



HAL
open science

Les indicateurs de mobilité durable : nouveaux pouvoirs ou nouvelles contraintes ?

Philippe Zittoun

► **To cite this version:**

Philippe Zittoun. Les indicateurs de mobilité durable : nouveaux pouvoirs ou nouvelles contraintes ?. ASRDLF. Villes et territoires face aux défis de la mondialisation - XLI^e colloque de l'ASRDLF, 5-7 septembre 2005, Dijon, 2005, Dijon, France. halshs-00184582

HAL Id: halshs-00184582

<https://shs.hal.science/halshs-00184582>

Submitted on 31 Oct 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Ville et territoires face aux défis de la mondialisation »

Les indicateurs de mobilité durable:
nouveaux pouvoirs ou nouvelles contraintes ?

Philippe Zittoun,
Chargé de Recherche au LET,
Chercheur associé au PACTE-CERAT

Dans les villes européennes, la prise en compte des enjeux environnementaux dans les problématiques urbaines constitue une tendance de plus en plus marquée. L'attention portée aux nuisances et risques de toute sorte ou encore la mobilisation d'une rhétorique empruntée au registre du « développement durable » deviennent une préoccupation incontournable à tout acteur décidé à agir sur sa ville.

Sur un autre registre, les difficultés à gouverner la ville et à maîtriser l'urbain ainsi que les problématiques spécifiques d'enchevêtrement des différents niveaux institutionnels (Région, Etat, Europe notamment) se traduisent par une tendance à voir émerger de nouveaux instruments de l'action publique. Cette tendance traduit la quête des acteurs, experts autant que politiques, pour rendre gouvernable les villes et légitimer les décisions qu'ils prennent ainsi que les organisations auxquelles ils appartiennent¹.

Le développement d'instruments de mesure et d'indicateurs reflète parfaitement cette tendance. Les usages sociaux et politiques de la mesure peuvent être des révélateurs tout à fait intéressants des relations complexes qui se nouent entre savoir, expertises et pouvoirs. L'élaboration de la mesure, la construction d'instruments ou d'indicateurs qui la rendent possible, l'interprétation et l'étalonnage normatif qu'elle nécessite sont autant de processus qui participent, autant qu'ils les mettent en lumière, à différents modes de gouvernement urbain.

En Grande Bretagne, par exemple, les indicateurs sont devenus de véritables artefacts du pouvoir central pour s'imposer auprès des autorités locales. Par la fixation de seuils et d'objectifs à atteindre, ils redessinent la distribution des ressources en construisant un nouveau mode de négociation. Par l'établissement de sanctions devenues légitimes, ils accroissent les contraintes et l'asymétrie des pouvoirs. L'Europe n'est pas en reste dans ce processus d'élaboration d'un nouveau mode de régulation. A travers ces directives, notamment sur la qualité de l'air ou les nuisances sonores, elle demande aux villes de mettre en place ces instruments de mesure et ces indicateurs, convoitant l'idée qu'il s'agit là d'un véritable levier pour influencer les modes de faire de ces villes.

¹ Sur ces questions de gouvernance, voire par exemple la synthèse faite par Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presse de Science Po, 2003

Ce nouveau mode ne laisse pas les mobilisations collectives en reste. Instruments de communication et de diffusion, les indicateurs semblent constituer un nouveau mode de contrôle possible du pouvoir en place par les citoyens. En Grande Bretagne à nouveau mais aussi en Allemagne et en France, les indicateurs font l'objet de discussions publiques et constituent un enjeu dans ces assemblées pour permettre à ses participants d'accroître leur ressource et rendre légitime leurs exigences.

En d'autres termes, les indicateurs, du moins c'est l'hypothèse que nous voudrions développée ici, participent autant qu'ils influencent les relations entre acteurs et les actions qu'ils produisent et mettent en œuvre. Dans leur ouvrage « gouverner par les instruments », Patrick Legalès et Pierre Lascoumes proposent d'ouvrir la boîte noire des instruments de l'action publique comme a été ouverte celle des institutions. S'inspirant de la sociologie des sciences et du travail effectué sur la production des connaissances scientifiques, ils suggèrent ainsi de considérer l'instrument comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. »². Ce travail sur les instruments constitue une entrée heuristique tout à fait intéressante et pertinente pour notre réflexion sur les indicateurs à condition d'éviter deux écueils : le premier est celui de le transformer en artefact rationnel dont il suffit que le scientifique analyse les caractéristiques pour en comprendre les enjeux. En effet, comme l'ont montré les sociologues des sciences, l'instrument, la définition de ses caractéristiques et la mise en énoncé de son interprétation sont indissociables des réseaux d'acteurs qui lui sont associés. Le second est celui de considérer l'instrument comme un vecteur neutre dont ces réseaux font ce qu'ils veulent. L'instrument dispose ainsi en quelque sorte de « capacités » et de « limites » que les acteurs testent, façonnent organisent en fonction de leurs attentes.

Pour mieux comprendre la façon dont les indicateurs fonctionnent, nous voudrions développer plusieurs exemples³. Le premier concerne la question du bruit à Paris. Depuis quelques années, la ville de Paris a mis en place une carte du bruit qui permet de visualiser les indicateurs de bruit routier en 2 et en 3 dimensions. La mise en place de cette carte permet de comprendre comment un indicateur peut façonner le problème qu'il s'agit d'étudier et le transformer pour le rendre traitable. La carte du bruit en modélisant un problème modifie la légitimation des acteurs à le prendre en charge tout autant qu'elle définit le territoire pertinent de son traitement. Cette reconfiguration des acteurs influence alors tout autant les relations qu'ils entretiennent entre eux que la répartition des ressources et des pouvoirs qu'ils se partagent. Elle participe ainsi à rendre légitime des acteurs jusque-là faiblement dotés sur le sujet, qu'il s'agisse de la Mairie, de l'Europe ou d'associations.

Le second cas présenté ici est celui du tramway parisien. A partir du milieu des années 1990, le Maire de Paris décide de faire un tramway en Rodeo Sud de Paris. Le groupe de travail d'experts qui se met en place étudie alors deux tracés distincts. Ici, les indicateurs traditionnels de transport servent de support à l'exercice et de ressources pour les acteurs qui les mobilisent. Ils permettent notamment de rendre comparable les deux tracés, d'associer à chacun d'eux des caractéristiques et de privilégier l'un par rapport à l'autre. Du coup, ils vont participer à façonner les relations conflictuelles qui vont se nouer entre les acteurs. Saisis par les uns, contournés pas les autres, ces indicateurs vont devenir des actants incontournables du processus décisionnels.

² Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presse de la Fondation Nationale de Sciences politiques. P. 13

³ « Mesurer l'action publique, un nouvel enjeu de gouvernance urbaine ? Comparaison européenne sur le rôle et la place des indicateurs de mobilité durable », projet présenté par une équipe de recherche issue de 4 pays (France, Italie, Allemagne, Grande Bretagne) et développé dans le cadre du Programme interdisciplinaire sur le Développement Urbain Durable du CNRS.

1. La carte du bruit

Les cartes de bruit ou comment des indicateurs rendent « traitable » un problème.

Nous voudrions donc nous intéresser à la question du bruit en acceptant d'ouvrir la boîte noire des instruments de la connaissance et de l'action. Cela suppose de commencer par identifier l'état des connaissances stabilisées dans le champ étudié et, à l'inverse, la part d'instabilité et de controverses qui ponctue le champ.

Il est ainsi intéressant de noter qu'à contrario du « son », le « bruit » a du mal à trouver une définition stabilisée. Pour bien en comprendre les enjeux, il faut revenir quelques instants sur le phénomène de « son ». Les acousticiens ont travaillé à stabiliser les connaissances sur le son. Présenté comme « des vibrations de l'air qui se propagent comme des vagues sur la surface de l'océan »⁴, le son est un phénomène complexe qui est caractérisé par un niveau (en Décibel), une durée (occasionnelle, intermittente ou continue), une fréquence (grave ou aigue) et une complexité (son pur ou son complexe). La caractérisation d'un son, sa mesure suppose donc la mobilisation d'un nombre très important de mesures. Mais très vite, ce travail d'objectivation du « son » par la mesure vient se confronter à deux problèmes : le trop grand nombre des données recueillies et la question de la « perception » par l'être humain de ce son. Il est intéressant de noter que cette dernière question vient en permanence perturber la frontière entre connaissances objectivées et « perception ». Ainsi le décibel (A), unité de mesure prise comme référence, a été conçue pour intégrer certaines spécificités de l'oreille humaine comme sa plus grande sensibilité au son aigu. Ici, le travail sur la perception passe par l'objectivation de l'oreille humaine comme récepteur. Pour autant, cette introduction de l'être humain dans la mesure se comporte comme un déstabilisateur important, il empêche la stabilisation des connaissances et des frontières entre ce qui serait objectif que révélerait la mesure et ce qui serait subjectif que révélerait le « ressenti ».

A la différence de l'air pour qui la mesure sert de processus d'objectivation des nuisances sur la santé, ou de la température pour laquelle la mesure s'est distinguée de toute « sensation », la mesure du bruit n'arrive pas à stabiliser le processus d'objectivation de la « gêne ». Ce constat est visible puisqu'il est un élément présent dans la plupart des discours ou des prises de positions des acteurs mobilisés. Par exemple, dans un entretien à la presse, Jean-Pierre Blazy, député du Val d'Oise et président du Conseil National du Bruit explique la difficulté à saisir le bruit : « Le bruit est une pollution difficile à traiter. Ce n'est pas comme l'eau ou l'air où il y a des mesures très concrètes à prendre. Transports terrestres, aériens, bruit de voisinage...les sources du bruit sont multiples. La perception du bruit est aussi très différente selon les individus. »⁵. Dans un guide juridique sur « la lutte contre le bruit », il est indiqué « Aujourd'hui, le dB (A) ne semble plus être une unité de mesure pertinente notamment pour les sons graves, de plus en plus fréquents, en particulier dans les logements. En outre l'insuffisante précision des appareils et des modes de mesure a conduit à tolérer une marge d'erreur de 3 dB (A), ce qui revient à accepter une imprécision équivalant à un doublement de l'énergie sonore. Cette constatation objective au plan acoustique mérite cependant d'être pondérée puisqu'une augmentation de 10 B (A) est nécessaire pour que l'individu ressente l'impression d'un doublement du volume sonore »⁶. Dans ces deux extraits, on voit bien à la fois l'enjeu du travail d'objectivation et la difficulté du processus de stabilisation. Dans le premier l'individualisation de la « perception » et la multiplicité des sources servent de déstabilisateur de connaissance objectivable. Dans le second, La constatation « objective au plan acoustique » ne cesse d'être absorbée dans un ensemble d'éléments où le sujet est omniprésent.

⁴ Dominique Pipard et Jean-Pierre Gualazzi. (2002). *La lutte contre le bruit*. Paris, Le Moniteur.

⁵ Interview de Jean-Pierre Blazy par France 5, <http://www.france5.fr/environnement/W00236/88087.cfm> (consulté le 3/12/2004)

⁶ Dominique Pipard et Jean-Pierre Gualazzi. (2002). *La lutte contre le bruit*. Paris, Le Moniteur.

A ce problème que l'on retrouve présent y compris dans les colloques scientifiques vient se rattacher celui de l'usage du terme « bruit ». Pour les uns, le « bruit » est « un son qui n'est pas désiré par une personne »⁷, c'est un « environnement sonore qui nous entourent dont il est difficile voire impossible de séparer les composantes. On parle de rumeur, de brouhaha et plus généralement de bruit »⁸, c'est un « phénomène acoustique produisant une sensation auditive jugée désagréable »⁹ ou encore « pour les spécialistes, un bruit se définit comme un « ensemble de sons indésirables provoquant une impression désagréable ». En ce qui nous concerne nous considérons que tout son peut être vécu comme un bruit »¹⁰.

La frontière entre « bruit » et « son » ne permet pas, la aussi, de délimiter une frontière claire entre un phénomène physique objectivable¹¹ et mesurable et un ressenti subjectif. Cette frontière reste flottante à l'image des problématiques précédentes. Du même coup, à travers la fabrication des indicateurs de bruit, les experts tentent d'affronter ce contexte d'instabilité des connaissances et de multiplicité des mesures en faisant un travail de simplification important.

L'indicateur Laeq ou Lden par exemple permet de proposer une moyenne journalière, ce qui revient à réduire la complexité et le nombre de mesures pour n'en avoir plus qu'une par jour. Bien évidemment, cette opération ne se fait pas sans coût, c'est-à-dire sans transformation du phénomène mesuré. Ainsi les bruits intenses mais à faible durée disparaissent sous le joug de la moyenne, les fréquences se trouvent confondues.

Dès lors, il est intéressant de comprendre en quoi l'indicateur choisi par la Ville de Paris et plus encore sa mise en scène visuelle que constitue la cartographie du bruit, façonne le « bruit » et le transforme en problème « traitable ». Cette carte du bruit présente quatre caractéristiques majeures. La première c'est qu'elle permet d'identifier clairement les victimes : ceux dont les appartements sont coloriés en rouge, symbole du franchissement du seuil. Chaque personne peut, via internet, visualiser son immeuble, son étage et identifier la couleur qui indique son degré d'exposition. Ce travail aussi précis sur la « victime » constitue un instrument intéressant pour constituer une base d'alliés.

La seconde c'est qu'elle cible un coupable : la voiture. C'est l'une des différences intéressantes vis-à-vis d'indicateurs comme le chômage où seules les victimes sont identifiées explicitement. Ici, la carte du bruit est d'abord celle du bruit routier, c'est-à-dire qu'elle permet d'identifier exclusivement le bruit moyen des voitures. Ce travail d'apurement, indispensable dans la production d'indicateurs, a pour effet de transformer le « bruit » en « problème du bruit moyen des voitures ». Tous les bruits annexes comme le bruit du métro, des trains, des piétons et même des klaxons (lisser par la moyenne) disparaissent ainsi au profit d'un ciblage exclusif sur le bruit moyen des voitures à la journée.

Une troisième caractéristique, c'est que cette carte définit un territoire pertinent du problème. La carte représente clairement la ville de Paris, avec ces frontières institutionnelles donnant le sentiment que ce problème peut être appréhendé et circonscrit au territoire ainsi défini.

La quatrième caractéristique de cette carte est que, d'instrument d'information elle peut se transformer en instrument de simulation, définissant ainsi les conséquences d'une action publique. Mur anti-bruit, zone 30, changement de nature de la chaussée, nouveaux immeubles, détournement de voies, tous ces instruments d'action peuvent être visualisés à l'avance et leur effets simulés. De ce fait, en déterminant ce que l'on peut simuler et ce que l'on ne peut pas, comme par exemple le

⁷ Entretien avec Alexandre Pouchly, responsable de l'observatoire du Bruit à la Ville de Paris

⁸ Dominique Pipard et Jean-Pierre Gualezzi. (2002). *La lutte contre le bruit*. Paris, Le Moniteur.

⁹ Jean-Pierre Servant. (2000). *Mesurer le bruit dans l'environnement, NFS 31-010*. Paris, AFNOR.

¹⁰ Cscv. (1986). *Guide de l'action contre le bruit*. Paris, Syros.

¹¹ Il s'agit ici de faire référence aux travaux de Bruno Latour et Michel Callon sur les processus d'objectivation de la connaissance par le milieu scientifique. Cf. par ex., Bruno Latour. (1990). *La science telle qu'elle se fait*. Paris, La découverte.

revêtement des immeubles, la carte qualifie certains instruments et les transforme en instruments d'action contre le bruit moyen des voitures.

Dotée de ces quatre caractéristiques, la carte du bruit permet dès lors de relier ensemble, un problème, une victime, un coupable, un territoire et un instrument pour agir. Elle rend possible des agencements¹² spécifiques entre ces différents éléments et permet des mises en énoncé possible par des acteurs souhaitant transformée une question en problème public « traitable ».

La carte du bruit : ressource d'un genre nouveau pour un changement d'échelle ?

Le bruit est un problème relativement récent dont la singularité est son morcellement tant dans son appréhension que dans les multiples acteurs qui en revendiquent la charge. Tout manuel ou guide sur le bruit procède d'un découpage du bruit en fonction de la source. On trouve ainsi par exemple : le bruit des transports routiers, des transports aériens, de voisinage, des activités, des engins et autres matériels, au travail. A chaque type de bruit correspond des législations et normes spécifiques ainsi que des responsabilités distinctes. Lorsqu'en 1982, une première tentative de constitution du « bruit » en tant que problème unique avec la mise en place d'un conseil national du bruit, ce n'est pas moins de 17 ministères distincts qui se trouvent ainsi convoqués. Localement, cet enchevêtrement se traduit par une répartition des rôles et des bruits : la DDASS intervient sur les bruits de voisinages, d'activités et de loisirs ; la police nationale sur les bruits de véhicule et de tapages nocturnes ; les inspecteurs de l'environnement pour le bruit des installations classées ; les DDE pour la qualité acoustique du bâtiment ou encore les inspecteurs du travail pour le bruit dans les entreprises, etc sans compter le pouvoir de police du Maire (sauf à Paris).

Ce découpage source/ « acteurs responsables » offre une segmentation d'une problématique qui du même coup devient traitable. Comme pour le cas de la carte, le bruit s'organise autour d'un agencement spécifique qui relie une victime (le plaignant), un coupable (celui contre qui la plainte est déposée) et un problème. L'identification du coupable devient alors le ressort qui permet de qualifier les acteurs compétents : si c'est un « voisin », un « cafetier » ou « une usine » les acteurs compétents ne sont pas les mêmes. Déclenchée par la plainte, la procédure mise en jeu est alors relativement stabilisée. La mesure et l'instrument de mesure deviennent ainsi des instruments au service de la déconflictualisation d'une telle plainte.

Au regard de cette procédure relativement stabilisée, la mise en place de la carte du bruit opère un double déplacement qui mérite d'être analysé. Le premier déplacement est la transformation de la nature même du coupable. Il ne s'agit plus d'un humain, capable de rendre des comptes ou de payer, mais d'un objet, la voiture moyenne, celle qui n'a en quelque sorte aucun chauffeur spécifique, donc aucun coupable qu'une procédure judiciaire pourrait condamner. Cette transformation du coupable a une incidence directe puisqu'elle rend caduque les instruments traditionnels de la préfecture et de la justice qui suppose le dépôt de plainte et donc l'identification d'un coupable.

Parallèlement à la déqualification des procédures judiciaires, opérant ainsi un second déplacement, la carte qualifie de nouveaux instruments prédéfinis pour l'action. En effet, cette carte a la particularité de ne pas se limiter à une fonction « photographique » qui donne l'information sur ce qui est. Elle permet de simuler ce qui pourrait être. Cette maîtrise de la temporalité lui vaut de pouvoir indiquer les effets d'une mesure à prendre, c'est-à-dire qu'elle scelle simultanément une mesure et les conséquences de cette mesure. Bien évidemment, cette fonctionnalité est intégrée dès la fabrique du programme, opérant une opération de tri entre ce qui peut être modifié (et donc simulé) et ce que ne peut l'être.

Ainsi la carte s'appuie sur des variables comme

- L'aménagement de la rue

¹² Sur le concept d'agencement voir Philippe Zittoun (A paraître), "Entre actions publiques, interprétations problématiques et justifications politiques, les enjeux socio-politiques de l'agencement des énoncés." vol., n°, pp.

- La nature de la chaussée
- La vitesse des voitures
- Le nombre de voitures

Par variable, il s'agit de comprendre ce qui peut facilement être changé par l'utilisateur sans avoir à reconstruire l'instrument, formant ainsi des *inputs*. Il suffit ainsi de modifier le nombre de voitures circulant sur une avenue, ou la vitesse moyenne de ces voitures, pour que la carte se transforme. A l'inverse, la nature des surfaces d'immeuble n'a pas été envisagée comme des *inputs* mais comme une donnée moyennée du système. De ce point de vue, on peut dire que l'on a intégré à l'instrument dès sa fabrication ce qu'il était possible de faire en terme d'action, comme changer la chaussée qui relève de la compétence municipale, et ce qui n'est pas possible de faire, le revêtement des immeubles qui relève de la compétence du propriétaire principalement. Dès lors, la carte permet d'identifier une série d'instruments rendus légitimes pour l'action : la zone 30, l'aménagement des rues, les murs anti-bruits, le sens unique, le changement de revêtement de chaussée, etc. Les acteurs qui s'en saisissent peuvent ainsi revendiquer la mise en place d'une zone 30 en y associant les effets induits.

Il est quand même à noter que chacun de ses instruments préexistent pour la plupart indépendamment de la question du bruit (contrairement au mur anti-bruit par exemple) et sont généralement utilisés par des services qui ne s'intéressent pas nécessairement au bruit comme celui de l'urbanisme ou de la voirie.

Du même coup, ce double déplacement opère une modification des ressources disponibles pour les acteurs, légitimant ceux qui disposent de la compétence des instruments qualifiés, comme la Mairie, et ceux qui au contraire ne l'ont pas comme la préfecture. A cela, ajoutons que la capacité de relier le problème à un territoire, ce que permet la cartographie, ne fait qu'accroître la capacité de l'acteur Ville de Paris à s'en saisir.

La carte de bruit en tant qu'instrument n'a donc rien de neutre. Elle participe ainsi de la capacité d'un changement d'échelle, via le changement de nature du coupable et de type d'instruments pour agir et surtout via la légitimation de la Ville de Paris qu'il opère au détriment de la préfecture.

Bien entendu, tout cela relève d'abord et avant tout de capacité et non d'effectivité. Les instruments peuvent contraindre des usages mais il faut observer ces usages pour mieux en saisir leur cheminement. Si la préfecture joue un rôle important sur la question du bruit à Paris plus que dans d'autres villes, c'est notamment à cause du non transfert de compétence des pouvoirs de police. Pour autant, c'est en 1999 que Jean Tibéri met en place une commission extra-municipale sur le bruit. Une telle commission opère une double fonction : elle met au centre l'acteur mairie et elle qualifie de nouveaux acteurs sur le thème. Ainsi, le pôle de compétence bruit, « c'est des techniciens qui parlent entre eux du problème de bruit, pas d'élus, pas d'associations »¹³. Ce déplacement va conduire notamment à se saisir de l'élaboration de la carte du bruit comme produit de ces réflexions. De ce point de vue, on peut observer à quel point la carte du bruit apparaît comme le fruit de ce déplacement.

Ce n'est plus dès lors, l'expert de la préfecture qui dirige la réunion mais l'adjoint au Maire de la Ville de Paris qui convoque la préfecture, la police, le ministère de l'écologie, etc. Ce déplacement que permet la mise en place de la commission accorde une importance particulière aux associations permettant une forme de légitimation croisée avec l' élu pour mieux en reconnaître la place spécifique.

Ce processus de légitimation croisée se retrouve à plusieurs niveaux. Entre association et élus, pour se qualifier comme nouveaux acteurs légitimes ; entre municipalité et Europe (la mairie s'appuyant sur une circulaire européenne pour rendre légitime la fabrication de la carte) ; entre

¹³ Entretien avec un responsable de la Mairie de Paris

service bruit et l'Europe, pour obtenir des crédits en rendant crédible la « contrainte » ; entre le service « bruit » et les médias pour accroître les ressources du premier dans l'organisation interne.

La carte du bruit, dont la commande est présentée comme le fruit de cette commission, devient donc l'instrument de ce changement d'échelle en offrant de construire un nouvel agencement entre problème, instrument, victime, coupable et territoire favorable à légitimation de l'acteur mairie.

Entre problèmes, victimes et coupables, les « résistances » au chaînage

Ce processus qui consiste à faire de la carte du bruit, un instrument du changement d'échelle n'est pas sans connaître une série de problèmes. Nous voudrions en citer principalement deux. Tout d'abord, il existe d'une certaine façon une certaine « résistance » des victimes, des coupables et des problèmes à se laisser enfermer dans cet agencement.

Cela se traduit d'abord par une controverse autour des déplacements opérés et explicités précédemment. En transformant le problème du bruit, en problème du « bruit routier moyen » et en proposant ainsi une nouvelle hiérarchisation des problèmes de bruit, la carte se trouve confrontée à une série de critiques visant pour l'essentiel à réinterroger cet ordonnancement.

On trouve ainsi une association, l'association SOS-Bruit, dont le travail a été de circuler à travers les médias pour remettre à sa place la carte du bruit. « J'ai été expliqué aux journalistes qu'il ne fallait pas parler de « carte du bruit » mais bien de carte du bruit routier moyen » explique son président. En fixant des frontières, celui-ci s'autorise alors à ne pas figer un ordonnancement mais à ouvrir le champ des possibles. « Ceux qui nous contactent ont pour l'essentiel des problèmes de voisinages ou de commerces bruyants. Prenez le forum des Halles par exemple, c'est un quartier très bruyants mais sur la carte il est vert puisque le bruit ne provient pas des voitures »¹⁴. De la même façon, un autre acteur explique : « Il faut faire attention, [au regard des plaintes] le bruit routier n'est pas la première préoccupation des parisiens, c'est le bruit des activités et le bruit du voisinage, le bruit routier est un bruit de fond (..) mais ils préfèrent que l'on calme le voisin, le commerce en bas qui ferme tard, le scooter à 3 heures du matin, où les livraisons qui partent à 6 heures »¹⁵. Ici ce sont la mise en catalogue des plaintes qui constitue le vecteur, le traducteur des « préoccupations des parisiens ». Pour autant, ce travail d'explicitation confirme d'une certaine façon, ce que la carte peut induire d'ordonnancement nouveau, obligeant les acteurs à le faire.

A cette question sur l'ordonnancement des problèmes de bruit vient s'ajouter le problème de la hiérarchie des problèmes plus généralement. Le bruit ne fait pas partie d'une mise à l'agenda politique forte. Il suffit pour s'en convaincre de voir avec quelle insistance, tous les discours des acteurs mobilisés par cette question commence par rappeler que « le bruit est le premier problème des parisiens ». Cette capacité à faire des parisiens les alliés, de les qualifier dans l'espace des ressources disponibles via un sondage vigoureusement mobilisé résonne comme un besoin de donner de l'importance à un thème qui fait parti de la longue liste d'attente des sujets à l'ordre du jour.

Il faut également rappeler que les nouveaux instruments d'action rendus légitime par la carte, ont pour particularité de ne pas être dépendant pour l'essentiel du service « bruit » de la mairie. Les zones 30 et les sens uniques sont sous la responsabilité du service voirie par exemple alors que les aménagements de rue dépendent principalement du service urbanisme. Face à ces deux services très importants, le pôle « bruit » intégré dans une direction de l'écologie urbaine est un tout petit service (quelques personnes). Autrement dit, lorsqu'un projet d'aménagement voit le jour, la prise en compte du bruit comme problème revenant à intégrer le pôle bruit dans les discussions, n'a rien d'évident.

¹⁴ Entretien avec le président de l'association SOS-bruit

¹⁵ Entretien avec un agent de la Mairie de Paris

Il s'agit plutôt d'un travail que font les acteurs du bruit. Ils doivent « marteler que le bruit existe »¹⁶ pour être ne serait-ce qu'inviter dans les réunions où se décident les aménagements. Ils doivent mobiliser à la fois des ressources symboliques comme « l'intérêt des parisiens » dont ils rappellent la préoccupation et des alliés, comme le nombre de consultation sur le site ou l'écho médiatique de la carte. D'une certaine façon, le pole bruit a renforcé ses ressources grâce à sa capacité à détenir un savoir-faire spécifique et des réseaux sociaux propres. Ainsi, l'un des acteurs de ce pole peut expliquer : « La cartographie est devenue célèbre grâce à l'extérieur, et ça commence maintenant à avoir un effet à l'intérieur. On nous sollicite »¹⁷

A cette « résistance » sur la définition et la hiérarchisation du problème vient s'ajouter la résistance des objets à saisir. En effet, le travail d'apurement indispensable à la mise en carte oblige à tordre les objets saisis pour les rendre mesurables, à les simplifier au risque de les voir se rebeller. Or, cette démarche se confronte en permanence à la difficulté de simplifier des objets dont la spécificité repose sur l'incertitude des connaissances et la complexité qui les composent, complexité d'autant plus grande qu'objet et sujet, phénomène environnemental et individu s'entremêlent allègrement.

La carte du bruit est soumise à des difficultés comme la validité de ses sources. L'idée est de prendre le bruit routier et de le transformer par une série d'opérations en mesures de bruit qui intègre le matériau de la chaussée, la forme des rues, la hauteur des immeubles, etc...Plusieurs difficultés sont liées à

- La définition des rues qui peuvent bouger, phénomène assez fréquent dans une ville aussi dense que Paris.
- La nature des chaussées qui peuvent être transformée en permanence (travaux multiples) et dont l'information ne remonte pas toujours
- Le nombre de rebondissement du son sur les façades d'immeuble qui fait qu'un bruit en devient plusieurs. Le nombre de rebondissement est principalement limité par la puissance des ordinateurs et le temps disponible
- La taille des immeubles qui peut changer (démolition / reconstruction)
- Le revêtement des immeubles que l'on ne prend pas en compte
- Le nombre de voitures circulant qui correspond à des chiffres qui ne sont pas toujours fiables ou plus instables qui n'y paraît
- La nature du parc (nombre de voitures diesels, date ; état du pot d'échappement, des pneus, marque des pneus, etc.) que ne peut capturer que des moyennes tordant le réel...

On pourrait multiplier les exemples que connaissent bien les « producteurs » de carte et qui font parti des bricolages permanents indispensables pour saisir des objets aussi complexes et instables qu'une ville. Ville insaisissable et puissance de calcul limitée, le bruit « simulé » par la carte doit donc, pour rendre visible des données, accepter de s'appuyer sur des hypothèses lourdes, pas toujours vérifiables.

La carte du bruit se constitue ainsi en instrument dont l'un des enjeux est de mettre en lien un problème, des victimes et des coupables. Du coup, elle se confronte nécessairement à la capacité des victimes et des coupables à se plier au modèle, ce qui n'est pas sans poser de problème...Sa capacité à réduire, simplifier et tordre, capacité accentuée par les processus informatiques, forme ainsi sa vulnérabilité, son instabilité, sa mise en débat potentiel permanente.

Pour autant, en inscrivant le problème sur un territoire défini, en légitimant des nouveaux instruments pour l'action et par ricochet, les acteurs qui en ont la maîtrise, la carte du bruit participe d'un changement d'échelle du traitement de la question du bruit. Elle permet d'intégrer

¹⁶ Entretien avec un agent du Pole bruit de la Mairie de Paris

¹⁷ Ibid.

dans une nouvelle alliance l'Europe, le pôle bruit de la Mairie de Paris et des associations et de les qualifier parmi les acteurs légitimes à intervenir. .

2. Le projet de tramway parisien : deux projets pour une échelle ou deux échelles pour un projet ?

Dans le cas précédent, les indicateurs et leur traduction visuelle que représente la carte, ont permis de rendre possible un changement d'échelle, une transformation de problématique et une modification des jeux d'acteurs. Dans le cas du tramway, les indicateurs vont occuper une double fonction : ils vont permettre la mise en comparaison de deux tracés, rendre possible la discussion entre acteurs d'échelle distincte et servir de ressource pour organiser la conflictualité entre deux coalitions d'acteurs ; Une fois le « combat » terminé, ils vont être associés au concept d'« échelle » et participer à rendre légitime non plus l'opposition mais la complémentarité des deux tracés.

Au milieu des années 1990, la question du tramway parisien est mise à l'agenda comme semble le prouver l'officialisation d'une commande d'étude cosignée par le Maire de Paris et le Ministre des Transports de l'époque. Si cette question n'est alors pas nouvelle, il semble que la concomitance d'un pic de pollution durant l'été et de l'arrivée d'un nouveau Maire qui a inscrit dans son programme « réaliser une étude pour la réalisation d'un tramway » ait contribué à cette réorganisation des hiérarchies dans l'agenda politique.

Cette étude, placée sous la responsabilité du Syndicat des Transports Parisiens (STP), est confiée à un groupe de travail où se retrouvent autour d'une table la SNCF, la Région, la RATP, la Ville de Paris, l'Agence d'Urbanisme (APUR), le ministère de l'Équipement (la DTT). La commande est alors énoncée clairement « le STP s'est vu confier la mission de piloter l'étude de la création d'une ligne de tramway en rocade sud de Paris. ». Le projet est ainsi situé « en rocade Sud de Paris » et l'étude conduite va porter sur deux tracés : le premier tracé se trouve positionné sur « la Petite Ceinture », une voie de chemin de fer inutilisée depuis les années 1930 qui faisait le tour de Paris; le second s'inscrit sur le Boulevard des Maréchaux, un boulevard qui fait lui aussi le tour de Paris, parallèlement au périphérique, et qui, par contre, est très utilisé par les voitures.

Dans cette phase de mise en débat, la place de l'expertise joue un rôle central. Elle offre les conditions de l'énonciation des solutions possibles et mobilise des instruments, en l'occurrence des indicateurs, pour les rendre comparables. Le rapport commence ainsi par définir le champ des possibles : « Le groupe de travail associant les différents organismes concernés a entrepris l'examen de deux solutions a priori envisageables ».

L'essentiel du rendu se concentre alors dans un tableau positionné au tout début du rapport et qui place sur un même plan les deux solutions alors que sur un autre axe, des indicateurs traditionnels du transport permettent de quantifier et donc de comparer les deux solutions. Ce travail de mesure offre ainsi une traduction des deux solutions en chiffre, devenues « objectivement » comparables, c'est-à-dire que ces chiffres opèrent un déplacement entre ce qui se discute et ce qui ne se discute plus.

Pour prendre les indicateurs les plus significatifs exposés dans le rapport et permettant la mise en comparaison, on peut citer :

- Le temps de parcours : 17 minutes contre 32 ;
- la vitesse : 28 km/h contre 15;
- le trafic estimé : 5.500 voy./h contre 2.300;
- le nombre de correspondances : 7 contre 9

- le coût : 1,7 milliards € contre 2.2 H.T.

C'est le tableau et l'alignement de ces différents chiffres qui permettent ainsi d'organiser la comparaison. Ils peuvent participer à déconflicter une partie du débat en déplaçant sa frontière. Dans le cas de ce type de tableau, lorsque les méthodes sont stabilisées, c'est la hiérarchisation des indicateurs qui devient le principal mais aussi le dernier objet du débat.

Lorsque, comme c'est le cas ici, tous les indicateurs vont dans le même sens, le débat n'a a priori plus lieu d'être. La première conclusion¹⁸ du rapport résulte de cette comparaison et est sans appel : le tramway sur la Petite Ceinture est la « meilleure » solution. Elle est à la fois moins chère, plus rapide et transportant davantage de voyageurs que le second tracé.

Tout ce travail de mise en indicateur permet ainsi aux experts de produire une rationalité propre qui se veut incontestable : « On n'échappe pas à la logique qui veut que lorsque l'on propose une vitesse commerciale et une régularité assurée, le transport devient plus attractif »¹⁹. Le débat entre les deux solutions n'a alors plus lieu d'être, sa rationalisation ayant entraîné un processus bien connu de dépolitisation. Inscription dans le programme électoral, expertise unanime, les conditions d'un choix pour que le tramway soit positionné sur la Petite Ceinture semblent remplies. De ce point de vue les logiques convergent et les indicateurs sont là pour en fixer la rationalité et en stabiliser le raisonnement.

Pour autant, en 2000, au moment de la signature du Contrat de Plan Etat/Région, ce n'est pas cette solution qui sera choisie mais celle du Boulevard des Maréchaux. En 2001, au moment des élections municipales connues pourtant pour avoir été un champ de bataille particulièrement intense, les deux principaux candidats défendront le même choix.

Cette décision peut paraître pour le moins surprenante. Indépendante a priori des enjeux partisans, elle conduit successivement deux équipes municipales de couleur distincte à faire les mêmes choix. Ce choix, souvent qualifié de « politique » par les experts transports comme pour rappeler leur désaccord et déqualifier un champ dont il ne maîtrise pas la logique, va entraîner de nombreux débats, conflits et oppositions. Il sera maintenu malgré tout.

Lutter contre les indicateurs : les conditions d'un choix politique

Comme toujours dans l'analyse des processus décisionnels, il est difficile de dégager clairement les raisons souvent complexes qui ont conduit à un tel choix. Pour autant, il est intéressant de noter que ce choix s'est fait contre l'expertise transport traditionnelle dont les indicateurs constituent la première ressource. Il s'est donc fait principalement au niveau des acteurs politiques contre l'avis de bon nombre d'experts. De ce point de vue, il ouvre un champ de questionnement intéressant sur la place et le rôle du politique à contrario de nombre d'analyses qui font de l'expertise la scène essentielle de réalisation des choix.

On peut ainsi établir plusieurs hypothèses pour éclaircir les conditions de ce choix. Certaines de ces hypothèses restent encore à consolider compte tenu du fait que cette recherche n'est pas encore aboutie. En tout état de cause, pour qu'un tel choix ait lieu, il est indispensable que s'opère un rééquilibrage entre les deux solutions. C'est donc sur la logique argumentaire mise en place par les acteurs défendant la solution du Boulevard des Maréchaux qu'il s'agit de s'attarder.

Un des principaux arguments mobilisés est celui qui consiste à faire de ce tracé celui qui permet de s'attaquer le plus à la place de la voiture dans la capitale. De nombreux acteurs déroulent en fait une même logique argumentaire. Il s'agit de défendre l'idée selon laquelle la mise en place d'un tramway sur une voie où circulent des voitures conduit non seulement à en gêner l'usage mais surtout, par ricochet, à en réduire l'utilisation. Ces acteurs proposent ainsi un nouveau chaînage

¹⁸ Ce rapport a été ré-écrit plusieurs fois

¹⁹ Entretien avec un membre du groupe de travail

entre le problème de la circulation des voitures à Paris, la diminution de leur nombre et le tracé sur le Boulevard des Maréchaux.

L'absence d'indicateur ou d'expertise pour stabiliser un tel agencement est alors compensée par ce que l'on pourrait appeler l'expertise profane. L'intuition des acteurs, le sentiment qu'il s'agit là d'une « évidence » permet de construire et de stabiliser une « vérité » et une « justification »²⁰ au nouveau tracé.

Il n'existe donc pas un mais deux arguments au mode de légitimation distinct qui s'opposent. Le premier relève du chiffre et du recours à l'expertise. Il est associé au projet Petite Ceinture et est porté par des expert transports mais aussi par des acteurs associatifs. D'instruments de déconflictualisation, les indicateurs se transforment en ressources du conflit : « On savait, grâce à l'étude STIF, que le nombre de voyageurs qui quitteraient la voiture pour prendre le transport en commun était deux fois plus important. (...) Le pourcentage de report était approximativement le même (7 et 8%) mais, sur le PC, le tramway transporte deux fois plus de personnes »²¹. Le second relève de « l'évidence » intuitive, c'est-à-dire du raisonnement qui ne recourt pas à un processus de rationalisation traditionnelle.

Une deuxième hypothèse relève plutôt de la configuration des jeux d'acteurs et des problèmes qu'elle soulève. Il est important de noter, en effet, que pour chacune des solutions correspond une configuration d'acteurs distincte.

Dans un cas comme dans l'autre, on trouve bien entendu la Ville de Paris et la RATP en premier plan. A ces deux acteurs, il faut ajouter la Région et la Préfecture (toujours très présente à Paris).

Dans le cas de la Petite Ceinture, d'autres acteurs s'invitent à la table des négociations à commencer par la SNCF et RFF. Propriétaires de la Petite Ceinture, utilisateur potentiel, ils n'interviennent que dans le cas où le tracé choisi est celui-ci. De la même façon, ils entraînent avec eux, la Direction des Transports Terrestres du Ministre de l'équipement compte-tenu de l'imbrication qui existe entre ce ministère et ces deux organismes. Mais ces acteurs ne sont pas les seuls. Le Maire du 15^e arrondissement, par exemple, fait rapidement savoir qu'une telle solution pose un problème majeur de bruit et donc de mécontentement. Il associe donc, d'une certaine façon, la solution PC à la présence d'acteurs associatifs ou d'habitants mobilisés.

On peut bien évidemment se demander pourquoi, à son généré a priori équivalent, le tramway fait plus de bruit sur la Petite Ceinture que sur le Boulevard des Maréchaux. La première raison est tout simplement un problème de résonance et de porte-parole. Dans cette phase, seul le bruit sur la Petite Ceinture est porté par des acteurs comme le Maire du 15^e. La seconde raison repose sur l'argumentation qu'ils ont bâtie. Le raisonnement défendu par plusieurs acteurs est le suivant : si le tramway passe par une zone « calme » comme c'est le cas dans certains endroits de la Petite Ceinture, à quelques mètres parfois de certaines habitations, il fera en quelque sorte, plus de bruit, que s'il passe sur un lieu déjà très passant ou bruyant. L'accoutumance au bruit constitue une sorte de clé de lecture du degré de problèmes engendrés et de mobilisations potentielles des riverains. Loin des logiques des seuils et des indicateurs, la mobilisation du Maire du 15^e permet de donner corps à ce risque, de lui donner une crédibilité.

Si le tracé de la Petite Ceinture élargit le cercle des acteurs légitimes, celui du Boulevard Maréchaux reste plus restreint. La responsabilité se trouve pour l'essentiel dans les mains de la municipalité et de la RATP. En fait, deux acteurs internes à la Mairie de Paris viennent principalement s'ajouter à cette solution. Il s'agit du service Voirie qui ne voit pas d'un très bon œil l'arrivée d'un tramway sur « son » boulevard. Le second est l'Agence d'urbanisme, l'APUR qui défend au contraire le tramway sur les Maréchaux en lui conférant une nouvelle propriété : celui d'être l'instrument d'un projet de requalification urbaine.

²⁰ Jürgen Habermas. (1999). *Vérité et Justification*. Paris, Gallimard.

²¹ Entretien avec un président d'une association engagée dans la défense du tracé de la Petite Ceinture

Chaque solution comporte donc son lot d'acteurs spécifiques et sa configuration particulière. De cette situation, il ressort que la complexité engendrée par le tracé Petite Ceinture où s'enchevêtrent les acteurs et où se diluent les ressources est lue par certains comme un véritable handicap au projet PC. Alors que beaucoup d'analyses se sont attachées à montrer la complexification des processus locaux de gouvernance, il semble ici que l'architecture simple, le retour au « gouvernement » urbain ait constitué un argument essentiel dans le choix fait par les deux maires successifs.

Bien entendu, à ces deux hypothèses viennent se greffer une série d'éléments plus circonstanciels comme celui de la division de l'équipe Tibéri en 1998, ce dernier subissant la fronde de ce que l'on a appelé les putschistes conduits par Jacques Toubon, ou encore les difficultés de la majorité instable du Conseil Régional qui, au moment de voter le Contrat de Plan en 2000, avait besoin de l'abstention des voix du RPR. Mais il serait un peu délicat de laisser au hasard et à l'opportunité l'explication d'un tel processus.

Deux échelles pour un projet ou comment sortir de la conflictualité

Il est possible de déterminer trois périodes qui marquent le processus de choix du tracé. La première période commence en 1995 et se termine au moment du contrat de Plan. Dans cette période, il n'existe qu'un seul projet, le Tramway en Rodeo Sud, et deux tracés. Chaque scénario est alors porteur de son expertise, de ses arguments et des acteurs qu'elle qualifie dans la discussion. Le scénario de la Petite Ceinture emmène avec lui, l'expertise transport et les indicateurs associés, des acteurs comme RFF, la SNCF, la DTT mais aussi le maire du 15^e. Le scénario Boulevards des Maréchaux qualifie des acteurs comme l'APUR, déqualifie la SNCF et fait de la municipalité l'acteur en position de force.

L'inscription au Contrat de Plan de la solution Petite Ceinture et le soutien apporté à cette solution par les deux maires successifs, marquent une seconde période qui va de 2000 à 2003, année qui marque la fin du débat public. Au cours de cette période, les acteurs s'organisent pour approuver ou contester le choix effectué. Deux coalitions s'organisent l'une pour défendre son choix, l'autre pour le contester.

Le conflit qui se met en place est un conflit dur d'opposition frontale. Il n'existe ici qu'un projet et donc qu'un seul vainqueur. La négociation est impossible. Toutes les opportunités sont saisies pour mettre en scène ce conflit, prendre les arènes disponibles et les transformer en lieu de haute lutte. C'est ainsi que, dans la plupart des assemblées où le débat se déroule, l'agitation est de mise entre les tenants de chaque solution, tous répartis.

D'un côté, on trouve notamment des acteurs pro-PC notamment des associations. Devenus experts en transport, ces acteurs associatifs interpellent les experts eux-mêmes en mobilisant les indicateurs comme ressources. La situation semble ainsi inversée, ce sont les acteurs associatifs qui interpellent les acteurs publics en explicitant des chiffres et ces derniers qui doivent faire appel à un autre registre que celui de l'expertise. Denis Baupin, maire-adjoint aux transports, par exemple, se trouve interpellé et doit saisir l'argument de la légitimité démocratique, celle du programme présenté aux électeurs, pour faire face à ces attaques.

L'organisation du débat public est l'occasion d'un dernier affrontement entre ces deux coalitions autour de ce que le rapport des commissaires enquêteurs nomme « la question qui fâche ». Pétitions, inscriptions sur les registres, l'enquête publique permet d'organiser la conflictualité. Les commissaires enquêteurs se trouvent ainsi assaillis par la mobilisation des opposants. Ils demandent à la municipalité des chiffres et des explications au point d'obliger à des derniers à mettre en chiffre leurs arguments. Le rapport du débat public se conclue par un avis favorable obtenu difficilement.

Alors que se clôture le rapport de l'enquête publique et que le choix est définitivement entériné, une troisième période s'ouvre. Elle commence en fait probablement avant. Au-delà de la victoire d'une coalition sur l'autre, commence à se dessiner les conditions d'un déplacement et d'une transformation du conflit. On en trouve les prémisses dans un tract, par exemple, distribué au cours des débats publics par l'Association des Usages du Transport d'Ile-de-France.

Dans ce tract, l'enjeu est de réintégrer la notion « d'échelle » dans le débat comme processus de régulation. Il s'agit ainsi à chaque tracé d'associer une échelle distincte : « La Petite Ceinture a une vocation régionale » et « Le boulevard des Maréchaux une vocation parisienne ». Cet argument est nouveau, on n'y trouve pas trace dans les documents d'expertise de la période précédente.

Ce processus d'introduction de la notion d'échelle permet d'opérer une distinction qui brise la comparabilité des deux tracés. Ce que les indicateurs ont permis en rendant comparable les deux tracés, les échelles le rendent impossibles. Les échelles différentes opèrent ainsi comme une distorsion de sens. Il n'existe plus un projet de tramway en rocade Sud et deux tracés possibles, mais deux projets distincts faisant références à des économies de grandeur incomparable.

Cet argument se développe au sein de l'association des Usagers notamment après que celle-ci ait été traversée par le conflit entre les deux tracés. Victime d'une tentative de « putsch », son président dessine un habile compromis en juxtaposant les deux tracés. La défense devenue passionnelle de chacun des tracés n'est plus renvoyée à un enjeu de rapport de forces, de « vérité » ou de « meilleure solution » mais à une histoire d' « échelle ».

L'échelle territoriale associée au projet est donc l'occasion pour ces acteurs de briser la conflictualité en ne permettant plus la comparaison des deux solutions. Il devient légitime, selon eux, de défendre chacun des projets.

Cette argumentation, développée par l'AUT, va se déplacer progressivement d'acteur en acteur au fur et à mesure que la décision de l'installation du tramway sur les Maréchaux est validée. Alors que les travaux sont bien entamés, ce discours de complémentarité est devenu le discours dominant chez la plupart des acteurs aujourd'hui. Il se substitue à celui sur la confrontation entre les deux solutions et offre parfois y compris une relecture de l'histoire du projet mobilisable.

3. Conclusion : les indicateurs, des instruments

De ces études, il est possible de dégager plusieurs caractéristiques dont disposent ces indicateurs. A chaque fois, ces caractéristiques montrent l'importance du rôle de ces indicateurs devenant instrument de pouvoir tout autant que de contrainte.

Une première caractéristique porte sur la façon dont les indicateurs permettent de structurer les problèmes. La carte du bruit rend visible les problèmes qu'elle traite. Elle participe au processus de problématisation et permet aux acteurs de s'en saisir pour légitimer le travail qu'ils font sur ce thème, le faire apparaître sur l'agenda voir influencer son ordonnancement.

En permettant l'objectivation des problématiques et leur simplification, les indicateurs offrent ainsi à des acteurs distincts la possibilité de parler ensemble, d'échanger, de construire un langage commun. Dans le cas du tramway, les indicateurs ont permis de mettre ensemble, sur le même plan, et donc de comparer les deux tracés. Dans le cas de l'air ou du bruit, la commission européenne peut échanger avec les gouvernements et les municipalités.

L'indicateur peut aussi permettre d'organiser le chaînage entre un problème et une solution en passant par la désignation des coupables, d'un territoire pertinent et l'octroi du statut de victimes comme dans le cas du bruit. En stabilisant une telle relation, il offre aux acteurs un instrument possible pour faciliter leurs échanges.

Plus précis, ces indicateurs deviennent de fait plus contraignants. En simplifiant la problématique, en rationalisant l'approche, en déplaçant la frontière entre ce qui se discute et ce qui ne se discute

pas, en désignant des victimes et des coupables, en légitimant certains instruments, ils deviennent très contraignants et peuvent être l'enjeu d'une contestation.

Cette contestation peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir d'une remise en débat de sa fabrication ou au moins d'un rappel de ces limites pour en restreindre l'influence comme dans le cas du bruit, ou bien encore d'une contestation de ces chaînages comme dans le cas du tramway notamment en ce qu'il concerne les conséquences supposées des actions.