

Nouvelles perspectives en sciences sociales



Note de lecture

De la complexité des politiques locales. Systèmes d'action et enseignement supérieur dans les villes moyennes de Midi-Pyrénées, de Pascal Roggero, Paris, L'Harmattan, collection « Pratique de la systémique », 2005.

Évelyne Biaisser

Volume 2, Number 2, mars 2007

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/602462ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/602462ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Prise de parole

ISSN

1712-8307 (print)

1918-7475 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Biaisser, É. (2007). Review of [Note de lecture / *De la complexité des politiques locales. Systèmes d'action et enseignement supérieur dans les villes moyennes de Midi-Pyrénées*, de Pascal Roggero, Paris, L'Harmattan, collection « Pratique de la systémique », 2005.] *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 2(2), 127–135. <https://doi.org/10.7202/602462ar>

Tous droits réservés © Prise de parole, 2007

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Note de lecture

**De la complexité des politiques locales.
Systèmes d'action et enseignement supérieur
dans les villes moyennes de Midi-Pyrénées**
de Pascal Roggero (Paris, L'Harmattan,
collection « Pratique de la systémique », 2005)

ÉVELYNE BIAUSSER

Consultante, animatrice de l'Atelier 27,
« Complexité, communication et culture »,
du Programme européen de modélisation de la complexité

1. De l'analyse stratégique à la pensée complexe

Pascal Roggero tente ici de rapprocher l'analyse stratégique telle que l'ont développée essentiellement Erhard Friedberg et Michel Crozier, du paradigme de la complexité, selon la conceptualisation qu'en a faite Edgar Morin dans les six tomes de sa *Méthode* (celui-ci a d'ailleurs rédigé une courte préface de l'ouvrage).

L'auteur regrette que la pensée complexe soit cantonnée dans le « tout théorique » et souhaite l'opérationnaliser. Il se propose donc de relier la sociologie de l'action organisée à l'approche « complexe systémique » pour mieux analyser et élaborer des réponses au contexte aujourd'hui complexe des politiques locales. L'étude se veut surtout qualitative, prenant l'exemple des politiques de développement de l'Enseignement supérieur dans les villes moyennes d'Albi et de Castres, situées à l'est de Toulouse, en région Midi-Pyrénées.

2. Un contexte de plus en plus complexe

Les politiques locales s'inscrivent désormais dans un contexte qui va en se complexifiant par la multiplication des règles, des règlements, des lois encadrant l'action politique, ainsi que des acteurs qui y participent.

L'élargissement européen, qui a nécessité l'intercommunalité, a créé un changement d'échelle perturbateur pour les pratiques politiques établies culturellement depuis plusieurs siècles. La conception historique de l'État français, depuis les Lumières, encore confortée par le fonctionnement linéaire hérité du cartésianisme, en a fait le garant centralisateur du « développement ». Dans ce paysage, les acteurs locaux ont toujours fait office d'empêcheurs de se développer en rond, ce qui, précise l'auteur, déniait et l'autonomie de ces acteurs, et la complexité des sociétés humaines. Si l'ouverture des marchés à l'international a porté atteinte à ce monolithisme, en décrédibilisant l'État autocrate en matière de politiques de développement, le changement de modèle dans l'action s'effectue très lentement.

Face à la lecture historique linéaire du contexte de l'action politique locale, on peut désormais avancer une approche plus complexe, assise sur les dimensions téléologique (le monde est construit par les intentions des acteurs), « dialogique, récursive et holographique » (p. 25), selon les termes d'Edgar Morin. Dialogique parce que répondant à des logiques antagonistes et complémentaires, récursive parce que l'action est productrice d'elle-même, et holographique parce que chaque partie contient l'image du tout. Ces caractéristiques de la pensée morinienne, relayée dans le champ francophone par Yves Barel, Jean-Louis Le Moigne ou Jean-Pierre Dupuy, permettent d'envisager ce changement de paradigme que l'action, en ce contexte étendu, réclame.

Mais les villes moyennes (entre 20 000 et 200 000 habitants) connaissent également une forme de complexité dans leurs politiques publiques – ce qui les place d'ailleurs, pour l'auteur, à un échelon pertinent d'action entre global et local. La logique d'aménagement du territoire les a déjà habituées, via des politiques contractuelles, à construire un projet co-débatu, à signer un engagement pluriannuel sur les moyens nécessaires, et à décroquer les interventions entre acteurs d'appartenance différente.

D'après les réponses aux questionnaires de son étude, l'auteur croit que le Maire est la personnalité politique recueillant le plus de confiance des Français pour une action de changement sociétal (tel que le chômage, par exemple) au niveau local. Les villes moyennes apprennent donc à naviguer

(*gubernare*) entre la fidélité au territoire clos du passé, porteur de sens en soi-même, et l'ouverture aux acteurs d'à côté, restés *terra incognita* le plus souvent conflictuelle, jusqu'à ce jour.

Il lui est donc apparu légitime de choisir pour thématique illustrant cette complexité, le développement économique par l'Enseignement supérieur, à Albi et à Castres, deux villes aux visages très différents et aux relations historiquement difficiles. En effet ces deux villes rajoutent une strate de complexité avec la diversité de leurs acteurs ayant partie prenante dans les politiques de développement par l'Enseignement supérieur.

Pascal Roggero, regrettant que la sociologie de l'action organisée fonde tout sur la stratégie, complexifie ici la notion d'« acteur », traditionnellement reconnu depuis l'approche stratégique comme co-constituant, avec le « système », de l'action, en lui adjoignant « le projet de l'acteur » (p. 48), l'enrichissant en amont des représentations et de l'identité de celui-ci dans sa capacité à finaliser, à se donner des fins. En une dimension récursive, le projet nourrit alors la stratégie, qui nourrit le projet. Son étude des systèmes d'action complexes des deux villes fera d'ailleurs la part belle à leur « projectivité », faisant de celle-ci un indicateur de réussite du développement de leurs politiques locales.

Rapidement, on peut résumer en effet l'identité et les représentations différentes des deux villes, ayant donné forcément naissance, via un positionnement différent vis-à-vis de l'Enseignement supérieur, à des projets différents, et donc à une stratégie différente.

Albi (46 000 habitants), Préfecture du Tarn, catholique et ancienne ville de foires et de passages, longtemps habituée à être le relais de l'État, se présente comme héritière d'une culture « fonction publique », à vocation plutôt administrative et tertiaire. La mairie, soutenue par le Conseil Général jusqu'en 1995, s'est donc toujours montrée favorable à l'ouverture d'une Université, puis à l'implantation de l'École des mines, Grand corps d'État (3 264 étudiants en 1997).

Castres (45 000 habitants), tout d'abord cathare puis protestante – l'auteur évoque ici les thèses de Merton et Weber autour des valeurs du protestantisme ayant favorisé le capitalisme – possède une culture économique et combative, jadis issue du textile, aujourd'hui relayée par le Groupe pharmaceutique Pierre Fabre. La mairie a soutenu le projet d'un Institut Universitaire de Technologie (IUT) dans sa phase opérationnelle, mais le véritable porteur de ce projet a été le Comité de bassin d'emploi du Sud du Tarn, composé de représentants des élus, des syndicats et des

employeurs. Aujourd'hui, deux départements existent dans cet IUT rattaché à Toulouse, mais il en faudrait trois pour en faire un IUT à part entière.

3. Engendrant la complexification de l'action

Pascal Roggero définit ainsi l'action complexe : en tant qu'expression d'un projet, elle est émergence d'un système complexe, que l'on ne peut réduire, si l'on veut un tant soit peu le saisir, à une succession d'analyses des parties. On peut donc parler d'émergence car « l'organisation se régénère par le projet en luttant avec plus ou moins de succès, contre l'entropie organisationnelle qui l'affecte toujours » (p. 102). L'acteur social, par cette régénération, « produit ses propres moyens de production et se produit lui-même » – l'auteur cite ici le tome 1 de *La méthode* d'Edgar Morin et l'on peut regretter qu'il n'aille pas jusqu'à « l'auto-éco-ré-organisation¹ » évoquée dans le tome 2, tétragramme si parlant de l'autonomie des systèmes vivants, d'autant qu'il évoque ensuite l'émergence comme propriété globale du système capable de créer du nouveau dans son environnement, par le phénomène de récursivité.

En conséquence, il retiendra dans son étude deux indicateurs d'évaluation de l'action complexe, applicables à une politique municipale : la « projectivité » et la « récursivité ». Pour les deux villes en question, l'auteur examinera tout d'abord leur degré de projectivité, à travers trois critères : y a-t-il un projet antérieur à l'action (et, dans ce cas, il existe des traces écrites antérieurement) ; dans quelle mesure ce projet est-il auto-finalisé (l'organisation s'est-elle donné ses propres finalités) ; ce projet est-il en accord avec l'identité du système promoteur de l'action (homologie de l'action) ?

À Albi, si le projet d'Université a été réellement anticipé, la création de l'École des mines fut le résultat d'opportunités croisées : appuis nationaux, réseaux d'influence et de personnes, disponibilité topographique, etc. À Castres, par contre, l'ouverture des deux sections technologiques, chimie et services et réseaux de communication, a fait l'objet d'un projet consensuel des acteurs en présence.

Il est intéressant d'entrer plus avant dans le détail des trois paramètres définissant l'auto-finalisation de l'action, que l'auteur a choisis. Leur degré d'importance augmente l'auto-finalisation des acteurs. Tout d'abord, « l'autonomie de représentation du monde », visible à travers une culture

¹ *La méthode*, tome 2, *La vie de la vie*, Paris, Seuil, coll. « Points », p. 351.

forte, voire des traditions. Ensuite, « la maîtrise de l'ouverture » : comprendre par là les formes et le niveau d'ouverture économique, culturelle, que la collectivité peut manifester sans perdre son identité. Enfin, le « faible niveau de présence extérieure », à savoir si la collectivité connaît peu d'ingérence.

Les tableaux récapitulatifs montrent ainsi que Castres témoigne d'un plus grand degré d'auto-finalisation, visible à travers une meilleure autonomie de représentation du monde et une faible ingérence dans ses actions, même si Albi maîtrise mieux l'ouverture – ce qui semble en accord avec le contexte socio-historique pré-cité.

Le troisième critère évaluant la projectivité vise l'homologie de l'action, ou encore le degré d'adéquation entre l'action et l'identité de l'organisation. Cinq paramètres sont ici retenus, dont le degré élevé accrédi-tera la projectivité.

« L'auto-connaissance de l'organisation » semble un préalable véritablement constitutif de son identité : la mémoire diachronique et synchronique des événements, la valorisation des ressources et des potentialités, l'appropriation de l'histoire locale par les élus constituent en effet un socle de permanence nécessaire à tout système d'action organisée. De même, « la réflexion prospective » et la place que l'organisation lui laisse, indique si la stratégie atteint le long terme dans ses projets ou pas. Le type d'« expression et de concertation » qu'entretient le système est aussi révélateur de ses valeurs communicationnelles et humaines : le dialogue est-il réel ou manipulateur ? Y a-t-il une véritable représentativité des acteurs en présence dans le projet ? Parallèlement, quel est le degré de « consensus », le mode de résolution des conflits, et comment l'identité du système les influence-t-il ? Enfin, quel « mode de justification » *a posteriori* l'organisation utilise-t-elle ? Évoque-t-elle des contraintes ou appuie-t-elle ses décisions par son identité ? L'auteur conclut que l'homologie de l'action est plus forte à Albi dans la période 1989-1995, et plus importante à Castres après 1995 (périodes de mandats électoraux différents).

En conclusion de cette première évaluation du développement par l'Enseignement supérieur, l'auteur conclut à une projectivité égale entre les deux villes entre 1989 et 1995, et à une projectivité supérieure à Castres après 1995. Cela illustre bien la différence de fondement initial : l'Université a été pensée à Albi comme une ressource exogène avant que d'être reliée aux besoins locaux, alors qu'à Castres, le projet d'enseignement supérieur est né d'une réflexion sur les besoins de l'économie locale.

L'autre critère de constitution de la complexité d'une action choisi par l'auteur est, on s'en souvient, la « récursivité » (action revenant sur l'action en la transformant). Pascal Roggero critique ici l'insuffisance du concept de régulation parce qu'il est présenté comme une « fonction assurée de manière autonome dans le système » (p. 184), parce qu'il ne peut expliquer les ruptures et discontinuités de l'objet social, souvent de l'ordre du symbolique, et parce qu'il n'atteint que le troisième niveau de complexité sur les neuf décrits dans la *Modélisation des systèmes complexes* de Jean-Louis Le Moigne², ce qui totalise bien trop de lacunes conceptuelles en fait pour expliquer un système social !

Reprenant donc quelques concepts empruntés à Edgar Morin, Jean-Louis Le Moigne et Henri Atlan, l'auteur tente de complexifier la récursivité en quatre degrés de retour sur l'action, de plus en plus restructurants.

Le premier envisagé est la « rétroaction », le fameux *feedback* cybernétique : il n'engendre pas forcément une action régulatrice, mais il est la condition minimale d'une politique municipale ; on peut supposer en effet qu'il y a rétroaction dès qu'il y a interaction.

La « régulation » atteint un degré de transformation supérieur, soit de l'action, soit du comportement des acteurs, et vise à rapprocher le « réel perçu » du « réel projeté », pour reprendre les termes d'Herbert A. Simon. La vitesse de circulation de la communication influencera fortement la qualité de la régulation. L'« adaptation » ajoute un niveau supplémentaire de « ré-action » puisqu'elle modifie l'organisation, par des changements structurels, sorte « de conjonction de l'assimilation et de l'accommodation » (p. 190) telles que les a définies Jean Piaget, induisant un comportement plus ou moins offensif vis-à-vis de la nouveauté. L'interprétation ou réinterprétation des symboles est le vecteur de ces changements morphologiques dans l'organisation. La « régénération » est à rapprocher de la « complexité par le bruit » énoncée par Henri Atlan : elle indique la capacité d'un système à créer de la nouveauté à partir des agressions qu'il subit, en quelque sorte à « sublimer » l'agression, aurait (peut-être) dit Freud !

Il s'agit là de « hiérarchies enchevêtrées entre organisation et désorganisation se nourrissant l'une l'autre » (Edgar Morin) dans un système présentant une réactivité forte à l'environnement, une redondance dans l'organisation, une capacité à computer les symboles, trois caractéristiques qui lui permettent de se modifier dans et par le désordre.

² Jean-Louis Le Moigne, *Modélisation des systèmes complexes*, Paris, Dunot, [1990] 1995.

Que montrent les deux villes en matière de récursivité ? L'action municipale à Albi apparaît nettement plus récursive qu'à Castres, 59 % des responsables estimant que la mairie est capable de changements structurels pour s'adapter, non pas encore aux agressions, mais déjà aux « aléas ».

4. Pour mieux répondre à la complexité du développement

Pascal Roggero tire ensuite de son étude d'intéressantes préconisations, illustration appliquée au terrain des théories énoncées plus haut, dans le but d'aider les deux villes à complexifier leurs politiques de développement.

En ce qui concerne Albi, l'action municipale pourrait améliorer sa projectivité en développant l'identité locale et la délibération.

Affirmer la culture locale mieux et autrement que par des monuments, paraît en effet être une ressource comportementale pour les acteurs locaux, sachant que Toulouse étend sa zone d'influence et d'attraction le long de l'autoroute, ce qui représente tout de même une menace pour la survie d'Albi.

Un partenariat entre le Musée Toulouse-Lautrec et les entreprises existe déjà, ce genre de piste doit s'accroître.

La mémoire collective dans le domaine industriel pourrait s'élargir à d'autres identités que celles de la verrerie et de la mine.

De même, le sentiment d'appartenance de la population augmenterait si la ville développait des symboles différents, symboles de réussite sportive ou économique. On pourrait également mieux intégrer le corps professoral universitaire à la vie locale, ce qui ne ferait qu'enrichir l'identité des uns et de l'autre.

Quant aux étudiants, une véritable politique d'intégration reste à créer envers eux. La délibération des acteurs locaux dans un projet de développement devrait, elle, s'améliorer via un projet de ville réellement débattu et co-construit.

La récursivité de l'action communale gagnerait à regrouper la formalisation et la diffusion de l'information afin d'accroître la communication entre les différents acteurs, tant, on l'a vu, la rapidité de l'information est une ressource essentielle à l'action complexe. L'auteur pense d'ailleurs que la ville possède déjà une partie de cette ressource non négligeable : l'habitude depuis plusieurs siècles de négocier avec le pouvoir central, un tableau de bord économique de qualité, l'appartenance à des réseaux stratégiques. De nombreux travaux universitaires ont été réalisés, il y a donc un terrain favorable pour une localisation albigeoise d'un centre

d'informations. D'autant que c'est un préalable nécessaire à une adaptation plus rapide de l'action communale : le service économique a déjà manifesté cette adaptation, mais celle-ci doit être encore renforcée par une meilleure efficacité des services municipaux.

L'intercommunalité avec Castres et Carmaux apparaît, dans ce contexte, comme une chance. À Castres, la projectivité, bien que supérieure à celle d'Albi, pourrait s'améliorer avec plus d'apports culturels extérieurs, via par exemple une politique ambitieuse urbanistique et culturelle – on se souvient que la ville, toujours industrielle, n'a que peu de mémoire architecturale.

La pratique de projets collectifs, si elle existe, reste très centripète. À ce sujet, l'auteur met en garde la ville contre le risque possible de se fondre totalement dans la politique de développement du Groupe Pierre Fabre, certes acteur de qualité et de poids, mais non totalement superposable à une politique municipale.

Le projet de ville existant gagnerait à être étendu à un projet d'agglomération Castres-Mazamet.

La cité pourrait également améliorer sa récursivité en développant une culture de l'information : création d'information collective, participation à des réseaux et partenariats régionaux et nationaux – le projet de communication à haut débit est en cours –, plus grande sollicitation de l'influence du Groupe Pierre Fabre, dont le centre Péraudel entretient 200 chercheurs internationaux.

La réactivité de l'action municipale pourrait également progresser en transférant les modalités d'action de l'entreprise, et en prenant l'habitude de la délibération comme mode décisionnel, plutôt que l'autocratie.

En somme, développer tout ce qui peut sortir la ville de l'isolement culturel qu'elle a toujours entretenu. C'est en marche, notamment avec un projet de réseau de villes. Aujourd'hui, avec le projet plus large et plus complexe de la cinquième Université Midi-Pyrénées, le paysage et les alliances des deux villes se réorganisent, leur donnant probablement une nouvelle opportunité de « faire ensemble ».

5. Conclusion

En conclusion, Pascal Roggero établit là un lien qui commence de gommer le hiatus existant entre systémique et complexité. L'illustration par les politiques de développement municipales, via l'exemple de l'enseignement supérieur, rend lisible le rapprochement opérationnel entre concepts théoriques et terrain, annoncé par l'auteur en préambule. Cette concrète-

tisation de l'approche complexe apporte un enseignement intéressant pour tous ceux, chercheurs et consultants qui ont à voir avec l'accompagnement d'acteurs voulant construire les politiques locales, qui ne seront plus, on l'a compris, uniquement locales !

Certes, un lectorat non universitaire trouvera peut-être les paramètres de l'étude parfois un peu pesants dans l'optique d'une lecture cursive et globale, mais l'auteur rattrape ce risque par la clarté de ses conclusions partielles, jalonnant judicieusement l'enchevêtrement du faire et du savoir...

Bibliographie

Le Moigne, Jean-Louis, *Modélisation des systèmes complexes*, Paris, Dunod, [1990] 1995.
Morin, Edgar, *La méthode*, tome 2, *La vie de la vie*, Paris, Seuil, coll. « Points ».