HAL
open science

LEADER, un stimulateur du développement local : l'exemple du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

Céline Demay

▶ **To cite this version:**

Céline Demay. LEADER, un stimulateur du développement local : l'exemple du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves. Géographie. 2014. dumas-01168836

HAL Id: dumas-01168836

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01168836

Submitted on 26 Jun 2015

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

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

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

MEMOIRE DE MASTER 2 – AMENAGEMENT ET PROJETS DE TERRITOIRES
UNIVERSITE TOULOUSE II – LE MIRAIL

LEADER, un stimulateur du développement local

L'exemple du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

Mémoire présenté par

Céline Demay

Maître de Stage :

Mme Emmanuelle Bégué

Directeur de Mémoire :

Mr Ronan Guiavarc'h

Année 2013-2014

Remerciements

Ce stage et la rédaction de ce mémoire ont été rendus possibles grâce à l'implication d'un certain nombre de personnes.

Je tiens à remercier :

Mr Ronan GUIAVARC'H pour m'avoir accompagné et conseillé tout au long de ce stage.

Mme Emmanuelle BEGUE pour m'avoir permis de réaliser ce stage.

Orange RAVELEAU et Céline RINGEVAL, deux acolytes très sympathiques.

Mes collègues de bureau, Guillaume et Sébastien.

L'équipe « environnement » : Emilie, Hélène et Olivier.

Et bien sûr Francine MOURET pour sa bonne humeur permanente et sa gentillesse.

Tous les partenaires techniques et socioprofessionnels pour leur appui technique tout au long de mon stage.

Enfin, mes proches qui m'ont soutenue et encouragée.

Liste des sigles

ATI : Approches Territoriales Intégrées

CSC : Cadre Stratégique Commun

DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DRDR : Document Régional de Développement Rural

FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

FEAGA : Fonds Européen Agricole de Garantie

FEAMP : Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche

FEDER : Fonds Européen de Développement Régional

FEOGA : Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

FEP : Fonds Européen pour la Pêche

FSE : Fonds Social Européen

GAL : Groupe d'Action Locale

ITI : Investissement Territorial Intégré

LEADER : Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

MAAF : Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

OSC : Orientations Stratégiques Communautaires

PAC : Politique Agricole Commune

PDRH : Programme de Développement Rural Hexagonal

PLVG : Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

PO : Programme Opérationnel

RDR : Règlement de Développement Rural

SMDRA : Syndicat Mixte pour le Développement Rural de l'Arrondissement d'Argelès-Gazost

SMHVG : Syndicat Mixte de la Haute Vallée des Gaves

SMPLVG : Syndicat Mixte du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

SMPVG : Syndicat Mixte du Pays des Vallées des Gaves

Sommaire

Remerciements

Liste des sigles

INTRODUCTION 6

PARTIE 1 : LA CONVERGENCE ENTRE LEADER ET LES PAYS VIA LES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT LOCAL 8

Chapitre 1 : L'apparition de LEADER dans le processus d'émergence du développement local 9

1.1.1 La naissance du mouvement ascendant (Années 1960-1970) 9

1.1.2 Une nouvelle approche de l'intervention publique (Années 1980-1990) 12

1.1.3 La prise en compte du développement local à travers la contractualisation (Années 2000) 16

Chapitre 2 : La pratique du développement local en Vallées des Gaves 20

1.2.1 Les Pays : des territoires de projet cohérent et pertinent 20

1.2.2 Le développement local au sein du PLVG 36

PARTIE 2 : LEADER, UN PROGRAMME EUROPEEN AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT RURAL 46

CHAPITRE 1 : « L'EFFET LEADER » SUR LE PLVG 47

2.1.1 Le programme LEADER : un appui à la consolidation des principes du développement local 47

2.1.2 La programmation LEADER 2007-2013 53

Chapitre 2 : La future candidature Leader 2014-2020 57

2.2.1 En quoi le cahier des charges régional 2014-2020 s'inscrit-il dans une dynamique de développement local ? 57

2.2.2 La préparation du GAL à la future candidature 60

CONCLUSION 74

Bibliographie 75

Table des matières 78

Liste des figures 80

Annexes 81

INTRODUCTION

Avec 70% de son territoire à dominante rurale contenant le quart de sa population et 20% de l'ensemble des emplois, la France est l'un des pays les plus ruraux d'Europe.[1] L'importance de cet espace doit aussi être considérée en tenant compte de la diversité des campagnes françaises et de leurs fonctions. Qu'elles aient une vocation « résidentielle », « productive », « récréative et touristique » ou encore « de nature », les campagnes françaises connaissent un renouveau de leur espace.[2] En terme de poids économique, social et territorial, comme culturel et comme force d'organisation, le monde rural et son développement sont donc des enjeux importants pour la France.

En France, comme ailleurs dans l'Union Européenne, le programme LEADER - Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale - permet d'appuyer des projets de développement territorial émanant des acteurs locaux des zones rurales. Il s'agit d'un programme européen qui vise à faire des territoires ruraux des pôles équilibrés d'activité et de vie. Ce programme permet de soutenir des actions innovantes s'inscrivant dans cette stratégie et sert de laboratoire d'expérimentation pour l'ensemble des territoires ruraux[3]. Basé sur le principe d'une démarche ascendante, le programme européen Leader constitue une approche innovante de la mise en œuvre de stratégies locales de développement. Ces stratégies sont dédiées à des territoires ruraux organisés, porteurs d'un projet concernant plusieurs secteurs de l'économie rurale et associant acteurs privés et publics, rassemblés au sein d'un groupe d'action locale (GAL).

Depuis son lancement en 1991 par la Commission européenne sous la forme d'une initiative communautaire, l'approche de développement local LEADER a fourni aux communautés rurales de l'Union Européenne une méthode visant à impliquer les acteurs locaux dans le développement futur de leur région. Les expériences ont montré que Leader peut vraiment faire la différence dans la vie quotidienne de la population des zones rurales. Elle peut apporter une contribution importante à l'élaboration de réponses novatrices aux anciens et nouveaux problèmes du monde rural et devient une sorte de « laboratoire » pour constituer

---

[1] GREP. *Les territoires ruraux.* Février 2007.
[2] DATAR. *La typologie des campagnes françaises*. Carte en Annexe.
[3] FACT SHEET. Approche Leader : Guide de Base.

des capacités locales et expérimenter de nouvelles réponses aux besoins des communautés rurales.

Parvenue à « maturité » en 2004-2006, cette initiative est depuis 2007 cofinancée par le Fonds agricole européen pour le développement rural (FEADER) s'inscrivant ainsi dans le deuxième pilier de la Politique Agricole Commune (PAC). En France, près de 400 millions d'euros ont été mis en œuvre par 222 GAL entre 2007-2013.[4] Leader 2014-2020 sera la 5ème génération.

En Vallée des Gaves, l'expérience leader existe depuis 1992. Elle a été précurseur dans le développement local du territoire en impulsant une démarche ascendante et en fédérant les acteurs autour d'un projet commun. La programmation 2007-2013 touchant à sa fin, une nouvelle programmation Leader est prévue pour la période 2014-2020 à laquelle le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves souhaite candidater.

En quoi la méthode Leader peut-elle impulser une dynamique territoriale dans une logique de développement local ?

La première partie de notre étude s'attachera à expliquer le processus d'émergence du développement local. Dans quel contexte se bâtit l'idée de développement local ? Selon quels principes ? Comment le contexte politique va-t-il s'approprier le développement local ? En quoi les Pays représentent-ils des territoires de projet cohérent et pertinent pour mettre en place une démarche de développement local ? Comment s'est installé le développement local au sein du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves ?

La deuxième partie de notre étude cherchera à montrer que Leader est un programme européen au service du développement rural. En quoi consiste l'approche Leader ? Quelle est la spécificité Leader dans le 2ème pilier de la PAC ? Comment l'ingénierie leader participe-t-elle à la plus-value Leader ? Quel est le bilan de la programmation Leader 2007-2013 sur le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves ? Quelles vont être les exigences de la nouvelle programmation ? Comment Le PLVG va-t-il s'organiser face à cette future programmation ?

[4] Réseau Rural français.

PARTIE 1 : LA CONVERGENCE ENTRE LEADER ET LES PAYS VIA LES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Cette première partie s'attachera à expliquer le lien existant entre LEADER et les Pays à travers l'émergence du développement local. Ainsi, il conviendra de replacer le développement local dans le contexte national et européen dans lequel il est apparu (Chapitre 1). Puis, s'agissant d'un stage réalisé au sein d'une structure de Pays, un point plus précis sera fait sur le fonctionnement des Pays et le rôle joué par LEADER dans leur développement à travers l'exemple du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'apparition de LEADER dans le processus d'émergence du développement local

La chronologie du développement local est indissociable du contexte politique qui va successivement l'ignorer, le façonner, le mettre en œuvre et le modifier. La réciproque étant tout aussi vraie, l'idée de développement local influençant les politiques nationales et européennes de développement, d'aménagement et de décentralisation.

1.1.1 La naissance du mouvement ascendant (Années 1960-1970)

Paul Houée, l'initiateur du mouvement, en 1965 dans le Mené breton, définit ainsi le développement local : « Une démarche globale de mise en mouvement des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné, en relation avec les centres de décision, les ensembles sociaux, économiques et politiques dans lesquels ils s'insèrent. »[5]

a. Les années 1960 : une réaction à la structuration productiviste de l'espace

La notion de développement local est apparue à la fin des années 1960 dans un contexte de crise économique (retombées de l'industrialisation). Les profondes modifications de l'économie mondiale et notamment des formes que prend la compétitivité vont renverser les modes de production. C'est désormais la demande du marché qui est à l'origine de l'organisation de la chaîne productive. Ainsi, quand la crise touche des régions dont

[5] GONTCHAROFF, Georges ; ADELS. *Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui pour mieux comprendre le développement local. 2010. Page 9.*

l'économie est caractérisée par la monoactivité, c'est tout le tissu social qui s'effondre. C'est notamment le cas d'un certain nombre de territoires ruraux, qui, ne pouvant pas supporter l'intensification du secteur agricole, vont être délaissés.
En réaction à ce modèle économique et face à l'exode rural, le développement local prend alors tout son sens et entre en action à travers des mouvements contestataires au début des années 1970. Ces mouvements vont se faire de manière totalement spontanée sans soutien de l'État, des collectivités locales ou de l'Europe.

Il faut reconsidérer les conceptions de l'organisation spatiale des économies, les facteurs et les modes de polarisation et de domination. Or, « les effets de la polarisation ne tiennent pas nécessairement au type d'activité qui s'exerce dans les pôles de développement ». C'est plutôt la présence d'un potentiel humain élevé, sa capacité d'adaptation aux changements techniques et aux contraintes du marché mondial qui expliquent les polarisations. [6]

Les premières initiatives de développement local se concrétisent au niveau des régions qui étaient en diminution démographique. Plusieurs territoires affirment ainsi leur identité en revendiquant leur singularité culturelle, linguistique, etc. par opposition au pouvoir central : c'est le Régionalisme. Le territoire du Mené en Bretagne Centrale est le précurseur de ce mouvement en 1965 et va devenir un véritable modèle pour les autres territoires en posant les bases du développement local, à savoir « *la nécessité d'avoir : un leader charismatique, militant de terrain ; une méthode de mobilisation sociale qui aboutit à générer un mouvement centripète intercommunal et intersectoriel* ». [7] Cette conception montre bien l'approche humaniste du développement local par opposition au développement par la richesse monétaire. Une volonté de « vivre, travailler et décider au pays » s'est manifestée dans les campagnes.

b. PAR et PNR : les premières politiques publiques de développement local

[6] PECQUEUR, Bernard. *Le développement local.* 2000.
[7] Dossier « Le développement local se (re)mobilise » Georges Gontcharoff dans une interview de la revue *Territoires n°511*- Octobre 2010. p. 24 à 26.

Peu à peu, les pouvoirs publics changent de posture et s'intéressent à cette mobilisation sociale en mettant en place des procédures dans le but de fédérer autour du local des partenaires extérieurs. En 1970, les Plans d'Aménagement Rural (PAR) du Ministère de l'Agriculture représentent le premier essai d'aménagement d'un territoire en milieu rural. Ils incitent les acteurs locaux à se mettre en concertation autour d'un diagnostic de territoire afin de réfléchir ensemble à leur développement. Ce document est une nouvelle procédure qui aborde l'espace rural à l'échelle intercommunale. Le décret du 8 juin 1970 donne une définition très générale des PAR : « Les Plans d'Aménagement rural ont pour objet de définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale ». Jusqu'en 1983, plus de 260 PAR vont ainsi être mis en place et constituer autant de laboratoires du diagnostic territorial et du dialogue local entre les partenaires[8].

Les Parcs Naturels Régionaux, crées en 1967, s'inscrivent dans cette démarche avec un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation du patrimoine naturel et culturel du territoire dans le but de protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Pour cela, une charte est élaborée de manière participative engageant les acteurs publics et privés d'un même territoire.

c. La DATAR, un outil au service du développement local

Sur ces principes, l'État, à travers la DATAR[9] mise en place en 1963, prend acte de toutes les initiatives des territoires concernés et s'engage à financer, accompagner la dynamique mise en place à travers un nouvel outil qui va se généraliser : le contrat. Les premiers contrats de Pays voient ainsi le jour en 1975. Sous forme de convention entre l'État et les collectivités locales, ces contrats apportent à des structures de pays (syndicats, associations, etc.) des moyens financiers accordés sur la base d'un document de programmation pluriannuel. À cette époque, le Pays est défini comme *« l'unité territoriale la plus pertinente pour la recherche de la qualité de vie* ». En ce sens, cette procédure a principalement pour but de lutter contre le dépeuplement, de trouver des solutions pour chaque zone rurale et de faire en sorte qu'il y ait davantage de solidarités et de vie sociale. En 1982, 45% de ces contrats

[8] TAULELLE, François ; ALVERGNE, CHRISTEL. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Janvier 2002. P. 231.
[9] Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.

aboutissent à la création de syndicats intercommunaux.[10] Ces démarches seront reconduites par la suite dans le cadre de politiques régionales de soutien aux territoires, parfois mises en place de manière systématique par certains Conseils régionaux (contrats de terroir en Midi-Pyrénées, contrats globaux de développement en Rhône-Alpes, etc.).

1.1.2 Une nouvelle approche de l'intervention publique (Années 1980-1990)

Progressivement, les politiques publiques nationales et européennes vont s'intéresser à ce mouvement et s'en saisir. Plusieurs lois vont venir renforcer le développement local et le reconnaître. La reconnaissance des Pays en 1995 sera la consécration du développement local en milieu rural. À l'échelle européenne, elle sera concrétisée par LEADER en 1991.

a. La prise en compte législative du développement local en France

La mise en place de structures de réseaux autour du développement local

Au début des années 1980, on compte environ une centaine de territoires impliqués dans des démarches de développement local[11]. Les États Généraux des Pays organisés à Mâcon, en juin 1982 par l'ADELS[12], permettent l'émergence « officielle » du développement local en l'inscrivant dans une dimension nationale et en lui reconnaissant ses spécificités : *« Le développement local n'est pas la croissance, c'est un mouvement culturel, économique, social qui tend à augmenter le bien-être d'une société. Il doit commencer au niveau local et se propager au niveau supérieur. Il doit valoriser les ressources d'un territoire par et pour les groupes qui occupent ce territoire. Il doit être global et multidimensionnel, recomposant ainsi les logiques sectorielles »*.
Ces spécificités du développement local désormais reconnues et validées par l'État vont être inscrites par la suite dans les premiers textes officiels des lois de décentralisation.

Dans le même temps, l'Association Nationale pour le Développement Local et les Pays (ANDPL) est créée. Ce premier essai de structuration du développement local née d'un

[10] TAULELLE, François ; ALVERGNE, CHRISTEL. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Janvier 2002. P. 231.
[11] UNADEL, *Pour un développement local à la mesure des défis contemporains.* 2010.
[12] Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale.

mouvement d'agents de développement qui ne parvient pas cependant à s'ouvrir aux élus, ni au monde urbain.

Le 13 octobre 1992, la création de l'UNADEL[13], issue de la fusion de l'ANDPL et de l'association des Pays de France, a pour vocation de rassembler élus et agents de développement. On observe alors, une convergence entre élus et agents du développement local.

Les lois de décentralisation de 1982-1983

Les lois de décentralisation de 1982-1983 marquent un tournant pour le développement local en donnant plus de responsabilités aux collectivités territoriales.
Tout d'abord, la loi Deferre [14] de 1982 donne une liberté d'action nouvelle aux collectivités avec la suppression de la plupart des tutelles et le transfert des exécutifs aux présidents des conseils généraux et des conseils régionaux. La région devient une collectivité territoriale à part entière et des transferts de compétences considérables s'opèrent. Les contrats de plan Etat-Région sont institués et permettent à l'État d'insérer les collectivités dans le cadre de son action.

Ensuite, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État permet aux communes d'élaborer et d'approuver des « chartes intercommunales de développement et d'aménagement » définissant à moyen terme les perspectives de leur développement économique, social et culturel.[15] Elles font suite à une organisation intercommunale ancienne organisée autour de la gestion d'équipements ou de services communs avec les syndicats de communes à vocation unique ou multiple (SIVU ou SIVOM).

Bien que ces lois de décentralisation aient permis la reconnaissance législative de l'autonomie des acteurs locaux, les politiques publiques émergentes vont s'approprier le discours du développement local et l'orienter dans une fonction aménagiste. Cette nouvelle orientation va s'accompagner d'une injonction faite aux élus et aux agents de

[13] Union Nationale des Acteurs et structures du Développement Local.
[14] Du nom du ministre de l'intérieur PS qui les a mises en place, Gaston Deferre.
[15] Sénat. Contribution à un bilan de la décentralisation.

développement local de créer de l'emploi, car « c'est l'emploi qui fait le développement » (période de crise avec un taux de chômage important). Le développement économique devient alors un enjeu majeur et l'agent de développement local devient un véritable gestionnaire à la « chasse » aux subventions avec moins temps consacré à la mobilisation sociale.

Par opposition au développement économique, « le développement est un processus qui crée des activités, répartit leurs effets de manière équitable et en reconstruit les ressources. Ses ressorts sont globaux et locaux. Cela implique que les acteurs locaux soient mobilisés, que des partenariats soient utilisés, la capacité d'organiser de nouveaux services, l'amélioration de l'image d'un territoire ». [16]

Le renforcement du développement local à travers l'intercommunalité

Après les contrats de pays et les lois de décentralisation, c'est la loi ATR[17] du 6 février 1992, qui vient consacrer l'échelon intercommunal en créant deux nouvelles catégories d'EPCI à fiscalité propre : les « communautés de communes » et les « communautés de villes ». Ces groupements disposent de compétences élargies et sont obligatoirement compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.
Par la suite, la loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale sera l'une des principales lois consacrées à l'intercommunalité en France (Communautés de Communes, Communautés d'agglomération, Communautés Urbaines).

La reconnaissance des Pays

L'organisation territoriale va évoluer avec la « Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du territoire » (LOADT), dite loi Pasqua du 4 février 1995, qui reconnaît les pays en milieu rural, conçus comme des groupements de collectivités, expression de communautés d'intérêts de leurs membres et le cadre d'élaboration « d'un projet commun de développement durable ». Cette reconnaissance est d'autant plus importante qu'elle

[16] GREFFE, Xavier. Le développement local. Août 2002.
[17] Loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR).

représente la reconnaissance de territoires mis en place par des acteurs, autres que des élus et différents des territoires administratifs.

Le 25 juin 1999, la « loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire » (la LOADDT dite loi Voynet) consacre le développement durable comme priorité d'aménagement des territoires, et les pays comme espaces de fédération des acteurs publics et privés autour d'un projet et d'un contrat. En effet, en l'articulant au volet territorial des contrats de plan État région, la loi Voynet va inscrire les Pays dans la contractualisation leur apportant ainsi des moyens financiers.

Le Pays est dès lors un territoire choisi et proposé par les acteurs locaux, qui traduit « une cohésion géographique, économique, culturelle et sociale »[18], organisé pour assurer la mobilisation des moyens et des compétences au service d'une stratégie à long terme de développement, dans le cadre d'une « charte de territoire » élaborée à partir d'un diagnostic « partagé ».

b. Les premières initiatives européennes pour le développement local

La politique de cohésion

Parallèlement à cette institutionnalisation du développement local par l'État, l'Europe met en place, en 1975, par le biais de ses politiques régionales de cohésions, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) dédié à la revitalisation des zones économiques désavantagées afin d'élever leur niveau de vie à celui de la moyenne européenne. C'est la première reconnaissance d'un niveau infrarégional avec la création de fonds. Sa mission principale est de participer au financement des programmes de développement local présentés par les États membres à la Commission européenne visant en particulier à réduire les déséquilibres régionaux et l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions de l'Union européenne.

Le programme européen LEADER

[18] Article 22 de la loi Voynet 99-533 du 25/06/1999, portant modification de la loi Pasqua 95-115 du 4/02/1995.

En 1991, l'appui de l'Europe se traduit par le financement d'un programme dédié au développement local en milieu rural : LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale). À l'origine, le programme LEADER se fonde sur la « recherche de solutions adaptées à des territoires en voie de dépeuplement ou connaissant des difficultés économiques ». Les actions entreprises dans le cadre de ce programme sont conduites par un Groupe d'Action Locale (GAL) et suivent une stratégie de développement rural très précise. Le programme LEADER accorde une place centrale aux acteurs locaux (élus, société civile, socioprofessionnels) et au soutien à l'innovation dans la dynamique du développement local.

Des territoires organisés, tels les pays, peuvent être bénéficiaires de ce type de programme ; les premiers programmes LEADER ont souvent préfiguré les périmètres de pays. À partir de cet instant, les pays peuvent candidater aux nouvelles générations de programmation LEADER. Les territoires retenus obtiennent des subventions qui accompagnent favorablement leurs actions de développement.

LEADER est d'abord l'héritier des programmes LEADER I (1991-1994), LEADER II (1994-1999) et LEADER+ (2000-2006) qui ont permis d'explorer de nouvelles approches du développement local et se sont révélés des outils efficaces de dynamisation du monde rural.

1.1.3 La prise en compte du développement local à travers la contractualisation (Années 2000)

La période contemporaine consolide les acquis antérieurs. Les nouvelles formes d'organisation politique (Communautés de communes, d'agglomération, de pays) recomposent les territoires et se généralisent. Les démarches de démocratie participative sont mises en avant (la gouvernance locale dans les PER). Chaque unité territoriale construit désormais son projet de territoire. Mais en même temps la compétition et l'attractivité territoriale s'installent (DIACT[19]) face à la mondialisation (Appels à projet PER), et les moyens de régulation des entités nationale ou européenne s'épuisent.

[19] Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des territoires. Elle remplace la DATAR en 2005 jusqu'en 2009.

a. La territorialisation des politiques publiques par la contractualisation

Traduite dans la LOADDT, la volonté de territorialiser les politiques publiques se formalise par les contrats d'agglomération, les contrats de pays et les contrats de ville, issus de la réorganisation des CPER 2000-2006 dans un souci de cohérence de l'action publique. Cette logique de projet basée sur des territoires d'échelle élargie, les pays et les agglomérations, en cohérence avec les objectifs d'aménagement nationaux et régionaux, présente peut-être la forme la plus aboutie de contractualisation territoriale. Les contrats d'origine dits «sectoriels » sont devenus des contrats territorialisés.

Depuis la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de décembre 2000, les Pays sont reconnus par l'État dans le cadre d'une convention.

b. L'intégration européenne dans le processus du développement local

La mise en place d'une politique européenne de développement rural

Partant du constat que la politique agricole traditionnelle n'a pas été à même de faire face au déclin du rural, l'Europe met en place un « deuxième pilier » de la PAC. Depuis 1991, les programmes Leader préconisent une approche territoriale pour soutenir les initiatives de développement.

En plus des réformes importantes concernant le soutien des productions, qui constitue dorénavant le premier pilier de la PAC, l'Agenda 2000 [20]propose un règlement relatif au développement rural (RDR), règlement nº 1257/99, adopté le 17 mai 1999. Il s'agit de « jeter, pour la première fois, les bases d'une politique de développement rural cohérente, dont la mission sera de compléter la politique de marché en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature »[21]. Le développement rural devient ainsi le second pilier de la PAC.

[20] « Agenda 2000 : pour une Union plus forte et plus large. » : cadre législatif de l'UE donnant une vision claire et cohérente de son avenir à l'aube du 21ème siècle.
[21] Commission européenne de 1998.

Toutes les mesures existantes sont regroupées dans un seul cadre légal basé sur une programmation pluriannuelle sur 7 ans (2000-2006). Le règlement de développement rural (RDR) cherche à assurer un développement harmonieux de toutes les zones rurales de l'UE en s'appuyant notamment sur :

-le rôle multifonctionnel de l'agriculture

-une approche intégrée de l'économie rurale

-une simplification de la réglementation grâce à un règlement unique

-le regroupement de tous les financements

Selon une nouvelle conception découlant du principe de subsidiarité, le RDR offre aux États membres la possibilité de définir eux-mêmes leurs priorités et propose un « menu » de 22 mesures à partir duquel les États ou régions peuvent concevoir leurs programmes de développement rural en fonction de leurs besoins. Ces mesures, dont certaines reprennent des mesures déjà existantes, peuvent être regroupées en quatre catégories :

-renforcement du secteur agricole

-renforcement du secteur forestier

-préservation de l'environnement

-développement des zones rurales

Afin d'accompagner au mieux les mutations et les nouveaux enjeux de l'espace rural, l'Europe a mis en place à partir de 2007 une politique spécifique pour le développement rural, financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

L'intégration de LEADER dans le deuxième pilier de la PAC

Le FEADER subventionne une multitude de projets. Leur diversité est à l'image des populations qui s'y côtoient, obligeant les territoires à trouver en permanence un équilibre entre des intérêts agricoles, touristiques, économiques, environnementaux et sociaux. Pour que ces subventions permettent une réelle dynamisation des zones rurales, il est indispensable de favoriser le dialogue entre ces différents acteurs, afin qu'ils soient étroitement impliqués et qu'émergent des projets innovants et structurants pour les territoires.

Pour y parvenir, l'Europe donne aux territoires, à travers le programme LEADER – axe 4 du FEADER – un cadre propice à la concertation et à l'émergence de projets collectifs de qualité. Il propose une nouvelle forme de gouvernance à l'échelle locale à travers une méthode ascendante, considérant que ce sont les acteurs qui font vivre les territoires.

Le programme LEADER vise également une meilleure mobilisation des ressources d'un territoire, en cohérence avec ses enjeux et particularités, dans le cadre de stratégies territorialisées. Ainsi, chaque territoire constitué en Groupe d'Action Locale (GAL) sélectionne une priorité de développement local : politique d'accueil et de services, valorisation du patrimoine naturel, valorisation des productions locales, tourisme, lien urbain/rural, patrimoine et savoir-faire…

Ce premier chapitre nous a permis de mieux comprendre les principes et le contexte d'émergence du développement local et comment le programme LEADER avec le deuxième pilier de la PAC est venu appuyer ce mouvement en finançant des programmes de développement local portés par des territoires à dominante rurale, selon des démarches proches des Pays.

En inscrivant la méthode LEADER au niveau des Pays, ces derniers ont su se saisir de cette méthode pour impulser un véritable projet de territoire en articulation avec les autres politiques contractuelles. C'est ce que nous allons voir dans un second chapitre consacré à LEADER dans les Pays et plus particulièrement à son apparition dans le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves.

Chapitre 2 : La pratique du développement local en Vallées des Gaves

Après avoir introduit comment les Pays se sont retrouvés les supports du programme européen LEADER, il convient désormais de nous intéresser à son articulation avec la politique de Pays à travers l'exemple du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves.

1.2.1 Les Pays : des territoires de projet cohérent et pertinent

La structure dans laquelle j'ai effectué mon stage s'inscrit dans le contexte global de la mise en œuvre de la politique des pays. Ainsi, il convient de présenter ce que sont les Pays, et leur fonctionnement.

a. Les Pays en quelques mots…

Situé entre l'échelle départementale et l'échelle intercommunale, le Pays est un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes professionnels, des entreprises, des associations autour d'un projet commun de développement. Il représente un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de l'Europe en faveur du développement local. Ce territoire détermine sa stratégie de développement en cohérence avec les intercommunalités qui le composent.

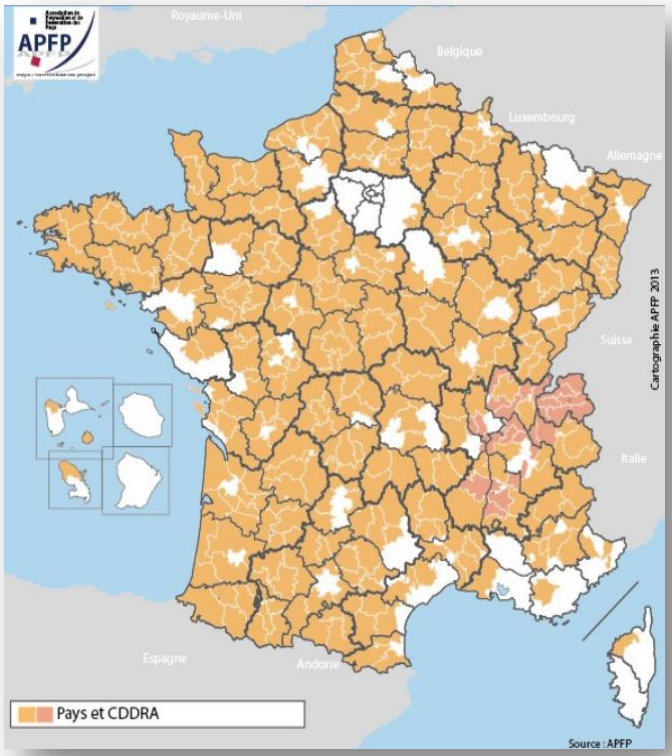
Un Pays n'est pas un nouvel échelon administratif supplémentaire (tels les communes, les départements et les régions), auquel correspondent des compétences définies par la loi. Un pays ne lève pas d'impôt ; il vit grâce aux subventions publiques qu'il perçoit.

Le projet de territoire d'un Pays repose sur plusieurs fondements. Un projet de développement et d'aménagement infra départemental, voire parfois interdépartemental répondant à des enjeux structurants (économie/emploi, tourisme, santé…), un espace volontaire de coopération entre communautés et communes (sans obligatoirement transfert de compétences), dans un objectif d'articulation rural-urbain et de renforcement de la

solidarité entre la campagne et la ville. Une gouvernance articulant décisions d'élus et implication des milieux socioprofessionnels locaux.

Ils peuvent également être porteurs de procédures et programmes (SCoT, LEADER, Pôles d'Excellence Rurale, Pays d'art et d'histoire…), pour lesquels, ils constituent un bon niveau d'action, notamment dans les territoires ruraux.

Figure 1 : Carte des Pays et des CDDRA au 1er janvier 2013



Source : Panorama des Pays 2013.

Autant d'éléments qui indiquent que la naissance des pays a constitué « une voie originale pour organiser les territoires et dynamiser les initiatives de développement local ». [22]

Au 1er janvier 2013, la France compte 365 Pays et 25 Contrats de développement durable Rhône-Alpes (CDDRA[23] – territoires de projets en Rhône Alpes) couvrant 80% du territoire français et concernant 49% de la population française[24]. En région Midi-Pyrénées, on compte 32 Pays au 1er janvier 2014.

b. Le portrait du territoire du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

- **Situation géographique**

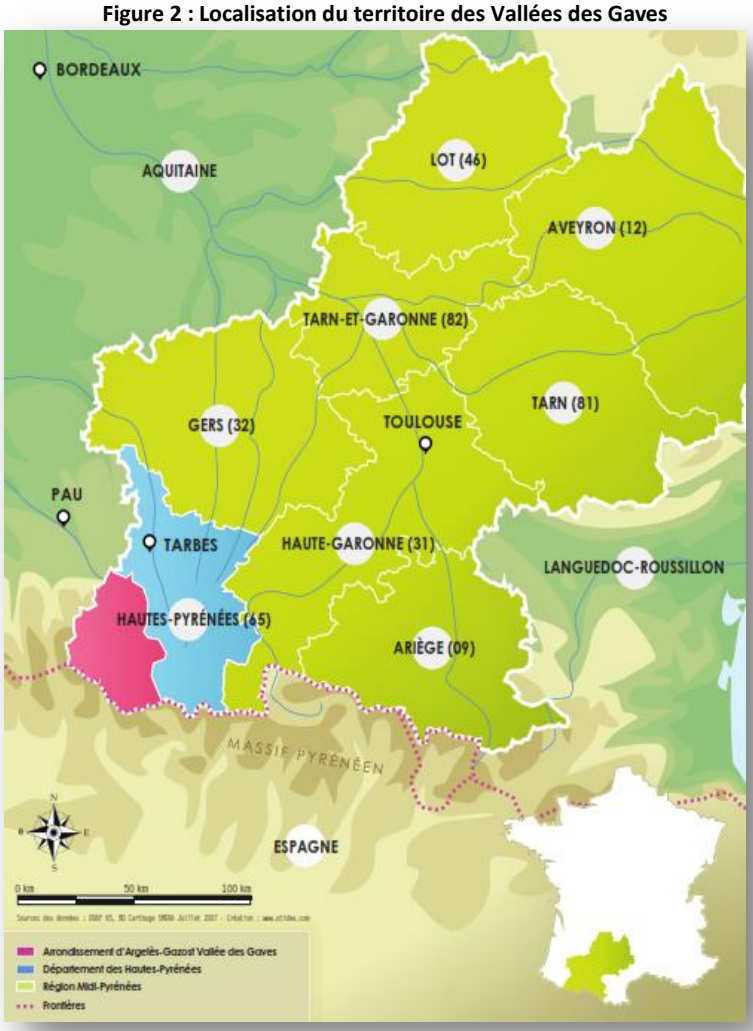
[22] PORTIER, Nicolas. *Les Pays*. DATAR, 2002.

[23] Les CDDRA sont des territoires de projet en Rhône-Alpes partageant les mêmes objectifs de développement local que les Pays.

[24] Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP). *Panorama des Pays 2013.*

Le territoire des Vallées des Gaves est situé dans la partie sud-ouest de la Région Midi-Pyrénées, dans le département des Hautes-Pyrénées. Son périmètre de 1 304km^2, soit 29% de la superficie totale des Hautes-Pyrénées, reprend les contours de l'arrondissement d'Argelès-Gazost. Sa limite nord est située à seulement 23km de Tarbes, préfecture du département, sa frontière sud jouxtant quant à elle l'Espagne. Enfin, ses limites est et ouest correspondent respectivement à l'arrondissement de Bagnères-de-Bigorre et au Béarn.

Figure 2 : Localisation du territoire des Vallées des Gaves



Source : SMPLVG

Une importante partie de son territoire fait partie du versant Nord du Massif des Pyrénées et du périmètre du Parc National des Pyrénées (PNP) avec 36 de ses communes [25]faisant parties de l'aire d'adhésion du Parc.

- **Organisation administrative**

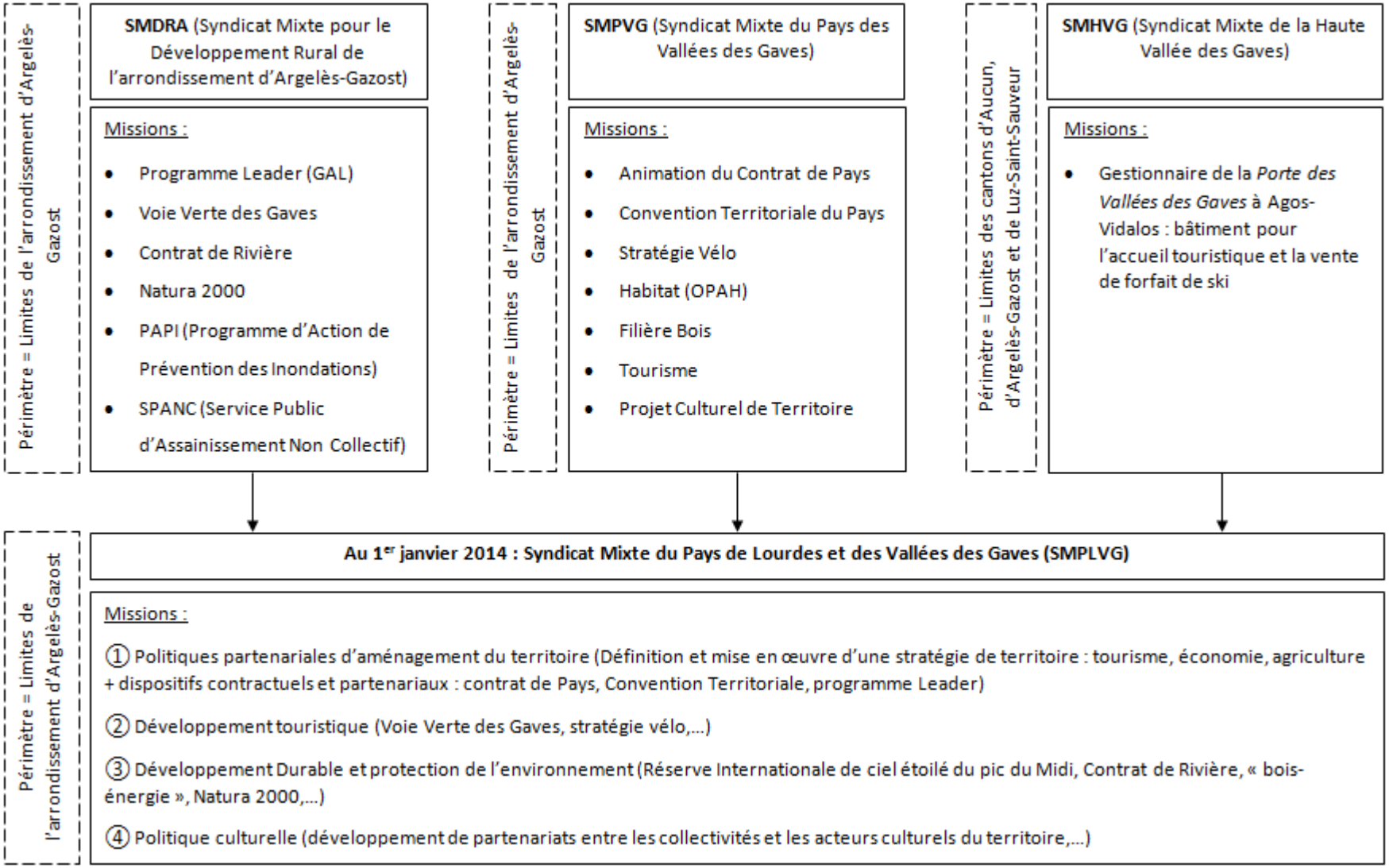
Administrativement, ce territoire correspond aux limites de l'arrondissement d'Argelès-Gazost qui regroupe 6 cantons : Argelès-Gazost, Aucun, Lourdes-Est, Lourdes Ouest, Luz-Saint-Sauveur, Saint-Pé-de-Bigorre.

Depuis le 1er janvier 2014 et en accord avec la réforme des collectivités territoriales de 2010 qui rend obligatoire pour les communes l'adhésion à une intercommunalité au plus tard au

[25] Source : PNP.

1er janvier 2014, le territoire est porté par le Syndicat Mixte du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (SMPLVG) qui résultent de la fusion entre le Syndicat Mixte du Pays des Vallées des Gaves (SMPVG), le Syndicat Mixte pour le Développement Rural de l'Arrondissement d'Argelès-Gazost (SMDRA) et le Syndicat Mixte de la Haute Vallée des Gaves (SMHVG).

Figure 3 Le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves au 1er janvier 2014



Source : SMPLVG. Réalisation Céline Demay.

Le périmètre d'action du SMPVG et du SMDRA était celui de l'arrondissement d'Argelès-Gazost tandis que le SMHVG agissait uniquement sur les cantons d'Aucun, d'Argelès-Gazost et de Luz-Saint-Sauveur.

En accord, avec sa nouvelle structure porteuse, le Pays des Vallées des Gaves est désormais nommé, le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (PLVG). Son but est de développer et

Figure 4 : Le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

Source : SMPLVG

d'organiser des réflexions et des coopérations sur les 87 communes et 8 Communautés de Communes qui le composent désormais. Ces Communautés de Communes sont des EPCI à fiscalité propre[26].

Elles regroupent l'ensemble des communes du PLVG :

-CC de Batsurguère

-CC du Montaigu (issue de la fusion des CC de Castelloubon et de la Croix Blanche)

-CC de Gavarnie-Gèdre

-CC du Pays de Lourdes (issue de la fusion des CC du Pays de Lourdes et de la Baronnie des Angles)

-CC du Val d'Azun

-CC du Pays Toy (Nouvelle CC)

-CC de la vallée de Saint-Savin

-CC de la vallée d'Argelès-Gazost

Depuis le 1er janvier 2014, les communes d'Arbéost et de Ferrières appartiennent désormais à la CC du Pays de Nay. Cependant, bien qu'elles ne soient plus gérées par la CC Val d'Azun elles ont encore des projets avec Leader porté par le SMPLVG et elles font encore partie du périmètre de l'Arrondissement d'Argelès-Gazost.

- **Un territoire de montagne multifonctionnel**

C'est un territoire de montagne avec seulement 4 communes qui ne sont pas classées en zone de montagne (Adé, Loubajac, Barlest et Bartrès)[27] et des altitudes oscillants entre 325m et 3 298m.

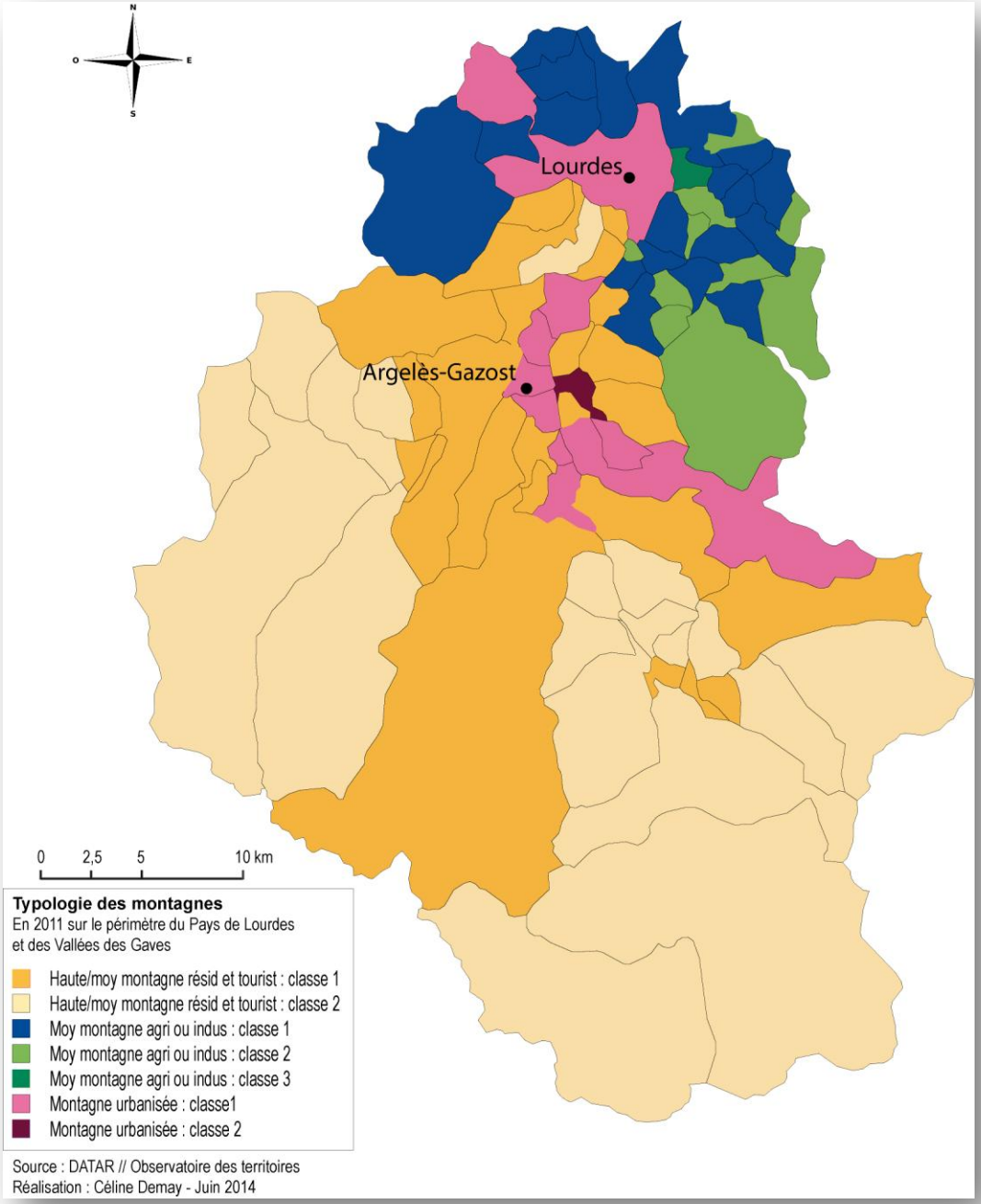
Le PLVG présente une grande diversité territoriale : le pôle urbain de Lourdes constitue la « porte d'entrée » du territoire de par sa situation géographique et son accessibilité puis viennent les trois pôles Cauterets, Luz-Saint-Sauveur et Arrens-Marsous qui fédèrent les communes de montagne.

[26] Structures intercommunales qui disposent du droit de prélever l'impôt, sous forme de fiscalité additionnelle à celle perçue par les communes, ou, dans certains cas, à la place des communes.

[27] DATAR. Observatoire des territoires – Espace cartographique.

En outre, le territoire du PLVG présente des communes à vocation différenciée. En Haute/moyenne montagne résidentielle et touristique, on retrouve des espaces d'altitude attractifs et jeunes à faible chômage (classe 1) et des espaces d'altitude peu accessibles et âgés à fort taux de chômage (classe 2).

Figure 5 : Typologie de la Montagne en Vallées des Gaves



En revanche, en moyenne montagne agricole ou industrielle, se trouve des espaces ruraux et périurbains industriels et agricoles caractérisés par un faible chômage (classe 1), des espaces

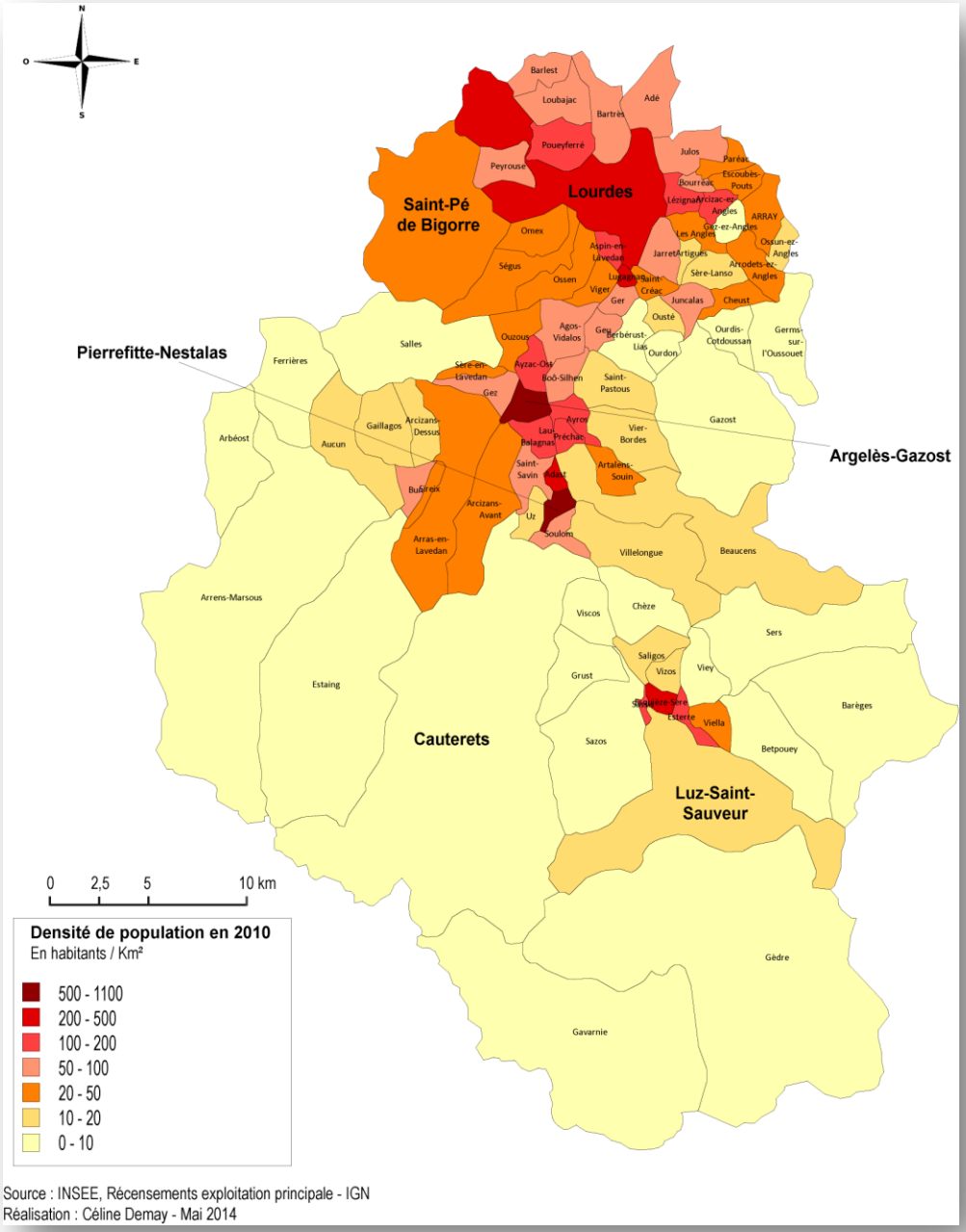
ruraux agricoles âgés à fort chômage, très boisés (Classe 2) et des espaces ruraux agricoles âgés à chômage modéré, et à faible relief (Classe 3).

Enfin, au niveau de la montagne urbanisée, les villes centres et petites agglomérations sont très accessibles (Classe 1) et les périphéries des grandes agglomérations sont jeunes et dynamiques (Classe 2).

- **Démographie**

Un espace de faible densité contrasté

Figure 6 : Répartition de la densité de population du PLVG



La densité moyenne de population de 30 hab. / km^2 [28](51 hab. /km^2 pour le département) caractéristique d'un espace de faible densité[29], cache en faite une forte disparité entre la zone de piémont autour de Lourdes et la zone de montagne.

À l'image de la répartition de la population sur le Massif des Pyrénées, si l'on décompose le territoire du PLVG selon un zonage allant des hautes vallées jusqu'au piémont, on remarque des contrastes de densité. Les zones les plus denses sont situées en bordure du Massif et aux environs des pôles urbains : le piémont. C'est le cas de Lourdes qui présente une densité comparable, voire supérieure à la moyenne nationale : 409.5hbts/km^2 (Insee 2009). En revanche, les hautes vallées présentent des profils plus nuancés. Elles demeurent globalement peu peuplées, avec des espaces désertifiés. C'est le cas de Cauterets avec 7.1hbts/km^2 (Insee 2009).

Un regain de population récent dû à un solde migratoire positif

Le territoire du PLVG regroupe 39 411 habitants (Insee 2010), soit 17% de la population du département dont près de 40% sont concentrés sur Lourdes (15 127 habitants). Argelès-Gazost, sous-préfecture de l'arrondissement, vient ensuite avec 3 208 habitants. Quatre villes atteignent 1 000 à 1 300 habitants (Pierrefitte, Cauterets, Luz-Saint-Sauveur, St-Pé-de-Bigorre). Le reste du territoire est formé de communes rurales et de villages dont la population varie de moins de 100 à 1 000 habitants.

Depuis 1968, le PLVG perd globalement des habitants. Cependant, entre 1999 et 2010, le territoire du PLVG a vu sa population augmenter selon un taux annuel moyen de +0.2%. Une progression du nombre d'habitants similaire à celle du département des Hautes-Pyrénées (+0.3%), et de la Région Midi-Pyrénées (+1.1%). Cette croissance globale de la population est issue exclusivement d'un solde migratoire positif. Cela signifie que de nouveaux arrivants arrivent sur le territoire.

[28] Source : INSEE 2010.

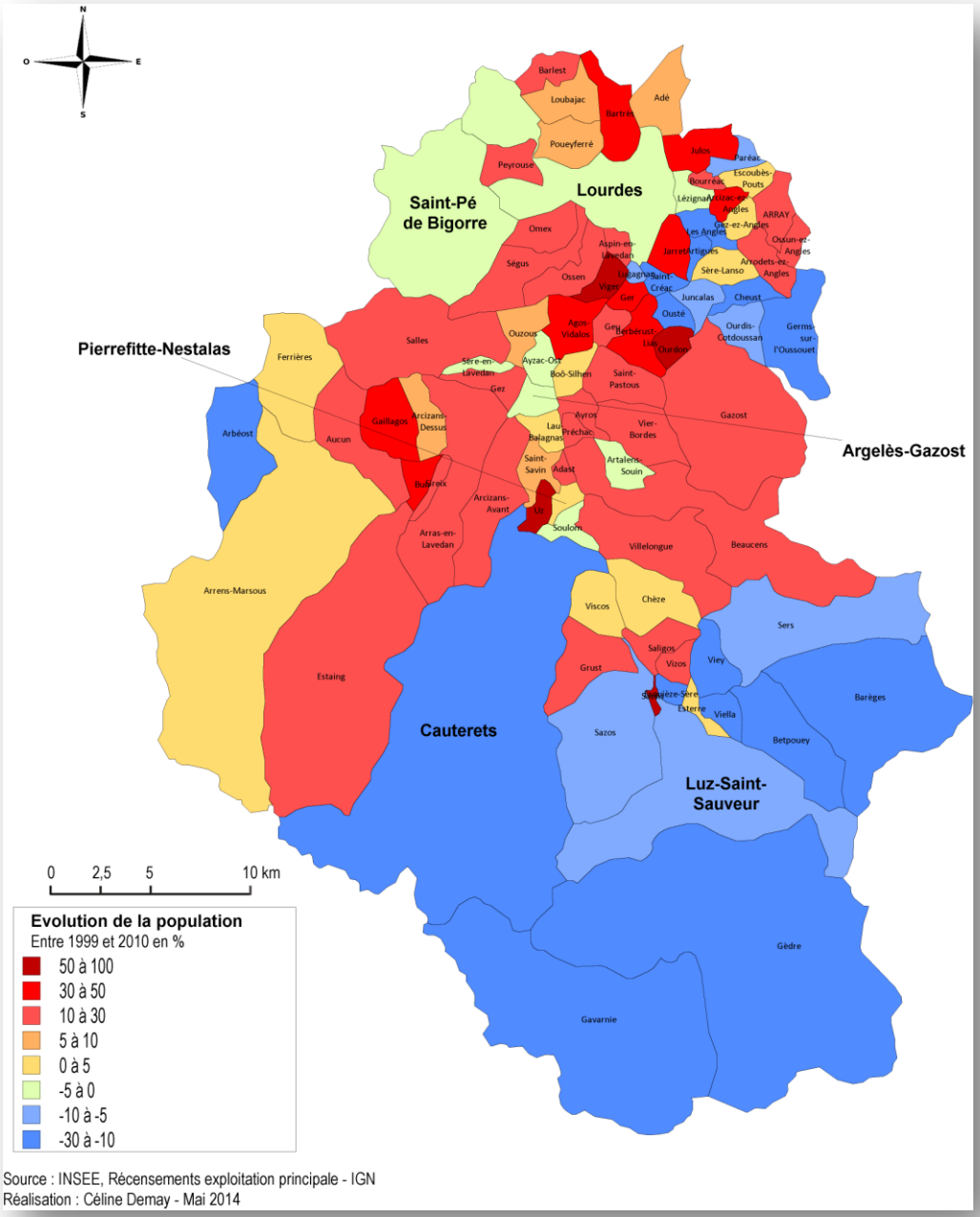
[29] L'Insee qualifie d'espaces de faible densité ceux qui comptent moins de 30hbts/km^2, proposant une sous-catégorie, celle des espaces désertifiés où la densité est inférieure à 10hbts/km^2.

On remarque que la commune de Lourdes est en perte d'attractivité tandis que le bassin d'Argelès-Gazost gagne de la population. Les CC de montagne perdent de la population (taux de croissance négatif).

Une population vieillissante à nuancer

En 2010, les 60 ans et plus forment 30% de la population totale, et les 15 à 29 ans, 13%, chiffres très proches des moyennes observées au niveau Midi-Pyrénées. La tranche d'âge des 30-59 ans occupe une place plus importante que celle des 60 ans et plus. Cela annonce

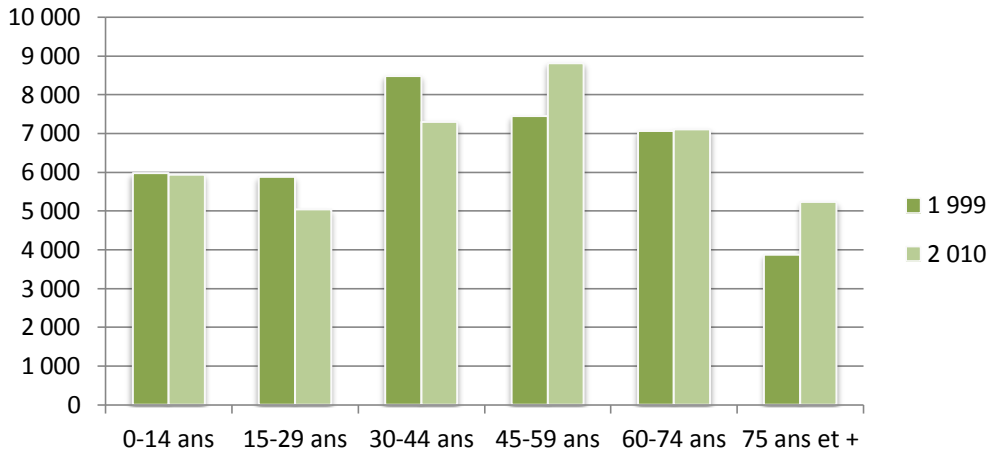
Figure 7 : Évolution de la population du PLVG entre 1999 et 2010



une tendance au vieillissement en cours et à venir. Elle est commune à tous les territoires.

Il faut cependant noter que la population en âge de travailler (72.7% de la population du PLVG en 2010) augmente : +2.2% entre 1999 et 2010. Cela reflète une dynamique en cours.

Figure 8 : Évolution de la population du PLVG par tranche d'âge entre 1999 et 2010



Source : INSEE 2010.

Entre 1999 et 2010 les tranches d'âge 45 – 59 ans, 60 -74 ans et 75 ans et + ont augmenté dans la plupart des CC. Les CC les plus concernées par les 45 – 59 ans sont la CC de la Vallée d'Argelès-Gazost et la CC du Val d'Azun, par les 60 – 74 ans sont la CC de Batsurguère et la CC de la Vallée d'Argelès-Gazost, et enfin par les 75 ans et + c'est la CC de Gavarnie-Gèdre.

c. Organisation et fonctionnement du PLVG

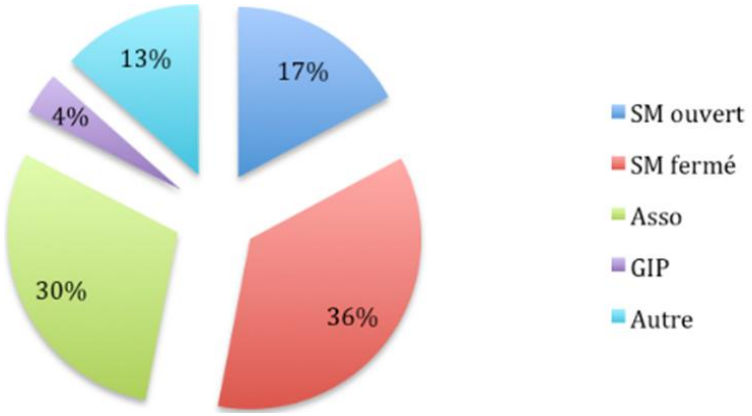
Caractéristiques juridiques

Les Pays peuvent être représentés et gérés sous différentes formes juridiques : syndicat mixte de Pays, association, groupement d'intérêt public, etc. La majorité d'entre eux sont constitués sous forme de syndicats mixtes (54%), et optent souvent pour la forme ouverte.

C'est le cas du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (PLVG) qui est administré par un Syndicat Mixte fermé [30]situé à Lourdes et présidé par Mme Maryse Carrère.

[30]Les syndicats mixtes fermés peuvent être composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – loi nº 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Figure 9 : Forme juridique des Pays au 1er janvier 2013



Source : Panorama des Pays 2013.

Missions du syndicat mixte

Le syndicat mixte du PLVG n'a pas de compétences définies, mais des missions, telles que définies ci-dessous :

-Politiques partenariales d'aménagement du territoire (Définition et mise en œuvre d'une stratégie de territoire : tourisme, économie, agriculture + dispositifs contractuels et partenariaux : contrat de Pays, convention territoriale, programme LEADER).

-Développement touristique (Voie Verte des Gaves, stratégie vélo…)

-Développement Durable et protection de l'environnement (Réserve Internationale de ciel étoilé du pic du Midi, Contrat de Rivière, « bois-énergie », Natura 2000…).

-Politique Culturelle (Développement de partenariats entre les collectivités et les acteurs culturels du territoire…).

À chaque mission est rattaché un élu référent qui représente la thématique choisie.

Composition du syndicat

- **Le Comité Syndical**

Le syndicat mixte est administré par un organe délibérant, le comité syndical, composé de délégués élus au sein de Communautés de communes. D'autres structures sont représentées à titre consultatif au sein de ce comité : les Chambres Consulaires, le département, la région et l'État. Il est organisé en un seul collège placé sous l'autorité d'un Président, élu en son sein par les membres du comité syndical.

Ce Comité prend toutes les décisions finales nécessaires au fonctionnement du Syndicat et à la mise en œuvre de projets répondant à ses missions.

- **Le Bureau du syndicat**

Il est chargé d'assister le président dans la gestion du syndicat. Le Bureau est élu par le comité syndical et il comprend :

-le Président

-9 Vice-présidents

Le Comité Syndical a défini un certain nombre de délégations au Bureau pour fonctionner plus efficacement.

Le Bureau a désigné en son sein des élus référents pour suivre de plus près les différentes missions du syndicat : politiques territoriales, développement économique, tourisme, environnement, culture, habitat.

- **L'équipe administrative**

Le syndicat mixte dispose d'une équipe de 11 agents chargés de conseiller les élus dans leurs missions, d'un point de vue technique, et de la gestion quotidienne du syndicat. Cette équipe est composée de :

-1 directrice

-1 directrice adjointe

-1 responsable du service environnement

-2 techniciens SPANC

-1 animatrice Natura 2000

-1 chargé de mission inondations (PAPI)

-1 secrétaire de direction/gestionnaire

-1 chargé de mission tourisme et communication

-1 chargé de mission projet culturel

-2 agents d'accueil Porte des Vallées des Gaves

Ressources financières, techniques et humaines

- **Financement et Budget**

Le financement du Syndicat est assuré par les contributions des Communautés de communes membres ainsi que par des dotations et des participations de partenaires institutionnels pour la réalisation des différentes missions du syndicat. Un budget annuel est présenté par le président et adopté par le comité avant le 31 mars de l'année. Ce budget retrace l'ensemble des dépenses liées au fonctionnement général de la structure et aux opérations mises en œuvre, ainsi que les ressources dont la structure dispose pour mener à bien ses missions.

- **Les documents-cadres des politiques contractuelles (LEADER/Pays)**

D'un point de vue technique, le syndicat mixte dispose d'outils de mise en œuvre. Il s'agit, tout d'abord de la Charte de pays qui définit la stratégie de développement du territoire à un horizon minimal de 10 ans et oriente les actions. Elle est élaborée en concertation entre les acteurs de terrain et les collectivités.

Ensuite, le contrat de pays ou convention territoriale est un dispositif financier qui permet de subventionner les projets. Principal outil de mise en œuvre du Projet de Territoire, il est une déclinaison opérationnelle de la Charte de développement. Le Contrat est signé entre le Syndicat Mixte, le Département, la Région et l'État pour la période de programmation concernée (ex. 2008-2013).

Le Groupe d'Action Locale (GAL)

La mise en œuvre du programme LEADER est assurée par un Groupe d'Action Locale (GAL). En France, 153 GAL ont pour structure porteuse un Pays, soit 70% des GAL. (Au 1er janvier 2013). [31] Il s'agit d'une instance indépendante du syndicat mixte, composée d'un ensemble de partenaires composé d'acteurs publics (élus des collectivités locales ou représentants d'autre EPCI…) et d'acteurs privés (entreprises, chambres consulaires, associations…).

Le GAL est composé de trois instances de travail, de consultation et de décision :

[31] Panorama des Pays 2013.

-la cellule d'animation

-le Comité technique

-Le Comité de Programmation

L'instance de décision du GAL est le Comité de Programmation et un comité technique est en charge d'animer le programme.

La cellule d'animation est composée de plusieurs personnes chargées de recevoir, renseigner et accompagner les porteurs de projets dans le montage et la gestion de leur dossier.

Pour la mise en œuvre de la politique contractuelle du Pays, le PLVG ne dispose pas d'un conseil de développement actif.

Les membres de cette équipe proposent une ingénierie de projet auprès des acteurs locaux. Ainsi, ils sont les animateurs du territoire, et accompagnent les porteurs de projets dans leur démarche (montage du dossier et processus d'instruction). L'équipe technique est composée de cinq animateurs LEADER, une coordinatrice et animatrice et une gestionnaire.

Le GAL gère uniquement les fonds Leader. Le reste des missions est géré par le syndicat mixte. Cependant, certains projets sont partagés.

Les GAL sont contraints de s'appuyer sur les dispositifs prévus au Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) et/ou au Document Régional de Développement Rural (DRDR).

1.2.2 Le développement local au sein du PLVG

Dans un contexte territorial complexe et diffus, la décision de mettre en œuvre le programme LEADER a marqué le développement d'un nouveau type de partenariat entre les acteurs du territoire des Vallées des Gaves. Le programme européen a permis de développer un outil de concertation et de projets… s'inscrivant ainsi dans une logique de développement local.

a. Une structuration intercommunale conditionnée par des procédures sectorielles

Du point de vue contractuel, les Vallées des Gaves sont partagées en deux, dans le cadre des contrats de terroir (CDT). Ainsi, au nord, on trouve le CDT Pays de Lourdes porté par le SIVOM du Pays de Lourdes ; au sud est planifié le CDT des Hautes Vallées des Gaves, porté par le SIVU des Hautes Vallées des Gaves.

Le Syndicat de SIVOM du Pays de Lourdes regroupe les cantons de Lourdes Est, ceux de Lourdes Ouest et de Saint-Pé-de-Bigorre. Dans le cadre d'un contrat de terroir, ses principales actions se concentrent sur :

-l'agriculture (accompagnement à l'installation d'agriculteurs, amélioration et valorisation des produits agricoles…)

-le tourisme et l'environnement (identification et valorisation des ressources du patrimoine naturel et culturel du Pays de Lourdes, réhabilitation du petit patrimoine bâti, développement d'un tourisme de découverte, création d'une déchèterie…)

-la vie sociale et culturelle (aides à la création de logements à caractère social, embellissement des villages, amélioration des conditions de vie des personnes âgées…).

Ces territoires sont des « Pays de procédure », des territoires fonctionnels pour mobiliser les financements. Les pratiques du travail en commun n'ont semble-t-il, pas encore vraiment donné de consistance à de véritables solidarités locales et à des projets communs. [32]Ainsi, notamment pour la Haute Vallée des Gaves, le contrat de terroir ne correspond pas à une logique de développement, sinon à un moyen de financer des projets déjà repérés.

[32] Archives projet de Pays.

De la même façon, plusieurs procédures contractuelles de valorisation touristiques sont mises en place autour d'équipements structurants (stations, thermes) présents sur le territoire. C'est le cas du Contrat de Valorisation Barèges-Sers porté par les communes de Barèges et Sers.

Enfin, plusieurs commissions syndicales ont vu leurs compétences transférées aux Communautés de communes qui coexistent sur le même périmètre dans une logique de gestion de l'espace comme la Commission syndicale de la Vallée de Saint-Savin et la Communauté de communes de la Vallée de Saint-Savin qui ont la gestion du domaine pastoral. Créées pour gérer des biens fonciers, forestiers ou encore des pâturages, le patrimoine bâti, ces commissions coexistent sur le même périmètre que des communautés de communes.

Ainsi, la création d'une nouvelle structure obéit, le plus souvent, à une logique de projet sectoriel. La mise en place d'un projet suscite la création d'une nouvelle structure, même si un autre groupement existe déjà sur une aire géographique identique ou similaire. De ce fait, la quasi-totalité des syndicats, baptisés SIVOM, correspond à des SIVU.
On assiste à un empilement des intercommunalités (Communautés de Communes, SIVOM porteurs notamment des Contrats de terroir, autres syndicats à vocation technique : déchets, adduction, commission syndicale) qui complique la lisibilité du paysage intercommunal. [33]

À la fin des années 1990 l'arrondissement d'Argelès-Gazost comporte 89 communes réparties en 49 EPCI[34] :
-7 communautés de communes
-5 commissions syndicales
-7 syndicats d'A.E.P
-3 syndicats forestiers ou pastoraux

[33] SMPVG. Contrat de Pays des Vallées des Gaves. 2005-2007.
[34] Selon l'Insee : « les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.

-8 syndicats à vocation économique ou touristique

-10 syndicats divers

-2 syndicats d'ordures ménagères

-2 syndicats de syndicats

b. La création du Pays des Vallées des Gaves

La création du SMDRA, un premier pas vers le Pays

En 1991, les responsables locaux de l'arrondissement d'Argelès-Gazost ont décidé, dans un souci d'efficacité et de gestion, de se structurer sur la base d'un Syndicat Mixte, le Syndicat Mixte pour le Développement Rural de l'Arrondissement d'Argelès-Gazost (SMDRA).
Afin d'atteindre l'objectif premier d'associer l'ensemble des compétences et acteurs locaux, ce syndicat regroupe les collectivités et structures suivantes :

-le Conseil Régional de Midi-Pyrénées à titre consultatif

-le Conseil Général des Hautes-Pyrénées

-les différents SIVOM présents sur le périmètre (5)

-la commune de Lourdes

-les trois chambres consulaires du département des Hautes-Pyrénées

À partir de cet instant, le SMDRA mène une série d'initiatives, à l'échelle de l'arrondissement d'Argelès-Gazost, pour répondre au besoin vital qu'est le maintien du tissu économique dans une zone de montagne. L'objectif intermédiaire est de créer une dynamique mobilisatrice des énergies novatrices, pour accompagner efficacement le développement économique. Le support est d'abord le programme d'intérêt communautaire LEADER I (1991-1993) puis LEADER II (1994-1999).

Placé sous le signe de la nouveauté en espace rural, les projets mis en œuvre se proposent d'accompagner le développement économique en constituant une véritable force synergique au service des acteurs locaux en tissant des liens infra territoriaux, et extra territoriaux. A ce titre, le programme LEADER par sa structure locale, permet de rassembler, conduire et d'impulser, sur un territoire d'actions un programme de développement rural, et de constituer un véritable réseau d'assistance technique.

Dans cette démarche, en 1996, le SMDRA s'est vu confier la conduite de la procédure contrat de rivière impulsant une véritable réflexion autour des enjeux liés à l'eau.

Fort de ces résultats satisfaisants, le SMDRA décide en 1999 de porter la candidature pour les Vallées des Gaves au Contrat de Pays et à LEADER + (2000-2006) afin de marquer la complémentarité de ces deux initiatives de développement durable.

Le Pays des Vallées des Gaves

Conformément à la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, le territoire des Vallées des Gaves s'est constitué en « Pays » en 2004. En fonction du contexte local et pour des raisons d'ordre politique, il est administré par un nouveau syndicat, le Syndicat Mixte du Pays des Vallées des Gaves (SMPVG) regroupant 89 communes dont la plupart étaient intégrées à une des 9 Communautés de Communes existantes :

-CC de Batsurguère

-CC de Castelloubon

-CC de la Croix Blanche

-CC de Gavarnie-Gèdre

-CC du Pays de Lourdes

-CC de la Baronnie des Angles

-CC du Val d'Azun

-CC de la vallée de Saint-Savin

-CC de la vallée d'Argelès-Gazost

Le syndicat mixte du Pays des Vallées des Gaves a pour objet la gestion du contrat de Pays signé avec l'État, la Région et le Conseil Général ainsi que la mise en cohérence des projets de développement local.

Cette évolution s'est opérée tout en maintenant une intercommunalité ancienne (SIVU, SIVOM, Commissions Syndicales).

Le territoire possède désormais deux structures de développement de projets intervenant sur le même périmètre avec une stratégie commune autour du développement durable. Des différences existent cependant dans leurs missions.

c. Le programme LEADER dans le PVG : une stratégie articulée à la charte de Pays (2004-2013)

Dans la pratique, il s'est avéré que ces deux structures de développement, SMDRA et SMPVG ont travaillé ensemble sur certains points tout en ayant leur propre domaine d'action.

Une stratégie commune au service du développement durable…

En 2002, un Conseil de Développement est créé afin d'élaborer la Charte de développement durable des Vallées des Gaves. Cette première initiative qui a préfiguré la création du Pays des Vallées des Gaves a été initiée par le SMDRA et avait pour but de faire émerger un véritable projet de territoire. Dans une démarche participative impliquant tous les acteurs du territoire, cette charte s'est appuyée sur quatre thématiques principales :

-Emplois et Ressources : la gestion raisonnée des principales ressources du Pays. Elle passe par le développement de projets intersectoriels et l'articulation des territoires qui composent le Pays

-Accueil et Solidarités : le maintien et l'accueil de populations permanente et saisonnière. Elle passe par une politique menant de front capacité d'accueil et services aux personnes

-Aménagement et Environnement : un aménagement et une organisation de l'espace concertés. Ils constituent une condition déterminante pour maîtriser un développement équilibré du territoire.

-Communication et Cohésion : Une démarche de communication et d'articulation entre acteurs et projets, pour un positionnement fédérateur en interne et performant en externe.[35]

[35] Charte du Pays des Vallées des Gaves. Janvier 2003.

Tableau 1 : Stratégie de la Charte de développement du Pays pour 10 ans

EMPLOIS ET RESSOURCES
Axe 1 : Le développement d'une politique spécifique en direction des saisonniers
Axe 2 : Les ressources agropastorales et environnementales comme facteur de maintien et de création d'activités et d'emplois
Axe 3 : Une économie touristique tournée vers la qualité, basée sur un réseau d'entités organisées, la valorisation d'une offre combinant les grandes lignes de produits et liant les potentiels de Lourdes avec ceux des Vallées
Axe 4 : Une offre et une animation économiques organisées à l'échelle du Pays en direction des petites et moyennes entreprises et en lien avec le pôle Tarbais
Axe 5 : Un projet culturel partagé autour de points d'ancrages communs (patrimoine naturel, culturel, savoir-faire, grands évènements) et tourné vers la modernité et l'accès à la culture pour tous
ACCUEIL ET SOLIDARITES
Axe 6 : Un Parc de logements pour tous les besoins (permanent, saisonniers), intégré dans le paysage et valorisant le patrimoine bâti des Vallées des Gaves
Axe 7 : Des solidarités à maintenir, à renforcer ou à créer par une politique de services qui s'adapte aux évolutions des besoins des habitants
Axe 8 : Un projet éducatif avec et au service des jeunes pour s'inscrire dans la durée et renforcer le lien intergénérationnel
AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT
Axe 9 : Une maîtrise de l'occupation de l'espace au service de la qualité territoriale à travers des outils de gestion foncière et d'aménagement
Axe 10 : Une gestion et une valorisation des ressources et des grands espaces naturels qui marquent le territoire : Gaves, forêt, estives, zones intermédiaires, patrimoine agropastoral, espaces remarquables, parc national, grands sites
Axe 11 : Une gestion de l'environnement dans une perspective d'équilibre des usages
COMMUNICATION ET COHESION
Axe 12 : Une communication à l'extérieur autour d'une montagne vivante ouverte et moderne notamment au travers d'une communication touristique lisible par les habitants et qui identifie le Pays à l'échelle des Pyrénées
Axe 13 : Une politique de communication interne au Pays facteur de cohésion des acteurs et moyen d'information des habitants
Axe 14 : La constitution de partenariat avec d'autres territoires notamment montagnards sur des problématiques communes (développement économique, site transfrontalier du Mont Perdu patrimoine mondial, route des cols…)

Source : Charte du Pays des Vallées des Gaves. Janvier 2003.

Le programme-cadre du contrat de pays sur la période 2004-2007 s'est inscrit dans une démarche commune avec les autres procédures déjà en place en Vallées des Gaves, notamment les programmes Leader I et II, les Contrats de Terroir, et veillait à la cohésion d'espaces de projets, avec les outils déployés sur la même période, en l'occurrence le contrat de rivière du gave de Pau, les contrats de pôles touristiques et Leader +. Il s'agissait alors de donner une réelle dimension à la notion d'articulation des acteurs et des projets autour de programmes d'actions ou d'investissements.

D'une démarche de gestion autour de structures intercommunales, on est passé à un véritable territoire de projet autour d'un territoire de projet.

La stratégie de développement du Pays des Vallées des Gaves sur la période 2008-2013 s'oriente sur 5 axes majeurs :

Axe 1 : Aménagement, environnement et patrimoines

Axe 2 : Emploi, ressources et développement économique

Axe 3 : Culture, accueil et solidarités

Axe 4 : Communication et déplacements

Axe 5 : Échanges d'expérience, formation et ingénierie

Stratégie de développement du Pays des Vallées des Gaves 2008-2013
Axe 1 : Aménagement, environnement et patrimoines
Mesure 1 : La gestion durable de l'espace
Mesure 2 : Préservation et valorisation des milieux et des espaces naturels
Mesure 3 : Préservation des paysages et valorisation des cœurs de villages
Axe 2 : Emploi, ressources et développement économique
Mesure 4 : Le renforcement de l'attractivité des activités commerciales, artisanales et industrielles
Mesure 5 : Le maintien d'une agriculture et d'un pastoralisme vivant
Mesure 6 : La valorisation économique et la gestion durable des ressources renouvelables
Mesure 7 : La mise en œuvre d'un tourisme responsable
Mesure 8 : L'emploi saisonnier
Axe 3 : Culture, accueil et solidarités
Mesure 9 : Des constructions de qualité adaptées aux besoins
Mesure 10 : L'accès aux services pour tous
Mesure 11 : Une culture vivante
Mesure 12 : Une offre d'activités sportives et de loisirs de qualité, diversifiée
Axe 4 : Communication et déplacements
Mesure 13 : Le développement des Technologies de l'Information et de la Communication
Mesure 14 : Les déplacements à faibles impacts et l'accessibilité du territoire pour tous
Mesure 15 : Une communication interne et externe coordonnée, valorisant l'identité territoriale
Axe 5 : Échanges d'expérience et ingénierie
Mesure 16 : Le soutien aux projets de coopération territoriale, transfrontalière et

transnationale
Mesure 17 : L'ingénierie, l'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage et les dispositifs d'évaluation des actions engagées

Comme pour Leader +, Leader 4 intervient sur le même périmètre que la Convention de Pays des Vallées des Gaves qui est un partenaire à part entière et participe à toutes les réunions techniques ainsi qu'aux comités de programmation.

À travers les deux contrats successifs de Pays, un véritable travail en complémentarité s'est exercé entre le Pays et la stratégie LEADER. Cette complémentarité s'est traduite aussi bien dans leur stratégie respective (préparation, définition et mise en œuvre) que dans leur habitude à travailler ensemble. Les Comités techniques de chaque structure avaient l'habitude de se concerter et six agents animaient à la fois la stratégie LEADER et celle du Pays. Une chargée de mission Pays était membre du Comité technique LEADER.

Cette complémentarité se retrouvait également du côté des élus qui faisaient le lien entre les structures. Elle s'est également retrouvée dans les instances de concertation. Lorsque le Conseil de développement ne fonctionnait plus, c'est le comité LEADER qui faisait l'animation et la concertation sur le territoire.

Finalement, là où il y a le plus de besoins, les deux structures interviennent (services, tourisme…).

….avec des spécificités d'intervention

Sur certains axes Pays, il n'y avait pas d'intervention Leader (rénovation des cœurs de villages, habitat,…). Leader est plus allé sur des thématiques agricoles là où le Pays ne va pas du tout.

Les grands projets et études portés sur un périmètre Pays sont souvent soutenus par Leader. Ceux qui ont le plus de besoins : stratégie filière bois, étude de circulation des grands sites,… et quand les thématiques sont en lien avec les axes définis par LEADER : agriculture, environnement, tourisme,…

La stratégie Leader 4 (Leader PAC) sur la période 2007-2013, qui affiche clairement l'enjeu du développement durable, s'imbrique parfaitement avec celle du SMPVG dans le cadre de la convention territoriale 2008-2013.

La collaboration avec le SMDRA depuis la création du Pays a en effet permis d'assurer cette cohérence. Le Pays a d'une part participé au comité technique chargé de la préparation de la candidature Leader. Le GAL des Vallées des Gaves quant à lui s'est appuyé sur les schémas territoriaux réalisés par le SMPVG pour établir son diagnostic de territoire. Enfin, le SMPVG, pendant la phase de rédaction de la convention territoriale, a veillé en permanence à la bonne articulation des stratégies de chaque structure.[36]

Les objectifs de la stratégie Leader 4 :

-Objectif 1 : Développer les compétences des acteurs et les pratiques respectueuses de l'environnement en s'appuyant notamment sur les démarches collectives et l'approche qualité environnementale (actions de formation)

-Objectif 2 : Valoriser l'économie locale et l'emploi par la qualité environnementale et par des actions collectives et structurantes

-Objectif 3 : Maintenir la vie locale et l'identité territoriale par le maintien/développement des services d'intérêt collectif et essentiel et soutenir la lutte contre les inégalités

-Objectif 4 : Développer des modes et vecteurs de déplacements doux : accessibilité et mobilité durable

-Objectif 5 : Préservation & Valorisation des ressources naturelles : eaux, bois, espaces fragiles et paysages

-Objectif 6 : Favoriser les échanges entre GAL : coopération.

La fusion des syndicats mixtes au 1er janvier 2014 a permis plus de lisibilité pour les animateurs et les porteurs de projet. Une seule structure pour un projet de territoire. Un seul Comité technique qui réunit les animateurs Pays et LEADER.

[36] SMPVG. Convention territoriale 2008-2013.

L’objectif de ce second chapitre a été de montrer que le programme LEADER en Vallée des Gaves a été précurseur dans la démarche de Pays. En articulant sa stratégie à celle du Pays, le GAL Vallées des Gaves a su impulser une réflexion commune autour d’un projet de territoire, fédérant ainsi les acteurs.

Nous allons voir maintenant comment d’un point de vue opérationnel le programme LEADER est intervenu sur le territoire du PLVG et comment s’est-il inscrit dans une logique de développement local.

PARTIE 2 : LEADER, UN PROGRAMME EUROPEEN AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT RURAL

Afin de démontrer le rôle stimulant de LEADER dans le développement local mené par les acteurs locaux, il est nécessaire de s'intéresser à une expérience réelle qui s'est déroulée sur notre périmètre d'étude. Pour cela, la mise en œuvre du programme LEADER 2007-2013 sur le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves nous permettra de mesurer l'impact de LEADER sur ce territoire (Chapitre 1). Puis, un intérêt tout particulier sera porté sur la future programmation 2014-2020 et sur la préparation du GAL du PLVG face à celle-ci (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : « L'EFFET LEADER » SUR LE PLVG

Durant mon stage, j'ai pu suivre à travers plusieurs comités techniques interGals, l'évaluation réalisée pour la période de programmation LEADER 2007-2013. De cette participation, j'ai pu mieux appréhender l'impact de LEADER sur les territoires ruraux, tels que le PLVG.

2.1.1 Le programme LEADER : un appui à la consolidation des principes du développement local

La méthode et les principes LEADER ont été reconnus comme premier outil « innovateur » en matière de développement local en développant des projets innovants, en favorisant les partenariats et la mise en réseaux dans une approche ascendante et complémentaire avec les autres politiques de développement du territoire (Pays).

a. Une stratégie territoriale intégrée et transversale

Depuis 1992, trois programmes LEADER ont été mis en œuvre sur le PLVG au titre du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) : LEADER 1 (1992-1995), LEADER II (1996-2001) et LEADER + (2002-2007). LEADER 4 (2007-2013) constitue la 4ème génération LEADER pour le GAL des Vallées des Gaves et sera clôturé au 31 décembre 2014.

UN GAL étant éligible pour une période donnée de programmation LEADER, il doit alors défendre sa candidature à chaque programmation LEADER. Pour cela, il doit établir un diagnostic détaillé du territoire en mettant en exergue les caractéristiques économiques,

démographiques, géographiques et sociales. Ce diagnostic permet alors de cibler les difficultés et les potentiels sur lesquels il va falloir agir pour améliorer la qualité de vie.

A chaque programmation correspond une priorité ciblée. Constituant la première étape de l'élaboration de la candidature du GAL au LEADER.

Initiatives Leader en Vallée des Gaves	Priorité ciblée	Nombre de projets réalisés avec les fonds européens de LEADER
Leader I (1991-1993)	« Maintien du tissu économique en zone de montagne »	200 opérations pour 2 millions d'euros
Leader II (1994-1999)	« Culture, tourisme et environnement »	60 opérations pour 1.7 millions d'euros
Leader + (2000-2006)	« Amélioration de la qualité de vie en milieu rural »	130 opérations pour 1.977 millions d'euros

Dans le cadre de la programmation 2007-2013, LEADER constitue le quatrième axe de la programmation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Il s'agit d'un axe méthodologique visant l'un ou plusieurs des trois axes thématiques du Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH)[37] :

Axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers

Axe 2 : Amélioration de l'environnement et de l'espace rural

Axe 3 : Amélioration de la qualité de la vie en milieu rural et promotion de la diversification de l'économie rurale

L'axe 4 LEADER est une méthode de mise en œuvre intégrée des mesures de développement rural cofinancées par le FEADER à l'échelle d'un territoire rural.

Un territoire d'action, cohérent et pertinent

LEADER intervient sur une « unité territoriale rurale » correspondant aux réalités vécues par la société locale. Les Pays tels qu'ils ont été définis dans la loi d'orientation du 25 juin 1999 portant sur l'aménagement et le développement durable des territoires correspondent aux exigences de la Commission européenne. De ce fait, la DATAR a choisi de privilégier le croisement des territoires Pays et GAL.

[37] Le PDRH couvre l'ensemble du territoire métropolitain hors Corse. Il se compose d'un socle commun de mesures applicable dans l'ensemble des 21 régions et de volets régionaux spécifiques dont la programmation est confiée aux préfets de région. Source : agriculture.gouv.fr

LEADER 4, comme LEADER +, intervient sur le même périmètre que le Contrat de Pays des Vallées des Gaves qui est partenaire à part entière et participe à toutes les réunions techniques ainsi qu'aux comités de programmation, comme nous l'avons expliqué précédemment.

Une priorité ciblée selon les spécificités du territoire

Pour élaborer sa stratégie, le GAL des Vallées des Gaves a effectué un travail préparatoire important avec tous les acteurs locaux. Ce travail a abouti à la définition d'une priorité ciblée : « Équité territoriale et qualité environnementales pour le développement durable des Vallées des Gaves ».

La concentration de la stratégie sur une priorité ciblée est un facteur favorisant l'identification de la valeur ajoutée de la méthode LEADER. Les territoires sont ainsi invités à retenir une priorité intervenant comme un fil conducteur de leur stratégie spécifique LEADER. La priorité ciblée peut correspondre à une dimension transversale du projet de territoire à laquelle le projet LEADER apporte une contribution propre significative. Elle intervient également comme un élément de ralliement de l'ensemble des acteurs de la stratégie du territoire. Elle doit enfin refléter le caractère multisectoriel et participatif de la stratégie. Il ne s'agit pas d'un choix d'intervention sur un secteur ou un autre, mais bien d'une ligne directrice structurant, explicitant et organisant la stratégie et l'intervention du GAL. Les dispositifs d'intervention LEADER seront retenus et adaptés par les territoires candidats dans la perspective de servir cette priorité ciblée.

Cette priorité sert également de guide pour établir un plan d'action qui s'appuie sur certaines des mesures figurant dans les PDR au titre des axes 1, 2 ou 3. Ce sont ces actions qui seront cofinancées par le FEADER à hauteur de 55% moyennant des financements publics (45%). Ce plan doit apporter une dimension nouvelle par rapport aux interventions publiques classiques menées sur le territoire (innovation, démarche participative, etc.).

De cette priorité, plusieurs objectifs ont été fixés pour la période 2007-2013 :

-la qualité de l'environnement

-le foncier, l'aménagement, l'habitat et l'intercommunalité

-la qualité de vie, les services et l'offre culturelle

-l'économie et les ressources

L'analyse des atouts et faiblesses de ces éléments a mis en exergue des enjeux forts sur ce territoire qui ont permis de définir les quatre objectifs et la priorité ciblée.

Une fois la priorité ciblée, un plan de développement est élaboré décliné, pour la période 2007-2013, en cinq fiches actions et un volet coopération :

-Objectif 1 : Développer les compétences des acteurs et les pratiques respectueuses de l'environnement en s'appuyant notamment sur les démarches collectives et l'approche qualité environnementale (actions de formation)

-Objectif 2 : Valoriser l'économie locale et l'emploi par la qualité environnementale et par des actions collectives et structurantes

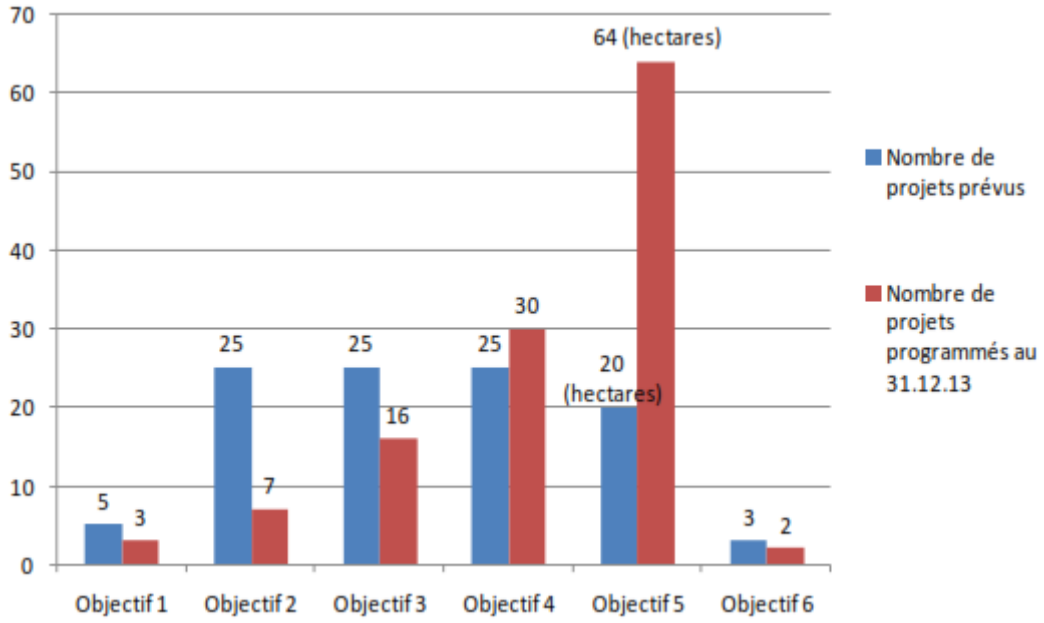
-Objectif 3 : Maintenir la vie locale et l'identité territoriale par le maintien/développement des services d'intérêt collectif et essentiel et soutenir la lutte contre les inégalités

-Objectif 4 : Développer des modes et vecteurs de déplacements doux : accessibilité et mobilité durable

-Objectif 5 : Préservation & Valorisation des ressources naturelles : eaux, bois, espaces fragiles et paysages

-Objectif 6 : Favoriser les échanges entre GAL : coopération.

Figure 10 : Objectifs stratégiques fixés et nombre de projets programmés au 31 décembre 2013



Source : Rapport d'évaluation LEADER

Le GAL s'engage à respecter un plan de développement sur la période de la convention[38]. Ce plan se compose comme suit :

-éléments de stratégie, dont la description des fiches-action

-éléments financiers

-ensemble de fiches-dispositifs rédigées par le GAL

C'est à partir des fiches actions (cf. Annexe 2) que vont être mis en œuvre les projets portés par les acteurs du territoire.

b. Une animation et une gestion selon une démarche ascendante

L'approche ascendante

Ce sont les GAL qui élaborent la stratégie de développement et qui choisissent les projets qu'ils vont soutenir sur leur territoire. Pour cela, le GAL s'appuie sur un partenariat local d'acteurs publics (communes, élus locaux…) et privés (salariés, chef d'entreprise, associations, chambres consulaires…) représentatifs du territoire. Le fait d'impliquer des acteurs privés est essentiel dans la bonne gestion d'un territoire. Généralement, seuls les élus participent à l'élaboration des politiques publiques.

« Cette équipe, reconnue comme « expérimentée » par les porteurs de projets, permet un suivi et un accompagnement au plus près des porteurs de projet. Cet accompagnement est perçu de façon positive compte tenu de la complexité du montage des dossiers »[39].

Le Comité de Programmation est soumis à une règle dite du double quorum.

La mise en réseau

Dès la convention signée, les GAL mettent en œuvre un Comité de Programmation composé de 50% de partenaire privé et 50% de partenaire public (règle du double quorum).

Ce Comité de Programmation est l'organe décisionnel. Il délibère sur :

-l'évolution du périmètre du territoire

[38] Convention signée entre l'autorité de gestion, l'organisme payeur et le GAL.

[39] Évaluation Finale collective du programme LEADER des 16 GAL de Midi-Pyrénées. Programmation 2007-2013.

-les opérations présentées et juge de leur opportunité

-les demandes d'aide et leur montant

« L'efficacité de ce partenariat s'explique sur le GAL des Vallées des Gaves par les efforts faits pour développer la concertation au sein des Comités techniques et de programmation, et par l'interconnaissance ancienne des acteurs du territoire qui interagissent depuis 4 générations de programmes européens ». [40]

C'est lui qui décide de l'attribution de l'aide LEADER au regard de la stratégie du GAL.

Les membres se répartissent en deux collèges :

-un collège public, composé de …. Élus du territoire

-un collège privé, composé de …. Acteurs privés

Pour la période 2007-2013, ce Comité de Programmation est composé de :

-Préfet de la Région ou son représentant, le service coordonnateur DRAAF

-Préfet du Département ou son représentant, le service référent et le service d'appui de proximité de la région

-Délégation régionale de l'organisme payeur

-Président de la région

-Président du Conseil Général

-Président de la structure porteuse

c. De la stratégie à la sélection des projets

Des critères de sélection à respecter

La sélection d'un projet se fait selon des critères de sélection définis par chaque GAL.

Pour le GAL Vallées des Gaves, les projets présentés à la sélection doivent avoir les caractéristiques suivantes :

-traduire une démarche partenariale ou collective

-être structurants pour le territoire ou le bassin de vie concerné, dans le cadre des priorités et thèmes définis dans chaque fiche action

[40] Ibid.

Ou

-être un « projet levier » (c'est-à-dire pilote, expérimental ou suffisamment innovant, qui facilite l'impulsion d'autres actions du même type sur le territoire)

-mettre en place un comité de pilotage en amont de la demande d'aide financière LEADER qui devra réunir un collège d'experts qui pourront s'exprimer sur le dossier en fonction de la thématique concernée (sur le modèle de la grille proposée par le Pays lors du PER).

Règles de financement à suivre

La subvention LEADER vient en contrepartie de financements publics obligatoires. Ainsi, pour toute demande de subvention LEADER, le porteur de projet doit avoir sollicité par ailleurs un o-financeur national (État, Région, Département, Communauté de Communes, Commune…).Taux de cofinancement : 45% de dépenses publiques nationales, 55% de FEADER.

L'effet levier financier de LEADER est reconnu par tous les porteurs de projet. Cet effet levier est d'ailleurs considéré comme une plus-value importante.

Pour le maire d'Arras-en-Lavedan, porteur de deux projets au titre des fonds LEADER 2007-2013, « ces projets auraient pu aboutir sans l'aide de LEADER. LEADER a permis de donner de l'ampleur au projet, de la qualité ». Le projet d'une simple bibliothèque s'est ainsi transformé en projet de Médiathèque.

2.1.2 La programmation LEADER 2007-2013

Les projets mis en œuvre sur la période de programmation LEADER 2007-2013, ont permis de révéler les spécificités de LEADER. Plus-value, difficultés rencontrées et limites.

a. Des projets bien intégrés dans la stratégie du territoire

Nombre de projets financés au titre du FEADER

A ce jour, le GAL des Vallées des Gaves a programmé 94 projets (en cours de réalisation ou achevés). Ces projets représentent un coût de plus de 6.3 millions d'euros. Le montant

FEADER attribué sur l'ensemble de ces projets s'élève à plus de d'1.7 millions d'euros et représente presque 1/3 des montants totaux des projets (26%).[41]

Aucun projet présenté en Comité de programmation n'a été catégoriquement refusé. En effet, la préparation en amont des projets par l'équipe du GAL au sein du Comité technique a favorisé des projets de qualité et éligibles à LEADER.

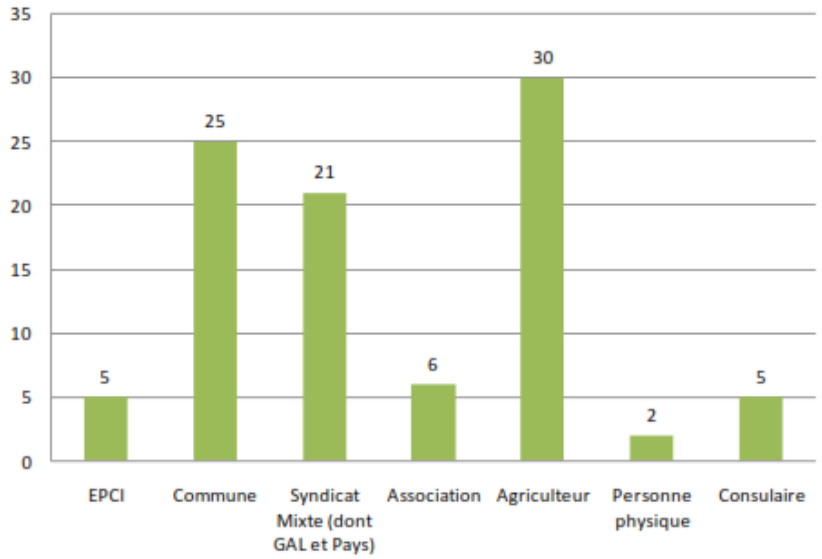
Parmi les projets présentés au GAL, 42 projets ont été refusés entre 2009 et 2012. Ces dossiers, non éligibles aux dispositifs LEADER ont pu être pour certains réorientés vers d'autres fonds européens.

« L'absence de projets refusés en Comité de programmation atteste de l'efficacité et de la pertinence du Comité technique qui intervient en amont du Comité de programmation et qui permet que le mode de la concertation de discuter sur le fond et la forme des projets, de favoriser des retours d'expériences et des échanges de pratiques qui in fine permettent d'améliorer les projets. »

La prédominance des acteurs publics

Les porteurs de projet sont majoritairement des acteurs publics (61%) mais les acteurs privés ont été soutenus largement (association, individuels, agriculteurs…) notamment le public agricole à travers les MAET (23 contractants).[42]

Figure 11 : Types de projet selon le nombre d'actions menées



Source : Rapport d'évaluation LEADER 2007-2013

[41] Rapport d'évaluation LEADER 2007-2013.
[42] Ibid.

Des thématiques variées

Ces projets ont surtout concerné des projets en lien avec le développement touristique et les services à la population. Deux enjeux identifiés dans la stratégie de développement du GAL.

Les thématiques principales des projets soutenus sont variées :

-le développement touristique

-les services essentiels

-la diversification des activités des acteurs agricoles vers le tourisme notamment

-les actions de préservation et de valorisation du pastoralisme

-des actions de formation sur les thématiques couvertes par le programme

-le plan de mobilisation de la ressource forestière

-des actions de coopération en lien avec des projets touristiques

Au niveau du développement des services à la population, ces grands projets, qui se traduisent par la construction d'infrastructures, ont par leur envergure une vocation structurante pour le territoire, néanmoins ils sont portés exclusivement par des communes et visent à améliorer la qualité de vie de la population locale.

Le caractère innovant des projets

« Sortir des sentiers battus, expérimenter, faire du lien, prise de risque, droit à l'erreur… ». Autant d'expressions qui caractérisent ce que représente l'innovation pour les GAL de Midi-Pyrénées. L'innovation est une des spécificités de LEADER et apparaît à chaque programmation depuis 1991. Les projets programmés au titre de LEADER doivent constituer une innovation pour le territoire. Cette spécificité garantit le caractère expérimental du programme européen. Ainsi, la prise de risque est prévue, les fonds sont débloqués à cet effet alors que les lignes budgétaires classiques ne permettent pas de se livrer à ces pratiques.

L'innovation peut se traduire de différentes manières sur un territoire porteur de LEADER et chaque territoire finalement, voit l'innovation de sa propre manière. Pour le PLVG, celle-ci s'est traduit notamment par la mise en place des MAET – Mesures Agro Environnementales Territorialisées. Ces mesures se sont inscrites dans le projet de « Gestion des zones

intermédiaires en interdépendance entre les estives et les fonds de vallées » porté par la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées. Il a permis au territoire de développer une animation foncière en direction des agriculteurs, mais également des notaires, des propriétaires privés et ainsi de sensibiliser faire travailler ensemble des acteurs de différents domaines, mais autour d'une problématique commune.
Ce projet s'inscrit pleinement dans les objectifs fixés par la stratégie du GAL puisqu'il répond à l'objectif 5 « Préservation et valorisation des ressources naturelles ».

La coopération

Très peu de projets développés dans ce domaine. Une coopération avec la Maurienne sur le développement de la filière cyclo a été mise en place (site, communication).

b. Les limites de la mise en œuvre LEADER

LEADER est incontestablement un instrument innovant et performant sous de multiples aspects, mais il présente toutefois quelques limites.

L'expérience LEADER sur le PLVG a montré une insuffisance dans la représentation des acteurs privés dans le Comité de Programmation. En effet, bien que cette instance soit soumise à une parité entre représentants privés et représentants publics, les représentants du secteur privé ne sont pas forcément représentatif des spécificités du territoire. « Il aurait pu paraître davantage pertinent d'accorder une importance plus grande au secteur de l'environnement et de l'urbanisme ». [43]

Cela pourrait se traduire par la technicité du programme qui empêche les acteurs n'ayant pas de connaissances techniques de LEADER de participer à la prise de décision au sein des Comité de Programmation.

[43] Rapport d'évaluation LEADER 2007-2013.

Chapitre 2 : La future candidature Leader 2014-2020

2.2.1 En quoi le cahier des charges régional 2014-2020 s'inscrit-il dans une dynamique de développement local ?

Pour la nouvelle programmation LEADER 2014-2020, de nouvelles dispositions sont prises, conférant aux territoires ruraux de nouveaux outils au service du développement local.

a. Une nouvelle architecture

Au niveau de l'Union Européenne, un « cadre stratégique commun » (CSC) est fixé pour l'ensemble des Etats. Il vise à préciser l'intervention des fonds et à les combiner en faveur :

-d'une approche thématique (UE 2020) déclinée en 11 objectifs thématiques (OT)

-d'une approche territoriale complémentaire pour les zones urbaines, rurales, transfrontalières…

Au niveau national, sera mis en place un document contractuel appelé « accord de partenariat [44]» entre l'Etat et la Commission Européenne. Ce contrat de partenariat contiendra une approche intégrée de développement territorial soutenu par les fonds relevant du Cadre Stratégique Commun, qui devra définir les mécanismes au niveau national et régional qui assurent la coordination entre les Fonds et les dispositions prises pour garantir une approche intégrée de l'utilisation des Fonds pour le développement territorial (Art. 14 du RDR). Dans ce document, l'Etat doit s'engager véritablement sur les grandes orientations de l'utilisation des fonds européens. Un document nettement plus contraignant que l'ancien cadre de référence stratégique national (CRSN) adopté pour la France en 2007.

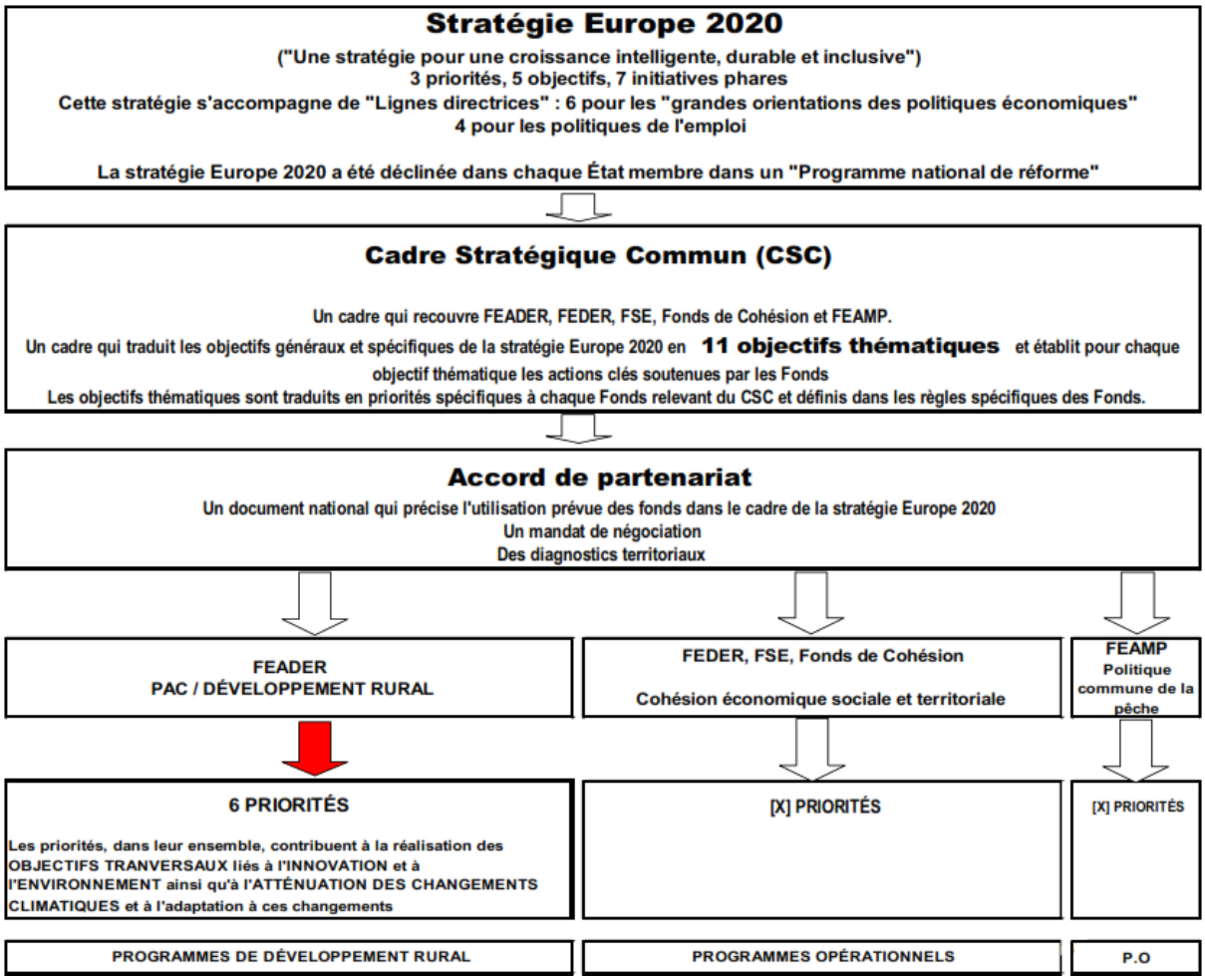
Au niveau régional, la mise en œuvre des fonds européens s'effectuera à travers deux dispositifs :

[44] Article du règlement européen aux 5 fonds relevant du CSC.

-des programmes (PO, PDR)

-des outils spécifiques au service du développement territorial intégré : Développement Local mené par les Acteurs Locaux (DLAL) et Investissements Territorial Intégré (ITI).

Figure 12 : La Stratégie Europe 2020



Source : Réseau Rural de France

b. Les Approches Territoriales Intégrées, une incitation au partenariat

Les ATI sont des dispositifs ayant pour finalité le développement territorial à travers une approche transversale des politiques habituellement sectorielle. Ces dispositifs permettent de favoriser les partenariats, notamment. Ils s'inscrivent dans trois objectifs : articulation des politiques sectorielles, gouvernance, favoriser la concertation.

Les ATI rejoignent les principes de LEADER mais en dehors du cadre FEADER. L'idée des ATI est de territorialiser les fonds européens.

A travers ces approches, deux nouveaux outils sont proposés aux territoires : les ITI et le DLAL.

Le Développement Local mené par les Acteurs Locaux

Le DLAL dénommé développement local LEADER dans le contexte du FEADER, s'effectue au moyen de stratégies intégrées et multisectorielles de développement local (Art. 28 du RDR). Il finance des démarches établies de façon partenariale et ascendante, pour financer des projets moins lourds financièrement, mais avec un impact réel sur les territoires.
-Développement Local mené par les Acteurs Locaux (DLAL) financé par le FEADER

La méthodologie du DLAL est orientée vers des territoires sous-régionaux spécifiques, est menée par des GAL, est appliquée à travers des stratégies de développement local intégrées et multisectorielles concernant une zone, conçues selon le potentiel et les besoins locaux et intègre des aspects innovants dans le contexte local ainsi que la coopération s'il y a lieu. [45]

Les Investissements Territorial Intégré

L'ITI dépend d'objectifs définis à une échelle régionale ou infrarégionale pour des gros projets de type infrastructures. Il intervient sur les fonds FEDER.

Les DLAL ont recours à une mesure intégrée dans une priorité du développement rural, tandis que les ITI demandent la construction d'une démarche à travers plusieurs programmes. Leur application dépend des Régions.[46]

c. Les critères de sélection des GAL

La Région, nouvelle autorité de gestion

La Région, en tant que nouvelle autorité de gestion assurera la coordination et le suivi général de l'état d'avancement du programme LEADER.

[45] Commission Européenne. Développement Local mené par les Acteurs Locaux.
[46] Revue Réseau Rural de France, *Les territoires ruraux prennent leur avenir en main*, n°8, Avril 2014, P.18-19

Pour cette nouvelle candidature, LEADER s'appuiera sur des territoires organisés dont le nombre d'habitants dans le périmètre du GAL devra être au maximum de 150 000 habitants et au minimum de 45 000 habitants en termes de population totale.
Au regard, du seuil actuel de population des différents GAL de Midi-Pyrénées, cela signifierait que la moitié va devoir élaborer un nouveau périmètre afin de pouvoir de nouveau candidater. Les territoires candidats sont par ailleurs, invités à se structurer ou coopérer en prenant en compte la cohérence avec la Zone d'emploi à laquelle ils appartiennent, les différents bassins de vie concernés et leurs spécificités. [47]

Les critères de sélection des GAL montre bien l'importance pour les GAL de s'organiser en territoires cohérent et pertinent au regard de logiques de développement local.

Domaines d'intervention et priorité ciblée

Comme pour les précédentes candidatures LEADER, le GAL devra élaborer sa stratégie autour d'une priorité ciblée.
Les candidatures au programme LEADER pourront notamment se positionner sur les priorités suivantes :

-maintien et diversification des activités économiques
-qualification des infrastructures d'accueil liées aux activités économiques
-qualification et diversification de l'offre touristique
-renforcement de l'accessibilité aux emplois et aux services aux publics
-développement de l'économie de proximité
-valorisation à caractère économique des ressources patrimoniales culturelles et, naturelles
-amélioration de la mobilité et de l'inter modalité
-favoriser la transition énergétique[48]

Les projets de coopération constituent un axe fort de cet appel à projet LEADER.

2.2.2 La préparation du GAL à la future candidature

[47] Cahier des Charges de l'Appel à Projet LEADER 2014-2020. Région Midi-Pyrénées.
[48] Ibid.

Au regard des résultats satisfaisant obtenus sur la programmation LEADER 2007-2013, le GAL Vallées des Gaves a souhaité candidater de nouveau pour la future programmation LEADER 2014-2020. Pour ce faire, la réalisation d'un diagnostic et le dégagement des enjeux sont nécessaires afin de définir les axes stratégiques sur lesquels travailler.

a. L'élaboration d'un diagnostic technique

La méthodologie du diagnostic

Dans le cadre de la future programmation LEADER 2014-2020, le GAL des Vallées des Gaves m'a engagée afin que je réalise le diagnostic technique du territoire à l'échelle de l'Arrondissement d'Argelès-Gazost.
Pour mener à bien ce diagnostic technique, la capitalisation d'un certain nombre d'éléments était indispensable :
-recensement des données actualisées
-prospection d'études ou diagnostics existants déjà sur le territoire
-récupération des éléments auprès de partenaires

La rencontre avec un certain nombre de partenaires du PLVG a également été nécessaire afin de pouvoir récupérer des données ou d'apprécier certains constats. J'ai ainsi rencontré des partenaires consulaires tels que la Chambre d'agriculture, des acteurs socio-économiques comme le Comité Départemental de Développement Economique (CDDE) des Hautes-Pyrénées ou encore d'autres territoires de projet présents sur le territoire tel que le Parc National des Pyrénées (PNP).

Ce diagnostic, a pour but d'apporter aux élus et acteurs privés du territoire, des pistes de réflexion pour élaborer la stratégie du territoire en vu notamment de répondre à la candidature LEADER 2014-2020.

Il s'est déroulé en deux temps. Après avoir fait une analyse thématique selon la méthode AFOM et le dégagement d'enjeux, le croisement des différents enjeux s'est révélé intéressant et a permis de dégager 3 axes transversaux : Amélioration de la qualité de vie,

Diversification de l'économie, Transition énergétique. À travers la présentation synthétique du diagnostic technique, nous allons voir comment nous en sommes arrivés à ces axes.

Les résultats du diagnostic thématique

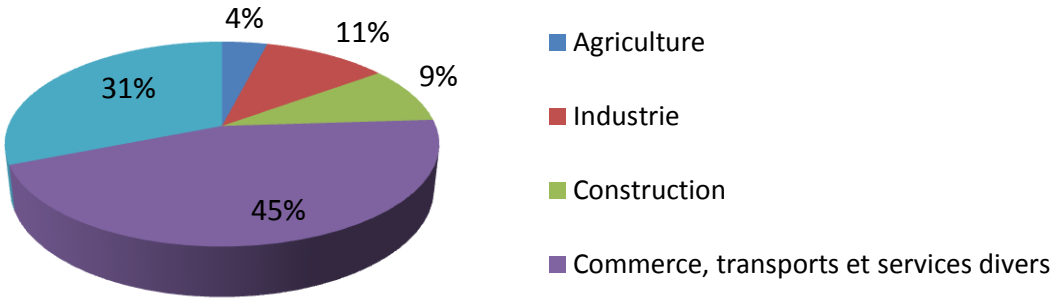
Une situation de l'emploi qui tend à s'améliorer

Selon les dernières données disponibles de l'INSEE, le PLVG compte 16 853 emplois (salariés et non salariés) en 2010 soit 19% du total départemental, une part quasiment identique à son poids démographique et plutôt importante pour le département. Dont près de 80% sont salariés.

Les emplois sont inégalement répartis sur le territoire avec une concentration sur la commune de Lourdes (56% des emplois) et 23% d'emploi concentré sur le Canton d'Argelès-Gazost.

Un taux d'emploi [49]important dans le PLVG de 72,7% (89,1% pour le département) avec une augmentation du nombre d'emplois entre 1999 et 2010 de +0.3%.

Figure 13 : La structure de l'emploi en 2010



Source : INSEE 2010.

Globalement la situation de l'emploi a continué de s'améliorer même si le taux de chômage (11.3% en 2010) par rapport à la population active reste supérieur aux moyennes nationales (9% en 2010), régionales (8.9% en 2010) et départementales (11.5% en 2010).

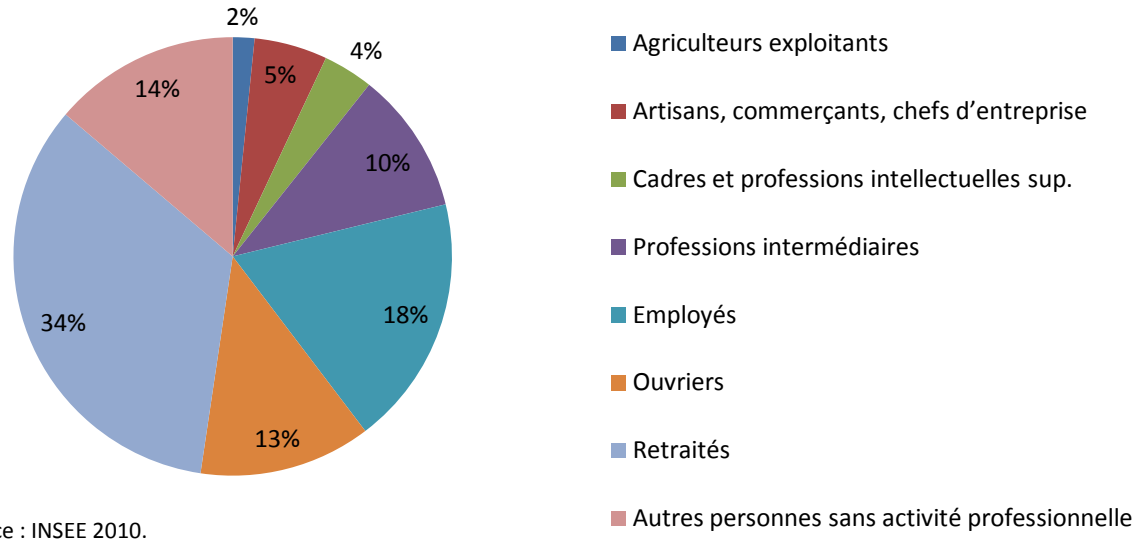
[49] Taux d'emploi = proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler (15 à 64 ans). Le taux d'emploi reflète la capacité d'une économie à utiliser ses ressources en main-d'œuvre.

L'économie du territoire est fortement influencée par le tourisme. Les 3/4 de la population active travaillent dans le secteur tertiaire (Commerce + Administration publique). Le 2ème employeur du PLVG en termes d'effectifs est l'industrie.

On notera une stabilisation de l'emploi depuis 10ans et une structure de l'emploi identique entre 1999 et 2010 qui reste diversifiée.

- **Catégories socioprofessionnelles**

Figure 14 : La répartition des Catégories socioprofessionnelles dans le PLVG en 2010



Source : INSEE 2010.

En termes de proportions, les CSP du PLVG ressemblent globalement à celle des Hautes-Pyrénées. Au regard de la répartition des CSP du PLVG, 18% des emplois appartiennent à la CSP « employés » 13% correspondent à la CSP « ouvriers » et 10% à la CSP « professions intermédiaires ». Cela montre bien la part importante jouée par l'industrie dans l'appareil productif local.

Sur la période 1999-2010, on peut observer une diminution des CSP les plus « fragiles » comme les ouvriers au profit des « professions intermédiaires » et « cadres et professions intellectuelles supérieures ».

- **L'emploi saisonnier**

La saisonnalité de l'emploi liée aux activités touristiques et thermales est une spécificité socio-économique locale. L'activité économique est rythmée par les saisons avec une forte activité en été, une chute à l'automne et une reprise en hiver et au printemps.

Enjeux :

-Maintien de la population et accueil de nouveaux arrivants

-Lutte contre la précarité de l'emploi

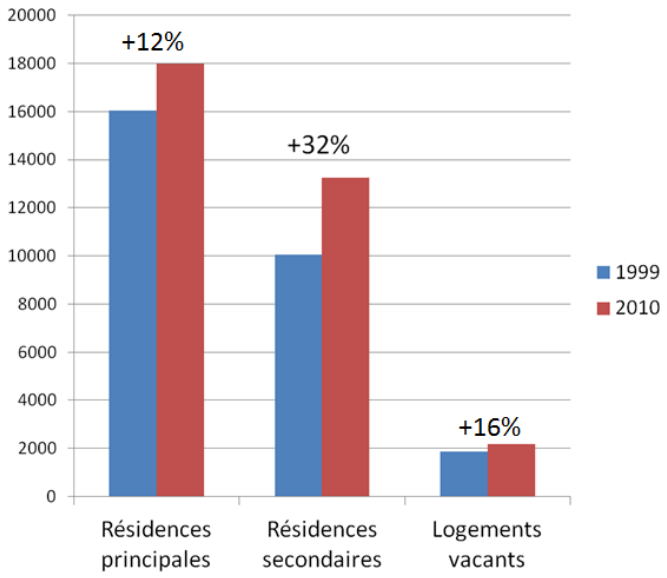
-Prise en compte des personnes âgées

-Soutenir et accompagner la pluriactivité

L'importance des résidences secondaires dans le parc de logements

Conséquence d'une vocation touristique affirmée, les résidences secondaires sont nombreuses et représentent une part importante du parc de logement (39.7% en 2010). Entre 1999 et 2010, on constate une augmentation importante des résidences secondaires alors que les résidences principales n'augmentent que de 12%. Cette augmentation évolue dans le parc de logements augmente du Nord au Sud en fonction de la vocation touristique des communes.

Figure 15 : Évolution des catégories de logement entre 1999 et 2010



Source : INSEE 2010

Les logements vacants ont stagné sans qu'il y ait d'action concrète sur ce type de logement. L'augmentation des résidences principales a été accompagnée d'une progression considérable des propriétaires occupants (+20% entre 1999-2010) confirmant ainsi la présence de nouveaux arrivants.

La maison individuelle constitue le type d'habitat privilégié sur le territoire avec 50.3% des logements contre une moyenne départementale de 59.9%. Cependant, la part des logements collectifs n'est pas à négliger puisqu'elle représente 46.8%.

Parallèlement, près de 60% des ménages sont propriétaires de leur logement. En moins de 10 ans, la progression du nombre de propriétaires occupants est considérable (plus de 1 000 propriétaires supplémentaires soit +20% de 1999 à 2010). Cette évolution laisse à penser qu'une grande majorité de la population souhaite rester sur le territoire.
Difficultés rencontrées par les locaux pour se loger :
-rareté du foncier constructible disponible
-concurrence avec les résidences secondaires + locations touristiques
-une population locale disposant de revenus peu élevés

Le parc immobilier doit faire face à une concurrence entre résidents temporaires et résidents permanents.

Si le taux de vacance général est faible soit 6.5% (département = 7.6%), on peut noter des disparités selon les communes et notamment les communes principales qui connaissent le taux de vacance le plus élevé du PLVG. Ce sont ces mêmes communes qui connaissent des diminutions de population notamment à Lourdes (12.2% de vacance) et sur le Canton de St-Pé de Bigorre.
En revanche, cette vacance est faible en périurbain où la pression démographique est forte et dans les communes de montagne où les résidences secondaires sont nombreuses.

Corrélation entre localisation des évolutions positives et augmentation de la population.
Les zones de développement de l'habitat accompagnent les évolutions démographiques.
Les plus forts taux de construction se situent sur les Communautés de communes du Pays de Lourdes et celle de la Vallée d'Argelès-Gazost.

Enjeux :

-Gestion raisonnée et économie de l'espace

-Maîtrise de la construction des logements individuels

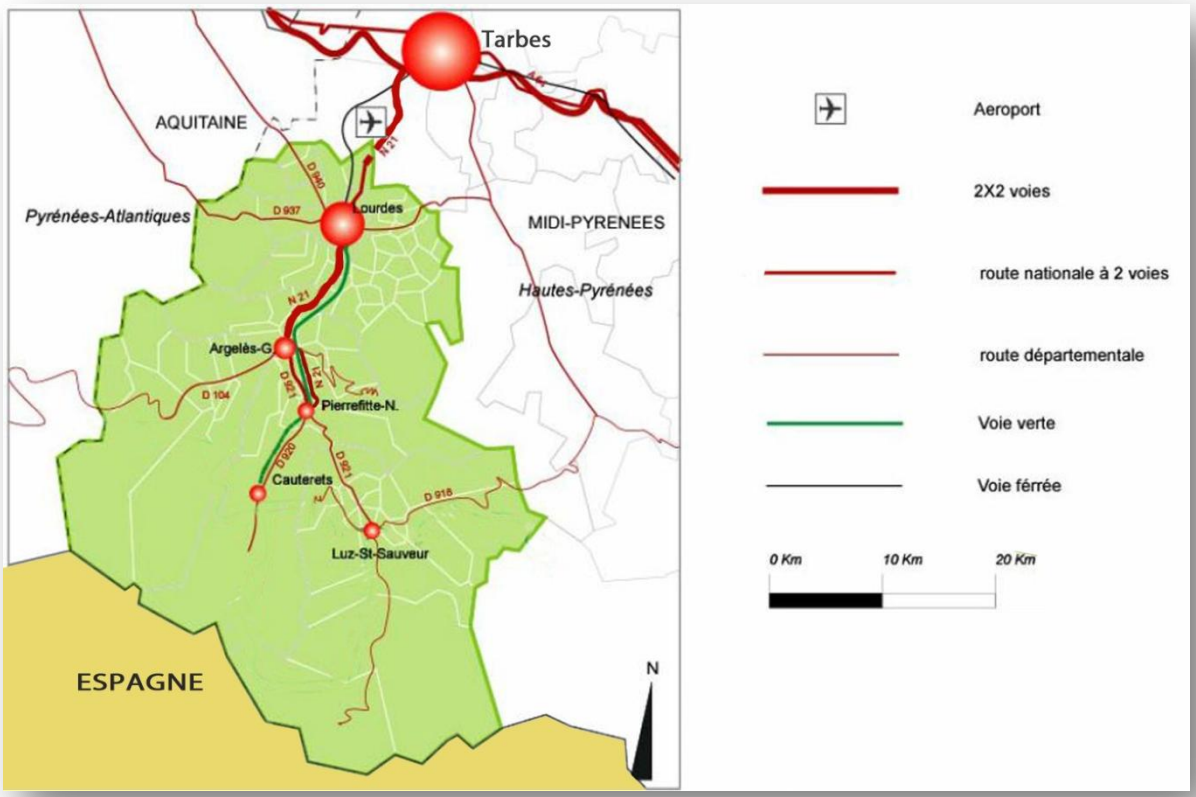
-Tendre vers un équilibre entre résidences permanentes et résidences temporaires

-Revitalisation des villes principales par un renouvellement urbain et une réduction de la vacance

-Qualification de l'offre de logement notamment les résidences secondaires

Mobilités, flux, transports

Figure 16 : Accessibilité au territoire



Source : SMPLVG

- **Un territoire accessible soumis à des ruptures de charge**

Plusieurs types de transports rendent l'accès au territoire facilité :

-l'aéroport Lourdes-Tarbes à 10km de Lourdes

-La proximité de l'A64

-Une gare ferroviaire à Lourdes

-La N21 reliant Tarbes ay Nord-est

-La D937 reliant Pau à Bagnères-de-Bigorre en passant par Lourdes

Des problèmes de cadencements existent entre les différents types de transports.

- **Une difficile prise en compte des mobilités intérieures**

Du fait de la topographie du territoire, certaines zones restent peu ou mal desservies par les transports en commun : Val d'Azun, Villelongue, Saint-Pé-de-Bigorre. Des cars SNCF au départ de la gare de Lourdes et à destination de Cauterets, Barèges et Arrens-Marsous existent, mais les liaisons ne sont pas suffisamment fréquentes. Enfin, un réseau « Maligne des Gaves » géré par le Conseil Général assure l'organisation et le financement des transports interurbains. Cependant, ces transports ne sont pas adaptés aux personnes âgées. Bien que des systèmes de transports à la demande existent sur le canton d'Argelès-Gazost et le canton du Val d'Azun, ce dernier n'est pas toujours adapté au public des troisièmes âges. Cela entraine des problèmes de lien social, d'isolement et d'accessibilité aux services pour les personnes âgées.

En termes de mobilités douces, des initiatives de covoiturage se sont développées sur le territoire au niveau de Lourdes et d'Argelès-Gazost.

L'intermodalité en gare de Lourdes se traduit par l'aménagement d'un parc pour les vélos et d'un parking pour les véhicules. Les bus CITYBUS Kiosque desservent la gare. Elle est également desservie par des cars à tarification SNCF de la ligne Lourdes-Argelès-Gazost-Pierrefitte-Nestalas-Cauterets.

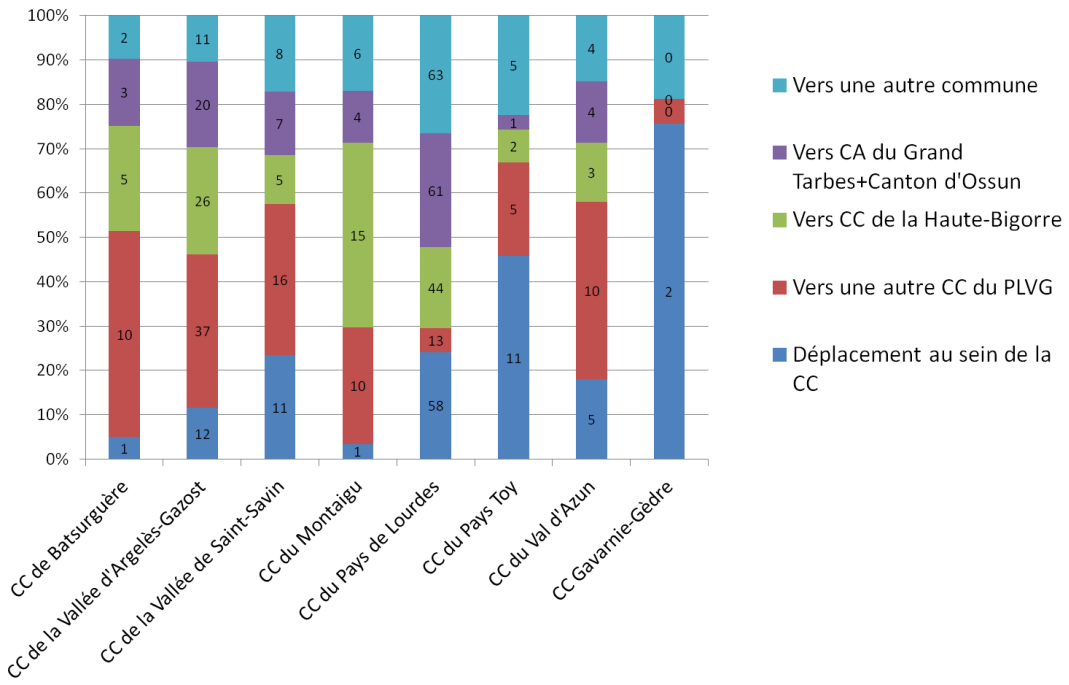
- **Les flux domicile-travail : Une attractivité liée au pôle urbain de Lourdes**

En 2010, sur les 17 458 actifs du PLVG (plus de 15ans) 6 025 personnes actives résidant dans le PLVG sortent de cette zone pour aller travailler alors que 1 123 personnes n'habitants pas dans le PLVG viennent y travailler. Ce déficit s'observe pour chacune des CC du PLVG sauf pour la CC de Gèdre-Gavarnie.

Cependant, 66% des actifs travaillent et vivent sur le PLVG et 10% en plus des actifs viennent travailler sur le PLVG. Cela montre que le territoire est attractif.

Enfin, la majorité des actifs extérieurs viennent travailler sur la CCPL, soit 76%.

Figure 17 : Flux domicile-travail par communautés de communes en 2010



Source : INSEE 2010 ; Réalisation Céline Demay.

Enjeux :

-Réduction des ruptures de charges pour l'amélioration des déplacements touristiques et de loisirs

-Structuration du réseau de covoiturage

-Amélioration de la mobilité et de l'inter modalité

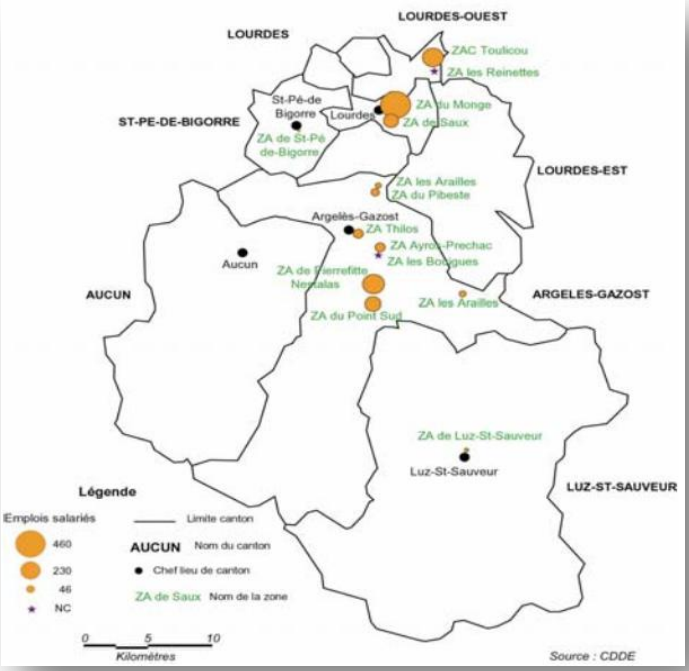
-Adaptation de l'offre de transport pour les populations les plus fragiles pour une meilleure cohésion sociale

Un tissu économique largement tourné vers le tertiaire

- **Situation économique générale**

Au 1er janvier 2013, on compte 3 344 entreprises sur le PLVG. Les entreprises du secteur du commerce représentent un peu plus de 1/3 (38%) des entreprises du PLVG. Cela confirme que l'économie du PLVG est largement tournée vers le secteur tertiaire. La santé et l'action sociale arrivent en 4ème position au regard du nombre d'entreprises de ce secteur. Ce fait met en évidence l'importance de ces activités pour le PLVG, et reflète le lien existant avec le fort taux de personnes âgées.

Figure 18 : Répartition des zones d'activités du PLVG



Source : Schéma des Infrastructures économiques. 2010

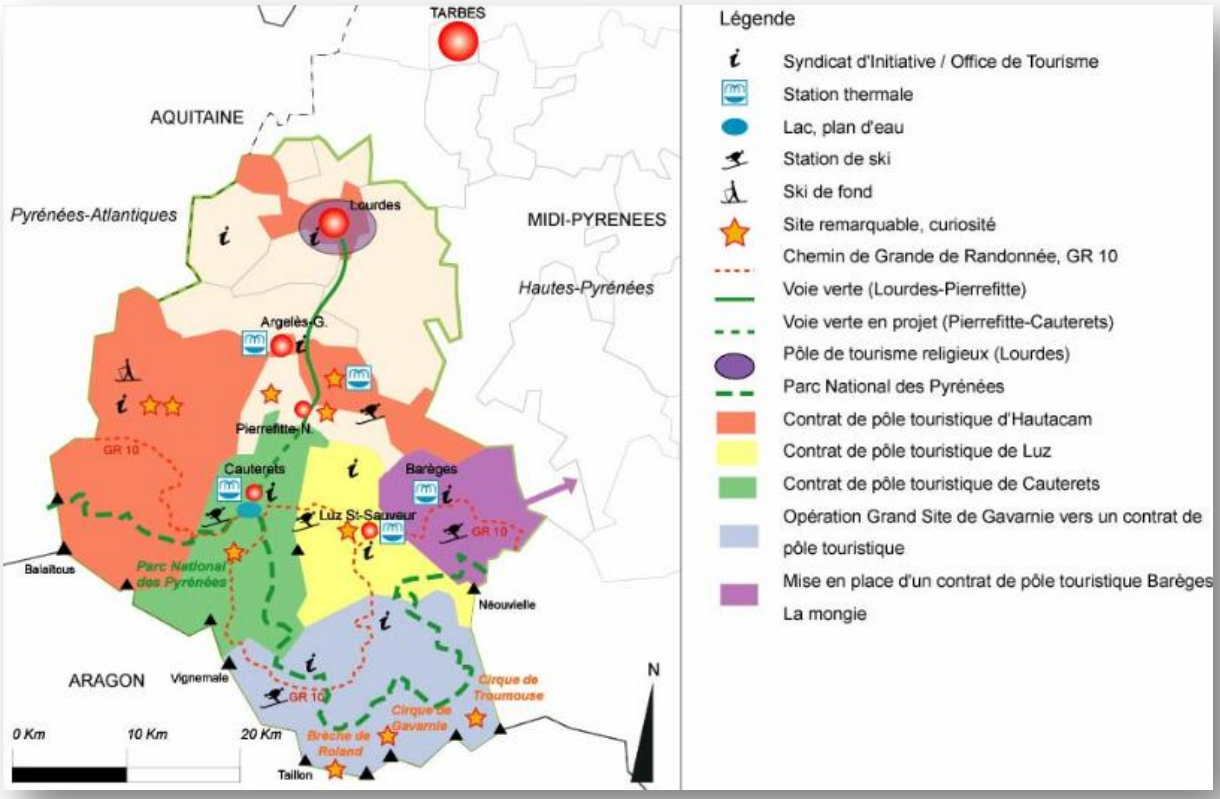
Sur les 5 117 établissements du PLVG, 33% appartiennent au secteur des services et des commerces, l'industrie et la construction représentent seulement 5% et 8% du tissu économique local.

Parallèlement aux principaux pôles d'emploi (Lourdes et Argelès-Gazost), l'activité économique du PLVG repose sur 15 zones d'activité de tailles très diverses. Ces zones représentent également des sources d'emploi et influencent les flux domicile-travail. On peut noter la présence de deux secteurs principaux d'implantation des entreprises : les zones d'activité de Lourdes et d'Adé (plus de 800 emplois), celles de Pierrefitte-Nestalas et Soulom (plus de 400 emplois) qui représentent les principaux sites d'accueil des entreprises. Puis le pôle économique Pierrefitte-Soulom-Villelongue qui constitue un pôle traditionnellement industriel (chimie) ayant assuré sa reconversion : implantation d'activités liées à la mécanique, voire l'électronique. Autour de ces pôles se situent d'autres zones de taille plus modeste et destinées à recevoir plutôt des activités artisanales.

- **La spécificité touristique**

Avec 5 255 000 nuitées en 2012, le tourisme constitue le premier employeur en Vallées des Gaves. Lourdes représente la seconde ville hôtelière de France : 5 millions de visiteurs par an et a un fonctionnement en autarcie par rapport aux autres sites touristiques du PLVG. L'effet de saisonnalité joue également sur les nuitées puisque 60% des nuitées touristiques se concentrent en période estivale contre 40% des nuitées touristiques en période hivernale.

Figure 19 : Les équipements et sites touristiques sur le PLVG

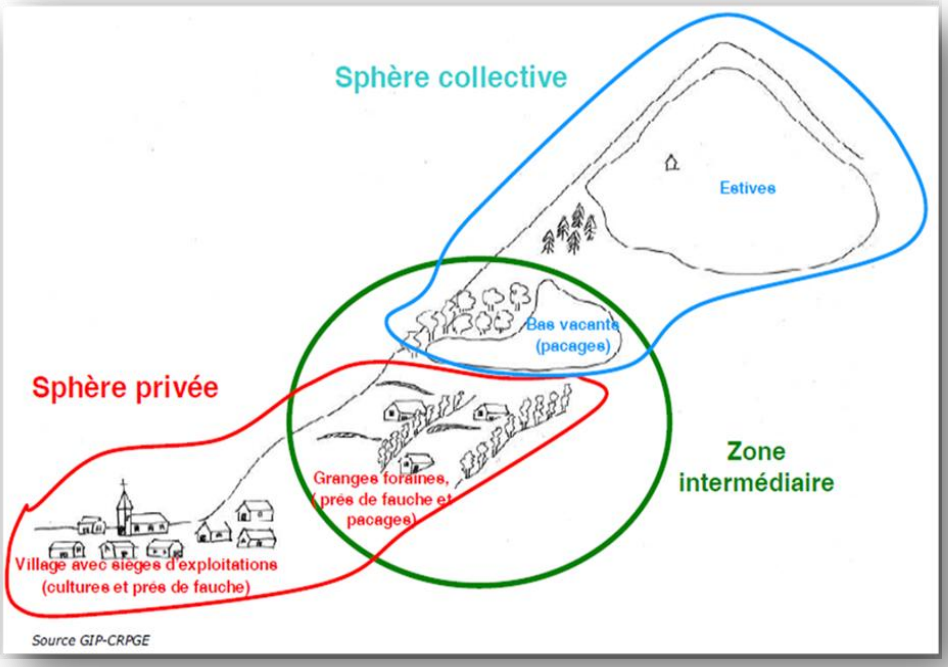


Source : SMPVG

- **La place de l'agriculture**

Bien que le poids économique de l'agriculture ne soit que de 3.7% en termes d'emplois (3.6% dans les Hautes-Pyrénées ; 4.1% en Midi-Pyrénées), l'agriculture occupe 13% du territoire du PLVG et est souvent confrontée à des conflits d'usages avec d'autres activités

Figure 20 : L'organisation de l'activité agricole et pastorale sur le PLVG



Source : GIP-CRPGE.

économiques comme le tourisme.

En zone de montagne, le territoire agricole et pastoral sur le PLVG peut être décomposé selon 3 entités fonctionnelles : les estives, la zone intermédiaire et le fond de vallée.

Une production agricole de qualité avec quelques productions reconnues et labellisées.

Menaces	Opportunités
•Un recul de l'activité agricole et pastorale en zone de montagne •Foncier et grange foraine •Augmentation des risques naturels •Agrandissement des exploitations couplé à la diminution de la main d'œuvre •Fermeture rapide des milieux	•Reconnaissance des pratiques agricoles via les MAET •Une part de jeunes agriculteurs et des installations récentes •Des territoires attractifs touristiquement dont l'activité agricole est garante •Place importante de l'élevage (ovin, bovin viande) au niveau économique et aménagement des territoires

- **La filière bois**

L'étendue forestière représente 30% de la surface du territoire avec une extraction annuelle de bois de 5 000 à 6 000m^3/an (tous usages confondus). Un taux largement inférieur au seuil national de 100 000m^3/an.

Face au constat de la sous-exploitation de la forêt, un Plan de mobilisation forestier a été élaboré. Il s'inscrit dans une volonté nationale de mieux exploiter la ressource en bois en caractérisant la ressource mobilisable.

<u>Enjeux :</u>

-Structurer une animation économique sur le PLVG pour coordonner le développement et l'attraction d'entreprises nouvelles

-Soutien au secteur agricole pour valoriser des productions locales et créer de l'emploi

-Requalification de l'offre d'hébergement touristique

-Favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et faciliter la reprise d'activités agricoles

-Valorisation des savoir-faire et des productions locales

-Appropriation des ressources agricoles locales par les artisans et commerçants du territoire.

Culture et patrimoine

- **L'offre culturelle existante**

L'offre culturelle existante est diversifiée et se répartie selon les « spécialités culturelles » de chaque commune du PLVG (spectacle vivant, artisanat,…).

- **Les lieux de la diffusion artistique**

La diffusion artistique en Vallées des Gaves est concentrée dans des lieux spécifiques : la Maison de la Vallée à Luz-Saint-Sauveur, le Petit théâtre de la gare à Argelès-Gazost,…

Une radio labellisée « Radio de Pays » représente un outil de communication à l'échelle du territoire.

Enjeux :

-Mise en réseau et partenariat pour une offre culturelle cohérente

-Mise en place d'évènements transversaux, interdisciplinaires

-Coordination des évènements au niveau du Pays

-Renforcement du maillage territorial des équipements culturels et de leur mise en réseau

-Amélioration des infrastructures culturelles

-Intégration de la culture dans une dynamique locale

Qualité Environnementale

De nombreux espaces naturels protégés et une biodiversité riche et reconnue qu'il convient de préserver.

Une Réserve Internationale de Ciel Etoilé labellisée qui permet d'impulser une dynamique de projet et de sensibilisation des acteurs du territoire, tels que la réalisation d'un diagnostic éclairage public.

Un territoire soumis à d'importants risques naturels, notamment le risque inondation qui est source de nombreux enjeux sur le territoire.

Enjeux :
-Coordination de toutes les actions portant sur les facteurs d'environnement
-Harmonisation des mesures de protection des espaces
-Favoriser la transition énergétique
-Sensibilisation de l'environnement et des risques pour tous les acteurs du territoire
-Développement des énergies renouvelables

Ce diagnostic technique ne serait être complet s'il n'est pas partagé avec les acteurs publics et privés du territoire. C'est pourquoi, ma deuxième mission a été d'aider le SMPLVG a créé une instance de concertation en charge de valider ce diagnostic et d'élaborer la stratégie du territoire.

b. Vers la mise en place d'une instance de concertation pour préparer LEADER 2014-2020

Les acteurs associés à la réflexion autour de la stratégie doivent être représentatifs des différentes composantes du territoire. La concertation doit s'organiser de manière méthodique. Elle doit permettre aux acteurs des différents secteurs socio-économiques de s'exprimer. Les instances de concertation du territoire organisé doivent avoir été associées.

Sur le PLVG, bien que le Conseil de développement n'existe plus, une habitude de fédération des différents acteurs du territoire s'est mise en place petit à petit.

Afin de mettre en place une instance de concertation, un choix sur trois thématiques transversales s'est fait, suite aux enjeux relevés du diagnostic technique. Il s'agit de :

-la transition énergétique

-la diversité des activités économiques

-la qualité de vie

CONCLUSION

En inscrivant la méthode LEADER au niveau des Pays, ces derniers ont su se saisir de cette méthode pour impulser un véritable projet de territoire en articulation avec les autres politiques contractuelles. Sur le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves, cette méthode a su faire ses preuves et a impulsé une véritable démarche de projet commun dans laquelle tous les acteurs du territoire se sont impliqués.

Le bilan de la programmation LEADER 2007-2013 et l'impact que LEADER a eu sur ce territoire a permis de faire émerger des projets et une dynamique de projet.

La nouvelle candidature du PLVG pour la future programmation LEADER atteste de la bonne réussite et de la plus-value de ce programme sur le territoire.

A travers mon stage, j'ai pu observer et mieux appréhender cette méthode qui malgré la complexité de sa mise en œuvre, est une méthode utile pour le développement des territoires ruraux.

Bibliographie

Ouvrages :

- ALVERGNE, Christel, TAULELLE, François, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. PUF, Coll. « Major », 2002, 301p.

- GONTCHAROFF, Georges, *Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui pour mieux comprendre le développement local,* Adels, 2009, 150p.

- GREFFE, Xavier, *Le développement local,* Editions de l'aube/DATAR, 2002, 200p.

- PECQUEUR, B, *Le développement local*, Syros, 2e édition revue et augmentée, 2000, 132p.

- PORTIER, Nicolas, *Les Pays*, La Documentation française, DATAR, 2002, 98p.

- TROUVE, Aurélie, BERRIET-SOLLIEC, Marielle, LEPICIER, Denis (dir.), *Le développement rural en Europe : Quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ?* Coll. Business and Innovation, 2013, 336p.

Mémoires :

- DARLET, Marie, *Les enjeux autour de la politique européenne de développement rural. Comment concevoir l'après 2013 ?* Mémoire, Master 2, Université Paul Cézanne – Aix – Marseille III, Institut d'études politiques, Année 2009-2010, 150p.

- JARROT, Camille, *L'Union européenne : facteur de développement pour nos territoires ? L'exemple de la région Picardie.* Mémoire, Master 1, Université Toulouse II – Le Mirail, IUP APTER, Année 2012-2013, 123p.

Guides, revues :

- Commission européenne, Fact Sheet, *L'approche Leader : guide de base,* 2006. 31p.

- Revue Réseau Rural de France, *Les territoires ruraux prennent leur avenir en main*, n°8, Avril 2014.

- ETD. *Régions et Départements : Comment élaborer et partager des diagnostics territoriaux*. Novembre 2013.URL : http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Regions-et-Departements-Comment-elaborer-et-partager-des-diagnostics-territoriaux

Rapports :

- Europe en France. *Analyse préalable des approches territoriales intégrées dans les programmes européens 2014-2020*. Rapport de la DATAR. URL : http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Etudes-rapports-et-documentation/Analyse-prealable-des-approches-territoriales-integrees-dans-les-programmes-europeens-2014-2020

- PNP, Charte du Parc National des Pyrénées. Décembre 2012.

- DATAR, La typologie des campagnes françaises. 2012.

Documents du Pays :

- *SMPVG, Programme-Cadre du Contrat de Pays 2004-2006.*

- *SMPVG, Convention Territoriale 2008-2013 Pays Vallées des Gaves.*

- *SMDRA, Charte de développement du pays, janvier 2003.*

- GAL Vallées des Gaves. *Convention du programme Leader 2007-2013.*

- GAL Vallées des Gaves, *Candidature au programme Leader 2007-2013.*

- *SMDRA, Schéma Territorial des Infrastructures économiques, Novembre 2005.*

- Schéma Interrégional d'aménagement et de développement du Massif des Pyrénées. Octobre 2013.

Sitographie :

- Association des Régions de France (ARF). URL : http://www.arf.asso.fr/
- APFP (Association de Promotion et de Fédération des Pays). URL : http://www.anpp.fr/

- Europe en France. URL : http://www.europe-en-france.gouv.fr/

- Europe en Midi-Pyrénées. URL : http://www.europe-en-midipyrenees.eu/

http://draaf.midi-pyrenees.agriculture.gouv.fr/LEADER-en-Midi-Pyrenees

- http://www.midipyrenees.fr/Le-programme-LEADER

- Site officiel de la Commission Européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm

- Site officiel de la DATAR. URL : www.datar.gouv.fr

- Réseau Rural de France. URL : www.reseaurural.fr

- Site du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF). URL : http://agriculture.gouv.fr/axe-4-leader-une-methode-de-mise
- *Préfecture de la Région Midi-Pyrénées. URL :* http://www.midi-pyrenees.gouv.fr/
- La documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/
- DREAL Midi-Pyrénées : http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/
- Site de la 27e Région : www.la27eregion.fr/
- Site de l'UNADEL : http://www.unadel.asso.fr/conseil-de-developpement-et-autres-pratiques-participatives/
- L'observatoire des territoires – DATAR : http://www.datar.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/ressources
- *Portrait de Territoire. Vallées des Gaves. Insee 2009.*

Documents réglementaires :

- *Règlement n° 1303/2013 (RDR3) du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).*

Conférences, Séminaires suivis :

- Comité de suivi régional de l'évaluation. Cabinet RCT. Toulouse, le 4 Février 2014.

- Ateliers InterGALs. Toulouse, le 21 février 2014.

Table des matières

Remerciements 3

Liste des acronymes 4

Sommaire 5

Introduction 6

PARTIE 1 : LA CONVERGENCE ENTRE LEADER ET LES PAYS VIA LES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT LOCAL 8

Chapitre 1 : L'apparition de LEADER dans le processus d'émergence du développement local 9

1.1.1 La naissance du mouvement ascendant (Années 1960-1970) 9

a. Les années 1960 : une réaction à la structuration productiviste de l'espace 9

b. PAR et PNR : les premières politiques publiques de développement local 10

c. La DATAR, un outil au service du développement local 11

1.1.2 Une nouvelle approche de l'intervention publique (Années 1980-1990) 12

a. La prise en compte législative du développement local en France 12

b. Les premières initiatives européennes pour le développement local 15

1.1.3 La prise en compte du développement local à travers la contractualisation (Années 2000) 16

a. La territorialisation des politiques publiques par la contractualisation 17

b. L'intégration européenne dans le processus du développement local 17

Chapitre 2 : La pratique du développement local en Vallées des Gaves 20

1.2.1 Les Pays : des territoires de projet cohérent et pertinent 20

a. Les Pays en quelques mots… 20

b. Le portrait du territoire du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves 21

c. Organisation et fonctionnement du PLVG 31

1.2.2 Le développement local au sein du PLVG 36

a. Une structuration intercommunale conditionnée par des procédures sectorielles 36

b. La création du Pays des Vallées des Gaves 38

c. Le programme LEADER dans le PVG : une stratégie articulée à la charte de Pays (2004-2013) 40

PARTIE 2 : LEADER, UN PROGRAMME EUROPEEN AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT RURAL 46

CHAPITRE 1 : L'EFFET LEADER SUR LE PLVG 47

2.1.1 Le programme LEADER : un appui à la consolidation du développement local 47

a. Le programme LEADER en Vallées des Gaves 47

b. La programmation LEADER et le GAL des Vallées des Gaves .....**Erreur ! Signet non défini.**

2.1.2 La programmation LEADER 2007-2013.....53

Chapitre 2 : La future candidature Leader 2014-2020.....57

2.2.1 En quoi le cahier des charges régional 2014-2020 s'inscrit-il dans une dynamique de développement local ? 57

a. Une nouvelle architecture 57

2.2.2 La préparation du PLVG à la future candidature.....60

a. L'élaboration d'un diagnostic technique 61

b. Vers la mise en place d'une instance de concertation pour préparer LEADER 2014-2020 73

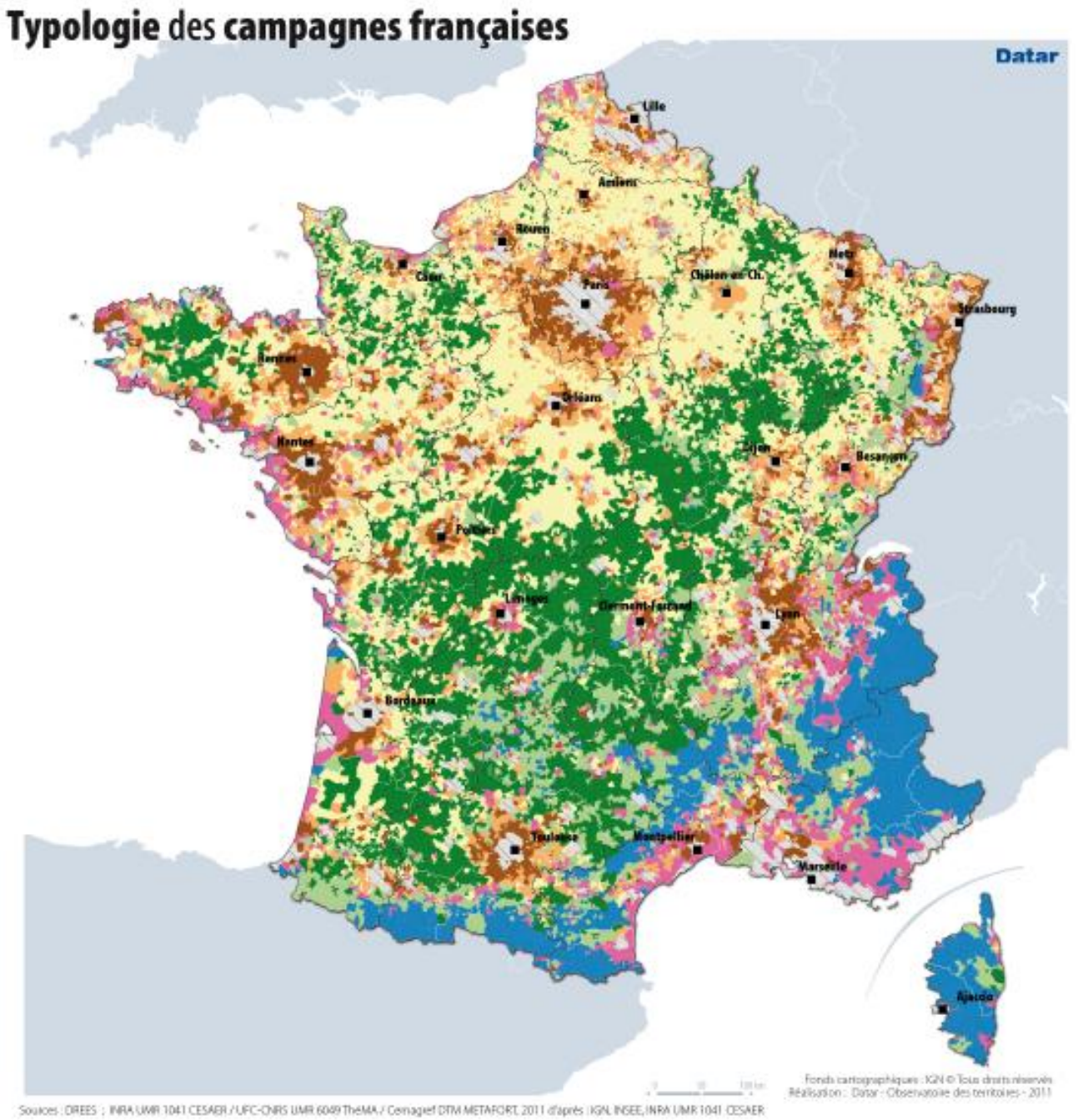
Conclusion.....74

Liste des figures

Figure 1 : Carte des Pays et des CDDRA au 1er janvier 2013 21
Figure 2 : Localisation du territoire des Vallées des Gaves.....22
Figure 3 Le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves au 1er janvier 2014 24
Figure 4 : Le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves.....25
Figure 5 : Typologie de la Montagne en Vallées des Gaves 27
Figure 6 : Répartition de la densité de population du PLVG 28
Figure 7 : Évolution de la population du PLVG entre 1999 et 2010 30
Figure 8 : Évolution de la population du PLVG par tranche d'âge entre 1999 et 2010 31
Figure 9 : Forme juridique des Pays au 1er janvier 2013 32
Figure 10 : Objectifs stratégiques fixés et nombre de projets programmés au 31 décembre 2013 50
Figure 11 : Types de projet selon le nombre d'actions menées 54
Figure 12 : La Stratégie Europe 2020.....58
Figure 13 : La structure de l'emploi en 2010 62
Figure 14 : La répartition des Catégories socioprofessionnelles dans le PLVG en 2010 63
Figure 15 : Évolution des catégories de logement entre 1999 et 2010 64
Figure 16 : Accessibilité au territoire 66
Figure 17 : Flux domicile-travail par communautés de communes en 2010 68
Figure 18 : Répartition des zones d'activités du PLVG.....69
Figure 19 : Les équipements et sites touristiques sur le PLVG 70
Figure 20 : L'organisation de l'activité agricole et pastorale sur le PLVG 70

Annexes

Annexe 1


Typologie des campagnes françaises
Datar
Lille
Amiens
Rouen
Caen
Paris
Châlons-en-Ch.
Metz
Strasbourg
Rennes
Orléans
Nantes
Dijon
Besançon
Poitiers
Limoges
Clermont-Ferrand
Lyon
Bordeaux
Toulouse
Montpellier
Marseille
Ajaccio
Fonds cartographiques : IGN © Tous droits réservés
Réalisation : Datar - Observatoire des territoires - 2011
Sources : DREES ; INRA UMR 1041 CESAER / UFC-CNRS UMR 6049 ThéMA / Cemagref DTM METAFORT, 2011 d'après : IGN, INSEE, INRA UMR 1041 CESAER
Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées
densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle
Campagnes agricoles et industrielles
sous faible influence urbaine
Campagnes vieillies à très faible densité
à faibles revenus, économie présentielle et agricole
à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique, très fort éloignement des services d'usage courant
hors champ (unités urbaines > 10 000 emplois)
Premier ministre
Datar

Annexe 2

Fiche action	Descriptifs et types d'actions	Financement Leader en euros	Ref au DRDR	Ref au PDRH
1 Acquisition de compétences et développement des ressources humaines pour le développement durable	- acquisition de compétences, échanges de savoirs - études, actions collectives pour l'ingénierie de projets ; les diagnostics, les nouvelles filières, circuits et réseaux - formation/développement des acteurs - accompagnement de l'emploi saisonnier - appui aux groupements d'employeurs et aux services collectifs pour l'emploi - formations d'acteurs économiques, GPRH, GPEC territoriales	152 200	111 313 323-C 331 341	312 313
2 Valorisation de l'économie par la qualité environnementale	-études, ingénierie, formation et appui à création ou transformation d'activité/ d'entreprise vers le Développement Durable; démarches qualité environnementale - filières qualités produits locaux - mise en réseaux et partenariats inter secteurs pour le Développement Durable - aménagements économiques (dont touristiques) à qualité environnementale	300 000	132 133 313	312 313
3 Structuration et développement des services essentiels en faveur des populations fragiles	- études, ingénierie, accompagnement de projet et soutien - création d'aménagement et d'équipement de structures d'accueil et de services essentiels aux publics fragiles (jeunes, personnes âgées, personnes handicapées)	628 400	311 321 341	312
4 Accessibilités et mobilité durable	- aménagement et promotion de voies vertes et d'itinéraires doux - promotion de modes alternatifs de transports - ingénierie de dispositifs de transports et de la mobilité - accessibilité des espaces aux personnes handicapées (label Tourisme et Handicaps)	270 000	313 321	312 313
5 Préservation et valorisation des ressources naturelles : eaux, bois, espaces fragiles et paysages	- ingénierie et gestion de l'eau - gestion des zones intermédiaires - préservation et valorisation des sites et espaces fragiles - valorisation, mise en sécurité promotion des espaces remarquables - aménagement d'espaces et zones touristiques pour le respect des paysages	297 800	214 313 323-C	313
6 Coopération		100 100	421	
7 Animation et gestion du programme	Animation dont communication, gestion, évaluation, participation au réseau rural régional	401 500	431	
	Total de financement Leader	**2 150 000**		

Résumé

En France, le rôle de LEADER s'est avéré essentiel pour apporter une ingénierie à des territoires qui en sont dépourvus, pour favoriser des projets innovants et créateurs d'emplois, améliorant la qualité de vie et ouvrant les territoires à l'Europe. Il permet d'appuyer des projets de développement territorial émanant des acteurs locaux des zones rurales. En ce sens, il s'inscrit dans une dynamique de développement local en proposant une nouvelle forme de gouvernance à l'échelle locale basée sur la concertation et l'émergence de projets collectifs de qualité.

La fin de la programmation européenne LEADER 2007-2013 marque un tournant pour les territoires ruraux qui se préparent à candidater pour la future programmation. Quel bilan tirer de cette programmation ? La méthode LEADER a-t-elle permis d'apporter une réelle plus value aux territoires ruraux ? En quoi a-t-elle eu un rôle stimulant pour ces espaces à forts enjeux ? Autant de questions qui se posent à l'heure de la fin de nombreuses politiques contractuelles et d'un remaniement territorial en marche.

Sur le territoire du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves, plusieurs générations de LEADER se sont succédé depuis le premier programme d'intérêt communautaire en 1991. Fort de ses résultats satisfaisants, le Pays souhaite candidater à la future programmation LEADER 2014-2020.

C'est dans ce cadre là que ma mission de stage s'est inscrite. Le cœur du travail a été la réalisation d'un diagnostic technique afin de dégager les enjeux pour la future stratégie du territoire. Puis, dans un second temps, un travail d'accompagnement pour mettre en place une instance de concertation a été élaboré en s'appuyant sur les enjeux du diagnostic.

Mots clés : LEADER, Développement local, territoires ruraux, Pays, réforme territoriale.