

Projet de Fin d'Etudes

**UNE GESTION DE LA COMPLEXITE
DES SYSTEMES D'ACTION POUR UN
PROJET DE TERRITOIRE A GRANDE
ECHELLE
OU
UN PROJET METROPOLITAIN EN
VAL DE LOIRE PAR EMERGENCE**



2007-2008

**Directeur de recherche
THIBAUT Serge**

MAIRE Guillaume

Formation par la recherche et Projet de Fin d'Etudes

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Remerciements

Ce Projet de Fin d'Etude a représenté pour moi une réelle opportunité de réflexion et d'analyse de problématiques toujours d'actualité et, la découverte et l'entendement d'une autre lecture du monde et des phénomènes qui le construisent, la pensée complexe.

Cependant, ce projet de recherche n'aurait pu aboutir sans l'aide, l'écoute et l'intérêt constant qu'a porté M. Serge Thibault, directeur de recherche de ce projet, à mon travail tout au long de sa réalisation.

Je tiens aussi à remercier l'ensemble des encadrants de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours pour les remarques constructives et les pistes de réflexion qu'ils m'ont prodigué au cours des présentations intermédiaires qui ont jalonné le temps accordé à la réalisation de ce projet de fin d'Etude.

Enfin, je souhaiterais remercier les personnes avec qui j'ai eu l'occasion de m'entretenir et qui, par leur disponibilité et leur compétence, ont nourri ma réflexion.

Sommaire

REMERCIEMENTS	3
INTRODUCTION	6
PARTIE 1. <u>PROJET</u> METROPOLITAIN : UNE CONSTANTE DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SANS REEL ABOUTISSEMENT <u>EN</u> VAL DE LOIRE	7
1. L'Aménagement du Territoire au cœur d'une politique nationale volontariste	8
2. L'Aménagement du Territoire au cœur de la recomposition du paysage institutionnel français	12
3. Les enjeux d'une coopération des pôles urbains du Val de Loire	18
PARTIE 2. <u>« LA COMPLEXITE EST A LA BASE »</u>	22
1. Les premiers pas vers une réduction de la complexité	23
2. La complexité comme propriété des systèmes	27
3. Le système d'Action Concret pour une compréhension de la complexité	31
PARTIE 3. <u>UN SYSTEME D'ACTION POUR CHAQUE SCENES D'ACTION, POUR UN PROJET GLOBAL EMERGENT A LA GRANDE ECHELLE</u>	38
1. Pour une gestion de la complexité	39
2. Une analyse simplifiée des espaces de coopérations existant en Val de Loire	44
3. Une culture de la coopération en Val de Loire ?	53
CONCLUSION	58
BIBLIOGRAPHIE	59
TABLE DES FIGURES	60
TABLE DES MATIERES	61

Avertissement

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

Introduction

Le paysage institutionnel français a considérablement évolué au cours des quarante dernières années et continu sa transformation. L'Etat, alors volontariste en termes de politique d'Aménagement du Territoire du temps de la centralisation, est devenu aujourd'hui partenaire d'une multitude d'acteurs de la gestion territoriale, légitimé par les lois qui ont construit la décentralisation.

En effet, aujourd'hui, l'urbanisme, le développement et l'aménagement des espaces est le fait d'un nombre important de système d'action. Toutes ces organisations ont faculté, compétence à agir sur ces politiques. Cette parcellisation, source de complexité, rend difficile la conception d'un projet de territoire, ou projet métropolitain, à grande échelle. Pour ce faire il faut probablement réduire l'enchevêtrement des systèmes d'action.

En Val de Loire, la recherche d'un modèle de coopération prenant en compte les spécificités du territoire, et plus particulièrement l'armature urbaines composée de villes moyennes, a constitué et constitue encore un enjeu pour la compétitivité de cet espace régional à l'échelle nationale et internationale.

Certaines théories intéressant les systèmes et la complexité sont susceptible d'éclairer le fonctionnement des organisations et donner des pistes de réflexion permettant une réduction de la complexité des systèmes.

Cependant, au fil des divers développements théoriques analysés, la complexité semble apparaître comme un élément constitutif des systèmes d'actions. Comment est-il alors possible de gérer cette complexité ?

PARTIE 1.

Projet métropolitain : une constante des politiques d'Aménagement du Territoire sans réel aboutissement en Val de Loire

(Synthèse)

1. L'Aménagement du Territoire au cœur d'une politique nationale volontariste

1.1. Pour un rééquilibrage de l'espace national

Au sortir de la seconde guerre mondiale, la France a perdu l'essentiel de sa puissance économique. La création d'un appareil productif moderne, le développement de ses ressources énergétiques, la reconstruction de ses grandes infrastructures, le relogement d'une population en bonne partie démunie, la gestion de l'accroissement de la population urbaine, sont les principaux défis auxquels est confrontée toute une nation. Un des enjeux pour la France, à cette époque, est, sur le plan national, de s'engager dans un rééquilibrage de son espace national. En effet, d'un long processus historique résulte un centralisme avec un système territorial marqué par une hiérarchisation directe entre la capitale, les départements et les communes.

La politique d'aménagement du territoire, établie à partir des années 50 et qui conduira à la création de la Délégation à l'Aménagement et à l'Action Régionale (DATAR), vise à contrebalancer cette centralisation. De cette période, nous pouvons retenir une conception quantitative et distributive de l'Aménagement. L'intervention de l'Etat croît tout azimut et s'observe alors un approfondissement de l'Etat-providence. Les collectivités n'ont ni les moyens financiers ni les moyens de penser par défaut de compétence. L'Etat fixe le jeu et impose donc les problèmes à traiter. C'est dans ce contexte que la DATAR propose de mener une politique volontariste destinée à favoriser la capacité des espaces provinciaux à se développer et à mieux répartir la croissance de la population urbaine.

1.2. Le Val de Loire en tant que zone d'appui du bassin parisien

La région centre fait alors l'objet, de par sa situation géographique et sa structuration urbaine particulière, d'un projet général d'aménagement porté par l'Etat. Son inscription dans un espace plus large, le bassin parisien, la place sous l'influence de la capitale, Paris, et la désigne dès les années 50, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire comme un territoire à enjeux. L'Etat, dans sa volonté de maîtriser le développement et l'urbanisation de la capitale tout en permettant la structuration de son espace pour conforter son rôle au sein de la nation tout comme son rayonnement parmi les plus grandes villes mondiales, promeut « un parti d'aménagement s'appuyant sur les grandes vallées du Bassin Parisien et les villes de plus de 100 000 habitants de manière à limiter la

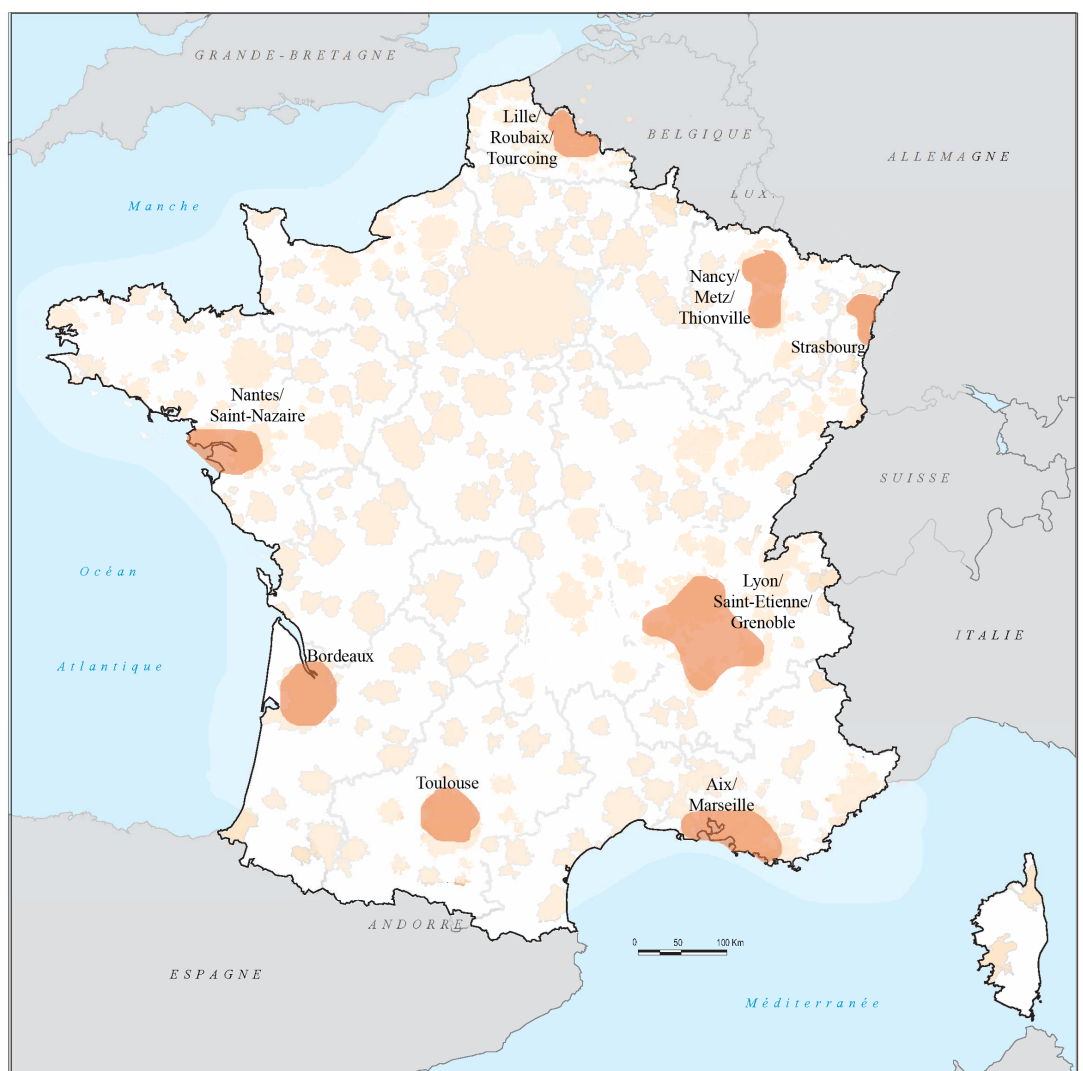
croissance de la Région Parisienne »¹. Ces grandes villes, recensées par le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (SDAURP) de 1965, sont au nombre de huit et réparties en quatre groupes. Parmi elles, nous retrouvons un groupe identifié par les villes d'Orléans et de Tours et qui constitue l'unique zone d'appui au Sud du Bassin Parisien.

Ce parti d'aménagement intéresse des villes de taille plus modeste et vient en complément de la planification de deux autres ensembles : le Schéma Directeur de la Région de Paris et la politique volontariste d'aide au développement de huit métropoles d'équilibre (voire la figure 1 ci-dessous) correspondant aux principales agglomérations urbaines française de l'époque. Cette dernière politique s'appuie sur une approche théorique faisant du chef-lieu le moteur du développement de son espace régional, l'objectif étant de constituer, à terme, un réseau de quelques grandes capitales régionales susceptible de devenir de véritables métropoles européennes. Le modèle de développement alors privilégié repose sur un leadership assumé par une entité urbaine, une agglomération, parfois associé à d'autres villes proches mais moins importantes.

Figure 1 :
**Les métropoles d'équilibre
définies en 1963**

Source des données :
DATAR

Fonds cartographiques :
Francièmes © Tous droits réservés

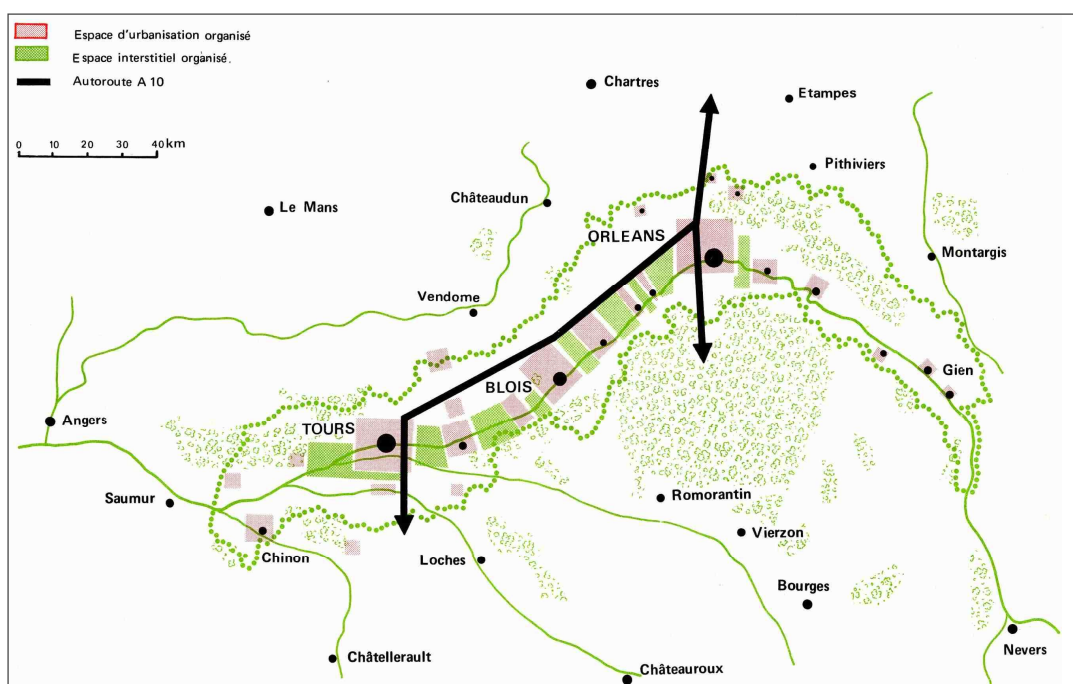


1.3. La « Métropole jardin » : un projet d'avant-garde pour le Val de Loire

Tours et Orléans sont, à l'époque de la planification des métropoles d'équilibre, deux villes à la fois trop petites et trop proches de la capitale pour accéder à ce statut. Leur proximité à la ville lumière présente cependant un véritable intérêt et les identifie comme les composantes principales d'un projet de métropolisation à partir de leur insertion en tant que pôles d'appui au Bassin Parisien, l'étalement urbain de cet espace devant être contrecarré en le polarisant sur des villes moyennes en périphérie de Paris. Dans le cadre de cette politique, l'axe urbain qui va d'Orléans à Tours est appelé à devenir un espace à forte centralité de la région urbaine de Paris.

L'Organisation d'Etudes d'Aménagement de la Loire Moyenne (OREALM) créée par l'Etat en 1968 a alors la charge de concevoir le projet d'aménagement portant sur les agglomérations d'Orléans et de Tours. L'orientation choisie a alors consisté à considérer que les deux agglomérations peuvent constituer un véritable système urbain. Ce parti pris contribue à donner plus de poids aux relations horizontales entre entités urbaines d'un ensemble métropolitain qu'aux relations de type centre périphérie. Le projet de Métropole jardin se fonde donc sur l'existence d'un axe naturellement, géographiquement, culturellement et historiquement fort structurant, le corridor de la vallée de la Loire. Il s'appuie alors sur une forte composante spatiale, associant pérennisation, valorisation de son patrimoine et appel aux toutes dernières technologies en matière de transport et visant à rassembler en une seule entité métropolitaine, des agglomérations urbaines distinctes.

Figure 2 :
Principe d'urbanisation
selon un schéma
linéaire discontinu²



1.4. Les prémisses de la décentralisation et l'échec de la mise en œuvre de la « Métropole jardin »

Cependant, certaines évolutions du modèle institutionnel, jusqu'alors en place au début des années 70, vont modifier sensiblement le projet. En effet, la loi du 5 juillet 1972 érige la région en établissement public à vocation spécialisée. La création de cette nouvelle assemblée d'élus qui représente alors l'ensemble de la Région, son axe ligérien comme ses bords nord et sud, couplée à la difficulté, pour les élus des agglomérations concernées par le projet initial, à souscrire à une démarche de type confédérative modifie en profondeur le système d'acteur. L'Etat perd sa position centrale et son leadership en matière d'aménagement des territoires. L'OREALM devient par ailleurs l'Organisation d'Etudes et d'Aménagement de la Région Centre (OREAC) et voit ses mission évoluer pour travailler sur toute l'armature urbaine régionale et non plus uniquement sur l'axe ligérien.

A partir de cette réorientation majeure, le projet de la métropole jardin perd son ambition première qui était de bâtir un espace métropolitain à forte centralité, composante de la Région Urbaine de Paris. Le dernier document présente alors « tout un ensemble de schémas sectoriels qui sont moins l'application du projet initial à des sous ensembles géographiques, que le renforcement des parties par rapport au tout »³. Le non aboutissement du projet initial résulte en partie de son époque, que l'on peut assimiler à une phase de transition entre une France encore très centralisée et les prémices de la décentralisation. D'une certaine manière, la recomposition du système d'acteurs a engendré la perte de la substance originelle de ce projet urbain régional.

³ S. Thibault, Zone Atelier Bassin versant de la Loire, *La Métropole Jardin, un projet urbain régional jamais officiellement abandonné*, p.8

2. L'Aménagement du Territoire au cœur de la recomposition du paysage institutionnel français

2.1. La décentralisation : une multitude d'acteurs légitimés par une redistribution des compétences

Durant les trente dernières années, le paysage institutionnel français a quelque peu évolué. Jusqu'aux années 80, l'Etat a le monopole de l'action et de la décision ; le pouvoir central s'affirme et domine les entités locales. Par la suite, l'adoption de lois portant sur l'édification de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités locales (loi du 2 mars 1982⁴) et sur le transfert de compétences (loi du 7 janvier 1983⁵) concrétise le développement de deux formes récentes d'administrations, la déconcentration et la décentralisation. Les collectivités territoriales, Communes, Départements et Régions, voient leurs compétences et leurs champs d'actions augmenter considérablement en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'action et d'animation économique. Les élus portent alors leur attention sur leur propre territoire et développent, au sein de leurs services, l'ingénierie et la technicité pour concevoir leur propre politique publique.

La conséquence directe de ce réaménagement des compétences en matière de projet, et donc d'action, est une parcellisation des compétences et un émiettement des moyens d'action. C'est au niveau local que les problèmes et donc les actions sont définis. Mais un acteur ne peut gérer et répondre seul aux problèmes identifiés ; il doit coopérer et coordonner son action avec d'autres acteurs institutionnels ou relevant de la sphère publique ou privée. De même, toute action demande des moyens qu'ils soient humains ou financiers. Nous pouvons donc relever, à quelque niveau que se soit, une certaine forme de course à l'attractivité et donc de compétition entre collectivités. L'objectif est de séduire et d'accueillir plus de résidents et plus d'entreprises en particulier pour doper les ressources fiscales de la collectivité, leurs principales ressources financières, dans une volonté d'autonomie et de liberté d'action.

⁴ La loi " Defferre " du 2/03/82, « Loi relative aux droites et libertés des communes, des départements et des régions » ; reconnaît la région comme une nouvelle collectivité territoriale

⁵ Les lois " Defferre " du 7/01 et du 22/08/83, « loi sur la répartition des compétences », organisent un transfert de compétences par blocs

2.2. Une armature urbaine nationale pas assez compétitive à l'internationale

En 2003, un rapport du Comité stratégique de la DATAR, « *une nouvelle politique de développement des territoires pour la France – contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire* » développe la problématique des métropoles françaises vue sous l'angle de la comparaison européenne. Il met en évidence l'hypertrophie de la capitale de même qu'un déficit des autres villes, à la fois en masse et, à population égale, en niveau d'équipement et de performances. Les grandes villes françaises font preuves d'un manque de compétitivité au regard de leurs homologues européennes. Enfin, le rapport met en cause l'organisation institutionnelle des grandes agglomérations (et principalement le grand émiettement intercommunal), notamment dans sa capacité à permettre aux villes françaises de prendre part à la compétition européenne des villes.

Il semble donc important, au tant pour le rayonnement national que pour la compétitivité à l'échelle, ne serait-ce qu'européenne, des grandes villes françaises, que, dans ce contexte de décentralisation, des solutions de coopération soient fournis aux collectivités pour permettre une coordination et une mutualisation des moyens et compétences. La question d'un rayonnement des villes à l'échelle internationale ne peut se résoudre qu'à travers l'action d'un acteur mais est bien de l'ordre d'une action collective. Au début des années 2000, l'argent, l'autorité et la technicité sont alors des instruments à capacité et à légitimité limitée pour l'Etat. Cependant, l'association d'acteurs implique l'émergence de relations interterritoriales moins hiérarchisées, sinon concurrentielles. La nodalité⁶ est alors une condition de la conduite de ce type d'enjeux et devient un vecteur décisif de l'action de l'Etat.

⁶ « Capacité à associer autour de soi, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel », *L'État et la gestion publique territoriale*, Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, Revue française de science politique, Année 1996, Volume 46, Numéro 4, p.604 ; le concept de nodalité a été proposé et approfondi par C. Hood, *The tools of government*, London, Macmillan Press, 1983

2.3. Des projets endogènes de coopération volontaires pour satisfaire aux enjeux de compétitivité

Ces dans cette logique d'action que l'Etat, et plus particulièrement le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) annonce une « stratégie nationale de renforcement de l'offre métropolitaine française », puis lance un appel à coopération métropolitaine proprement dit, sous l'intitulé « Pour un rayonnement européen des métropoles françaises » en juin 2004, destiné à faire émerger des métropoles à même de rayonner à une échelle internationale et européenne⁷. Une des motivations fortes à la coopération doit être la nécessité de considérer le territoire métropolitain comme le territoire de référence dans la compétition internationale entre métropoles. Il est ainsi souligné que l'échelle de comparaison efficace ne doit plus être celle de la région, ni même du pays, mais bien de l'Europe, et que la compétition entre métropoles régionales ne soit plus être un frein à la compétitivité internationale. La coopération est en conséquence définie comme un préalable à l'élaboration d'un projet métropolitain.

La DATAR a reçu, dans le cadre de cet appel à coopération, 20 candidatures, réparties sur les deux sessions de sélection⁸. On distingue parmi ces dossiers trois types de candidatures métropolitaines. D'un part, des territoires type « villes-centre – périphérie »⁹, d'autre part des configurations typiques de réseaux de villes¹⁰ et enfin des « systèmes urbains complexes »¹¹, qui combinent des aspects des deux premiers. L'appel précise des modalités de sélection, avec des critères liés à la démarche proposée par les candidats (pertinence du périmètre, des thématiques, identification des objectifs, articulation avec les politiques territoriales), au partenariat mis en place (nombre et nature des partenaires, adéquation par rapport à la dynamique métropolitaine, degré d'adhésion des partenaires, participation de la société civile, ambition) et à l'organisation annoncée (identification des responsabilités entre les partenaires, identification d'une équipe opérationnelle, communication). Sur les 20 candidatures, le jury a labellisé 15 projets métropolitains (voir la figure 3 ci-après).

⁷ *Le pari des métropoles : aménagement du territoire et métropolisation au prisme de l'appel à coopération métropolitaine*, A-S. Touche, mémoire de recherche, Institut d'Urbanisme de Grenoble, p.28

⁸ 1^{ère} session : 12 dossiers complets reçus, et 7 lettre d'intention – 2^{ème} session : 14 dossiers reçus, y compris des dossiers de première session complétés ou représentés

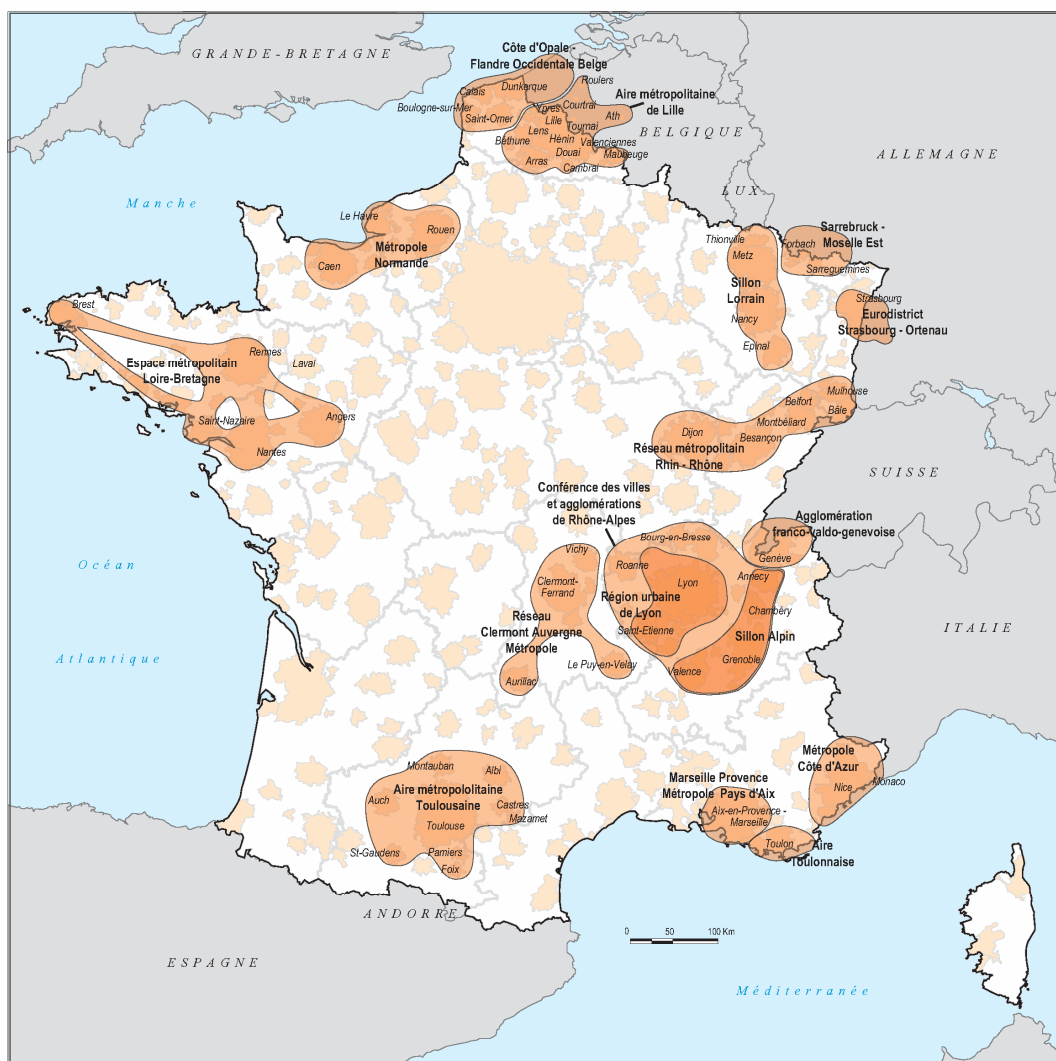
⁹ la ville-centre assume clairement un rôle de moteur régional, en association avec des villes ou intercommunalités plus petites en périphérie comme Toulouse, Toulon, Nice, Arc languedocien, Strasbourg ou Sarrebruck

¹⁰ Comme Loire-Bretagne, Normandie, Eco-Cités d'Aquitaine ou le réseau Rhin-Rhône

¹¹ Comme Aix-Marseille, Lille, Clermont-Auvergne ou le système Rhône-Alpin

Figure 3
Résultat de l'appel à coopération métropolitaine

Source des données : DATA
 Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés



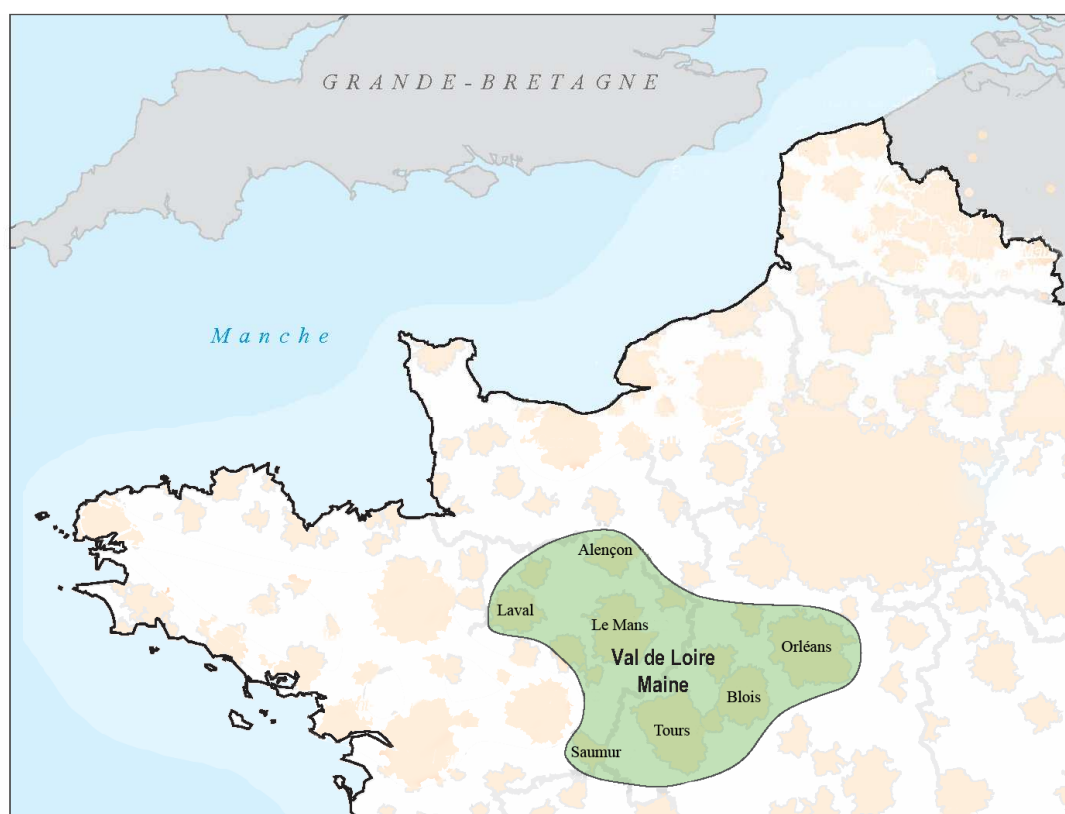
2.4. L'Espace Métropolitain Val de Loire : un projet non labellisé mais toujours d'actualité pour les élus

Suite à l'appel à coopération métropolitaine, une réponse a été élaborée par les agglomérations de Tours, Orléans, Le Mans, Laval, Alençon, Blois, Saumur et Chinon. L'espace métropolitain ainsi formé regroupe : les communautés urbaines d'Alençon et du Mans, les communautés d'agglomération de Laval, Saumur, Tours, Blois et Orléans, la communauté de communes de Rivière – Chinon – St Benoît la Forêt (voire la figure 4 ci-dessous).

Figure 4 :
L'Espace Métropolitain
Val de Loire - Maine

Source des données :
DATAR

Fonds cartographiques :
Francièmes © Tous droits réservés



Le dossier déposé en mai 2005 retient cinq thématiques de coopération : renforcer les liaisons entre les agglomérations et la connexion de l'espace Val de Loire – Maine avec les réseaux nationaux et internationaux ; mettre en réseau et promouvoir l'offre d'enseignement supérieur et de recherche ; développer les relations entre acteurs économiques dans les secteurs d'excellence et/ou fédérateurs ; valoriser la richesse patrimoniale du territoire ; mutualiser les outils et les savoir-faire en matière de production de la ville. Les agglomérations engagées dans le projet s'engagent à mobiliser leurs ingénieries locales pour établir un tableau de bord de la métropolisation du Val de Loire – Maine. Par ailleurs, le projet prévoyait la réalisation de 22 actions sur la période 2005-2006. Si les dossiers à travailler ensemble faisaient l'objet d'un accord lors du dépôt du dossier, les modalités de coopération dans la mise en œuvre restaient à définir.

Nous pourrions nous demander si les agglomérations associées, en particulier les plus grandes, pourraient se considérer plus complémentaires que rivales (Demazière, 2007).

Malgré le refus de « labellisation » de cet espace par le gouvernement, les agglomérations, désireuses de constituer un espace plus visible au niveau international, ont décidé de poursuivre la démarche engagée. L'échelle du Val de Loire – Maine continue donc de subsister. Le jury a motivé son refus en particulier à travers deux raisons. La première est l'existence de deux identités distinctes : le Val de Loire et le Maine. La seconde est la non connaissance, jusqu'à cet appel à projet, par le gouvernement, de cet espace de coopération formé par les huit agglomérations.

3. Les enjeux d'une coopération des pôles urbains du Val de Loire

3.1. L'affirmation des villes comme moteur du développement des espaces régionaux

En une cinquantaine d'années, les villes et leur développement se trouvent être au centre d'enjeu en terme d'aménagement du territoire. La force de polarisation du développement qu'est celle des villes, et donc leur place dans l'économie nationale, d'une part oblige à les prendre en compte, d'autre part amène les acteurs à les regarder comme des opportunités susceptibles de profiter à l'ensemble du territoire. La politique des projets métropolitain, qui vise à stimuler la coopération entre grandes agglomérations et à agir sur les accélérateurs de rayonnement des métropoles, et l'appel à projet lancé en 2004 cristallisent la prégnance des villes dans la compétitivité des territoires du local à l'échelle internationale. Nous pouvons dénombrer deux façons qui permettent de traiter la question urbaine. D'une part, la métropole comme objet urbain unifié, dont la logique de bassin d'emploi doit permettre d'atteindre une taille critique, lui assurant une plus grande visibilité internationale. D'autre part, l'incitation pour des villes de taille moindre à travailler en réseau avec d'autres leur permettant une visibilité plus restreinte, mais spécifique.

Le dynamisme du Val de Loire doit donc passer par le développement et la vitalité des ses pôles urbains. Une étude¹² réalisée pour le compte de la DIACT positionne en bonne place l'agglomération d'Orléans (3^{ème} place du point de vue de l'attractivité de l'unité urbaine et 1^{ère} place du point de vue de la ville centre). Cependant, Orléans n'est pas une métropole régionale incontestée. L'aire urbaine de Tours présente d'évidentes similitudes dans les caractéristiques démographiques et économiques avec celle d'Orléans. Dans le cas du Val de Loire, les projets de métropolisation, que se soit la métropole jardin ou encore l'espace métropolitain Val de Loire - Maine, ont privilégié la logique des réseaux pour combler l'absence d'un objet urbain unifié d'importance sur le territoire régional. Dans une logique de renforcement de pôles, Orléans, Blois et Tours pris isolément ne peuvent faire le poids. La proximité de l'Ile-de-France et de l'Ouest attractif et dynamique implique d'autant plus pour ces agglomérations de se

¹² *L'attractivité des métropoles moyennes en France*, association Population et Avenir, novembre 2006 ; étude comparative de l'attractivité de sept métropoles moyennes (villes qui méritent l'appellation de métropoles mais qui, ne présentant pas un important rayonnement transnational, doivent donc être considérées comme « moyennes » dans l'armature urbaine de la France ; Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Orléans, Metz, Montpellier, Rennes)

positionner sur des enjeux communs pour une meilleure lisibilité et compétitivité de l'axe ligérien et du territoire régional.

3.2. L'évolution du paysage institutionnel français : de plus en plus de joueurs pour répondre au même enjeu

Des métropoles d'équilibre à la coopération métropolitaine, le niveau central a évolué de l'autoritarisme vers le partenariat. Parallèlement, la montée en puissance des pouvoirs locaux et régionaux aboutit désormais à leur nécessaire coopération, pour gérer au mieux la complexité des questions publiques actuelles. L'interdépendance élargie des acteurs pose le problème majeur de la collaboration. La décentralisation par voie législative, mais aussi d'autres facteurs, ont en effet eu pour conséquence une multiplication des acteurs légitimes en matière d'aménagement du territoire. Dans le *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*¹³, M. Piron relève qu'« au total, plus de trente types différents d'institutions et de périmètres territoriaux existent entre le niveau national et le niveau local ». Aujourd'hui, nombreux sont les enchevêtrements entre ces compétences, notamment entre régions et départements, mais aussi avec la présence de plus en plus importante de l'Union Européenne.

A ces acteurs peuvent s'ajouter ceux de la « société civile » et représentants du monde économique, qui ne sont pas désignés en tant que tels comme acteurs de l'aménagement du territoire (sauf à travers des Conseils de développement, peut-être), mais sont en passe d'acquérir de fait une légitimité de participation à la définition de ces politiques. Ceci montre la nécessité grandissante de formes de partenariats permettant une harmonisation des projets entre les différents détenteurs de ces compétences, entre collectivités territoriales d'une part, et entre ces collectivités et l'État.

Cet entrecroisement des acteurs et des compétences est particulièrement visible dans le cas métropolitain. La fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) le relève : « Les dynamiques urbaines mettent partout en tension de multiples niveaux territoriaux. En France, elles impliquent aussi de très nombreux échelons de pouvoir : État, communes, régions, départements, intercommunalités, syndicats spécialisés... »¹⁴. En effet, les municipalités sont bien entendu compétentes pour ce qui relève de leur commune, et de même pour les

¹³ *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, M. Piron, rapport d'information n°2881 déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Février 2006

¹⁴ *Un regard de la FNAU sur les forces et faiblesses de l'offre métropolitaine française*, FNAU, Les dossiers de la FNAU, mai 2004

agglomérations. En termes d'investissements dans des grands équipements publics, d'évènementiels, de marketing, de transports publics urbains... elles sont au premier rang. Mais les stratégies métropolitaines ont un impact direct sur le fonctionnement de la région animée par la métropole, ce qui signifie l'« hinterland »¹⁵, mais aussi les villes alentours, et parfois un environnement interrégional voire national.

3.3. La Région Centre : des pôles urbains concurrents mais conscients de l'enjeu d'une coopération

Si la nécessité de développer un projet métropolitain en Région Centre et plus particulièrement sur l'axe ligérien est un fait partagé par les acteurs du territoire, il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, après l'abandon de la Métropole Jardin par les décideurs locaux puis le refus de « labellisation » de l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine par le gouvernement, la Région Centre, à travers ces deux principales aires urbaines, Orléans et Tours, n'a toujours pas trouvé de modèle de développement, porté par tous les acteurs¹⁶, pour une compétitivité et une lisibilité à l'échelle nationale et internationale.

Il semblerait que les acteurs aient une part importante de responsabilité dans le non aboutissement d'un projet métropolitain. Dans les années 70, c'est l'implication nouvelle de l'assemblée régionale et de ses élus qui avait dénaturé le initial de la Métropole Jardin, amoindrissant quelques peu les ambitions nourries et les objectifs de ce projet métropolitain. Aujourd'hui, ce sont des acteurs nationaux ou locaux qui par leur avis consultatif ou leur place au sein du jury, qui n'ont pas labellisé le projet de l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine.

3.4. Une réduction de la complexité des systèmes d'action pour la mise en œuvre d'un projet métropolitain en val de Loire

Le traitement de la question métropolitaine fait appel à la conception de projet. Le projet, de la définition de son objet à sa mise en œuvre, est l'objet premier de toutes activités en aménagement, ce domaine de l'action étant une activité à projet. Un projet est ce que l'on se propose d'accomplir et que l'on relie à un but, à un objectif. Un projet peut être défini comme un complexe d'actions et

¹⁵ Espaces situés entre les nœuds d'un réseau, généralement à dominante rurale, mais qui font également partie du bassin d'emploi, voire du bassin de vie des villes du réseau

¹⁶ Même si les huit agglomérations qui ont répondu à l'appel à coopération ont décidé de poursuivre le projet engagé, l'Etat fait défaut. L'Espace Métropolitain Val de Loire - Maine n'a peut être donc pas toute sa légitimité

d'acteurs, engagé dans la conception de ce qui devra être réalisé. Les normes AFNOR définissent un projet comme un « système complexe d'intervenants, de moyens et d'actions, constitué pour apporter une réponse à une demande élaborée pour satisfaire au besoin d'un maître d'ouvrage ».

En complément de ces points de définition de ce que peut-être un projet, il convient d'éclaircir succinctement ce que l'on appelle système, à savoir, un ensemble d'interactions privilégiées entre des éléments, des acteurs ou des groupes d'acteurs et leurs actions. Ces interactions peuvent conduire à des interrelations entre les acteurs qui vont contribuer à stabiliser le système dans le temps et à témoigner de son existence. Pour aller plus loin, un système d'action sera alors défini comme un ensemble d'éléments qui ont la faculté d'agir.

En quoi, ces systèmes composés d'un grand nombre d'acteurs sont-ils complexes ? Ne serait-ce pas alors la complexité du système portant le projet métropolitain qui rend difficile sa réalisation ? Est-ce que finalement une réduction de la complexité de ces systèmes d'action faciliterait, simplifierait la conception d'un projet métropolitain, ayant l'adhésion de tous, à l'échelle du Val de Loire ?

PARTIE 2.

« La complexité est à la base »¹⁷

(Synthèse)

¹⁷ *La méthode*, tome 1, E. Morin, 1977

1. Les premiers pas vers une réduction de la complexité

1.1. La théorie des systèmes sociaux de Parsons puis Luhmann

Certains sociologues ont traité auparavant la complexité et les systèmes. Talcott Parsons (1902-1979) a étudié les relations sociales comme un système, en transposant dans le domaine des sciences humaines les théories systémiques utilisées en biologie. On qualifie sa théorie de « structuro-fonctionnaliste », dans la mesure où elle montre que les transformations incessantes des relations sociales n'excluent pas les rapports invariants et des réseaux d'interdépendances stables entre les acteurs et les institutions. Pour Parsons, il n'existe pas de contradiction entre l'équilibre toujours dynamique des systèmes sociaux et leur différenciation fonctionnelle croissante. Lorsque les systèmes deviennent trop complexes, ils se subdivisent en sous-systèmes qui répondent aux mêmes impératifs fonctionnels que le système originaire. La régulation des échanges entre les participants au système est assurée par des médias de l'échange, c'est-à-dire par des mécanismes de tri et de transmission d'informations et de communication, fonctionnant sur un mode analogue à celui de l'argent au niveau économique.

Niklas Luhmann (1927-1998) a repris en la radicalisant la théorie systémique de Parsons. Pour lui, un système est caractérisé moins par la nature de ces éléments et de leur relations que par la façon dont il se démarque de son environnement et réduit la complexité de ses rapports avec ce dernier (ce qu'il prend en compte et ce qu'il ne prend pas en considération). Cependant, il ne l'a pas fait à partir d'impératifs fonctionnels comme le pensait Parsons, mais à partir de la production et de la circulation de significations ou de sens pour les acteurs. Cela donne, bien sûr, beaucoup d'importance aux communications, entendues comme des échanges régulés de significations et non comme des échanges intersubjectifs. La subjectivité des acteurs est en quelque sorte entraînée par une dynamique qu'ils ne peuvent contrôler et qui leur distribue du sens par l'intermédiaire de médias de communication. Les systèmes sociaux sont autoréférentiels (ils ne se réfèrent qu'à eux-mêmes et non aux acteurs) et autopoïétiques (ils produisent eux-mêmes ce dont ils ont besoin).

1.2. La différence entre système et environnement

Pour mieux convenir des réflexions de Nicklas Luhmann il convient de revenir sur la théorie des systèmes sociaux sur laquelle s'appuie son discours et qui apporte certaine évolution à la théorie des systèmes qui avant lui avait été édictée.

Le premier de ces changements est tout à fait radical. D'après Luhmann, on le doit principalement au scientifique allemand Ludwig von Bertalanffy. Puisque suivant Luhmann, l'identité d'un système ne peut être définie que par une différence, celui-ci voit dans la théorie de Bertalanffy un effort de redéfinition où une différence d'ordre supérieur remplace l'ancienne. Traditionnellement, le système était défini par la différence entre le tout et la partie : le système devenait à la fois la totalité et l'unité des éléments – nécessairement homogènes – le composant ; il était condamné à osciller inlassablement entre l'un et le pluriel. Luhmann a donc repensé la différence constitutive du système. Pour Bertalanffy, la seule différence candidate au titre de différence constitutive du système est celle qui à la fois le rattache et le démarque de son environnement. En somme, le système n'est et ne reste système, il ne se structure et ne se re-construit sans cesse que parce qu'il a su se différencier d'un environnement qui lui est propre. C'est donc « la relation à l'environnement qui est constitutive de la formation du système ».

Ce qui était traditionnellement pris pour la différence à l'origine du système est alors relu à la lumière de la nouvelle comme n'étant qu'une différenciation interne du système. Luhmann affirme donc que « la différenciation du système en sous-systèmes fonctionnels, par exemple, n'est rien d'autre que l'établissement de nouvelles différences système / environnement à l'intérieur du système d'origine. » Dans ce nouveau paradigme, il lui reste ainsi possible d'affirmer, que le système est « plus que la simple somme de ses parties » – c'est-à-dire, de façon tout à fait arithmétique, un tout constitué de l'ensemble de ses éléments plus l'ensemble des relations qui relient ces éléments entre eux.

Puisque l'environnement est particulier à un système donné, cela implique qu'il existe, non pas un, mais autant d'environnements que de systèmes. Chaque système, en définissant ce qu'il n'est pas, définit ce qu'il est. L'environnement d'un système recèle logiquement tous les autres systèmes existants et donc chaque changement d'un système implique un changement de l'environnement d'autres systèmes forçant par là-même le système à s'adapter sans cesse à un environnement en perpétuel changement. Cette capacité de l'environnement de provoquer une réaction du système est indépendante de lui et ne peut être rattachée à aucune capacité subjective d'action.

1.3. Le concept d'interpénétration

Dans la nouvelle théorie, chacun des systèmes, de par leur nature autopoïétique¹⁸, est un système circulaire opérativement clos : tout ce qui ne fait pas partie du système est dès lors relégué à l'environnement du système. Or, l'environnement du système n'est pas un concept résiduel, il est aussi important pour le système que le sont ses propres éléments. Luhmann parle « de « pénétration » si un système met sa propre complexité (et avec cela son indétermination, contingence et l'obligation de sélectionner) au service de la construction d'un autre système. ». Systèmes sociaux et environnements respectifs s'excitent l'un l'autre, ils s'irritent, c'est-à-dire que les manifestations d'un changement de structure de l'un seront perçues par l'autre comme une perturbation¹⁹ à laquelle il devra réagir à l'intérieur de ses limites par une modification de sa propre structure. Il semble, pour Luhmann, que « les systèmes sociaux naissent sur la base du bruit que les environnements créent dans leurs tentatives de communiquer ». L'irritation provoquée par l'un de ces deux systèmes aboutit inévitablement à un changement d'état de l'autre. Ils se fascinent l'un l'autre.

Cette « intimité entre systèmes » qu'est l'interpénétration, est le fruit d'une co-évolution des deux types de systèmes ; celle-ci a abouti au développement commun d'une seule et même base d'autopoïèse : le médium « sens ». Ce que Luhmann nomme « interpénétration » définit une relation qui lie entre eux, non plus n'importe quel système à son environnement, mais deux systèmes opérant du sens. Cette relation est structurelle et l'on parle aussi de couplage structurel.

1.4. La réduction de la complexité opérée par le sens

C'est partir de la question du sens que Luhmann étend sa réflexion à la notion de complexité. Il faut comprendre la notion de complexité, chez lui, comme l'expression d'un rapport entre le nombre d'éléments (du système ou de l'environnement) mis en présence et celui de leurs relations entre eux. « (...) Nous appellerons complexe une collection d'éléments interconnectés lorsque, à cause de la limitation immanente à la capacité de connexion des éléments, il n'est plus à aucun moment possible de connecter tout élément avec tout autre élément ». La différence entre le système et son environnement est donc avant tout une question de degré d'organisation de la complexité, car, pour Luhmann,

¹⁸ Les systèmes autopoïétiques tels que décrits par le cognitiviste chilien Humberto Maturana « sont des systèmes définis comme unités, comme réseaux de productions d'éléments, qui, par leurs interactions, génèrent et réalisent récursivement le réseau qui les produit et constituent, dans l'espace dans lequel ils existent, les frontières du réseau en tant qu'éléments participant à la réalisation du réseau. »

¹⁹ Par perturbation il faut entendre ce que Heinz von Foerster nomme le « bruit ». Selon un principe qu'il a mis en évidence, les systèmes sont capables de s'auto-organiser à partir d'une perturbation, d'un bruit

seul le système est capable d'ordonner sélectivement les relations entre ses éléments. En fait de capacité, nous pourrions parler de stratégie puisque face à un environnement dont le degré de complexité est toujours supérieur au sien, le système doit et ne peut augmenter sa propre complexité que par le biais de la sélection. Cette tentative constante de rééquilibrage de sa propre complexité à celle de son environnement permet au système de mieux pouvoir réagir aux différents états de ce dernier. Il y a dans ce processus une part importante de chance puisque « complexité, dans le sens de Luhmann, veut dire être forcé de sélectionner ; être forcé de sélectionner veut dire contingence ; et contingence veut dire risque. » En s'efforçant de sélectionner, le système doit faire un choix parmi de nombreuses possibilités, choix qui lui est toujours potentiellement fatal.

Cette sélection complexifiante est pour les systèmes autopoïétiques que sont les systèmes sociaux celle du sens ou plutôt le sens est ce qui force la sélection, ce qui sépare le système de son environnement. Le sens recouvre donc la différence entre système et environnement. Ce n'est qu'à travers la différenciation de l'actualité - c'est-à-dire ce qui « est », en regard à tout un champ du possible - et de la potentialité - ce qui aurait pu être, que le sens se constitue. Le sens n'est donc jamais quelque chose donné en soi : il est toujours le produit d'une actualisation de la sélection, il n'émerge qu'au moment où le choix a été fait. « Le sens est en conséquence – en forme, non en contenu – la traduction de la complexité, une forme de traduction qui, où qu'elle se fixe, permet l'accès à un point donné mais qui identifie simultanément chacun de ces accès comme une sélection et, si l'on peut dire, le tient pour responsable »

En résumé, pour Niklas Luhmann, l'existence et l'activité d'un système supposent une réduction de ce qu'il appelle la « complexité » et qu'il définit comme l'ensemble des événements possibles : le système, en soi, représente l'émergence d'un ordre là où il y avait seulement un chaos de potentialités et, de plus, comme il ne peut pas traiter toutes les données de son environnement, il doit sélectionner celles qu'il prend en compte. La principale fonction d'un système est, par conséquent, la réduction de la complexité.

2. La complexité comme propriété des systèmes

Certes la réflexion de Niklas Luhmann parle de réduction de la complexité, mais dans le sens où c'est par la création d'un système que s'observe une réduction de la complexité d'une situation donnée le système créé n'en restant pas moins complexe.

2.1. La systémique ou théorie des systèmes

La notion de système appartient à la classe des termes polysémiques. Un système dans quelque domaine que ce soit peut se définir de différentes façons :

- Au sens physique, un ensemble d'éléments liés entre eux par des structures stables, voire constantes au sein d'un tout déterminé (système solaire, système nerveux).
- Au sens intellectuel, un ensemble de notions ou de concepts organisés de manière logique et ayant pour but de traduire à l'aide de symboles tout ou partie du réel.
- Au sens pratique, ensemble des moyens matériels et des procédés techniques destinés à obtenir des résultats définis.
- Une méthode de classification fondée sur l'emploi d'un nombre restreint de critères.

Condillac dans son « Traité des Systèmes » de 1754, a écrit : « le système est ce qui permet à l'esprit humain de saisir l'enchaînement des phénomènes ». Le mot a été repris et relancé à partir de 1950 par le biologiste et théoricien L. Von Bertalanffy qui voulait rendre compte dans le même langage des systèmes artificiels (ou mécaniques, fermés disait-il) et des systèmes naturels (biologiques ou ouverts). Cependant, l'usage récent de la notion de système a conduit à le réduire à la notion d'ensemble ordonné d'éléments abstraits sans permettre le développement d'une réelle théorie des systèmes avant l'apparition plus récente de la notion de système complexe qui a donné une nouvelle impulsion à cette notion de système. Un essai de synthèse a été proposé pour définir ce qu'est un système en partant de quelques définitions progressives, autrement dit qui opèrent un certain nombre de sauts épistémologiques, de ce qui a pu être entendu comme étant un système.

« Un système peut être considéré comme un ensemble d'interactions privilégiées entre des éléments, des acteurs ou des groupes d'acteurs et leurs produits □ □ : effets, actions, processus. Ces interactions peuvent conduire à des interrelations qui vont être à l'origine d'une certaine permanence du système et la manifestation de son existence, c'est-à-dire d'une autonomie relative par rapport à ses environnements.

Les combinaisons variables de ces interactions selon les conjonctures et les stratégies conduisent à l'émergence de processus qui inscrivent le système dans une dimension à la fois dynamique et temporelle.

Les interactions entre ces processus sont plus ou moins en phase avec la téléonomie (objectifs) du système. De leurs niveaux de dépendance et de congruence dépendra donc le niveau d'organisation et de performance du système.

Peuvent être considérés comme sous-systèmes des sous-ensembles de processus plus étroitement liés entre eux par rapport à l'ensemble des autres processus animant le système.

Afin de se pérenniser et de s'adapter, le système doit procéder à des échanges (intrants, extrants) plus ou moins permanents avec ses environnements. Ainsi de manière simultanée, un système d'un certain niveau de complexité, est transformé par son environnement en même temps qu'il le transforme ».²⁰

2.2. Une définition systémique de la complexité

Dans une perspective systémique, la complexité est d'abord un phénomène quantitatif, c'est-à-dire la quantité d'interactions et d'interférences entre un grand nombre d'éléments, ou d'unités actives, ces quantités d'interaction défiant les possibilités de calcul. Ce peut être ensuite les incertitudes, les indéterminations, les phénomènes aléatoires et chaotiques. Ces incertitudes, comme l'explique E. Morin, tiennent soit aux limites de notre entendement, soit sont inscrites dans les phénomènes. La complexité c'est l'incertitude au sein de systèmes richement organisés, faits de mélanges entre de l'ordre et du désordre. E. Morin s'efforce de distinguer les modèles de basse complexité, de moyenne complexité, de haute complexité, cela en fonction des développements de l'auto-organisation (autonomie, individualité, richesse des relations avec les environnements, aptitudes à l'apprentissage, créativité, etc....).

Un système complexe est un système que l'on tient par définition irréductible à un modèle fini aussi approfondi que soit ce modèle. En d'autres termes, la notion de complexité implique celle d'imprévisibilité possible, d'émergence plausible du nouveau et du sens, au sein du phénomène que l'on tient pour complexe. Par exemple, l'imprévisibilité potentielle des comportements humains. Ainsi la notion de complexité ne postule pas un déterminisme latent qui impliquerait l'existence théorique d'une sorte de "Démon de La Place" capable de maîtriser toutes les variables. Toutefois "l'imprévisibilité" n'est peut-être pas une propriété

²⁰ *LEXIQUE de SYSTEMIQUE et de PROSPECTIVE*, Jean-Claude LUGAN, Professeur à l'Université des sciences Sociales de Toulouse, 2006

naturelle des phénomènes, mais une prévisibilité incalculable en pratique devient une imprévisibilité potentielle.

2.3. Le paradigme de la complexité

Pour E. Morin, est complexe ce qui ne peut se résumer en un maître mot, ce qui ne peut se ramener à une loi, ce qui ne peut se réduire à une idée simple :

"Le paradigme de simplicité est un paradigme qui met de l'ordre dans l'univers et en chasse le désordre. L'ordre se réduit à une loi, à un principe. La simplicité voit soit l'un, soit le multiple, mais ne peut voir que l'Un peut être en même temps Multiple. Le principe de simplicité soit sépare ce qui est lié (disjonction), soit unifie ce qui est divers (réduction) [...] (E. Morin, « Introduction à la pensée complexe »). "La complexité, nous explique E. Morin, s'impose d'abord comme impossibilité de simplifier... ».²¹

En essayant d'appliquer au complexe la simplification du compliqué, on aggrave la complexité par mutilation sans pour autant résoudre le problème considéré.

« La complexité n'est pas la complication-: ce qui est compliqué peut se réduire à un principe simple comme un écheveau embrouillé ou un nœud de marin. Certes le monde est très compliqué, mais s'il n'était que compliqué, c'est-à-dire embrouillé, multi dépendant, etc...., il suffirait d'opérer les réductions bien connues-: jeu entre quelques types de particules dans les atomes, jeu entre 92 types d'atomes dans les molécules, jeu entre quelques phonèmes dans le langage. Je crois avoir montré que ce type de réduction, absolument nécessaire, devient crétinisant dès qu'il devient suffisant, c'est-à-dire prétend tout expliquer. Le vrai problème n'est donc pas de ramener la complication des développements à des règles de base simple. La complexité est à la base. »²²

La complexité est une propriété attribuée au phénomène observé par l'acteur du fait des représentations qu'il s'en fait. Or le phénomène peut juste s'avérer compliqué puisque déterminé et réductible à un modèle unique et complètement calculable.

²¹ Introduction à la pensée complexe, E. Morin, ESF, 1990

²² La méthode, tome 1, E. Morin, 1977

2.4. L'organisation : une propriété des systèmes complexes

Mais si les systèmes complexes ne peuvent être réduits à des modèles explicatifs, ils n'en sont pas moins compréhensibles. L'analyse des systèmes est à ce titre un outil de modélisation permettant de représenter et d'analyser des complexes d'éléments caractérisés par leur nombre, en l'occurrence le nombre d'acteurs, et un réseau de relations imbriquées. Le projet apparaît conjointement comme un réseau d'acteurs et un réseau d'actions.

Tout système complexe peut être représenté par un système d'actions multiples ou par un processus qui peut être un enchevêtrement de processus. La complexité du système modélise va se faire par inter-relation des N processeurs (un processeur représente un processus) préalablement identifiées pour les fonctions composées que chacun assure. Le nombre d'inter-relations va constituer le nombre de comportements possibles du système que l'on appelle aussi la variété du système. Aussi, il est important de repérer les inter-relations dites de "bouclage" notamment les relations de feed-back informationnel qui apportent à un processeur amont des informations sur le comportement éventuellement induit dans un processeur aval. C'est la trame constituée par tous les processeurs reliés en inter-relations qui va représenter le réseau du système.

J-L LEMOIGNE, dans La modélisation des systèmes complexes, introduit aussi le concept d'organisation qui est pour lui une propriété des systèmes complexes. Il exprime la dualité de l'action et de ses résultats. Il montre que l'organisation est active, s'auto-organise et qu'elle est dépendante et solidaire de l'environnement. L'organisation réagit aussi en fonction de l'Information. L'Information est une configuration stable de symboles. Le symbole est à la fois Signe et Signifie. Pour contribuer à l'intelligibilité d'une organisation complexe, le modèle de SHANNON va constituer une sorte de schéma de référence à partir duquel divers modèles de l'Information organisante et autonomisante vont pouvoir être formulés et utilement interprétés. L'Information permet à l'organisation d'adapter son comportement à chaque instant par régulation, se transformer, se rééquilibrer afin d'être en osmose avec l'environnement. Donc, l'Information donne lieu à un processus d'ajustement permanent de l'organisation par les canaux (on dit que le système s'adapte par accommodation) et les codes (on dit que le système s'adapte par assimilation) de communication par rapport à un projet. Pour représenter l'organisation, il propose un modèle constitué de :

- un système de décision
- un système d'information
- un système opérant

Le concept d'Organisation Active ou d'Organis-action (E. Morin) ou d'Unité Active (F. Perroux) est le concept central à l'aide duquel on va expliciter le complexe de projets. Complexe par lequel on reconnaît le système complexe. Les organisations sont des processus, des construits humains, des ensembles complexes à travers lesquels les hommes ont inventés des moyens, des instruments afin d'assurer et développer leur coopération en vue de buts communs.

3. Le système d'Action Concret pour une compréhension de la complexité

3.1. L'organisation ou la structuration de l'action collective

L'organisation est à la fois l'action d'organiser, de s'organiser mais aussi le résultat de cette action. E. Morin a formulé, dans « La méthode », une définition synthétique relativement complète :

« Propriété d'un système capable à la fois de maintenir et de se maintenir, de relier et de se relier, ainsi que de produire et de se produire. L'organisation est une forme organisée de l'action suffisamment stable pour être perçue dans l'exercice de cette action et susceptible d'être productrice d'elle-même. L'organisation est organisée et organisante, s'organisant elle-même en organisant son action dans son environnement. Elle est inséparable de cet environnement dans lequel elle agit et auquel elle appartient. Elle peut cependant en être différenciée, distinguée et ce de part sa capacité à l'autonomisation. »

L'action collective est un mouvement d'essence plus ou moins spontanée, aux frontières incertaines et avec des structures fluides, émergentes et informelles, d'un mouvement qui représente le devenir, le surgissement du nouveau et l'historicité. L'action ne peut être réduite au calcul. Elle est au contraire l'expression et le produit d'une logique de l'engagement et du dévouement à la cause commune. La légitimité est, pour l'action collective, une préoccupation centrale puisque son intérêt va à la création du nouveau et au changement de l'existant (perspective diachronique).

L'univers complexe des rapports humains et de l'interaction sociale est toujours potentiellement instable et conflictuel. Les mécanismes empiriques qui permettent une stabilisation et la construction de la coopération et la coordination entre les initiatives, les actions et les conduites des différents participants ou

acteurs constituent la dimension organisationnelle de cet univers. Chaque organisation construit à sa manière ces mécanismes. Ils ne sont pas identiques d'un contexte d'action à un autre. La construction de cette coopération reste le problème central et fondamental que doit résoudre toute organisation comme toute entreprise collective. Il est au cœur de l'action collective.

La réflexion organisationnelle cherche à répondre à ce problème fondamental à travers l'analyse, la compréhension et la comparaison de la nature et des conséquences des modalités chaque fois spécifiques par lesquelles la construction de la coopération est résolue dans différents contextes d'action. Dans *L'acteur et le système*, la problématique générale formulée repose sur l'extension à l'ensemble des systèmes humains d'un raisonnement développé dans le cadre des organisations formelles, et a conduit à souligner la généralité du phénomène organisation qui dépassait les frontières des organisations formellement constituées.

E. Friedberg, dans *Le pouvoir et la règle*, cherche à formuler une nouvelle synthèse du phénomène organisationnel considérant le caractère diffus et général de ce dernier pour essayer de le saisir et de l'analyser dans sa dynamique même comme processus de structuration et de restructuration des contextes d'action dans lesquels se déploie l'action collective des hommes.

« Un système d'action concret est un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient la structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux. »²³

Cette notion désigne des structures d'action collectives par lesquelles sont « organisés » les espaces d'action, c'est-à-dire sont construits et perpétués les ordres locaux grâce auxquels les acteurs parviennent à stabiliser au moins provisoirement leurs négociations et leurs interactions stratégiques.

3.2. Les acteurs, éléments constitutifs de l'organisation

Un acteur n'est pas celui qui tient un rôle (on considère alors l'individu enfermé, même de son plein gré) ; c'est celui qui agit dans la situation. L'acteur adopte des stratégies qui tiennent compte des relations de pouvoir et qui majorent ses gains personnels. On appellera ainsi « stratégie » l'ensemble des comportements réguliers que l'acteur adopte en vue de préserver ses intérêts. Toute stratégie est rationnelle dans le sens où elle tend à obtenir des résultats et elle est orientée en fonction des enjeux de la situation.

²³ *L'Acteur et le système*, M. Crozier et E. Friedberg

L'acteur dispose d'une certaine autonomie et il est capable de décision. Mais, la recherche de la meilleure solution (optimisation) à un problème est impossible. *« Sa liberté et son information sont trop limitées pour qu'il y parvienne. Dans un contexte de rationalité limité, il décide de façon séquentielle et choisit pour chaque problème qu'il a à résoudre la première solution qui correspond pour lui à un seuil minimal de satisfaction »* (p54)²⁴.

L'acteur n'a pas d'objectif clair ; ceux-ci sont multiples, plus ou moins contradictoires. Il a un comportement actif, qui n'est jamais déterminé (*« même la passivité est toujours le résultat d'un choix »* p56), et qui a toujours un sens. Enfin, son comportement a toujours deux aspects : un aspect offensif (la saisie d'opportunité en vue d'améliorer sa situation) et un aspect défensif (maintenir et élargir sa marge de liberté).

« Les acteurs individuels ou collectifs [...] ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose « le système », disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres » p29-30.

3.3. Le système d'action concret ou l'analyse des stratégies des acteurs

Une situation organisationnelle donnée ne contraint jamais totalement un acteur. Celui-ci garde toujours une marge de liberté et de négociation. Avec cette marge de liberté, chaque acteur dispose de pouvoir sur les autres acteurs. Le pouvoir d'un acteur sera d'autant plus grand que la source d'incertitude qu'il contrôle sera pertinente pour ceux-ci, c'est-à-dire les affectera de façon plus substantielle dans leurs capacités propres de jouer et de poursuivre le jeu.

Les actions des différents acteurs de l'organisation sont coordonnées par des mécanismes de jeu. Le jeu *« est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. C'est l'instrument essentiel de l'action organisée. Le jeu concilie la liberté et la contrainte. Le joueur reste libre [...] »* (p113). Cette structuration est contingente, elle est sans cesse actualisée par les comportements individuels et les relations de pouvoir.

Le pouvoir est une relation d'échange, une négociation, un marchandage dont le résultat n'est pas fixé. Il n'existe pas en soi. Il dépend des circonstances et se construit dans la complexité de l'action. C'est aussi une relation asymétrique qui implique un rapport de force.

²⁴ Les auteurs reprennent la notion de rationalité limitée d'H. A. Simon.

« C'est un rapport de force dont l'on peut retirer davantage que l'autre, mais où, également, l'un n'est jamais totalement démuné face à l'autre. Le pouvoir de A sur B correspond à la capacité de A d'obtenir que dans sa négociation avec B les termes de l'échange lui soient favorables » (p69).

L'individu qui maîtrise le mieux les sources d'incertitude, c'est à dire des zones où existe une marge de manœuvre ou une possibilité d'action, a un comportement imprévisible. Le pouvoir s'exerce par le contrôle des « zones d'incertitude » qui accroît la marge de liberté individuelle des acteurs (Ex : un commercial qui connaît bien son client, un employé qui connaît une procédure, un informaticien lors de l'informatisation de l'entreprise ...).

Les sources du pouvoir sont nombreuses dans une organisation. Il n'est pas lié à la personne de l'acteur mais plutôt aux ressources dont il dispose et à sa place dans l'organisation M. Crozier et E. Friedberg distinguent quatre grandes sources de pouvoir (qui est forcément inégalitaire) engendrées par :

- La possession d'une compétence particulière,
- La maîtrise de l'information concernant l'environnement de l'organisation (maîtrise des liens avec l'environnement. Ex : le commercial avec les clients, le financier avec la banque ...),
- Le contrôle de la communication et des informations interne (celui qui connaît le mieux l'organisation a un pouvoir de rétention, de sélection de déformation de l'information),
- La connaissance des règles de fonctionnement de l'organisation (pouvoir de changer les règles, d'arbitrer entre les règles, de les créer).

En conséquence, l'organisation est en permanence un lieu de tensions. Une régulation est nécessaire pour parvenir à la coopération.

L'expert qui maîtrise face aux autres une source d'incertitude cruciale pour eux, utilisera naturellement le pouvoir dont il dispose ainsi pour accroître ses avantages faces aux autres, voire à leurs dépens. Mais il ne pourra le faire que d'une certaine façon et dans certaines limites. Car pour qu'il puisse continuer de disposer de son pouvoir, il lui faut « continuer le jeu ». Il ne pourra le faire qu'en satisfaisant au moins partiellement les attentes des autres à son égard, c'est-à-dire en contrôlant, au moins partiellement, ce qui constitue « sa » source d'incertitude. C'est donnant –donnant. Un acteur ne peut exercer du pouvoir sur les autres et les « manipuler » à son profit qu'en se laissant « manipuler » en retour et en les laissant exercer du pouvoir sur lui.

Toute action humaine ou collective se déroule dans un cadre ayant une structuration, un système. L'acteur n'existe pas en dehors du système social qui

lui impose des règles et définit aussi des marges de libertés. En retour, le système n'existe que par l'acteur qui lui donne vie et peut le transformer.

L'organisation, le système d'action constitue pour un acteur une opportunité d'accroître son pouvoir et sa liberté d'action mais ce uniquement dans le cadre du système d'action. De fait, la pérennité du système est gage, pour un acteur, de l'assurance, si ce n'est d'accroître, tout du moins de garder son pouvoir. Cependant, si dans un système d'action donné, un acteur ou groupe d'acteurs a une marge de liberté beaucoup plus importante que les participants au système d'action, ces derniers auront tout intérêt à voir dissout le système d'action, entraînant ainsi la perte de la trop grande liberté d'action acquise par certains acteurs à travers l'organisation.

Les marges de liberté fournies à chacun des acteurs au sein d'un système d'action donné doivent tendre vers un certain équilibre pour garantir une certaine viabilité de l'organisation lui permettant de perdurer dans le temps ; une situation de monopole au sein de l'organisation lui serait fatale car ne présentant que ce qu'un avantage minime pour l'ensemble des composants du système d'action.

La liberté d'action d'un acteur étant fonction de la zone d'incertitude qu'il maîtrise par rapport aux autres, la minoration de cette zone d'incertitude, pour le cas d'acteurs en situation de monopole, peut permettre une meilleure stabilisation du système d'action. Cependant, ce processus peut impliquer l'intégration, au sein de l'organisation, de nouveaux acteurs ayant des compétences propres à minorer certaines zones d'incertitude jusque là trop grande. Le système d'action peut alors théoriquement exister dans le temps mais au prix d'une augmentation de sa complexité au sens quantitatif et systémique du terme puisque l'intégration de nouveaux composants implique l'apparition de nouvelles relations et inter-relations.

3.4. le système d'action et son environnement : intégration ou monopole

Pour M. Crozier et E. Freiberg dans *L'Acteur et le Système*, le rapport à l'environnement est aussi un processus de pouvoir et d'échange. De même que le fonctionnement « interne » d'une organisation doit être conceptualisé comme le produit d'un ensemble articulé de jeux dont les règles contraignent les acteurs y participant et à travers lesquels s'opère l'intégration partielle de leurs stratégies divergentes, de même les rapports à l'environnement peuvent être considérés comme les produits d'autres jeux qui débordent les frontières formelles de l'organisation et dont la logique et les règles propres – en définissant les possibilités et les capacités d'actions des différentes parties prenantes – deviennent la médiation fondamentale des influences de l'environnement.

L'organisation désigne donc en son sein des services plus spécialisés chargés « d'organiser » les relations avec leurs environnements pertinents. Ceci passe par la constitution d'un certain nombre de réseaux plus permanents, structures autour de quelques interlocuteurs ou relais privilégiés qui deviennent indispensables à leur action. Le rôle de ces relais face à l'organisation comporte deux aspects. Ils sont censés représenter le segment d'environnement visé par tout ou partie de l'organisation. Dans le même temps, ils sont les représentants de l'organisation et de ses intérêts auprès de leurs segments d'environnement. Bras allongés de l'environnement face à l'organisation, les relais sont aussi les agents de celle-ci dans l'environnement. Ils sont en position de force face à l'organisation pour laquelle ils sont des réducteurs d'incertitude. Ils dépendent cependant tout autant de l'organisation puisqu'une partie plus ou moins importante de leur capacité d'action et de leur pouvoir propre est liée précisément à leur fonction de relais, c'est-à-dire indirectement de l'existence de l'organisation dont ils deviennent ainsi au moins partiellement solidaires.

Dans l'analyse de ces relations, il importe pour M. Crozier et E. Friedberg de ne pas perdre de vue une de leurs caractéristiques essentielles qui les distingue nettement de celles prévalant entre une organisation et ses membres : la liberté en principe plus grande de chacun des partenaires / adversaires de quitter la relation. Ces deux auteurs ont ainsi utilisé le degré de monopole comme dimension d'analyse. À l'un des extrêmes, on pourrait trouver selon eux un système de négociations biaisé en faveur de l'organisation dans la mesure où celle-ci se trouve en situation de monopole et où, de ce fait, l'environnement n'a que peu de moyens de sanction par rapport à elle (colonisation des relais par les exigences internes de l'organisation). À l'autre extrême, on pourrait se retrouver au contraire face à des organisations en concurrence les unes avec les autres, un ou plusieurs relais ayant réussi chacun à établir leur monopole sur la représentation de différents segments d'environnement dont le concours est indispensable pour la survie de ces mêmes organisations (colonisation de l'organisation par ses relais et les exigences extérieures qu'ils représentent ou véhiculent).

Quelle que soit l'anneau de relais qui entoure l'organisation, et quel que soit le type d'équilibre qui a prévalu, donner au moins partiellement satisfaction à l'autre constitue pour chacun des deux partenaires un moyen commode pour accroître sa propre capacité d'action. Une logique de recherche d'un « monopole » de relation peut s'expliquer ainsi : s'imposer face à l'autre comme seul interlocuteur possible et le forcer ainsi à passer par lui devient en effet pour chaque partenaire un des moyens privilégiés pour assurer la stabilité.

Le rapport à l'environnement ne saurait être réduit à une simple influence extérieure suivie d'adaptation unilatérale. Il s'agit, en fait, de processus permanents d'échange à travers lesquels une organisation s'ouvre au système de pouvoir plus large auquel elle participe, et par lequel elle en intègre des parties de façon plus ou moins permanente dans son propre système d'action pour ainsi pouvoir « l'adapter » à son tour à ses exigences propres.

PARTIE 3.

**UN SYSTEME D'ACTION POUR
CHAQUE SCENES D'ACTION,
POUR UN PROJET GLOBAL
EMERGENT A LA GRANDE
ECHELLE**

(Synthèse)

1. Pour une gestion de la complexité

1.1. Les systèmes : des objets complexes construits pour réduire la complexité

Si on reprend brièvement les propos de Niklas Luhmann, dans le cas d'une situation semble-t-il complexe, la constitution d'un système (d'action) permet une réduction de la complexité. Pour un problème donné dans un environnement complexe, il peut se créer autant de système d'action que de problème à résoudre, la constitution de système pour des problèmes précis permet l'existence de l'activité du système. Il convient pour une réduction de la complexité qu'il y ait pour chaque événement possible un système spécifique.

Cette posture ne résout en rien la complexité interne du système d'action, de l'organisation. Les systèmes, par la pluralité et l'indénombrabilité de leurs composants et/ou de leurs inter-relations sont de nature à être complexes, au sens systémique de la complexité définie alors comme un phénomène quantitatif. Dès lors, et ce selon E. Morin, une simplification du compliqué appliqué au complexe impliquerait une aggravation du complexe par mutilation sans pour autant résoudre le problème considéré.

Ces deux premiers développements soulèvent déjà quelques doutes sur la validité d'une réduction de la complexité des systèmes d'action. Par la suite, la lecture plus fine d'écrits s'intéressant aux phénomènes organisationnels et plus particulièrement le concept de système d'action concret proposé par M. Crozier et E. Friedberg ont permis de mettre en évidence le nécessaire équilibre dans les relations, aussi bien internes dans l'organisation qu'externe avec l'environnement, cet équilibre passant parfois par une augmentation du nombre de composants donc des inter-relations et, de fait, de la complexité même du système d'action.

D'une certaine manière, un certain nombre d'interrogations peuvent être soulevé quant la nécessité d'une réduction ou d'une augmentation de la complexité. Finalement, ce n'est pas tant l'opération²⁵ sur la complexité des systèmes d'action que la conscience de la complexité des systèmes d'action et donc sa gestion qui pose problème.

²⁵ J'entend par opération une réduction ou une augmentation

1.2. Sept principes pour une intelligence de la complexité

Une compréhension du paradigme de la complexité et par la même de la pensée complexe développé par certains auteurs devrait permettre par la suite de définir un axe de réflexion pour une gestion de la complexité appliquée à un territoire d'étude, en l'occurrence le Val de Loire sur sa portion entre les agglomérations de Tours et d'Orléans.

E. Morin et J-L. Lemoigne se sont associés pour cosigner un ouvrage intitulé « L'intelligence de la complexité » qui témoigne de la prise de conscience, lente mais effective et progressive, au cours de ces trois décennies, de l'obligation qu'ont nos sociétés de rendre intelligible la complexité pour mieux gérer et plus encore mieux vivre, dans cette complexité.²⁶

Dans le chapitre 4 intitulé « La pensée complexe, une pensée qui se pense », E. Morin énonce une méthode pour connaître dans la complexité et penser la complexité. Il identifie sept principes guides qui l'expriment clairement :

- Le principe systémique que Pascal avait énoncé de façon fulgurante : « Je tiens impossible de connaître sans connaître le tout ; non plus que de connaître le tout sans connaître particulièrement les parties » (Pensées, Le Livre de Poche, p. 34) ;
- Le principe hologrammatique : la partie est dans le tout mais le tout est inscrit dans la partie ;
- La boucle rétroactive : la cause agit sur l'effet et l'effet sur la cause ;
- La boucle récursive : les produits et les effets sont eux-mêmes producteurs et causateurs de ce qui les produit ;
- Le principe d'auto-éco-organisation : l'autonomie des organismes vivants est inséparable de leur dépendance à l'égard de leur environnement ;
- Le principe dialogique qui permet d'assumer rationnellement l'association de notions contradictoires pour concevoir un même phénomène complexe ;
- Le principe de la réintroduction du sujet connaissant dans toute connaissance produite qui est donc toujours construite, y compris, surtout quand il y a intention scientifique.

²⁶ A.C. Martinet, « L'intelligence de la complexité », note de lecture, <http://www.mcxapc.org/cahier.php?a=display&ID=331> (accédé le 17 janvier 2008)

1.3. L'identification des sources de complexité en Val de Loire

A la lumière de ces sept principes, en particulier le principe hologrammique, et en regard des préceptes avancés par la systémique et l'analyse des phénomènes organisationnelles présentés et analysés dans la deuxième partie de ce document, une proposition pourrait être formulée quand à l'élaboration d'un projet métropolitain à l'échelle du Val de Loire et ce sur la base d'une certaine gestion de la complexité d'un tel projet.

Les différents développements qui précèdent dans ce document mettent en lumière plusieurs sources de complexité.

La première est symptomatique de l'échelle du projet. Du fait de la décentralisation et de l'implication de plus en plus importante d'acteurs privés. De fait les systèmes sont d'autant plus complexes que l'échelle du projet est importante et donc les acteurs susceptibles d'être associés plus nombreux. Du portage d'un projet supra départemental à un projet supra régional implique nécessairement une démultiplication des acteurs ne seraient ce que publics.

La deuxième source de complexité est une conséquence de l'évolution du modèle institutionnel français vers une décentralisation de plus en plus importante. Les lois qui ont construit ce modèle ont modifié les rôles et compétences de chacun. Pour quelque problème que se soit, un seul acteur ne peut agir, de manière suffisamment efficiente, seul. Là encore le développement économique en est un exemple probant puisque la loi Defferre de 1983 sur le transfert des compétences a fait du développement économique une compétence partagée par l'ensemble des collectivités.

La troisième source de complexité est la notion de compétition qui s'est instauré entre les territoires pour une course à l'attractivité. Cette difficulté pose la question du leadership dans un système d'action ou un certain nombre d'acteurs ayant les mêmes compétences et faisant face aux mêmes enjeux et problématiques sur leur territoire spécifique doivent décider d'une stratégie commune. Si leur point de vue diverge, sur quelle règle, principe, l'un ou l'autre peut-il décider pour les deux.

1.4. Une lecture complexe du Val de Loire pour l'émergence d'un projet métropolitain

Une lecture quelque peu différente du principe hologrammique exposé précédemment pourrait répondre à cette problématique de projet métropolitain en Val de Loire. Il est dit que les parties sont dans le tout mais que le tout est inscrit dans les parties. Si on y introduit la notion de projet, de manière intuitive, ce postulat énonce alors que les projets locaux, réalisés d'une certaine manière à la petite échelle, l'échelle des communes ou des intercommunalités, participent à la fabrication d'un projet de territoire plus global, réalisé à une échelle plus grande²⁷.

Cette lecture du principe hologrammique peut être qualifiée de verticale en ce sens qu'elle intéresse un emboîtement des échelles de projet. Une lecture plus horizontale pourrait être formulée. Nous pourrions identifier les parties, non pas comme des projets à l'échelle spatiale plus petite, mais comme des projets n'intéressant qu'un seul et unique champ d'action qui compose la discipline plus vaste qu'est l'aménagement et le développement du territoire. De sorte qu'à la lumière du principe hologrammique, les projets thématiques²⁸ participent à l'émergence d'un projet de territoire global²⁹, lui-même inscrit dans les projets thématiques. Cette hypothèse fait échos à deux pensées scientifiques distinctes.

Tout d'abord, elle rappelle certains principes énoncés par Niklas Luhmann concernant la théorie des systèmes sociaux. Comme il a été précédemment écrit dans ce document, la constitution de systèmes d'actions répond à l'identification de problèmes dans un environnement donné. Luhmann proposait alors à un système de ne se focaliser que sur un seul problème afin de réduire le nombre d'acteurs à mobiliser, tous n'ayant pas vocation à intervenir par défaut de compétence, que se soit en termes de moyen ou de légitimité. Ici, il s'agit donc plus d'une réduction de la complexité de l'environnement du projet qu'à proprement parler d'une réduction de la complexité du système d'action.

Ensuite, elle fait intervenir le concept de « scènes d'action » proposé par J-C. Thoenig et P. Duran dans un article intitulé « L'Etat et la gestion publique territoriale »³⁰. Les deux auteurs se sont intéressés à l'évolution du paysage

²⁷ Dans le cadre de la problématique traitée dans le cadre de cette recherche, un projet métropolitain est un projet de territoire à grande échelle, puisque étant le plus généralement inscrit dans une stratégie plus vaste de développement d'un espace régional

²⁸ Par projet thématique, j'entends un projet qui ne porte que sur un seul des multiples champs d'action de l'aménagement du territoire comme le patrimoine, le développement économique, les transports, ...

²⁹ Soit un projet d'aménagement et de développement du territoire qui traite, de manière transversale l'ensemble des domaines qui compose une telle stratégie

³⁰ *L'Etat et la gestion publique territoriale*, Jean-Claude Thoenig ; Patrice Duran, Revue française de science politique, Année 1996, Volume 46, Numéro 4, p. 600

institutionnel français vers une institutionnalisation de l'action collective. Dans cet article, ils mettent en évidence la recomposition du rôle de l'Etat dans son action sur les territoires. Ils développent à ce titre, le concept de « scènes d'action », solution de coopération fournie par l'institutionnalisation de l'action collective, processus majeur qu'adopte l'Etat, aux acteurs des territoires « pour structurer des modes d'échanges et articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts »³¹.

L'énonciation des concepts développés par ces différents auteurs me permet d'affiner l'hypothèse citée précédemment. Dans le cas de territoire, tel que le Val de Loire, où aucun pôle urbain ne peut légitimement prétendre au statut de leader du développement de l'espace régional et donc de métropole régionale seul, la parcellisation des compétences et la multiplication des acteurs ne permet pas la fabrication d'un projet global de métropolisation mais son émergence par l'existence de projets thématiques porter par leur propre systèmes d'action sur un même territoire. C'est par la présence dans ces différentes organisations d'un certain nombre d'acteurs communs et les recoupements entre les problèmes à traiter par chacun des projets thématique que le projet métropolitain émerge.

Dans le cas du Val de Loire et à partir de l'hypothèse nouvellement formulée, c'est le peu de scènes d'actions, donc de projet thématique et par extension de sphères de coopération en particulier des acteurs publics à l'échelle du val de Loire qui ne permet pas encore aujourd'hui l'émergence d'un projet métropolitain avec, pour tout ou partie de l'espace d'action, l'axe ligérien Orléans – Blois – Tours.

³¹ Ibid.

2. Une analyse simplifiée des espaces de coopérations existant en Val de Loire

Pour démontrer cette hypothèse il conviendrait de mener une analyse des stratégies des acteurs du Val de Loire, et plus particulièrement les stratégies qu'ils développent au sein de systèmes d'action portant des projets thématiques à grande échelle, soit sur un territoire au dimension au moins aussi importante que le projet de métropole jardin des années 70. Une telle analyse permettrait de comprendre, sur des enjeux et objectifs communs, le jeu joué par les différents participants de l'organisation, d'identifier les points divergences et de convergences entre eux et les évolutions possibles de leur coopération dans le cadre du système. La mise en évidence des lacunes propres aux différents systèmes d'action intégrant le val de Loire pourrait permettre d'identifier les sources de conflits et les acteurs impliqués dans ces conflits en vue d'améliorer la coopération et permettre l'existence d'un espace métropolitain lisible, reconnu autant par les acteurs du territoire que les observateurs extérieurs.

Dans le cadre de ce projet de fin d'étude et pour satisfaire aux exigences de temps, une simple analyse exploratoire va être effectuée. Vont être présenté trois organisations, trois systèmes d'actions dont les projets et actions tout ou partie du Val de Loire. Pour chacun de ces trois systèmes vont être identifiés les différents acteurs qui prennent part à ces organisations. De la même manière, les champs d'action, que chacun des trois systèmes d'action ont privilégiés, vont être identifiés. Dans un premier temps ces analyses être faite pour chacune des trois organisations considérées puis par la suite, les informations présentées seront recoupées afin d'identifier les acteurs communs aux trois systèmes, le ou les espaces d'actions communs aux trois organisations et les problématiques ou thématiques communes qu'elles se proposent de traiter.

Les trois systèmes d'action qui vont être étudiés sont l'Etablissement Public Loire, le dispositif de gestion de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondiale de l'UNESCO et l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine.

2.1. L'Etablissement Public Loire : un système d'action intégré à son environnement

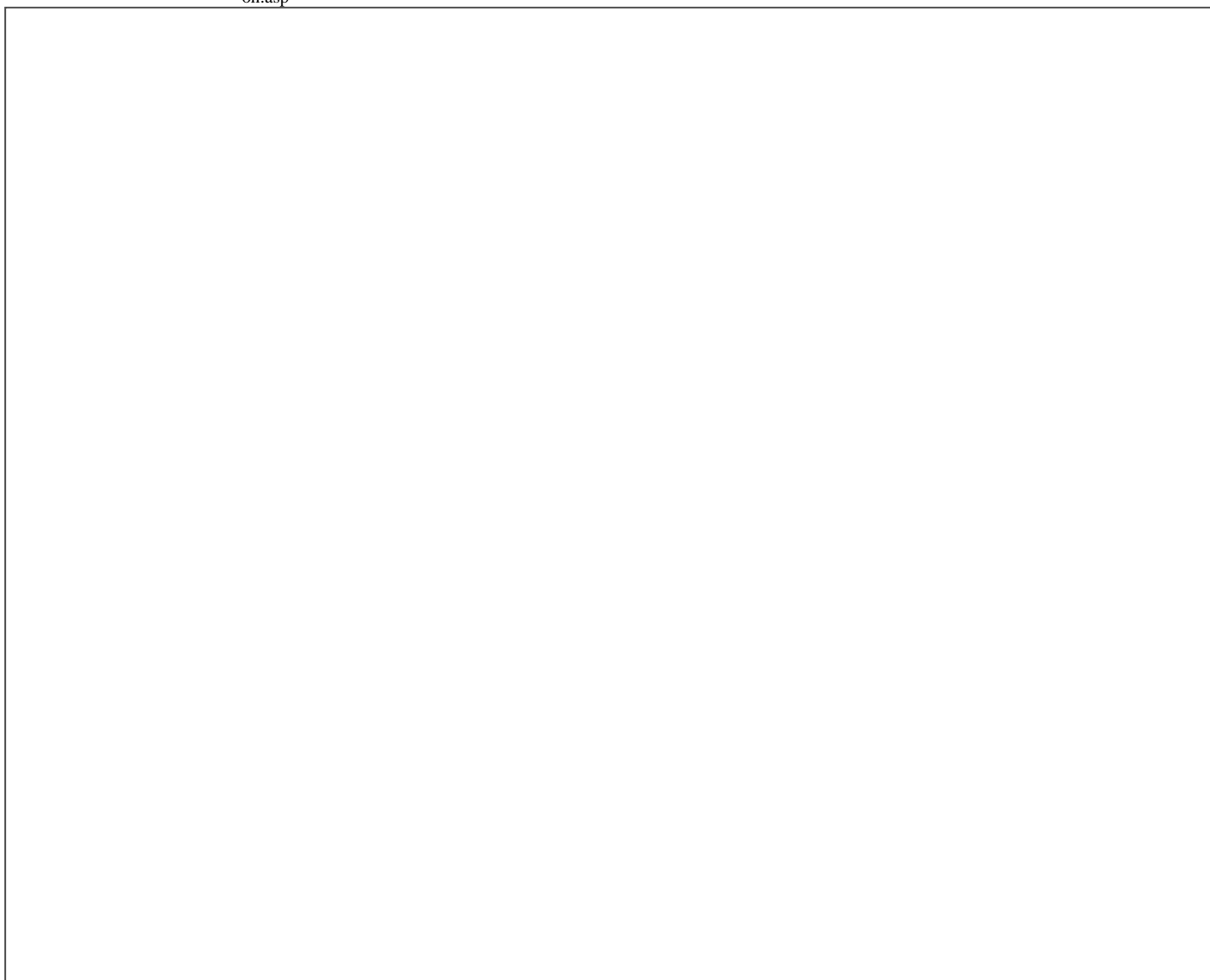
L'Etablissement Public Loire (EPL) est un outil de solidarité à l'échelle du bassin de la Loire qui a pour rôle de promouvoir une action globale et solidaire des collectivités ligériennes par la réalisation directe ou le soutien financier d'actions en matière d'aménagement et de gestion des eaux, et de développement économique. Sa vocation est de concilier les intérêts des collectivités et des usagers des différents territoires et de prendre en compte les objectifs de

protection et de mise en valeur du patrimoine naturel et humain. Ces rôle et vocation conduisent l'Etablissement Public, en concertation étroite avec ses collectivités membres, à contribuer à assurer la cohérence des actions réalisées, à animer un réseau d'acteurs ligériens et à assurer la maîtrise d'ouvrage pour des opérations d'intérêt de bassin.

Figure 5 :
**Aire d'intervention de
l'Etablissement Public Loire**

L'Etablissement Public Loire a vocation à intervenir sur 11 Syndicats intercommunaux départementaux regroupant des communes de moins de 30.000 habitants et 18 Villes de plus de 30.000 habitants soit 16 départements et 6 régions.

Source : http://www.eptb-loire.fr/organisation/aire_intervention.asp



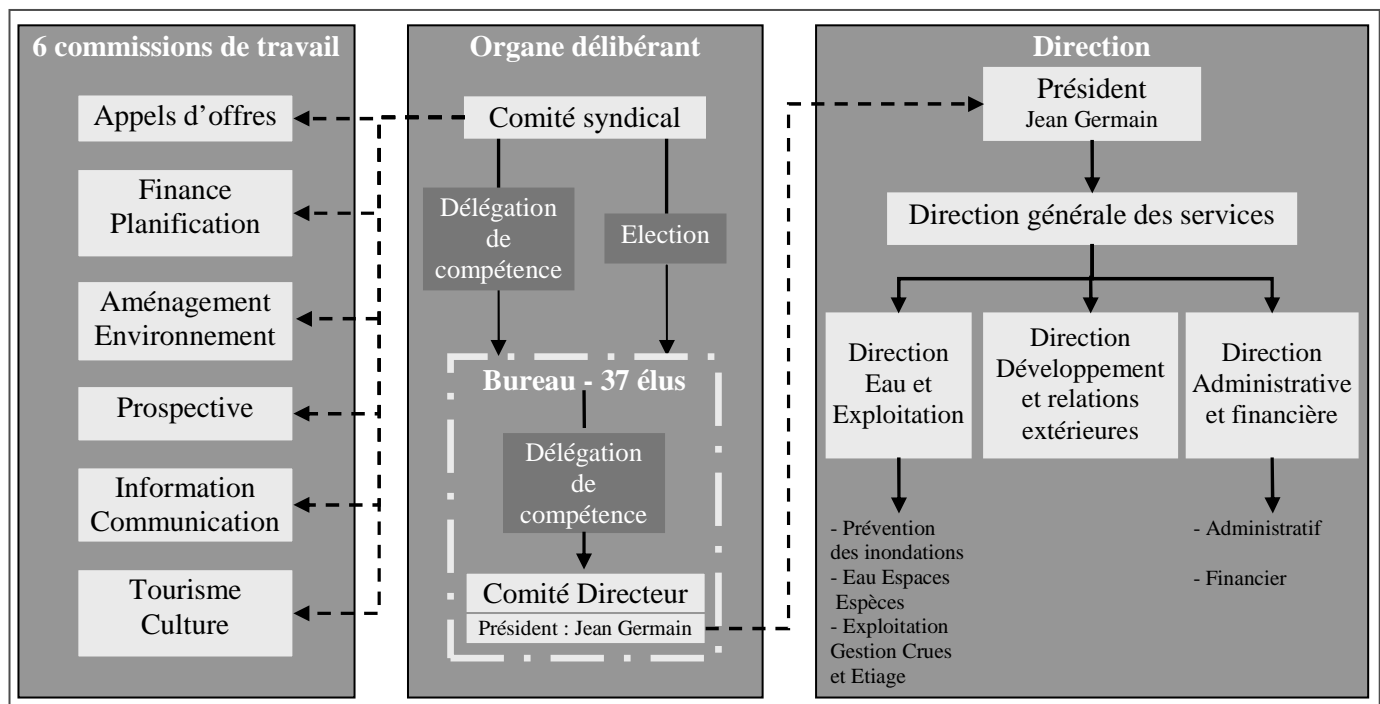


Figure 6 : **Organisation de l'Etablissement Public Loire**

L'Etablissement Public Loire présente un système d'action qui semble très intégré à son espace d'action, le bassin de la Loire. L'ensemble des adhérents à l'organisation font partie de l'organe délibérant et de fait participe à la décision. De plus, les membres du comité syndical sont répartie au sein des groupes de travail et participent donc à la définition des stratégies propre à chacun des six enjeux auquel l'EPL à vocation à répondre.

Source : <http://www.eptb-loire.fr/organisation>

Un des acteurs majeur de ce système d'action est le président de l'EPL, qui préside donc le comité syndical, comité qui peut décider de son propre chef de lui déléguer certaine compétence soit au bureau soit directement au président. Le président est aussi le responsable hiérarchique de la direction, que l'on peut identifier comme le système opérant de l'EPL, qui gère le fonctionnement global de l'Etablissement Public et réalise certaines études.

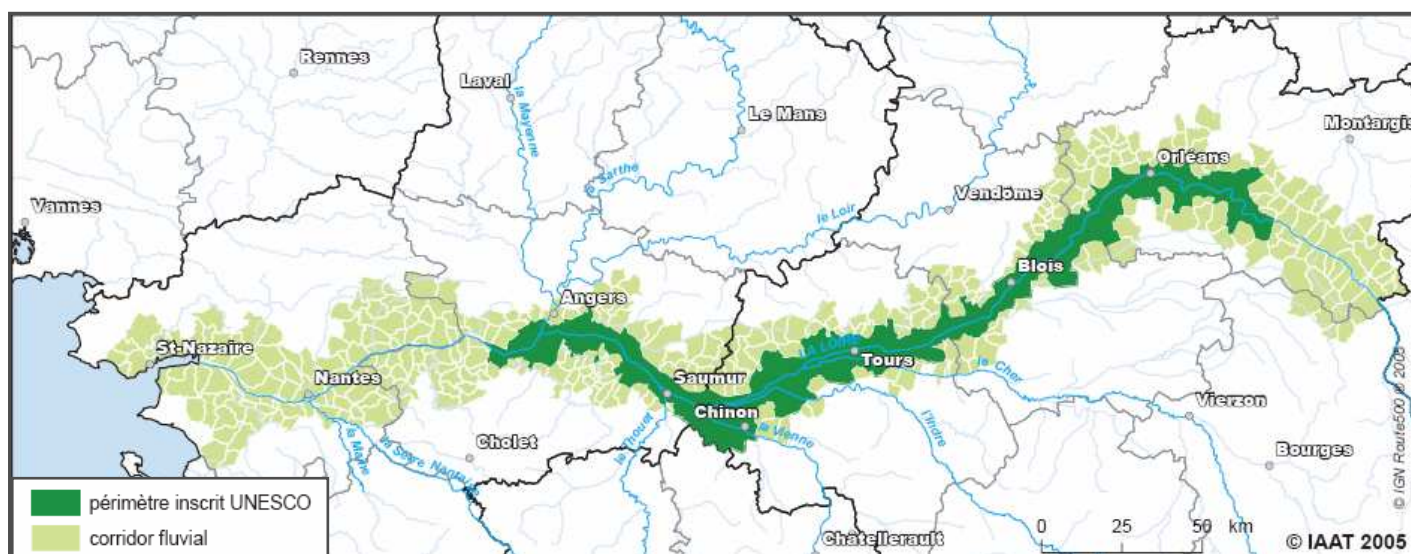
2.2. Le dispositif de gestion de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO : une adhésion sans implication

Au cours de l'année 2000, le Val de Loire, et le périmètre situé en général entre les deux coteaux le bordant de Sully-sur-Loire (45) à Chalonnes-sur-Loire (49) sur une longueur de 280 km et près de 800 km², a été classé au patrimoine mondiale de L'UNESCO comme paysage culturel évolutif et vivant.

L'inscription constitue plusieurs enjeux pour le Val de Loire. Il s'agit pour les acteurs et les habitants de s'approprier les valeurs de l'inscription. Il convient d'engager une gestion raisonnée du label ainsi que de penser un développement durable du Val de Loire alliant respect de l'environnement et des paysages et valorisation économique du territoire et la médiation du patrimoine. Il s'agit aussi de développer une coopération et une solidarité internationale et de permettre la diffusion de la connaissance et la valorisation internationale de l'expertise du Val de Loire.

Figure 7 :
**Le Val de Loire Inscrit au
patrimoine mondial de
l'UNESCO**

Source : Institut Atlantique
d'Aménagement des Territoires, *Atlas
des territoires du Val de Loire*, (Tours :
Mission Val de Loire, 2005)



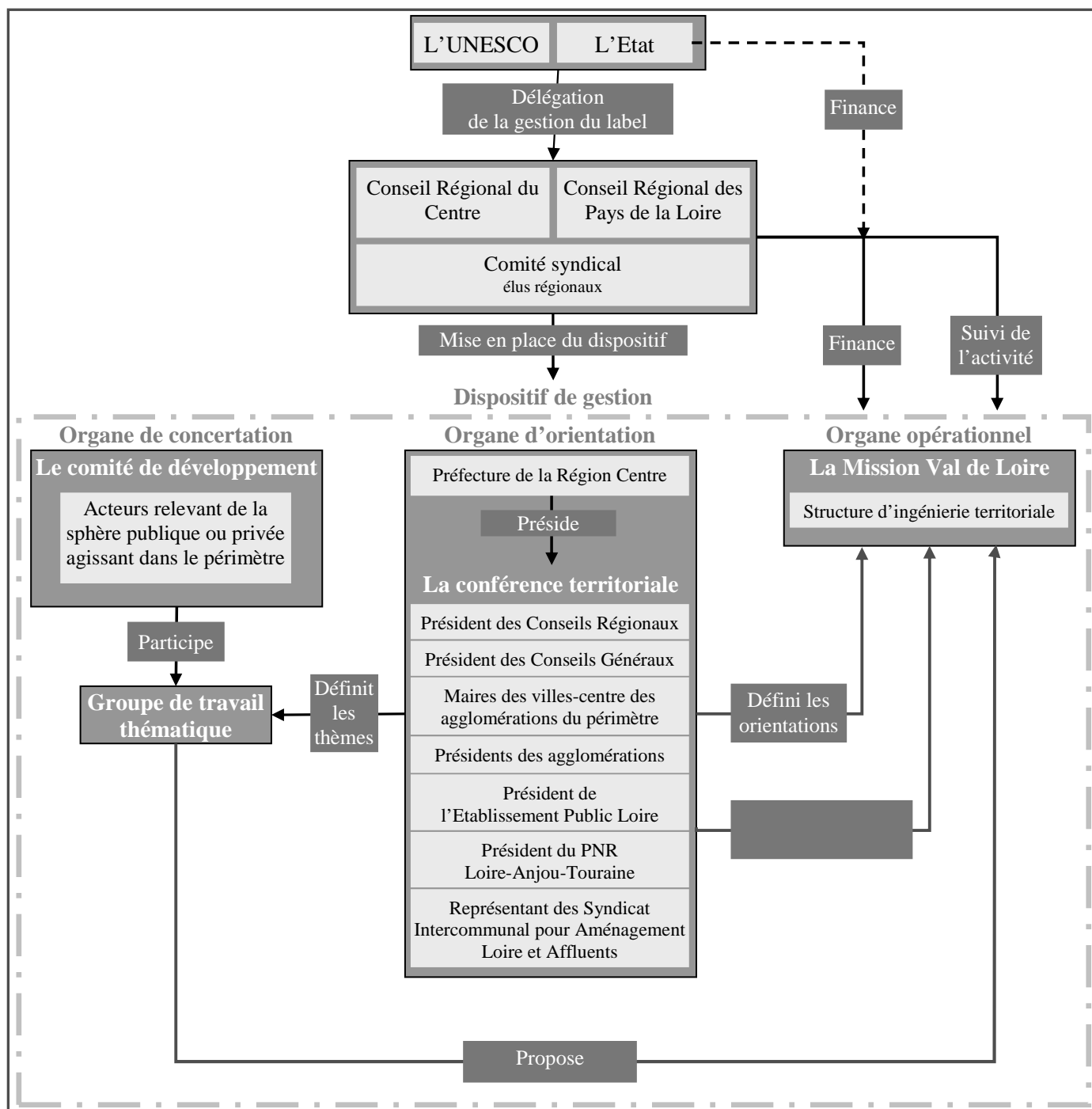
L'inscription n'entraîne pas de contrainte supranationale nouvelle ou supplémentaire par rapport à la législation et à la réglementation en vigueur dans le pays concerné qui, seules, s'appliquent. La France dispose déjà d'une réglementation importante concernant le patrimoine monumental, les sites et les espaces naturels. Si l'UNESCO ne finance pas en principe de projets sur les territoires « Patrimoine Mondial », l'inscription peut constituer un argument majeur et attractif pour d'autres financeurs potentiels.

L'inscription introduit en revanche une prise de responsabilité de tous les acteurs concernés par la gestion du Val de Loire. Les Etats signataires de la Convention du patrimoine mondial doivent rendre compte régulièrement à l'UNESCO des conditions de gestion du site et de préservation des critères de l'inscription. C'est

Figure 8 :
Le dispositif de gestion de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO

Source :
<http://www.valde Loire.org/?SectionId=32&PubliId=127>

à travers la Charte d'engagement Val de Loire – patrimoine mondial que l'ensemble des acteurs ligériens peuvent officialiser leur adhésion aux valeurs portées par l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial. Elle a pour but de rappeler le cadre et la portée de l'inscription. Elle précise le dispositif de gestion et de valorisation mis en place constituant en quelque sorte un code de bonne conduite.



Dans le cas du Val de Loire, L'Etat et l'UNESCO ont chargés les deux régions concernées par l'inscription de mettre en place un système de gestion du label. Comme l'illustre la figure 7 ci-dessus, ce dispositif s'articule autour de trois organes constitutifs. Le premier et le plus important est la conférence territoriale.

L'ensemble de ces membres ont signé la charte d'engagement qui constitue donc pour les collectivités territoriales l'ayant signé à « un engagement solennel vis-à-vis de la Communauté internationale à conserver et mettre en valeur notre formidable héritage paysager et culturel »³². Cet organe regroupe les présidents et/ou Maires des collectivités territoriales d'importances (régions, départements, communautés d'agglomération, villes-centre d'agglomération, syndicat intercommunaux). Les communes et communautés de communes sont sous-représentées. La conférence territoriale définit les orientations, décide des enjeux nécessitant une réflexion approfondie de la part d'acteurs spécifiques et valide le programme d'action du système opérant, la Mission Val de Loire. Dans un contexte d'un paysage institutionnel français porté vers la décentralisation, c'est l'Etat, et plus particulièrement le préfet de la Région Centre qui préside cet organe d'orientation.

Le comité de développement est un organe consultatif qui se réunit, dans sa totalité, peu fréquemment, ces membres étant associés ponctuellement selon leur compétence dans des groupes de travail thématiques.

La Mission Val de Loire regroupe l'ingénierie territoriale nécessaire à la mise en application des orientations portées par la conférence territoriale. C'est l'organe opérationnel en charge de relayer, par des actions sur le terrain, les valeurs de l'inscription.

Cependant, que se soit lors de discussions avec des acteurs en Val de Loire dans le cadre de l'Atelier Architecture à la Grande Echelle ou lors d'entretien avec des acteurs de la Mission Val de Loire, il semble que l'inscription et les enjeux qu'elles impliquent ne soient pas encore appropriés par les acteurs locaux ; en l'occurrence, dans le cadre de l'Atelier AGE, des opérateurs de l'aménagement et des élus communaux.

Il semble après lecture du système d'action mise en place pour gérer l'inscription (voire la figure 7 ci-avant) que la définition des orientations, du programme et des actions suivent une logique descendante partant de l'UNESCO et de l'Etat pour être relayé par un service déconcentré régional, et les collectivités territoriales d'importances, l'échelon local étant au final peut solliciter hormis lors de la signature de la charte d'engagement. L'enjeu de protection et de valorisation des paysages culturels en Val de Loire fait consensus sans pour autant apparaître clairement dans des opérations ou projets concrets locaux.

³² *Charte d'engagement*, Val de Loire – patrimoine mondial de l'UNESCO

2.3. L'Espace Métropolitain Val de Loire : un réseau d'agglomérations pour une coopération volontaire peu intégrante

L'Espace métropolitain Val de Loire-Maine est une association économique entre huit agglomérations des Pays-de-la-Loire, du Centre et de la Basse-Normandie. En tout, celles ci englobent 1,2 million d'habitants dont les plus grands pôles sont Le Mans, Tours et Orléans. L'association ainsi conçue vise à renforcer le tourisme et l'économie locale avec des événements communs entre les différentes villes. L'excellence patrimoniale et la compétitivité à l'échelle nationale et surtout européenne sont les ambitions affichées de l'EMSVLM.

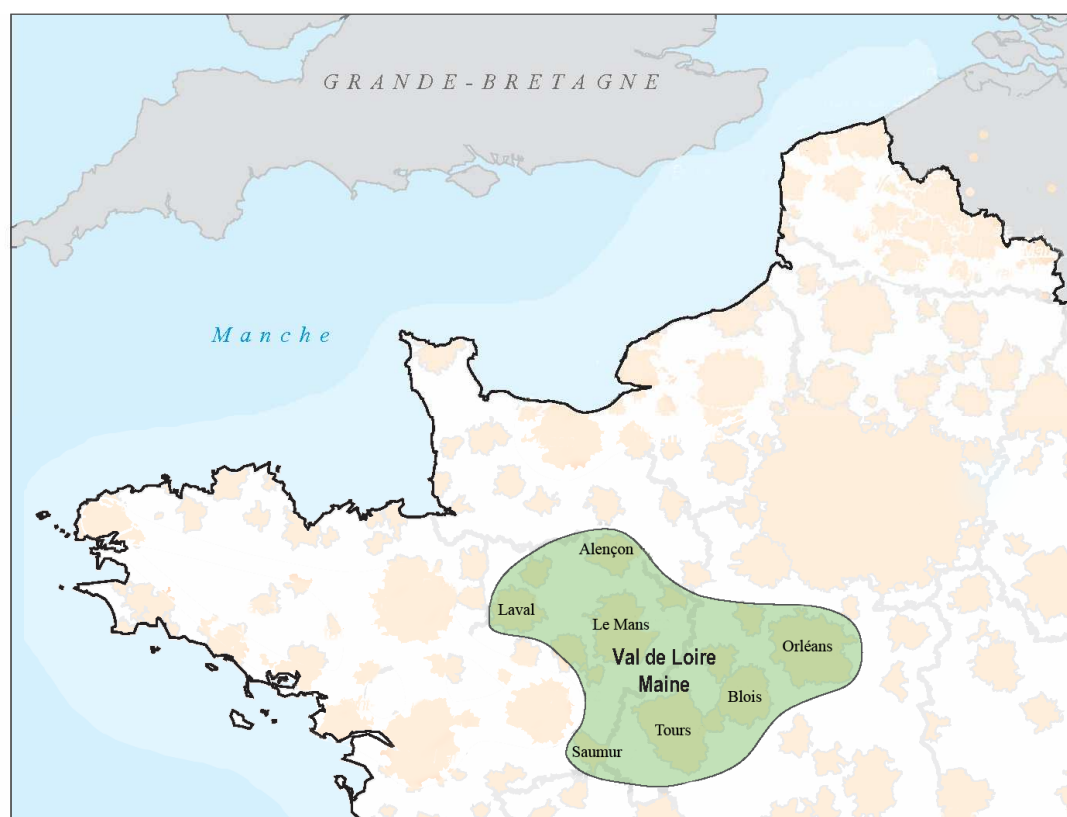


Figure 9 :
L'Espace Métropolitain
Val de Loire - Maine

Source des données :

DATAR

Fonds cartographiques :

Francièmes © Tous droits réservés

Situées pour la plupart à une heure de Paris par voie ferrée, les agglomérations de l'aire métropolitaine Val de Loire-Maine connaissent une forte croissance au sein du Grand Bassin Parisien. L'excellence patrimoniale et la qualité de vie que chaque territoire a développé et valorisé, contribuent au dynamisme et à l'attractivité de ces territoires. Fortes de ce constat partagé, les agglomérations ont souhaité s'appuyer sur l'excellence patrimoniale du territoire, cadre global de la coopération et faire de celle-ci un vecteur d'attractivité et de développement de l'aire métropolitaine Val de Loire-Maine.

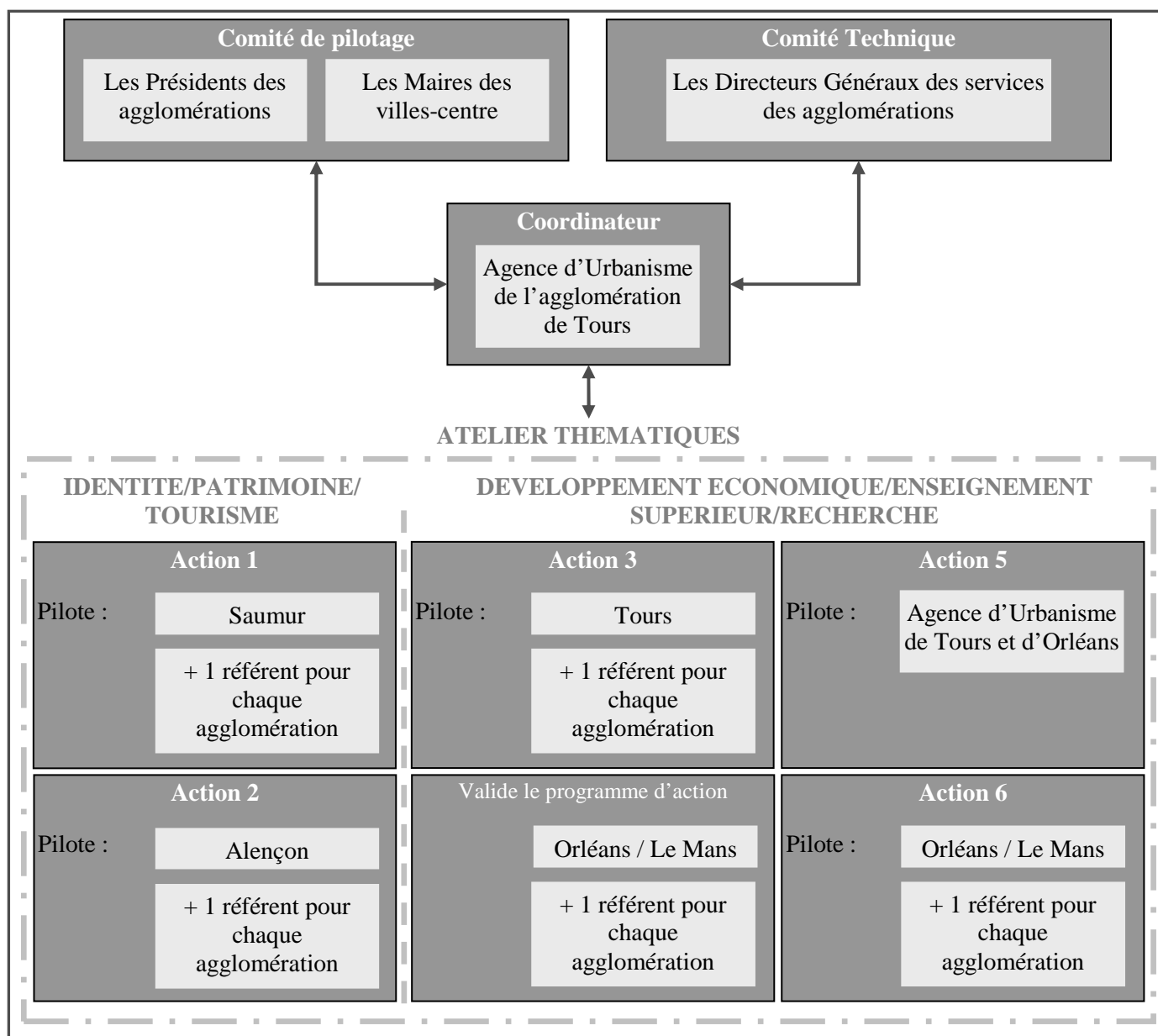
D'autre part, la compétitivité des territoires passe par des spécialisations dans des filières de pointe. Différents pôles d'excellence associant entreprises,

établissements de recherche et d'enseignement supérieur –labellisés «pôles de compétitivité» pour certains- sont présents sur chacune des agglomérations. L'accompagnement des démarches de compétitivité existantes mais aussi leur développement à l'échelle métropolitaine constituent un de leurs objectifs partagés.

Figure 10 :
Dispositif de
l'Espace Métropolitain
Val de Loire - Maine

Source : D. Guisard, ingénieur-urbaniste - Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours
Espace métropolitain Val de Loire - Maine, coordination

Malgré le refus de la DIACT et de l'Etat, après avis du jury, de labelliser l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine dans le cadre de l'appel à projet métropolitain lancé en juin 2004, les huit agglomérations alors engagées ont souhaité concrétiser leur volonté de coopérer sur des questions d'ordre économique en signant un « protocole de coopération métropolitaine »³³ en novembre 2006.



³³ Protocole de coopération, Espace métropolitain Val de Loire – Maine, Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours, Novembre 2006

L'espace Métropolitain Val de Loire – Maine s'organise autour d'un dispositif assez minimal en termes d'acteurs impliqués dans la définition de la stratégie du système d'action. Seules les agglomérations et les villes-centre représentées par les présidents et/ou Maires des huit collectivités sont associés à la décision au sein du comité de pilotage et financent les études et les actions. Un deuxième organe identifié en tant que comité technique est constitué des directeurs généraux des services de chacune des huit agglomérations. C'est l'organe opérant dans le cas de cette organisation, définit plus précisément les actions à mener, l'organe décisionnel validant la stratégie et les champs d'action sur lesquels repose leur coopération, en l'occurrence le développement économique et le tourisme.

L'organisation semble à première vue s'affranchir de la participation des collectivités territoriales des échelons supérieurs comme les Conseils Généraux ou les Conseils Régionaux. En fait certains acteurs agissant plus ou moins sur tout ou partie d'une des huit agglomérations peuvent être associés aux actions portées par l'Espace Métropolitain. En effet, c'est par leur légitimité d'action et leur compétence sur des thématiques bien précise que le comité technique et plus particulièrement les pilotes sont amenés à faire appel à d'autres acteurs jouant alors le rôle de référent pour leur agglomération respective. Ainsi, les office du tourisme des agglomérations ou encore les Chambre de Commerce et d'Industrie intervenant dans chacun des huit départements sont associés à l'élaboration d'une ou des six actions portées par l'Espace Métropolitain.

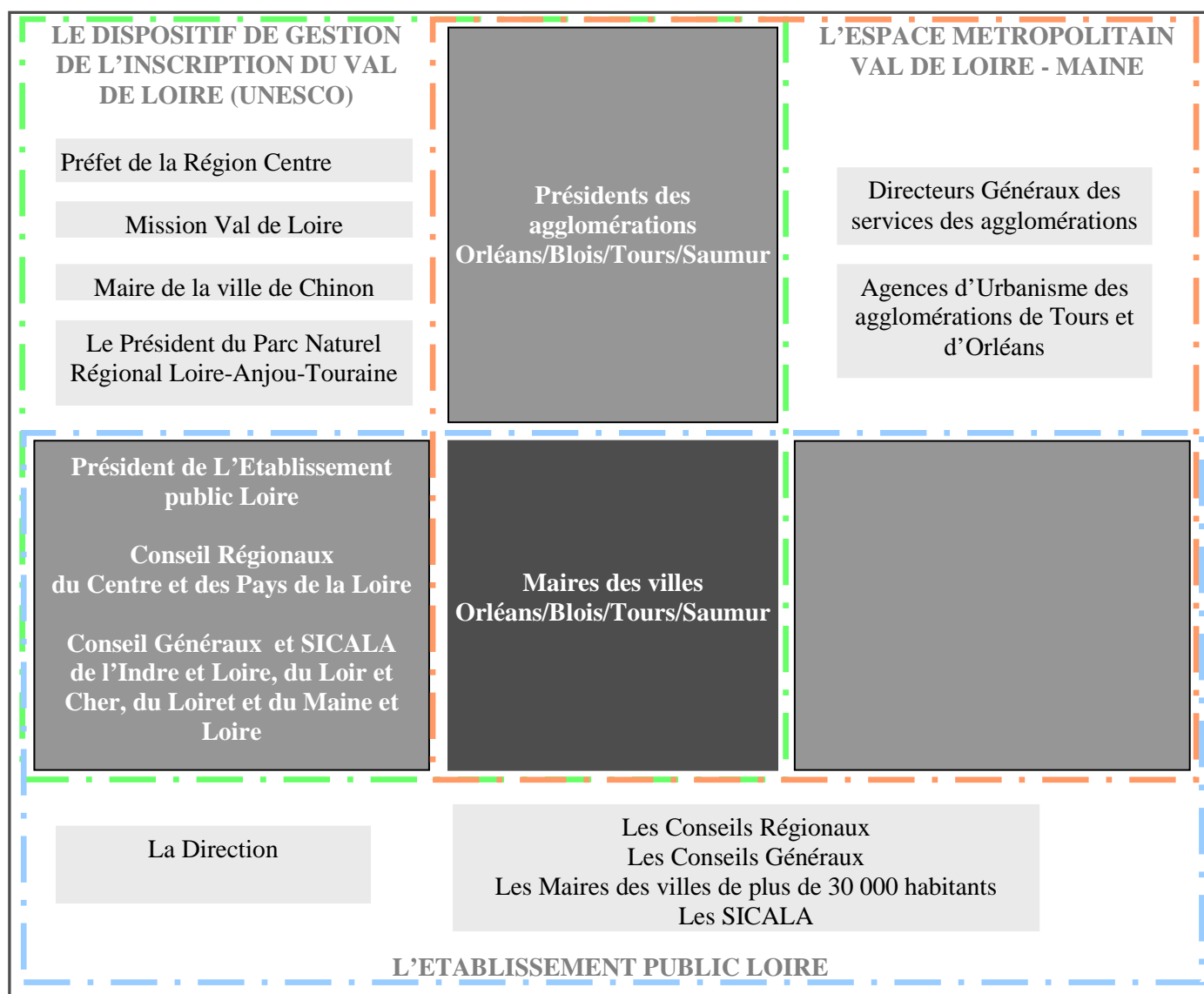
Malgré l'implication au sein des groupes de travail d'acteurs du territoire n'ayant pas nécessairement un territoire d'action limité aux seules agglomérations, le système d'action de l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine s'apparente à un réseau d'agglomérations leur légitimité à agir sur un espace autre que celui des huit intercommunalités n'est pas évidente. L'idée de fond de cette coopération est de considérer que les agglomérations jouent un rôle central sur le développement de leur bassin de vie respectif et un impulse un dynamisme. La mise en place du réseau devrait profiter indirectement aux territoires proches sans pour autant que les acteurs correspondants y soient associés. De fait, le territoire de l'Espace Métropolitain est difficile à cerner d'un point de vue institutionnel. A moyen ou long terme, il est déjà envisager d'associer les Conseils Régionaux et Généraux, de même que les Communautés de Communes.³⁴

³⁴ Entretien téléphonique, D. Guisard, ingénieur-urbaniste - Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours - Espace métropolitain Val de Loire - Maine, coordination

3. Une culture de la coopération en Val de Loire ?

Dans les développements qui vont suivre, les trois systèmes d'actions présentés précédemment vont être croisés selon trois éléments : les acteurs qu'ils associent, leur territoire où leurs actions sont légitimées et enfin les actions sur lesquelles la coopération a été construite. De fait nous pourrions identifier les acteurs systématiquement concernés par les différentes formes de coopération, les espaces jusqu'à présent impliqués ou concernés par les projets à grande échelle et enfin les « scènes d'action » faisant déjà l'objet d'une ou plusieurs coopérations et celles qui pourraient manquer.

Figure 11 :
Identification des acteurs
communs par recoupement
des trois systèmes d'actions



3.1. Une coopération restreinte aux pôles urbains

La figure ci-dessus regroupe, de façon assez synthétique, les acteurs majeurs de chacune des trois organisations considérées et met en évidence les acteurs communs à deux ou aux trois systèmes d'actions. Ce schéma ne représente les acteurs qu'à travers leur fonction, mais certains cumulent plusieurs fonctions et voient de fait leur importance dans la coopération et les projets à grande échelle augmenté. C'est plus particulièrement le cas pour un des acteurs, le Maire de Tours qui est aussi le président de l'agglomération de Tours, de l'Etablissement Public Loire et de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Tourangelle. Cette omniprésence peut induire une certaine cohérence entre les projets portés par chacun des systèmes d'action mais avant tout peut lui permettre de jouer un rôle central dans les formes de coopération, soit d'assumer une forme de nodalité, « capacité à associer autour de soi, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel »³⁵.

A contrario cette omniprésence peut jouer contre lui. Sa marge de liberté, la zone d'incertitude, selon termes développés par M. Crozier et Friedberg, qu'il contrôle est d'autant plus grande qu'il cumule un grand nombre de fonctions. Sa présence incontournable peut freiner la volonté d'autres acteurs à s'associer à lui, son pouvoir pouvant être plus grand que le leur.

Dans le cas du dispositif de l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine, c'est la ville de Tours qui a été l'initiatrice du projet et qui le porte, d'un point de vue opérationnel avec l'implication importante de l'Agence d'urbanisme de l'Agglomération de Tours. D'une certaine manière, c'est elle qui a influencé le périmètre à considérer et les partenaires à associer. La ville d'Orléans s'est d'une certaine manière trouvée dans l'obligation de participer à cette coopération, non pas pour profiter de l'opportunité de développement mais pour, éviter à son éternelle rivale régionale Tours, de prendre une quelconque avance en terme de développement et d'attractivité.

³⁵ *L'État et la gestion publique territoriale*, Jean-Claude Thoenig ; Patrice Duran, Revue française de science politique, Année 1996, Volume 46, Numéro 4, p. 604

3.2. La ville, seule espace légitimé par la coopération

L'espace de coopération commun aux trois systèmes d'action est les villes-centre des agglomérations d'Orléans, Blois, Tours et Saumur, espace que l'on peut étendre aux intercommunalités correspondantes, les présidents des agglomérations étant pour la plupart les maires des villes où les adjoint de la majorité de la ville-centre.

En fait, c'est l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine qui réduit, de manière importante et après recoupement (voire la figure 10 ci-avant), l'espace commun aux trois organisations. Il est finalement celui qui, par sa forme en réseau, n'intègre aucun partenaires des échelles supérieures (régions ou départements) ou équivalentes (communauté de communes et autres formes d'intercommunalité) et aucun représentant des systèmes d'action suprarégional existants. Il semble être le moins intégré de fait à son environnement proche, phénomène confirmé par la difficile lisibilité institutionnelle de l'Espace Métropolitain.

3.3. Des scènes d'actions exemptes de coopération à la grande échelle

Concernant les champs d'action privilégiés par les différents systèmes d'actions, certaines convergences peuvent être observées. Les nombreux acteurs communs à l'Etablissement Public Loire et au dispositif de gestion de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO illustrent les similitudes dans les enjeux soulevés par ces deux systèmes. La Loire et son val constituent le centre des préoccupations de deux organisations. Le fait, par ailleurs, que la Loire soit un objet spatialement identifiable contribue à l'identification des acteurs incontournables et renforce leur adhésion à de tel projet pour peu que les enjeux soient concrètement appropriables par les différents partenaires. En l'occurrence, la gestion du risque d'inondation apparaît comme une problématique plus palpable et identifiable par les acteurs aussi petits soient-ils (élus de petites communes dépourvues d'ingénierie), que les notions de paysage culturel et de patrimoine qui souvent implique des divergences d'opinion au sein même des acteurs ayant compétence ou connaissance dans ce domaine (chercheurs, ingénieurs, urbanistes, aménageurs).

Le système d'action qui présente le plus de recoupement dans les thématiques abordées et pourrait contribuer à faire le lien entre les projets des trois systèmes d'action est le dispositif de gestion de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO. En effet, les enjeux de protection et de valorisation du patrimoine qu'elle porte vont de paire avec la notion d'excellence patrimoniale mise en avant par l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine élément constitutif de sa stratégie de développement du tourisme et d'attractivité du territoire. De même, les préoccupations plus environnementales liées à la Loire tendent à faciliter la convergence avec l'EPL, d'autant plus qu'au sein de la conférence territoriale du périmètre inscrit du Val de Loire a été associé le président de l'EPL. Cette même conférence territoriale est par ailleurs présidée par le préfet de la Région Centre qui est le coordinateur du Plan Loire Grandeur Nature³⁶, un projet stratégique associant l'Etat et l'EPL.

A première vue, il apparaît que les préoccupations environnementales, paysagères, patrimoniales et économiques face l'objet d'une coopération à grande échelle d'un certain nombre d'acteurs du Val de Loire. Le phénomène urbain, dans ses notions d'étalement urbain, d'évolution démographique, d'identification de pôles urbains ou encore les questions de transport quelque soit les modes et les fonctions, sont des problématiques qui ne font pas l'objet d'une coopération, en particulier, d'acteurs relevant de la sphère publique et de la gestion territoriale. D'une certaine manière, les principes, novateur pour l'époque, qui constituaient la métropole jardin n'ont pas encore trouvés leur place dans les systèmes d'action à grande échelle³⁷. Est-ce le modèle institutionnel français et son évolution de la centralisation, encore forte à la fin des années 70, vers la décentralisation qui ne permet pas aujourd'hui la construction de coopération à grande échelle autour de ces problématiques ? Est-ce que tous les champs d'actions qui intéressent l'Aménagement et le Développement des Territoires nécessitent d'être porté autant à une petite échelle, celle de la commune par exemple, qu'à une grande échelle, régionale ou au-delà ?

³⁶ Le plan Loire grandeur nature a pour vocation de faciliter la mise en œuvre d'actions concertées propres à la gestion de la Loire et du plus grand bassin fluvial français. Pour cela, deux fondements: une cohérence aval/amont et sources/estuaire, et le développement d'opérations visant à concilier activités humaines et environnement préservé

³⁷ Le projet visait à définir et à conforter le développement de centralités urbaines fortes tout le long de l'axe ligérien en usant des nouvelles technologies de transport pour permettre une préservation d'un cadre environnemental (paysage et patrimoine) jugé de grande qualité

3.4. La cohérence pour l'émergence d'un projet global à grande échelle : par quel(s) acteurs du territoire ?

La forte convergence, dans les thématiques abordées, de l'EPL et du dispositif de gestion de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO avec cependant des objectifs et ambitions différentes prête à réflexion. La présence d'un préfet de région, en charge de la coordination d'un plan stratégique dans le premier cas et à la tête de l'organe d'orientation dans le second, pose la question de la place de l'Etat par ses représentants et ses services déconcentrés, dans le portage de projets à grande échelle et la mise en place d'un espace de coopération ; qui plus est quand la justification de la présence d'un représentant de l'Etat au sein d'un organe de décision est la poursuite d'une cohérence régionale du projet.³⁸ L'implication de services déconcentrés ou de représentants de l'Etat participerait-elle à l'émergence d'une cohérence dans les projets à grande échelle ? Sont-ils les mieux disposés pour le faire ? Si on prend au contraire le cas de la ville de Tours et de son Maire, sa présence dans les trois organisations et le nombre de fonctions qu'il a, lui permette-t-il de rendre les projets, respectifs de chacun des systèmes d'action, cohérents ? Sa participation d'une certaine manière incontournable dans les différentes formes de coopérations, qui en regard des développements de M. Crozier et E. Friedberg dans « l'Acteur et le Système » renvoie au concept de monopole (partie 2), lui confère-t-elle une forme de nodalité ou, au contraire, suscite-elle une certaine réticence de la part d'autres acteurs, à jouer la coopération et construire le système d'action ?

³⁸ Entretien, chargé de mission développement durable, Mission Val de Loire, Avril 2008

Conclusion

Conscient des divers enjeux que représentent le Val de Loire, les acteurs locaux ont construit des espaces de coopération capable de répondre à certains problèmes. En effet, les acteurs ont structurés leurs actions et leur organisation en adoptant la disposition que l'on peut résumer comme suit : un enjeu, un système d'action. D'une certaine, le territoire a, de lui-même, opéré une réduction de la complexité au sens que Niklas Luhmann l'entendait.

Le paradigme de la complexité, prônant son intelligence et sa gestion, et la théorie systémique, outil pour la compréhension des systèmes complexes, laissent à penser que la constitution de scènes d'action, que nous pouvons identifier comme des systèmes d'actions capables de répondre respectivement à un enjeu spécifique, et ce dans chacun des champs d'action de l'Aménagement et du Développement du Territoire permettrait l'identification des acteurs les plus pertinents à associer et de fait une limitation de leur nombre et des conflits ou opposition qui pourraient exister entre eux.

Le Val de Loire, et plus particulièrement l'analyse de trois systèmes d'action le concernant au regard des théories systémiques et des organisations, a pu mettre en évidence certaines caractéristiques susceptibles de servir la coopération et la conception de projet ou au contraire de les rendre plus difficile. En l'occurrence, si les enjeux concernant des objets spatialement identifiables, ici la Loire, facilite l'adhésion de acteurs, une définition de la stratégie, des orientations, et des actions suivant une logique descendante (du global vers le local) ne garantit pas la réalisation du projet concrètement sur le terrain.

Il semble important de construire des systèmes intégrés au territoire sur lequel les actions peuvent être portées. Un réseau peut constituer une opportunité de développement pour des pôles urbains mais les actions menées peuvent avoir des répercussions au-delà de l'espace de coopération et entraîner une difficile lisibilité institutionnelle et légitimité d'action.

Une multiplication des scènes d'actions participe à la réduction de la complexité non pas d'un système d'action global mais de son environnement. Cependant, elle pose la question de la cohérence entre les projets des systèmes d'actions. Est-ce la présence systématique d'un noyau d'acteurs locaux dans la conception des différents projets qui construit la cohérence et permet l'identification d'un projet métropolitain émergent ? Ou bien est-ce un rôle que peuvent jouer les représentants de l'Etat et les services déconcentrés dans un contexte de décentralisation et de logique de projets endogènes ?

Bibliographie

Ouvrages

- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours, « Protocole de coopération », Espace Métropolitain Val de Loire – Maine, novembre 2006
- Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, « L'Acteur et le Système, Les contraintes de l'action collective », Editions du Seuil, 1981.
- Donnadieu, Gérard, Karsky, Michel, « La systémique, penser et agir dans la complexité. », paris : liaisons, (2002).
- Friedberg, Erhard, « Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée », Editions du Seuil, avril 1993
- Le Moigne, Jean-Louis, « La modélisation des systèmes complexes », Paris : Dunod, 1991
- Le Moigne, Jean-louis, « La théorie du système général, théorie de la modélisation », paris : PUF, 4^{ème} édition mise à jour 1994 1^{ère} édition 1977
- LUGAN, Jean-Claude, « Lexique de Systémique et de Prospective », Professeur à l'Université des sciences Sociales de Toulouse, 2006
- Morin, Edgar, Le Moigne, Jean-Louis, « L'intelligence de la complexité », Paris : l'Harmattan, 1999
- Morin, Edgar, « Introduction à la pensée complexe », ESF, 1990
- Morin, Edgar « La méthode », tome 1, 1977
- Mucchielli, Alex, « Etude des communications : approche systémique dans les organisations », Armand Collin, 2004
- Roggero, Pascal, « La complexité sociologique : éléments pour une lecture du système d'action concret », thèse de sociologie, Université de Toulouse 1
- Thibault, Serge, « La Métropole Jardin, un projet urbain régional jamais officiellement abandonné », Zone Atelier Bassin versant de la Loire
- Thoenig, Jean-Claude; Duran, Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, Année 1996, Volume 46, Numéro 4, p. 580 - 623
- Touche, Anne-Sophie, « LE PARI DES METROPOLES : Aménagement du territoire et métropolisation au prisme de l'appel à coopération métropolitaine », mémoire de recherche, Université Pierre Mendès France – Institut d'Urbanisme de Grenoble, Septembre 2006
- U M R 6173, Cités, Territoires, Environnement et Sociétés, CNRS-Université de Tours, « Enjeux de la coopération métropolitaine au sein de l'aire ligérienne : rapport de la deuxième phase : étude thématique des coopérations existantes dans l'aire ligérienne », commanditaire : Direction Régionale de l'Equipeement du Centre, avril 2007

Sites internet

- <http://www.systemique.levillage.org/>
- <http://www.mcxapc.org/>
- www.systemique.com
- <http://www.valdeloire.org/>
- <http://www.eptb-loire.fr/>
- www.valdeloire-maine.fr

Table des figures

Figure 12 : Les métropoles d'équilibre définies en 1963	10
Figure 13 : Principe d'urbanisation selon un schéma linéaire discontinu	11
Figure 14 : Résultat de l'appel à coopération métropolitaine	16
Figure 15 : L'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine	17
Figure 16 : Aire d'intervention de l'Etablissement Public Loire	46
Figure 17 : Organisation de l'Etablissement Public Loire	47
Figure 18 : Le Val de Loire Inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO	48
Figure 19 : Le dispositif de gestion de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO	49
Figure 20 : L'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine	51
Figure 21 : Dispositif de l'Espace Métropolitain Val de Loire – Maine	52
Figure 22 : Identification des acteurs communs par recoupement des trois systèmes d'actions	54

Table des matières

INTRODUCTION

ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

PARTIE 1. PROJET METROPOLITAIN : UNE CONSTANTE DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SANS REEL ABOUTISSEMENT EN VAL DE LOIRE

ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

1.	L'Aménagement du Territoire au cœur d'une politique nationale volontariste	Erreur ! Signet non défini.
1.1.	Pour un rééquilibrage de l'espace national	8
1.2.	Le Val de Loire en tant que zone d'appui du bassin parisien	8
1.3.	La « Métropole jardin » : un projet d'avant-garde pour le Val de Loire	10
1.4.	Les prémisses de la décentralisation et l'échec de la mise en œuvre de la « Métropole jardin »	11
2.	L'Aménagement du Territoire au cœur de la recomposition du paysage institutionnel français	Erreur ! Signet non défini.
2.1.	La décentralisation : une multitude d'acteurs légitimés par une redistribution des compétences	12
2.2.	Une armature urbaine nationale pas assez compétitive à l'internationale	13
2.3.	Des projets endogènes de coopération volontaires pour satisfaire aux enjeux de compétitivité	14
2.4.	L'Espace Métropolitain Val de Loire : un projet non labellisé mais toujours d'actualité pour les élus	16
3.	Les enjeux d'une coopération des pôles urbains du Val de Loire	Erreur ! Signet non défini.
3.1.	L'affirmation des villes comme moteur du développement des espaces régionaux	18
3.2.	L'évolution du paysage institutionnel français : de plus en plus de joueurs pour répondre au même enjeu	19
3.3.	La Région Centre : des pôles urbains concurrents mais conscients de l'enjeu d'une coopération	20
3.4.	Une réduction de la complexité des systèmes d'action pour la mise en œuvre d'un projet métropolitain en val de Loire	20

PARTIE 2. « LA COMPLEXITE EST A LA BASE »

ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

1.	Les premiers pas vers une réduction de la complexité	Erreur ! Signet non défini.
1.1.	La théorie des systèmes sociaux de Parsons puis Luhmann	23
1.2.	La différence entre système et environnement	24
1.3.	Le concept d'interpénétration	25
1.4.	La réduction de la complexité opérée par le sens	25
2.	La complexité comme propriété des systèmes	Erreur ! Signet non défini.
2.1.	La systémique ou théorie des systèmes	27
2.2.	Une définition systémique de la complexité	28
2.3.	Le paradigme de la complexité	29
2.4.	L'organisation : une propriété des systèmes complexes	30
3.	Le système d'Action Concret pour une compréhension de la complexité	Erreur ! Signet non défini.
3.1.	L'organisation ou la structuration de l'action collective	31
3.2.	Les acteurs, éléments constitutifs de l'organisation	32
3.3.	Le système d'action concret ou l'analyse des stratégies des acteurs	33
3.4.	le système d'action et son environnement : intégration ou monopole	35

PARTIE 3. UN SYSTEME D’ACTION POUR CHAQUE SCENES D’ACTION, POUR UN PROJET GLOBAL EMERGENT A LA GRANDE ECHELLE **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

1. Pour une gestion de la complexité	Erreur ! Signet non défini.
1.1. Les systèmes : des objets complexes construits pour réduire la complexité	39
1.2. Sept principes pour une intelligence de la complexité	40
1.3. L’identification des sources de complexité en Val de Loire	41
1.4. Une lecture complexe du Val de Loire pour l’émergence d’un projet métropolitain	42
2. Une analyse simplifiée des espaces de coopérations existant en Val de Loire	Erreur ! Signet non défini.
2.1. L’Etablissement Public Loire : un système d’action intégré à son environnement	44
2.2. Le dispositif de gestion de l’inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l’UNESCO : une adhésion sans implication	47
2.3. L’Espace Métropolitain Val de Loire : un réseau d’agglomérations pour une coopération volontaire peu intégrante	50
3. Une culture de la coopération en Val de Loire ?	Erreur ! Signet non défini.
3.1. Une coopération restreinte aux pôles urbains	54
3.2. La ville, seule espace légitimé par la coopération	55
3.3. Des scènes d’actions exemptes de coopération à la grande échelle	55
3.4. La cohérence pour l’émergence d’un projet global à grande échelle : par quel(s) acteurs du territoire ?	57

CONCLUSION	58
-------------------	-----------

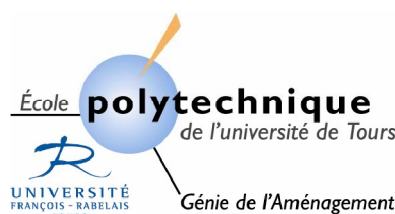
BIBLIOGRAPHIE	59
----------------------	-----------

TABLE DES FIGURES	60
--------------------------	-----------

TABLE DES MATIERES	61
---------------------------	-----------

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
Thibault Serge

maire Guillaume
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2007-2008

Résumé : (250 mots environ)

Depuis la décentralisation, l'urbanisme, le développement et l'aménagement des espaces est le fait d'une multitude d'acteurs légitimes. Les systèmes d'actions construits pour définir stratégie, orientations et actions sont de plus en plus complexes du fait de l'enchevêtrement des relations entre acteurs.

Intuitivement, la réduction de la complexité de ces systèmes d'action devrait permettre de faciliter la conception de projets à grande échelle, soient des projets métropolitains, plus particulièrement en Val de Loire, territoire qui malgré les projets proposés n'a pas encore trouvé un modèle capable de construire une métropole en Val de Loire permettant la coopération et transcendant la concurrence entre ses villes moyennes et d'atteindre à terme un niveau de compétitivité et d'attractivité suffisant pour rayonner au-delà du territoire national.

A la lecture des théories systémiques, du paradigme de la complexité et de la théorie des organisations, il doit être possible de comprendre les stratégies des acteurs, le fonctionnement des systèmes d'action et d'envisager des pistes de réflexion pour la construction d'un espace de coopération et de son système d'action susceptible de permettre la conception d'un modèle de développement et d'aménagement du territoire et donc la mise en œuvre d'un projet métropolitain concernant le Val de Loire.

Mots clés +mots géographiques

Système d'action / complexité / système / systémique / organisation / coopération / acteur / relation / métropole / projet / projet métropolitain / scène d'action / jeu d'acteur / pouvoir / institutionnalisation / décentralisation

Val de Loire / Métropole Jardin / Espace de coopération Val Loire – Maine / Etablissement Public Loire / UNESCO / Mission Val de Loire / Orléans / Blois / Tours