

politiques⁸. De nombreuses analyses soulignent la continuité des modes de prise de décision et le manque de solidarité politique au sein des dispositifs territoriaux⁹.

Cet article montrera que cette situation s'explique notamment par *l'incertitude territoriale* engendrée par les territoires de projet. Celle-ci rend délicate la construction de la capacité d'action collective au sein de ces dispositifs et donne lieu à un jeu stratégique autour de la sélection et de la mise en scène des territorialités. Il résulte que le politique, c'est-à-dire la construction et la mise en œuvre du bien commun territorial¹⁰, est largement subordonné à la politique.

En premier lieu, les jeux stratégiques des acteurs politiques de deux études de cas seront analysés pour comprendre le rapport entre la construction du territoire et la construction de la capacité d'action collective. Une proposition théorique sera ensuite formulée à partir de ces résultats empiriques pour décrire les formes et les effets de l'incertitude territoriale inhérents aux territoires de projet. Enfin, l'intérêt et les limites des territoires de projet comme dispositif de gouvernance du développement durable seront discutés. Il sera alors intéressant de mettre en perspective la définition du bien commun avec la question des échelles.

1 - Les territoires de projet LEADER, cas d'école de la territorialisation

Le programme européen LEADER constitue notre terrain d'étude. Initié par la Commission européenne en 1991, LEADER fut en France l'un des premiers programmes pluriannuels à inscrire l'action publique dans des territoires de projet. Pour résumer, un appel à candidature est ouvert au niveau européen. Chaque État-membre propose une déclinaison nationale des objectifs stratégiques européens et une procédure de mise en œuvre¹¹. Ils instruisent ensuite la sélection des « groupes d'action locale » (GAL). Il s'agit d'un ensemble de partenaires composé d'acteurs locaux publics (élus des collectivités locales ou représentants d'autres établissements publics...) et d'acteurs privés (entreprises et leurs structures représentatives, chambres consulaires, coopératives, associations...). Chaque GAL propose le financement d'un projet de territoire dont le budget moyen s'élève à 3,4 millions d'euros comprenant une aide communautaire d'1,5 millions d'euros¹². Si le GAL est retenu, il compose un Comité de programmation et de suivi - l'instance décisionnelle - qui a la responsabilité de la sélection des opérations locales (projets proposés par les acteurs locaux : agriculteurs, communes, acteurs du tourisme, etc.)

Cette procédure vise à trouver un équilibre opérationnel entre les objectifs stratégiques des différents niveaux d'autorités publiques, tout en laissant une large part d'autonomie aux acteurs locaux. Elle s'inscrit également dans les principes du développement durable pour deux raisons principales : d'une part, l'objectif de la Commission européenne est de favoriser l'intégration des enjeux environnementaux, sociaux et économiques¹³ et, d'autre part, l'instance décisionnelle locale – le comité de programmation - doit être constituée d'au moins 50% d'acteurs privés. L'ouverture des cercles de la décision à la société

⁸ FAURE, Alain, NÉGRIER, Emmanuel. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation. In. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 302 ; FAURE, Alain, DOUILLET, Cécile. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. 300 p.

⁹ PINSON, Gilles. Le chantier de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action. *Lien social et politiques - RIAC*, 2003, n° 50, p. 39-55

¹⁰ LASCOUSMES, Pierre, BOURHIS, Jean-Pierre (Le). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 1998, n° 42, p. 37-66

¹¹ Cette procédure a évolué au cours du temps. La première génération de programme était gérée directement entre la commission et le local. La responsabilité de la gestion administrative avait été confiée aux régions lors de la seconde génération. Puis l'État a repris la main depuis LEADER+ (1999-2006). Voir par exemple le programme national français : <http://www.una-leader.org/>

¹² La part restante étant constituée d'autres subventions publiques (État, Régions, Collectivités locales, etc.) et privées (autofinancement). Source pour les montants des subventions : http://www.una-leader.org/leader/rubrique.php3?id_rubrique=31

¹³ Voir la communication de la Commission européenne Leader+ aux Etats Membres N°2000/C 139/5 du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural Leader+.

civile est ainsi une obligation réglementaire. On s'accordera alors avec Jérôme Dubois pour qui LEADER illustre le passage du gouvernement à la gouvernance territoriale¹⁴.

Nous nous intéresserons en particulier à deux territoires de projet LEADER situé en Rhône-Alpes : celui des Monts du Lyonnais et celui des Chambaran. Les figures 1 et 2 exposent les principales caractéristiques de ces territoires. Pour chaque étude de cas, une vingtaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés entre 2005 et 2006 auprès des principaux acteurs présents dans les comités de programmation LEADER. Ce travail d'enquête s'est accompagné d'une analyse des dynamiques socio-économiques locales et d'une revue des documents institutionnels locaux¹⁵.

	Monts du Lyonnais	Monts des Chambaran
Taille	35 km N/S * 20 km E/O	35 km N/S * 60 km E/O
Superficie	675 km ²	1 303,3 km ²
Altitude	400 à 900 m	200 à 750 m
Population : Total	37256 (2007)	77899 (1999)
Densité	83,1 hab. / km ²	59,77 hab. / km ²
Nombre de communes	34	106
Évolution démographique	+ 10,2% (99-2007)	+ 6,81% (90-99)
Évolution socio-économique (% de la population active) :		
% ouvriers en 1990 et en 1999	35 => 35	39 => 36
% employés en 1990 et en 1999	19 => 24	20 => 25
% professions intermédiaires en 1990 et en 1999	14 => 17	16 => 19
% cadres et prof. supérieures en 1990 et en 1999	4 => 5	6 => 7
% artisans, commerçants et entrepreneurs en 1990 et en 1999	10 => 8	10 => 8
% agriculteurs en 1990 et en 1999	18 => 10	9 => 5

Figure 1 : Principales caractéristiques des territoires de projet LEADER étudiés

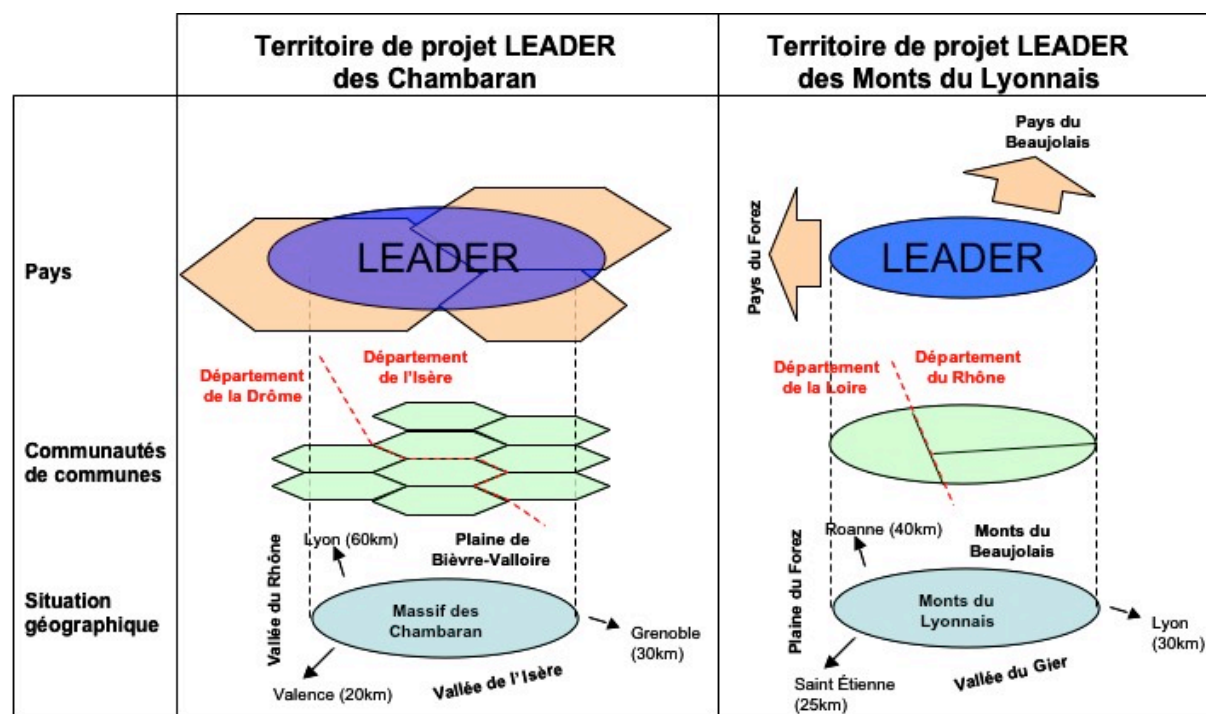


Figure 2 : Schéma de la situation géo-institutionnelle des territoires de projet LEADER

¹⁴ DUBOIS, Jérôme. Mobilisations collectives et projets territoriaux dans le monde rural : l'exemple du PIC LEADER en Lubéron. In P. MELÉ, C. LARRUE. *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*. Paris: L'Harmattan, 2008. p. 239-257

¹⁵ Pour plus de détails, voir : MÉASSON, Ludovic. *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*. Thèse de géographie. Grenoble: Université Joseph Fourier. 2007. 500 p.

2 - Stratégies territoriales et mise en scène des territorialités

Le territoire de projet des Monts du Lyonnais a été validé par l'État français en 2002 pour la période 2002-2007. Il est porté par le syndicat mixte des Monts du Lyonnais (SIMOLY) qui rassemble 3 communautés de communes, soit 34 communes. Il est situé au cœur d'un triangle urbain formé par Lyon, Saint Étienne et Roanne (cf. Carte 1). À ce titre, il est soumis à une dynamique forte de périurbanisation (cf. figure 1). Il existe localement une longue tradition des relations intercommunales et de coopération dans le domaine agricole, notamment lors de la période de modernisation après la seconde guerre mondiale¹⁶. De nombreuses traditions industrielles et artisanales existent aussi localement, notamment grâce à la proximité des centres urbains qui crée une dynamique économique¹⁷.

L'enjeu pour les élus locaux est de parvenir à conserver cet équilibre entre dynamique économique et vie rurale. En d'autres termes, il s'agit de résister aux travers de la périurbanisation qui risqueraient de transformer le massif en zone-dortoir. Selon les élus, la clef de cette politique réside dans le maintien de la cohésion institutionnelle, c'est-à-dire un regroupement à l'échelle du SIMOLY, avec pour horizon l'établissement d'un SCOT¹⁸ permettant de maîtriser efficacement l'urbanisation.

Mais plusieurs facteurs rendent incertain ce futur commun. Concernant les relations entre les niveaux territoriaux, la mise en œuvre de la politique des Pays crée une aspiration vers une redistribution de l'architecture territoriale autour des centres urbains¹⁹. Le périmètre du SIMOLY étant à cheval sur les départements de la Loire et du Rhône, les Préfets respectifs poussent à la mise en œuvre de cette logique. Les services chargés des politiques territoriales à la région Rhône-Alpes seraient également favorables à un regroupement des Monts avec les Coteaux du Lyonnais, zone située entre les Monts et la ville de Lyon, dans le cadre de ses propres politiques territoriales dont les montants attribués aux acteurs locaux sont doubles par rapport à LEADER. Au niveau local, l'arrivée de nouvelles populations urbaines, et notamment leur entrée dans les conseils municipaux, tend à renforcer les liens et les solidarités avec les centres urbains plutôt qu'avec l'intérieur du territoire. Au sein des agriculteurs, groupe qui est pourtant traditionnellement l'un des plus fervents supporters du territoire des Monts du Lyonnais²⁰, des voix s'élèvent en faveur d'une association Monts et Coteaux du Lyonnais dans le cadre de la production et de la valorisation des fruits rouges (notamment la fraise). Ils rejoignent ainsi certains acteurs du secteur touristique, regroupés au sein de l'association le Lyonnais qui, depuis le milieu des années 90, poussent à l'émergence d'un grand ensemble Monts et Coteaux du Lyonnais sous la dénomination « le Lyonnais ».

¹⁶ HOUSSEL, Jean-Pierre. *Les Monts du Lyonnais*. Chatillon-sur-Chalaronne: Editions la Taillanderie, 2005. 240 p.

¹⁷ *ibid.*

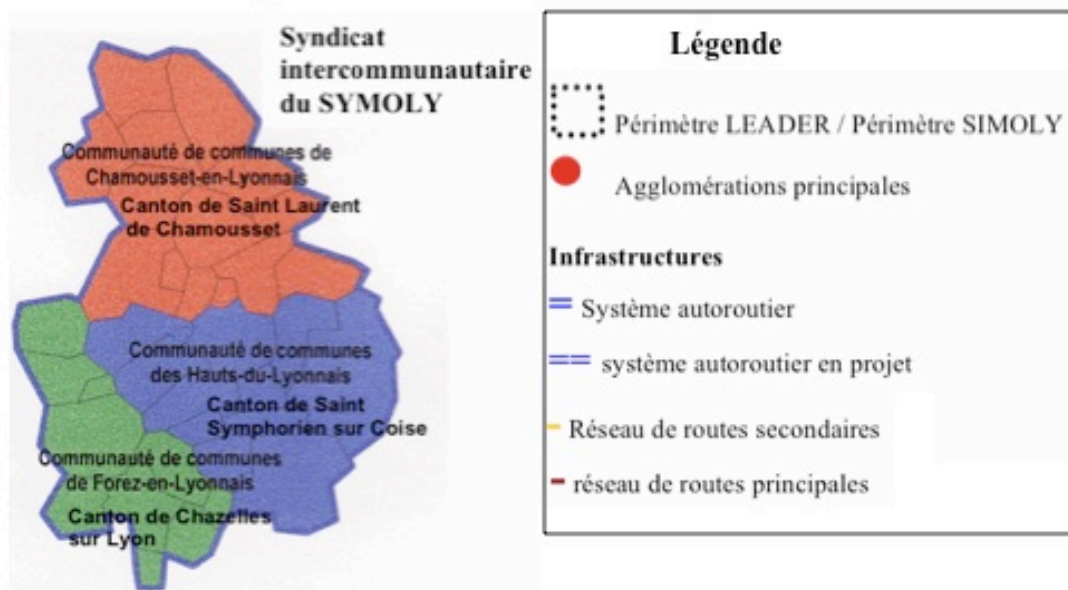
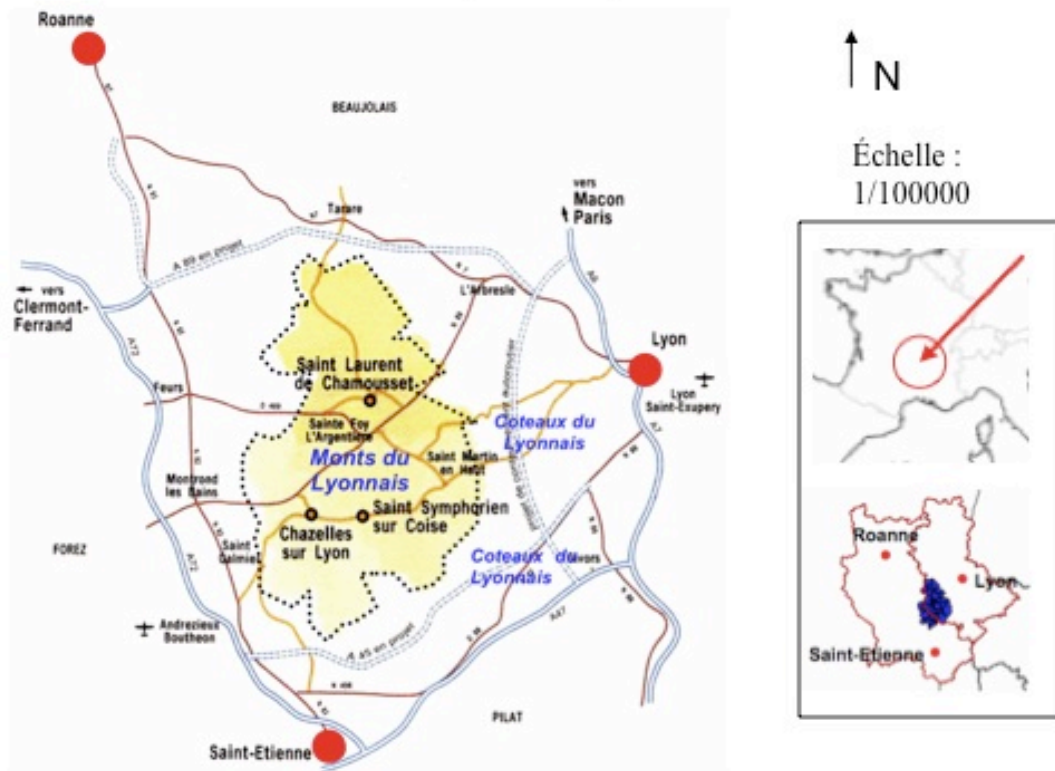
¹⁸ Schéma de COhérence Territoriale : document de planification fixant les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines.

¹⁹ Cette politique a institué la logique « ville + arrière pays » comme principe du regroupement intercommunal.

²⁰ Le Comité de développement des Monts du Lyonnais (CDML), antenne locale de la chambre d'agriculture, a publié en 2006 un « projet de territoire » qui concluait à la nécessité de la mise en place d'un SCOT à l'échelle du SIMOLY. Il s'agissait stratégiquement de faire porter le poids politique du lobby agricole sur cette option.

Carte 1 : Situation des Monts du Lyonnais

Adapté de : SOMIVAL. *Projet de territoire pour les Monts du Lyonnais. Diagnostic stratégique.*
Pomeys: SIMOLY. p. 8



Les élus du SIMOLY, c'est-à-dire les élus des communautés de communes²¹, agissent donc dans un univers territorial complexe aux équilibres et aux solidarités politiques fragiles. D'une part, le programme LEADER représente une opportunité car il permet de financer le développement de réseaux importants localement comme la fédération OSER –regroupement de 20% à 30% des artisans et commerçant locaux – ou le CDML – syndicat des agriculteurs. Il offre également la possibilité de renforcer l'image du territoire avec par exemple le financement de la rédaction d'un guide d'interprétation des Monts du

²¹ Le comité syndical du SIMOLY est officiellement composé des élus des communautés de communes qui, indirectement, représentent les communes.

a été accepté, notamment car il représentait en France le premier territoire LEADER inter-départemental, ce qui a été vu à l'époque comme une innovation conforme à l'esprit du programme européen.

Malgré les discours d'affichage, l'objectif stratégique poursuivi par les élus locaux n'a jamais été de supporter la construction d'un véritable territoire de développement local à l'échelle du massif. Mais là encore, l'incertitude territoriale a produit un résultat inattendu. La fenêtre d'opportunité créée par l'existence du programme (réunions, réseaux, financements, communication, etc.) a finalement donné lieu à l'émergence d'un réseau d'acteurs défendant la mise en œuvre d'une véritable politique pour le massif, notamment en créant là aussi une marque pour la valorisation des produits locaux. Ce réseau a été institutionnalisé par la création de l'association « Massif de Chambaran » en 2006²². Il rassemble un panel d'acteurs privés issus du tourisme et de l'agriculture.



Figure 4 : Situation du territoire de projet LEADER des Chamabaran

Cette association réclame la mise en place d'une politique interterritoriale entre les trois Pays, c'est-à-dire la formulation d'objectifs stratégiques communs inscrits dans chacun des trois programmes de

²² <http://www.massifdechambaran.fr/index.html>

développement²³. Bien qu'elle se défende de vouloir engager une lutte de pouvoir vis-à-vis des Pays en leur contestant par exemple leur pertinence territoriale, elle est passée du statut de simple réseau à celui de véritable acteur politique local. Elle est notamment parvenue à persuader le vice-président de la Région Rhône-Alpes en charge des politiques territoriales de convoquer une réunion avec les présidents des trois Pays dont l'ordre du jour était de discuter de l'opportunité de la mise en place d'une politique interterritoriale dans la perspective du futur programme LEADER. Face à la montée en puissance de l'association, les élus des Pays ont adopté une attitude, au mieux de méfiance, au pire de refus. Ceux-ci se sont collectivement accordés pour exclure toute reconnaissance institutionnelle de l'association par les Pays. Autrement dit, il est hors de question qu'il soit inscrit dans les budgets des Pays une ligne spéciale « politique inter-territoriale de massif », et *a fortiori* que la vie de l'association soit financée. Ils cherchent ainsi à limiter l'institutionnalisation politique du massif de Chambaran qui aurait pour conséquence selon eux de brouiller la lisibilité de l'architecture territoriale et, *in fine*, d'affaiblir leur pouvoir au moment où chacun d'entre eux est en cours de négociation difficile avec les préfets et les agglomérations proches pour la définition du périmètre des SCOT.

2 - La double incertitude territoriale et la capacité d'action collective

Les deux exemples exposés mettent en évidence l'interaction entre la construction de la capacité d'action collective locale – ou capacité d'action territoriale – et la construction des territorialités. La pérennité de la première dépend de la capacité des élus à maîtriser la seconde. Après une brève description des modes de maîtrise des territorialités, nous proposerons un cadre plus général d'interprétation des comportements politiques, en soulignant le rôle de ce que nous appellerons la double incertitude territoriale. Cette réflexion s'appuiera sur la définition suivante du concept de territorialité : la territorialité représente la manière dont les acteurs utilisent l'espace symboliquement (représentations) et concrètement (pratiques spatiales), et qui résultent d'une appropriation de l'environnement avec lequel ils doivent composer (agencements spatiaux) qui répond à l'attitude naturelle et nécessaire d'en tirer avantage (capital spatial, intentions, intérêts)²⁴.

La maîtrise par les élus de la construction des territorialités locales passe d'abord par le choix des territorialités qui sont politiquement soutenues dans le cadre du territoire de projet. Cela consiste à explorer les territorialités qui s'expriment dans le cadre du territoire de projet et à attribuer une reconnaissance politique aux seules qui ne sont pas susceptibles d'enclencher un processus de territorialisation contradictoire avec les équilibres politiques locaux. Cet aspect du travail politique en apparence basique, comporte en fait des nuances importantes. L'exploration des territorialités ne se limite pas à celles locales au sens strict. Elle s'est élargie à celles des territoires voisins et aux autres niveaux territoriaux. Les décideurs portent en effet une attention croissante à la manière dont les dynamiques territoriales extérieures aux territoires peuvent impacter la mise en œuvre de l'agenda politique local. Les études de cas des Chambaran et des Monts du Lyonnais l'ont très bien mis en évidence.

En comparaison, la situation était radicalement différente au début des années 90. Les élus se préoccupaient pour l'essentiel de contrôler les dynamiques territoriales locales. Concernant en particulier nos études de cas, les élus des différentes communes ou des intercommunalités ne se connaissaient pas, ou presque. De la même manière, les contacts avec les autres niveaux territoriaux prenaient souvent la forme de négociations cachées entre les services de l'administration centrale déconcentrée et les maires²⁵. En fait, la territorialisation de l'action publique au cours des années 90 a provoqué le tissage d'un enchevêtrement dense de territorialités politiques rendant interdépendants les espaces politiques locaux,

²³ Notamment dans le cadre des Contrats de Développement Rhône-Alpes (politique régionale de développement territorial) portés par les Pays.

²⁴ MÉASSON, Ludovic. *Quelle gouvernance des zones charnières ? L'exemple de la communauté de communes de Volvic Sources et Volcans*. Clermont-Ferrand: UMR METAFORT - INRA-AgroParisTech, 2009. 93 p.

²⁵ CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue Française de Sociologie*, 1975, Vol. 16, n° 1, p. 3-32

notamment via la médiation supra-locale. Ainsi, la définition de la stratégie locale est devenue dépendante du positionnement des acteurs extra-territoriaux.

Dans ce contexte, une part importante du travail politique consiste, soit à codifier les territorialités, c'est-à-dire à les rendre visibles tout en contrôlant leur construction cognitive comme dans l'exemple de l'agriculture et de la marque collective des Monts du Lyonnais, soit à limiter la codification, c'est-à-dire à les laisser invisibles tout en les intégrant dans le jeu politique comme dans le cas de l'association Massif de Chambaran.

Ce travail politique sur les territorialités révèle de la *double incertitude territoriale*²⁶ à laquelle sont confrontés les élus locaux. L'incertitude territoriale résulte d'une complexification des dynamiques territoriales : extension et enchevêtrement des pratiques spatiales des habitants, évolution des systèmes économiques territoriaux et élargissement des enjeux environnementaux. Son accroissement a définitivement rendu obsolète l'idée selon laquelle il est possible de construire un pavage de territoires politiquement, culturellement et économiquement pertinents²⁷. La complexification des dynamiques territoriales impose désormais de considérer le principe de l'interterritorialité comme un principe structurant de l'organisation politique²⁸. Autrement dit, le territoire n'est ni évident, ni certain, offrant une diversité de perceptions et de stratégies de la part des acteurs. Cette incertitude représente en fait « la marge laissée au politique »²⁹ : l'émergence des territoires et le consentement des acteurs à leur égard relève du processus de production de l'injonction socialement légitime³⁰ caractéristique de l'instance politique.

Les deux études de cas mettent en évidence que l'incertitude territoriale prend une double forme dans le cadre des territoires de projet : l'incertitude verticale et l'incertitude horizontale.

- Par incertitude horizontale, nous entendons l'instabilité des territorialités des acteurs locaux (élus, habitants, acteurs économiques, associations, etc.). D'une part, les territorialités des différents groupes sociaux occupant un territoire de projet sont différenciées, enchevêtrées et ne respectent que partiellement ses limites. D'autre part, elles évoluent dans le temps. L'exemple de l'association Massif de Chambaran illustre le mieux cet aspect.
- Par incertitude verticale, nous entendons la variabilité des architectures territoriales possibles défendues par les différents niveaux d'autorités publiques (de la commune à l'Europe). Chaque acteur possède une stratégie distincte quant au périmètre et au sens d'un territoire de projet. Ce phénomène est par exemple traduit par la pérennité fragile du territoire de projet des Monts du Lyonnais.

Ainsi, construire un territoire de projet revient à agencer des territorialités et des territoires différenciés. La complexité territoriale accroît l'incertitude territoriale en élargissant la palette des lectures possiblement légitimes des dynamiques territoriales. Une diversité d'alternatives territoriales radicalement différentes est alors possible pour chaque territoire de projet et rend compte de la tension autour des décisions politiques qui doivent arbitrer entre des futurs distincts.

L'action politique se trouve finalement dans une tension dialogique entre les incertitudes territoriales horizontales et verticales (Figure 5). D'une part, le renouvellement et la diversification des territorialités peut engendrer au fil du temps un affaiblissement de la légitimité du projet de territoire. C'est par exemple le cas du projet ruralo-centré des Monts du Lyonnais. D'autre part, une réduction des ressources financières, juridiques et fiscales en cas de non renouvellement du contrat par les autorités supra

²⁶ MÉASSON Ludovic, 2007, *op. cit.*

²⁷ VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*. Paris: Economica, 2008. 160 p.

²⁸ *ibid.*

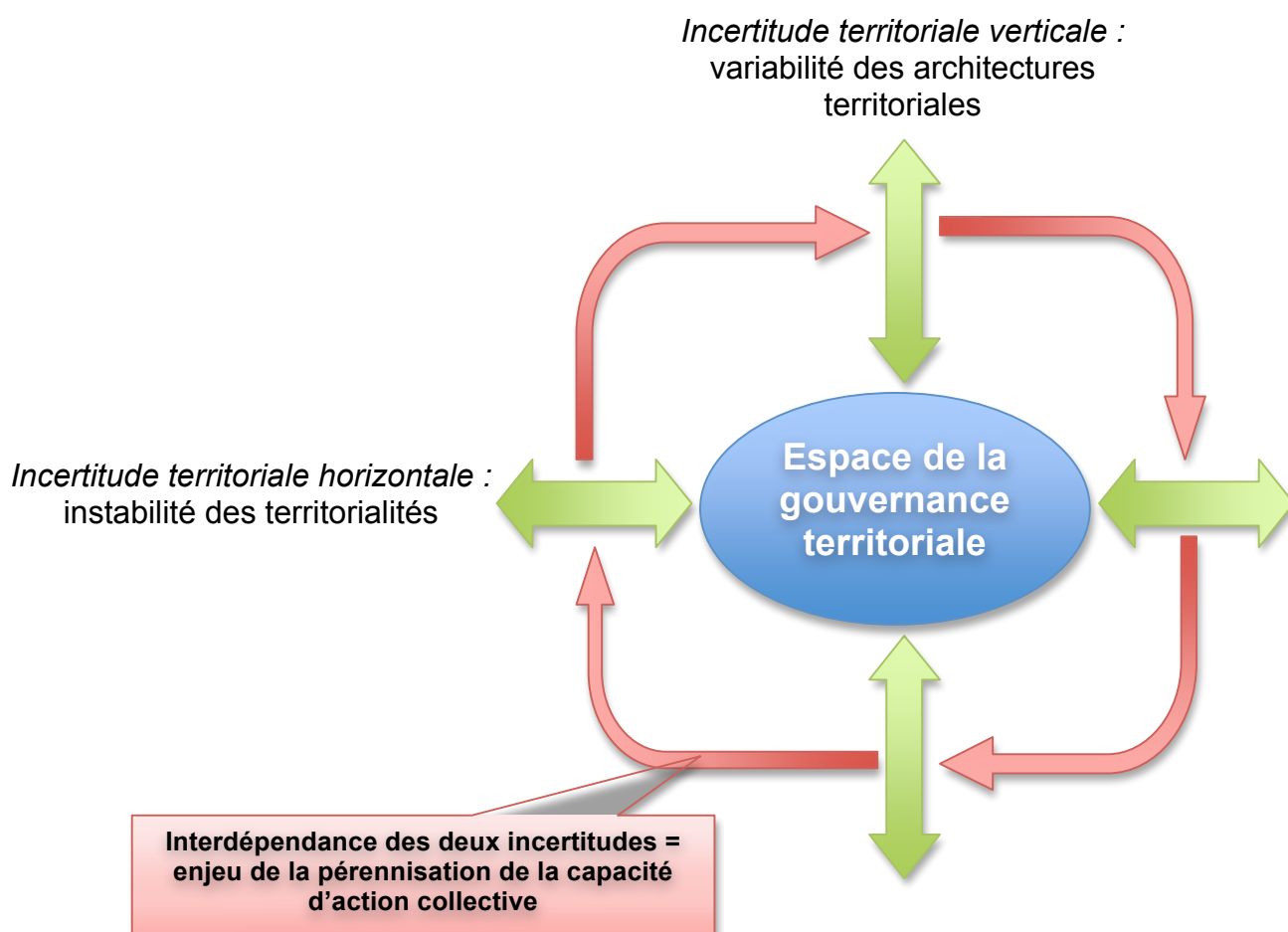
²⁹ LAMIZET, Bernard. Incertitudes du territoire : approche conceptuelle. *Quaderni*, 1998, n° 34, p. 57-68 ; ORTIZ, Laure. Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel. In J.-C. Némery. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 183-200

³⁰ BRAUD, Philippe. *La science politique*. Presses Universitaires de France: 2000. 127 p.

entraînerait une perte de capacité des élus locaux à assumer leurs engagements. Naturellement, ces deux phénomènes forment une boucle rétroactive : une baisse de la légitimité entraînerait une moindre capacité à mobiliser des ressources, qui entraînerait à son tour une baisse d'efficacité de l'action politique et donc de la légitimité, et ainsi de suite.

Ces résultats de recherche apportent un éclairage nouveau et complémentaire aux travaux les plus récents sur la construction de la capacité d'action territoriale. Rémi Dormois a mis en évidence que cette dernière passe, d'une part, par l'établissement d'un système d'interdépendances entre les acteurs, pourvoyeur de gains matériels et symboliques et, d'autre part, par l'institutionnalisation de règles et de récits qui ordonnent les processus de décision³¹. Il convient d'ajouter que la capacité d'action territoriale, d'une part, résulte du déploiement d'un tissu de territorialités bien au-delà du territoire de projet et, d'autre part, implique un double registre de traitement politique des territorialités (codification – mise en scène ou non-codification - invisibilisation) dans le cadre du territoire de projet visant à maintenir les équilibres politiques interne / externe.

Figure 5 : La double incertitude territoriale des territoires de projet



³¹ MÉASSON Ludovic, 2009, *op. cit.*

3 – La politique avant le politique : de quel bien commun territorial s'agit-il ?

Nous nous sommes intéressés aux comportements des principaux acteurs politiques de deux territoires de projet pour comprendre les changements induits par l'introduction et la mise en œuvre du programme LEADER. Cette étude a d'abord mis en évidence que l'attitude des décideurs politiques était conditionnée par la *double incertitude territoriale* inhérente à ces dispositifs de gouvernance. Il apparaît ensuite que les élus adoptent une posture prudente à l'égard des transformations possibles des mécanismes locaux de développement durable.

L'émergence de nouveaux acteurs (ex : Association Massif de Chambaran) ou de nouvelles actions (ex : marque collective des Monts et Coteaux du Lyonnais) est avant toute chose politiquement traitée comme une menace potentielle vis-à-vis de la capacité d'action collective. Les élus reconnaissent la légitimité et l'intérêt des territorialités à condition que celles-ci ne soient pas susceptibles d'ouvrir une fenêtre d'opportunité pour des dynamiques centrifuges vis-à-vis du territoire de projet. Cela explique ce que Gilles Pinson avait identifié comme un « incrémentalisme assumé » de la part des élus métropolitains. Cette attitude donne lieu à des allers-retours permanents entre des « horizons d'attente » constitutifs du méta-projet (projet global de développement) et les « espaces d'expériences » correspondant aux opérations ponctuelles, sans jamais complètement verser ni dans l'un ni dans l'autre de ces pôles. Pour cet auteur, les décideurs ne renoncent pas à décider mais ils tentent « de découvrir et de contrôler le sens de l'avenir en créant les conditions organisationnelles, cognitives et politiques nécessaires à l'adaptation des systèmes urbains à un avenir forcément incommensurable »³² ; des « consensus opératoires » conclut-il³³. La création du Comité local de développement des Monts du Lyonnais³⁴, qui a eu lieu à la suite du programme LEADER, illustre parfaitement cette situation. Il s'agit d'une instance consultative regroupant un panel représentatif de la société civile locale. Les élus n'ont ouvert que progressivement le cercle des acteurs, soucieux de ne pas créer une force politique centrifuge favorable à la logique territoriale « ville + arrière pays ». Finalement, ayant constaté que la société civile était globalement favorable à la logique territoriale centrée sur les Monts, ils ont ouvert plus franchement le processus. Aussi, la création du Comité était un moment de forte incertitude, dont les élus ont finalement pu tirer pleinement avantage en renforçant la légitimité du territoire de projet des Monts du Lyonnais.

Les effets de la mise en œuvre des territoires de projet sur la construction du bien commun territorial apparaissent finalement assez paradoxaux, voire contraires aux objectifs initiaux. Dans nos deux exemples, la mise en place de dispositifs de valorisation des produits locaux a provoqué la réticence des élus, voire leur refus, en raison des risques que ceux-ci engendraient en termes de pérennité politico-institutionnelle de l'architecture territoriale. Pourtant, bien que ces initiatives ne respectent pas fidèlement la géographie politico-institutionnelle des territoires de projet, leurs effets en termes de développement local sont souhaitables au sens où ils bénéficient à la population locale et contribuent aux objectifs de développement durable. Aussi, paradoxalement, il semblerait que la territorialisation de l'action publique conduite parfois les élus à écarter certaines ressources locales au détriment du développement territorial. Dans bien des cas, la « cuisine » politique prend le pas sur le politique au sens où le travail politique reste focalisé sur le processus instable de construction de la capacité d'action territoriale.

Les choix politiques s'expliquent de plus en plus par l'anticipation stratégique des élus quant aux comportements des territoires voisins ou des autres niveaux territoriaux. Autrement dit, la construction de bien commun territorial dans les territoires de projet ne peut plus seulement être appréhendée comme un jeu politique classique entre les sociétés locales et leurs représentants locaux. Elle s'est en quelques sortes « élargie » et « épaissie » au sens où elle intègre l'univers stratégique interterritorial et multi-scalaire.

³² PINSON, Gilles. Le projet urbain comme instrument d'action publique. In P. LASCOUSMES, P. LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques., 2004. p. 208

³³ PINSON, Gilles. Le chantier de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action. *Lien social et politiques - RIAC*, 2003, n° 50, p. 44

³⁴ Dans le cadre de la candidature au Contrat de Développement Rhône-Alpes (politique régionale de développement territorial).

Dans ce contexte, peut-on encore parler de construction de bien commun territorial dans les territoires de projet ? Faut-il appréhender les territoires de projet comme une nouvelle échelle d'action publique³⁵ ou comme un espace intermédiaire rendant possible l'action politique à d'autres échelles infra et supra ? Cette question rejoint les travaux de Kevin Cox, professeur de géographie politique à l'Ohio State University, pour qui la notion d'échelle politique locale n'est pas pertinente si elle est comprise en tant que maille. Il défend l'idée que l'échelle politique doit être appréhendée comme le point d'équilibre d'un réseau politique associant des espaces locaux de dépendance (« spaces of dependance ») et des espaces extra locaux de soutien (« spaces of engagement »)³⁶, comme dans le cas de nombreux combats écologiques. Si l'on suit cette piste, il convient de réinterroger la signification démocratique des territoires de projet, dimension pourtant forte avec l'ouverture de la décision à la société civile, car le principe géographique de la représentation est alors faussé.

De notre point de vue, cette situation ne doit pas être perçue comme un échec. Elle témoigne plutôt d'un processus en cours de réajustement des pouvoirs qui doit à la fois aller au bout de la logique de la décentralisation et s'adapter à la complexification territoriale. La recherche scientifique peut accompagner le mouvement en cours, notamment en suivant trois pistes de recherche : étudier les relations entre la construction des ressources territoriales et celle des ressources politiques ; théoriser la dimension territoriale de la gestion politique de l'incertitude (gouverner signifie-t-il réduire ou gérer l'incertitude ?) ; et ouvrir un chantier théorique sur la notion de représentation politique en matière de développement territorial (dans l'esprit des travaux sur les cosmopolitiques)³⁷.

³⁵ FAURE, Alain, *et al. Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan, 2007. p.

³⁶ COX, Kevin R. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political Geography*, 1998, Vol. 17, n° 1, p. 1-23

³⁷ LOLIVE, Jacques, SOUBEYRAN, Olivier. *L'émergence des cosmopolitiques*. Paris: La Découverte, 2007. 384 p. ; BECK, Ulrich. *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?* Paris: Éditions d'Aubier, 2006. 345 p.