

Erreur !

Conclusion :

L'indicateur, un nouvel instrument de pouvoir ?

Philippe Zittoun

Il est particulièrement délicat de présenter une conclusion à un travail de cette ampleur. La richesse des cas présentés, la diversité des situations et la pluralité des regards ont permis d'avoir un aperçu de ces "indicateurs" en action, soumis à l'épreuve du jeu des acteurs et des politiques publiques.

Au-delà de cette diversité, on trouve toutefois un certain nombre de points communs sur lequel il est particulièrement intéressant de revenir. Ces points communs permettent en effet de dégager quelques-unes des caractéristiques propres à l'indicateur et au rôle qu'il peut jouer.

Nous avons ainsi pu repérer trois traits communs à ces indicateurs. Tout d'abord, dans la plupart des villes, l'indicateur se présente comme un instrument permettant de donner à voir un problème et une solution, Il fonctionne ainsi comme un miroir à la fois grossissant et déformant d'une réalité qu'il rend énonçable. L'indicateur facilite également la construction ou la consolidation d'un réseau d'acteurs. Sa fabrique comme son usage forme un langage spécifique qui participe à consolider les liens entre acteurs. En tant que dispositif technique spécifique cherchant à imposer une certaine réalité, il participe enfin à modifier les formes de gouvernance.

Avant de revenir sur ces points communs, un préalable s'impose sur l'apparente diversité des contextes dans lesquels nous avons observés ces indicateurs. Si les configurations institutionnelles se présentent sous une forme très différentes, il n'en reste pas moins qu'à chaque fois la situation politico-institutionnelle est particulièrement fragmentée.

Dans les trois territoires français tout d'abord, le paysage se présente sous des formes différentes selon l'histoire et le thème abordés. À Paris où seule la question du bruit a été étudiée, le paysage institutionnel se présente sous une forme relativement simplifiée autour de deux acteurs principaux : la ville de Paris et la préfecture. Pour autant, avec ses 40.000 fonctionnaires, la ville de Paris est un géant organisationnel sans égal en France. La rivalité entre ses services et la difficulté d'une régulation dans un dispositif organisationnel aussi important laissent entrevoir une situation particulièrement fragmentée.

À Lyon, où l'air et le bruit ont été étudiés, ce paysage se présente à première vue sous une forme plus complexe. A la préfecture et à la ville de Lyon vient s'ajouter l'agglomération lyonnaise qui regroupe les 57 communes autour de Lyon. Cette communauté urbaine, élue au suffrage indirect par les élus des communes, dispose de compétences transférées sur plusieurs domaines et a investi notamment les problématiques environnementales.

L'agglomération Marseillaise a autant d'habitants que l'agglomération lyonnaise, un peu moins d'un million. Pour autant, à la différence de Lyon, la ville de Marseille en regroupe 80% à elle seule. Autrement dit, le paysage politico-institutionnel marseillais est beaucoup moins fragmenté que celui de Lyon. En choisissant de centrer notre travail sur l'étang de Berre, nous retrouvons toutefois un espace territorial beaucoup plus fragmenté situé entre l'agglomération marseillaise, le pays d'Aix qui regroupe 43 communes et une trentaine d'autres communes regroupées au sein de trois communautés de commune.

Du côté des villes européennes, si le paysage se présente différemment, il n'en est pas moins complexe. En Italie, les villes de Milan et de Turin doivent partager la problématique de l'air

avec leur province respective et leur Région. A la différence de la France, la Région dispose ici d'un pouvoir législatif qui en fait l'interlocuteur privilégié dans le cadre de la transposition législative des directives européennes. Adossée à la Région, l'ARPA, l'agence en charge de cette question, est la même pour les deux villes. Cette situation est relativement similaire à celle de l'Allemagne où le Land de Basse-Saxe dispose de pouvoirs législatifs. Hanovre, capitale de ce Land, est une ville disposant d'une grande marge de manœuvre. Pour autant, elle s'intègre également dans un rassemblement de commune, formant une région métropolitaine, le Kommunal Großraum Hanover (KGH). Enfin en Grande Bretagne où continue à exister un pouvoir central fort, la ville de Birmingham dispose d'une véritable capacité autonome d'action.

Dans toutes les villes que nous avons étudiées, le système politico-institutionnel se caractérise d'une part par une prédominance des grandes villes et d'autre part par une pluralité d'institutions. La gestion de l'air ou du bruit revient généralement soit à des structures spécifiques relativement autonomes, comme pour l'air en France et en Italie, soit à des bureaux qui occupent souvent des positions relativement marginales au sein de leur propre administration souvent tentaculaire.

Dans les deux cas les acteurs en charge du bruit ou de l'air sont dans une position à la fois relativement marginale et autonome. Ils ont donc besoin d'élargir le nombre d'acteurs intéressés par la problématique choisie, et de convaincre de l'existence même du problème et de la légitimité de mettre en place de nouvelles actions.

2. Les indicateurs, de la construction d'un problème à la légitimation d'une solution

Les indicateurs, en rendant visible et mesurable un problème, le façonne

Les indicateurs constituent un instrument résultant d'une procédure technique qui permet de décrire une situation. Cette description s'appuie sur la transformation d'un concept comme « la qualité de l'air » en chiffre. Par exemple, l'indice ATMO permet en France de mesurer la qualité de l'air. Pour connaître la qualité de l'air, il suffit donc de lire le chiffre de l'indice ATMO mesuré. Il faut ensuite se reporter à une grille interprétative, toujours accolée à l'indicateur, pour interpréter ce chiffre et le transformer en « bon » ou « mauvais ».

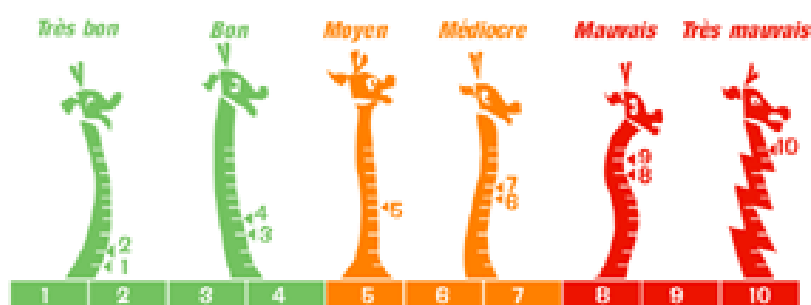
Le phénomène ainsi décrit repose, comme tout processus de mesure, sur la production d'une norme de départ au regard duquel on se met à comparer la situation à décrire. Ceci est vrai pour toute opération de mesure, qu'il s'agisse de mesurer une distance (le mètre formant la norme) ou une température (le degré étant la aussi l'unité normée).

La mesure s'appuie donc sur une capacité technique à rendre comparable deux situations, une situation « normée » et une situation « mesurée » qu'il s'agit de comparer à la situation initiale. La mesure n'est en cela qu'un processus visant à la commensurabilité de situations distinctes.

C'est cette commensurabilité qui permet alors le processus de description qui nous intéresse ici. Décrire revient à pouvoir transformer une réalité dont l'acteur souhaite parler en chiffre significatif. Décrire n'est ainsi pas une opération neutre, elle suppose que l'indicateur mobilisé soit le même que celui qui sert de référence. Mettre en indicateur revient à construire une prise normative sur une situation.

Loin d'une quelconque neutralité, c'est ainsi dans ce rapport à la norme que se construit la capacité à identifier l'existence d'un problème. Mesurer c'est donc non seulement rendre comparable mais c'est du même coup rendre qualifiable une situation. La mesure se fait en effet toujours au regard d'une situation « normale » et c'est l'écart à la norme qui est alors dépendant d'un processus qualificatif d'anormalité. Ce processus qualificatif devient ainsi le support du travail d'identification d'un problème. Ainsi, l'indice ATMO instaure, par la

mesure, une frontière entre ce qui est « normal » et ce qui « fait problème ». Cette frontière est toujours présente au sein des grilles interprétatives fournies avec les indicateurs.



Cette grille de lecture de l'indice ATMO est révélatrice de ce processus qui permet de qualifier l'existence même d'un problème. A partir du moment où l'indicateur atteint au moins 6, le problème existe. C'est dans cette capacité à rendre visible et perceptible un problème que l'indicateur joue donc un rôle particulier. On peut ainsi retrouver sur chacun des terrains cette caractéristique.

L'indicateur se présente comme une boîte noire qu'il s'agit ici d'ouvrir pour en comprendre les ressorts. C'est, en effet, le plus souvent l'existence de controverses qui sert d'ouvre-boîte. Que ce soit au moment de la fabrication, de l'importation ou de l'usage, c'est lorsqu'un acteur par exemple remet en cause ou rappelle les « limites » de l'indicateur, que celles-ci deviennent visibles. C'est la délimitation d'un périmètre de validité qu'il nous faut donc observer.

Dans la plupart des villes que nous avons décidé d'étudier, l'indicateur choisi n'est pas fabriqué localement mais relève principalement d'un processus d'importation. Qu'il s'agisse du Lden pour le bruit ou du PM10 pour l'air, les circulaires européennes ne manquent pas de définir le cadre précis dans lequel l'indicateur doit s'appliquer.

Pour autant, à chaque fois, les études des différents cas révèlent l'existence d'une marge de manœuvre locale qui permet aux techniciens de s'intégrer à leur manière au processus de fabrication. Certains de ces techniciens participent d'ailleurs aux commissions techniques européennes en charge d'établir et/ou d'harmoniser les normes, rendant le rapport à ces normes plus complexe qu'un simple processus d'importation.

L'indicateur définit un espace-temps légitime

L'indicateur suppose également un lieu et un temps pour être utilisé. Il est en quelque sorte un programme qui n'existe qu'au moment de son application à une situation réelle sur un lieu identifié et à une période de temps donnée. Il s'agit donc de comprendre comment l'indicateur définit, parce qu'il y est associé, un territoire et une temporalité. L'enjeu est d'observer la façon dont les acteurs mettent en œuvre ces indicateurs en choisissant une unité de lieu et une unité de temps.

Cette topographie de l'indicateur permet tout autant de zoomer que d'élargir le territoire pertinent. C'est bien la question du degré de division du territoire qui est en jeu. Alors que l'indice ATMO concerne toute la ville, l'indicateur bruit mesure rue par rue. L'indicateur

opère donc une différenciation des territoires : dans un cas c'est la ville qui est polluée, dans l'autre, c'est « la rue qui est bruyante ». Le lieu est différent et son degré de différenciation n'est pas sans conséquence notamment sur le caractère divisible du problème. La variation du périmètre de mesure modifie la façon d'élaborer le problème.

De la même façon, l'unité de temps constitue un élément important de l'indicateur. Il structure la temporalité du problème. L'indicateur à la seconde, à la journée ou à l'année ne montre pas les mêmes choses, ne donnent pas à voir la même réalité.

Ainsi, les indicateurs de qualité de l'air sont généralement mesurés à la journée. Chaque journée prend alors un sens différent. Cela signifie qu'il existe des journées « à problème » et des journées « sans problème ».

A l'inverse, les cartes de bruit sont des cartes journalières annuelles. Cela signifie que la mesure du bruit concerne une « journée type » et ne cherche pas à établir de différenciation entre les jours de l'année. Par contre, le jour est ici différencié du soir et de la nuit, chacune donnant lieu à une carte distincte.

L'échelle temporelle participe de la configuration des débats et des solutions à trouver. Le concept même de « mesures d'urgence » par exemple ne prend sens que dans le cas de l'air où il existe un problème temporellement situé à la journée.

C'est au travers d'un processus socio-politico-technique que se négocie le territoire de mesure de l'indicateur. À chaque fois, les territoires institutionnels y jouent un rôle essentiel.

Un indicateur peut désigner un « public » de victimes

Dans tous les cas que nous avons observés, l'indicateur participe de rendre visible un « public », c'est à dire un ensemble d'individus dont une partie est désignée comme « victime » par l'indicateur. Ce « public » est en premier lieu dépendant des choix évoqués précédemment, celui de la temporalité et du territoire retenus. En effet, le périmètre territorial choisi participe de donner corps à un ensemble circonscrit à une ville (les parisiens) ou à une agglomération (pour les autres cas).

Ce façonnage des « victimes » joue un rôle essentiel dans la capacité qu'offrent les indicateurs à spécifier le caractère « public » du problème. On comprend aisément que s'intéresser à un problème qui touche la moitié des parisiens constitue un levier de consolidation et de légitimation du problème. Autrement dit, si l'indicateur tend à circonscrire le problème au niveau d'une rue, celui-ci peut remonter en généralité grâce à des processus de comptage.

Autrement dit, le comptage des victimes se présente comme un artefact visant à compenser la division territoriale que nécessite la mesure de l'indicateur. En cela, il rend possible l'élévation du problème au rang de public.

L'air se présente de manière différente, selon les indicateurs mobilisés, notamment. Il peut concerner une ville dans son ensemble, mais s'appliquer également à des rues. À Hanovre, cette configuration, opérée par le Land, est contestée par les services de la ville-région, qui s'appliquent à mettre au point une carte de zonage. Le séquençage permet de distinguer des jours chargés de jours plus sereins et d'introduire un nouvel indicateur propre au nombre de jours annuels où les seuils autorisés sont dépassés. C'est le croisement entre seuils autorisés et fréquence des dépassements qui permet de situer globalement les villes de Hanovre, Milan et Turin comme des villes exposées à ce problème et en charge de le régler.

Le comptage des « journées à problème » constitue donc de la même façon un processus de montée en généralité qui participe de la qualification du problème et de son « label de cause publique importante ».

L'utilisation du terme « public » est à comprendre ici dans un double sens. Il s'agit d'abord d'un groupe social de victimes. Pour reprendre la définition du public de Dewey, il s'agit bien de victimes des conséquences d'une action indépendante de leur volonté, en l'occurrence pour le bruit comme pour l'air, des voitures qui circulent en ville. Mais il s'agit également d'un problème qui se met en scène sur l'espace public et redéfinit ainsi la frontière entre privé et public.

De ce point de vue, l'indicateur se présente comme un artefact qui se met à rendre visible et saisissable un public. L'exemple du PM10 est intéressant de ce point de vue. Le PM10 est un indicateur mesurant ce que l'on appelle « les particules fines », c'est à dire les particules mesurant moins de 10 microns. Pour comprendre cette construction taxinomique, il faut en fait qu'il s'agit de la taille susceptible de passer la barrière des alvéoles et de circuler dans le sang. Autrement dit, ici c'est moins la nature de la particule que la taille nécessaire à rendre la particule problématique en fonction de la victime qu'elle génère. La particule définit un problème de santé public d'autant plus inquiétant que ces particules fines qui existent depuis toujours sont davantage chargées en substances actives que par le passé.

L'indicateur peut identifier des causes et/ou des coupables

L'indicateur participe de rendre visible un problème traitable, c'est à dire un problème sur lequel il est possible d'agir. Pour comprendre le mécanisme à l'œuvre qui transforme une situation en problème traitable, il faut s'attarder sur la façon dont l'indicateur met en évidence des causalités. C'est en effet, l'identification de la cause du problème qui sert de lien entre un problème et sa solution.

L'indicateur participe d'abord de rendre visible un coupable, c'est-à-dire de mettre en évidence celui qui a généré le problème. Dans le cas du bruit, le phénomène est facilement repérable. Les cartes et les indicateurs utilisés sont ceux du « bruit routier ». La voiture est donc explicitement citée comme la source du problème. Si le bruit est un problème difficilement traitable, le déplacement que rend possible l'indicateur permet de signaler l'objet sur lequel l'action doit être envisagée. Le coupable ou la cause sont donc désignés ici par l'indicateur.

Dans le cas de l'air, ce processus est plus complexe. L'indicateur opère d'abord un déplacement du problème vers l'identification d'une ou de plusieurs molécules responsables. La molécule peut renvoyer ensuite elle-même à un producteur identifié. C'est le cas des PM10 qui désigne explicitement les voitures diesels comme principal émetteur. Mais ce n'est, par contre, pas le cas de l'indice ATMO. Celui-ci est une synthèse entre cinq molécules, chacune relevant de causes différentes et pas toujours simples à démêler.

Autrement dit, dans un cas, l'indicateur désigne le coupable alors que dans l'autre, le lien est beaucoup plus distendu. Les controverses qui se sont déroulés à Turin entre deux indicateurs aux caractéristiques similaires des deux cités précédemment, illustrent bien l'importance de cette problématique du coupable. La faible capacité induite par le second indicateur de type ATMO à rendre visible des victimes et des coupables, a très largement participé au soutien des principaux pour le premier.

La coexistence de ces deux types d'indicateur souligne que la désignation du coupable n'est qu'un processus possible de la fabrique. Pour autant, la présence de ce coupable constitue un levier essentiel pour l'action. Les choix effectués par l'Italie, l'Allemagne et la Grande-Bretagne sont différents de ceux faits en France. Or, si l'indice ATMO, par son ancienneté et sa « robustesse », participe facilement à construire une mise à l'agenda d'un problème de pollution au moment du dépassement du seuil, il a toutefois des usages beaucoup plus limités dans le processus de légitimation d'une action pour le résoudre.

En ce qui concerne la qualité olfactive de l'air à Lyon, l'indicateur (carte des zones odorantes) fait également apparaître des causes et des coupables (voitures et industries) mais il sert aussi, en interne (pas sur les cartes diffusées au public), à entrer dans une échelle d'une plus grande précision en aidant à identifier non plus « les industries lyonnaises » mais des entreprises singulières comme responsables d'épisodes odorants plus ou moins long et plus ou moins ponctuels.

La mise en évidence des causes participent donc à rendre visible un problème et à le présenter comme « traitable ».

L'indicateur peut identifier l'acteur responsable du traitement

L'indicateur peut induire un autre processus : celui de la légitimation d'un responsable. Ce processus peut s'opérer de deux façons. La première repose tout simplement sur l'identification du propriétaire de l'indicateur. La carte du bruit est sur le site internet de la ville de Paris et est réalisée par la Communauté Urbaine de Lyon, la ville de Birmingham, ou celle de Hanovre. Une institution qui dévoile le problème se trouve d'une certaine façon en demeure de le traiter. A Lyon comme à Paris, la sortie de la carte du bruit a fait l'objet de tensions internes fortes : est-ce à l'institution de montrer qu'un problème existe ? Le fait même de le montrer n'implique-t-il pas qu'elle doive automatiquement trouver une solution au problème ? Ces tensions sont particulièrement révélatrices de la difficulté pour les institutions d'être les porteurs d'un problème.

Le second processus est directement lié à la délimitation du territoire pertinent. En effet, comme nous l'avons vu, les frontières de la carte sont généralement les frontières institutionnelles. Autrement dit, le problème se trouve circonscrit non à ses propres frontières mais à celle d'une institution. La carte du bruit à Paris, Hanovre, Lyon ou Birmingham, lorsqu'elle s'interrompt aux frontières de la ville, dessine en retour une carte des légitimités. De la même façon, les discussions autour du périmètre de la mesure de l'indice ATMO ne relève pas que d'un problème physique mais aussi d'un enjeu politique prenant en compte la légitimation de l'acteur responsable. Le bruit ne s'arrête pas aux frontières du périphérique parisien pas plus que l'air pollué ne s'arrête aux frontières institutionnelles de Birmingham ou de Marseille. C'est donc à chaque fois, derrière le dessin de cette carte, la désignation de l'acteur légitime (et donc de celui qui ne l'est pas) qui est enjeu.

A l'inverse, lorsque la mesure est confiée à une association comme à Lyon ou à Marseille, l'élargissement du périmètre qu'il défend peut être compris aussi comme un moyen de s'autonomiser des acteurs institutionnels.

La complexité des paysages politico-institutionnels décrite précédemment trouve un écho ici. Dans certains cas, l'indicateur permet donc en effet de simplifier ce paysage en distribuant directement les légitimités et les responsabilités. Dans d'autres cas, il ne fait que participer au concert incompréhensible de ces enchevêtrements.

L'indicateur peut légitimer certains instruments de l'action

Les indicateurs peuvent également participer à identifier et/ou restreindre le registre des actions possibles ou, dit autrement, à favoriser la légitimation de certains instruments sur d'autres. Dans le cas du bruit, la carte et l'indicateur corrélés agissent de concert selon deux modalités principalement. La première repose sur la structuration du problème. En focalisant sur le bruit routier moyen, en désignant le principal coupable, la voiture en ville, l'indicateur limite le champ des actions possibles : ne seront pertinentes que les actions qui affectent la circulation.

En d'autres termes, la légitimité d'une proposition d'action est indissociable de la construction de la problématique en amont et des indicateurs qui permettent de saisir l'état du problème. Le chaînage entre un problème et sa cause porté par l'indicateur est ainsi l'occasion de distinguer les « bonnes » solutions, c'est-à-dire celles qui s'attaquent directement à la cause mise en évidence par ces dispositifs. En Italie, le débat s'est principalement structuré autour de l'interdiction de laisser la voiture rouler en ville par exemple. A Turin, le centre-ville a ainsi été interdit à la circulation le dimanche. Le débat s'est notamment focalisé sur les voitures diésels directement désignées comme coupables par l'indicateur PM10. Une fois encore, c'est bien la désignation du coupable qui participe de fabriquer un lien vers la légitimation des solutions.

De ce point de vue, la forme de l'indicateur a une incidence directe sur la nature du débat portant sur les solutions. Les controverses à Turin sur la pertinence des mesures qualifiées de conjoncturelles sont révélatrices de ce processus. Le bruit fige une image de la ville sans distinction de jours. La qualité de l'air s'organise au contraire autour de la logique de pic journalier. La temporalité de la mesure, journalière ou annuelle, a alors une incidence directe sur le type d'action. Le concept même de "conjoncturelle" n'intervient que dans les débats sur l'air où l'unité de temps est le jour. La limitation provisoire de la circulation ou l'abaissement tout aussi provisoire de la vitesse ne sont d'ailleurs envisagées que dans le cas de l'air. Ces mesures ont pourtant des conséquences tant en terme de bruit qu'en terme d'air mais n'ont pas la même incidence sur la mesure des indicateurs.

Les indicateurs participent donc de structurer le débat sur les solutions possibles. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle rend impossible tout choix. A Hanovre où un problème similaire à celui de Turin a été mesuré, les solutions mises en œuvre ont été très différentes.

La mise en cause de la voiture a permis de réactiver des modèles d'aménagement de la ville, voire de discuter de l'équipement des véhicules.

On a donc affaire à des réponses variables selon les situations et les configurations d'acteurs par lesquelles le problème est pris en charge. L'indicateur agit donc principalement sur la définition d'un champ d'actions possibles..

Pour légitimer des actions à mettre en œuvre, l'indicateur dispose d'un atout fondamental : il rend possible la comparaison sur deux temporalités distinctes. Si nous considérons qu'une action intervient au temps t , l'indicateur mesuré avant et après permet de qualifier l'« effet » d'une mesure. Bien évidemment, il existe toujours des controverses pour définir la pertinence de l'indicateur au regard de cette comparaison mais dans l'ensemble il offre la possibilité aux acteurs de qualifier la mesure prise.

Cette capacité pour l'indicateur de mettre en comparaison deux temporalités distinctes trouve un autre écho au travers des processus de projection que développent les experts et qui leur permettent de prédire l'impact de la mesure. Dit autrement, la mise en équation et en chiffre du problème rend possible sa projection dans le futur et surtout offre la possibilité aux acteurs de jouer avec certains paramètres pour créer des fictions.

Dans le cas de la carte du bruit, le processus est d'autant plus important que la carte est moins une carte de mesures qu'une carte simulée. Autrement dit, c'est la mise en équation de différents paramètres, à commencer par le nombre de voitures circulant dans une rue ainsi que leur vitesse qui permet d'établir l'indicateur du bruit. Cette mise en équation rend possible la création de fictions pour les acteurs souhaitant simuler l'impact d'une décision comme la diminution de la vitesse sur une rue, par exemple. C'est en effet dans ce contexte que la carte se transforme non en instrument de description d'un réel mais comme instrument d'évaluation d'une proposition. Ici l'indicateur se transforme en guide d'action.

Concernant la qualité de l'air, les cartes et les indicateurs ne relèvent pas de simulation, pour l'instant. La construction de fiction se fait davantage, à partir d'hypothèse sur la régularité des mesures et/ou de leurs évolutions, en s'appuyant sur une projection. Si ce type d'opération permet d'accroître une forme de dramatisation, rendant légitime l'action, elle ne permet pas de constituer un processus de légitimation distinguant telle ou telle mesure à partir de leurs effets supposés. C'est donc, une fois encore, une possibilité qu'offre l'indicateur sans pourtant être saisie dans tous les cas.

Ce que l'indicateur permet de faire tenir ensemble

Les indicateurs n'ont rien de neutre. Leur fabrique ou leur sélection parmi de nombreux autres révèlent une série de caractéristiques sociales et politiques que nous nous sommes proposés d'analyser. Les acteurs en déterminant, par exemple, ce qui est simulable et ce qui ne l'est pas, ce qui est mesuré de ce qui ne l'est pas ont opéré des choix. Ils ont figé, inscrit, solidifié leur croyance, leur rapport de force au travers de cette fabrique et contraint pour partie les usages sociaux et politiques qui peuvent en être fait au travers de leur sélection.

Finalement, les indicateurs étudiés participent de mettre en relation ou en corrélation une série d'acteurs et d'actants : des problèmes qu'ils structurent, des territoires qu'ils délimitent, des victimes qu'ils désignent, des coupables qu'ils identifient, des acteurs légitimes à agir qu'ils sélectionnent et des instruments pour l'action qu'ils qualifient de pertinent. Certes, ces différents éléments ne sont pas forcément présents dans tous les cas et c'est bien là où la comparaison est intéressante mais à chaque fois, l'indicateur se présente sous la forme d'un liant.

C'est d'abord et avant tout la mise en lien entre un problème, un public et des solutions que facilitent les indicateurs. Il ne s'agit évidemment pas de laisser entendre qu'ils en sont à l'origine, pas plus de les considérer comme une simple application indépendante de ce qu'ils donnent à voir. Il s'agit plutôt de prendre l'indicateur comme ce qui le rend possible, le facilite et/ou le matérialise.

Cette mise en lien s'appuie ainsi sur un registre bien particulier : celui de la preuve chiffrée. Souligner l'existence d'un problème ou revendiquer la mise en place d'une action sont autant de processus pour lesquels les indicateurs deviennent des supports pour ceux qui les mobilisent. Par leur chiffre, ils se présentent comme une preuve objective, comme un argument scientifique disposant d'une force intrinsèque de véracité.

Ce registre de scientificité constitue non seulement une manière de mettre ensemble mais surtout une façon de stabiliser ce qui est justement mis ensemble et encore fragile. Comment contester l'existence d'un problème d'air ou de bruit quand les indicateurs passent au rouge ? Comment contester la légitimité d'une mesure quand elle permet de repasser l'indicateur au vert ?

L'indicateur dispose donc d'un pouvoir potentiel intrinsèque. Il est un langage et rend possible un discours qui peut permettre à un acteur d'affirmer. Pour autant, cette capacité, loin d'être suffisante, dépend également de la manière dont se structurent les acteurs qui l'utilisent.

3. L'indicateur comme instrument de construction d'un nouveau réseau d'acteurs

Le langage que rend possible l'indicateur n'est rien sans le locuteur pour le porter. Comme nous l'avons noté précédemment, il semble que dans la plupart des cas que nous avons étudiés, les acteurs occupent initialement des postes relativement atypiques ou marginaux au regard des structures dont ils dépendent.

L'indicateur et le locuteur s'inscrivent donc dans un même mouvement de conquête et de légitimation au sein de leur structure. Cela nous conduit à identifier deux situations types que l'on retrouve selon des déclinaisons plus ou moins variées.

La première situation est celle d'acteurs mobilisant les indicateurs pour occuper une position stratégique et pour mettre en place de nouvelles actions. Il s'opère ainsi une légitimation croisée entre les indicateurs et les acteurs qui les portent. Plus les indicateurs sont mobilisés selon des fins stratégiques comme, par exemple la mise en place d'un plan d'actions, plus les acteurs s'en trouvent valorisés et reconnus.

La seconde situation est celle d'acteurs revendiquant leur indépendance et leur autonomie dans la production de ces indicateurs. Au nom d'une neutralité, ils ne se positionnent qu'à travers la production de leur savoir. Cette posture a deux conséquences. La première est la complexification du langage et des indicateurs mobilisés. La posture de « neutralité » et d'indépendance tend ici à faire perdre en visibilité et en efficacité l'usage des indicateurs dans les processus de transformation des politiques publiques.

L'indicateur : un langage pour mettre en interaction des acteurs

L'indicateur se présente donc d'abord sous la forme d'un langage, c'est-à-dire qu'il constitue le moyen pour des acteurs de discuter entre eux d'un problème et/ou d'une solution. Il offre une capacité d'abstraction et de circulation qui fait que dans n'importe quelle salle de réunion (donc loin spatialement et temporellement du phénomène lui-même), il est possible de discuter du problème, de son ampleur, de sa nature ou des solutions à apporter.

L'indicateur est le véhicule qui rend possible à la fois les relations entre acteurs et « qualité de l'air » mais aussi les relations entre acteurs tout court puisqu'un langage ne peut prendre forme que dans l'interaction. Considérer l'indicateur comme un langage, c'est donc l'imaginer dans une relation triangulaire entre deux acteurs (au moins) et un actant (les « nuisances sonores » par exemple).

L'indicateur permet de discuter du problème. Il peut donc être utilisé dans différentes situations. La première situation est celle de la conviction et de l'accord. Deux acteurs tentent de se mettre d'accord sur un « énoncé » commun, c'est à dire sur une façon de formuler un problème, sur une mise en évidence des causes de ce problème et/ou sur une solution légitime.

Il existe plusieurs registres permettant de trouver un accord. Nous ne les étudierons pas tous ici mais retenons que le plus souvent, dans les cas qui nous intéressent, il s'agit d'un travail argumentaire développé par un acteur expert pour convaincre un acteur profane de l'importance du problème ou de la légitimité d'une solution. Le travail de conviction passe à la fois par le recours à des appels à la preuve sur un registre scientifique, mais peut prendre également d'autres formes comme la mise en évidence d'un « public ».

Le cas le plus fréquent rencontré ici est celui qui concerne la discussion autour de la place accordée à un problème au sein de l'agenda. Tout l'enjeu pour un service souvent marginal est alors de pouvoir modifier la hiérarchie des problèmes à l'agenda pour y intégrer le sien en bonne place. Compte-tenu de la marginalité de ces services porteurs des problématiques dont on parle dans la plupart des cas, il est facile de comprendre l'importance du travail de conviction à accomplir.

Ce travail de conviction s'accompagne très souvent d'un travail d'intéressement. C'est à dire pour l'acteur qui cherche à convaincre, tout l'enjeu est non seulement de convaincre de la pertinence du problème qu'il porte mais aussi d'intéresser l'acteur à qui il s'adresse, c'est à dire d'agir sur sa capacité à prendre lui-même en compte ce problème voire à le défendre à

son tour. Il s'agit d'identifier le travail de l'acteur pour rendre possible la circulation de l'énoncé qu'il porte, quitte à modifier l'énoncé lui-même.

De ce point de vue, les débats sur l'inefficacité de l'ATMO renvoient bien à la difficulté pour les acteurs de l'air de pouvoir convaincre, à travers l'identification des causes, de la nécessité de mettre en place des actions contre la voiture. Dans le cas du bruit, tout l'enjeu de la carte est de pouvoir constituer un argument pour modifier certaines décisions prises en matière de voirie ou d'urbanisme.

La deuxième situation que nous trouvons relève davantage de l'affrontement. Dans ce cas, les deux acteurs disposent de deux énoncés concurrents. La concurrence peut porter sur le problème et son importance, comme sur l'action à mettre en place. L'affrontement peut alors se transformer en négociation, ce qui nous ramène à une situation proche du cas précédent, ou bien encore rester sous cette forme d'opposition, structurant ainsi des coalitions en oppositions. Dans le cas du bruit, la mise en place d'une limitation de la vitesse sur le périphérique parisien pour limiter les nuisances sonores, défendue jusqu'au sein du conseil municipal par les Verts, trouve une opposition très forte d'acteurs considérant cette proposition déraisonnable. Cet affrontement n'a donné lieu à aucune négociation (sur la vitesse à diminuer par exemple) tant l'opposition ici était frontale.

L'indicateur est un langage qui facilite et rend possible les discussions sur un problème donné. Il est donc d'abord un mode qui facilite l'interaction entre les différents locuteurs d'une part et entre les acteurs et le sujet en question d'autre part.

L'indicateur : langage expert ou langage profane ?

D'un côté, la production des indicateurs, leur importation et/ou leur mise en œuvre est d'abord une affaire de techniciens spécialisés dans ces questions. Dans toutes les villes que nous avons étudiées, les indicateurs sont pris en charge par des acteurs que nous pouvons qualifier d'experts au regard de la spécialisation du savoir dont ils bénéficient. De l'autre, l'indicateur se veut un langage spécifique dont la particularité est d'être accessible aux profanes. Les indicateurs sont simples et se présentent sous la forme d'une boîte noire. Chacun peut se contenter de lire l'emballage sans avoir à comprendre le mécanisme. Lorsqu'un indicateur est rouge, il est compréhensible pour tout un chacun qu'il y a un problème de qualité de l'air ou de nuisance sonore, et ce, sans entrer dans la complexité propre à l'indicateur sur la mesure des différents polluants par exemple.

Mais la facilité d'usage offerte par l'indicateur peut avoir pour contrepartie de dessaisir les experts du pouvoir qu'offre un langage qu'ils sont les seuls à maîtriser. C'est souvent le cas d'indicateurs comme le PIB par exemple qui se sont autonomisés de leur producteur.

L'hypothèse que nous formulons ici est différente. Au regard des différents cas, s'il apparaît effectivement que si l'indicateur est d'abord un moyen qui permet de relier l'expert à un ensemble de profane, celui-ci laisse toujours en apparence la complexité de sa fabrication et l'incertitude de sa mesure comme une empreinte indélébile.

Il suffit de coupler l'indicateur à un mode de diffusion comme Internet et voilà que s'établit une connexion simple et directe entre tout un chacun et l'expert producteur ou utilisateur de ses indicateurs. Cette accessibilité est l'un des premiers moteurs du développement des indicateurs. L'indice ATMO répond a priori à cette demande à Lyon et à Marseille. Le PM10 opère de la même façon dans des villes comme Hanovre ou Birmingham. Faire savoir devient un enjeu essentiel pour les acteurs impliqués dans la mesure ou dans la fabrication.

Dans le cas de la qualité de l'air, à l'exception du smog anglais et de l'odeur lyonnaise, la caractéristique première de ce problème est son insensibilité. Autrement dit, les victimes ne peuvent découvrir par l'un de leur sens qu'ils sont effectivement touchés par un problème. L'indicateur joue ainsi le rôle de thermomètre : il donne à voir à chacun le niveau de qualité de l'air qu'il respire et qu'il ne peut voire, sentir ou entendre.

En instaurant une relation directe entre l'expert et le profane, l'indicateur permet à l'expert de trouver une nouvelle légitimité. Fort de cette capacité à accéder directement au « public », l'expert ajoute à sa légitimité technique, une légitimité démocratique qui, pour l'instant était le monopole du politique. Il est intéressant par exemple d'observer l'importance accordée au nombre de consultations d'un site. L'indicateur traduit le langage de l'expert pour le rendre saisissable par le profane et fait du profane l'interlocuteur direct de l'expert.

La légitimité de l'expert en question

Dans tous les cas que nous avons étudiés la présentation en ligne d'un indicateur s'accompagne toujours d'une page dédiée à la complexité de l'indicateur et à la difficulté de la mesure. C'est cette démonstration de la complexité qui permet à l'expert de préserver sa légitimité à intervenir. Dans plusieurs cas, cela lui permet d'être reconnu comme l'interlocuteur privilégié du problème dont il a la charge.

Sa capacité à s'adresser directement au « public » devient alors non plus un risque de dessaisissement mais une légitimité supplémentaire qu'il s'octroie. D'une certaine façon, plus on parle du bruit ou de l'air, plus on fait appel à eux dans les différents lieux stratégiques.

On assiste ainsi à deux sortes de situations. La première situation est celle où les acteurs-experts décident d'influencer les processus décisionnels concernant les actions à mettre en œuvre. Dans ce cas, l'indicateur apparaît alors comme une ressource pour peser sur les processus internes d'autant plus s'il permet de s'appuyer sur la légitimité offerte par l'extérieur. Dans plusieurs autres cas en effet, les experts ont tendance à vouloir sauvegarder leur positionnement en affichant une certaine indépendance au regard des institutions qui les financent. Cette posture ne signifie pas nécessairement que ces indicateurs n'ont pas d'influence sur les décisions prises mais il est plus difficile de s'en rendre compte. L'indicateur est en effet souvent noyé dans un ensemble d'autres énoncés qui rend difficilement dissociable l'effet propre de celui-ci.

L'indicateur structure un réseau commun d'acteurs qui discutent entre eux

Nous appellerons réseau d'acteurs le regroupement de tous ceux qui mobilisent un même énoncé sur les questions qui nous préoccupent. Ainsi, par exemple, dans les villes italiennes, des acteurs se regroupent autour de l'énoncé visant à souligner l'importance du problème de qualité de l'air, la responsabilité des voitures et la nécessité d'agir pour limiter la circulation automobile.

De ce point de vue, l'indicateur PM10 fonctionne comme le ciment de ce type d'énoncé. Il permet de souligner l'importance du problème, de dénoncer la voiture comme cause et de légitimer toute mesure qui affiche pour objectif de limiter la circulation. Il met donc en lien problème et solution et donne du sens à certaines mesures.

La solidité de l'énoncé se trouve alors indissociablement liée à la solidité du réseau de ceux qui le portent. Plus nombreux sont ceux qui, non seulement sont convaincus par lui mais en plus le font circuler, plus solide est l'énoncé et les chances de voir se prendre des mesures concrètes.

Le réseau permet de faire tenir ensemble des acteurs experts dans différents domaines comme la climatologie, les épidémiologies ou le transport. Dans plusieurs cas, les acteurs mobilisés

sont issus de disciplines et de domaines distincts. Dans les villes que nous avons étudiées, les réseaux d'acteurs restent de taille modeste. Cela signifie qu'au-delà des techniciens, peu de personnes ont réellement repris à leur compte les énoncés que cimentent ces indicateurs.

Pour autant, l'indicateur semble se propager et se solidifier au fur et à mesure que le réseau s'agrandit et se stabilise. De ce point de vue, c'est lorsque l'énoncé semble le plus abouti qu'il mobilise le plus.

L'indicateur peut reconfigurer les modes de faire et restructurer les pouvoirs et les centralités

S'accorder sur un indicateur comme moyen structurant pour parler d'un problème, c'est en effet, introduire un actant spécifique entre deux acteurs (qu'ils soient individuels ou collectifs). Il devient donc possible de structurer les relations autour d'un chiffre et de son évolution. En rendant le problème chiffrable, l'indicateur donne une prise aux acteurs. Ils peuvent non seulement en parler mais se fixer des objectifs et négocier autour de ceux-ci.

Si le nombre de jours pollués diminue dans les deux villes italiennes, par exemple, ceux qui attendaient les municipalités au tournant se trouvent dépourvus d'arguments alors qu'à l'inverse, si ce nombre augmente, la situation devient contraignante pour la municipalité. L'indicateur crée une relation de dépendance entre les deux acteurs. Cette relation de dépendance vaut également pour la communication externe et le lien avec le public.

De ce point de vue, on comprend bien que l'une des stratégies possibles pour contourner l'emprise que génère l'indicateur est de multiplier les indicateurs pertinents pour empêcher qu'un problème se trouve enfermé et que l'axe de la discussion ne repose que sur lui. On le voit en Allemagne comme en Angleterre, le processus de multiplication devient une réponse possible à la contrainte. Plus nombreux sont les indicateurs, plus le problème s'éparpille et plus le poids de chacun d'entre eux s'en trouve affaibli.

4. Les indicateurs à l'épreuve de la gouvernance des villes

Comme nous l'indiquions dans l'introduction, les indicateurs, bien qu'anciens en terme de méthode, se présentent sous un angle nouveau dans les domaines de l'environnement et du développement durable.

Ils sont ainsi présentés à la fois comme une méthode essentielle de pilotage des politiques publiques et comme une incitation au changement.

Incontestablement, les indicateurs ont participé dans certaines situations à modifier les politiques publiques en place. Certes, on a pu voir qu'évaluer la participation de l'indicateur au changement est un leurre en tant que tel. Mais pour autant, à chaque fois, il semble que de l'indicateur se dégage une sorte de capacité d'action, pas toujours exploitée, qui participe de modifier les situations.

L'indicateur se présente en quelque sorte comme un outil. Un outil n'a d'intérêt que si l'acteur qui l'utilise sait le manier et l'utiliser au mieux de ses caractéristiques. Pour prendre un exemple simple et parlant, un marteau peut-être totalement inutile dans certains cas. Pour enfoncer une punaise ou pour introduire une vis, il ne sert à rien. Mais pour enfoncer un clou, il décuple la force. Le marteau permet de modifier le mur qui se perce, le clou qui se plie toujours un peu et le bricoleur qui dépense de l'énergie en actionnant le manche.

Dans les villes comme Lyon où le bruit est en sommeil, l'indicateur n'a pas particulièrement joué de rôle particulier. Dans une ville comme Birmingham où les indicateurs sont sur-utilisés, l'influence est difficile à déterminer.

Par contre, dans certains cas comme à Paris pour le bruit, Milan, Turin et Lyon pour l'air, l'indicateur a su être utile aux acteurs qui l'ont saisi et façonné à leur besoin. Il leur a permis d'asseoir une stratégie rendant incontournable leur problématique et indissociable cette dernière et leur propre légitimité.

Véritable instrument d'objectivation, l'indicateur facilite le travail de conviction autant que celui d'opposition. Il offre un rapport à la vérité particulier passant soit par le chiffre, dont la mathématique fascine, se suffisant à elle-même pour garantir l'objectivité, soit par le visuel et la couleur dont John Urry nous rappelle qu'il dispose d'une étonnante puissance de conviction.

C'est ainsi que l'indicateur donne corps à des problèmes, au sens propre comme au sens figuré. Non seulement il offre de la consistance à un problème mais plus largement il lui donne vie en lui offrant un lieu d'existence. L'air comme le bruit sont des problèmes indissociables de leur indicateur. Il ne s'agit ainsi pas de savoir lequel existe avant l'autre, cette question n'aurait aucun sens. Il s'agit de comprendre leur caractère indissociable, l'un n'existe pas sans l'autre.

L'indicateur peut ainsi à la fois servir à nommer le problème mais aussi à en souligner l'importance et à l'intégrer dans l'espace public. C'est le nombre de victimes du bruit ou le nombre de journées où le seuil est dépassé qui permet de faire monter en importance et en généralité le problème. L'indicateur permet ainsi aux acteurs de dire que la moitié des Parisiens sont victimes du bruit routier ou que la totalité des Turinois sont soumis à un nombre de jours pollués trop important.

La nouveauté de ces indicateurs du développement durable ne procède donc pas dans la mise en évidence du problème. Nous faisons l'hypothèse ici que leur innovation repose davantage sur la mise en évidence des causalités du problème. À la différence du chômage ou de la croissance pour lesquels la désignation de la cause n'est pas présente, l'indicateur sur l'air ou le bruit intègre la désignation de la voiture comme coupable de ces maux. C'est dans cette désignation du coupable que l'indicateur semble puiser sa force.

C'est en faisant le lien entre problème et cause qu'il jette un pont vers le processus de légitimation d'une solution. C'est aussi ce que nous montre, a contrario, les difficultés que rencontrent les acteurs et leur insatisfaction face à des indicateurs comme l'ATMO ou l'IQA qui ne désigne pas la cause avec précision.

Lorsque la cause est mise en évidence par l'indicateur, il semble en effet que le travail pour les acteurs de légitimation d'une solution en soit facilité. Or, c'est lorsque l'indicateur joue le rôle de ciment d'un énoncé reliant un problème à une solution qu'il est particulièrement performant. Plus encore, c'est la rencontre entre un énoncé qui se stabilise et un réseau d'acteurs qui se constitue que l'indicateur semble être le plus efficient.

Il est alors intéressant de noter que plus l'indicateur s'adapte à la stratégie du réseau, plus il joue ce rôle de ciment pour faire tenir ensemble problème et solution, énoncé et réseau, plus en même temps, il est fragile. C'est la contrepartie, en effet, de cette extension des usages et du degré plus élevé de simplification dont il procède.

Pour répondre à ce besoin spécifique, ces fabricants doivent en effet procéder à l'élimination de nombreuses aspérités, à la mise de côté de coupables potentiels, à la plus

grande segmentation du problème. Or, chacune de ces opérations nécessite une simplification supplémentaire qui rend plus discutable et contestable le résultat obtenu.

Dans certains cas comme à Paris, ce caractère discutable reste marginal alors qu'en Italie ou à Hanovre, les discussions sur la pertinence de l'indicateur et sa fiabilité sont très présentes. Une fois encore, on observe que l'indicateur dispose d'aspérités que peuvent ou non exploiter les acteurs.

Cela nous conduit à deux réflexions d'ordre plus général.

La première repose sur la spécificité des indicateurs comme instrument de gouvernement. Certains travaux laissent entendre que, dans les pays comme la Grande Bretagne où les indicateurs sont devenus très présents dans la façon de gouverner, ils s'opèrent une modification des façons de gouverner.

S'il n'est pas possible d'aller aussi loin dans les travaux que nous venons de mener, il est possible de remarquer que la conduite par les indicateurs peut au moins modifier les modes de faire. Tout d'abord, elle déplace les formes de discussion et de négociation. Elle opère ainsi une triple contrainte sur chacun des acteurs en discussion et sur l'objet lui-même.

Dans certains cas, les acteurs et actants contournent ces contraintes. Pour cela, ils peuvent multiplier les indicateurs ou souligner leur fragilité pour rendre compte d'un problème ou pour mesurer l'efficacité d'une solution. Dans d'autres cas, au contraire, ils acceptent ces contraintes en modifiant leur mode de faire. Dans ce cas, ce sont les acteurs tout autant que ce que l'indicateur mesure qui se trouvent impactés par les indicateurs.

Il n'est donc pas possible de déduire une hypothèse générale sans étudier chaque cas et voir de quoi il en ressort. Cela se vérifie d'autant plus dans le domaine que nous avons ciblé - principalement la politique des transports et des déplacements urbains -, qu'il s'agit là d'un secteur traditionnel de politique publique, du moins disposant d'une certaine stabilité. Cette stabilité se vérifie à la fois au niveau du réseau qui porte la politique, à commencer par le service "voirie" d'une ville ou d'une agglomération, mais aussi au niveau du savoir et des savoir-faire mobilisés, nourris par une expertise ancienne.

Comme on l'a vu, ce sont souvent des acteurs situés en marge de ces grands services qui s'impliquent dans ces indicateurs et dans les thématiques de l'environnement et du développement durable. L'inflexion des politiques publiques passe alors par deux formes distinctes.

La première forme est celle qui consiste à intégrer de nouveaux acteurs porteurs d'un nouveau discours. Autrement dit, les acteurs revendiquant la lutte contre la pollution ou contre les nuisances sonores travaillent à modifier l'organisation des pouvoirs dans les processus décisionnels traditionnels. L'intégration du bruit ou de l'air passe alors par l'intégration des acteurs eux-mêmes. Ainsi, lorsque des acteurs produisent un discours sur la prise en compte du bruit ou de la pollution, ils se construisent comme nouvel acteur légitime.

Une deuxième forme est celle de l'apprentissage des acteurs en présence. Cet apprentissage peut se faire soit pour saisir de nouvelles ressources, soit pour contrer justement cette tentative de nouveaux acteurs d'entrer (ici, il s'agit pour ces acteurs qu'ils prennent la problématique sans les acteurs qui vont avec). Cette situation semble plus rare.

Dans un cas comme dans l'autre, les politiques publiques des transports dans les villes que nous avons étudiées se transforment. S'il est difficile, pour les raisons que nous avons évoquées précédemment de savoir quelle part ont les indicateurs dans ce processus, on peut dire qu'ils y contribuent. Leur contribution porte avant tout dans la transformation de l'image de la voiture qui devient progressivement un "coupable" dont il faut réduire la place.

Coupable, la voiture l'est par ce qu'elle produit, du bruit et de la pollution, que rendent visible les indicateurs. Coupable, la voiture fabrique un « public », agrégation des victimes des conséquences de sa circulation dans l'espace urbain sans en être forcément responsable. Coupable, la voiture se trouve donc l'objet dont il faut réduire la place alors même que des années durant, la ville s'est agrandie pour lui faciliter le passage.

Ainsi, les indicateurs rendent visibles les traces "imperceptibles" que laissent la voiture. Par cela, ils participent parfois à l'émergence d'une nouvelle configuration d'acteurs, revendiquant l'idée d'une ville plus durable.