



**LE VIRUS
DE LA RECHERCHE**

**TRANSITION
ENVIRONNEMENTALE**

MANON LOISEL & NICOLAS RIO

**CONTRAINTES ÉCOLOGIQUES
ET SENTIMENTS D'INJUSTICE :
LES COLLECTIVITÉS LOCALES
EN PREMIÈRE LIGNE**

PUG

La série « **Transition environnementale** »
fait partie de la collection « **LE VIRUS DE LA RECHERCHE** »

Directrice de la série: Magali Talandier
Directeur de la collection: Alain Faure
Directrice de la publication: Sylvie Bigot
Mise en page: Catherine Revil

Réalisé en collaboration avec le conseil scientifique « Capitale verte et Transition »
présidé par Magali Talandier, dans le cadre de Grenoble Capitale Verte
Européenne 2022 – Plan Climat Air Énergie – Grenoble Alpes Métropole.

Publié avec le soutien de la Banque des Territoires.

ISBN 978-2-7061-5483-6 (e-book PDF)

ISBN 978-2-7061-5484-3 (e-book ePub)



TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

UNE SÉRIE DE LA COLLECTION « VIRUS DE LA RECHERCHE »

Face à l'urgence climatique et aux défis environnementaux, les scientifiques se mobilisent !

Placée sous l'égide du conseil scientifique « Capitale verte et transition », cette nouvelle série d'e-books propose des articles inédits signés par des chercheurs de tous horizons : sciences, sciences de la terre, sciences de l'ingénieur et sciences humaines et sociales.

En lien avec les missions du conseil scientifique – qui rassemble près de 40 chercheurs de toutes les disciplines – ces textes courts visent à faire circuler les connaissances sur la question des transitions environnementales et de leurs impacts.

Tout au long de l'année 2022, les publications de la série viendront ponctuer la réflexion menée dans le cadre de la labellisation « Capitale verte européenne » attribuée par la Commission européenne au territoire grenoblois. Chaque mois, une nouvelle thématique sera traitée – le climat, l'air, l'énergie, les mobilités, l'alimentation, les villes, etc.

Les scientifiques sont des gens passionnés. Leurs textes dévoilent leur savoir et nous éclairent sur les controverses qui nourrissent ces sujets, exposant les ressorts sensibles du métier de chercheur – ses tâtonnements, ses doutes, ses énigmes mais aussi ses espoirs.

Bonne lecture à tous !

CONTRAINTES ÉCOLOGIQUES ET SENTIMENTS D'INJUSTICE : LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN PREMIÈRE LIGNE

MANON LOISEL, POLITISTE, SCIENCES PO PARIS (ÉCOLE URBAINE), PARTIE PRENANTE¹
NICOLAS RIO, POLITISTE, SCIENCES PO GRENOBLE, PARTIE PRENANTE

Ces derniers mois les contestations contre les Zones à faibles émissions (ZFE) ont pris de l'ampleur. Les métropoles, chargées d'interdire graduellement la circulation des véhicules les plus polluants pour améliorer la qualité de l'air, font face à une montée en puissance des sentiments d'injustice. Certaines décident déjà de ralentir le calendrier d'application ou d'en restreindre le périmètre. L'ampleur de la contestation peut surprendre car la mesure n'est pas nouvelle. Depuis 2015, elle a été élaborée, concertée et adaptée à chaque métropole. Alors comment expliquer ce paradoxe?

5

Trois ingrédients rendent la mesure explosive : une contrainte imposée par l'État et mise en œuvre par les collectivités locales ; des citoyens-usagers qui la considèrent comme injuste ; des réseaux sociaux qui servent de caisse de résonance aux colères. Et la ZFE n'est pas la seule mesure susceptible de générer de telles colères dans les années à venir. On peut projeter le même schéma sur le Zéro artificialisation nette (ZAN), l'obligation de rénovation des passoires thermiques ou encore les restrictions d'usages de l'eau. Comment travailler l'acceptabilité des contraintes écologiques pour éviter qu'elles ne soient abandonnées sous la pression populaire ?

Une transition souvent vécue comme brutale et injuste

La transition écologique entre dans une nouvelle séquence. Avec l'accélération des dérèglements climatiques, le diagnostic est désormais établi et les objectifs, qui sont encadrés par des normes internationales, font de moins en moins

1. Agence de conseils en coopération territoriale.

débat. C'est désormais l'enjeu de la mise en œuvre qui pose question. Qui doit prendre en charge la transformation écologique des territoires et des modes de vie? Par quels outils et à quel rythme?

En matière de politiques publiques, l'usage de leviers réglementaires n'est plus un tabou. Un décret contraint les entreprises tertiaires à diminuer la consommation énergétique de leurs locaux d'au moins -40 % dès 2030. Un autre impose aux propriétaires bailleurs de rénover les passoires thermiques sous peine de geler les loyers. Le ZAN contraint les élus locaux à limiter de moitié l'artificialisation des sols. Le plan de sobriété réactive un décret de 1974 qui impose de limiter le chauffage à 19 degrés...

Si toutes ces mesures paraissent un peu théoriques au moment de leur adoption au niveau national ou européen, elles deviennent plus concrètes lors de leur mise en œuvre au niveau local. Du jour au lendemain, il faut expliquer à l'artisan qui roule en diesel qu'il ne peut plus entrer dans la ZFE, à l'agriculteur qui part à la retraite que son terrain ne sera pas urbanisable. Loin du récit désirable d'une transition consensuelle fantasmé par les acteurs publics, la transition écologique est souvent vécue comme une contrainte brutale et injuste. « Pourquoi serait-ce à moi de faire les frais d'une transition que l'on sait incomplète et insuffisante? » s'écrient les citoyens concernés.

6

Les collectivités locales face aux sentiments d'injustice

Ces colères imposent d'accorder plus d'importance à la réception subjective des politiques publiques par les individus. Comme le dit Pierre Rosanvallon², les moyennes statistiques ne disent pas tout, il faut ouvrir la « boîte noire » des colères exprimées pour mieux outiller les collectivités locales. Ces dernières, qui sont chargées du déploiement des règles contraignantes sur le terrain, se retrouvent désormais en première ligne de ces protestations. Jusqu'ici, le national avait seul la charge d'assurer la protection sociale (à travers la solidarité nationale) et d'imposer la contrainte (à travers le pouvoir législatif et réglementaire). Le local était dans une fonction d'accompagnement et d'incitation. Les collectivités sont aujourd'hui démunies pour faire face à l'explosion des sentiments d'injustice, qu'elles ont souvent sous-estimés. Comment travailler les conditions d'acceptabilité pour sortir de l'alternative entre l'abandon et le passage en force?

2. Pierre Rosanvallon, *Les Épreuves de la vie, Comprendre autrement les Français*, Le Seuil, 2021.

Pour prendre la mesure de ces sentiments qui s'expriment en réaction aux mesures contraignantes, on peut analyser les réseaux sociaux, la presse quotidienne locale, les plateformes de réclamation ou les protestations entendues par les agents de terrain. C'est ce que nous avons fait sur la gestion des déchets dans le Grand Lyon, ainsi que sur la ZFE pour la métropole de Grenoble. Avec des agents, nous avons répertorié les sentiments exprimés, analysé leurs fondements et ciblé des pistes de transformation.

Résultats? Si les sentiments d'injustice apportent des compléments utiles aux diagnostics objectifs produits par les collectivités dans chaque démarche stratégique, les demandes formulées par les citoyens supposent souvent un changement de posture de l'action publique, jugée complexe, technocratique et déshumanisée. C'est donc vers le management public que les propositions nous entraînent. Aussi utiles soient-elles, ces pistes peuvent aussi avoir tendance à « charger la barque » des collectivités, elles-mêmes mises à rude épreuve face aux impératifs écologiques.

La question du consentement

L'analogie avec l'impôt se révèle alors éclairante pour comprendre l'acceptabilité d'une décision publique. Les travaux que l'historien Nicolas Delalande et le sociologue Alexis Spire³ ont menés sur le consentement à l'impôt soulignent les résistances qui ont ponctué la mise en place progressive de la fiscalité et montrent comment les pouvoirs publics ont cherché (et cherchent encore) à dépasser les sentiments d'injustice qu'elle suscite. Le parallèle avec l'impôt ne se limite pas aux débats sur la taxe carbone et son potentiel retour annoncé à Bruxelles. Il s'applique autant si ce n'est plus aux contraintes induites par la mise en place des ZFE ou du ZAN.

Ces interdictions réglementaires sont loin d'être neutres ou indolores. En planifiant l'allocation de ressources de plus en plus rares (le foncier, l'eau, l'énergie, l'air pur...), elles organisent une redistribution de la valeur. Une parcelle agricole qui ne pourra pas être urbanisée met fin à la perspective d'une rentrée d'argent pour l'agriculteur qui part à la retraite. Un véhicule ancien qui ne peut plus circuler dans les ZFE ne vaut plus grand-chose sur le marché de l'occasion pour celles et ceux qui se retrouvent contraints de le revendre. La chute des prix des appartements notés « F » ou « G » atteste également

3. Nicolas Delalande et Alexis Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, « Repères », 2010.

du manque à gagner pour les propriétaires de biens mal isolés. Symboliquement et économiquement, il va y avoir des perdants.

Souvent pensées comme des politiques techniques conçues par des ingénieurs, les politiques écologiques sont de puissants outils de péréquation⁴, ce qui n'est pas sans ironie, à l'heure où les collectivités se retrouvent amputées de leur autonomie fiscale... Le problème provient du fait que cette dimension redistributive est encore dans l'angle mort des politiques locales de transition. Insuffisamment objectivés, les effets de péréquation sont à la fois mal connus par les acteurs publics et peu partagés avec les citoyens, alimentant le sentiment individuel de devoir « payer pour les autres ».

Transparence, contrepartie, représentation

Tirons le fil de l'analogie avec l'impôt, en dépliant les trois conditions du consentement que Nicolas Delalande a mises en avant à partir des plaintes à destination de l'administration fiscale.

Première condition : la transparence et le contrôle. Pour que chaque contribuable accepte de payer ses impôts, l'État doit pouvoir apporter la garantie que tout le monde joue le jeu. S'il est redouté à l'échelle micro, le risque de contrôle fiscal (et de redressement!) est aussi une condition d'acceptabilité au niveau macro et un outil de justice pour éviter que certains ne jouent les passagers clandestins.

En matière de contrainte écologique, ce point est important à l'heure où plusieurs métropoles sont tentées de faire passer leur ZFE en promettant l'absence de contrôle. Pourquoi suivre la règle dans ce cas? À Grenoble, plus de 40% des répondants au questionnaire sur la ZFE disaient « ne pas avoir l'intention de changer leurs habitudes, au risque de recevoir des amendes ». En plus d'être inefficace, l'hypocrisie d'une contrainte sans contrôle risque d'accroître les sentiments d'injustice.

Cela conduit aussi à mettre en garde les collectivités sur la transparence du processus qui accompagne la mise en place des dérogations. Comme pour les niches fiscales, leur multiplication peut conduire à un déficit de lisibilité de la contrainte et à encourager son contournement. « Ce qui m'insupporte c'est que les voitures de collection ne sont pas concernées par la ZFE, alors qu'elles polluent autant que les nôtres et que leurs propriétaires sont rarement dans le besoin », fait remonter un citoyen dans la concertation dédiée à la ZFE de Grenoble.

4. Redistribution équitable.

Deuxième condition : la contrepartie d'action publique. Les contribuables consentent à l'impôt parce qu'il prend en charge des services collectifs que personne ne serait en capacité de financer seul (l'école, la santé, la défense, la voirie...).

Si l'on se place du côté de la transition écologique, la promesse d'action publique en contrepartie des contraintes apparaît pour l'instant insuffisante. Sur les ZFE, les collectivités mettent à raison l'accent sur le renforcement de l'offre de transports publics. Mais qu'en est-il des politiques de santé environnementale, en particulier de lutte contre la pollution de l'air, à l'origine de leur mise en place? «Je vais devoir changer de voiture pour rentrer dans la ville, tout en continuant à respirer la pollution parce que j'habite près de la rocade», explique une habitante de Grenoble lors d'une réunion publique.

Troisième condition enfin : l'accès à la représentation. «*No taxation without representation*» disaient les révolutionnaires américains du XVIII^e siècle face au pouvoir britannique en refusant de payer des impôts à la couronne anglaise sans pouvoir envoyer de représentants. La confiance dans la capacité du parlement à délibérer sur les besoins et les levées de l'impôt reste cruciale dans la construction du consentement. Or, dans le cas des ZFE, l'un des principaux sentiments d'injustice qui remonte provient des citoyens des territoires voisins des métropoles. Ces derniers sont impactés par la mesure, mais ils butent sur les périmètres administratifs pour faire entendre leurs besoins et leurs revendications.

La principale leçon à tirer sur ces trois conditions, c'est que le consentement aux politiques de transition écologique ne relève pas du simple bonus qui se bricole au moment de la mise en œuvre des règles. L'acceptabilité doit devenir un axe central de la construction de la planification écologique et les intercommunalités doivent occuper, dans cet élan collectif, une place cardinale.

Découvrir d'autres titres de la collection [LE VIRUS DE LA RECHERCHE](#).