



Politiques publiques

«On assiste à une “écologisation” en pointillé»

Félix Adisson, maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris (*)

«La Ville verte au pied du mur» (Presses de Sciences-Po, 2026) est le fruit d'une vaste enquête sur un sujet peu abordé par la recherche: les tensions entre les aspirations environnementales des gouvernements urbains et leur cadrage par l'austérité. Les auteurs, Félix Adisson, maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris, Ludovic Halbert, chargé de recherche au CNRS, rattaché au laboratoire techniques, territoires et sociétés, Francesca Artioli, maîtresse de conférences à l'École d'urbanisme de Paris, chercheuse au Lab'Urba (université Paris-est-Créteil), et Nicolas Maisetti, maître de conférences à l'Institut d'études européennes, chercheur au laboratoire architecture, ville, urbanisme, environnement (université Paris 8), décortiquent comment

«La compétition pour les ressources structure les agendas urbains au rythme et aux ambitions dictés par les financeurs.»

l'«écologisation» des politiques urbaines est ciselée par ce qu'ils nomment «l'ordre de consolidation budgétaire». Leur analyse révèle des impensés autour d'une panoplie d'effets paradoxaux. Elle s'ancre dans une recherche au long cours sur les collectivités du bloc communal par un collectif pluridisciplinaire de chercheurs en sciences sociales. Outre un chantier documentaire disséquant les politiques intercommunales, 164 entretiens ont été menés, principalement avec des élus et cadres de six intercos. «Un travail statistique sur les caractéristiques budgétaires et socio-économiques a défini des types de territoires et conduit à sélectionner, en leur sein, six ensembles intercommunaux [Bordeaux, Cahors, Dunkerque, Est Ensemble, Sophia Antipolis et Tours]. Nos résultats sont ainsi d'autant plus généralisables qu'ils sont basés sur des enquêtes auprès de collectivités représentatives de la diversité des villes françaises», met en avant Félix Adisson. ●

(*) Et chercheur au laboratoire techniques, territoires et sociétés (université Gustave-Eiffel).

01

«L'ordre de consolidation budgétaire», qui est au cœur de votre livre, n'est pas que subi, mais aussi approprié localement...

Depuis les années 2010, les associations de collectivités s'érigent contre les coupes dans les dotations. Mais les exécutifs locaux et les dirigeants administratifs participent à la construction de cet ordre. Si les décisions de l'État central s'imposent à eux, beaucoup en font un logiciel personnel, construisant leur capital politique ou professionnel sur leur capacité à réaliser des économies, développer une culture de la recette, bâtir localement des administrations de consolidation budgétaire.

Celles-ci se manifestent par l'usage d'instruments de gestion, le pilotage des décisions par ratios budgétaires, tels que l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, la création de dispositifs organisationnels comme des pôles administratifs et financiers, «ambassadeurs» de la direction financière et de la direction générale des services dans les directions opérationnelles...

La construction de cet ordre politique et économique ne se résume pas à un face-à-face État-collectivités. Il a une dimension supranationale, le cadre imposé par les institutions européennes. Les «vigies» (chambres régionales des comptes, services préfectoraux, monde du conseil en finances locales) qui propagent des normes de bonne gestion articulées, par exemple, autour des ratios de désendettement, jouent un rôle clé. De plus, la réaction des collectivités n'est pas uniforme: orientations politiques, caractéristiques socio-économiques, marges fiscales, financières, jeu de la péréquation pèsent sur la géographie de l'austérité urbaine.



M. GÉNON / LA GAZETTE

02

En quoi l'austérité opère-t-elle un tri et un calibrage de l'action publique locale ?

Pour les villes françaises, toutes strates confondues, les investissements dans la transition écologique sont devenus une priorité, mais l'ordre de consolidation budgétaire en impose le tri. L'ouvrage dresse le portrait-robot des politiques d'«écologisation» ainsi façonnées: mesures écologiques déployées au coup par coup, en patchwork, projets phares, équipements performants, démonstrateurs censés manifester la volonté des édiles de mener des actions environnementales fortes.

Les expérimentations ponctuelles se multiplient, mais leur passage à l'échelle est rarement observé. Cela contraste avec les modèles de changement qui aspirent à leur rapide généralisation pour répondre à l'urgence des crises, risques et préoccupations environnementales. On assiste ainsi à une «écologisation» en pointillé, qui se caractérise par sa discontinuité, résultant à la fois de la temporalité courte imposée par le mode projet et de l'arrimage de ces actions à la tectonique mouvante des sources de financements.

03

La chasse aux subventions est devenue une mission dévorante pour les intercos...

Face à la baisse de leurs ressources propres, les collectivités se tournent vers des guichets (Ademe, Agence nationale pour la rénovation urbaine, etc.) qui conditionnent de plus en plus l'octroi de leurs soutiens à des objectifs environnementaux. Elles se sont muées en chasseuses de subventions, structurant leur organisation pour tendre vers cet objectif et adaptant leurs opérations aux critères de ces appels à projets. Ces «tournois de financement», qui les mettent en concurrence, sont une façon, pour les ministères et les agences de l'État, de chercher à définir l'agenda de transition territoriale avec des moyens amoindris.

En réalité, c'est surtout de la gestion de pénurie. Les collectivités ont un usage stratégique de ces appels à projets, alors que l'État central, lui-même exposé à l'austérité, n'a pas forcément les moyens de contrôler leur mise en œuvre. En tout état de cause, la compétition pour les ressources structure les agendas urbains au rythme et aux ambitions dictés par les financeurs.

04

Avec des dépenses de personnel sur la sellette, selon vous, «l'intendance ne suit plus». On parle de souffrance au travail ?

L'économie morale des finances publiques favorise l'investissement, associé à l'amélioration de l'équipement du territoire administré, la matérialisation d'un projet politique et la croissance économique via les marchés publics.

Pour dégager de quoi le financer, les dépenses de fonctionnement sont surveillées comme le lait sur le feu. Les charges de personnel en font les frais, et donc les embauches. Lorsqu'il a lieu, le recrutement pour l'«écologisation» est fréquemment adossé à des financements tiers et se matérialise par des postes de contractuels, sur la durée du projet. D'où des discontinuités dans la mémoire administrative et la conduite de l'action publique: on en revient à l'«écologisation» en pointillé. De fait, les ressources humaines manquent souvent, même lorsque les projets ont un financement: la «bande passante» du facteur humain ne suit pas.

Quant à la souffrance au travail, elle n'est pas dans notre champ d'expertise. Mais, effectivement, lors des entretiens, des mentions réitérées ont surgi, renvoyant à des situations de souffrance au travail liées à une surcharge: services débordés, en effectifs insuffisants pour tenir la cadence des projets, contraints de délaissier certaines missions, échéances pressurisées des appels à projets, leitmotiv de «faire plus avec moins», ratios à respecter... Ces éléments, documentés dans la presse au sujet d'autres services publics, sont l'un des effets de l'ordre de consolidation budgétaire.

Propos recueillis par Fabienne Nedey