Urgence écologique ou impératif budgétaire ?

par Thomas Legoff

Contraintes par des budgets de plus en plus austères, l'action écologique locale des pouvoirs publiques n'est souvent que faux-semblant. Ce sont pourtant les communes qui sont, en la matière, en première ligne.

À propos de : Ludovic Halbert, Félix Adisson, Francesca Artioli et Nicolas Maisetti, *La ville verte au pied du mur*, Paris, Presses de Sciences Po, 2026, 342 p., 26 € (ISBN 9782724645958)

Depuis les années 2000, les normes et références qui orientent les représentations et les comportements des pouvoirs publics s'« écologisent ». Appliquée aux politiques publiques, l'écologisation désigne ici la reformulation des catégories d'action publique visant l'appropriation et la prise en charge des enjeux environnementaux liés à la crise climatique. S'il touche les services de l'État, ce renouvellement se décline également aux différentes strates de l'armature politico-administrative du pays et, par conséquent, aux autorités locales qui constituent le bloc communal (communes et communautés de communes). Contrairement à certaines idées reçues, les collectivités locales n'ont pas attendu les consignes et injonctions des instances étatiques et supranationales pour se saisir de l'enjeu environnemental. En réalité, elles constituent des acteurs à part entière de la « montée en puissance du motif écologique » (p. 41) et s'accaparent une thématique (hier le développement durable, aujourd'hui la transition écologique) devenue largement transpartisane et

politiquement rentable pour des édiles dont les compétences en matière environnementale n'ont cessé de s'élargir.

A priori, cet « aggiornamento écologique » (p. 9) de l'action publique locale suppose des investissements massifs, près de 20 milliards d'euros, pour répondre aux enjeux climatiques. Mais la mise à l'agenda de l'urgence climatique intervient alors que le modèle économique français, et occidental en général, est durablement transformé par l'instauration d'une « austérité permanente » (Pierson cité p. 12) et l'élévation de la maîtrise des dépenses publiques au rang de « finalité en soi » (p. 12).

La ville verte au pied du mur, ouvrage co-écrit par le géographe Ludovic Halbert, l'urbaniste et sociologue Félix Adisson, la politiste et urbaniste Francesca Artioli et le sociologue et politiste Nicolas Maisetti, revient sur la coexistence paradoxale de ces deux logiques en tension. Forts d'une enquête menée sur le temps long, d'une méthodologie mixte (analyses quantitatives des comptes publics, entretiens et recherche documentaire) et des témoignages de plus de cent cinquante élu.es et administrateur.ices issu.es de six ensembles intercommunaux différents (Bordeaux, Dunkerque, Est Ensemble Grand Paris, Sophia Antipolis, Tours et Cahors), les chercheur.es dressent, dans un ouvrage dense et illustré par de nombreux exemples, l'économie et la sociologie politiques d'une action publique urbaine déchirée entre deux prescriptions : l'impératif écologique et l'impératif budgétaire.

Faire sienne l'austérité

L'ouvrage constitue d'abord un précieux compendium pour le lectorat désireux de revenir sur le développement de l'austérité comme paradigme politique dominant au niveau national et local. En effet, les auteur.es rappellent que la maitrise budgétaire contemporaine s'inscrit, dès les années 1970-1980, dans le sillage de la remise en cause du consensus keynésien, elle-même concomitante à l'essoufflement du modèle fordiste et à l'installation de déficits publics chroniques. Depuis, loin de constituer une réponse à une crise conjoncturelle, la conversion des élites politiques, économiques et administratives nationales et européennes à l'agenda néolibéral s'accompagne du démembrement de l'État-providence et du déploiement de ce qu'à la suite de Wolfgang Streek, les chercheur.es nomment un « ordre de consolidation budgétaire », soit l'instauration d'une « discipline morale, politique et économique imposée à l'action publique » (p. 26).

Sur ce fond, l'agenda austéritaire se diffuse à tous les niveaux et partout la dépense publique est soupçonnée d'être superfétatoire. L'État incite, enjoint et contraint les collectivités à la rigueur budgétaire. Depuis le début des années 2000, rognant les marges d'autonomie fiscale, financière et budgétaire acquises par les collectivités dans le cadre de la décentralisation, il édicte les règles de « bonne conduite » en matière de désendettement, supprime certains impôts locaux ou encore réduit l'ampleur des transferts centraux. Cette dynamique ne manque pas de susciter l'ire des pouvoirs locaux qui dénoncent une « recentralisation financière rampante » (p. 91).

Toutefois, en rester à cette approche centralisée et descendante reviendrait à négliger l'appropriation par les collectivités elles-mêmes du paradigme austéritaire. En effet, les critiques faites au pouvoir central ne viennent pas fondamentalement remettre en cause le statut prioritaire de l'objectif de redressement des finances publiques. Au contraire, encouragés et accompagnés en ce sens par leur environnement institutionnel et économique (chambres régionales et territoriales des comptes, bureaux d'études, banques commerciales...), édiles et administrateur.ices contribuent à la normalisation du cadre austéritaire désormais considéré comme relevant de l'intérêt général. De part en part des six terrains d'enquête, et malgré des configurations économiques différentes d'une intercommunalité à l'autre, « un même mot d'ordre résonne » (p. 97) : la consolidation budgétaire est inévitable. Plus encore, elle est même souhaitée par nombre de décideur.euses dénonçant la lourdeur de la machine administrative locale et revendiquant de s'astreindre, en « pères de famille » soucieux du sort des générations futures, à une « économie morale de la dépense publique » (p. 99).

Les outils du maintien de l'ordre budgétaire

Les auteur.es reviennent avec précision sur les outils qui permettent aux collectivités de se conformer aux exigences de réduction des dépenses publiques. Leur développement participe d'une technicisation prescriptive de la comptabilité des collectivités. À cet égard, le recours généralisé aux ratios financiers, tels que le taux d'endettement, le coefficient des dépenses du personnel, la marge d'autofinancement courant, érigés en indicateurs « de bonne gestion » (p. 114), engendre une « naturalisation » (p. 117) des objectifs de consolidation budgétaire. Déterminants, les

ratios deviennent les « boussoles » de gouvernements urbains lancés à la poursuite permanente du « maintien de l'ordre budgétaire » (p. 118).

Plus structurellement encore, le fonctionnement des intercommunalités est caractéristique de l'incorporation généralisée de l'ordre de consolidation budgétaire. Au sein des différents territoires étudiés, l'enjeu politique n'est jamais de faire front commun contre le paradigme austéritaire. En revanche, édiles (quel que soit leur positionnement politique) et agent.es s'appuient sur l'échelle intercommunale pour réaliser au mieux les économies d'échelle, les rationalisations de services et la mise en commun des ingénieries attendues.

D'ailleurs, qu'elles soient confrontées ou non à des difficultés économiques significatives, il est naturel pour les collectivités enquêtées de s'engager dans ce que les auteur.es nomment de manière évocatrice des « tournois de financement » (p. 239). Ceux-ci prennent notamment la forme d'appels à projets lancés par des institutions publiques (UE, État, agences nationales, régions, départements…). Ils organisent ainsi « la gestion de la pénurie » (p. 243) des ressources « de façon concurrentielle, temporaire et ciblée » (p. 239). Les collectivités ne sont cependant pas les proies molles d'un pilotage par le haut mais influencent la normalisation des financements par appels à projets en faisant remonter leurs intérêts via diverses formes de lobbying.

Ainsi, loin de seulement déferler « en cascade » sur des collectivités impuissantes et soumises, la « disciplinarisation » (p. 99) des choix économiques au niveau local est largement co-construite, appropriée et même revendiquée par les édiles et agent.es du bloc communal.

Se prévalant d'une forme de lucidité quant au contexte macro-économique contemporain et des changements de comportements qu'il impliquerait, ces dernier.es n'entendent toutefois pas renier leurs objectifs en matière d'écologisation. Et pour cause, la « doxa écologico-administrative » (p. 135) qui cimente « la culture bureaucratique » (p. 136) des collectivités étudiées considère que les freins à la transition écologique sont « organisationnels et socioculturels » avant d'être « budgétaires » (p. 135). Il serait donc possible de faire mieux avec moins, autrement dit, d'écologiser les politiques publiques malgré des finances asséchées.

Le budget vert, l'arbre qui cache la forêt

La promesse d'écologisation de l'action publique locale se fait notamment via l'établissement de budgets verts par les collectivités. Loin d'être stabilisé et uniformisé, ce chantier tâtonnant est influencé par les démarches du secteur bancaire et financier, des *think tanks*, du milieu comptable, mais aussi des administrations centrales de l'État. Cette élaboration simultanée et croisée peut prendre différentes formes. Le plus souvent, il s'agit d'établir un recensement des dépenses attribuées à l'environnement, de construire l'évaluation de l'impact climatique des dépenses publiques (« budget coloré »), ou encore de mettre sur pied un « budget carbone » convertissant les dépenses de la collectivité en quantité d'émissions de CO2.

Pour les collectivités, la budgétisation verte permet précisément de « rendre compte » de leur action. Elle devient dès lors une « ressource politique » (p. 127) à faire valoir auprès d'interlocuteurs nationaux et de l'opinion publique. Son développement semble d'ailleurs inciter les élu.es à orienter les projets vers plus de sobriété tout en forçant les collectivités à décloisonner leurs services et à articuler leurs actions autour d'un objectif transversal. Loin d'être neutre pour qui sait le lire, cet instrument comptable pèse toutefois sur les services dont les dépenses sont jugées neutres ou défavorables écologiquement parlant. Pour se protéger, d'aucun.es peuvent être tenté.es d'« euphémiser l'incidence environnementale de certaines dépenses » (p. 129). Par ailleurs, la budgétisation verte constitue une activité comptable supplémentaire, et donc une charge de travail additionnelle, qui ne donne pas forcément lieu à un recrutement.

Surtout, le budget vert pourrait être l'arbre qui cache la forêt. En valorisant la dimension environnementale des comptes publics existants, sa portée démonstrative contribue en effet à déplacer le regard. La difficulté ne résiderait plus tant dans la raréfaction des ressources dont disposent les collectivités que dans la manière dont celles-ci sont affectées. Le budget vert risque ainsi de faire de l'optimisation de l'emploi des ressources le problème central, au détriment de la question plus fondamentale de leur tarissement évoquée ci-dessous.

Un investissement compromis

Pour les édiles aux prises avec l'enjeu écologique, la « solution équipement », c'est-à-dire l'investissement dans les infrastructures et équipements publics pour aménager l'espace, demeure l'instrument privilégié. Contrairement aux dépenses de fonctionnement mésestimées par l'ordre de consolidation budgétaire, l'enquête montre que les investissements sont simultanément envisagés comme des leviers du développement territorial, des supports d'accumulation patrimoniale à long terme et des ressources de légitimation de l'action publique. Pour autant, ils ne sont pas à l'abri de l'austérité : si certaines métropoles comme Bordeaux ou Tours parviennent à mener à bien leur programme d'investissements, les collectivités aux marges de manœuvres budgétaires plus resserrées sont amenées à s'en tenir uniquement aux investissements déjà engagés, à mettre en pause, à reporter ou même à abandonner totalement certains projets (p. 185).

Surtout, au fil de l'ouvrage, on distingue une dissonance, si ce n'est une incompatibilité, entre, d'une part, l'urgence de penser un renouvellement des équipements urbains sur le temps long pour faire face au changement climatique et, d'autre part, les injonctions pressées et répétées à réduire les déficits budgétaires. Le mirage du cercle vertueux censé relier « frugalité budgétaire » et « sobriété écologique » se dissipe, par exemple, lorsqu'une collectivité songe à l'installation de nouvelles canalisations. Le principe d'une gestion responsable des ressources en eau et d'un investissement durable conduirait à privilégier une tuyauterie en fonte, plus coûteuse à l'achat que les autres alternatives mais dont la durée de vie est deux fois plus longue. Mais, la « durée de rentabilisation » (p. 195) de ce type d'installations peut excéder un siècle et, par là même, s'avérer difficile à intégrer dans les plans de financement. Qui plus est, la rationalité budgétaire ambiante appréhende tout nouvel équipement comme une source de dépenses de fonctionnement supplémentaires, alors même que s'installe un déficit de moyens humains pour assurer l'entretien et la maintenance des infrastructures existantes.

Loin de se renforcer mutuellement, les rationalités écologique et budgétaire entrent en réalité régulièrement en tension dans les choix d'investissement, la seconde tendant alors à prévaloir. Ainsi, à l'instar des autres politiques publiques locales, les actions en faveur de la transition écologique ne bénéficient pas d'un traitement de faveur face aux coupes ; elles sont « reléguée[s] derrière l'impératif budgétaire » (p. 190). Les renoncements sont, *in fine*, arbitrés par les élu.es qui n'hésitent pas à faire de

« l'impératif écologique » une variable d'ajustement pour desserrer l'étau budgétaire. Du reste, les exécutifs urbains sont régulièrement guidés par des priorités locales et des « urgences » autres qu'écologiques : « continuité du service public », « sécurité des personnes et des biens », « accès aux locaux » (p. 234). Dans ces configurations, le verdissement des équipements est potentiellement « embarqué » (p. 233) en fonction des opportunités de financement du moment mais est loin de constituer l'alpha et l'oméga de la stratégie patrimoniale des collectivités. Ainsi, enjeu central de la transition écologique, la rénovation énergétique du parc public local, véritable « gisement de réduction des émissions de gaz à effet de serre », ne fait pas l'objet d'un élan systématique et massif mais concerne quelques « projets phares » (p. 236) à forte valeur symbolique pour les pouvoirs urbains.

Nouveau régime territorial de consolidation budgétaire et réification de l'exigence austéritaire

La somme proposée par Ludovic Halbert, Félix Adisson, Francesca Artioli et Nicolas Maisetti a ainsi bien des mérites. Elle révèle avec justesse «"le souci de soi" environnemental qui gagne les pouvoirs urbains » (p. 268) depuis les années 2000. Sans se départir de sa précision analytique, l'ouvrage fait œuvre de pédagogie en accompagnant le lectorat profane « dans la chorégraphie budgétaire des collectivités locales » afin d'éclairer le « conflit distributif » (p. 104) au cœur du nœud entre rationalités environnementale et budgétaire.

Plus encore, l'enquête enrichit notre compréhension des régimes territoriaux, entendus comme les « arrangements politico-économiques et socio-environnementaux institutionnalisés » (p. 272), en vigueur depuis l'après-guerre. Après les régimes fordiste (1950-1970)[1] et postfordiste (1980-2000)[2], les auteur.es concluent à l'avènement d'un « nouveau régime territorial de consolidation budgétaire » (p. 273), conditionné par un capitalisme « financiarisé »(p. 275), une croissance atone

[1] Régime caractérisé par un capitalisme industriel triomphant, un État-providence interventionniste menant une politique d'investissement d'inspiration keynésienne mettant l'environnement au service des grands projets d'infrastructures.

[2] Régime marqué par la tertiarisation et la mondialisation de l'économie, l'*« extension de la régulation marchande »* (p. 274), la dégradation des indicateurs économiques et l'augmentation des dépenses sociales. L'apparition de déficits structurels amorce alors une première disciplinarisation budgétaire, tandis que le « développement territorial » s'inscrit dans le contexte de la décentralisation, de l'affirmation des pouvoirs locaux et de l'émergence du « développement durable ».

et une lourde dégradation des déficits publics à laquelle l'austéritéconstitue la « réponse politique institutionnalisée » (p. 276). Dans cette nouvelle configuration, où les collectivités locales ne bénéficient plus d'un environnement budgétaire favorable, la bannière transpartisane qu'est devenue l'écologisation des politiques publiques réactualise la « solution équipement » mais trébuche sur un adversaire plus fort qu'elle.

Car, en définitive, on retiendra de cet ouvrage sa capacité à dévoiler l'imaginaire qui préside aux arbitrages budgétaires étudiés. La sociologie politique des pouvoirs urbains développée à partir de l'enquête révèle que partout, le rétablissement des comptes publics est perçu comme une évidence relevant du « sens commun » (p. 99). Cornelius Castoriadis, observateur avisé des mutations du capitalisme, notait déjà, au siècle dernier, l'importance d'analyser, au-delà des institutions formelles, les significations imaginaires sociales (règles, normes, habitudes, valeurs...) qui délimitent les bornes « de ce qui est (im)pensable et (in)faisable »[3] à une époque donnée. Aujourd'hui plus que jamais, l'extension de « l'empire de la calculabilité »[4], au sein d'une dynamique économique considérée comme rationnelle et indépendante du social et du politique, fait du projet de rationalisation (« maximisation/minimisation »[5]) une fin en soi. À cet égard, l'ordre de consolidation budgétaire évoqué par les auteur.es est bel et bien constitutif d'un imaginaire social contemporain caractérisé par l'hétéronomie, soit un cadre en apparence immuable qui clôture l'horizon des possibles et se drape d'une transcendance extra-sociale (les « lois du marché », les « règles d'or budgétaires » …). Ainsi, *La ville verte au pied du mur* revient avec justesse sur la résignation faite d'adhésion qui pousse les différents échelons politico-administratifs à réifier l'exigence austéritaire. Dans ces conditions d'asymétrie nette en faveur de l'impératif budgétaire par rapport à l'impératif écologique, les auteur.es ne peuvent que conclure au développement d'expérimentations discontinues et limitées, « sans passage à l'échelle » (p. 277). Subsiste alors une écologisation court-termiste, « en pointillé » (p. 258), quand elle n'est pas « empêchée » (p. 166).

Publié dans laviedesidees.fr, le 9 novembre 2026.

[3] Klebaner, Samuel. « Repenser la régulation du capitalisme avec Castoriadis », Working Paper du CEPN, 2025.
[4] Castoriadis, Cornelius. *Figures du pensable*, Seuil, 1999, p. 72.
[5] *Ibid*., p. 73-74.