
Mesurer le « développement durable » pour aider à le réaliser ?

La mise en indicateurs entre appareillage de connaissance et technologie d'accompagnement du changement

Measuring « Sustainable Development ». The Setting Up of Indicators, between Knowledge Apparatus and Technology to Support Change

Yannick Rumpala



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/histoiremesure/3896>
DOI : 10.4000/histoiremesure.3896
ISSN : 1957-7745

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 août 2009
Pagination : 211-246
ISBN : 978-2-7132-2213-9
ISSN : 0982-1783

Référence électronique

Yannick Rumpala, « Mesurer le « développement durable » pour aider à le réaliser ? », *Histoire & mesure* [En ligne], XXIV - 1 | 2009, mis en ligne le 01 août 2012, consulté le 14 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/histoiremesure/3896> ; DOI : 10.4000/histoiremesure.3896

© Éditions de l'EHESS

Yannick Rumpala*

**Mesurer le « développement durable »
pour aider à le réaliser ?
La mise en indicateurs entre appareillage de connaissance
et technologie d'accompagnement du changement**

Résumé. Avec les enjeux du « développement durable », la production d'informations formalisées, organisées, chiffrées, a trouvé un nouveau domaine où elle est devenue stratégique. Les « indicateurs de développement durable » sont censés compléter les capacités de régulation publique pour sortir d'évolutions dommageables pour l'humanité et la planète. Cet article, à partir notamment des démarches des instances françaises et européennes, remet au jour les dimensions et dynamiques qui jouent dans le déploiement de ces indicateurs. Ils bénéficient en effet d'un réseau institutionnel et épistémique qui marque un degré d'organisation croissant dans une forme de surveillance à distance. Ils participent aussi à la structuration des cadres d'appréhension des problématiques et des enjeux en discussion. Forme de mesure mais aussi de perception, ces indicateurs se rapprochent d'une tentative de saisie du monde et constituent en quelque sorte des prises pour cette opération. Au-delà donc d'un simple aspect d'aide décisionnelle, ils peuvent alors être appropriés d'une manière qui en fait des technologies de gouvernement du changement.

Abstract. Measuring « Sustainable Development ». The Setting Up of Indicators, between Knowledge Apparatus and Technology to Support Change.

The issues of sustainable development have opened up a new area where the production of formalised, organised and quantified information is particularly strategic. The « Indicators of sustainable development » are intended to supplement the capabilities of public regulation, in order to withdraw from trajectories harmful to both humanity and the planet. Notably based on the initiatives of French and European authorities, this article sheds light on the dimensions and dynamics that come into play in the deployment of these indicators. Indeed, these make use of an institutional and epistemic network that reveals the increasing degree of organisation of a form of remote monitoring. They also play a part in the structuring of the frameworks used in apprehending concerns and issues for discussion. In that they are a form of measurement as well as perception, these indicators can be seen as tools to better grasp the world. Therefore, besides providing guidance for decision-making, they can become suitable as technologies of change management.

* Université de Nice, Faculté de droit, Équipe de Recherche sur les Mutations de l'Europe et de ses Sociétés (ERMES), Avenue Doyen Louis Trotabas, 06 050 – Nice Cedex 01.
E-mail : yannick.rumpala@unice.fr

Quelles prises les institutions publiques peuvent-elles trouver sur le monde quand il s'agit d'en saisir les évolutions et de le changer ? Cette question, qui rejoint celle de la capacité de nos sociétés à agir sur elles-mêmes, semble prendre une importance renouvelée en raison d'un enjeu relativement nouveau qui tend à se faire de plus en plus pesant : l'avenir de la planète qui apparaît compromis par l'accumulation d'une série de menaces susceptibles de toucher jusqu'aux bases écologiques et vitales.

Face à ces menaces, la notion de « développement durable » est devenue une solution couramment invoquée dans les sphères institutionnelles, prolongée de plus en plus souvent par des objectifs à vocation corrective. Ces derniers ont fait converger une part notable des ambitions de maîtrise collective de l'avenir planétaire, et tout un ensemble d'efforts s'est agrégé pour essayer de donner une incarnation à ce souhait collectif. La conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CNUED) organisée à Rio de Janeiro en juin 1992 a prétendu définir une série de moyens d'exécution pour parvenir à ce « développement durable », et une place à part entière a ainsi été donnée à « l'information pour la prise de décision » (chapitre 40 de l'Agenda 21). Les recommandations avancées mettent l'accent sur l'élaboration d'« indicateurs de développement durable » devant venir en appui à la prise de décision. Depuis, cette thématique des indicateurs appliquée au « développement durable » a nourri de nombreux travaux et programmes, à la fois dans des cadres nationaux (en Allemagne, au Royaume Uni, en Suède...)¹, dans le cadre d'institutions internationales (ONU, OCDE, Banque mondiale), au plan européen (Commission européenne, Eurostat) et même au niveau local².

Si le travail institutionnel sur les indicateurs dans le domaine du développement n'est pas neuf et avait déjà suscité un intérêt du point de vue des politiques publiques³, il vient donc trouver une nouvelle vigueur dans les années 1990. Pour permettre aux activités humaines de se mettre sur

1. Pour une forme de bilan des initiatives au sein de l'Europe des quinze, voir Eurostat/Ecotec, 2004.

2. Voir par exemple MOREL JOURNAL, C., DUCHÈNE, F., COANUS, T., & MARTINAIS, E., 2003.

3. Le travail généalogique pourrait remonter jusqu'aux années 1960, pendant lesquelles avait pris forme un mouvement autour d'« indicateurs sociaux », porté aux Etats-Unis puis en Europe par une communauté scientifico-administrative (Cf. J. E. INNES, 1990a et 1990b). Le développement des indicateurs de développement durable entretient par ailleurs certaines proximités avec celui des indicateurs environnementaux, mais même si s'effectuent des échanges entre ces champs de réflexion, ceux-ci ne se recouvrent pas exactement (Voir « Le développement des outils de connaissance dans une optique de régulation : rôle et usage des indicateurs », in Y. RUMPALA, 2003, p. 304-312).

la voie du « développement durable » et gérer les problèmes repérés dans cette perspective, la production d'informations formalisées, organisées, chiffrées, paraît ainsi être devenue fondamentale. Dans le but d'aider à opérer la transition générale souhaitée se sont effectivement accrues à la fois la demande et l'offre d'un appareillage intellectuel approprié. Autant outils de connaissance que de gestion, les indicateurs cumulent pour cela des efforts de mesure, de diagnostic, de surveillance, de prévision et de contrôle. Par la constitution et la mise en forme d'un stock de données, ils sont censés venir compléter les capacités de régulation face à des évolutions critiques susceptibles d'engager le sort de l'humanité et de la planète. L'Institut français de l'environnement (IFEN), qui faisait à la fois un travail statistique et d'information pour le ministère chargé de l'environnement, envisageait ainsi les indicateurs comme « des signaux d'alerte qui appellent à des mesures de correction des trajectoires de la part des institutions compétentes »⁴.

Se pencher sur le développement des indicateurs peut aider à éclairer l'imbrication évolutive entre systèmes de connaissance et systèmes de gouvernement, à comprendre le rôle que prennent de tels instruments dans des dynamiques d'intervention institutionnelles dont l'ambition affichée est un changement fondamental de trajectoire. À cet égard, le travail d'Alain Desrosières rappelle utilement la nécessité de saisir et traiter ensemble les processus historiques par lesquels se construisent les outillages de type statistique et ceux à travers lesquels évoluent les formes étatiques⁵. La perspective est inspirante à condition de porter l'attention au-delà du cadre étatique, dans la mesure où l'activité gouvernementale est prise dans un ensemble plus large de réseaux hétérogènes. Cet article vise ainsi à mieux saisir le rapport entre l'action publique et les intermédiaires⁶ avec lesquels le monde est perçu par les acteurs qui prétendent participer à sa gestion. Plus largement derrière cette question, la question de fond est celle de la connaissance que peut avoir une collectivité humaine de ce qu'elle fait, et, corrélativement, de la manière dont cette connaissance peut participer au gouvernement de cette collectivité : si l'enjeu est celui d'un « développement durable », comment est-il possible d'apprécier les conséquences des orientations suivies collectivement et en quoi cela peut-il contribuer au travail gouvernemental ? La question mérite d'autant plus d'attention que la tendance semble être à une technicisation accrue des activités de gouvernement. Ces indicateurs

4. Institut français de l'environnement, 1999.

5. Cf. A. DESROSIÈRES, 2003.

6. Cette notion d'intermédiaire et le cadre conceptuel dans lequel elle s'insère sont empruntés à la « sociologie de la traduction » élaborée par M. CALLON, 1991. Dans cette optique, la notion d'intermédiaire sert à désigner « tout ce qui passe d'un acteur à un autre et qui constitue la forme et la matière des relations qui s'instaurent entre eux » (*ibid.*, p. 197).

en sont un témoignage, dans la mesure où ils participent à l'édification de mécanismes de perception du monde à une échelle collective, mais où ils viennent aussi ajouter un appareillage supplémentaire dans le répertoire des « technologies de gouvernement »⁷. Dans le cas présent, pour former une technologie de gouvernement du changement.

De fait, les souhaits de gestion du changement sont de nature à stimuler le besoin de connaissances. Il faut en effet évaluer les situations, suivre les évolutions. Certes, le développement et l'usage des statistiques ont déjà une histoire ancienne⁸, mais ce type de production intellectuelle et son adaptation, spécialement sous forme d'indicateurs, tendent à prendre place dans un climat de pression à la mesure, généralisée comme un besoin collectif, et dans une autre tendance (à l'agrégation, à la combinaison, à la programmation) marquant un degré d'intégration supplémentaire⁹.

En portant plus particulièrement le regard sur les travaux engagés dans les sphères institutionnelles françaises et européennes, cet article tâche ainsi de pénétrer les processus et logiques de déploiement des indicateurs de développement durable, notamment pour mettre en lumière les assemblages socio-cognitifs grâce auxquels la dynamique socio-économique et son ajustement paraissent pouvoir être rendus saisissables et gouvernables. Perspective inenvisageable sans base institutionnelle. Il sera donc d'abord utile de revenir sur celle qui assure le développement de cet appareillage intellectuel et prend forme avec lui. L'élaboration et le développement de ces indicateurs ne doivent d'ailleurs pas être réduits à l'activation d'une technicité statistique, car dans le même mouvement s'effectue aussi un travail socio-cognitif sur les cadres d'appréhension des enjeux. Une des motivations centrales du travail sur ces indicateurs reste toutefois de produire et de présenter des formes de visualisation du monde, mais bien au-delà d'un simple souci descriptif, puisque le potentiel de représentation recherché tend à s'orienter par rapport à une finalité sous-jacente de suivi rationalisé. Dans ce travail s'exprime ainsi au moins autant une recherche de prises dans un univers de phénomènes et de situations qui donnent une image de

7. Cette expression, utilisée par N. Rose & P. Miller, et articulée à une problématique très inspirée par les travaux de M. Foucault, a notamment l'avantage de ne pas enfermer la question des instruments d'action publique dans une appréhension limitative. Ce qu'ils envisagent par cette expression, c'est en effet : « *the complex of mundane programmes, calculations, techniques, apparatuses, documents and procedures through which authorities seek to embody and give effect to governmental ambitions* » (ROSE, N. & MILLER, P., 1992, p. 175).

8. Voir par exemple le travail de référence d'A. DESROSIÈRES, 1993.

9. Confortant ainsi le recours à ce que M. Power appelle la « mesure de second ordre » ou « méta-mesure » (POWER, M., 2004).

complexité croissante mais qui paraissent en même temps ne plus pouvoir être laissés sans une forme de direction. Au bout du compte, l'intérêt suscité par les indicateurs ne tient pas simplement aux apports de connaissance qu'ils peuvent procurer, mais aussi aux appuis, pas seulement en termes décisionnels d'ailleurs, qu'ils laissent espérer par rapport aux souhaits d'une meilleure capacité à gérer le monde et son évolution.

1. Les bases réticulaires d'un système expert en formation

Le développement d'un appareillage d'indicateurs de développement durable doit beaucoup à la dynamique engagée dans un assemblage transnational de réseaux hétérogènes où se retrouvent des acteurs de milieux divers (fonctionnaires, scientifiques, voire militants...) intéressés par ce type d'outillage¹⁰. Ce travail, nourri par les relations et contacts au sein de ces réseaux, et donc aussi analysable en suivant leur déploiement¹¹, a solidifié un champ d'expertise en offrant un ensemble de passerelles entre les forums lancés sous l'égide d'institutions internationales, comme l'ONU ou l'OCDE, et les démarches engagées aux niveaux européen et national. Il a ouvert la voie à la construction d'un langage et d'un cadre d'appréhension communs, même si peuvent subsister des controverses sur des enjeux où le politique peut se dissimuler derrière le technique.

Une dynamique collaborative engagée et soutenue dans des pôles d'expertise internationaux

La conférence de Rio et la publication à cette occasion de l'Agenda 21, programme d'actions pour le XIX^e siècle, ont enclenché un mouvement dont une concrétisation a été la création au sein du système des Nations Unies d'une nouvelle organisation baptisée Commission du Développement Durable. Cette organisation, qui se réunit annuellement depuis 1993, s'est vue confier pour mandat de suivre la mise en œuvre de l'Agenda 21, même si ce document n'est pas *a priori* légalement contraignant. Le sujet des indicateurs a été abordé dès les deux premières sessions et un programme de travail a été adopté lors de la troisième en avril 1995 : les gouvernements ont été alors invités « à préparer ou à mener des études sur

10. Une telle dynamique n'est à vrai dire pas spécifique à ce domaine de réflexion et elle se rapproche de ce que D. Stone appelle des *global knowledge networks* (STONE, D., 2002).

11. Les travaux de M. CALLON peuvent ici servir de guide, notamment si l'on prend les indicateurs de développement durable comme des formes d'innovation (CALLON, M., 1995 et 1999).

la mise au point d'indicateurs du développement durable reflétant la situation propre à chaque pays »¹².

Le processus collaboratif engagé avec ce programme prévoyait notamment de s'appuyer sur deux étapes : une première de sélection et de définition des indicateurs (1995-1996) et une seconde de test des indicateurs dans les pays membres (1997-1999). En août 1996 est publié un premier rapport sur les indicateurs du développement durable¹³, dans lequel la Commission du Développement Durable propose une liste sélectionnant 134 indicateurs organisés en quatre catégories (sociale, économique, environnementale, institutionnelle), accompagnés d'éléments méthodologiques détaillés, et reliés aux chapitres de l'Agenda 21. C'est notamment ce document qui a été utilisé pour la procédure de test. Les objectifs du programme de travail ont été réaffirmés lors de la 19^e session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui s'est tenue à New York du 23 au 27 juin 1997 pour tirer un bilan de la mise en œuvre de l'Agenda 21 (« Rio+5 »). Les recommandations avancées insistent pour que puisse être disponible pour l'an 2000 une liste applicable et consensuelle, avec des indicateurs pouvant à la fois être adaptés à des situations nationales différentes, mais aussi harmonisés de façon à rendre possibles les comparaisons.

Dans l'espace de discussion qui s'est construit autour de la question des indicateurs, l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques) est devenue un autre point de référence, dont les travaux sont utilisés ou au moins fréquemment évoqués par les acteurs qui réfléchissent à ce sujet. Dans le champ des relations internationales, l'OCDE tend à se placer comme un pôle d'expertise économique pour les pays industrialisés. Depuis 1998, le développement durable y fait l'objet d'un programme spécifique et un travail à part entière est envisagé pour élaborer des outils appropriés permettant de mesurer les progrès dans cette direction. À l'OCDE, la réflexion sur les indicateurs de développement durable doit en fait beaucoup aux travaux antérieurs réalisés au sein de sa Direction de l'environnement sur les indicateurs d'environnement¹⁴. Cette dynamique a été confortée par une réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel les 16 et 17 mai 2001, qui a donné à la fois un cadre et une nouvelle impulsion au travail sur les indicateurs de développement durable. Les ministres de l'économie et des finances et les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE rassemblés

12. Nations Unies, 1995.

13. UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development, 1996.

14. Ces travaux plus spécifiques ont aussi couramment servi de références à l'extérieur de l'organisation.

pour cette réunion y ont en effet adopté un rapport qui définit l'approche de l'Organisation dans le domaine du développement durable¹⁵ et lui ont demandé de poursuivre ses travaux sur les indicateurs de développement durable, notamment avec l'idée de pouvoir les utiliser dans les processus d'« examen par les pairs » dont peuvent bénéficier les pays membres¹⁶.

La construction d'un appareillage commun au niveau européen

L'élaboration de systèmes d'information appropriés a aussi été appuyée par la Commission européenne au fur et à mesure de son investissement dans le domaine du développement durable. Une « étude pilote »¹⁷ avait ainsi été réalisée et publiée en 1997 en guise d'essai d'utilisation des indicateurs préconisés par la Commission du développement durable des Nations Unies dans son « Livre bleu » d'août 1996, et par là de contribution au processus engagé, plus précisément dans la perspective de la Réunion extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies prévue à New York en juin 1997. L'adoption de la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable au sommet européen de Göteborg en juin 2001 a contribué à réaffirmer l'importance de la disponibilité d'indicateurs.

C'est notamment Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes, qui a pris une position directrice dans ce travail, en étant chargé par la Commission de mettre en place un groupe d'experts. L'organisation d'un cadre de travail a ainsi été étayée par la mise en place en septembre 2001 d'une « *task force* sur les indicateurs de développement durable », présidée par l'Unité environnement d'Eurostat et composée de représentants d'États membres, de représentants de différentes Directions générales de la Commission (DG environnement, DG entreprise...), d'un représentant de l'Agence européenne de l'environnement, d'un représentant d'Eurostat et d'un représentant de l'OCDE. Les travaux de ce groupe d'experts, où se croisent ainsi des personnels du monde administratif, de la statistique et/ou de la recherche, ont été axés sur les priorités mises en avant dans la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, auxquelles sont venus s'ajouter les engagements pris par la suite à un niveau européen ou international.

Les souhaits d'harmonisation et de rationalisation ont amené cette *task force* à utiliser fortement les réflexions disponibles dans les grandes institu-

15. OCDE, 2001.

16. Cf. « Un développement durable pour l'avenir », Communiqué du 17/05/2001.

17. Commission européenne/Eurostat, 1997.

tions internationales ayant déjà investi ce domaine, comme la Commission du développement durable des Nations Unies, l'OCDE, l'Agence européenne pour l'Environnement, et à reprendre des travaux européens comme les indicateurs de suivi du « processus de Cardiff » visant l'intégration sectorielle des considérations environnementales. La *task force* s'est réunie neuf fois entre avril 2002 et avril 2005. Les discussions et travaux préparatoires poursuivis dans ce cadre ont permis à Eurostat d'élaborer un projet de communication, adopté par la Commission en février 2005, qui propose une liste de 155 indicateurs. La réflexion aboutit ainsi à une présentation répartissant ces indicateurs à la fois dans un cadre thématique en dix thèmes et sur une structure pyramidale à trois niveaux, devant permettre d'augmenter le degré de précision en fonction des audiences visées (12 « indicateurs clés » de niveau 1, 45 indicateurs de niveau 2 et 98 indicateurs de niveau 3). Le Conseil européen a donné, lors de sa réunion de mars 2005, une forme de soutien à la démarche en rappelant la nécessité de disposer d'indicateurs pour suivre les progrès accomplis en matière de développement durable.

L'approche française : l'IFEN comme nœud de réseau

En France, c'est à l'IFEN, l'Institut français de l'environnement, qu'a été confiée la tâche de conduire les premiers travaux sur les indicateurs du développement durable. L'IFEN, créé par décret du 18 novembre 1991, faisait en effet office de service statistique du Ministère de l'Environnement. Cet établissement public à caractère administratif était chargé de rassembler, traiter et diffuser les données sur l'état de l'environnement et son évolution. Dans ce cadre, un groupe de travail sur les indicateurs de développement durable a été constitué à la fin de 1993 sous l'égide de l'IFEN, en liaison avec le Ministère de l'Environnement et le Commissariat général du Plan. Les enjeux associés à ces indicateurs ont même justifié la structuration d'un programme spécifique, placé sous la responsabilité du Département des Études et Synthèses de l'IFEN et de Jacques Theys en tant que directeur scientifique de l'Institut. En France, c'est d'ailleurs l'IFEN qui, à partir de décembre 1996, a été chargé de diriger le test des 134 indicateurs du développement durable proposés par la Commission du Développement Durable des Nations Unies¹⁸.

Le travail entamé par l'IFEN est exposé au fur et à mesure de sa construction comme une démarche méthodique. Derrière l'avancée des réflexions, c'est d'ailleurs aussi la structuration d'un espace de discussion qu'il est

18. Ce test a également été effectué par 22 autres pays. Cf. Institut français de l'environnement, 1998.

possible de suivre au fil des rapports rendus par l'Institut et positionnés comme autant de jalons dans le processus engagé. Un travail de recensement avait d'abord été fait à partir des propositions les plus marquantes qui avaient émergé au début des années 1990, à des échelles internationales, nationales et locales, et il avait permis de dégager un ensemble d'enjeux méthodologiques¹⁹. Les aspects méthodologiques ont été approfondis en 1998 et 1999 au sein de trois groupes de travail (« Processus de développement des flux », « Problème de répartition et de gouvernance », « Capitaux, patrimoines et stocks »)²⁰. La phase suivante s'est déroulée courant 2000 au sein d'un groupe de travail plus réduit et a permis de proposer une liste d'indicateurs à vocation plus opérationnelle²¹. Pour vérifier la pertinence de la sélection, ce travail a été prolongé en septembre et octobre 2001 par une démarche consultative en direction des acteurs intéressés, au sein des administrations, des collectivités locales, et du monde économique et social. La mise en place d'indicateurs de développement durable a pris une dimension stratégique renforcée avec le « Séminaire gouvernemental sur le développement durable » du 28 novembre 2002, qui intègre cette forme de suivi dans une démarche volontariste d'ensemble où l'information se voit conférer un rôle central²². Un plan d'action prévoyant de mobiliser « l'ensemble du système statistique public » et un calendrier sont alors présentés, avec pour horizon la sortie d'un « premier rapport annuel » début 2004²³. Une sélection de 45 indicateurs est proposée par l'IFEN en décembre 2003²⁴ et une « version zéro »²⁵ ayant « vocation à définir la base statistique d'un rapport périodique » est publiée quelques mois plus tard par le groupe de travail piloté par le Commissariat général du Plan dans une logique interministérielle (avec principalement la participation de la Direction de la Prévision et de l'analyse économique (DPAE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour la dimension économique, de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la Direction de la recher-

19. Cf. Institut français de l'environnement, 1997.

20. La synthèse de ces travaux méthodologiques a été publiée en octobre 1999 (IFEN, 1999).

21. Cf. IFEN, 2001.

22. Dans le dossier présenté lors du séminaire, le sujet est rattaché au « Thème 4 : information, sensibilisation éducation, participation du public » et bénéficie d'une fiche particulière (« Fiche INF 6 : Mise en place d'indicateurs de développement durable », in *Dossier d'information. Séminaire gouvernemental sur le développement durable. 28 novembre 2002*, Service d'information du gouvernement).

23. *Ibid.*

24. IFEN, 2003.

25. AYONG LE KAMA, A., LAGARENNE, C., LE LOURD, P., 2004.

che, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour la dimension socio-sanitaire, de la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) du ministère de l'écologie et du développement durable et de l'IFEN pour la dimension environnementale, et de l'INSEE pour la validation statistique).

Convergences et formation d'un système expert

Vue dans son ensemble, la tendance est au final à la densification des connexions et à l'unification d'un réseau qui tend à se déployer sur des bases de plus en plus transnationales et à brouiller les frontières entre les sphères administratives et académiques tout en accroissant son degré d'organisation. Autour de la problématique des indicateurs de développement durable, ont ainsi pu se construire progressivement des formes de coordination. Certes, des divergences de vues peuvent subsister sur certains points, par exemple sur des questions de méthode ou de modalités de collecte des données, mais ces divergences font partie de la dynamique d'échange.

La structuration de cet assemblage réticulaire et les travaux réalisés en son sein contribuent à des rapprochements dans les propositions avancées. Au niveau communautaire, les objectifs de la « *task force* sur les indicateurs de développement durable » poussaient déjà dans le sens d'une harmonisation des outils et de l'utilisation d'un langage commun²⁶. De fait, des nécessités fonctionnelles, rattachables notamment à des objectifs de comparaison entre Etats et se rapprochant de logiques de type « *benchmarking* » visant à évaluer et comparer des performances, confortent cette logique de coordination et d'harmonisation des indicateurs et des méthodes.

Ce champ d'activité institutionnelle en cours de spécialisation prend une forme qui le rapproche de ce qu'Anthony Giddens appelle un « système expert »²⁷. Un agencement de connaissances se trouve combiné avec un cadre institutionnel sous une forme systématique, routinisée, qui permet de donner des gages de crédibilité, mais qui fait aussi passer l'appréhension du monde par la médiation d'un savoir expert, davantage réservé à des professionnels capables de se prévaloir d'approches rationalisées. Par son fonctionnement, ce système expert s'apparente de surcroît à ce que Bruno Latour appelle un « centre de calcul »²⁸. L'accumulation des données sous forme d'inscriptions diverses trouve en effet ses justifications par la capa-

26. Cf. Eurostat, *The Task Force Mandate*, SDI/TF/002/02(2002)EN, p. 3-4.

27. Cf. A. GIDDENS, 1994, p. 35-37 et *passim*.

28. Cf. « Les centres de calcul », in B. LATOUR, 1995, p. 557 et s.

cité d'action à distance qui semble ainsi ouverte. Dans le cas des indicateurs de développement durable, ce « centre de calcul » opère en fait de manière multipolaire, avec une activité qui se déploie sous une forme distribuée, donc sans véritable « centre ». Le développement de cet appareillage bénéficie aussi de l'extension de « réseaux métrologiques » existants, pour parler à nouveau comme Bruno Latour²⁹, tout en contribuant à cette extension à partir d'une grille de lecture renouvelée (celle du « développement durable »). Cette extension s'appuie sur différentes sources d'élaboration, institutionnelles mais pas seulement, dont les réflexions tendent à s'alimenter mutuellement, dont les produits statistiques finissent par s'interpénétrer, le tout dans une dynamique qui combine à la fois des efforts d'institutionnalisation et de légitimation des activités engagées. Si cette infrastructure à la fois cognitive et institutionnelle offre des capacités réflexives supplémentaires, ce gain est somme toute largement à associer à cette vaste mise en réseau qui s'effectue de manière plus ou moins consciente.

La nature réticulaire de ce système expert maintient d'ailleurs des formes d'ouverture au-delà de processus apparemment technocratiques. Des croisements, des mises en relation, ont en effet pu se faire avec d'autres réflexions et discussions sur des indicateurs présentés comme « alternatifs », c'est-à-dire moins liés notamment aux objectifs de croissance économique³⁰. Davantage animées par le souhait de sortir des interprétations dominantes, plutôt économicistes, de grosses ONG internationales à vocation environnementale ont été capables sur ce terrain de mobiliser une expertise plus militante, de développer des appareillages de mesure distincts et d'en faire un usage pédagogique. Parmi ceux ressortant dans cet ensemble, l'« empreinte écologique » est par exemple un indicateur synthétique promu par la WWF (*World Wildlife Foundation*, elle-même rejointe par un réseau *ad hoc*, le *Global Footprint Network*) et qui a bénéficié d'une forte popularisation grâce à sa capacité à rassembler dans une même unité de mesure (des superficies exprimées en hectares) une large gamme d'impacts environnementaux. Un autre exemple est l'« indice de bien-être (économique) durable » (« *Index of Sustainable Economic Welfare* ») repris notamment pour le Royaume-Uni par *Friends of the Earth* et conçu comme un indice monétaire visant à corriger le traditionnel PIB (produit intérieur brut). La production de réflexions plus ou moins influentes sur des indicateurs faisant plus ou moins référence à la problématique du « développement durable » continue donc en fait à se faire sur de multiples scènes, qui peuvent à certains moments s'interpénétrer et qui peuvent placer les réseaux institutionnels dans des situations

29. « Métrologies », *ibid.*, p. 597 et s.

30. Pour une mise en perspective de ce type d'indicateurs, voir J. GADREY, 2002.

de controverse. La constitution tendancielle d'un système expert n'empêche pas que subsistent des enjeux de légitimité autour des types d'indicateurs que différents groupes d'acteurs cherchent à favoriser.

Ce système expert apparaît du reste essentiellement positionné dans une fonction de surveillance. À suivre un cadre théorique comme celui d'Anthony Giddens, on pourrait n'y voir qu'un exemple supplémentaire s'inscrivant dans une des dimensions institutionnelles d'une modernité qui court depuis au moins trois siècles³¹. Mais, en allant au-delà de la conception plutôt limitative qu'il adopte, il faut préciser qu'il ne s'agit pas simplement ici de « surveillance sociale ». En effet, si à travers le développement d'indicateurs prend forme un réseau de surveillance, sa logique ne situe pas à proprement parler dans le registre du contrôle des activités des populations, ou du moins pas directement. La logique que ce réseau donne à voir, notamment dans l'assemblage de discours et de justifications qui accompagne son extension, tend en effet à prendre plutôt une forme de suivi élargie aux interdépendances écologiques et davantage dans la visée d'une transition générale qui serait à réaliser.

2. Des voies de structuration des cadres d'appréhension

Le travail sur les indicateurs de développement durable ne se déploie pas seulement par le renforcement d'une armature réticulaire, mais aussi par des efforts pour stabiliser un champ cognitif et mettre en ordre la réalité. Comme dans d'autres domaines d'intervention publique naissants, élaboration des politiques, recherche de répertoires conceptuels adaptés et problèmes de mesure s'avèrent liés³². Dans le cas du « développement durable », l'effort engagé avec ces indicateurs laisse toutefois poindre une ambition intégrative, ambition qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle ayant abouti à la comptabilité nationale³³. Ces indicateurs sont une occasion de ressaisir des enjeux et les schémas d'analyse sous-jacents peuvent être un révélateur de cadres cognitifs qui se réorganisent.

31. GIDDENS, A., 1994, p. 63-64.

32. Pour une illustration, voir le travail devenu classique de C. TOPALOV, 1994.

33. Sachant que cette vaste démarche s'ancrait en fait davantage dans une visée de gouvernement de l'économie. Pour des éléments de comparaison, voir les travaux importants de F. FOURQUET, 1980, et A. VANOLI, 2002.

Un secours dans une quête de substance conceptuelle

Depuis la publication du rapport Brundtland, qui fait le plus souvent office de moment initiateur et de source conceptuelle dans les milieux intéressés³⁴, les discours faisant référence au « développement durable » se sont multipliés. Les nombreux débats engagés dans le sillage de ce rapport n'ont pas véritablement réussi à donner un contenu bien défini et stabilisé à cette conceptualisation. Les apports successifs ont même pu avoir tendance à élargir les questionnements. Les indicateurs de développement durable y participent, mais ils tendent aussi à être présentés par leurs défenseurs comme un moyen de rendre plus concret, plus opérationnel, un concept multiforme et relativement flexible. Dans les initiatives engagées, il y a en effet aussi un espoir de pouvoir par ce moyen donner une pleine substance aux bases conceptuelles déjà posées. Jacques Theys, qui a piloté le travail sur les indicateurs à l'IFEN, présente ainsi ces indicateurs comme « une tentative pragmatique pour «donner une forme» à la problématique du développement durable »³⁵.

De fait, déployer un ensemble d'indicateurs à partir d'un principe apparemment nouveau oblige à expliciter et tenter de définir les dimensions constitutives de ce principe, en l'occurrence cette « durabilité » à laquelle il faudrait soumettre le développement et qu'il faudrait donc opérationnaliser. Il s'agit pour les acteurs intéressés non seulement d'un travail de repérage, de mise en ordre, d'articulation des thématiques pouvant être associés à cette vaste problématique, mais aussi d'une construction d'une forme d'accord sur ces thématiques³⁶.

34. Ce rapport, résultant des travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Mme Gro Harlem Brundtland, est la source couramment citée pour la définition du « développement durable » : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988, p. 51).

35. THEYS, J., 2000, p. 113. Son explication précise que « [...] la construction d'indicateurs est peut-être, actuellement, un des rares moyens dont on dispose pour combler le fossé, précédemment évoqué, entre théorie et pratique dans le domaine du développement durable ».

36. Les textes de groupes de travail sur le sujet en fournissent des traces. C. Lagarenne (Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable) signalait par exemple l'étape préalable et le choix d'une « définition commune du développement durable » à propos d'un rapport faisant suite à un travail interministériel réalisé sous l'égide du Commissariat Général au Plan avec la participation du Ministère de l'Économie et des Finances, du Ministère de la Santé et du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, et celle des hauts fonctionnaires au développement durable d'autres ministères (Recherche, Agriculture, Transports, etc.). Cf. C. LAGARENNE, « Les indicateurs de développement durable : présentation et débat », Conseil National

Une voie d'exploration des enjeux

C'est aussi un travail collectif d'exploration des enjeux³⁷ qui s'effectue au fur et à mesure qu'avance la réflexion sur les indicateurs et que se précise leur mise en forme. La construction de cet appareillage oblige en effet en même temps à un inventaire des problèmes. Cet inventaire se fait avec un arrière-plan cognitif relativement original, dans la mesure où l'attention est amenée à se déporter vers les situations problématiques ou potentiellement problématiques parce que ne semblant pas correspondre à des exigences de « durabilité » du développement. C'est une manière de circonscrire et de repositionner les questionnements à engager : dans l'élaboration d'un indicateur se confrontent et se construisent ainsi les perceptions de ce qui est important.

De ce point de vue, les indicateurs de développement durable adoptés par la Commission européenne se donnent en effet à voir comme l'expression et une tentative d'incarnation d'une série de « priorités » : celles héritées de la « stratégie de Lisbonne » et étendues au Conseil européen de Göteborg en juin 2001 (« développement économique », « pauvreté et exclusion sociale », « vieillissement de la société », « santé publique », « changement climatique et énergie », gestion des « ressources naturelles », transport), complétées avec un volet externe dans la perspective du Conseil européen de Barcelone en mars 2002³⁸ (« partenariat global ») et par les engagements de l'Union européenne lors du sommet de Johannesburg sur le développement durable en septembre 2002 (« modèles de production et de consommation », « bonne gouvernance »).

Dans tout ce processus, la conceptualisation en termes de « développement durable » est dégrossie mais pas forcément simplifiée. Elle voit confirmé son aspect multidimensionnel, aspect dont la préservation est réclamée et qui suscite des efforts particuliers pour pouvoir être retrouvée au niveau des indicateurs (sachant que cette multidimensionnalité doit aussi trouver certaines limites pour ne pas élargir outre mesure la palette des indicateurs). L'exploration et la spécification des enjeux ont ainsi abouti à la construction de dimen-

de l'Information Scientifique, Compte rendu de la réunion de la Formation environnement, 13 mai 2004, p. 9.

37. La conception de l'enjeu utilisée ici reprend celle d'Y. Mény et J.-C. Thoenig, en le considérant comme un « problème autour duquel se greffe un débat, une controverse, qui est l'objet de valorisations contrastées » (MÉNY, Y. & THOENIG J.-C., 1989, p. 169). Comme ces auteurs le précisent : « Un enjeu n'existe pas en soi, mais par rapport à des acteurs spécifiques qui, la plupart du temps, sont porteurs de priorités différentes les unes des autres » (*ibid.*).

38. Sur la base d'une Communication de la Commission (« Vers un partenariat mondial pour le développement durable », COM(2002) 82 final/2, 21 février 2002, http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0082fr02.pdf).

sions désignées par le terme de « thèmes » dans le vocabulaire de la Commission européenne et de « modules » en France dans les travaux de l'IFEN.

Les indicateurs constituent en outre à la fois un débouché et un adjuvant d'un processus de problématisation³⁹, qui se déroule en fait, comme on l'a vu, dans un espace de discussion multipolaire où peuvent intervenir et se confronter des acteurs de provenances diverses (personnels administratifs, praticiens de la statistique, chercheurs...). Plus précisément, le choix et la palette des indicateurs utilisés contiennent des interprétations causales et sont le révélateur des problématizations qui se sont imposées. Est mesuré ou suivi ce qui soulève des préoccupations, c'est-à-dire surtout ce vers quoi se sont ralliés les intérêts engagés dans cet espace de discussion formé autour de l'élaboration de ces indicateurs. C'est par la même occasion des acteurs porteurs de visions du monde, d'orientations normatives, qui cherchent des légitimations. Lorsqu'il présentait la réflexion de l'IFEN sur les indicateurs, son Directeur scientifique, Jacques Theys, associait par exemple l'avancée en direction du développement durable à une série de conditions, comme « une forte préférence collective pour le futur » et l'articulation entre « préoccupations globales et préoccupations locales », conditions que ces indicateurs étaient censés aider à traduire⁴⁰. Dans le cas de l'IFEN, la mise en avant de ces conditions structurantes résultait en fait d'un choix assumant les implications logiques correspondantes : celui de s'appuyer sur la définition la plus couramment reprise dans le rapport Brundtland⁴¹.

Juxtaposition vs intégration des « piliers » du développement durable. Réfractions de conceptions divergentes

Le terme de « pilier », utilisé pour désigner les différentes et principales dimensions du « développement durable » (économique, environnementale, sociale, dans les formulations les plus courantes), s'est installé dans les discours, et il se retrouve aussi dans celui sur les indicateurs en

39. La conceptualisation reprise ici sous ce terme renvoie au cadre d'analyse plus large proposé par M. CALLON à partir de la notion de « traduction » (CALLON, M., 1986, notamment p. 180-185).

40. Cf. Intervention au Colloque « Indicateurs de développement durable : jeux et enjeux », Communauté urbaine de Lyon, 25 juin 2002, retranscrite dans *Actes intégraux*, Lyon, Communauté urbaine de Lyon, novembre 2002, p. 30-31. L'argumentation est aussi reprise dans IFEN, 2003, p. 9.

41. Dans une démarche que J. Theys expliquait ainsi : « Quand on construit des indicateurs, il faut savoir quel fil on va tirer. En fait, le fil rouge qu'on a tiré, c'est un fil rouge qui est relativement non contestable, c'était tout simplement la définition du développement durable qui est donnée par le rapport Brundtland [...] » (Colloque « Indicateurs de développement durable : jeux et enjeux », *Actes intégraux, op. cit.*, p. 29). Voir également IFEN, 2003, p. 8-9.

contribuant à susciter et structurer des courants de discussion. Derrière l'image se trouve un dilemme fréquemment mentionné entre la juxtaposition et l'intégration des piliers. La première tendance correspond à un raisonnement classiquement analytique et conduit à maintenir une séparation entre chacune des dimensions composant un « développement durable ». C'est notamment ce type d'inconvénient qui focalise les critiques : « *l'approche par piliers*, [...] a l'avantage d'être facile à réaliser mais [...] limite la prise en compte explicite des interrelations entre les piliers »⁴². D'où la mise en regard fréquente avec l'autre alternative, qui peut être présentée sous des formes plus ou moins différentes. Par exemple, « *l'approche par grands pôles (ou enjeux)* présente l'avantage d'être transversale, et permet donc l'intégration des différents piliers, mais elle nécessite une certaine maturité dans les réflexions, donc un important travail de conceptualisation en amont »⁴³. L'IFEN, dans son travail sur les indicateurs de développement durable, a précisément voulu éviter l'effet de déconnexion et de juxtaposition. Thierry Lavoux, Chef du Département des Synthèses de l'IFEN, avait ainsi repris cet argument pour expliquer le schéma privilégié :

« Tout d'abord, pour éviter la *juxtaposition* des dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable, nous avons structuré notre approche en *modules* dont les idées-forces, caractéristiques de la durabilité, au sens de celle définie par le *Rapport Brundtland*, peuvent se résumer ainsi :

- une croissance équilibrée, génératrice de plus d'emplois et de productivité et de moins d'externalités,
- une attention soutenue portée à l'entretien et à la restauration des capitaux critiques, y compris humains et institutionnels,
- une bonne articulation entre le local et le global,
- la satisfaction des besoins des générations présentes par la réduction des inégalités (conception objective) et les insatisfactions (conception subjective),
- la prise en compte des générations futures par l'application du principe de précaution pour la gestion des ressources et par l'adaptation à l'imprévisible (réduction de la dépendance en cas de risques et d'aléas) ».⁴⁴

Comme on le verra plus loin, la « représentation modulaire »⁴⁵ construite à partir de ces cinq axes a permis de définir neuf « modules », eux-mêmes déclinés en « sous-modules »⁴⁶, permettant de structurer le choix et la présentation des indicateurs.

42. AYONG LE KAMA, A., LAGARENNE, C., LE LOURD, P., 2004, p. 46.

43. AYONG LE KAMA, A., LAGARENNE, C., LE LOURD, P., 2004, p. 46.

44. « Introduction », in IFEN, 2001, p. 5. Les mots en italique sont ceux du texte original.

45. IFEN, 2001, p. 13.

46. « Le contenu de chacun des modules a été défini de façon analytique et logique, en ciblant les aspects les plus représentatifs du développement durable, puis décliné en 3 ou

En participant d'un ensemble de démarches de clarifications, la réflexion sur les indicateurs vient d'ailleurs prolonger une autre discussion qui ne vise pas simplement à préciser le cadre conceptuel originel : du côté de ces instruments, le souhait de parvenir à concilier les « piliers » du développement durable débouche aussi sur la question des relations entre ces « piliers ». Et il n'est pas forcément facile de faire coller de grandes distinctions analytiques avec des situations du monde qui se présentent le plus souvent sous une forme plus compliquée ou plus entremêlée. Les cas concrets peuvent ainsi rendre plus difficile la séparation que l'analyse peut faire entre ce qui relève de l'économique et ce qui relève du social. Lors d'un Séminaire européen sur la dimension sociale des indicateurs du développement durable, organisé le 22 octobre 1999 à Paris par l'IFEN avec des participants d'autres États membres de l'Union européenne, les discussions avaient ainsi été amenées à reconnaître l'importante composante normative des positions, notamment sur les questions de correction des inégalités, et les difficultés de conciliation qui pouvaient en résulter. En ce qui concerne les relations entre l'économique et l'environnemental, le débat s'est notamment orienté vers des objectifs de découplage entre la croissance économique et les pressions sur l'environnement. Logiquement, ces objectifs ont nourri le besoin de pouvoir suivre les avancées dans cette direction. L'OCDE a pour cela plus spécifiquement développé une « liste d'indicateurs de découplage économie/environnement »⁴⁷ qui a aussi servi de source d'inspiration à d'autres institutions.

Les efforts de clarifications relationnelles peuvent s'avérer d'autant plus compliqués, que d'autres « piliers » sont aussi parfois introduits dans les discussions. La culture fait ainsi parfois office de quatrième pilier. De même pour la dimension institutionnelle, qui est censée permettre de prendre en compte des aspects politiques, souvent rattachés à la notion de « gouvernance », voire de « bonne gouvernance » et renvoyant par exemple aux possibilités de participation des citoyens dans la prise de décision.

Reproduction et étayage de cadres normatifs

Si le développement durable est souvent présenté comme un concept novateur, les discours qui l'accompagnent ne le sont pas forcément. De même, les indicateurs de développement durable véhiculent avec eux un

4 sous-modules » (IFEN, 2001, p. 13).

47. Cf. OECD (General Secretariat), « Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth », 16 may 2002. Pour un résumé, voir <http://www.oecd.org/dataoecd/0/52/1933638.pdf>

discours qui tend souvent à reprendre des éléments des discours dominants, notamment de manière caractéristique pour la partie qui touche aux considérations économiques. À titre d'exemple significatif, parmi les indicateurs d'Eurostat, celui sur le « développement économique » est assis sur le postulat suivant : « Un développement économique équilibré, caractérisé par une croissance stable, une inflation faible, et une balance des comptes courants en bonne santé, est une condition préalable au développement durable »⁴⁸.

De fait, les indicateurs et les arguments qui les accompagnent sont un prolongement d'intérêts, de valeurs, de préférences, de préoccupations, qui peuvent trouver là un débouché plus ou moins explicite. De ce point de vue, de fortes tensions peuvent couvrir sous ces indicateurs, car derrière leur apparence de simples instruments facilitateurs, la question est aussi de savoir quels changements sont envisageables et acceptables. Face au caractère touffu et controversable de la problématique du « développement durable », l'argument fréquemment invoqué est toutefois de pouvoir par cet intermédiaire objectiver les conditions de choix.

Des schémas socio-cognitifs ancrés peuvent aussi se trouver reproduits au fil des confrontations lors du processus d'élaboration de ces indicateurs. Ghislain Dubois et Jean-Paul Céron signalaient ainsi la réapparition de clivages académiques du côté des experts : « On a assisté, dans les groupes de travail [de l'IFEN], à la résurgence de l'ancrage disciplinaire et de la distinction classique « économie, environnement, société », alors que justement le modèle était conçu pour l'éviter. Les groupes de travail se sont assez spontanément nommés entre eux groupe « économie » (module 1), « sociologie » (modules 6 à 11) et « écologie » (modules 2 à 5). Le jeu de la transversalité a été difficile à accepter par les experts »⁴⁹. Il peut en fait paraître logique que les acteurs utilisent les ressources cognitives à leur disposition. Mais cela montre que, sous l'apparence d'un espace cognitif commun, subsistent des frontières anciennes qui peuvent aboutir à la perpétuation de conceptions particulières.

48. « Indicateurs de développement durable », http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1998,47433161,1998_47437052&_dad=portal&_schema=PORTAL

49. DUBOIS, G. & CÉRON, J.-P., 2004, p. 51.

3. Des dispositifs de représentation du monde aux tentatives de prises sur la complexité

Les indicateurs de développement durable sont aussi un révélateur de besoins ressentis par leurs promoteurs, leurs producteurs, leurs utilisateurs : besoins de donner une représentation des situations, mais aussi de rendre celles-ci intelligibles, pour pouvoir en saisir les évolutions et au final éventuellement intervenir sur celles qui apparaîtraient nécessiter des ajustements. De ce point de vue, dans leurs prétentions à l'objectivation, les indicateurs instituent autant qu'ils reflètent, comme l'a rappelé Alain Desrosières⁵⁰. Avec la visée d'un « développement durable », la production d'indicateurs déborde largement l'objectif de connaissance pour s'ajuster aussi à une orientation pragmatique soucieuse de possibilités d'agir.

Améliorer la perception du monde en étendant l'appareillage de représentation

Les indicateurs peuvent être appréhendés comme une catégorie d'intermédiaires (au sens de Michel Callon⁵¹), utilisés pour la perception du monde et des situations qui peuvent jouer sur son évolution. Par les inscriptions qu'ils effectuent, ces instruments interviennent comme des dispositifs de visualisation, au sens large du terme⁵². Comment, en effet, représenter ce qui s'apparente à des abstractions, par exemple le réchauffement climatique ou la biodiversité, deux sujets qui ont pris une position centrale dans la thématique du développement durable ? La solution choisie est en fait celle de substituts prenant une forme chiffrée. Dans les batteries d'indicateurs ont ainsi été couramment repris les résultats des initiatives de quantification développées sur les « émissions de gaz à effet de serre »⁵³, de façon notamment à donner à voir l'influence humaine dans la problématique du changement climatique. Parmi les indicateurs rattachés au « pilier environnemental », le Rapport du groupe de travail interministériel sur les indicateurs en propose ainsi un qui met en relation « émis-

50. Cf. A. DESROSIÈRES, 1997, p. 15-33.

51. Cf. « Réseaux technico-économiques et irréversibilités », *op. cit.*

52. La définition de l'instrument donnée par Bruno Latour peut en effet être reprise, en l'étendant au-delà de la perspective d'analyse des pratiques de laboratoire qui est au départ la sienne et comme il le suggère d'ailleurs à propos du travail des institutions statistiques. C'est d'ailleurs toute une activité de « mise en scène », dans un sens non-péjoratif, qui peut par la même occasion être signalée. Cf. B. LATOUR, 1995, p. 155-169.

53. Pour une analyse des processus de construction de ces quantifications et des dynamiques de pénétration de celles-ci dans les arènes décisionnelles, voir P. ROQUEPLO, 1993.

sions de gaz à effet de serre » et PIB⁵⁴. Le thème de la biodiversité peut lui aussi poser des difficultés d'appréhension, dans la mesure où il renvoie à des enjeux larges et divers⁵⁵. Sa représentation sous forme d'indicateur se fait au prix d'une forte réduction, pour aboutir dans le cas français à un indicateur « Biodiversité : évolution des populations d'oiseaux communs »⁵⁶. Grâce aux travaux de suivi pilotés par des organes de recherche spécialisés, celui-ci s'appuie en l'occurrence sur la proposition de deux indices : un « indice d'abondance des populations nicheuses de passereaux terrestres migrateurs » et un « indice d'abondance de l'alouette des champs (*Alauda arvensis*) »⁵⁷. Pour le thème « Gestion des ressources naturelles », la Commission européenne et Eurostat ont fait un choix similaire, avec deux indicateurs principaux (« niveau 1 ») : « Évolution des populations d'oiseaux des champs » et « Prises de poissons sur les stocks en dehors des limites biologiques sécurité ». Dans les documents institutionnels qui se présentent comme des « bilans » des situations et des évolutions, ces substituts chiffrés permettent de présenter des tableaux chronologiques ou des graphiques, pouvant ainsi appuyer les argumentations en donnant à voir des variations ou des tendances⁵⁸.

L'élaboration de ces solutions s'apparente à un processus d'accommodation, pour utiliser une métaphore optique. La perception du monde est nécessaire, sous une forme ou sous une autre, aux activités de gouvernement, et elle passe donc par la recherche et la construction d'une capacité représentationnelle. Ce sont ces tentatives d'adaptation des systèmes d'information que montrent les exemples précédents. Les dispositifs perceptifs visent à assurer aux systèmes de gouvernement des moyens de collecter des informations sur le monde qu'ils prétendent gérer, tout en donnant à ces informations une forme qui garantisse une certaine transmissibilité. Plutôt

54. Cf. A. AYONG LE KAMA, C. LAGARENNE & P. LE LOURD, P., 2004.

55. Cf. C. AUBERTIN & F.-D. VIVIEN, 1998.

56. Avec l'argument suivant que l'on retrouve plusieurs fois dans le Rapport du groupe de travail interministériel sur les indicateurs présenté à la Commission des Comptes et de l'Économie de l'Environnement : « Le suivi des populations d'oiseaux sur la dernière décennie donne une idée, certes extrêmement partielle, de l'état de cette richesse environnementale, mais qui s'avère, en fait, un bon « marqueur » des pressions opérées : sur 89 espèces particulièrement suivies, 27 espèces sont en déclin et 8 seulement présentent des effectifs en augmentation [...] » (AYONG LE KAMA, A., LAGARENNE, C., LE LOURD, P., 2004, p. XII, repris p. 50 et p. 119).

57. AYONG LE KAMA, A., LAGARENNE, C., LE LOURD, P., 2004, p. 116-120.

58. Voir par exemple les pages « Oiseaux des champs » et « Prises de poissons » qui permettent de traiter le chapitre de la « Gestion des ressources naturelles » dans Commission européenne/Eurostat, 2006, p. 168-169 et p. 170-171.

que d'utiliser le terme vague d'instrument⁵⁹, il faudrait par conséquent préférentiellement dire que les indicateurs jouent le rôle de senseurs. Les souhaits de développement de ces indicateurs ne prétendent d'ailleurs pas se focaliser uniquement sur des aspects quantitatifs et au niveau européen se sont par exemple exprimées des aspirations à maintenir une appréhension qualitative de certains enjeux : « Cela ne signifie pas qu'il faut tout quantifier. Il est important de disposer d'objectifs quantitatifs et mesurables, mais la politique menée ne doit pas être axée exclusivement sur eux. En effet, certains aspects du développement durable sont difficilement quantifiables du fait de leur nature même. On ne peut tout transposer en données chiffrées. Cela est particulièrement vrai de certaines richesses environnementales et sociales. Il est difficile de mesurer la valeur de la biodiversité ou la qualité et la quantité des liens sociaux. Pour éviter de négliger ces éléments, nous devons définir de meilleurs indicateurs qualitatifs »⁶⁰. Les listes d'indicateurs utilisés⁶¹ montrent toutefois que l'intention peine encore à trouver des prolongements pratiques en dehors de visualisations chiffrées.

Des outils synthétiques de suivi

Dans les argumentations justifiant le développement de ces indicateurs, la visualisation ne vaut que parce qu'elle doit permettre un travail de suivi. La connaissance recherchée est en fait double : à écouter les discours sur le sujet, elle devrait être non seulement descriptive, mais aussi prospective ou au moins orientée vers le futur. D'un côté sont en effet envisagés des dispositifs devant produire rapidement des signaux sur le passé proche concernant les activités collectives, leurs évolutions et leurs effets ; mais d'un autre côté sont aussi souhaités des moyens devant permettre d'évaluer les possibles conséquences ultérieures de ces mêmes activités, sachant que ces conséquences peuvent survenir dans des espaces plus ou moins éloignés des espaces d'origine et avec des décalages temporels plus ou moins longs. Dans la construction modulaire de l'IFEN, le « sous-module 8.1. » (« Institutions et prise en compte du développement durable ») s'inscrit dans ce type de perspective : « Ce sous-module cherche à rendre compte de la responsabilité à l'égard des générations futures. Il devrait rendre compte des investissements

59. Dont on pourrait se contenter sans trop d'effort en croisant la perspective de Bruno Latour et celle disponible en sociologie de l'action publique (voir par exemple P. LASCOURMES & P. LE GALÈS, 2004).

60. « Utiliser des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis », in *Commission européenne*, 2002, p. 105.

61. Par exemple dans Commission européenne/Eurostat, 2006.

de long terme et des dispositifs de veille et prospective mis en œuvre »⁶². Une telle ambition complique la tâche en obligeant à intégrer, avec toutes les incertitudes que cela peut comporter, les phénomènes d'interdépendance qui peuvent survenir au fil du temps et des imbrications spatiales.

La conception de ces indicateurs témoigne aussi de la recherche de possibilités de comparaison diachronique, de façon à pouvoir rendre visible des changements ou des tendances. L'intention est couramment manifestée par une formule devenue répétitive dans les discours : « mesurer les progrès accomplis ». Dans l'enchaînement des documents programmatiques et stratégiques, le soutien institutionnel dans cette direction est devenu constant. Les travaux de l'OCDE ont poussé dans ce sens⁶³. Même engagement pour le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de développement durable de l'Union européenne⁶⁴ : ce suivi a été prévu et entamé avec le souhait de pouvoir s'appuyer sur les indicateurs de développement durable élaborés par la Commission européenne, ceux-ci étant censés apporter l'objectivité nécessaire pour apprécier, à partir des données disponibles, les variations au niveau communautaire comme au niveau des Etats membres⁶⁵. Une première évaluation de ces progrès, cherchant notamment à visualiser les tendances, a été publiée par Eurostat en 2005 à partir des indicateurs adoptés en février de la même année par la Commission⁶⁶.

Rendre le monde saisissable : de l'investissement de forme à la prise

Si les indicateurs bénéficient d'une attention croissante, ils la doivent aux possibilités de visualisation du monde qu'ils offrent, mais pas seulement. Pour une part importante, les attentes plus ou moins explicites à leur égard tendent aussi à les appréhender à travers un autre registre de potentialités, à savoir comme des réducteurs de complexité et d'incertitude.

62. IFEN, 2001, p. 56.

63. Cf. *Towards Sustainable Development: Indicators to Measure Progress*, Proceedings of the OECD Rome Conference, 15-17 December 1999. Cette conférence avait pour objectif de passer en revue l'expérience accumulée par les pays de l'OCDE dans la mesure des progrès en direction du développement durable.

64. Cf. « Utiliser des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis », in Commission européenne, 2002, p. 105-106.

65. « Les indicateurs fournissent une base pour évaluer les progrès réalisés en vue d'atteindre l'objectif à long terme du développement durable. Les objectifs à long terme n'ont de sens comme buts politiques que si les progrès qui y mènent peuvent être évalués de manière objective » (Commission européenne, 2002, p. 105).

66. D'abord en anglais : Eurostat, *Measuring progress towards a more sustainable Europe - Sustainable development indicators for the European Union - Data 1990-2005*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

Ainsi, dans la perspective adoptée à l'IFEN, « un indicateur peut [...] être vu comme quelque chose qui simplifie l'information en provenance de phénomènes complexes et qui la quantifie de manière à la rendre significative à l'échelle désirée »⁶⁷. En ce sens, les indicateurs doivent aussi l'utilité qui leur est concédée au fait qu'ils s'apparentent à ce que Laurent Thévenot appelle des « investissements de forme »⁶⁸. Ces opérations permettent d'apporter de l'homogénéité dans les cadres d'appréhension ; elles facilitent le maniement des données, en les simplifiant et en les classant, donc en réduisant leur quantité.

C'est conjointement une capacité de préhension qui semble souvent attendue du travail sur les indicateurs. Leur élaboration apparaît aussi comme une tentative pour trouver des prises sur le monde, pour le rendre saisissable. La notion de prise proposée par Augustin Berque offre ici des pistes intéressantes. « Prise » est en fait le terme par lequel il traduit le concept d'*affordance*, élaboré par le psychologue américain James J. Gibson⁶⁹ pour saisir les aspects perceptuels et pratiques des relations d'un individu à son environnement⁷⁰. Cette notion de « prise » est intéressante parce qu'elle peut notamment aider à concevoir comment l'activité de perception peut participer d'une ouverture vers l'action. En l'espèce, les responsables intéressés envisagent d'utiliser les indicateurs parce qu'ils perçoivent des prises à travers eux. Plus précisément, c'est l'impression plus ou moins explicite de pouvoir trouver ces prises qui fera de ces indicateurs un équipement recherché dans une perspective décisionnelle.

Devant des phénomènes et des situations dont l'intelligibilité ne paraît pas évidente sans le soutien d'un équipement cognitif, ces prises peuvent être au surplus sollicitées comme un moyen de construire du sens. Face à des enjeux collectifs constamment mouvants (comme l'impact évolutif des activités humaines sur l'environnement), le sens n'est pas un acquis certain et la tendance est à se raccrocher à des supports pour pouvoir construire des interprétations. Le travail sur les indicateurs fait aussi fond sur un objectif de compréhension de ces phénomènes et situations paraissant, *a priori*, difficiles à décoder. Les indicateurs produits aident à donner des repères communs en organisant l'univers des données rapportées.

67. IFEN, 1999.

68. Cf. L. THÉVENOT, 1986.

69. Notamment dans « The Theory of Affordances », in J. J. GIBSON, 1979.

70. BERQUE, A., 2000, p. 151. Voir aussi A. BERQUE, 1990, p. 103.

Si les indicateurs peuvent aider à donner du sens, c'est aussi par un travail de mise en relation plus large avec d'autres finalités collectives. Ainsi, dans la perspective à laquelle pousse l'OCDE, les indicateurs ne peuvent prendre véritablement leur signification qu'en étant resitués par rapport à des formes d'évaluation des politiques impliquées. C'est cette conception que défendait Martine Durand, Directrice adjointe du Cabinet du Secrétaire Général de l'OCDE, lors d'une audition à l'Assemblée nationale : « À l'OCDE, nous n'estimons pas très utile un indicateur qui n'est pas un support à une analyse de politique. L'examen de la part du PIB investie dans l'éducation est en soi très intéressant, mais est-ce un indicateur de développement durable ? La part du PIB investie dans les retraites est-elle un indicateur de développement durable ? En soi, probablement pas. Cela devient un indicateur de développement durable lorsqu'il est mis en parallèle avec d'autres politiques. En termes d'expertise, ce qui nous manque, c'est l'expertise en matière de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques. C'est cette expertise qu'il nous faut générer »⁷¹. La prise correspond donc à un mouvement double mais inséparable. D'un côté, il y a dans ce travail sur les indicateurs un souci d'extraire du sens des données rapportées. Mais, d'un autre côté, ce même travail constitue aussi un tissu de projections de significations sur le monde, ou plus précisément sur ce qui est apparu comme devant faire l'objet d'un suivi.

Constitution des prises et choix des indicateurs

La question qui se pose pour ceux qui travaillent sur les indicateurs est de savoir où placer les prises. C'est une tâche dont la difficulté peut se mesurer par la quantité de controverses laissées derrière elle. Tâche d'autant plus difficile que la problématique du développement durable s'avère particulièrement riche en ramifications et qu'elle peut se rapporter à des visions différentes. Et, de fait, quantité de propositions d'indicateurs ont émergé des horizons les plus divers (des administrations, des scientifiques, des ONG...), au niveau national comme au niveau local ou international⁷².

Par la prise va pouvoir s'organiser un cheminement perceptuel : elle donne à celui-ci des points de fixation. Les réflexions engagées au sein de l'IFEN ont pour cela privilégié une structure en « modules », censée s'appuyer sur la vision du développement durable proposée par le rapport

71. Assemblée nationale / Délégation à l'Aménagement et au Développement durable du territoire, Compte rendu n° 11, mercredi 23 janvier 2002.

72. D'où la difficulté à trouver des bases universellement acceptées dans cette prolifération. Cf. T. M. PARRIS & R. W. KATES, 2003.

Brundtland et permettre une articulation des trois dimensions ordinairement repérées (l'environnemental, l'économique, le social)⁷³. Neuf modules ont ainsi été proposés :

- Module 1 – Efficacité de l'appareil productif (38 indicateurs)
- Module 2 – Prélèvements et pollutions critiques (29 indicateurs)
- Module 3 – Gestion patrimoniale (34 indicateurs)
- Module 4 – Répartition et inégalités spatiales (52 indicateurs)
- Module 5 – Globalisation et gouvernance (20 indicateurs)
- Module 6 – Accès aux revenus, services et patrimoines, inégalités et exclusions (40 indicateurs)
- Module 7 – Satisfaction, préférences, engagement, politiques et gouvernance (29 indicateurs)
- Module 8 – Principes de responsabilité et de précaution (26 indicateurs)
- Module 9 – Résilience, adaptabilité, flexibilité, développement de la réactivité (39 indicateurs)⁷⁴.

Pour élaborer la « version zéro » du rapport triennal sur l'état du développement durable en France, comme prévu dans le cadre de la Stratégie Nationale de Développement Durable adoptée juin 2003, le groupe de travail interministériel piloté par le Commissariat général au Plan s'est en fait détaché de cette structure en « modules ». Il en est resté à une organisation par « piliers », eux-mêmes divisés en « grandes thématiques », pour déboucher finalement sur la sélection d'un groupe de 45 indicateurs devant servir de base statistique pour les rapports périodiques suivants. Outre les critères d'ordre statistique (possibilité d'objectivation, lisibilité des éléments de diagnostic), c'est un souci de cohérence avec d'autres séries d'indicateurs faisant référence au plan international et notamment européen⁷⁵ qui a été invoqué comme justification à ce choix⁷⁶.

73. Cf. J. THEYS, « Troisième partie : Proposition de méthode : Se mettre d'accord sur une architecture avant « d'empiler les briques » », in IFEN, 1997, p. 47 et s.

74. Cf. IFEN, 2001.

75. « Dans un souci de cohérence avec les initiatives déjà développées au niveau européen et de manière à faciliter les comparaisons internationales, il a été décidé d'élaborer la liste des indicateurs de chacun des piliers en prenant comme point de départ les 42 indicateurs structurels de suivi de la stratégie européenne de Lisbonne (avril 2001), régulièrement actualisés depuis par les États membres de l'Union européenne » (*Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?*, Rapport du groupe de travail interministériel sur les indicateurs présenté à la Commission des Comptes et de l'Économie de l'Environnement, p. 21).

76. Qui a pu bénéficier ensuite d'une plus large diffusion en recourant aux services éditoriaux de La documentation Française. Cf. A. AYONG LE KAMA, C. LAGARENNE & P. LE LOURD, 2004.

Dans le cas de l'Union européenne, les choix effectués ont abouti à l'organisation des indicateurs sur trois niveaux, répondant chacun à des objectifs différents et censés permettre de mieux répondre à des utilisateurs pouvant avoir des besoins également différents. Le « Niveau 1 » est ainsi organisé autour de dix « thèmes », renvoyant à des « indicateurs-clés » (au nombre de 12) destinés à des « décideurs politiques de haut niveau » et au « grand public » et devant permettre « une analyse initiale des politiques » et « le suivi des progrès en direction des objectifs politiques prioritaires ». Au « Niveau 2 », ces thèmes sont divisés en « sous-thèmes », élargissant le nombre d'indicateurs à 45, destinés aux « décideurs politiques » et à la communication avec le « grand public », dans un objectif d'« évaluation des domaines politiques centraux » et de « suivi plus détaillé des progrès accomplis en direction des objectifs prioritaires ». Enfin, le « Niveau 3 » se répartit plus précisément en « domaines d'intervention ». Destinés à une « audience plus spécialisée (par exemple, chercheurs et universitaires) », les 98 indicateurs proposés visent à permettre une « analyse plus poussée pour une meilleure compréhension des tendances sous-jacentes et de la complexité des questions associées aux thèmes » et une « analyse des interactions avec d'autres thèmes du cadre hiérarchique ».

Entre espoirs de reconquête d'une maîtrise et dépendances à l'égard d'une infrastructure métrologique

Une idée est fortement présente de manière sous-jacente dans le travail collectif de développement des indicateurs : elle consiste à dire que c'est par la mesure des phénomènes que leur maîtrise pourra se faire. C'est l'argument utilisé en France dans le compte rendu du Séminaire gouvernemental sur le développement durable du mercredi 23 mars 2005 pour justifier le travail effectué : « Comme on ne maîtrise que ce que l'on mesure, un travail d'identification des indicateurs de développement durable a été mené et publié en 2004 »⁷⁷. C'est cette même idée qui peut être retrouvée dans d'autres institutions défendant ce même type de souci de quantification, par exemple à l'OCDE sous la plume de Candice Stevens (« OCDE Sustainable Development Advisor ») : « En effet, en l'absence d'indicateurs ou de cadre quantitatif, il manquera aux politiques en faveur du développement durable des bases solides sur lesquelles elles pourront s'appuyer pour avancer »⁷⁸.

77. Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, « Séminaire gouvernemental sur le développement durable – mercredi 23 mars 2005 », p. 6.

78. OCDE, « Mesurer le développement durable », *Cahiers statistiques*, 2006, p. 1.

Tout ce travail reste en tout cas assis sur une confiance latente dans une capacité à savoir, à accumuler les connaissances. L'utilisation des indicateurs exerce un effet de séduction parce qu'elle paraît ainsi ouvrir des possibilités de rétroaction : la mise en forme des informations collectées permet de donner une image des évolutions passées et d'envisager l'adaptation de ces dernières à l'aune de l'horizon des attentes pour le futur. Par ces intermédiaires, tend à se reconstruire un espoir de reconquête d'une maîtrise, grâce à ce qui apparaît comme un support possible de prise sur le futur.

Mais ces indicateurs ne peuvent fournir une visualisation que s'il y a des données pour les nourrir. De fait, chaque indicateur suppose un réseau métrologique derrière lui. Pour être plus précis, l'utilisation d'un indicateur ne devient possible que parce qu'a été construite une chaîne d'intermédiaires permettant de collecter des observations et des mesures, de les agréger et de les traiter. La robustesse de l'indicateur dépend du chaînage constitué à travers cet ensemble d'activités. Si la Commission européenne peut présenter des indicateurs de développement durable, c'est parce qu'elle peut s'appuyer sur un ensemble de fournisseurs de données qui sont principalement les services de la Commission et les services statistiques des administrations nationales. Les sources ne sont d'ailleurs pas seulement institutionnelles puisque ces données peuvent aussi provenir de résultats de travaux de recherche ou d'informations collectées par des ONG.

L'engagement dans le développement d'un appareillage d'indicateurs tend d'ailleurs à accroître le besoin d'informations. Plus leur élaboration avance, plus il apparaît que ces indicateurs sont dépendants des recherches effectuées dans un large éventail de domaines, et un des enjeux consiste à pouvoir en mobiliser les résultats. Par les demandes de données qu'ils supposent, ils sont donc aussi le révélateur de l'incomplétude et du caractère provisoire de la connaissance produite. L'élaboration des indicateurs doit ainsi tenir compte de la disponibilité des connaissances sur les problématiques repérées ou de la possibilité d'y nourrir des investigations. Ce qui signifie que leur déploiement va devoir se faire dans certaines limites, avec toutefois l'espoir généralement confiant que ces limites pourront être repoussées.

4. Les indicateurs comme technologie d'appui et de gestion du changement

De la même façon qu'A. Desrosières le note pour les enquêtes statistiques, il n'est pas opportun de séparer les indicateurs de leurs usages : « Ce point est souvent oublié, caché par la division (institutionnelle et cognitive) du travail entre producteurs et utilisateurs de données »⁷⁹. Dans le cas du « développement durable », l'ensemble de ces usages tend à tourner autour de la gestion du changement.

Une aide pour la création d'une visibilité stratégique

Dans la manière dont ces appareillages d'indicateurs sont développés, la connaissance recherchée ne semble surtout valoir que parce que des possibilités d'actions sont attendues à la suite. De ce point de vue, les indicateurs tendent couramment à être abordés comme un équipement permettant de redonner une visibilité stratégique. Pour cela, ils paraissent pouvoir donner des éléments de mesure sur l'écart qui sépare les systèmes observés de la « durabilité » et sur les déviations par rapport à la trajectoire souhaitée. Cette forme d'appréhension repose sur une confiance en la capacité collective à établir clairement le point de mire et à évaluer les seuils au-delà desquels cette « durabilité » est gravement remise en cause, voire rendue inaccessible. À nouveau, cela revient de manière sous-jacente à encourager des travaux de recherche connexes, chargés au préalable d'aider à démêler la complexité des tissus d'interactions qui sont au cœur des systèmes imbriquant des composantes anthropiques et naturelles. Cette dynamique tend aussi à encourager les réflexions sur l'intérêt de rendre les productions statistiques partageables à une échelle supranationale : « La perspective du développement durable pourrait conduire à considérer la production d'un certain nombre de données statistiques ou qualitatives comme un bien public global, et non comme de la seule responsabilité des gouvernements nationaux »⁸⁰.

Ces appareillages d'indicateurs témoignent de la recherche d'une capacité de veille devant permettre de détecter des signaux d'amélioration ou de dégradation. Ils trouvent facilement leurs justifications dans la mise en scène de la complexité des situations à gérer. De fait, ils sont fréquemment

79. DESROSIÈRES, A., 2003.

80. *La recherche au service du développement durable. Rapport intermédiaire*, Rapport du groupe de travail installé par Claudie HAIGNERÉ, ministre déléguée à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, et Tokia SAÏFI, secrétaire d'État au Développement durable, et présidé par Roger GUESNERIE, Rapporteur : Pierre-Cyrille HAUTCOEUR, p. 31.

invoqués comme une forme de dispositif d'aide à l'orientation de l'action. La visualisation rendue disponible est censée permettre d'avertir les responsables concernés au cas où apparaîtrait une situation problématique, et si possible suffisamment tôt pour éviter qu'elle empire, et mieux encore en aidant à dégager à temps des pistes pour d'éventuelles mesures de correction. Cette visualisation peut même se voir associée une utilité supplémentaire en aidant non seulement à préciser quel type d'effort peut être nécessaire, mais aussi à le doser.

Une aspiration à la constitution d'un appui décisionnel

Derrière ce travail collectif transparait l'idée que les apports de connaissance vont permettre de modifier des pratiques, de remettre certaines activités sur des trajectoires moins dommageables. Pour cela, c'est notamment l'amélioration des capacités décisionnelles qui fait figure d'étape importante, et les indicateurs sont, dans cette perspective, présentés comme un soubassement nécessaire. Cette nécessité était déjà mise en avant dans l'Agenda 21, dans le chapitre 40 consacré à « l'information pour la prise de décisions ». Au niveau européen, le mandat de la « *task force* sur les indicateurs de développement durable » tendait aussi à en faire un élément fondamental⁸¹. Grâce aux indicateurs, l'information produite et accumulée est ainsi censée pouvoir devenir utilisable dans le circuit de production des décisions et la littérature d'expertise vient fréquemment appuyer ce type de position⁸². À suivre leurs promoteurs, ces indicateurs viendraient avec d'autres dispositifs constituer des procédés de contrôle et de pilotage, permettant de visualiser les résultats obtenus, de les comparer avec des objectifs ou des résultats attendus et, en cas de divergence, de prévoir des dispositions correctives. Les réflexions du Commissariat général du Plan ont essayé par exemple de montrer que chaque politique pourrait en bénéficier dans ses différentes phases : « Les indicateurs du développement durable peuvent avoir de multiples usages et intervenir à différentes phases de mise en œuvre d'une politique. Ils révèlent certaines préférences collectives (par exemple la préférence pour le présent ou la valorisation des ressources naturelles). Les indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer les politiques *ex ante* (*a priori*), en cernant l'objectif à atteindre et en fournissant un état des lieux de la situation initiale précédant la mise en place d'une action publique donnée. Les indicateurs peuvent être également employés pour réaliser des évaluations de dispositifs publics et *ex post* (*a posteriori*) dans le but de mesurer leur *efficacité*. Ils permettent d'envisager ainsi l'estimation de

81. EUROSTAT, *The Task Force Mandate*, SDI/TF/002/02(2002)EN, p. 3.

82. Voir par exemple G. C. GALLOPÍN, 1997.

leur *efficience* (ratio des efforts financiers déployés sur le résultat environnemental constaté) »⁸³. Les convergences se renforcent d'ailleurs avec des orientations gestionnaires se développant dans l'appréhension des affaires publiques. Face à des productions d'indicateurs qui ont pris forme indépendamment, les souhaits se sont multipliés pour effectuer des rapprochements entre les indicateurs de développement durable et ceux découlant de la nouvelle architecture budgétaire mise en place par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001⁸⁴.

Les indicateurs comme dispositifs de communication

La visualisation fournie par les indicateurs peut être destinée aux responsables en position décisionnelle, mais elle apparaît aussi de plus en plus souvent destinée à une plus large collectivité. Au fur et à mesure de leurs récents développements, ces indicateurs ont été plus couramment associés à une autre fonction relevant de la communication, pour un public qui ne serait plus simplement celui des « décideurs ». C'est ce que rappelaient Ghislain Dubois et Jean-Paul Céron en laissant entendre que c'est peut-être là où ces indicateurs jouent le plus fortement : « D'ailleurs, sur les scènes où on les mobilise, les indicateurs servent moins à évaluer ou à prendre des décisions qu'à communiquer et à sensibiliser les acteurs sur des enjeux, à partir d'éléments de mesure rigoureux, compréhensibles et, si possible, synthétiques et appropriables par les acteurs. On surestime dans le débat sur les indicateurs les opportunités d'application mécanistes, purement utilitaires. On sous-estime l'importance de la communication »⁸⁵.

Les discours justifiant le développement des indicateurs de développement durable ont en effet ajouté un objectif d'information en direction du « grand public », afin que celui-ci puisse estimer la situation, son évolution, les avancées réalisées vers ce qui est, par la même occasion, présenté comme le nouvel horizon collectif partagé. Ces indicateurs tendent ainsi à être envisagés comme des intermédiaires qui ne sont pas appelés à rester confinés

83. « II.1.1 Quels objectifs et quelle mesure du développement durable ? », in A. AYONG LE KAMA, 2005, p. 32.

84. Le rapport du Commissariat général du *Plan Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable* recommandait de « Mettre en conformité les indicateurs de développement durable et ceux de la loif » (AYONG LE KAMA, A., 2005, p. 164). Le Conseil National du Développement Durable (CNDD), instance installée auprès du Premier ministre pour représenter notamment la « société civile », suggérait également d'œuvrer en ce sens (Cf. CNDD, Avis n° 6, « Échanger avec les Français. Les informations essentielles à fournir aux Français sur la politique de développement durable du Gouvernement », février 2006, p. 7).

85. DUBOIS, G. & CÉRON, J.-P., 2004, p. 54.

dans des espaces de discussion réservés aux seuls responsables politiques et administratifs : ils sont censés pouvoir connaître une plus large diffusion, de façon à ce que les acteurs sociaux dans leur diversité, en tant que citoyens mais aussi en tant que professionnels par exemple, puissent apprécier les résultats des efforts collectifs. En France, la Stratégie Nationale de Développement Durable adoptée en juin 2003 souhaite que « le citoyen, acteur du développement durable » puisse être informé par ce moyen et elle prévoit d'utiliser ces indicateurs comme base pour un rapport présentant chaque année la situation du pays et les conditions de mise en œuvre de la stratégie⁸⁶.

Le souhait d'en faire un usage communicationnel conduit aussi à une attention pour la morphologie de ces indicateurs, comme le laisse entrevoir le discours de justification de la Commission européenne : « En outre, les indicateurs ne doivent pas être trop complexes de manière à rester compréhensibles des responsables politiques et du grand public »⁸⁷. Travaillés et mis en forme, les indicateurs ont ainsi pu être insérés dans d'autres dispositifs d'exposition. Le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, au programme duquel figurait entre autres la révision de la Stratégie de développement durable adoptée par l'Union européenne à Göteborg en 2001, a été pour Eurostat l'occasion de lancer ce type d'initiative en mettant à disposition sur son site Internet les indicateurs adoptés par la Commission européenne. Dans ce type de démarche, l'intention se rapproche de la recherche d'une résonance, dans le sens où les objectifs de sensibilisation et d'éducation ne sont jamais loin. Par ce type de dispositif, c'est la fonction de l'indicateur qui est étendue, puisqu'il ne s'agit plus simplement d'une fonction de création d'une représentation, mais aussi d'une fonction de mise en commun d'une représentation, visant en effet à faire partager une représentation du monde.

*

Autant que les dispositifs statistiques⁸⁸, des indicateurs comme ceux développés dans la sphère institutionnelle et appliqués au domaine du développement durable sont à voir à la fois comme une technologie intellectuelle et comme une technologie de gouvernement. Et, de fait, ils sont pensés comme un appareillage devant non seulement fournir des éléments

86. Cf. Comité interministériel pour le développement durable, *Stratégie Nationale de Développement Durable - Les objectifs*, 3 juin 2003, p. 3.

87. « Utiliser des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis », in Commission européenne, 2002, p. 106.

88. Cf. A. DESROSIÈRES, 2005.

de connaissance mais surtout aider à changer la société dans son ensemble. Ce travail sur les indicateurs est ainsi assis sur un double postulat sous-jacent dans la plupart des discours institutionnels. Le premier raccroche le vaste changement à engager à la nécessité de savoir le mieux possible ce qui se passe, autrement dit de repérer les problèmes, les points où il faut agir, d'apprécier l'ampleur de l'effort à faire. Dans le second qui vient en prolongement, c'est le recours à la mesure qui se trouve construit comme un point de passage obligé, avec l'idée que la systématisation de ce recours est un moyen fondamental de vérifier le respect de critères de « durabilité » et donc de réaliser ce nouvel objectif collectif. Cette technologie de gouvernement suscite un attrait d'autant plus marqué qu'elle paraît offrir un surcroît de rationalité et de crédibilité à l'intervention publique.

L'appareillage ainsi élaboré laisse espérer à ses promoteurs un renforcement de capacités collectives, celles de surveillance et d'intervention notamment. Si les indicateurs sont appréhendés comme des vecteurs d'information par les acteurs intéressés eux-mêmes, ils leur paraissent en effet aussi plus ou moins intuitivement ouvrir vers des possibilités de rétroaction sur les systèmes à gouverner. Une logique réflexive se manifeste ainsi dans le fait que le travail effectué ne se situe pas simplement dans une logique de rapatriement de l'information, mais aussi de remise en perspective et d'interprétation de cette information. Il y a d'ailleurs des allers-retours presque continus entre le contenu donné à la notion et le choix des indicateurs. D'un côté, la conception de ces indicateurs est influencée par des grilles interprétatives préexistantes. D'un autre côté, les orientations privilégiées dans la sélection des indicateurs et de leurs fondements sont aussi plus ou moins implicitement des manières de définir ce qu'il faut entendre par « développement durable ».

D'un point de vue pragmatique, l'installation de dispositifs de représentation permet de consolider des moyens de suivi qui n'ouvrent pas simplement vers des capacités de production d'information. Le travail sur les indicateurs de développement durable entretient un rapport étroit avec la recherche de prises sur le monde, tant du côté de la connaissance que des possibilités d'action. Et, de fait, les démarches engagées marquent un souhait de faire revenir les connaissances produites dans la réflexion collective pour redonner aux responsables publics, mais aussi à l'ensemble des groupes sociaux, des bases de visibilité, et pour que tous puissent envisager en commun des voies d'adaptation face aux problèmes qui auraient été mis en évidence.

Tel qu'il est prolongé dans ces appareillages d'indicateurs, l'objectif de « développement durable » tend somme toute à jouer comme un vecteur et un opérateur de réorganisation presque totalisante de l'articulation entre activités de connaissance et activités de gouvernement. Vouloir répondre à un tel objectif tend à inciter à penser de manière systémique, y compris jusque dans la conception et l'emploi de ces indicateurs. Pour les acteurs intéressés par le vaste enjeu du « développement durable », ces appareillages se présentent comme un moyen d'aider à gérer la transition sous ses multiples facettes : pour peu qu'ils soient alimentés par les données nécessaires, ils paraissent susceptibles d'offrir une vue d'ensemble, sous une forme à la fois rétrospective et potentiellement prospective, et donc de fournir les appuis estimés utiles pour décider d'éventuelles interventions correctrices. Ce faisant, l'objectif de « développement durable » encourage l'extension de la couverture métrologique du monde et les indicateurs sont un révélateur particulièrement éclairant de la forme que prend ce processus.

Bibliographie

- AUBERTIN, Catherine & VIVIEN, Franck-Dominique, *Les enjeux de la biodiversité*, Paris, Economica, 1998.
- AYONG LE KAMA, Alain, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*, Paris, Commissariat Général du Plan, novembre 2005.
- AYONG LE KAMA, Alain, LAGARENNE, Christine & LE LOURD, Philippe, *Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?*, Paris, La documentation Française, 2004.
- BERQUE, Augustin, *Médiance. De milieux en paysages*, Montpellier, GIP Reclus, 1990.
- , *Ecoumène. Introduction à l'étude des milieux humains*, Paris, Belin, 2000.
- CALLON, Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-208.
- , « Réseaux technico-économiques et irréversibilités », in Robert BOYER, Bernard CHAVANCE & Olivier GODARD (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1991, p. 195-230.
- , « Réseaux technico-économiques et analyse des effets structuraux », in Michel CALLON, Philippe LARÉDO & Philippe MUSTAR, *La gestion stratégique de la recherche et de la technologie. L'évaluation des programmes*, Paris, Economica, 1995.
- , « Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination : le cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques », in Michel CALLON, Patrick COHENDET, Nicolas CURIEN, Jean-Michel DALLE, François EYMARD-DUVERNEY, Dominique FORAY & Eric SCHENK, *Réseau et coordination*, Paris, Economica, 1999.

- Commission européenne/Eurostat, *Indicateurs de développement durable. Une étude pilote selon la méthodologie de la Commission du développement durable des Nations Unies*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.
- Commission européenne, *Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.
- Commission européenne/Eurostat, *Mesure des progrès accomplis sur la voie d'une Europe plus durable. Les indicateurs de développement durable de l'Union européenne. Données 1990-2005*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Les Éditions du Fleuve, 1988.
- DESROSIÈRES, Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.
- , « Réfléter ou instituer : l'invention des indicateurs statistiques », in Elisabeth DUPOIRIER & Jean-Luc PARODI (dir.), *Les indicateurs socio-politiques aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 15-33.
- , « Historiciser l'action publique. L'État, le marché et les statistiques », in Pascale LABORIER & Danny TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 207-221.
- , « Décrire l'état ou explorer la société : Les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n° 58, mars 2005, p. 4-27.
- DUBOIS, Ghislain & CÉRON, Jean-Paul, « Construire les indicateurs de développement durable. Retour sur quelques expériences dans le domaine du tourisme », in Claudine OFFREDI (dir.), *La dynamique de l'évaluation face au développement durable*, Paris, L'Harmattan / Société Française de l'Évaluation, 2004, p.??.
- EUROSTAT/ECOTEC, *EU Member State experiences with sustainable development indicators*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- FOURQUET, François, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Encres-Recherches, 1980.
- GADREY, Jean, « De la croissance au développement : à la recherche d'indicateurs alternatifs », *Futuribles*, n° 280, décembre 2002, p. 39-71.
- GALLOPÍN, Gilberto Carlos, « Indicators and Their Use: Information for Decision-Making », in Bedrich MOLDAN & Suzanne BILLHARZ (eds.), *Sustainability Indicators: A Report on the Project on Indicators of Sustainable Development*, New York, John Wiley & Sons / Scientific Committee On Problems of the Environment (SCOPE), 1997.
- GIBSON, James J., *The Ecological Approach to Visual Perception*, Boston, Houghton Mifflin, 1979.
- GIDDENS, Anthony, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- INNES, Judith Eleanor, « Disappointments and Legacies of Social Indicators », *Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 4, 1990a.
- , *Knowledge and Public Policy. The Search for Meaningful Indicators*, London,

- Transaction Publishers, 1990b.
- Institut français de l'environnement (IFEN), *Indicateurs de développement durable : bilan des travaux étrangers et éléments de réflexion*, Notes de méthode n° 8, juin 1997.
- Institut français de l'environnement (IFEN), *Test des indicateurs de développement durable des Nations unies. Rapport de la France*, Collection Études & Travaux, n° 17, 1998.
- Institut français de l'environnement (IFEN), *Indicateurs de développement durable. Méthodes et perspectives*, Collection Études et Travaux, n° 24, octobre 1999.
- Institut français de l'environnement (IFEN), *Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France*, Collection Études et Travaux, n° 35, novembre 2001.
- Institut français de l'environnement (IFEN), *45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'IFEN*, Collection Études et Travaux, n° 41, décembre 2003.
- LASCOURMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LATOUR, Bruno, *La science en action*, Paris, Gallimard, collection Folio/Essais, 1995.
- MÉNY, Yves & THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.
- MOREL JOURNAL, Christelle, DUCHÈNE, François, COANUS, Thierry & MARTINAIS, Emmanuel, « Devising Local Sustainable Development Indicators: from technical issues to bureaucratic stakes. The Greater Lyons experience », *Local Environment*, vol. 8, n° 6, December 2003.
- Nations Unies, Rapport sur les travaux de la troisième session de la Commission du développement durable, 11-28 avril 1995.
- OCDE, *Développement durable : Quelles politiques ?*, Paris, OCDE, 2001.
- , « Mesurer le développement durable », *Cahiers statistiques*, mars 2006, n° 10.
- PARRIS, Thomas M. & KATES, Robert W., « Characterizing and Measuring Sustainable Development », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 28, novembre 2003, p. 559-586.
- POWER, Michael, « Counting, Control and Calculation: Reflections on Measuring and Management », *Human Relations*, vol. 57, n° 6, 2004, p. 765-783.
- ROQUEPLO, Philippe, *Climats sous surveillance. Limites et conditions de l'expertise scientifique*, Paris, Economica, 1993.
- ROSE, Nikolas & MILLER, Peter, « Political power beyond the State: Problematics of government », *British Journal of Sociology*, vol. 43, n° 2, juin 1992.
- RUMPALA, Yannick, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- STONE, Diane, « Introduction: Global knowledge and advocacy networks », *Global Networks*, vol. 2, n° 1, January 2002.
- THÉVENOT, Laurent, « Les investissements de forme », in *Cahiers du centre d'études de l'emploi*, n° 29, (« Conventions économiques »), Paris, PUF, 1986.
- THEYS, Jacques, « Quelles recherches sur le développement durable ? Un détour par les indicateurs », in *Développement durable, villes et territoires*, Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, n° 13, Ministère de l'Équipement, janvier 2000.

TOPALOV, Christian, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development, *Indicators of Sustainable Development. Framework and Methodologies*, New York, United Nations, August 1996.

VANOLI, André, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, La Découverte, 2002.