dès la fin des années 1990, mettant progressivement au second plan les questions de politique régionale, de cohésion territoriale, ou d'Europe sociale. La limitation du budget européen, malgré l'élargissement, et les choix politiques ont conduit à renforcer la formation du grand marché aux dépens du reste. Les territoires, dont le Comité des régions, ont été progressivement marginalisés dans la construction européenne.

Quand l'Union européenne délaisse les villes

La construction européenne elle-même est fragilisée et incertaine face aux tensions engendrées par la crise, l'endettement public ou privé, massif, de différents pays de la zone euro, la pression des marchés financiers. La Direction générale de la politique régionale a beau être rebaptisée pour prendre en compte l'urbain, il n'en demeure pas moins que la politique urbaine européenne a été largement marginalisée sur le fond, ce qui n'empêche pas l'affichage. Les villes ne pèsent pas, dans la phase actuelle de construction européenne, et la production d'idées venant de la Commission européenne⁽⁶⁾ est devenue insignifiante. Les villes européennes ne sont plus soutenues par l'UE.

La restructuration des Etats européens va dans le même sens. Les

Etats mettent en œuvre, pour l'essentiel, des politiques d'austérité et de réduction de la dette. Ils ont pris leurs distances par rapport aux villes. La réorientation des stratégies gouvernementales des Etats réduit également l'importance des villes.

Entre marginalisation et innovation

Les villes ne sont pas centrales, dans ce jeu plus mondialisé. Pourtant, elles développent des stratégies, elles s'adaptent, elles ont des ressources et des élites politiques dotées d'une relative légitimité ; sachant que les scénarios de cauchemar urbain pour les plus grandes métropoles ne sont pas écartés.

Les questions de gouvernance du système financier international, de lutte contre les inégalités, d'orientation du système de formation et de recherche, ou de choix collectifs pour faire face au réchauffement climatique ne sont pas uniquement des questions locales, ni nationales, d'ailleurs. Mais dans plusieurs pays européens, dont la France, les métropoles sont dotées de nouveaux statuts, accumulent les capacités stratégiques qui leur donnent des marges de manœuvre pour négocier avec les acteurs extérieurs.

La catégorie « villes européennes » deviendra sans doute moins opérante. Certaines villes se retrouvent déjà en voie de marginalisation géographique, gangrénées par des mafias, marquées par les inégalités et les oppositions entre groupes ethniques, en relatif déclin économique. D'autres, au contraire, inventent de nouvelles manières de faire vivre ensemble des populations diverses, restent économiquement dynamiques et s'intègrent dans des réseaux mondialisés, investissent dans les services et les infrastructures, attirent des habitants et des usagers, se mobilisent sur les enjeux de démocratie et de développement durable. Transition en cours... ●