

LA DÉFINITION D'INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : D'UN PROBLÈME « TECHNIQUE » À UNE REMISE EN CAUSE DES LOGIQUES POLITICO-ADMINISTRATIVES – LE CAS DE LA VILLE DU LOCLE (SUISSE)

NICOLAS BABEY, PROFESSEUR, HAUTE ECOLE DE GESTION ARC – CHRISTOPHE CLIVAZ, PROFESSEUR, HAUTE ECOLE VALAISANNE

1 INTRODUCTION

La mise en œuvre du développement durable (DD) nécessite un suivi continu. Ce constat s'applique à tous les niveaux territoriaux, qu'il s'agisse des États-Nations ou des collectivités infra-nationales. La question de la définition d'indicateurs de durabilité constitue de ce fait un aspect central de tout processus de DD au niveau local. Dans ce cadre général, les auteurs ont mené de 2002 à 2004 une recherche intitulée « Indicateurs de durabilité au niveau local – Elaboration et mise en œuvre d'un système d'indicateurs du DD adapté aux besoins des communes suisses »¹. Financée par la HES-SO, cette recherche avait pour objectif de définir une série d'indicateurs permettant le pilotage stratégique de la durabilité dans une commune. En prenant deux petites villes de Suisse romande comme communes tests, il s'agissait de trouver des indicateurs permettant de fournir des informations sur les forces et les faiblesses d'une commune et, partant, de repérer les domaines où un besoin d'action publique se fait particulièrement sentir. La finalité de l'exercice n'était pas de déterminer un set fixe d'indicateurs, mais d'offrir une liste relativement étendue d'indicateurs où les autorités communales pourraient puiser pour élaborer leur propre système d'indicateurs du DD. Il est également important de souligner que la recherche portait exclusivement sur la définition d'indicateurs au niveau stratégique et qu'il ne s'agissait par conséquent pas de trouver des indicateurs en vue de faire un choix entre différentes actions ou programmes politiques ou des indicateurs visant à évaluer (ex-ante ou ex-post) un projet dans le but de l'améliorer sous l'angle de la durabilité.²

Dans une première phase, la recherche a dressé un état des lieux concernant les indicateurs de la durabilité au niveau local à partir de la littérature existante et des expériences suisses en la matière. Cet état des lieux a permis d'élaborer un système provisoire d'indicateurs du DD au niveau communal. Dans une deuxième phase, ce système provisoire d'indicateurs a été testé dans les communes du Locle et de Morges (Suisse romande). Cette phase de test avait pour but la prise en compte des spécificités économiques, environnementales, socioculturelles et institutionnelles des communes afin de ne pas aboutir à un système d'indicateurs inadapté et mal accepté par les autorités locales.

Dans cette contribution, nous allons présenter les travaux menés dans le cadre des deux phases susmentionnées avant de conclure en mettant en évidence les répercussions « politico-administratives » qu'a engendrées la phase de test dans les communes. Loin de se limiter à une question purement « technique », la définition d'indicateurs du DD a en effet mis à jour des enjeux importants tant en termes de vision politique que de fonctionnement administratif. Mais auparavant, nous aimerions montrer pourquoi il est souhaitable que les collectivités publiques s'engagent dans la mise en place d'un système d'indicateurs visant à mesurer leur progrès vers la durabilité.

2 POURQUOI METTRE EN PLACE UN SYSTÈME D'INDICATEURS DU DD ?

Les premières tentatives pour évaluer le « progrès » remontent à la fin des années 1940 lorsque les systèmes de comptabilité nationale et le calcul annuel du Produit intérieur (ou national) brut (PIB ou PNB) sont introduits. Depuis, le PIB/PNB s'est imposé comme un indicateur du bien-être d'une nation. Au cours des cinquante dernières années, beaucoup se sont cependant élevés contre cette interprétation du PIB/PNB et, en 1987, la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (Commission Brundtland) demande que soient élaborées de nouvelles méthodes qui aillent plus loin que la simple prise en compte des aspects économiques et tiennent compte des aspects sociaux et écologiques. Seule une telle perspective peut en effet permettre de mesurer et d'évaluer le progrès vers le DD. Cet appel a reçu un écho subséquent dans l'Agenda 21 adopté au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro lors de la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement. Le dernier chapitre de cet Agenda³ souligne en particulier que des indicateurs du DD devront être

¹ Jean-Marc Bigler de la Haute école de gestion du canton de Vaud a également participé à cette recherche.

² Sur la distinction entre ces différents niveaux d'utilisation des indicateurs, cf. Klooz & Schneider (2000 : 21-23) et OCE (2004 : 16).

³ <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action40.htm>

élaborés pour fournir des bases solides à la prise de décision à tous les niveaux. De nombreux efforts ont été entrepris cette dernière décennie par des pouvoirs publics, des ONG et des scientifiques, pour mettre en place et tester des systèmes d'indicateurs, ce tant au niveau mondial qu'aux niveaux national, régional et local.⁴ Certains parlent même d'une véritable « industrie de l'indicateur » (Fromm et al., 2000 : 1).

Les collectivités publiques ont besoin d'indicateurs pertinents pour savoir si elles sont sur la voie du DD. Ces indicateurs sont nécessaires pour évaluer, aux différentes échelles territoriales, quelle a été l'évolution de la durabilité dans le passé et pour prévoir son évolution future. C'est seulement sur la base d'indicateurs que peuvent être prises des mesures pour améliorer ou maintenir la durabilité (Schuber 1998 : 410). Les indicateurs permettent également la comparaison entre différentes collectivités publiques, pour autant que les indicateurs retenus soient identiques. Sur la base d'une telle comparaison, ces dernières disposent d'indications quant à leur degré d'avancement relatif en direction du DD. Or, on constate aujourd'hui que les données à disposition des acteurs politico-administratifs sont souvent insuffisantes ou/et inadéquates et que ceux-ci doivent fréquemment prendre des décisions sans avoir les informations appropriées. Dans ce contexte, les indicateurs, en tant qu'instruments d'évaluation, contribuent à identifier les faiblesses potentielles de l'action publique et à signaler dans quels domaines il est nécessaire d'apporter des modifications. « L'indicateur décode une multitude d'informations afin de guider la décision politique et la concertation. Sa vocation finale est de transmettre une information ou un signal (souvent issu de l'expertise) afin de devenir un outil d'aide à la décision politique (identification des points problématiques, formulation de priorités, formulation et mise en œuvre de la décision, suivi et évaluation des impacts des décisions) » (Blanchet & November, 1998 : 17).

La définition d'indicateurs doit non seulement servir d'aide à la décision et permettre un suivi du DD, mais aussi sensibiliser les décideurs politico-administratifs, les acteurs de la société civile et la population aux exigences de ce dernier. Ce qui implique que les indicateurs, en tant qu'instrument de communication, doivent impérativement être adaptés au niveau de connaissance et aux attentes des différents publics cibles que constituent les citoyens, les décideurs et les experts (Blanchet & November, 1998 : 21).

Il faut insister en outre sur le fait qu'un système d'indicateurs ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen pour mieux piloter l'action publique. Dans ce sens, il est primordial de veiller à ce qu'un tel système, aussi sophistiqué soit-il, ne fonctionne pas pour lui-même, mais contribue à améliorer les résultats des actions menées par les autorités publiques. Un système d'indicateurs du DD ne s'élabore donc pas uniquement selon des critères scientifiques, mais également selon des critères politiques. Il constitue un compromis entre pertinence scientifique et besoins des décideurs (Hardi & Barg, 1997 : 9).

3 LA CONSTRUCTION D'UN SYSTÈME PROVISOIRE D'INDICATEURS DU DD

Il n'existe pas à ce jour de démarche standardisée pour mesurer la durabilité et définir un set d'indicateurs du DD. Si un groupe d'experts a publié en 1996 dix principes devant guider le choix, l'interprétation et la communication des indicateurs (Hardi & Zdan, 1997 : 2-4), il n'y a pas de manuel proposant une méthodologie acceptée par la plupart des experts et applicable quel que soit le territoire ou le secteur d'activités en question (Hardi & Barg, 1997 : 13). Comme le relèvent Both et al. (2003 : 228), « il existe actuellement une pléthore de systèmes d'indicateurs qui échouent à «opérationnaliser» le concept de DD, soit parce qu'ils ne répondent pas à une demande, soit parce qu'ils ne s'appuient sur aucune information de base solide ». La plupart de ces systèmes d'indicateurs s'inscrivent dans le cadre d'une approche sectorielle, par thèmes, c'est-à-dire qu'ils compilent une série d'indicateurs reflétant les préoccupations des populations locales concernées par rapport à différents problèmes (Hardi & Barg, 1997 : 63). Dans ce cadre, on constate que l'on est généralement assez avancé dans l'élaboration d'indicateurs environnementaux alors que la situation est moins bonne au niveau des indicateurs économiques et encore plus mauvaise en ce qui concerne les indicateurs sociaux. En outre, la plupart des systèmes existants ont jusqu'ici largement ignoré les indicateurs qualitatifs. S'il est vrai que ceux-ci demandent des moyens financiers supplémentaires afin de réaliser les enquêtes permettant de compléter les banques de données existantes, il n'en reste pas moins qu'il paraît difficile de pouvoir saisir certaines dimensions du DD sans tenir compte d'aspects qualitatifs.

En Suisse, la Confédération a développé son propre système d'indicateurs dans le cadre du projet MONET (MONitoring der Nachhaltigen EnTwicklung) afin de savoir où elle se situe en matière de DD (OFS et al., 2003). Elle a également initié le projet « Indicateurs centraux pour les villes et les cantons » qui, se basant notamment sur les expériences menées par certaines villes comme Winterthur (Klooz & Schneider, 2000) ou Zürich (Schultz et al., 2001), a abouti à la définition d'un jeu restreint d'indicateurs pour les domaines de l'environnement, de l'économie et de la société afin d'évaluer au niveau

⁴ Le site <http://iisd1.iisd.ca/measure/compindex.asp> contient un « Recueil électronique des projets et publications se rapportant aux indicateurs du DD ». On consultera également les ouvrages suivants qui présentent une série d'approches et d'expériences dans le domaine : Clivaz et al. (2002) ; Fromm et al. (2000) ; Blanchet & November (1998) ; Hardy & Barg (1997).

stratégique si un canton ou une ville est sur la voie du DD, notamment en permettant la comparaison entre les villes ou les cantons (Ernst Basler + Partner AG & Novatlantis, 2003). Afin d'affiner ce jeu d'indicateurs, un groupe de travail nommé « Cercle indicateurs » et regroupant différents cantons et villes poursuit actuellement les réflexions dans le domaine.⁵ Au moment où nous planchions sur la définition de notre propre set d'indicateurs pour les communes, les résultats du projet « Indicateurs centraux pour les villes et les cantons » n'étaient cependant pas encore disponibles.

Sur la base des initiatives recensées en matière d'indicateurs du DD, que ce soit à l'étranger ou en Suisse (Clivaz et al., 2002 : 15-37), nous avons tout d'abord retenu une approche conceptuelle et fixé la structure générale du système d'indicateurs, puis nous avons passé en revue les indicateurs proposés afin de retenir ceux qui nous paraissaient pertinents dans le contexte communal suisse. Parmi les différentes approches conceptuelles existantes⁶, nous avons opté pour une approche « à origines sectorielles », selon la terminologie de Blanchet & November (1998 : 22), qui consiste à élargir et adapter les groupes d'indicateurs traditionnellement utilisés par les administrations publiques. Toujours selon les mêmes auteurs (1998 :22), « ces approches sont les plus nombreuses car elles permettent de conserver la logique «sectorielle» des partenaires et décideurs et de réutiliser les données statistiques «sectorielles» existantes ». Cette approche sectorielle est dominante dans la littérature sur le DD (Hardi & Barg, 1997 : 62). Elle comprend généralement trois domaines, l'économie, l'environnement et le social, auquel s'ajoute parfois un quatrième domaine, l'institutionnel.

Ce sont ces trois domaines qui constituent les piliers de notre système provisoire d'indicateurs du DD. Pour chacun de ces domaines, nous avons retenu un certain nombre de sous-domaines, a priori prioritaires à l'échelon local, et au sein desquels sont définis les indicateurs proprement dit (cf. tab.1).⁷ Les deux principaux critères qui ont permis de sélectionner les indicateurs sont leur pertinence par rapport à la problématique du DD ainsi que la marge de manœuvre dont disposent les communes pour influencer l'évolution des phénomènes qu'ils mesurent. A ce stade, la disponibilité des données au niveau communal n'est pas un critère pris en compte dans la mesure où cette question de la disponibilité des données constitue un des objectifs du test dans les communes. Nous avons également distingué deux types d'indicateurs : les indicateurs d'état (E) et les indicateurs d'action (A). Les premiers donnent des informations sur l'état de la durabilité des sous-domaines concernés alors que les seconds donnent des informations sur une action publique en cours dans ces sous-domaines.

DOMAINE	SOUS-DOMAINES
<i>ECONOMIE</i>	Compétitivité économique Emplois Entreprises Energie Démographie Finances publiques
<i>ENVIRONNEMENT</i>	Air Eau Sol Déchets Bruit Paysage et biodiversité Transports
<i>SOCIÉTÉ</i>	Equité/égalité Education Habitat et cadre de vie Santé Vie sociale Satisfaction et participation de la population Fonctionnement de l'administration

Tableau 1 Structure du système d'indicateurs provisoire

Afin de pouvoir ordonner les informations relatives à chaque indicateur, nous avons conçu pour chacun d'eux une fiche descriptive indiquant les éléments importants pour sa valorisation (cf. tab. 2 qui donne comme ex. la fiche rédigée pour l'indicateur « accueil de la petite enfance »). Si ces fiches contiennent douze rubriques, seules les cinq premières ont été remplies avant d'aller voir les services communaux, le test dans les communes devant permettre de compléter les rubriques

⁵ Plus d'informations à ce sujet ainsi que sur le projet MONET sur <http://www.are.admin.ch/are/fr/nachhaltig/indikatoren/index.html>

⁶ Cf. Blanchet & November (1998) ; Hardi & Barg (1997).

⁷ On se rapportera à Clivaz et al. (2002) pour la liste des 78 indicateurs retenus.

restantes. Nous présentons ci-dessous brièvement l'objectif, sous forme de question, de chacune des rubriques composant les fiches descriptives.

- *Indicateur*: quel est le nom de l'indicateur ?
- *Type d'indicateur*: s'agit-il d'un indicateur d'état (E) ou d'un indicateur d'action (A) ?
- *Définition*: comment l'indicateur se mesure-t-il ?
- *Unité de mesure*: quelle est l'unité de mesure ?
- *Importance pour le DD*: pourquoi l'indicateur est-il pertinent pour mesurer le DD au niveau d'une commune ?
- *Source des données*: quel est l'organisme qui collecte les données ?
- *Disponibilité*: depuis quand les données sont-elles récoltées ?
- *Périodicité*: à quel intervalle temporel les données sont-elles récoltées ?
- *Lien avec d'autres indicateurs*: quels sont les autres indicateurs du système qui ont un lien avec l'indicateur ?
- *Comparabilité*: des données comparables sont-elles recueillies dans les autres communes ?
- *Possibilité d'influencer*: dans quelle mesure la commune peut-elle influencer l'évolution de l'indicateur ?
- *Problèmes*: quels sont les éventuels problèmes liés à cet indicateur (par ex. au niveau de la récolte des données, de la fiabilité ou de l'interprétation de l'indicateur) ?

Indicateur	<i>Accueil de la petite enfance</i>
Type d'indicateur	E
Définition	Nombre de demandes non satisfaites pour le placement journalier d'enfants dans les garderies et crèches pour 1000 habitants.
Unité de mesure	Ratio
Importance pour le DD	Ce nombre et son évolution permettent d'évaluer l'efficacité de structures d'encadrement indispensables au développement des activités professionnelles et/ou bénévoles des parents. En outre, la présence de garderies et crèches joue un rôle non négligeable dans l'attractivité démographique d'un lieu. L'évolution des demandes non satisfaites autorise ainsi l'évaluation de structures remplissant un double rôle : amélioration de la capacité d'action des habitantes et habitants ; renforcement de l'attractivité d'un lieu.
Source des données	
Disponibilité	
Périodicité	
Liens avec d'autres indicateurs	
Comparabilité	
Possibilité d'influencer	
Problèmes	

Tableau 2 Exemple de fiche d'indicateur

4 LE SYSTÈME D'INDICATEURS PROVISOIRE CONFRONTÉ AUX RÉALITÉS DE LA VILLE DU LOCLE

Dans cette partie, nous allons présenter les résultats des démarches entreprises pour tester le système d'indicateurs provisoire présenté ci-dessus. Pour des raisons de place à disposition, nous nous limitons ici à exposer le déroulement et les résultats de la démarche menée au Locle.

4.1 Choix des villes test et démarche prévue

Afin de pouvoir tester notre batterie de 78 indicateurs, nous avons cherché deux communes d'environ 10 à 15'000 habitants en Suisse romande. Ce sont en effet selon nous les petites villes qui pourraient le plus profiter de l'élaboration d'un système d'indicateurs adapté à leur taille dans la mesure où elles n'ont souvent pas les moyens de développer elles-mêmes un tel système contrairement aux villes plus importantes disposant de davantage de moyens financiers et techniques. Nous souhaitons si possible trouver des communes déjà sensibilisées à la thématique de l'Agenda 21 local car il nous paraissait plus facile de tester notre système d'indicateurs dans une commune connaissant déjà la problématique du DD.

La recherche de communes prêtes à participer au test de notre système d'indicateurs provisoire s'est révélée beaucoup plus ardue qu'attendu. Si la commune du Locle a donné son feu vert assez rapidement, de nombreuses démarches ont dû être menées auprès de différentes petites villes, essentiellement vaudoises et genevoises, avant que la commune de Morges accepte elle aussi de participer au projet. Les communes qui ont refusé de procéder au test avançaient plusieurs arguments :

manque d'intérêt politique ou/et administratif, manque de moyens, attente des résultats de notre projet ou de projets similaires avant d'adopter un système d'indicateurs. On notera que les deux communes qui se sont finalement engagées devaient chacune faire face à une motion de leur parlement respectif demandant l'engagement de leur commune dans une démarche Agenda 21. Par leur participation à la recherche, les communes de Morges et du Locle entendaient ainsi montrer un premier engagement de leur part allant dans le sens des motions déposées.

Selon le design de recherche initial, le test dans les communes comprenait deux volets complémentaires, l'un « technique », l'autre « sociétal ». Le premier volet consistait à faire circuler auprès des responsables de l'administration la liste des indicateurs retenus dans notre système provisoire afin d'établir principalement la faisabilité technique de l'indicateur (disponibilité des données, problèmes d'interprétation, comparabilité). Le second volet devait réunir un certain nombre d'acteurs provenant aussi bien du monde politique (élus), de l'administration (chefs de services) que de la société civile (représentants d'associations) afin d'évaluer la pertinence des indicateurs proposés aux yeux de ces acteurs ainsi que de rassembler des propositions d'indicateurs supplémentaires.

4.2 L'exemple de la ville du Locle

Sise dans les montagnes neuchâteloises, la ville du Locle doit faire face à de multiples problèmes structurels tels que le vieillissement de la population, une balance migratoire négative, des difficultés financières récurrentes, une image négative, etc. Héritière d'un passé « glorieux », berceau – avec sa voisine La Chaux-de-Fonds – de l'horlogerie, cette ville lutte depuis 30 ans contre les affres bien connues des villes dites périphériques. Fin 2002, la population locloise comptait 10'314 habitants – étrangers compris – contre 103 de plus à fin 2001. Cette érosion démographique se poursuit depuis 30 ans et ne laisse pas d'inquiéter les autorités d'une ville qui a connu 17'000 habitants avant l'amorce de son lent déclin.

Si le premier volet de la recherche s'est bien déroulé selon le schéma prévu et a mis en évidence que sur les 78 indicateurs du système provisoire, 58 étaient directement ou indirectement⁸ disponibles dans l'administration communale, il n'en a pas été tout à fait de même pour le deuxième volet. Lors des discussions engendrées par le test « technique », il est apparu que le volet « sociétal » serait avant tout utile pour définir un certain nombre d'indicateurs directement liés aux spécificités du Locle plutôt que de passer en revue la liste complète des indicateurs retenus dans le système provisoire. Dès lors, l'accent a été mis sur l'élaboration d'un modèle permettant à la commune du Locle de sélectionner les indicateurs de durabilité en fonction de ses caractéristiques propres. Concrètement, cette dernière a décidé de travailler sur la thématique du logement.

Très rapidement, le « terrain » de la ville du Locle a fait apparaître deux « écueils ». Le premier est lié à la nature réductrice de plusieurs indicateurs choisis « en laboratoire » lors du premier volet de l'étude. Le second fait référence au contexte démographique et économique particulier de cette ville. Un système d'indicateurs représente toujours une réduction de la réalité que ledit système est censé représenter. A fortiori lorsqu'il s'agit d'illustrer une réalité selon la démarche « holistique » du DD. Cette réduction nous a été reprochée plusieurs fois – avec raison – par les acteurs administratifs. « Comment être efficace avec un indicateur qui masque le caractère complexe de nos activités ? Pour prendre une décision sur un tel sujet, nous devons disposer de beaucoup plus de données ! ». Tel est le reproche qui nous a été fait à maintes reprises. Il a le mérite de soulever ici un problème central des indicateurs du DD. Si personne ne conteste la nécessité d'un set d'indicateurs à l'amont de toute décision de type collectif, une trop grande réduction de la réalité semble contribuer à bloquer tout processus de décision/action. Or, il serait absurde parce que pratiquement ingérable de développer un système de 400 ou 500 indicateurs qui aurait la prétention de couvrir *toutes* les réalités d'une commune. Cela signifie-t-il qu'un système d'indicateurs du DD est dénué de sens? Non, pour autant que l'on replace *ensemble* les objets/enjeux, leurs indicateurs et les procédures décisionnelles qui s'y rapportent dans un processus global.⁹

Ainsi, la recherche a évolué vers le développement d'un modèle de synthèse (cf. fig. 2) de ces trois problématiques (objet/enjeu; indicateurs; procédures décisionnelles) susceptible de préciser leur place :

⁸ Il en est ainsi de l'indicateur « Causes de décès » ou encore des indicateurs environnementaux liés à la qualité de l'air tels que le taux de dioxyde de carbone, la mesure de l'ozone ou encore du dioxyde d'azote. Pèse sur le premier une législation suisse en matière de protection des données personnelles qui oblige le médecin ayant constaté le décès à envoyer les certificats médicaux au canton. Les indicateurs environnementaux sont eux gérés par le service cantonal de la protection de l'environnement.

⁹ Nous rejoignons ici Deschenaux (2003 : 245) qui souligne que l'objectif premier de la définition d'indicateurs ne devrait pas être de parvenir à une évaluation mesurable des actions entreprises mais davantage de susciter des réflexions et des modifications de comportement des acteurs sociaux allant dans le sens souhaité.

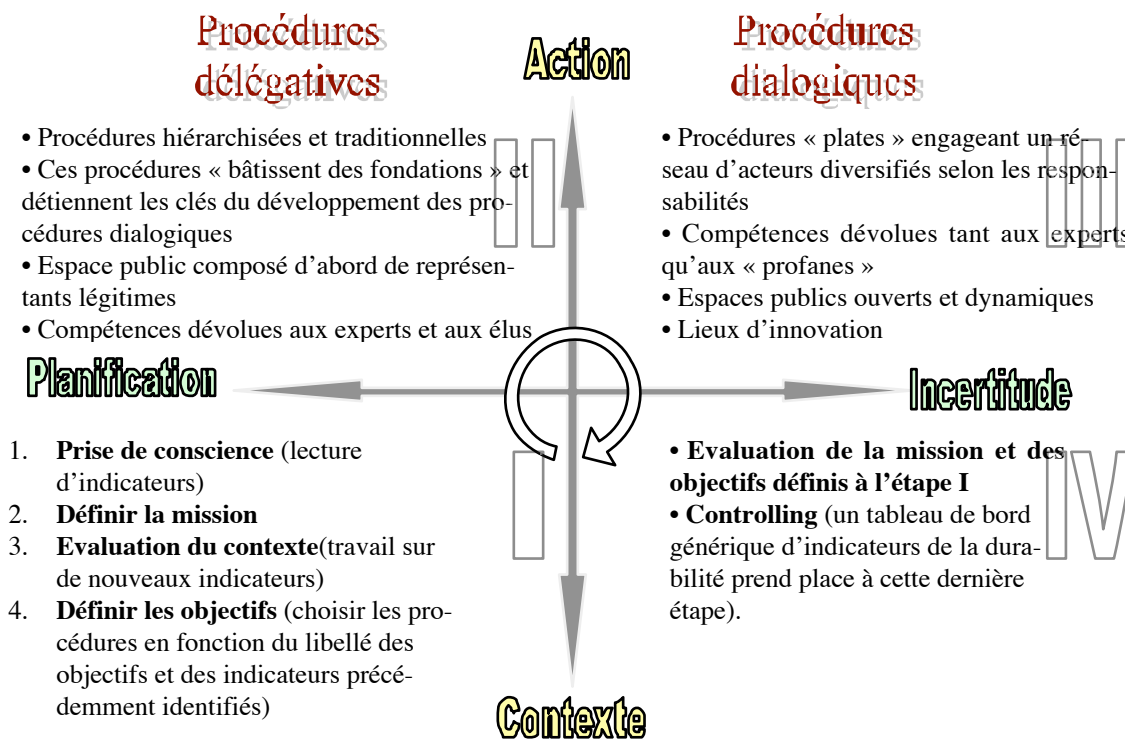


Fig. 1 Modèle d'action collective à 4 étapes

Ce modèle postule que tout processus collectif se subdivise en quatre étapes distinctes, elles-mêmes structurées selon deux axes¹⁰:

- Etape I : Toute mission politique se déduit d'une prise de conscience qui se fonde – à un niveau collectif – sur la lecture d'indicateurs « bruts ». La définition de cette mission induit l'évaluation plus fine du « contexte » de l'objet auquel on s'intéresse. Ce travail autorise la définition d'objectifs qui fonderont le développement des étapes suivantes.

- Etape II : Cette étape opérationnelle se dédie au développement de « conditions-cadres » permettant de répondre tant à la mission qu'aux objectifs préalablement définis. « Hardware » de toute action collective, cette étape induit la présence de procédures « déléгатives » classiques dont les règles du jeu se caractérisent par des structures hiérarchiques où les figures centrales sont l'élu et l'expert. La caractéristique première de cette étape est la *déduction*. Destinée à contrôler l'espace et le temps, cette étape II procède d'une lutte contre toute situation d'incertitude.

- Etape III : contrairement à l'étape II, cette étape procède par *itération*. Lieu d'innovation par excellence, elle accepte les contingences de l'incertitude et induit des actions sans pour autant avoir les moyens de les justifier rationnellement. Cette étape est le lieu des « coups », des « essais », des « tâtonnements ». Par exemple, toute forme de partenariat public – privé procède de cette « logique ». En effet, de telles coordinations induisent plusieurs prises de risque, tant dans le mode d'organisation horizontale qui les caractérise que dans la nature des projets promus. Enfin, le développement d'actions liées à l'étape III nécessite paradoxalement la présence de l'étape II et l'acceptation, par les acteurs de l'étape II, de voir leurs prérogatives être entaillées.

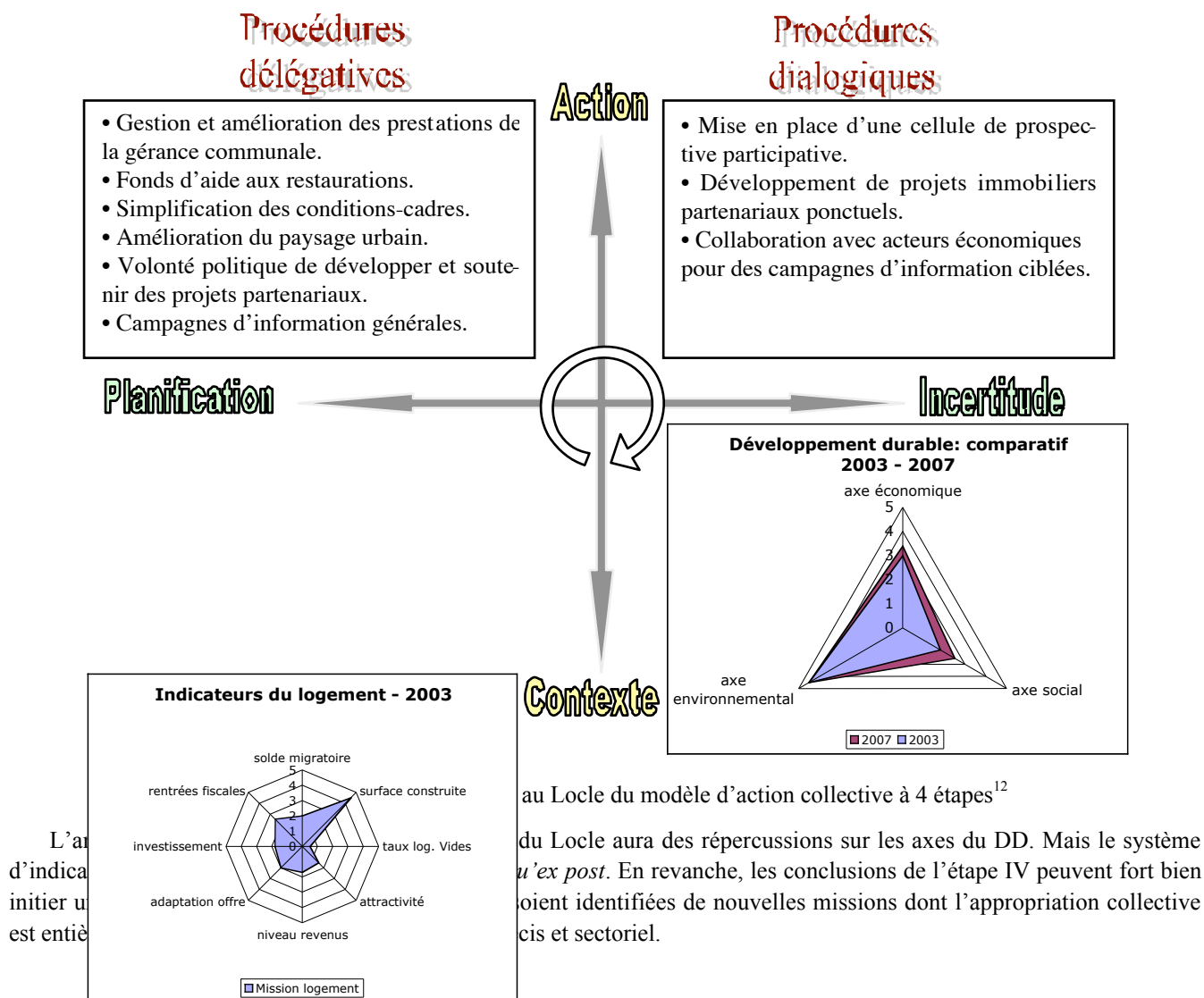
- Etape IV : Cette dernière étape est le lieu de l'évaluation *ex post* des actions menées. Comme l'a démontré le « terrain » de la ville du Locle, un système d'indicateurs du DD ne peut prendre place qu'à cette dernière étape.

Partir du particulier (Etape I) pour parvenir au général (Etape IV), en d'autres termes, agir sur des objets concrets pour ensuite revenir sur la thématique du DD : tel est l'ordre que proposait l'expérience du Locle tant par l'écueil du caractère réducteur de tout set d'indicateurs que par les circonstances locales. Le Locle connaît le plus haut taux de vacance immobilière de Suisse (plus de 7%). Ainsi la notion de DD prend dans cette ville une couleur particulière : retenir coûte que coûte des habitants tout en sachant que cette mission (étape I) est étroitement liée à l'état de l'offre immobilière.

L'issue de la première partie de l'enquête (entretiens avec une quinzaine de cadres administratifs de la ville) s'est ouverte sur un atelier consacré à l'amélioration du parc immobilier de la ville. Cet atelier regroupait 15 personnes issues de l'administration locale et cantonale ainsi que d'organisations privées (gérance). Sur le thème du logement, les acteurs ont été

¹⁰ Nous n'avons pas ici la place pour développer la justification scientifique de ce modèle. Nous invitons le lecteur à consulter le rapport de l'expérience locloise (Babey, 2003). Précisons juste que la distinction « procédures déléгатives/procédures dialogiques » s'inspire de la distinction « démocratie déléгатive/démocratie dialogique » proposée par Callon et al. (2001 : 190).

conviés à travailler sur les quatre étapes du modèle. Nous avons été impressionnés par la capacité des acteurs à identifier très rapidement les indicateurs clés de la « mission logement », indicateurs qui, pour la moitié, n'avaient pas été retenus dans le set initial d'indicateurs du DD. Cette première étape franchie, les acteurs ont fait preuve d'une étonnante capacité d'innovation pour définir de nouvelles procédures, en particulier pour l'étape III. Il en est ainsi de la proposition visant à développer une « cellule de prospective » regroupant tous les « porte-parole » concernés par la question du logement: représentants des gérances, propriétaires, Asloca (Association de défense des locataires), groupements d'habitants, etc. Cette « cellule » aurait pour mission de développer des solutions adaptées aux circonstances locales¹¹ et non pas simplement de trouver un consensus sur des « conditions cadres » proposées à l'étape II. Dès lors, il devient possible d'illustrer un tel exemple de la manière suivante :



5 INDICATEURS ET FONCTIONNEMENT POLITICO-ADMINISTRATIF

D'un point de vue strictement opérationnel, la recherche menée n'a pour l'instant pas donné de résultats tangibles dans la mesure où ni Le Locle ni Morges n'ont à ce jour décidé formellement de mettre en place un système d'indicateurs du DD. Par contre, il est intéressant d'analyser les enjeux politiques et administratifs que les démarches liées à notre projet ont révélés. Nous aimerions plus particulièrement mettre en avant les trois éléments suivants : l'indicateur comme porte d'entrée

¹¹ Cette notion d'adaptation aux circonstances se déduit des indicateurs identifiés à l'étape I. Un simple comparatif nous permet de constater qu'une commune comme La Chaux-de-Fonds, à huit kilomètres de distance, se caractérise par un taux de logements vides inférieur à 1,5%. Les procédures déléguatives se marient mal avec les lieux et les « exceptions ». Cependant, une telle différence de taux oblige à repenser les procédures et les modes d'action institutionnelle traditionnels.

¹² Les « toiles » représentées sur le schéma sont construites sur des indicateurs fictifs, les valeurs réelles n'ayant pas pu être relevées dans le cadre de notre recherche. Elles ont pour but d'illustrer la manière dont les indicateurs pourraient être représentés graphiquement.

de la durabilité, l'indicateur comme enjeu politique et l'indicateur comme révélateur de la manière de mener l'action publique.

5.1 L'indicateur comme porte d'entrée de la durabilité

L'élaboration d'un système d'indicateurs du DD a permis dans les deux cas étudiés d'engager une réflexion de fonds sur les principaux enjeux auxquels se trouvaient confrontées les communes du Locle et de Morges, sur la manière dont elles pensaient pouvoir répondre à ces enjeux ainsi que sur la participation ou non de l'ensemble des acteurs organisés au processus décisionnel. Ainsi, les discussions au Locle se sont rapidement focalisées autour de la thématique du logement étant donné le contexte démographique auquel est confrontée cette ville. Plusieurs pistes pour résoudre ce problème de logements vacants et inadaptés aux besoins de la population ont été évoquées, pistes qui demandent encore à être affinées avant de passer à une éventuelle phase de concrétisation. Les discussions ont également concerné la question de savoir quels acteurs devaient être associés à la résolution de ce problème et ont mis en exergue la nécessité d'élargir le cercle des acteurs traditionnellement inclus dans le processus décisionnel et d'encourager le partenariat public-privé. A Morges, ce sont les questions d'environnement et de transports qui se sont retrouvées au centre des débats, la ville devant résoudre d'importants problèmes dans ces domaines.

Nous avons ainsi pu constater tant au Locle qu'à Morges que parler d'indicateurs du DD sans se référer à des problématiques concrètes directement liées aux préoccupations locales n'a pas grand sens pour les acteurs administratifs et politiques. En définitive, la question des indicateurs apparaît largement n'être qu'un prétexte qui permet aux acteurs locaux de parler des vrais problèmes de leur collectivité ainsi que de les sensibiliser à la notion de DD.

5.2 L'indicateur comme enjeu politique

Tous les indicateurs sont au moins partiellement subjectifs (Meadows, 1998 : 9-10). Le choix d'un indicateur est en effet basé sur certaines normes, sur certaines valeurs qui définissent ce qu'il est important de mesurer. Or, définir ce qui est important est fondamentalement subjectif. Il existe d'ailleurs une influence réciproque entre valeurs et indicateurs : si les indicateurs résultent de valeurs (nous mesurons ce dont nous nous soucions), ils contribuent aussi à façonner les valeurs (nous nous soucions de ce que nous mesurons).

Dans ce cadre, on comprend mieux pourquoi l'élaboration d'un système d'indicateurs du DD est une démarche éminemment politique et qui suscite de nombreuses réticences de la part des élus et des responsables administratifs locaux. Le choix d'un indicateur n'est en effet pas innocent et ne se limite de loin pas à une question « technique » : c'est à partir de la mesure de celui-ci que sera évaluée la performance de tel ou tel service ou l'atteinte de tel ou tel objectif politique. Que ce soit à Morges ou au Locle, les acteurs politico-administratifs se sont ainsi montrés particulièrement sensibles à la dimension politique de l'indicateur. Le refus de certaines communes de prendre part à notre projet s'explique en partie par cette crainte d'avoir des « comptes à rendre » sur la base d'indicateurs ne montrant pas nécessairement la ville sous son meilleur jour.

5.3 L'indicateur comme révélateur de la manière de mener l'action publique

S'occupant au fil du temps de nouvelles tâches, les communes ont créé de nouveaux services administratifs spécialisés pour s'en occuper. Il en résulte une multitude de services fonctionnant dans une logique essentiellement sectorielle. Dans ce contexte, l'élaboration d'un système d'indicateurs du DD remet en cause ces logiques sectorielles et pousse au décloisonnement des services. Notre projet a par exemple mis en évidence que certains services disposaient de données intéressantes pour d'autres services mais que l'information ne circulait pas, que ce soit par manque de volonté des responsables désireux de préserver leur service de regards extérieurs, ou/et plus simplement par manque de communication entre les différents services.

Les démarches menées au Locle et à Morges soulignent également le fait que l'indicateur doit être compris dans le cadre plus général des procédures formelles régissant le fonctionnement de l'administration. Tout processus visant la mise en place d'un système d'indicateurs du DD et qui prétend faire l'économie d'une réflexion sur les procédures formelles compatibles avec l'« esprit » du DD risque fort d'aboutir à l'échec. Le DD est porteur d'une « culture » politique radicalement nouvelle qui remet largement en cause nos procédures décisionnelles traditionnelles. Au système encore dominant de la double délégation (Callon et al., 2001) devraient succéder des procédures « dialogiques » relativisant les pouvoirs et compétences habituellement conférés aux élus et aux experts pour les partager avec les acteurs de la « société civile ».

6 CONCLUSION

La définition d'un set standard d'indicateurs qui serait applicable à toutes les collectivités publiques de taille similaire permet certes de comparer entre elles ces collectivités, mais ne prend pas en compte leurs spécificités territoriales et institutionnelles. Cette incapacité à mesurer et/ou décrire ce qui fait la spécificité d'un lieu n'est-elle d'ailleurs pas contraire à l'esprit du DD, si l'on veut bien comprendre cet « esprit » comme la capacité d'un territoire à prendre en main son avenir en valorisant économiquement ses particularités dans le respect de son environnement ? Pour une commune, un set standard d'indicateurs perd ainsi de sa valeur en tant qu'instrument de pilotage. C'est pourquoi notre recherche s'est progressivement orientée vers l'élaboration d'un modèle permettant à une commune de sélectionner ses indicateurs en fonction d'une problématique particulièrement saillante sur son territoire. Il est ainsi possible d'aboutir à un set d'indicateurs, certes limité quantitativement, mais qui pourra véritablement servir au pilotage de la commune car se rapportant directement à une problématique considérée comme prioritaire pour son développement futur. Comme le soulignent Both et al. (2003 : 222), « les propositions en matière d'indicateurs doivent aussi être liées aux demandes et aux pratiques des acteurs du territoire ».

Cette modification de l'orientation de notre recherche correspond d'ailleurs à une tendance plus générale, observée dans d'autres projets visant à élaborer des indicateurs du DD (Pastille Consortium, 2002 : 6), qui consiste à passer d'approches « par le haut » (*top down*), où les indicateurs sont définis par des chercheurs et des experts, à des approches par le bas (*bottom-up*), où les indicateurs sont définis par le biais de processus participatifs incluant les acteurs locaux.

Enfin, notre recherche a mis en évidence que l'élaboration d'un système d'indicateurs du DD, loin de se cantonner à un problème purement « technique », se révèle une opération foncièrement politique et pouvant entraîner des répercussions importantes tant sur le plan du fonctionnement politique que sur le plan des procédures administratives. Elle a également permis de relever le fait qu'une collectivité publique qui cherche à mettre en place un système d'indicateurs du DD doit immanquablement se pencher sur les enjeux fondamentaux qui la concernent et sur la place qu'elle entend accorder aux différents acteurs politiques et administratifs ainsi qu'aux acteurs de la « société civile ».

7 BIBLIOGRAPHIE

- BABEY N., (2003) *Indicateurs de durabilité au niveau local. L'expérience de la ville du Locle (NE)*, HEG Neuchâtel, Neuchâtel (http://biznet.hevs.ch/puma/pdf/Rapport.Le.Locle_1.pdf).
- BLANCHET C., NOVEMBER A., (1998) *Indicateurs de développement durable appliqués à l'aménagement du territoire*, Conseil économique et social (CES), Genève.
- BOTH J.-F. *et al.* (2003) « Evaluation du territoire, développement durable et indicateurs : un pragmatisme raisonné », in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire*, PPUR, Lausanne, pp. 221-238
- CALLON M. *et al.* (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- CLIVAZ C. *et al.* (2002) *Elaboration d'un système provisoire d'indicateurs du développement durable au niveau local*, Centre de compétences HES-SO Puma, Sierre (http://biznet.hevs.ch/pdf/rapport_phase1.pdf).
- DESCHENAUX C., (2003) « Indicateurs et développement durable : le cas d'Air-Valais en tant qu'agenda 21 local », in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire*, PPUR, Lausanne, pp. 239-245
- ERNST BASLER + PARTNER AG, NOVATLANTIS, (2003) *Indicateurs centraux pour le développement durable des villes et des cantons*, Zollikon (http://www.are.admin.ch/are/fr/nachhaltig/indikatoren_kt_st/index.html).
- FROMM E. *et al.* (2000) *Nachhaltigkeit erkennbar und planbar machen*, SUSTAIN, Wien.
- HARDI P., BARG S., (1997) *Measuring sustainable development : review of current practice*, Industry Canada, Ottawa, Occasional Paper Number 17.
- HARDI P., ZDAN T. (ed.), (1997) *Assessing Sustainable Development : Principles in Practice*, International Institute for Sustainable Development (IISD), Winnipeg (<http://www.iisd.org/publications>).
- KLOOZ D., SCHNEIDER T., (2000) « Zwei Instrumente zur Beurteilung lokaler Nachhaltigkeit: «Kernindikatoren-Set» und «Nachhaltigkeits-Barometer» », *Umwelt Praxis*, Nr. 25, pp. 21-25

- MEADOWS D., (1998) *Indicators and Information Systems for Sustainable Development*, IISD, Winnipeg.
- OCE – OFFICE DE COORDINATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU CANTON DE BERNE, (2004) *Développement durable dans le canton de Berne / Evaluation de la durabilité, Introduction et guide*, Berne.
- OFS – OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE *et al.*, (2003) *Le développement durable en Suisse. Indicateurs et commentaires*, Neuchâtel (http://www.are.admin.ch/are/fr/nachhaltig/indikatoren_schweiz/index.html).
- PASTILLE CONSORTIUM, (2002) *Indicators into action. A practitioners guide for improving their use at the local level* (<http://www.lse.ac.uk/collections/PASTILLE/research.htm>).
- SCHUBER R., (1998) « Indikatoren für Nachhaltigkeit », *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 134, Nr. 3, pp. 391-414
- SCHULTZ B. *et al.* (2001) *Nachhaltigkeitsindikatoren für die Stadt Zürich. Schlussbericht*, ORL-Institut, Zürich (http://www3.stzh.ch/internet/fste/home/nachh_entw_top/nachhaltigkeitsbericht.html)