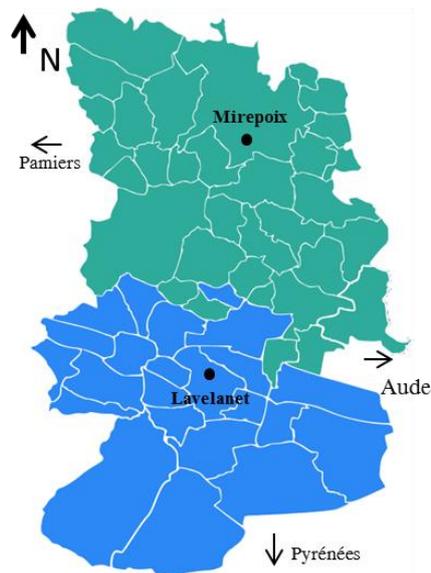




Les territoires de projet et la contractualisation territoriale

Enjeux et limites de la contractualisation dans la mise en œuvre d'un projet de territoire : l'exemple du Pays des Pyrénées Cathares



Responsable pédagogique : Ronan Guiavarc'h

Maître de stage : Benoît Combes

*« Il n'y a pas de territoire sans avenir,
il n'y a que des territoires sans projets [...] »*

Edith Cresson, Premier Ministre,

le 5 décembre 1991

Remerciements

Je souhaite remercier Monsieur Carballido, Président du Pays des Pyrénées Cathares, de m'avoir offert l'opportunité d'effectuer mon stage de fin d'études au sein de cette structure.

Je tiens à remercier Monsieur Guiavarc'h pour ses nombreux conseils, ses remarques et corrections, et pour avoir accepté de me guider dans ce travail de mémoire.

Je remercie également Benoît Combes, mon maître de stage, de m'avoir encadrée pendant ces quelques mois de stage, de m'avoir fait confiance, encouragée, réorientée tout au long de ma mission.

Merci à Catherine Robin, Florent Pauly, Francine Aribaud, Marina Salby et Trifine Cuvillier pour leur gentillesse, leur patience et leur aide.

Pour finir, merci à tous les petits yeux correcteurs pour leur aide précieuse.

Sommaire

Introduction	11
I. Etude des liens entre développement territorial et contractualisation et leur mise en œuvre sur un territoire de projet	17
A. Le développement territorial : une politique apparue progressivement	17
B. Du système Productif Local au Pôle d'Equilibre Territorial et Rural : illustration des logiques de développement territorial au sein du Pays des Pyrénées Cathares	35
II. La marge de manœuvre des territoires de projet dans une période de doutes et de transition : exemple du Pays des Pyrénées Cathares	51
A. Le contexte dans lequel s'inscrit l'avenir du territoire des Pyrénées Cathares	51
B. Présentation de la méthodologie de travail définie par le territoire : d'un travail co-construit et partagé à un travail seulement approuvé	54
C. La naissance d'un nouveau projet de territoire est en marche	58
III. Une possible contractualisation pour permettre de répondre aux réalités territoriales et mettre en œuvre le projet de territoire ?	75
A. Etude de la possible concordance entre les cahiers des charges des contractualisations et le portrait de territoire des Pyrénées Cathares	75
B. L'étude de la capacité d'adaptation du territoire des Pyrénées Cathares à des cahiers des charges supra-territoriaux	82
Bilan et perspectives	89
Bibliographie	91

Liste des abréviations

CCMVH : Communauté de Communes de la Moyenne Vallée de l’Hers

CCPM : Communauté de Communes du Pays de Mirepoix

CCPO : Communauté de Communes du Pays d’Olmes

CGET : Commissariat Général à l’Egalité des Territoires

CPER : Contrat de Plan Etat-Région/Contrat de Projet Etat-Région

DATAR : Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale / Délégation interministérielle à l’Aménagement du Territoire et à l’Attractivité Régionale

DDT : Direction Départementale des Territoires

DGF : Dotation Globale de Fonctionnement

DIACT : Délégation interministérielle à l’Aménagement du Territoire et à l’Attractivité Régionale

EISE : Espace d’Initiatives Sociales et Economiques

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

GAL : Groupement d’Action Locale

HLM : Habitation à Loyer Modéré

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

LEADER : Liaison Entre les Actions de Développement de l’Economie Rurale

LOADDT : Loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement Durable du Territoire

OPAH : Opération Programmée d’Amélioration de l’Habitat

PAH : Pays d’Art et d’Histoire

PETR : Pôle d’Equilibre Territorial et Rural

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PMI : Petites et Moyennes Industries

PNR : Parc Naturel Régional

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SPL : Système Productif Local

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

Introduction

En France, le contexte actuel est un contexte de recomposition territoriale. Depuis 1982, les lois de décentralisation et d'organisation territoriale se poursuivent et se complètent. En 1995, avec la loi Chevènement, puis en 1999, avec la loi Voynet, les territoires de projet ont trouvé leur place dans une organisation territoriale très réglementée. Néanmoins, au fil des années le législateur s'est rendu compte de la complexité du système territorial français. Alors après l'avoir tricoté pendant des années, de façon à confier de plus en plus de missions aux collectivités et à leur laisser de plus en plus de marge de manœuvre, il cherche aujourd'hui à le « re-tricoté » de façon à rationaliser leurs compétences et à réduire le nombre d'échelons administratifs territoriaux. Cette recomposition a pris un réel tournant avec la loi du 16 décembre 2010¹. En effet, en 2010 le législateur a d'abord stoppé la possibilité de créer des Pays. Il a également cherché à achever et à rationaliser la carte intercommunale, en contribuant à la fusion des plus petites Communautés de Communes pour atteindre un seuil critique de 5 000 habitants et en intégrant les Communes isolées à des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ce revirement de situation a été accentué avec la loi du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, qui porte bien son nom. En effet, en 2014 le législateur a souhaité poursuivre l'action entreprise en 2010 de rationalisation de l'organisation territoriale. Les métropoles sont mises à l'honneur, consacrant une place grandissante aux zones urbaines en France. Et les Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux sont créés à la dernière minute au Sénat, alors que les territoires ruraux allaient être complètement oubliés de cette loi². La loi du 27 janvier 2014 semble aller à l'encontre de l'esprit des lois de 1995 et 1999 qui reconnaissaient totalement les territoires de projet et par voie de conséquence les territoires ruraux. En effet, en 2014 les groupements de territoires ruraux, qui ont été consacrés à la dernière minute à travers les PETR, vont devoir prendre une forme juridiquement plus poussée, de syndicat mixte fermé.

Quant à la position des Régions françaises, elles semblent forcées de trouver une façon de s'adapter dans leur partenariat contractuel pour répondre à la législation nationale qui évolue. C'est pour cette raison que les Conseils Régionaux qui avaient fait des Pays la structure avec laquelle ils souhaitaient contractualiser de 2000 à 2013 dans le cadre du volet territorial du

¹ Loi du 16 décembre 2010, de réforme des Collectivités Territoriales, annexe 1

² Précision apportée par le Sénateur du Gers et Président de l'ANPP (Association Nationale des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux et des Pays), Raymond Vall, lors de la réunion au Conseil Régional de Midi-Pyrénées le 28 mai 2014

Contrat de Plan/Projet Etat-Région, n'ont toujours pas affirmé, aujourd'hui, s'ils vont faire des PETER leurs partenaires contractuels pour 2014-2020.

Comme nous le comprenons, chaque territoire de projet se trouve dans une période de transition et de questionnement quant à son avenir. C'est particulièrement le cas des Pays, auxquels les PETER vont se substituer. C'est dans ce contexte de recomposition territoriale bien particulier que s'inscrit également l'avenir du Pays des Pyrénées Cathares. Il est situé en Midi-Pyrénées, à l'Ouest du département de l'Ariège et a été créé en 2003. Il comptait à l'origine trois Communautés de Communes, de la Moyenne Vallée de l'Hers, du Pays de Mirepoix et du Pays d'Olmes et quelques communes isolées. A partir du 1^{er} janvier 2014 il ne compte plus que deux Communautés de Communes après la fusion de la Communauté de Communes de la Moyenne Vallée de l'Hers et celle du Pays de Mirepoix.

PERIMETRE DEFINITIF DU PAYS DES PYRENEES CATHARES, EN 2002



Carte 2 : Périmètre définitif du Pays des Pyrénées Cathares, en 2002

Réalisation : Camille Jarrot

LE PAYS DES PYRENEES CATHARES AU 1^{ER} JANVIER 2014



Carte 1 : Le Pays des Pyrénées Cathares au 1er janvier 2014

Réalisation : Camille Jarrot

Le Pays des Pyrénées Cathares est né d'une volonté locale de rassembler ces territoires, à l'histoire et à la culture commune, autour d'un projet global s'inscrivant dans une Charte de territoire. Jusqu'à aujourd'hui, la démarche de développement territorial qu'il portait était soutenue par le Conseil Régional de Midi-Pyrénées. En effet, la Région avait choisi de contractualiser avec les territoires de projet pour soutenir leurs actions via des cofinancements et car elle souhaitait avoir des interlocuteurs locaux pour lui permettre de mettre en œuvre ses compétences sur le territoire. Les partenaires cofinanceurs étaient également l'Etat et le Conseil Général de l'Ariège. Or, dorénavant, le Conseil Régional qui affirme sa volonté de continuer à soutenir les territoires de projet dans le cadre de la contractualisation, n'a pas précisé avec quels périmètres il souhaitait le faire. De la même façon, l'avenir du Pays est incertain, les PETR étant conçus pour s'y substituer, d'autant plus que le Pays des Pyrénées Cathares est une association et n'a donc pas le statut juridique de syndicat mixte, comme l'ont un certain nombre de Pays en France. A cela s'ajoute la caducité de la Charte de Pays, qui était la base du projet de territoire des Pyrénées Cathares et qui est arrivée à son terme en 2013 après dix ans d'application.

C'est dans ce contexte de changement national global, mais également d'évolutions locales que le Pays des Pyrénées Cathares a souhaité réfléchir à son avenir. Pour cela, les élus du territoire ont choisi de faire appel à une étudiante stagiaire pour les soutenir dans ce travail. C'est à cette occasion que j'ai eu l'opportunité d'effectuer mon stage de fin d'études, de Master 2 « Aménagement et Projets de Territoire », au sein de cette structure de projet. L'objectif premier, recherché par les élus locaux, était de rendre compte de la pertinence, ou non, du périmètre sur lequel se basent les actions du Pays depuis plus de dix années. Pour ce faire, ma mission consistait à réaliser un diagnostic territorial partagé avec les différents acteurs partenaires du Pays. Ce diagnostic a ensuite permis de dégager les grands enjeux pour le territoire. Puis c'est sur la base de cet état des lieux et des enjeux soulevés qu'une stratégie de territoire est née, celle de comparer les Pyrénées Cathares à une ville moyenne de Midi-Pyrénées. Dans ce cadre précis, il m'a été demandé d'apporter mon soutien à l'animateur du Pays, Benoît Combes, à la rédaction d'une note de travail pour présenter la pertinence d'une telle stratégie sur un territoire pourtant rural.

C'est à l'occasion de ces travaux de stage, notamment au moment de soulever les enjeux qui se présentent pour le territoire, que j'ai pris conscience de l'importance d'être capable de faire valoir ses spécificités pour pouvoir contractualiser avec les partenaires financeurs. Un court travail de bilan de la Convention territoriale, signée entre l'Etat, le Conseil Régional de Midi-

Pyrénées et le Conseil Général d'Ariège, m'a également permis de comprendre l'importance d'une telle contractualisation pour faire vivre des projets au sein du Pays. L'ensemble de ces prises de conscience n'ont pas été sans conséquence pour moi. J'ai ensuite souhaité me pencher plus précisément sur ce qu'était la contractualisation territoriale. Et je me suis questionnée sur le rôle de celle-ci pour soutenir, ou non, la mise en œuvre d'un projet de territoire. L'exemple du Pays des Pyrénées Cathares était celui que je maîtrisais le mieux pour tenter de trouver une réponse à la question suivante :

Quelle est la capacité d'adaptation du projet territorial à la contractualisation ?

Pour répondre à cette interrogation, nous nous intéresserons d'abord aux liens qui existent entre le développement territorial et la contractualisation, ainsi qu'à leur mise en œuvre sur un territoire de projet tel que celui du Pays des Pyrénées Cathares. Nous nous pencherons sur la naissance progressive du développement territorial en France, à travers le rôle de l'Etat qui est passé d'un statut d'Etat aménageur à un Etat partenaire et à travers l'évolution du rôle de la contractualisation pour les territoires de projet. Puis nous envisagerons l'évolution du développement territorial sur le territoire des Pyrénées Cathares. Dans un deuxième temps, nous aborderons la marge de manœuvre des territoires de projet dans un tel contexte de transition et de doutes. Nous chercherons à comprendre quel est le contexte précis dans lequel s'inscrivent les Pays, le Pays des Pyrénées Cathares en particulier, puis de quelle façon il a cherché à redéfinir son projet de territoire sur une base de diagnostic solide. Pour finir, nous chercherons à aller au bout de la réflexion pour le territoire des Pyrénées Cathares en nous penchant sur les contractualisations possibles pour la prochaine période de programmation, à la fois européenne et nationale.

PARTIE 1

Etude des liens entre développement territorial et contractualisation et leur mise en œuvre sur un territoire de projet

I. Etude des liens entre développement territorial et contractualisation et leur mise en œuvre sur un territoire de projet

Le développement territorial est apparu progressivement à partir des années 1960, en connaissant une évolution du rôle de l'Etat à son égard, et en ne pouvant se passer de la contractualisation pour pouvoir prendre de l'ampleur. Il est également apparu progressivement au sein du Pays des Pyrénées Cathares, a évolué au fil des années et est soutenu dans le cadre de la Convention établie entre l'Association du Pays, l'Etat, la Région Midi-Pyrénées et le Conseil Général de l'Ariège.

A. Le développement territorial : une politique apparue progressivement

C'est d'abord l'aménagement du territoire qui a fait son apparition en France dans les années 1950, puis le développement local dans les années 1970, et depuis les années 1990 le développement territorial a marqué sa place et son intérêt. Pour mettre en place les différentes politiques d'aménagement du territoire successives, l'Etat était un véritable aménageur qui imposait ses orientations et ses objectifs aux territoires. Aujourd'hui, l'Etat est devenu un partenaire pour les territoires de projet. Aujourd'hui, le développement territorial est difficilement envisageable sans la contractualisation entre l'Etat, les Collectivités Territoriales et les territoires de projet. En effet, la contractualisation est un vrai levier pour les projets de développement territorial. Néanmoins, elle peut parfois aussi être un frein à l'action des territoires de projet.

1. De l'aménagement du territoire au développement territorial

Aujourd'hui dans tous les esprits, aussi bien au niveau des acteurs locaux qu'au niveau des institutions centralisées, le développement territorial n'est pas apparu du jour au lendemain. Il s'est construit une place dans les modes de penser, dans les habitudes de travail, dans les mentalités, et ceci des années 1960 à nos jours. Il est né de l'aménagement du territoire imposé d'en haut, pour ensuite prendre en compte la volonté des territoires avec le développement local. Aujourd'hui il tente de concilier les deux logiques : top-down et bottom-up. A l'origine il existait seulement la vision de l'aménageur, car le développement territorial n'existait pas encore, puis il est apparu progressivement, et aujourd'hui ces deux disciplines coexistent, l'une servant, en partie, à la mise en œuvre de l'autre.

- L'aménagement du territoire

Selon Merlin et Choay, dans le Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement (1996) :

« l'aménagement du territoire est l'art ou la technique de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités , les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines, économiques, voire stratégiques».

On considère que la première tentative du XIXème siècle de planification régionale est celle de la création de la Tennessee Valley Authority aux Etats-Unis. La Tennessee Valley Authority est une entreprise américaine, qui était chargée à l'époque de relancer le développement économique de la vallée, mais aussi celui de la navigation, du contrôle des crues et de la production d'électricité.

Quelques années plus tard, chaque pays s'est approprié sa propre vision de l'aménagement du territoire pour répondre à des situations régionales difficiles et singulières. Néanmoins, l'aménagement du territoire existe pour répondre à trois grands objectifs qui sont universels.

Le premier objectif que l'on fixe naturellement à l'aménagement du territoire est d'améliorer la situation de l'emploi sur le territoire. Le deuxième objectif est de préserver l'environnement. Le but ultime de l'aménagement est de promouvoir, à long terme, une croissance équilibrée du territoire. Et l'aménagement du territoire permet de cibler les efforts sur des territoires en particulier, de mutualiser des services afin de réduire les dépenses publiques et de rationaliser les actions.

Néanmoins les objectifs de l'aménagement du territoire en France ont évolué des années 1960 à nos jours. Durant des années 1960, l'aménagement du territoire consistait surtout à faire participer l'ensemble du territoire national à la modernisation et au développement économique du pays. Il fallait rattraper le retard de développement des espaces ruraux français et atténuer la trop forte concentration des activités économiques dans la région parisienne. En effet, en 1963, le Premier ministre Georges Pompidou considérait que « l'aménagement du territoire, devait se soucier de 'justice distributive dans la répartition des

activités' entre les régions françaises »³. « L'espoir de réduire les écarts régionaux de développement n'a ainsi jamais été aussi fort que dans les années 1950 et 1960. Cependant, les programmes d'aménagement de ces années n'ont pas réparti la croissance uniformément sur le territoire. Ils ont corrigé certaines inégalités sociales et spatiales tout en en renforçant d'autres, notamment les disparités entre les grandes métropoles et le reste du pays »⁴. A partir des années 1970, les mesures visent principalement à simplifier la reconversion industrielle des anciens foyers industriels. Il ne s'agit donc plus de construire ou créer, mais de venir au secours des bassins qui se désindustrialisent du fait de la crise économique. Les années 1980, qui connaissent l'acte 1 de la décentralisation avec la loi du 2 mars 1982, marquent le désengagement progressif de l'Etat en la matière. Il préfère confier la mission de soutien aux bassins en reconversion industrielle aux Collectivités Territoriales. Dans les années 1990, les financements européens, notamment à travers les fonds structurels, permettent d'appuyer les actions d'aménagement du territoire, en plus des financements étatiques et locaux. C'est à partir de là que la différenciation des territoires est réellement acceptée. Les politiques d'aménagement visent alors à renforcer les avantages et points forts de chaque territoire de façon particulière.

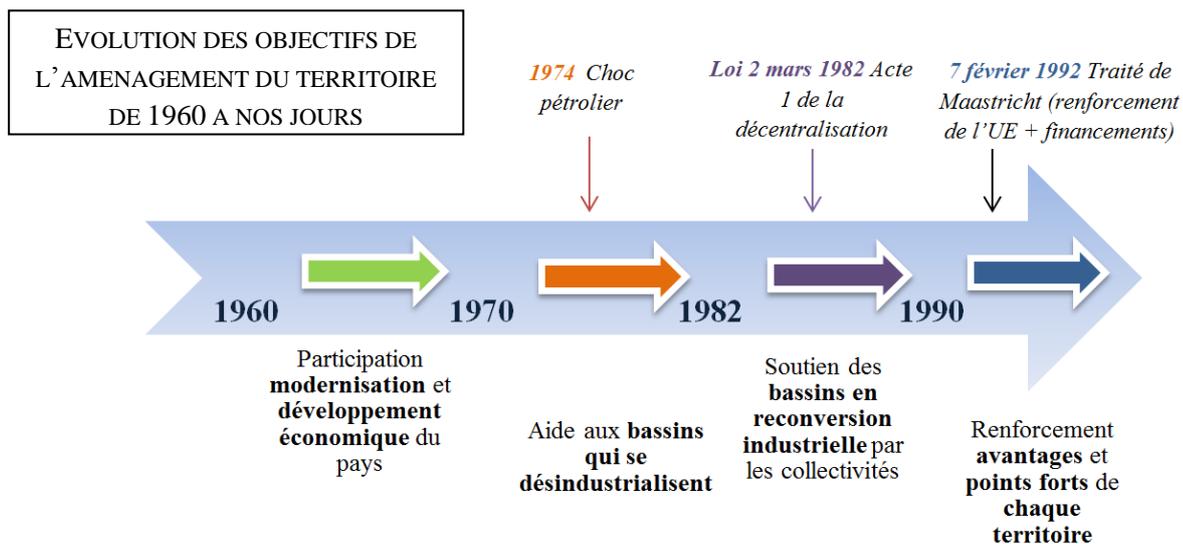


Schéma 1: Evolution des objectifs de l'aménagement du territoire de 1960 à nos jours

Pour soutenir et coordonner les politiques d'aménagement du territoire, la DATAR est créée (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, puis DIACT en 2005 : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, et en 2009 à nouveau DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et

³ Matthew Wendeln, « L'égalité territoriale en France : la rançon de l'histoire », Métropolitiques, 12 mai 2014, page 1. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-egalite-territoriale-en-France.html>.

⁴ Matthew Wendeln, « L'égalité territoriale en France : la rançon de l'histoire », Métropolitiques, 12 mai 2014, page 3. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-egalite-territoriale-en-France.html>.

à l'Attractivité Régionale). L'objectif était qu'elle atténue le problème de sectorialité hyper-développée des ministères français pour procéder aux impulsions et arbitrages nécessaires. Sur le terrain, la DATAR est là pour palier à l'absence d'administration capable de porter des projets concernant plusieurs ministères, en installant sur place des équipes, avec un effectif restreint, pour coordonner les travaux à mettre en œuvre.

En 2014, la DATAR va être englobée dans le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET). En effet, le CGET est issu du regroupement de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), du Secrétariat général du comité interministériel des villes et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Il sera rattaché au Premier ministre, dans le but de recréer une solidarité entre les territoires. Tout comme la DATAR, « il permettra de rompre avec une approche sectorielle des politiques publiques pour privilégier une réflexion transversale »⁵. Il aura la charge de coordonner la préparation et la mise en œuvre des Contrats de Plan Etat-Région pour la période 2014-2020.

L'aménagement du territoire, apparu dans les années 1950, laisse progressivement une place au développement local, puis au développement territorial.

- Du développement local au développement territorial

Le développement local est apparu progressivement après les Trente Glorieuses, période pendant laquelle certaines parties du territoire français connaissaient une forte croissance alors que d'autres parties étaient de plus en plus marginalisées. Comme le souligne Georges Gontcharoff⁶, la première partie qui compose tous les diagnostics territoriaux de cette époque correspond à l'inventaire des faiblesses et handicaps du territoire, puis à un deuxième inventaire, mais cette fois des ressources, et des « potentialités locales » qui permettent de déterminer ce qui peut être développé ou soutenu pour « apporter de la richesse » au territoire. Selon lui, « les détracteurs du développement local se moquent déjà de ce 'micro développement local et de ses productions marginales' ». Les détracteurs de l'époque et les détracteurs actuels du développement local doivent certainement le critiquer pour les mêmes raisons, mais ce qui fait sa richesse est la prise en compte de spécificités locales et de la

⁵Compte-rendu du Conseil des Ministres du 26 mars 2014, Décret, Création du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, [en ligne], URL : <http://www.elysee.fr/conseils-des-ministres/article/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-26-mars-201/>

⁶ GONTCHAROFF Georges, " Décentralisons autrement, le livre blanc citoyen du développement local et de la décentralisation", 2012, Unadel et Adels

volonté des acteurs locaux et de la société civile pour mettre en avant et développer les potentialités d'un territoire. La méthodologie du développement local se concentre sur la notion de projet de territoire. Le territoire est alors le lien qui existe entre de nombreux acteurs, parfois très différents et ayant des intérêts divergents, mais qui souhaitent tous vivre sur le même espace, en permettant son développement. Dans le livre blanc citoyen du développement local, il est avancé que : « le projet offre l'avantage de tourner les acteurs vers l'avenir, c'est-à-dire de partir d'un diagnostic souvent assez déprimant, pour passer à une prise de conscience de potentialités, puis au choix raisonné d'actions concrètes et précises permettant de commencer à redresser la situation »⁷.

De façon plus théorique, le développement local est apparu dans les années 1970, parallèlement aux crises économiques, peut se définir comme étant le processus de développement économique sur un territoire. A l'époque, il est né d'une nécessité de faire face aux nombreuses difficultés économiques que rencontraient les territoires. Il se traduit par une politique de développement économique basée sur la coopération entre acteurs territoriaux et acteurs économiques, même si certains projets visent un développement plus global. Il est initié par l'Etat et s'applique sur les territoires, on parle de logique bottom-up, c'est-à-dire que la démarche est impulsée depuis le niveau local.

La base théorique du développement local en économie est celle du district industriel, qui a été développé par Alfred Marshall à partir de 1890 dans *Principle of Economic*. Selon lui, pour être efficace une entreprise doit s'inscrire dans le tissu socio-économique qui l'entoure et dans un réseau d'entreprises qui est créé au sein du district industriel. On entend le district industriel comme étant un groupement de petites entreprises qui sont interdépendantes, avec un marché du travail qui lui, est spécialisé, et qui permettent une production à plus grande échelle.⁸

Aujourd'hui, dans les esprits la notion de développement local se confond très souvent avec celle de développement territorial, le développement territorial ayant un champ d'action plus large que le développement local. Il est apparu plus tard, dans les années 1990, et promeut le

⁷ GONTCHAROFF Georges, Décentralisons autrement, le livre blanc citoyen du développement local et de la décentralisation, 2012, Unadel et Adels, page 74

⁸ Le district industriel est considéré comme étant un « cousin » des clusters : « l'organisation des relations entre des acteurs proches géographiquement et complémentaires », mais aussi des pôles de compétitivité : « un pôle de compétitivité est la combinaison, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets innovants et disposant de la masse critique nécessaire pour une visibilité internationale ». Source : TADDEI Jean-Claude, Une nouvelle lecture du territoire par la limite, LARGO/GRANEM, Université d'Angers.

développement global du territoire, c'est-à-dire à la fois économique, social et environnemental, culturel, etc.

La décentralisation a joué un rôle important dans la consécration du développement local. Selon Gontcharoff : « C'est la décentralisation qui a permis de poser autrement qu'à l'échelle nationale les grandes questions économiques, environnementales, sociales, en introduisant fortement la dimension des territoires ».

Selon Guy Baudelle, Catherine Guy, et Bernadette Merenne-Schoumaker, le développement territorial est « un processus volontariste cherchant à accroître la compétitivité des territoires en impliquant les acteurs dans le cadre d'actions concertées, généralement transversales et souvent à forte dimension spatiale »⁹.

On relève quatre grands enjeux du développement territorial à l'avenir¹⁰, la mise en capacité des territoires, la réaffirmation de l'importance de la place accordée à la fonction productive dans le territoire, la valorisation des biens écologiques communs et l'affirmation des besoins sociaux au cœur des politiques d'aménagement et de développement territorial.

- Les différences entre aménagement du territoire et développement local/territorial

A l'heure actuelle dans le langage courant, et même dans le langage des acteurs du développement territorial, les termes d'aménagement du territoire, développement local et développement territorial se confondent très souvent et sont utilisés pour signifier le développement territorial. Alors qu'en réalité ces concepts sont sensiblement différents et ne soutiennent pas la même vision du développement du territoire.

En effet, l'aménagement du territoire, apparu plus tôt sur la scène française, comporte une dimension plus urbanistique, et se matérialise par l'élaboration de documents d'urbanismes, tels que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), ou encore les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Au contraire, le développement local et/ou territorial comporte réellement une dimension de portage de projet territorial, avec des acteurs locaux engagés dans une démarche de développement très souvent concertée. Il va plus loin que la simple organisation du sol et des activités sur celui-ci. Il y a une réelle dimension humaine dans le développement territorial, qui n'existe pas nécessairement dans l'aménagement du territoire.

⁹ Guy BAUELLE, Catherine GUY et Bernadette MERENNE-SCHOUMAKER, " Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats", Didact Géographie, Presses universitaire de rennes.

¹⁰ Source : cours Master 1 IUP Aménagement et Projets de Territoire, Laurence Barthe.

De plus, l'aménagement du territoire est imposé par l'Etat aux territoires pour concourir à une réduction des inégalités territoriales. On parle d'une démarche d'aménagement descendante, ou top-down. Elle ne prend pas en compte la volonté du territoire, mais plutôt la vision générale et parfois éloignée de l'Etat sur les territoires, pour en faire un modèle de marche à suivre par les territoires. Bien que cette démarche descendante soit critiquable à plusieurs niveaux, elle permet néanmoins de garder une certaine cohérence dans l'aménagement global du territoire français et tente de concourir (avec la création du CGET par exemple) à l'égalité entre les territoires et à une plus grande solidarité entre eux en imposant une vision globale sur ceux-ci.

Le développement local/territorial quant à lui, s'inscrit dans une démarche à la fois top-down, c'est-à-dire descendante mais également bottom-up, c'est-à-dire ascendante. Cela s'illustre notamment par des processus de contractualisation entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, surtout via le Contrat de Plan Etat-Région, qui semble permettre un réel échange entre l'Etat et l'échelon territorial. Et c'est la décentralisation qui a permis le développement de ces pratiques, car l'Etat a accordé plus de place et de marge de manœuvre aux collectivités pour leur permettre d'envisager elles-mêmes leur projet de développement territorial. Néanmoins, le bémol que l'on peut apporter aux réformes de décentralisation, est qu'elles sont souvent imposées par l'Etat aux territoires, bien que leur marge de manœuvre à l'arrivée soit souvent plus grande, leur marge de manœuvre dans l'élaboration des réformes de décentralisation est limitée¹¹.

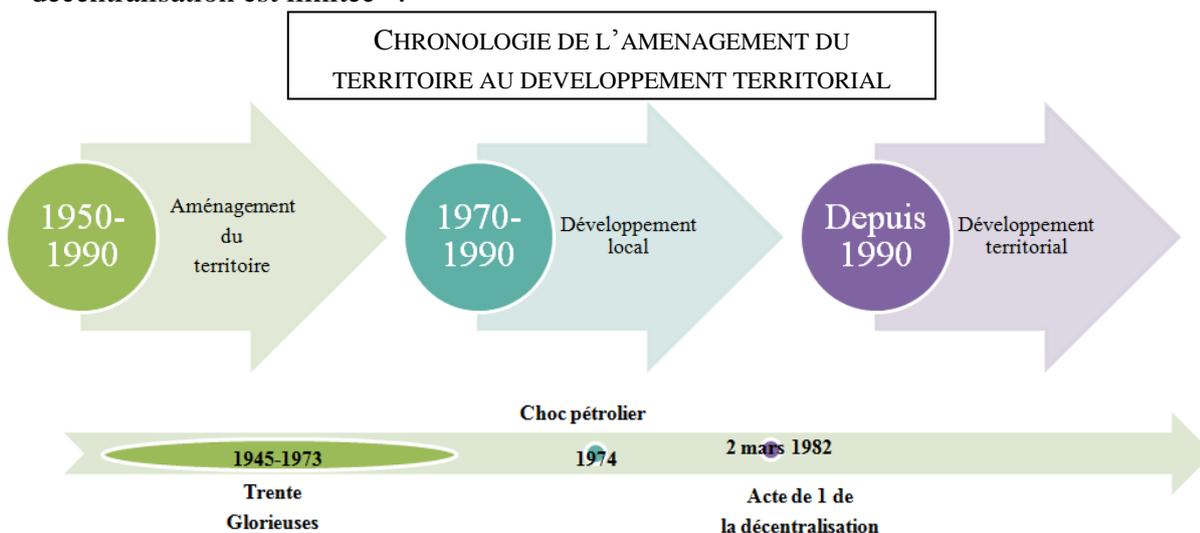


Schéma 2 : Chronologie de l'aménagement du territoire au développement territorial

¹¹ Exemple de la nouvelle réforme territoriale française, qui bien qu'elle semble nécessaire, ne semble pas être menée de façon très concertée avec les différentes Collectivités Territoriales, Cf. Compte-rendu du Conseil des Ministres du mardi 3 juin 2014, Communication – La réforme territoriale, [en ligne], URL : <http://www.elysee.fr/conseils-des-ministres/article/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-mardi-3-juin-2014/>

RECAPITULATIF : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DEVELOPPEMENT LOCAL ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Tableau 1: Récapitulatif aménagement du territoire, développement local et développement territorial

	Aménagement du territoire	Développement local	Développement territorial
Période d'essor de la problématique	1950-1990	1970-1990	Depuis 1990
Finalités	-Réduire les déséquilibres spatiaux par une meilleure répartition des hommes et des activités - Protéger l'environnement et le patrimoine	-Susciter l'activité économique - Valoriser les forces locales - Développer l'entrepreneurship	-Rendre les territoires attractifs et compétitifs - Valoriser les ressources
Intervenants majeurs	Etat et ses différentes administrations nationales et régionales	Collectivités locales	Collectivités régionales
Cadres territoriaux principaux	-Etat -Régions	Niveaux infrarégionaux	Régions
Moyens d'intervention	- Codes, plans, règlements, permis -Aides aux entreprises	- Aides aux entreprises - Aides aux réseaux d'acteurs	- Projets, schémas - Aides aux réseaux d'acteurs
Domaines d'intervention	- Occupation du sol -Localisation de grands équipements - Protection de la nature et du patrimoine	- Développement économique	- Développement global (économique, social et environnemental) - Structures territoriales
Démarche fondamentale	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	<i>Bottom-up et top-down</i>

Source : comparaison entre l'aménagement du territoire, le développement local et le développement territorial, MERENNE-SCHOUMAKER B., 2011

Pour mener à bien les démarches d'aménagement et de développement du territoire, l'Etat a eu plusieurs façons de procéder. Ses méthodes ont évolué dans le temps en fonction du contexte global, de la relation qu'il entretenait avec les territoires français, et notamment avec les Collectivités Territoriales. L'Etat est passé d'un statut d'aménageur qui imposait ses idées dans le cadre de l'aménagement du territoire, avec une logique top-down, à un Etat partenaire qui laisse de plus en plus de marge de manœuvre aux collectivités en matière de développement territorial.

2. De la planification nationale au Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) : de l'Etat aménageur à l'Etat partenaire

A l'époque de la naissance de l'aménagement du territoire dans les années 1950, l'Etat était le chef d'orchestre en la matière. L'aménagement du territoire existait à travers la planification nationale.

La planification nationale a été conçue pendant la Seconde Guerre mondiale par le Conseil National de la Résistance. Elle voit réellement le jour en 1947 avec la planification de l'activité économique et des grands travaux d'infrastructures. L'objectif à l'époque est de reconstruire le pays de façon volontariste, mais aussi de le moderniser. La planification nationale prend la forme de Plans quinquennaux, mais ils ne deviennent rapidement qu'incitatifs et indicatifs, car il est trop difficile pour l'Etat de prévoir les changements qui peuvent avoir lieu dans les cinq années à venir. En effet, l'économie connaît des mutations très rapides et difficilement prévisibles dans les Plans. A partir des années 1980, ils sont très fortement critiqués, considérés comme n'étant pas assez flexibles et trop centralisés. Le dernier Plan qui fut rédigé en 1992 ne fut même pas adopté. C'est la fin de la planification nationale à travers les plans quinquennaux.

Dans le même temps, les Régions s'affirment de plus en plus. En effet, elles deviennent des établissements publics régionaux avec la loi du 5 juillet 1972. A partir de 1972, elles sont composées de deux assemblées, qui sont non élues, le Conseil Régional et le Conseil Economique et Social Régional. Néanmoins, le pouvoir exécutif régional reste entre les mains de l'Etat par l'intermédiaire du Préfet de région. C'est également à partir de 1972 que les Régions se voient confier la mission d'aménagement du territoire, partagée avec l'Etat. Grâce à l'acte 1 de la décentralisation et la loi du 2 mars 1982 les Régions deviennent des Collectivités Territoriales à part entière, comme le sont déjà les Communes et les

Départements. L'exécutif régional est confié aux présidents des Conseils Régionaux, les premières élections au suffrage universel des Conseillers Régionaux auront lieu en 1986.

Dès la loi du 29 juillet 1982, les Régions sont dotées d'une forme autonome de planification régionale : les plans de région. Le plan de région permet de préciser au niveau régional les orientations en matière d'aménagement du territoire, sur la même période que le plan quinquennal national. Il permet de déterminer les objectifs que la Région se fixe en matière de développement économique, social et culturel. Les Régions françaises sont alors considérées comme les collectivités françaises de référence pour élaborer et porter des politiques et des actions de développement et d'aménagement de l'espace.

C'est donc la décentralisation qui consacre la place des collectivités territoriale et leur légitimité à se questionner sur l'avenir de leur territoire dans des domaines très variés tels que l'économie, l'environnement, le social, etc. C'est à partir de ce moment-là que l'Etat passe du statut de simple aménageur à celui de partenaire des collectivités dans la mise en œuvre du développement du territoire.

Néanmoins, il existe des démarches de développement territorial en dehors des cadres de la décentralisation. En effet, il existe des structures et des systèmes particuliers qui permettent à des personnes d'impulser des démarches de développement territorial en dehors d'orientations imposées par l'Etat, et qui sont même cautionnés et reconnus par celui-ci. En 1982, ont été reconnu les contrats de Pays régionalisés, puis les chartes intercommunales d'aménagement et de développement en 1983. En 1985 a été créé un Secrétariat d'Etat à l'économie sociale et au développement local, avec une ligne budgétaire spécialement consacrée aux « opérations partenariales de développement local », mais cela n'a pas été renouvelé. Puis l'Etat a reconnu les Pays avec la loi Pasqua¹² puis Voynet¹³, respectivement en 1995 et 1999. A travers cette reconnaissance, l'Etat reconnaît l'importance de donner l'opportunité aux territoires de se constituer et de se rassembler en fonction de leurs spécificités, de leur histoire, de leur culture commune pour mener à bien des projets de développement territorial. La loi Pasqua prévoit « une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en Pays, et de réseaux de villes »¹⁴. Elle définit les Pays comme étant des territoires ayant une certaine cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. La loi Voynet, quant à elle, réaffirme la place et le rôle des Pays, et prévoit l'élaboration d'un projet commun de

¹² Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua

¹³ Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet

¹⁴ Pays, les principales évolutions législatives, Dossier, projetdeterritoire.com, mars 2005

développement par Pays, appelé Charte de Pays. Cette loi relance véritablement la dynamique de création des Pays en France.

En parallèle l'Union européenne lance le premier programme LEADER (Liaison entre actions de développement rural) en 1991. Seuls des Groupements d'Action Locale (GAL), peuvent prétendre bénéficier des fonds prévus dans le cadre du programme LEADER. Ils regroupent des acteurs publics et privés d'un « territoire vécu », et leur permettent de travailler en commun autour de projet de développement territorial en fonction des spécificités du territoire sur lequel ils œuvrent.

Aujourd'hui, l'Etat continue de jouer son rôle de partenaire¹⁵, bien que, comme nous le verrons plus tard, les moyens financiers qu'il accorde aux territoire de projet sont de plus en plus réduits, ce qui les obligent à préciser leur stratégie et à cibler leurs priorités. En effet, depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des Collectivités Territoriales, l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est abrogé. Cela signifie que depuis décembre 2010 il n'est plus possible de créer de nouveaux Pays, néanmoins, les Pays existants peuvent poursuivre librement leur activité. Néanmoins, depuis le 27 janvier 2014¹⁶, les Pays sont amenés à évoluer en Pôle d'équilibres territoriaux et ruraux, sous la forme d'un syndicat mixte. L'objectif de cette nouvelle loi est de créer des territoires « supra-intercommunaux ». Dans les douze mois qui suivent leur création, les pôles d'équilibre devront élaborer un projet de territoire qui définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans leur périmètre. Par ailleurs, les PETR peuvent « constituer le cadre de contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires »¹⁷.

Cette dernière reconnaissance des PETR illustre tout à fait la volonté de l'Etat français de donner de la place aux territoires de projet, en dehors des Collectivités Territoriales. Néanmoins, la réduction des dépenses publiques et l'objectif de réduction du mille-feuille territorial affaiblissent progressivement la place de ces territoires dans le paysage du développement territorial en France, car ayant moins de moyens financiers et devant

¹⁵ Pour 2007-2013, dans le cadre de la Convention Territoriale du Pays des Pyrénées Cathares, en moyenne l'Etat a financé les projets instruits à hauteur de 18% du coût total, c'est plus que le Conseil Régional de Midi-Pyrénées et le Conseil Général d'Ariège, ce qui prouve son implication sur les territoires jusqu'en 2013-2014

¹⁶ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Chapitre VII Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux

¹⁷ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Chapitre VII Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, Article 79

s'agglomérer pour devenir des territoires de projet avec une taille « critique » il est leur est parfois difficile de mener à bien la politique de développement qu'ils souhaitent.

Le développement territorial qui est aujourd'hui conduit en partenariat entre l'Etat, les collectivités et les territoires de projet induit nécessairement des processus de contractualisation. La contractualisation permet à l'Etat et aux autres partenaires financeurs de s'engager auprès des territoires souhaitant porter des dynamiques de développement territorial. C'est une garantie pour les territoires de projet de bénéficier d'un minimum de cofinancements pour tous les projets entrant dans le cadre fixé par la contractualisation.

3. La contractualisation dans le cadre du développement territorial : levier d'action ou frein ?

Il existe de nombreuses formes de contractualisation entre les territoires et l'Etat, en fonction des territoires concernés, des thématiques visées etc.

Pour ce qui nous concerne, il s'agit de s'intéresser principalement aux Contrats de Plan/Projets Etat-Région à travers leur volet territorial, qui permettent notamment de mettre en œuvre la politique des Pays issus de la loi Voynet, et qui permettront peut-être de mettre en œuvre les futures politiques portées dans le cadre des PETR¹⁸. En effet, les PETR sont envisagés par le législateur comme pouvant être des supports infrarégionaux de la contractualisation, comme l'ont été les Pays jusqu'alors en Midi-Pyrénées.

A l'origine, les Contrats de Plan Etat-Région qui sont créés par la loi du 29 juillet 1982, sont imaginés pour articuler le plan national quinquennal avec les plans de régions¹⁹. A partir de leur création, la contractualisation entre l'Etat et les Régions permet de cofinancer des projets et permet surtout de veiller à ce qu'il y ait une cohérence entre les orientations régionales et les orientations prévues dans le plan national. C'est un véritable levier pour les investissements lourds, car cela permet de mobiliser un financement à la fois de l'Etat et de la Région. Les projets cofinancés peuvent relever soit des compétences de l'Etat, soit des compétences de la Région. Très rapidement les rôles s'inversent entre le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) et le plan de région. A l'origine, c'est le plan de région qui devait déterminer

¹⁸ Pour rappel, les PETR peuvent « constituer le cadre de contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires »

¹⁹ Art. 11, loi du 29 juillet 1982 : «L'Etat peut conclure avec les Collectivités Territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. »

l'objet et la portée du CPER, mais c'est le CPER qui a rapidement déterminé le plan de région. Cela a entraîné la disparition des plans de région en 1994. Ils ont été absorbés par les CPER.

Il existait alors un véritable partenariat entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, elles étaient chargées de mener à bien le développement du territoire en France, en répondant aux objectifs fixés au niveau central, mais aussi en prenant en compte leurs spécificités.

Les pratiques contractuelles n'ont cessé de s'accroître à partir de la naissance des CPER. En effet, les contrats permettent d'adapter les dispositifs publics de l'Etat aux spécificités locales des territoires régionaux. Et contrairement au Plan national, la procédure liée aux contrats est plus souple, celle du plan nécessitait l'adoption de deux lois par le parlement. La planification contractuelle a pris la place de la contractualisation législative.

Aujourd'hui, la forme contractuelle a évolué, les contrats de plan sont devenus des contrats de projet pour la période 2007-2013, l'appellation de contrat de plan n'ayant plus de sens car il n'existait plus de plan de la nation. Pour la période 2014-2020, c'est le retour des Contrats de Plan Etat-Région (CPER), pour qui « le nouveau changement de dénomination n'apparaît pas clairement justifié »²⁰.

A travers ce partenariat entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, et notamment les Régions via le Contrat de Plan Etat-Région la situation semble idéale, car l'Etat ne semble plus être un Etat qui impose ses orientations en matière de développement territorial aux Régions. Or, en réalité les projets peuvent facilement et rapidement être contraints par la contractualisation.

En effet, comme le souligne Jean-Marie Pontier dans son étude²¹, les CPER sont habituellement conditionnés, mais le sont d'autant plus pour cette nouvelle période de programmation, ce qui va impacter directement les projets qui en découleront. D'abord, ils s'inscrivent dans un environnement budgétaire difficile, avec de fortes contraintes. Comme le souligne le Premier Ministre : « *Dans un contexte exigeant de redressement des comptes publics, l'investissement public doit être particulièrement ciblé, efficace et utile* ». Pontier craint que les possibilités de domaines d'action, dans le cadre de la contractualisation, soient limitées. De plus, les CPER vont être conditionnés par des préoccupations qui dépassent le cadre régional, et qui sont d'envergure nationale. Ces cinq préoccupations sont :

²⁰ PONTIER Jean-Marie, Les contrats de plan Etat-régions 2014-2020, La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales n°16, 22 avril 2014, 2118, page 2

²¹ PONTIER Jean-Marie, Les contrats de plan Etat-régions 2014-2020, La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales n°16, 22 avril 2014, 2118, page 10

l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur, la mobilité multimodale, la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique, la transition écologique et énergétique.

De par les limites que va subir la nouvelle génération de CPER les projets qui en découleront risquent d'être encore plus contraints qu'actuellement.

En effet, au-delà du fait que la contractualisation permet d'obtenir de nombreux fonds pour financer des projets de développement territorial, le risque est qu'elle restreigne le champ d'action de territoires de projet, du fait qu'ils vont chercher à agir dans le sens de priorités qui mobilisent des fonds des cofinanceurs. Car le CPER est le contrat à la base de la contractualisation entre l'Etat, la Région, les Pays et les Départements quelque fois. C'est dans le volet territorial du CPER que sont prévues les conditions de cofinancement de la Région à destination des territoires de projet comme les Pays, ou les Parcs Naturels Régionaux (PNR). Dans ce contexte difficile, des structures comme le Pays des Pyrénées Cathares pourraient avoir tendance à se cantonner à des actions qui répondent à des priorités qui ne sont pas nécessairement celles qui permettent de répondre aux besoins de la population locale.

De plus, la contractualisation peut sembler contraignante en termes de temporalité. Par exemple, pour la nouvelle période de programmation 2014-2020, les objectifs poursuivis par l'Etat et la Région Midi-Pyrénées n'étaient toujours pas définis au mois de mai 2014, cela laisse les territoires de projet dans le doute. Ils sont dans l'attente de décisions, tout en tentant de poursuivre les actions en cours. La nouvelle forme de contractualisation, qui tarde à être formalisée et officialisée, peut être un frein pour un territoire plutôt qu'un levier d'action.

Selon l'étude « Agir Ensemble ? 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les Collectivités Territoriales »²², il semblerait qu'il existe d'autres limites à la contractualisation. Tout d'abord il arrive souvent qu'une gouvernance soit mise en place de façon asymétrique au profit de l'échelon étatique. De plus, la contractualisation n'a pas réellement permis d'enrayer l'aggravation des inégalités territoriales, en effet, certains territoires qui manquent d'ingénierie souffrent de ne pouvoir répondre aux projets qui pourraient se voir allouer des moyens financiers. La situation s'aggrave d'autant plus que l'outil de plus en plus répandu pour pouvoir mettre en œuvre les politiques publiques est

²² Agir Ensemble ? 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités, janvier 2013, étude de six élèves administrateurs du groupe « Egalité territoriale », promotion Paul Eluard, de l'Institut National des Etudes Territoriales

l'appel à projet et répondre à un appel à projet nécessite une forte ingénierie et handicape encore plus certains territoires qui en sont dépourvus²³.

A contrario, la contractualisation oblige les territoires, surtout en cette période de restrictions budgétaires, à prioriser leurs actions. Ce qui signifie que cela oblige les acteurs de ce territoire à réfléchir ensemble à leur projet de territoire et aux orientations qu'ils souhaitent lui donner. Ce qui permet de se fixer un cap assez clair et précis sur plusieurs années.

Pour revenir au cas des territoires de projet que sont les Pays au sein de la Région Midi-Pyrénées, leur contractualisation se décline à travers la Convention Territoriale, anciennement Contrat de Pays dans le cadre du CPER. Les premiers Contrats de Pays sont apparus en 2000 avec l'apparition des Pays, et d'un volet territorial dans les CPER pour leur permettre de mettre en œuvre leurs actions sur le territoire. La Convention Territoriale existe du fait de la volonté des Conseils Régionaux et des Conseils Généraux d'avoir une meilleure lisibilité sur les projets soutenus dans le cadre du CPER. Pour ce qui concerne le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, son interlocuteur unique à travers la Convention Territoriale est les Pays. La Convention Territoriale définit la stratégie territoriale du Pays qui la signe, ainsi que son programme d'action. Quand la Convention Territoriale est rédigée, elle est signée par l'Etat, la Région, le Département et le Pays concerné et elle les engage pendant 5 ans. A travers elle, le Pays s'engage à mener les actions qu'il a développées dans sa stratégie de territoire, et les partenaires s'engagent à venir cofinancer les projets qui entrent dans le cadre de la convention. Cependant, les partenaires du Pays ne sanctuarisent pas des fonds pour la période de la contractualisation, les objectifs et priorités qu'ils fixent à la signature de la Convention Territoriale peuvent donc parfois évoluer d'année en année.

Le volet territorial des CPER apparut en même temps que la création des premiers Pays ne fixait pas de règles dans le cadre de la contractualisation entre l'Etat, la Région et les territoires de projet pour la période 2000-2006. Le Contrat de Plan Etat-Région Midi-Pyrénées, pour la période 2000-2006 affirme que : « La territorialisation des politiques publiques au niveau infra régional constitue l'un des enjeux majeurs pour le Contrat Etat-Région 2000-2006 qui prend forme à travers le volet territorial de ce Contrat de Plan ». La marge de manœuvre des territoires de projet était alors grande. Puis pour la période 2007-2013, l'Etat et la Région ont fixé leurs priorités d'intervention dans le cadre de la Convention Territoriale signée entre eux et les Pays, permettant de décliner le volet territorial du CPER

²³ Le programme LEADER fait l'objet d'un appel à projet par exemple

sur le territoire. A partir de 2007, les Pays ont donc eu moins de marge de manœuvre dans le cadre de la Convention Territoriale et devaient s'attacher à poursuivre les orientations fixées par leurs partenaires financeurs.

Pour la nouvelle période de programmation 2014-2020, l'Etat français a déjà fixé six thématiques qu'il considère comme prioritaires et qui seront inscrites dans le volet territorial du nouveau CPER. Un cahier des charges précisant les priorités a été remis aux préfets de Région à la fin de l'année 2013²⁴. Les priorités gouvernementales pour la nouvelle période de programmation dans le cadre du volet territorial du CPER sont les suivantes :

- les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- les territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes ;
- les territoires confrontés à un déficit de services au public ;
- les massifs de montagne ;
- les bassins fluviaux ;
- les métropoles.

Les priorités qui concernent le territoire du Pays des Pyrénées Cathares sont celles qui ciblent les territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes et les territoires confrontés à un déficit de services au public. Le territoire devra donc être en mesure de composer avec ses priorités pour pouvoir bénéficier des fonds prévus par l'Etat au titre du volet territorial des CPER pour 2014-2020.

En ce qui concerne les « contractualisations » possibles avec l'Union européenne, celle qui concerne le plus les Pays est la contractualisation dans le cadre du programme LEADER. En effet, en Midi-Pyrénées la moitié des Groupements d'Action Locale (GAL) se sont formés sur le périmètre d'un Pays déjà existant, ce qui illustre la complémentarité et les similitudes qui existent entre les objectifs poursuivis par le Pays et ceux poursuivis par le GAL. Mais en réalité, il existe différentes configurations, car tous les Pays ne sont pas des GAL. Le programme LEADER lie, tout comme dans le cadre de la Convention Territoriale, différents acteurs dans le cadre d'une Convention. Elle est signée entre le GAL porteur du programme, l'autorité de gestion, que sont devenues les Régions françaises pour la période de

²⁴ Voir document en annexe des cahiers de charges qui intéressent le territoire du Pays des Pyrénées Cathares

programmation 2014-2020, et l'organisme payeur²⁵. Si certains Pays sont porteurs du programme LEADER par l'intermédiaire d'un GAL, la Convention relative au programme LEADER doit s'inscrire dans la droite ligne des documents cadres qui structurent ces Pays²⁶. Des enveloppes financières importantes sont consacrées à ce programme. En effet, l'enveloppe régionale Midi-Pyrénées du futur programme LEADER est passée de 30 millions d'euros à plus de 69 millions d'euros, elle a donc doublé. En ce qui concerne le programme Leader porté par le GAL Pays d'Ariège Pyrénées, son enveloppe s'élevait à 2.26 millions d'euros pour 2007-2013, avec les nouveaux critères de calcul pour partager l'enveloppe régionale, le GAL peut espérer voir tripler cette enveloppe en s'élevant à près de 7 millions d'euros. Pour la période 2014-2020 la Région Midi-Pyrénées fixe les orientations qui seront financées via LEADER. Il semblerait que les thèmes privilégiés par la Région Midi-Pyrénées pour 2014/2020 dans le cadre du programme LEADER soient :

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

Par rapport à l'ingénierie, un nouveau dispositif va être mis en place, on parle de contrat d'objectif, le financement de la Région sera pondéré en fonction de l'effort financier consenti localement.

Pour que la candidature d'un GAL de Midi-Pyrénées soit reçue par la Région, le territoire que constitue le GAL doit accueillir plus de 45 000 habitants. Les territoires éligibles sont les PETR, les Parcs Naturels Régionaux, ou les Syndicats Mixtes dans le cas où plusieurs

²⁵ L'Agence de Service et de Paiement (ASP) en France

²⁶ C'est-à-dire la Charte de Pays et la Convention Territoriale, ou anciennement le Contrat de Pays

Communautés de Communes ne peuvent pas créer un PETR, de par la taille trop importante de l'une d'entre elles. Bien qu'étant un programme européen, le programme LEADER semble être un levier d'action pour les territoires de projet de la même façon que la Convention Territoriale. Mais il permet la mise en œuvre de « petits » projets de développement territorial, ce que la Convention Territoriale ne permet pas toujours.

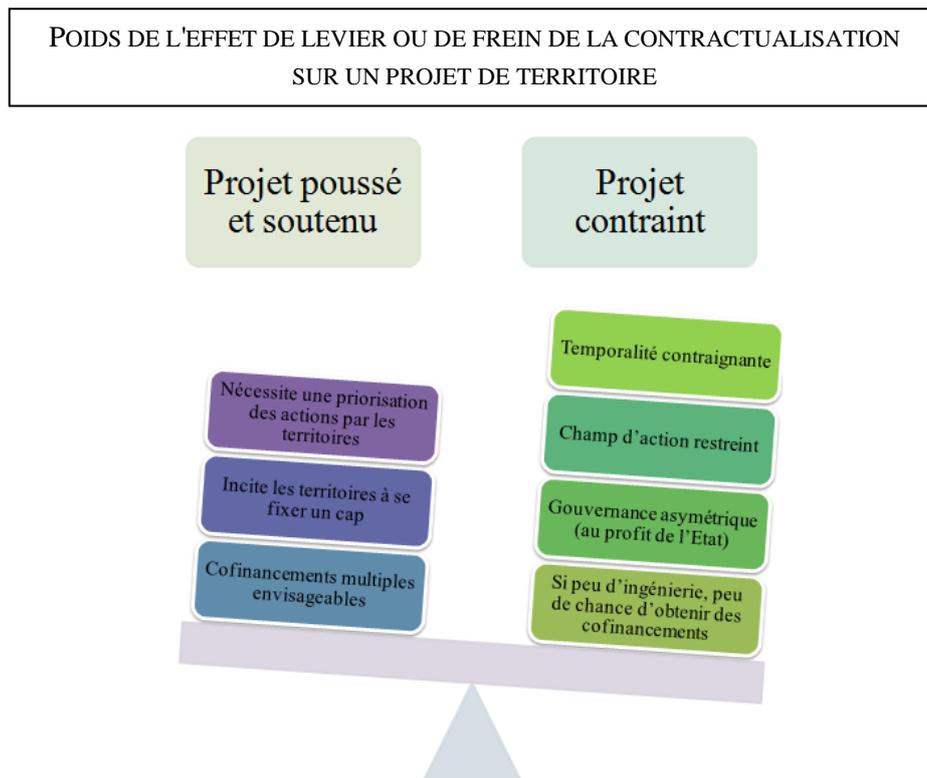


Schéma 3 : Poids de l'effet de levier ou de frein de la contractualisation sur un projet de territoire

En théorie, la contractualisation peut être à la fois un levier d'action pour les territoires de projet mais aussi parfois un frein pour ceux-ci. Cf. schéma récapitulatif ci-dessus.

Après avoir compris l'origine de l'aménagement du territoire et ce qui le différencie du développement local et territorial, puis l'évolution du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre du développement territorial et l'importance de la contractualisation pour aider les territoires de projet à mener à bien leur action, il s'agit maintenant de s'intéresser à l'apparition des démarches de développement territorial au sein du territoire des Pyrénées Cathares, territoire d'étude de ce mémoire, et aux orientations qu'ont pris les deux phases de contractualisation du Pays et leurs évolutions.

B. Du système Productif Local au Pôle d'Equilibre Territorial et Rural : illustration des logiques de développement territorial au sein du Pays des Pyrénées Cathares

Les démarches de développement territorial sont apparues progressivement sur le territoire des Pyrénées Cathares. Elles sont d'abord nées à travers la mobilisation des acteurs économiques via le Système Productif Local, puis elles ont pris la forme d'une Charte de territoire avec la naissance de l'association du Pays des Pyrénées Cathares. A partir de la naissance du Pays, l'Etat et la Région sont venus soutenir le territoire en contractualisant avec lui d'abord dans le cadre du Contrat de Pays, puis dans celui de la Convention Territoriale, afin de lui permettre de mettre en œuvre des actions de développement territorial.

1. La mobilisation des acteurs économiques : le Système Productif Local à la fin des années 1990

La notion de Système Productif Local (SPL) dérive du concept de district industriel évoqué précédemment²⁷ et développé par Marshall. « Un SPL est une concentration, sur un territoire géographiquement délimité, d'unités productives de type PME-PMI²⁸, spécialisées dans un secteur d'activité, autour d'un métier ou d'un type de produit, à la fois concurrentes et complémentaires, appuyées sur des structures d'animation, des dispositifs de formation, en association avec les autres acteurs du territoire »²⁹. Le SPL peut être considéré comme étant le prémice du pôle de compétitivité que l'on connaît aujourd'hui en France.

Le territoire des Pyrénées Cathares a vu son développement se mettre en œuvre notamment par l'organisation d'un Système Productif Local, celui du Pays d'Olmes – Montagne Noire. Il est né d'un constat, la compétition sur les marchés mondiaux du textile est de plus en plus accrue et d'un appel à projet mené au niveau national par la DATAR dans le but de créer des dynamiques sectorielles. A l'origine, le bassin textile du Tarn et celui de l'Ariège y avaient répondu de façon individuelle. Mais la DATAR, pour plus de cohérence, a demandé à ce qu'ils répondent ensemble. C'est pourquoi les Agences de Développement Economiques du Tarn et de l'Ariège, ainsi que les industriels du textile et les chambres consulaires concernées ont décidé de se rapprocher et de signer une convention de partenariat pour l'animation du SPL textile Pays d'Olmes – Montagne Noire. Il a été labellisé par la DATAR en 2001. Il a

²⁷ Vu en partie I. A. 1, « Du développement local au développement territorial »

²⁸ Pme signifie Petites et Moyennes Entreprises, et PMI signifie petites et moyennes industries

²⁹ TABARLY Sylviane, Industrie, recherche et innovation, de nouvelles dynamiques territoriales, publié le 17/06/2008, [en ligne], Géo Confluences, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/geoconfluences/doc/territ/FranceMut/FranceMutDoc4.htm>

pour rôle de faciliter la mise en place d'actions collectives concertées autour de projets porteurs d'innovation (technologique, commerciale, organisationnelle...). Concrètement, ce SPL est un véritable réseau qui met en relation tous les acteurs capables de mettre en œuvre un programme d'action en commun, pour favoriser le développement des entreprises industrielles sur ces territoires. L'enjeu était de mieux identifier les potentialités de développement des entreprises. Pour la période de 2002 à 2005, le SPL s'était donné pour priorité la prise en compte de l'innovation et des nécessaires mutations à accomplir dans la stratégie à mettre en œuvre. Pendant cette période, une ingénieure textile, en partie financée par l'Etat, animait le SPL. Puis un plan d'action a été élaboré pour la période de 2006 à 2012, il s'articulait autour de quatre axes : bâtir des stratégies alternatives ; engager des démarches d'innovation ; préserver et développer les savoir-faire et valoriser l'image du textile-habillement. Plusieurs actions ont fait l'objet d'une contractualisation avec des cofinancements privés et publics, dans le cadre de ce plan. A partir de 2006, l'Etat et le Conseil Régional ont consacré une part restreinte de leur budget à l'animation des SPL, le poste d'ingénieure n'a donc plus pu être financé. Pendant les premières années du SPL il existait une réelle dynamique de groupe, le travail était constructif et riche en idées nouvelles. Un projet de rapprochement de pôle de compétitivité a été lancé en 2007-2008, entre le SPL Pays d'Olmes – Montagne noire et trois pôles de compétitivité axé sur la filière textile de Rhône-Alpes, du Nord-Pas-de-Calais et de l'Est de la France. Un site internet a été mis en place, pour communiquer sur la filière textile du SPL de Midi-Pyrénées et faire valoir les savoir-faire locaux par rapport aux partenaires du projet. Le problème est que l'animation du SPL a été confiée à l'Agence de développement économique du Conseil Général de l'Ariège, alors que cela relevait d'une compétence régionale. Il a donc été envisagé de confier cette mission de rapprochement des pôles de compétitivité à la Région qui n'a pas accepté la mission, pour des raisons qui sont restées floues, et le projet a échoué. A partir de ce moment-là, la dynamique s'est progressivement essoufflée. Le SPL existe encore aujourd'hui, représenté par l'IUT Sud, l'Union des Industries Textiles du Sud. Une Convention Cadre pour le Textile en Midi-Pyrénées a été relancée pour 2012-2014, avec trois axes de développement : poursuivre et amplifier les démarches d'innovation ; développer la connaissance des marchés et les diversifier, renforcer la présence internationale des entreprises régionales ; préserver et développer les compétences, les ressources humaines et les savoir-faire. Néanmoins, aux yeux d'une partie des partenaires, le SPL est en arrêt, malgré quelques réunions d'information éparées. Le bilan de cette première démarche de développement territorial sur le territoire des Pyrénées Cathares est mitigé. Dans le cadre d'un

entretien conduit avec un des membres du SPL, il a été mis en avant que le fait d'avoir incité les deux territoires, du Tarn et de l'Ariège à se regrouper dans le cadre de ce SPL n'a pas été efficace, bien que certainement plus intéressant d'un point de vue financier pour l'Etat. Le problème est que ces deux territoires n'avaient ni l'habitude, ni l'envie de travailler ensemble dans ce projet de développement économique. Alors malgré les efforts qui ont été fournis des deux côtés, leur différence et leurs différences se sont toujours plus ou moins fait ressentir. De plus, le projet s'est rapidement essouffé à partir du moment où l'Etat et le Conseil Régional n'ont plus été en mesure de financer l'ingénierie de ce SPL. Puis le groupe s'est progressivement délité. Cela illustre bien l'importance de permettre aux territoires de projet de pouvoir s'exprimer à une échelle réellement vécue dans le cadre d'un projet de développement territorial. Et il y a 15 ans, dans un souci d'économie et de cohérence, l'Etat incitait déjà les territoires à se regrouper plus ou moins contre leur gré, ce qui, ici, n'a pas été productif. De plus, cela permet également de se rendre compte que la contractualisation, permettant un cofinancement de la part de l'Etat, est parfois indispensable pour permettre à un projet de développement local de vivre et de perdurer.

2. La naissance progressive d'un projet global : la rédaction de la charte de Pays en 2001

Le territoire a d'abord tenté l'expérience dans le cadre d'un Système Productif Local, une des premières déclinaisons du développement économique, axée sur le développement et la mise en réseau des acteurs économiques du territoire et des territoires voisins. Puis à la fin des années 1990, début des années 2000, il a mis en œuvre une démarche de développement territorial, qui n'était plus seulement axée sur le domaine économique.

Avant la création du Pays dans la droite ligne de la volonté de développement territorial du gouvernement français via des territoires de projet, il a existé les contrats de développement territoriaux. Ils sont, après les systèmes productifs locaux, la première mise en œuvre concrète d'une volonté politique d'aménagement du territoire dans des domaines variés. « Les contrats de développement territoriaux ont été les outils de contractualisation de la Région Midi-Pyrénées avec les territoires structurés autour d'un projet de développement et portés par une (ou plusieurs) intercommunalités ».³⁰

³⁰ Le bilan des initiatives antérieures de développement local, Les annexes, Charte de développement durable Pays d'Olmes-Mirepoix, page 7

Il existait deux Contrats de Terroir sur le Pays, celui de la Communauté de Communes du Pays d'Olmes (CCPO) et celui des Communautés de Communes du Pays de Mirepoix (CCPM) et de la Moyenne Vallée de l'Hers (CCMVH).

L'objectif de ce dispositif en Pays d'Olmes était de dynamiser l'économie existante, de donner une image cohérente du tourisme sur ce territoire, et d'améliorer l'attractivité du bassin de vie. La programmation s'est étendue sur cinq années, de 1997 à 2001, 87 actions ont été mises en place, dont la plus importante en termes financier : la réhabilitation de la station des Monts d'Olmes.

Le Contrat de Développement Territorial de la Communauté de Communes du Pays de Mirepoix et de la Communauté de Communes de la Moyennes Vallée de l'Hers a également couru sur cinq ans, de 1997 à 2001. Ses trois axes de développement étaient de conforter le caractère résidentiel du territoire, soutenir le développement économique et développer le tourisme. 101 actions ont été mises en place dans le cadre de ce dispositif, dont la mise en œuvre d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) et la création de l'Espace d'Initiatives Sociales et Economiques (EISE).

Le bilan de ces contrats menés sur le territoire du Pays est mitigé en termes d'accompagnement financier pour la CCPO mais est positif pour la CCPM et la CCMVH de par la mise en œuvre d'actions structurantes et de structures durables, comme l'EISE qui existe encore aujourd'hui en 2014, c'est-à-dire près de 15 ans plus tard.

Ce dispositif impulsé par le Conseil Régional de Midi-Pyrénées est une première initiative concrète de développement territorial global, et non plus seulement économique, sur le territoire des Pyrénées Cathares. Elle a été poursuivie et élargie et s'illustre par la création, le 22 janvier 1999, de l'Association pour le Développement du Pays d'Olmes, de Mirepoix et du Chalabrais après des premières réflexions au cours de l'année 1999 autour de la mobilisation des acteurs et partenaires locaux pour un projet de développement territorial plus large. L'association s'est fixé comme objectif de constituer un Pays au sens de la loi Voynet. C'est donc elle qui assure la coordination des travaux d'études et de mobilisation.

PROCESSUS D'ELABORATION DU
PAYS DES PYRENEES CATHARES

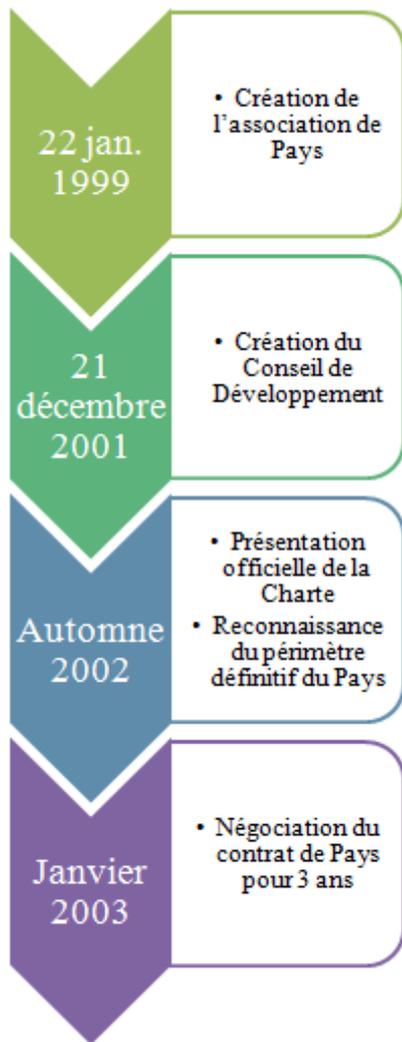


Schéma 4 : Processus d'élaboration du Pays des Pyrénées Cathares

Dès la création de l'association se sont engagées les premières réflexions, à travers la mobilisation des acteurs et partenaires. Puis à la fin de l'année 2000, début de l'année 2001, des réunions publiques ont été organisées afin de sensibiliser la population sur ce qu'était un Pays.

Le Conseil de développement du Pays a été créé en décembre 2001³¹, il est chargé de participer à l'élaboration de la Charte de développement durable qui définira pour les dix années à venir les grandes orientations de développement du territoire. Il est le garant du projet de Pays. Il est composé de 95 personnes, à l'origine de la création du Pays, réparties en trois collèges : le collège des acteurs socio-économiques, le collège de la vie associative et culturelle et le collège des élus.

Dans ces démarches très concrètes d'élaboration d'un projet de territoire, portées par une structure nouvellement créée, l'Etat laisse beaucoup de marge de manœuvre aux territoires. Il est un partenaire qui en proposant une loi, en l'occurrence la loi Voynet, permet aux territoires de s'exprimer autour d'un projet de développement qui leur est propre, et qui est le

fruit d'une grande concertation entre les acteurs vivant sur le territoire (politiques, économiques, culturels, sociaux, etc.). Nous sommes ici dans la réelle mise en œuvre d'une démarche de développement territorial à l'échelle locale.

A l'automne 2002, le Conseil de développement présente de façon officielle la Charte de Pays, qui est le document fixant les bases et les objectifs du Pays pour les dix années à venir.

³¹ « Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions. », Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 25

C'est à partir de janvier 2003 que l'Etat reprend sa place de partenaire du territoire, en participant aux négociations du Contrat de Pays pour les trois années à venir. Dans le cadre de ce contrat l'Etat et les Collectivités Territoriales s'engagent à venir soutenir financièrement le Pays dans le cadre de la mise en œuvre de son projet de territoire et sous certaines conditions que nous verrons plus loin.

A partir de ce moment-là, les territoires de la CCPO, de la CCPM et de la CCMVH ont commencé œuvrer concrètement, au sein du Pays des Pyrénées Cathares, pour mener à bien leur projet de développement territorial. Pour ce faire, ils ont eu besoin du Contrat de Pays puis de la Convention Territoriale.

3. L'évolution de la contractualisation entre le Pays et ses partenaires financiers : du Contrat de Pays à la Convention Territoriale

Le Contrat de Pays est prévu dans le volet territorial du CPER 2000-2006, le CPER comprenant un volet régional, et un volet territorial. Il est rappelé la nécessité que ce Contrat de Plan s'inscrive dans la droite ligne de la loi LOADDT, c'est-à-dire qu'il réponde aux priorités suivantes : mobiliser les territoires et réduire les inégalités entre eux, consolider les systèmes urbains, jeter les bases du développement durable et placer l'emploi au centre des programmes d'action.

Les contrats de Pays visent à accompagner par des aides appropriées les Collectivités Territoriales qui ont décidé de s'engager dans un processus de création de Pays au sens de la loi Voynet. Leur durée correspond à la durée du Contrat de Plan Etat-Région restant à courir au moment de leur signature. Il est attendu qu'ils comprennent « un dispositif d'ingénierie et d'animation spécifique adapté aux caractéristiques des territoires concernés et aux problématiques rencontrées, une présentation quantitative et qualitative des objectifs poursuivis, un programme opérationnel pluriannuel, un dispositif permanent d'évaluation associant étroitement le conseil de développement. »³²

Concrètement, le Contrat du Pays d'Olmes Mirepoix a été signé entre le Pays, l'Etat, la Région Midi-Pyrénées et le Conseil Général de l'Ariège le 29 août 2003, pour la période de 2003 à 2006.

Il se décompose en quatre grands axes stratégiques présentés ci-après.

³² CPER Midi-Pyrénées, 2000-2006, Article 13-1 Les contrats de Pays



Schéma 5 : Axes stratégiques du Contrat de Pays des Pyrénées Cathares 2003-2006

Chaque axe se décompose en mesures plus précises, elles permettent de répondre de façon opérationnelle à l'axe dans lequel elles s'inscrivent. Elles permettent également de répondre aux priorités qui sont fixées pour dix ans dans la Charte, mais de façon transversale. Cela signifie que ces mesures sont propres à ce contrat, elles peuvent très bien évoluer ou disparaître dans le prochain contrat, alors que les priorités fixées dans le cadre de la Charte s'appliquent pour les dix années à venir, elles restent donc valables au moins le temps de l'existence de la Charte. Chaque axe et chaque mesure se voit attribuer un coût d'objectif par an.

En ce qui concerne l'engagement des partenaires financiers, il n'est pas clairement précisé dans la rédaction du Contrat de Pays, il s'agit de se référer aux critères fixés par chaque partenaire dans le cadre de leur propre politique territoriale. En 2000-2006, l'objectif du Contrat de Pays est de permettre la mise en œuvre opérationnelle de la Charte de Pays. Par contre, pour la période 2007 à 2013, la place du volet territorial dans le Contrat de Projet Etat-Région semble avoir évolué. Le volet territorial permet de préciser le cadre dans lequel la Région va conventionner avec les territoires infrarégionaux, tels que les Pays dans le cadre de la Convention Territoriale, anciennement Contrat de Pays.

Pour la période 2007-2013, le volet territorial du CPER conclu entre l'Etat et la Région Midi-Pyrénées précise la volonté de ces deux entités de renouveler leurs actions en faveur de la mise en œuvre d'une nouvelle génération de politiques territoriales. L'objectif de cette nouvelle période de contractualisation avec les territoires de projet infrarégionaux est de favoriser les projets à forte valeur ajoutée, qui présentent une taille critique pertinente.

Il semblerait que les partenaires financeurs du Pays, dans le cadre du CPER souhaitent non seulement que la Convention Territoriale réponde aux objectifs fixés dans la Charte de Pays, mais réponde également aux priorités d'intervention fixées par le Conseil Régional de Midi-Pyrénées et l'Etat.

L'Etat précise que dans le cadre du CPER il s'est fixé trois objectifs : la compétitivité et l'attractivité des territoires, la dimension environnementale du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. Le Conseil Régional fixe également des thèmes prioritaires pour lesquels il mobilisera des fonds, sachant que tous les projets qui nécessiteront un cofinancement de la part de la Région devront s'inscrire dans l'objectif général de respect du développement durable fixé par l'Agenda 21 de la Région Midi-Pyrénées. Le Conseil Général, quant à lui, souhaite que les projets qu'il soutient dans le cadre de la Convention Territoriale répondent au plan Ariège 2020 et aux orientations fixées dans le cadre de l'Agenda 21 départemental. Les conditions d'intervention des partenaires financeurs dans le cadre de la Convention Territoriale semblent être définies de façon plus précise que pour les Contrats de Pays de la période précédente.

Les thématiques prioritaires fixées par les partenaires, qui permettront de financer les projets qui y correspondent, seront nécessairement financées par au moins l'un d'entre eux. Elles sont nombreuses et couvrent un champ d'action relativement vaste.

Dans le cadre de la Convention Territoriale, le Pays des Pyrénées Cathares a repris, quant à lui, à nouveau les quatre axes qu'il avait définis en 2003, reprenant les objectifs et les orientations à suivre pour les cinq années à venir, de 2008 à 2013.

THEMATIQUES SOUTENUES PAR LES PARTENAIRES FINANCIERS
DANS LE CADRE DE LA CONVENTION TERRITORIALE (2008-2013)

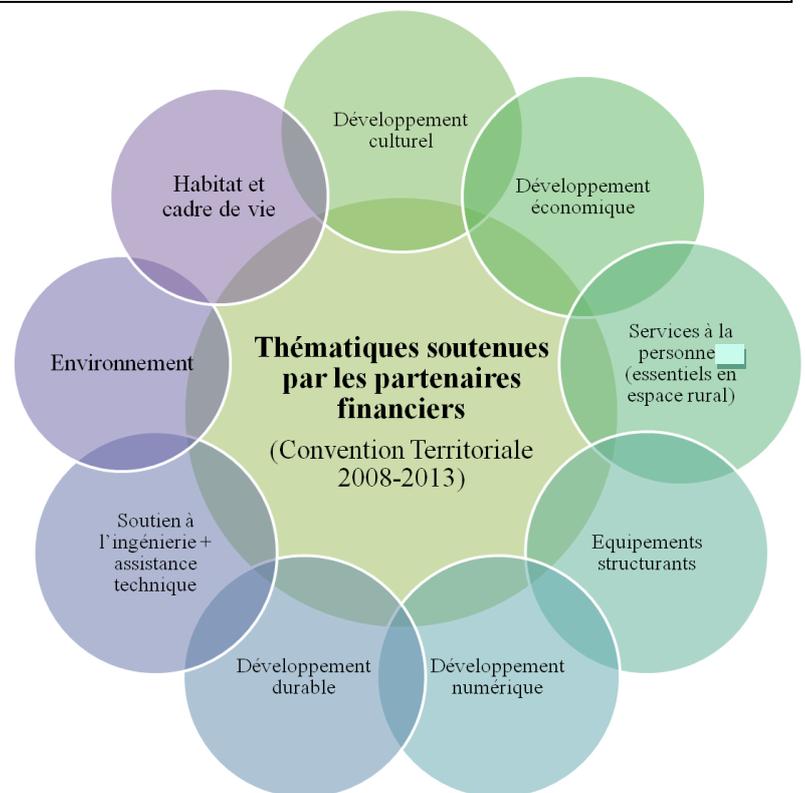


Schéma 6: Thématiques soutenues par les partenaires financiers dans le cadre de la Convention Territoriale (2008-2013)

Il est alors intéressant de comparer les mesures opérationnelles répondant à ces objectifs généraux, pour chercher à savoir si elles ont évolué, ou si elles sont restées les mêmes entre 2003 et 2008. En réalité, bien que les grandes orientations de développement du Pays des Pyrénées Cathares soient restées les mêmes, les mesures opérationnelles ont évolué, en tout cas en apparence.

Cela se justifie notamment par le fait que, après trois années d'existence du Pays et de contractualisation avec la Région dans le cadre du Contrat de Pays, certains objectifs initiaux ont pu être impulsés et/ou atteints et ne nécessitent plus d'être inscrits dans la nouvelle Convention Territoriale pour 2008-2013. En ce qui concerne les mesures qui n'ont pas évolué en substance, cela se justifie par le fait que le diagnostic de la Charte de territoire est encore d'actualité trois ans après sa rédaction et les besoins qu'il a identifiés existent toujours.

**ETUDE DE L'ÉVOLUTION DES AXES ET MESURES ENTRE LE CONTRAT DE PAYS DES PYRENEES CATHARES
(2003-2006) ET LA CONVENTION TERRITORIALE (2008-2013)**

Axes du Contrat de Pays 2003-2006 et de la Convention territoriale 2008-2013	Mesures du Contrat de Pays 2003-2006		Mesures de la Convention territoriale 2008-2013	
<p align="center">AXE A</p> <p>Accueillir de nouvelles activités et de nouvelles populations pour créer un équilibre démographique favorable au développement du Pays</p>	Mesure 1	Attirer et accueillir des activités nouvelles et/ou innovantes	Mesure 1	Attirer des activités nouvelles et accompagner la diversification de l'activité économique
	Mesure 2	Attirer de nouvelles populations, avec un souci de mixité et d'équilibre social, et impulser une dynamique en vue d'un meilleur accueil	Mesure 2	Agir sur le cadre de vie urbain pour attirer les nouvelles populations
	Mesure 3	Compléter l'offre de services aux habitants et aux entreprises	Mesure 3	Adapter et compléter l'offre de services pour améliorer la qualité de vie et l'attractivité résidentielle
	Mesure 4	Mettre en œuvre une politique active dans les domaines de la formation, de la qualification et de l'insertion	Mesure 4	Développer les activités et les pôles culturels et de loisir
	Mesure 5	Développer les activités et les pôles culturels et de loisirs	Mesure 5	Développer une politique de qualité (patrimoniale et/ou environnementale) dans l'habitat et les bâtiments publics
	Mesure 6	Définir et mettre en application des critères de qualité pour les nouveaux et anciens bâtiments, dans un souci d'intégration dans le site		
	Mesure 7	Proposer un parc de logements de qualité, plus important et plus diversifié		
	Mesure 8	Proposer des types d'hébergements touristique et saisonnier, diversifiés et de qualité		
<p align="center">AXE B</p> <p>Mettre la qualité et l'innovation au cœur de la démarche de Pays pour tous les âges et dans tous les domaines</p>	Mesure 1	Favoriser l'émergence des projets (individuels ou collectifs), et accompagner leur initiateurs, tout en maintenant et développant l'existant	Mesure 6	Encourager l'essor d'une économie sociale et solidaire structurante pour le territoire et l'insertion par l'activité économique
	Mesure 2	Mettre en réseau et fédérer les forces vives du territoire, pour établir un véritable partenariat dans les domaines économique, touristique, social, culturel et environnemental	Mesure 7	Favoriser la création et la diffusion des actions culturelles
	Mesure 3	Dans le domaine de la culture : favoriser la création et la diffusion des actions existantes, et renforcer l'appropriation des pratiques par les habitants	Mesure 8	Faire du respect et de l'éducation à l'environnement un des moteurs du développement et un atout pour la qualité de vie résidentielle
	Mesure 4	Doter le territoire d'infrastructures innovantes et respectueuses de l'environnement afin de favoriser le déplacement, la communication et les échanges	Mesure 9	Faire de la richesse historique, patrimoniale et humaine du Pays, le support de l'essor de l'économie touristique
	Mesure 5	Faire du respect de l'environnement un des moteurs du développement et un atout pour la qualité de vie des habitants	Mesure 10	Pôle touristique Pyrénéen
	Mesure 6	Faire de la richesse historique, patrimoniale et humaine du Pays, une des bases du développement économique et touristique	Mesure 11	Modernisation de l'hébergement et valorisation des lignes de produits
	Mesure 7	Soutenir une agriculture de qualité et favoriser les circuits courts	Mesure 12	Vocation territoriale (circuits courts alimentaires)
	Mesure 8	Favoriser une économie génératrice de valeur ajoutée et respectueuse de l'environnement		
<p align="center">AXE C</p> <p>Renforcer l'esprit "citoyen" et la solidarité des habitants et des territoires</p>	Mesure 1	Faire en sorte que nos concitoyens puissent être acteurs et associés à la vie du Pays	Mesure 13	Le conseil de développement
	Mesure 2	Développer et promouvoir les attitudes citoyennes, notamment auprès des enfants et des jeunes	Mesure 14	Développer et promouvoir les attitudes citoyennes, favoriser l'intégration, les solidarités et les échanges culturels
	Mesure 3	Rompre l'isolement (humain, géographique, professionnel...) en renforçant le lien social et les solidarités		
	Mesure 4	Mener une politique d'échange et d'ouverture à toutes les cultures dans leur diversité		
<p align="center">AXE D</p> <p>Construire une identité fondée sur la diversité et la richesse culturelle et patrimoniale du Pays</p>	Mesure 1	Préserver et valoriser la richesse historique et patrimoniale du Pays, pour se la réapproprier, la partager et la transmettre aux générations futures	Mesure 15	Mettre en œuvre et faire vivre le Pays d'Art et d'Histoire
	Mesure 2	Affirmer et faire vivre l'identité du Pays	Mesure 16	Mettre en œuvre le grand projet de Pays
<p align="center">Axe transversal et d'accompagnement (n'existait pas en 2003-2006 dans le contrat de</p>	■		Mesure 17	Assistance technique du Pays des Pyrénées Cathares

Tableau 2 : Etude de l'évolution des axes et mesures entre le Contrat de Pays des Pyrénées Cathares (2003-2006) et la Convention Territoriale (2008-2013)

Intéressons nous aux changements notables entre le Contrat de Pays et la Convention Territoriale. En 2003, la volonté de « Soutenir une agriculture de qualité et favoriser les circuits courts » a été transférée dans la mesure « vocation territoriale » en 2008. Cette mesure n’existait pas au cours de la précédente programmation, elle a été conçue à l’initiative de la Région Midi-Pyrénées. La dotation « vocation territoriale » est accordée aux projets spécifiques ou innovants. Cette dotation a été créée suite à un constat formulé par la Région : la plupart des territoires souhaitent pouvoir développer une forme « d’exemplarité » et/ou « d’expérimentation » dans un ou plusieurs domaines particuliers, significatifs de leur propre spécificité. Après avoir effectué ce constat, le Conseil Régional a décidé de consacrer 5 millions d’euros par an, de 2008 à 2013, répartis entre les Pays de Midi-Pyrénées et les Parcs Naturels Régionaux. Dans le cadre de sa Convention Territoriale, le Pays des Pyrénées Cathares a donc inscrit cette mesure « vocation territoriale », sans réellement préciser son contenu en 2008. Aujourd’hui, il faut savoir que ce dispositif régional a été mobilisé par le Pays, et ce afin de renforcer les filières alimentaires de proximité en Pyrénées Cathares. Pour un coût total de près de 70 000€ pour la seule action portée par le Pays, il a pu mobiliser plus de 74% de cofinancements la part de l’Union européenne, de l’Etat, du Conseil Régional et du Conseil Général. Néanmoins, le Conseil Régional a refusé de financer les filières alimentaires de proximité dans le cadre de la « vocation territoriale », de peur de faire jurisprudence et que d’autres territoires de projet s’engouffrent dans cette « brèche ». C’est donc dans le cadre de fonds sectoriels régionaux que ce projet a été financé en Pyrénées Cathares. Cette nouveauté pour la période 2008-2013, la dotation « vocation territoriale », aurait pu permettre aux territoires de s’exprimer pour œuvrer en faveur du développement et du soutien à une de leur spécificité territoriale, mais en réalité la Région a été « frileuse ». Il est très compliqué pour elle de financer des spécificités territoriales au cas par cas dans le cadre de la Convention Territoriale³³.

De plus, en 2008 il ne s’agit plus de vouloir « affirmer et faire vivre l’identité du Pays », car cette identité a commencé à naître dans les esprits des habitants du territoire. Ce n’est donc plus une priorité à mettre en œuvre dans le cadre de la Convention Territoriale, car toutes les actions mises en place grâce à celles-ci concourront à faire vivre l’identité du territoire de façon indirecte mais très efficace. A partir de 2008 apparaît la volonté de « Mettre en œuvre et faire vivre le Pays d’Art et d’Histoire (PAH) ». Cette volonté d’obtenir le label Pays d’Art et d’Histoire existe dès 2003, et est identifiée comme un des axes majeurs du Projet Culturel de

³³ Constat issu d’une discussion avec Benoît Combes, animateur du Pays des Pyrénées Cathares

Territoire. En 2008, le travail débute réellement pour obtenir et mettre en œuvre ce label, c'est pourquoi cette mesure apparaît dans la Convention, le Pays étant directement le maître d'ouvrage sur les actions liées à l'animation du patrimoine. Cet axe a permis de soutenir l'obtention du label, en 2008, et par la suite de soutenir financièrement les actions menées par le Pays d'Art et d'Histoire sur le territoire des Pyrénées Cathares. En effet, en 2013 nous remarquons que dans le cadre des actions menées par le PAH, l'inscription de ce projet dans le cadre de la Convention Territoriale a permis de mobiliser 69% de cofinancement de la part des partenaires, pour un montant total des actions menées de près de 556 000€. Cela illustre bien l'importance de réajuster les mesures inscrites dans la Convention d'une période de programmation à l'autre.

Il y a une réelle nouveauté en 2008, c'est l'apparition d'un nouvel axe dans la Convention Territoriale, l'Axe transversal et d'accompagnement avec la mesure 17 « Accompagnement technique du Pays des Pyrénées Cathares ». Il n'existait pas encore en 2003, mais s'impose comme étant indispensable en 2008 pour mettre en œuvre une politique de connaissance dynamique et scientifique du territoire. Cette mesure permet de soutenir financièrement l'ingénierie du Pays des Pyrénées Cathares dans le cadre de la Convention, pour mettre en œuvre le projet de territoire³⁴. Cet engagement de la part des partenaires cofinanceurs est tout à fait primordial, car comme nous l'avons vu, les territoires souffrent très souvent d'un manque d'ingénierie lié à un manque de moyens financiers. Cela impacte très souvent leur marge de manœuvre et leur possibilité de mener à bien leur projet. Dans le cadre de la Convention Territoriale, le cofinancement de l'ingénierie territoriale est une véritable avancée vers l'égalité des territoires en leur permettant d'avoir plus de marge de manœuvre.

Même si certaines différences sont peu flagrantes entre le contenu des différents axes des deux périodes de contractualisation, d'autres sont significatives de l'importance qu'accorde la Région Midi-Pyrénées aux territoires de projet. D'abord avec la création de la dotation « vocation territoriale », qui illustre la volonté du Conseil Régional de ne pas englober tous les territoires dans un même panier, mais plutôt de prendre en compte les spécificités de chacun et de leur permettre de les défendre. Même si cette dotation « vocation territoriale » est parfois difficile à mobiliser pour les territoires, du fait de la difficulté que rencontre la Région à venir financer de réelles spécificités territoriales au cas par cas. De plus, en ce qui

³⁴ En effet, le Conseil Régional soutient le Pays à hauteur de 40% de cofinancement pour cinq postes à temps plein

concerne le Pays des Pyrénées Cathares, la nouvelle mesure qui permet de soutenir le territoire en termes d'ingénierie illustre également le fait que la Région souhaite donner les moyens aux territoires de projet d'agir. Cette volonté régionale semble être en contradiction avec la volonté de définir des champs d'action pour les territoires de projet et de les limiter aux orientations que souhaite poursuivre la Région.

Pour la nouvelle période de contractualisation, les Pays n'existeront progressivement plus et les PETR, Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux, vont prendre leur place, comme nous le verrons par la suite. Les contours et les conditions de mise en œuvre de la nouvelle période de contractualisation sont encore très flous, ils seront clarifiés d'ici au début de l'année 2015 lors de la signature des nouvelles « Conventions Territoriales »³⁵, comme l'a annoncé le Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées, Martin Malvy, le 28 mai dernier.

Le développement territorial a eu une période de plein essor, s'imposant à côté d'un aménagement du territoire très axé sur l'urbanisme et sur des orientations nationales qui s'imposent à tous. L'Etat est alors devenu un véritable partenaire et allié des territoires de projet, qui ont petit à petit trouvé leur place dans le paysage français. Les Pays ont vu le jour, soutenus par l'Etat, les Conseils Régionaux et Généraux et par les financements européens également. Leur création a permis la mise en œuvre de projets de développement territorial dans des territoires qui se revendiquent comme étant de véritables bassins de vie. Aujourd'hui, l'heure est à la rationalisation des compétences, à la réduction du mille-feuille territorial, aux restrictions budgétaires ; les territoires de projet, tels que les Pays, doivent donc se tenir prêts à réagir pour faire valoir leur spécificité et leur pertinence, alors qu'ils sont de plus en plus remis en cause.

³⁵ Conventions Territoriales qui n'en porteront surement plus le nom

PARTIE 2

La marge de manœuvre des territoires de projet dans une période de doutes et de transition : exemple du Pays des Pyrénées Cathares

II. La marge de manœuvre des territoires de projet dans une période de doutes et de transition : exemple du Pays des Pyrénées Cathares

Aujourd'hui les territoires de projet, dont fait partie le Pays des Pyrénées Cathares, sont dans une période de doutes mais aussi de transition. En effet, la création de nouveaux Pays n'est plus possible dans le sens où il n'existera plus de statut juridique particulier pour les Pays, et les PETR viennent s'y substituer. A cela s'ajoute les restrictions budgétaires et la suppression de la clause générale de compétence, ainsi que des orientations poursuivies au niveau régional. C'est dans ce contexte parfois difficile à cerner que le Pays des Pyrénées Cathares évolue et tente de définir un nouveau projet pour son territoire, afin d'être prêt à faire valoir ses spécificités au moment de contractualiser et de décider de l'avenir de la structure.

A. Le contexte dans lequel s'inscrit l'avenir du territoire des Pyrénées Cathares

Comme il a été évoqué précédemment, depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les Pays sont amenés à évoluer progressivement pour laisser la place aux Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux prenant la forme de syndicats mixtes fermés³⁶. Et comme nous l'avons vu précédemment, l'action des Pays reposait en grande partie sur la contractualisation avec l'Etat et les Conseils Régionaux dans le cadre du CPER, l'avenir de ce type de contractualisation est à questionner à travers les réformes nationales, les orientations régionales et le contexte local.

1. Une réforme nationale qui limite la marge de manœuvre des collectivités : la suppression de la clause générale de compétence et les restrictions budgétaires

Le Premier Ministre, Manuel Valls, lors de son discours de politique générale le 8 avril 2014 a annoncé devant l'Assemblée Nationale la suppression de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions³⁷. Cette clause générale de compétence permet aux Collectivités Territoriales d'agir dans un certain nombre de domaines non définis par la loi lorsque l'intérêt local le justifie. Sa suppression risque de limiter la marge de manœuvre des

³⁶ A la différence des syndicats mixtes ouverts, qui offrent une plus grande liberté quant à leur organisation, les syndicats mixtes fermés associent uniquement des Communes et des EPCI. En effet, les syndicats mixtes ouverts peuvent associer, en plus des Communes et EPCI, d'autres Collectivités Territoriales et d'autres personnes morales de droit public.

Source : ETD, Le syndicat mixte, URL : <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Les-infos-juridiques/Fonctionnement-des-structures/Fiches-structures/Le-syndicat-mixte>

³⁷ Extrait du discours de Manuel Valls de politique générale le 8 avril 2014 : « Je propose la suppression de la clause de compétence générale. [...] Ainsi, les compétences des régions et des départements seront spécifiques et exclusives. ». URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2013-2014/20140186.asp>

Collectivités Territoriales aux seules compétences qui leurs sont clairement attribuées par la loi, ce qui risque d'impacter l'action qu'elles menaient en soutien aux territoires de projet, comme dans le cadre de la Convention Territoriale. La clause générale de compétence permet aux collectivités de mener à bien des projets qui pour elles sont importants. En effet, toute collectivité qui en effectue la demande à la collectivité chef de file sur une compétence particulière peut venir financer des projets au cas par cas dans des domaines qui ne sont pourtant pas, au départ, de sa compétence propre. Sa suppression ne va pas permettre, dans le cas où la collectivité compétente dans un domaine ne souhaite pas agir sur tous les champs de celui-ci, à une autre collectivité de se saisir d'un de ces champs d'action inexploités pour mener des actions de son choix.

De plus, nous nous trouvons dans une situation budgétaire compliquée aujourd'hui en France. L'Etat rationalise ses dépenses, ce qui impacte le budget des Collectivités Territoriales, notamment à travers la coupe dans le montant de la Dotation Globale de Fonctionnement en 2014, montant versé par l'Etat aux Collectivités Territoriales et notamment aux Régions et Départements. Ces fortes restrictions budgétaires obligent les Collectivités Territoriales à revoir leurs priorités et les aides qu'elles veulent verser ou non aux territoires qui les composent.

2. La stratégie régionale en Midi-Pyrénées

Il semblerait que la volonté de la Région ne soit plus de permettre aux territoires de mener des projets avec une marge de manœuvre très large, comme en 2000. En effet, aujourd'hui la Région fixe des priorités en fonction de ses compétences, et propose aux territoires d'agir dans ce sens. Néanmoins, même si la « porte d'entrée » est beaucoup plus restreinte pour les territoires qu'en 2000, ils peuvent quand même contractualiser sur plusieurs thématiques qui restent relativement larges.

La Région Midi-Pyrénées, lors d'une réunion le 28 mai 2014, a précisé sa volonté de continuer à contractualiser avec les territoires de projet, mais ceci dans un souci d'efficacité économique. Les territoires doivent donc se réorganiser, pourquoi pas autour d'une échelle qui semble pertinente aux yeux de la Région, l'échelle des Zones d'Emploi. Néanmoins, le Conseil Régional a réaffirmé sa volonté de contractualiser à nouveau avec les territoires de projet, c'est une certitude à l'heure actuelle, tout en sachant que le CPER 2014-2020 sera

ciblé sur cinq thématiques prioritaires³⁸. Il en va de même pour le volet territorial du CPER qui va être recentré sur des thématiques précises voulues par l'Etat : l'interrégional avec les bassins fluviaux et les massifs de montagne, les métropoles, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les territoires confrontés à un déficit de services au public et les territoires vulnérables subissant des restructurations économiques. Le Conseil Régional annonce également qu'il n'y aura aujourd'hui plus de politiques territoriales, ce qui questionne sur l'avenir du développement local et des territoires de projet, portés par une volonté et des initiatives de développement local. Dans le même temps, l'Etat précise qu'il ne contractualisera plus, ni avec les agglomérations, ni avec les territoires ruraux constitués sous la forme de Pays.

Le Conseil Régional de Midi-Pyrénées envisage de contractualiser avec de nouveaux périmètres territoriaux, qu'il estime plus pertinents : les zones d'emploi. En effet, au cours de la réunion de présentation des « Propositions de nouvelles politiques contractuelles de la Région », il a été clairement énoncé que le principal objectif des nouvelles politiques contractuelles est d'agir « pour le développement économique et l'emploi en mobilisant l'ensemble de nos politiques publiques dans le cadre d'une stratégie dynamique de développement durable et à une échelle territoriale pertinente : la Zone d'Emploi »³⁹. En effet, la Région estime que cette échelle de territoire est la plus « pertinente en termes de territoires réels ».

3. Le contexte local, auquel s'ajoutent les orientations nationales et régionales, et les décisions prises en conséquence par le Pays

A ce contexte rempli d'incertitudes et de changements que connaît le territoire des Pyrénées Cathares, s'ajoute la fin de la Charte de Pays. En effet, la Charte qui prévoyait les objectifs que se fixait le Pays pour les dix années à venir a été élaborée en 2003, elle peut donc être considérée comme caduque en 2013. Il a alors été nécessaire pour le Pays de se questionner sur son avenir. En effet, il s'agit pour lui de savoir ce que les élus qui le portent souhaitent pour l'avenir de cette structure.

³⁸ Les cinq thématiques prioritaires du CPER Midi-Pyrénées : enseignement supérieur, recherche, innovation ; innovation, filières d'avenir, usines du futur ; mobilité multimodale ; très haut débit et usage du numérique ; transition écologique et énergétique.

³⁹ Cf. support de la présentation de la réunion « Propositions de nouvelles politiques contractuelles de la Région », du mercredi 28 mai 2014 au Conseil Régional de Midi-Pyrénées

Au début de l'année 2014, plusieurs données étaient à la connaissance des techniciens du Pays et des élus. Tout d'abord, ils savaient que les Pays, sous la forme d'associations, allaient disparaître, et que le Conseil Régional était intéressé pour faire des zones d'emploi, établies par Pôle emploi, les zones pour porter des projets de territoire. De plus, ils savaient que les élections municipales de mars 2014 allaient peut être rebattre les cartes sur le territoire. L'Etat avait annoncé quant à lui qu'il souhaitait des actions de développement territorial reciblées et précisées dans un objectif de diminution générale des dépenses publiques.

C'est dans ce contexte, présenté aux élus lors du Conseil d'administration du Pays des Pyrénées Cathares en janvier 2014, qu'il a été décidé de réfléchir à la pertinence du périmètre sur lequel le travail est accompli depuis dix années. Il a donc été acté la sollicitation d'un(e) stagiaire pour élaborer le diagnostic territorial afin de mettre en lumière les spécificités du territoire et de conforter la pertinence de cette échelle de territoire.

B. Présentation de la méthodologie de travail définie par le territoire : d'un travail co-construit et partagé à un travail seulement approuvé

Afin d'être capable de défendre la pertinence du périmètre des Pyrénées Cathares et les spécificités du territoires dans ce contexte de transition, le Pays a souhaité élaborer un nouveau diagnostic territorial, d'abord en le souhaitant partagé et co-construit, puis en s'adaptant à la réalité de l'élaboration d'un diagnostic territorial.

1. Une méthodologie originelle basée sur le partage et la co-construction

Au début du mois de mars, il a fallu définir une méthodologie de travail afin de réaliser le diagnostic de territoire. Pour effectuer un diagnostic de territoire il y a plusieurs façons de procéder mais le résultat attendu est toujours le même, celui de dresser un portrait objectif du territoire à un instant donné. L'objectif ultime est de permettre au projet de territoire qui en découlera de répondre à de réelles problématiques spécifiques au territoire étudié et aux besoins de la population. Le portrait permet, par la suite, de dégager les enjeux pour l'avenir. Un diagnostic se base à la fois sur une analyse qualitative et quantitative, qui permet de dégager une vision du territoire afin d'identifier par la suite des enjeux pour celui-ci.

Dans le cas du travail effectué au sein du Pays des Pyrénées Cathares, le diagnostic territoire, ou portrait de territoire⁴⁰, a débuté dès mars 2014. Il a d'abord fallu réfléchir à une méthodologie pour élaborer le diagnostic en confrontant des documents officiels proposant des méthodologies préconçues aux expériences personnelles des acteurs du territoire. Mais il n'existe pas de méthode type, il faut être capable d'adopter une méthodologie en fonction des besoins, du contexte et de l'objectif recherché. Le Pays s'est donc fixé une méthodologie qui correspondait à ce qui lui semblait le plus pertinent. L'objectif était d'élaborer un diagnostic de façon concertée avec les partenaires du Pays présents sur le territoire.

Pour commencer, il fallait identifier les acteurs/personnes ressources qui allaient être consultées pour élaborer cette méthodologie de travail et pour soutenir le Pays dans l'élaboration du diagnostic territorial. La méthodologie présentée ci-après permet d'avoir une vision d'ensemble de la méthode de travail employée pour effectuer ce diagnostic de territoire. Néanmoins, la méthodologie posée et définie à l'origine n'a pas été celle qui a été suivie tout au long de ce travail. En effet, il a été nécessaire de s'adapter à l'évolution de la situation qui a changé plusieurs fois au cours de la mission.

⁴⁰ Nous avons utilisé indistinctement les termes « diagnostic territorial » et « portrait de territoire » pour qualifier le travail d'état des lieux effectué dans le cadre de mon stage, le « portrait de territoire » étant une façon peut-être plus « parlante » d'évoquer le diagnostic territorial auprès des élus, pour certains déjà sensibilisés à cet exercice, et pour d'autres non

RETROPLANNING	Février		Mars		Avril				Mai			Juin			Juillet	Septembre	Octobre	Novembre
	25/02 - 4/03	4/03 - 25/03	25/03	25/03 - 15/04	15/04	15/04 - 29/04	29/04	29/04 - 14/05	14/05 - 19/05	19/05 - 26/05 - 27/05	26/05 - 13/06	13/06 - 24/06	24/06					
Actions																		
Identification des besoins en matière de données																		
Enrichissement des données par référents thématiques																		
Réunion point avec DDI																		
Croisement données entre services																		
Réunion appropriation des données (DDI + référents thématiques)																		
Pré-analyse des données récoltées																		
Réunion de présentation aux partenaires techniques et financiers																		
Rédaction document de synthèse (+ enjeux + AFOM) + validation par partenaires																		
Présentation aux élus du Pays des Pyrénées Cathares																		
Mise en place des groupes de travail pour définir la stratégie																		
Groupe de travail : fin de la définition de la stratégie																		
Rédaction de la stratégie de territoire																		
Présentation de la stratégie du territoire _ AG du Pays																		
Définition du plan d'action pour mise en œuvre du projet de territoire																		
Contractualisations (CPER, LEADER, Convention Massif, etc.)																		

Tableau 3: Rétro planning de la méthodologie d'élaboration du diagnostic territorial du Pays des Pyrénées Cathares

2. Une réalité différente : changement de méthodologie et changement de vision des choses

La méthodologie, élaborée en interne et à l'origine, avait été approuvée par les partenaires des Communautés de Communes, et par le Président du Pays des Pyrénées Cathares. Les deux premières étapes ont pu être réalisées, jusqu'à la réunion avec les agents de la Direction Départementale des Territoires (DDT) le 25 mars 2013. L'objectif de cette réunion était de présenter la méthodologie d'élaboration du diagnostic aux services de l'Etat, d'obtenir leur aval, mais également d'obtenir leur aide pour effectuer la recherche de données pour enrichir le diagnostic territorial. Bien que l'Etat était jusqu'à maintenant assez présent financièrement pour soutenir les projets de développement territorial à travers les conventions territoriales, force est de constater que les services déconcentrés de l'Etat ont de moins en moins de moyens pour aider les territoires dans des problématiques telle que l'élaboration d'un diagnostic territorial. En effet, du fait des restrictions budgétaires, les services de l'Etat ne sont plus en mesure de soutenir les territoires dans des domaines qui n'entrent pas directement dans le champ leurs compétences, ou qui ne correspondent pas totalement aux objectifs et aux orientations poursuivies par l'Etat. A partir de ce moment-là, la méthodologie prévue initialement n'a pas pu être poursuivie. En effet, le Pays comptait sur les agents de l'Etat pour apporter un réel soutien, de par leur expérience et leur expertise, à l'élaboration de ce diagnostic. A partir du moment où cela n'a pas été possible, la méthodologie a été modifiée. Il ne s'agissait plus de s'appuyer sur eux pour ce travail, mais de le mener en interne avec le soutien des acteurs du territoire.

Cependant, pour mener à bien un travail partagé de diagnostic territorial la mobilisation des forces vives du territoire n'est pas aisée. En effet, il était prévu à l'origine de mobiliser chacune d'entre elles, selon leur domaine de prédilection pour effectuer une coproduction du diagnostic, où en tous cas, pour bénéficier de leur aide pour mobiliser les données nécessaires à ce travail. En réalité, il est très difficile de réussir à les rencontrer, souvent par manque de temps de leur part.

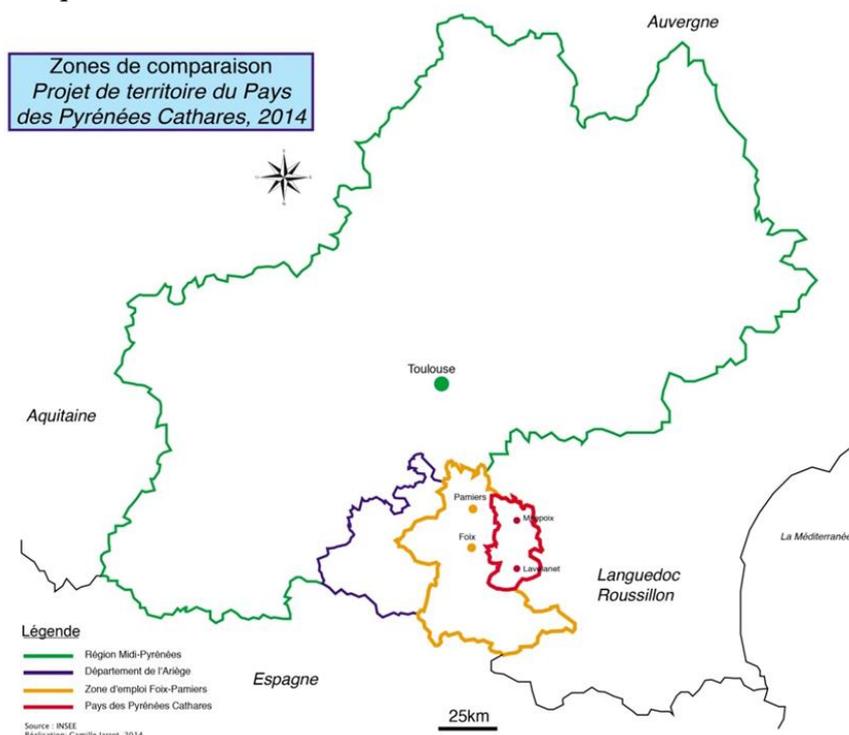
Et lorsque la rencontre a eu lieu, il est difficile de leur demander plus de travail, des recherches, de la réflexion, etc. Cela peut s'expliquer par un manque de communication en amont sur la démarche, de la part du Pays, et d'un manque de sensibilisation. Néanmoins, ils avaient bénéficié de toutes les informations relatives à ce travail plus de dix jours avant la rencontre.

Malgré ces quelques difficultés rencontrées, le travail de diagnostic territorial s'est poursuivi, principalement en interne à la structure du Pays. C'est au même moment qu'est née l'idée de réfléchir plus précisément à l'avenir du territoire à travers un concept ambitieux et original, en dehors des considérations réglementaires et législatives, qui serait porteur de sens et de projets pour les années à venir.

Le Président du Pays des Pyrénées Cathares a donc demandé à l'équipe de techniciens d'élaborer une note de travail développant le concept de « ville moyenne » appliqué sur un territoire rural de 26 000 habitants. Après un travail conséquent de recherches bibliographiques, de nombreux échanges entre techniciens, la note de travail a vu le jour et fait aujourd'hui l'objet d'une présentation élargie aux élus représentant les Communautés de Communes au sein du Pays, pour aboutir à une présentation à tous les élus dans le cadre d'un Conseil d'administration en juillet 2014.

C. La naissance d'un nouveau projet de territoire est en marche

Le diagnostic du territoire des Pyrénées Cathares repose sur la comparaison avec différentes zones, la Région Midi-Pyrénées, le Département de l'Ariège mais aussi, et surtout, la zone d'emploi Foix-Pamiers, dans laquelle le Conseil Régional souhaite l'englober. Cela permet de mettre en lumière les différences, ou similitudes, qui existent entre le territoire des Pyrénées Cathares avec des problématiques bien particulières et la zone d'emploi avec, peut-être, des problématiques différentes, ou moins fortes dans certains domaines.



Carte 3: Zones de comparaison dans le cadre du portrait de territoire du Pays des Pyrénées Cathares, 2014

SOMMAIRE DU PORTRAIT DE TERRITOIRE DU PAYS DES PYRENEES CATHARES

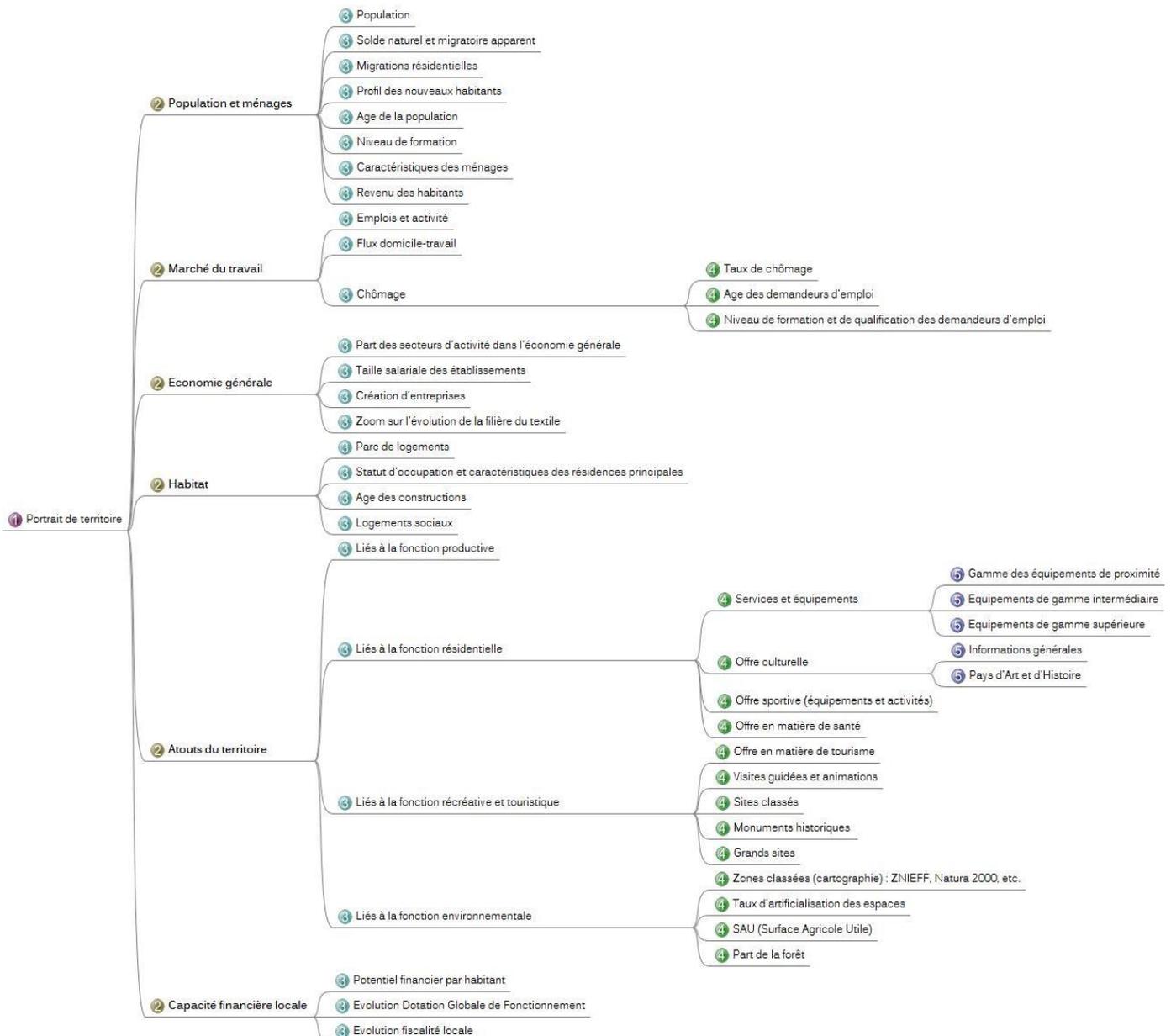


Schéma 7: Sommaire/arborescence du portrait de territoire du Pays des Pyrénées Cathares

Le diagnostic territorial s'apparente en réalité plus à un portrait, le portrait du territoire des Pyrénées Cathares, qui poursuit le cheminement présenté ci-dessus. Chaque partie correspond à une thématique, et les parties « Marché du travail », « Economie générale », « Habitat », « Atouts du territoire » et « Capacité financière locale » ont fait l'objet d'une co-construction avec l'aide des référents thématiques, acteurs sur le territoire des Pyrénées Cathares (1). A la fin de chaque partie ont été identifiés des enjeux pour le territoire dans les années à venir. Puis un travail a été mené sur l'élaboration d'un nouveau projet pour le territoire (2).

1. Le portrait de territoire du Pays des Pyrénées Cathares

- Population et ménages

Un territoire vieillissant et peu attractif pour de nouveaux habitants

Le Pays des Pyrénées Cathares est un territoire rural, avec une faible densité de population, mais qui a la taille d'une ville moyenne (26 204 habitants en 2009).

C'est le solde migratoire, qui est légèrement positif, qui contribue à lui seul à la croissance démographique du territoire. En effet, le solde naturel est en berne depuis 2009, ce qui explique la très faible croissance démographique du territoire (+1% entre 1999 et 2009).

Les principaux flux de population se font avec d'autres régions que Midi-Pyrénées, principalement avec les régions Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine.

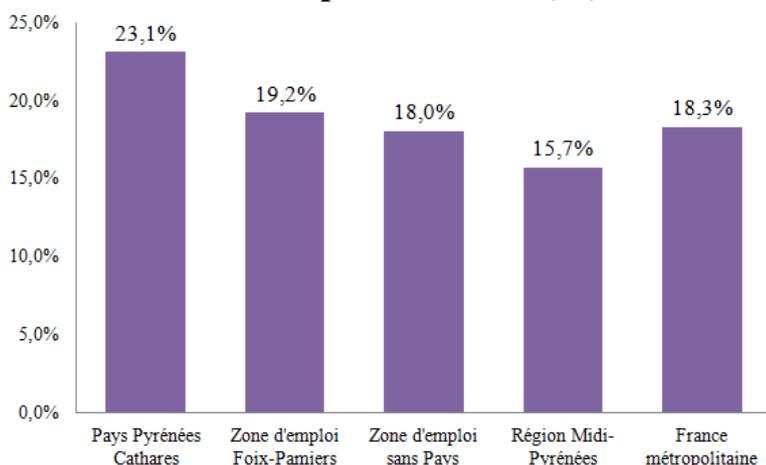
En ce qui concerne la population du territoire et ses principales caractéristiques, il faut savoir que la population est vieillissante. En effet, en 2009 plus d'un habitant sur trois a plus de 60 ans, c'est plus que dans toutes les autres zones de comparaison. Cf. tableau ci-contre.

Territoires	Part des 30-44 ans en 2009 (%)	Part des 45-59 ans en 2009 (%)	Part des 60 ans et plus en 2009 (%)
Pays des Pyrénées Cathares	17%	23%	30.7%
Zone d'emploi Foix-Pamiers	18.8%	21,5%	26,9%
Région Midi-Pyrénées	19,8%	20,5%	24.1%
France métropolitaine	20,3%	20,2%	21.8%

Tableau 4: Structure de la population du Pays par tranche d'âge

Source : Données INSEE 2009

Aucun diplôme en 2009 (%)



De plus, la population est de plus en plus formée, mais la part de personnes ayant pas ou peu de diplôme est encore très élevée (23.1%, contre 18% dans la zone d'emploi en excluant le périmètre du Pays). Cf. graphique ci-contre.

Graphique 1 : Part de la population ne possédant aucun diplôme en 2009

Source : Données INSEE 2009 / Réalisation Camille Jarrot

En ce qui concerne le revenu des habitants, les inégalités sont très fortes au sein du Pays entre les 56 Communes membres, et le revenu net déclaré moyen est inférieur à celui de toutes les zones de comparaison. Cf. tableau ci-dessous.

Territoires	Revenu net déclaré moyen en 2009 (€)
Pays des Pyrénées Cathares	17 150€
Zone d'emploi Foix-Pamiers	18 816€
Zone d'emploi (sans Pays)	19 321€
Région Midi-Pyrénées	21 641€
France métropolitaine	23 433€

Tableau 5 : Revenu net déclaré moyen en 2009 (€) par zone de comparaison

Source : Données INSEE 2009

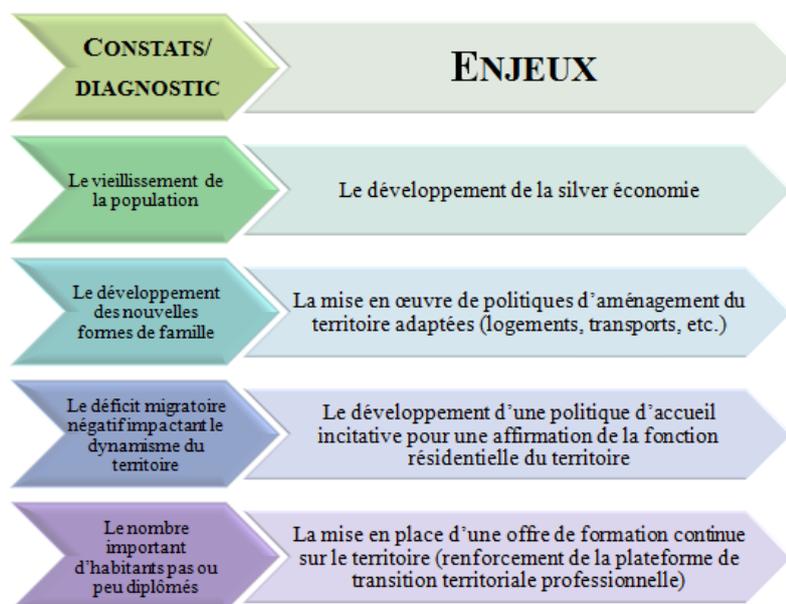


Schéma 8: Enjeux en ce qui concerne la population et les ménages

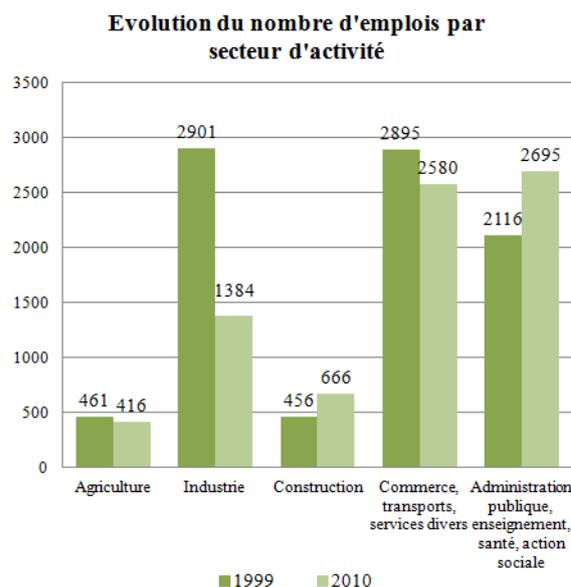
- Marché du travail

Un véritable bassin de vie, mais qui est en souffrance

Le Pays a vu sa part d'actifs diminuer entre 1999 et 2009. Cela s'explique notamment par le vieillissement de la population, mais également certainement par des départs en retraite anticipés, voulus ou subits, du fait des licenciements des industries textiles du territoire.

19% des actifs occupés sont à temps partiels, sachant qu'au plan national 30% des temps partiels sont considérés comme subits.

Le territoire a perdu 1000 emplois entre 1999 et 2009, perte qui a été atténuée par une augmentation du nombre d'emplois dans le secteur de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale. Cf. graphique ci-contre.



Graphique 2: Evolution du nombre d'emplois par secteur d'activité entre 1999 et 2010

Source : Données INSEE 1999 et 2010 / Réalisation Camille Jarrot

De plus, le Pays souffre d'un fort taux de chômage (16% en 2013, contre 12% pour la zone d'emploi Foix-Pamiers). Le chômage

touche plus les personnes de plus de 50 ans que les jeunes. Les habitants souffrent d'une forte précarité (chômage, emplois à temps partiel, etc.).

Il y a de nombreux flux domicile-travail internes au Pays, sur 10 actifs occupés qui habitent dans le Pays, 7.5 y travaillent. Il y a également de nombreux flux domicile-travail avec l'extérieur du Pays.

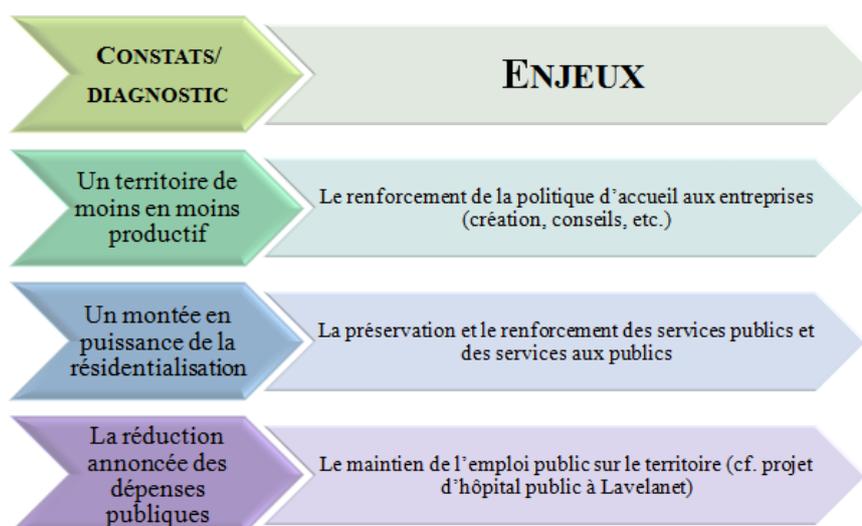


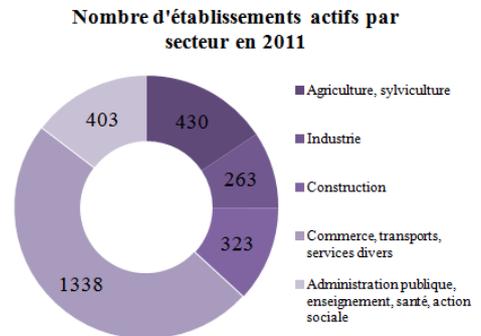
Schéma 9: Enjeux en ce qui concerne le marché du travail

- Economie générale

Les Pyrénées Cathares : un territoire d'accueil pour de petites entreprises

Selon l'INSEE, il existe cinq secteurs d'activité : agriculture et sylviculture ; industrie ; construction ; commerce, transports et services divers, administration publique, enseignement, santé et action sociale.

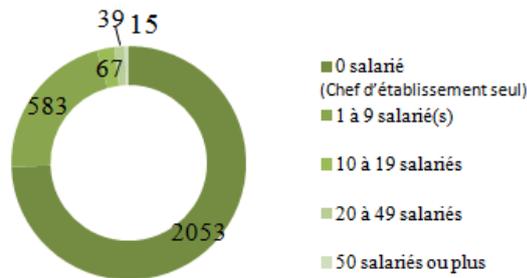
Au sein du Pays des Pyrénées Cathares, au 1^{er} janvier 2012, 49% des établissements actifs font partie du secteur du commerce, des transports et des services



divers. **Graphique 3 : Nombre d'établissements actifs par secteur d'activité en 2011**

Source : Données INSEE 2011 / Réalisation Camille Jarrot

Nombre d'établissements selon leur taille salariale au 31 décembre 2011



Graphique 4 : Nombre d'établissements selon leur taille salariale au 31 décembre 2011

Source : Données INSEE 2011 / Réalisation Camille Jarrot

de 15 seulement.

La majorité des établissements actifs présents sur le territoire du Pays sont de petite taille, 74% d'entre eux n'emploient aucun salarié (sont composés du seul chef d'entreprise), et 98% des établissements emploient moins de 20 salariés.

Les rares établissements composés de 50 salariés ou plus se trouvent dans les secteurs de l'industrie ou de l'administration publique, ils sont au nombre

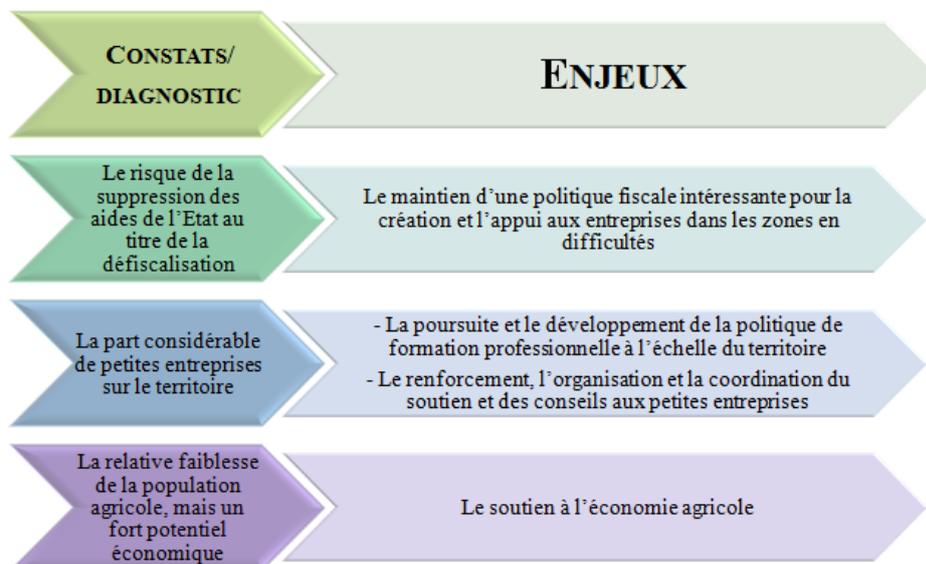


Schéma 10 : Enjeux en ce qui concerne l'économie générale

- Habitat

Une problématique de l'habitat incontournable sur le territoire

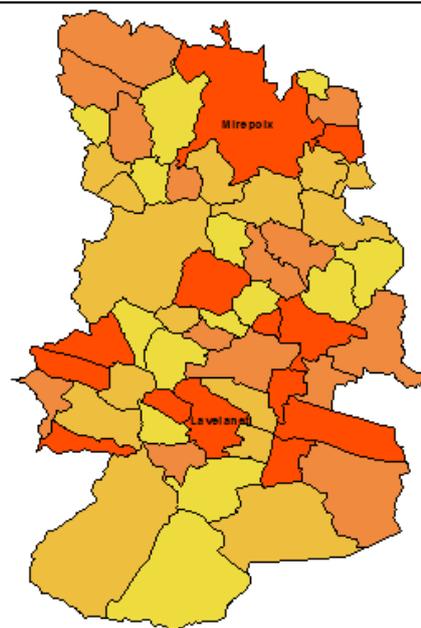
Le nombre de logements est en augmentation sur le territoire, +14.8% entre 1999 et 2010. Parallèlement, le nombre de logements vacants a très nettement augmenté, +49% entre 1999 et 2009, beaucoup plus que dans toutes les autres zones de comparaison. Cf. tableau ci-dessous et carte ci-contre.

Territoires	Evolution du nombre de logements vacants entre 1999 et 2009 (%)
Pays des Pyrénées Cathares	+49%
Zone d'emploi Foix-Pamiers	+23%
Région Midi-Pyrénées	+22%
France métropolitaine	+10%

Tableau 6 : Evolution du nombre de logements vacants entre 1999 et 2009

Source : Données INSEE 1999 et 2009

PART DE LOGEMENTS VACANTS DANS LE PARC DE LOGEMENT EN 2009 (%)



Part de logements vacants dans le parc de logement en 2009 (%) (source Insee, recensements de la population)



Carte 4 : Part de logements vacants dans le parc de logement en 2009

Source : Données INSEE 2009 / Réalisation Camille Jarrot

Le territoire se caractérise par un fort nombre de propriétaires vivant dans une maison.

Le parc de logements est ancien, plus d'un tiers des résidences principales ont été construites avant 1949 et présentent, pour certaines d'entre elles, un risque de saturnisme. A l'inverse, seulement une résidence principale sur dix a été construite en 1990 ou après. Cf. tableau ci-dessous.

Territoires	Part des résidences principales construites avant 1949 (%)	Part des résidences principales construites en 1990 et après (%)
Pays des Pyrénées Cathares	35.8%	11,5%
Zone d'emploi Foix-Pamiers	33.4%	15,8%
Région Midi-Pyrénées	27.8%	21,4%
France métropolitaine	30.5%	16,2%

Tableau 7 : Part de résidences principales selon leur période de construction

Source : Données INSEE 2009

En ce qui concerne les logements sociaux, la part de locataires HLM est relativement faible. Cela s'explique en partie parce que les personnes ayant peu de revenus préfèrent rechercher un logement dans le parc privé, car cela va plus vite, cela coûte parfois le même prix qu'un logement social, il y a souvent plus d'offres de logements individuels et elle est plus variée. De plus, il existe un problème de vacance dans le parc de logement HLM. Cela s'explique car le parc est ancien, il y a peu de demande, et le manque de mobilité est un vrai frein dans les territoires ruraux. En effet, les personnes peu mobiles préfèrent habiter dans les Communes les plus urbanisées où elles ont accès à un maximum de services.

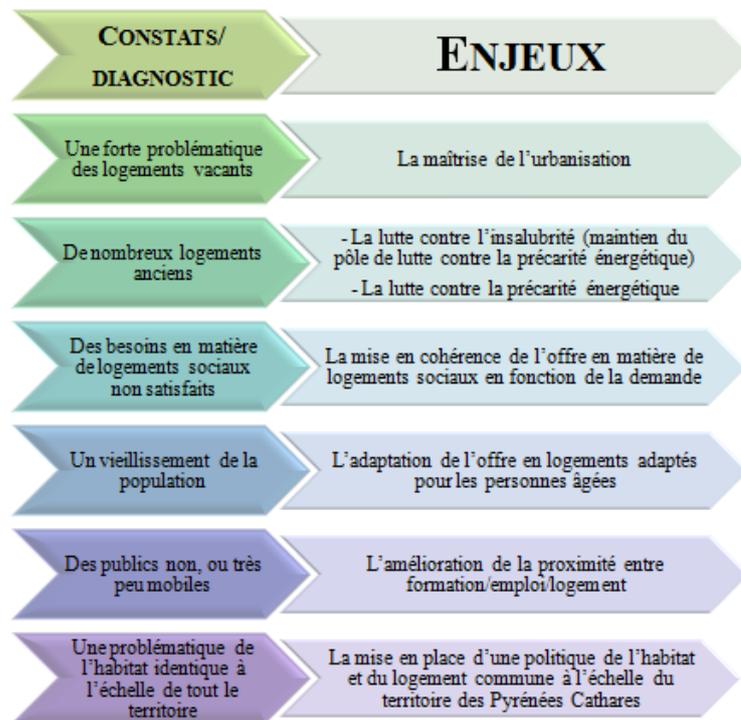


Schéma 11 : Enjeux en ce qui concerne l'habitat

- Atouts du territoire

Un territoire avec un fort potentiel d'attractivité, encore sous exploité...

Si l'on envisage les atouts du territoire par rapport à ses différentes fonctions, ils peuvent être déclinés par rapport à quatre fonctions : la fonction productive, la fonction résidentielle, la fonction récréative et touristique et la fonction environnementale.

Les atouts liés à la fonction productive du territoire sont nombreux. En effet, le territoire offre des réponses aux besoins en termes de maintenance pour les entreprises, mais également en matière de logistique et de formation.

En ce qui concerne la fonction résidentielle, le Pays accueille de nombreux équipements et services, qui contribuent fortement à la qualité de vie sur celui-ci, même si certains équipements existants sont parfois peu satisfaisants en termes qualitatifs. Néanmoins, il existe des lacunes en matière d'offre de santé, alors que les offres culturelles (notamment avec le Pays d'Art et d'Histoire) et sportives sont riches et variées.

Par rapport à la fonction récréative et touristique du territoire, le Pays possède de nombreux atouts touristiques, avec des sites variés et reconnus, ainsi que plusieurs sites classés et inscrits et de nombreux monument historiques. Il compte deux grands sites inscrits dans la Collection Ariège, label créé par le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, la cité de Mirepoix et le château de Montségur, qui sont une véritable carte de visite pour le territoire.

LES SITES CLASSES EN PAYS DES PYRENEES
CATHARES EN 2014



Carte 5 : Les sites classés en Pays des Pyrénées Cathares en 2014

Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr> / Réalisation Camille Jarrot

Le Pays dispose également d'un environnement préservé. De nombreux espaces naturels sont protégés à travers la reconnaissance en ZNIEFF⁴¹, grâce au réseau Natura 2000 et grâce à des arrêtés de protection de biotope. De plus, il existe un fort potentiel sylvicole sur le territoire, avec 45% de part de surface boisée par rapport à la superficie totale du Pays. Une Charte forestière est d'ailleurs en train d'être élaborée sur le territoire de la Communauté de Communes du Pays de Mirepoix (au Nord du territoire).

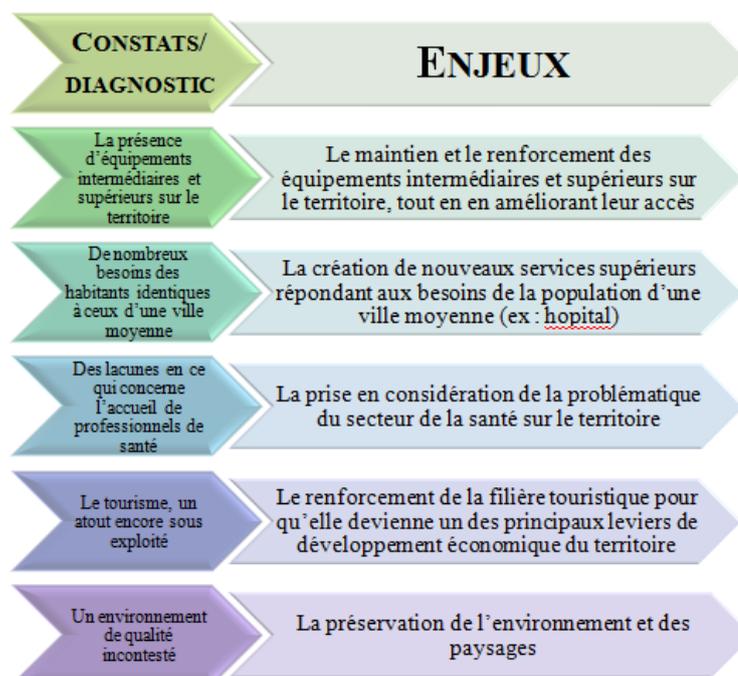


Schéma 12 : Enjeux en ce qui concerne les atouts du territoire

- Capacité financière locale

... du fait d'une capacité financière limitée, à revendiquer.

Nous pouvons d'abord constater le faible potentiel financier⁴² par habitant des Communes qui composent le territoire, comparé aux zones de référence. Cela signifie que l'ensemble de ressources stables de ces 56 communes est beaucoup plus faible qu'ailleurs. *Source : Données INSEE 2010*

Territoires	Potentiel financier par habitant (€/hab.) en 2010
Canton de Mirepoix	666.4€/hab.
Canton de Lavelanet	735.8€/hab.
Pays des Pyrénées Cathares	691.2€/hab.
Zone d'emploi Foix-Pamiers	1016.2€/hab.
Zone d'emploi sans PPC	1124€/hab.
Département de l'Ariège	909.8€/hab.
Région Midi-Pyrénées	2682.7€/hab.

Tableau 8 : Potentiel financier par habitant en 2010

⁴¹ Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

⁴² Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal, auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la DGF provenant de l'Etat, perçue par la commune l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle). Source [en ligne] URL : <http://www.datar.gouv.fr/observatoire-des-territoires/en/potentiel-financier-par-habitant>

Dans le même temps, l'Etat semblait compenser la baisse de population que connaît le territoire du Pays d'Olmes, au sud du Pays, à travers une valorisation du montant de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Mais l'année 2014 marque un tournant dans l'engagement de l'Etat en matière de DGF.

En effet, le Pacte de responsabilité et de solidarité signé entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, n'a pas épargné les deux Communautés de Communes qui composent le Pays. A titre indicatif, la DGF diminue de près de 4% entre 2013 et 2014 pour la Communauté de Communes du Pays d'Olmes.

Les territoires qui voient leur capacité financière diminuer sont de moins en moins en mesure de répondre aux nombreux besoins de leur population. En effet, les habitants du territoire qui ont un revenu net déclaré moyen inférieur à toutes les autres zones de comparaison ont d'autant plus de besoins qu'ils ne peuvent satisfaire eux-mêmes. Le problème actuellement est que les Collectivités Territoriales ne sont également plus totalement en mesure de satisfaire leurs besoins à cause de leur faible capacité financière.

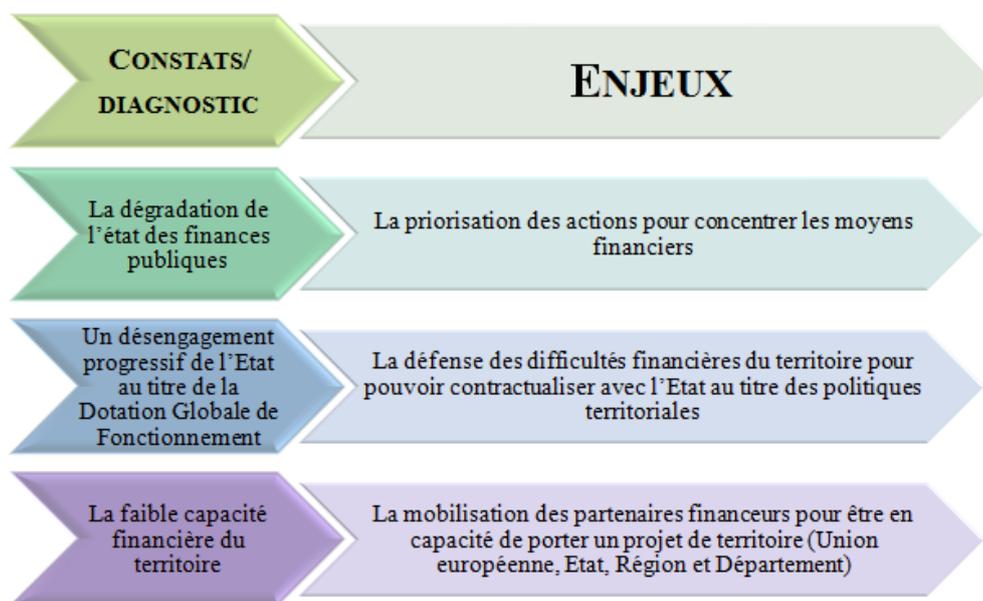


Schéma 13 : Enjeux en ce qui concerne la capacité financière locale

2. Le travail de réflexion autour du « concept de ville moyenne », nourrit par le portrait de territoire

Le travail de réflexion mené autour du concept de ville moyenne a d'abord permis de rappeler le contexte global dans lequel évolue le Pays des Pyrénées Cathares, pour ensuite se questionner sur la pertinence, ou non, de poursuivre la réflexion à l'échelle des Pyrénées Cathares. Les bases d'un pari ambitieux ont alors pu être posées : penser les Pyrénées Cathares comme un territoire comparable à une ville moyenne de 25 000 habitants ; avant que ne soient esquissées des pistes de réflexion pour le projet « Vivre et travailler dans la ville-Pays 'Pyrénées-Cathares' ».

- Rappel du contexte général

La note de travail permet de rappeler aux élus locaux que le Pays se trouve dans une période de transition du fait de la nouvelle réforme territoriale qui s'annonce. Cela permet également de leur rappeler que le projet de territoire doit être repensé car la Charte du Pays est aujourd'hui caduque. Nous nous trouvons donc dans une période propice à la redéfinition et à la réaffirmation de leur volonté de travailler à nouveau à l'échelle des Pyrénées Cathares. De plus, le contexte budgétaire actuel est contraint, il est donc nécessaire de prendre conscience de l'importance de définir une stratégie globale, tout en priorisant toutes les actions à mener dans la mise en œuvre concrète de cette stratégie.

Le territoire, qui connaît une problématique de l'emploi difficile, avec un taux de chômage très élevé⁴³, se différencie des autres territoires dans lequel il est souvent englobé, en particulier la zone d'emploi Foix-Pamiers.

- Le pourquoi d'une ambition à l'échelle des « Pyrénées Cathares »⁴⁴

Il s'agit avant tout d'éviter un lissage des problématiques. En effet, depuis 2010 et le redécoupage des zones d'emploi de Midi-Pyrénées, la zone d'emploi de Lavelanet, qui correspond au territoire du Pays, a été englobée dans celle de Foix-Pamiers, au risque de camoufler des problématiques pourtant caractéristiques du territoire des Pyrénées Cathares. C'est le cas en ce qui concerne la part de personnes sans diplôme, beaucoup plus élevée au

⁴³ Le portrait de territoire a permis, tout au long de l'articulation de la réflexion d'enrichir cette note de travail avec des données concrètes.

⁴⁴ Les intitulés des parties ci-après reprennent les intitulés du contenu de la note de travail co-construite en interne : « Pyrénées Cathares : une ville moyenne de Midi-Pyrénées ? Enjeux et perspectives »

sein du Pays, ou encore le revenu net déclaré moyen par habitant beaucoup plus faible au sein du Pays par rapport à la nouvelle zone d'emploi.

Un autre destin est donc possible à envisager, celui de continuer à exister en tant que territoire à part entière en cherchant à équilibrer les fonctions d'économie résidentielle et d'économie productive à l'intérieur même du Pays, tout en recherchant une complémentarité interterritoriale avec d'autres échelles. Comme chaque problématique crée sa géographie, il n'existe pas de territoire idéal pour trouver une réponse à tous les enjeux que rencontre un territoire donné.

De plus, le territoire des Pyrénées Cathares est une échelle pertinente qui a déjà fait ses preuves. Il est de mieux en mieux identifié aux yeux des habitants du territoire. De plus, il donne une image de qualité du territoire, à travers le label Pays d'Art et d'Histoire, obtenu en 2008. Ce label est un véritable outil de différenciation vis-à-vis des autres territoires d'Ariège et de Midi-Pyrénées, car il est le seul territoire du département à l'avoir obtenu. Il est également un espace aux multiples fonctionnalités territoriales, que ce soit en matière d'enseignement (présence de deux lycées complémentaires sur le territoire), de santé (maison de santé à Mirepoix et projet d'hôpital à Lavelanet), de développement économique (présence de plusieurs zones artisanales, industrielles et commerciales) et de tourisme (deux offices de tourisme qui travaillent en partenariat). Et surtout, ce territoire est encore un bassin de vie, cela se confirme en étudiant les flux domicile-travail, qui permettent de prendre conscience de cette réalité. Il y a encore des personnes qui vivent et travaillent sur le territoire.

- Un pari pour l'avenir : penser les Pyrénées Cathares comme un territoire comparable à une ville moyenne de 25 000 habitants

La première question que l'on peut légitimement se poser est : pourquoi une ville moyenne ? Tout d'abord parce que les villes moyennes sont reconnues pour leur qualité de vie, supérieure à celle des métropoles, mais également à celle des milieux ruraux. Mais aussi parce qu'elles semblent offrir toute une diversité d'équipements et de services, comparable à celle des grandes villes françaises, et supérieure à celle des petites villes. Elles constituent donc un véritable équilibre entre les métropoles et le milieu rural, qui semble de plus en plus recherché par les ménages.

A cela s'ajoute l'incertitude par rapport aux financements publics à destination des milieux ruraux. En effet, la Loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles

ne consacre qu'une place secondaire à l'avenir des territoires ruraux et des Pays à travers les PETR. Il s'agit donc de réussir à s'affirmer en tant que territoire rural, mais en ayant la visibilité d'une ville moyenne, mieux reconnue aux yeux des partenaires financeurs.

Comparer le territoire des Pyrénées Cathares à une ville moyenne est loin d'être une aberration. En effet, les villes et les Pyrénées Cathares partagent de nombreuses problématiques communes. Tout comme les villes moyennes, les Pyrénées Cathares ont une forte capacité d'attractivité, bien qu'étant peu exploitée pour ce qui est des Pyrénées Cathares. Tout d'abord, la problématique du vieillissement touche de plein fouet les villes moyennes, mais également les Pyrénées Cathares. De plus, elles ont un passé industriel similaire, la plupart des villes moyennes ayant connu, comme les Pyrénées Cathares, une crise industrielle. Elles ont également une forte capacité d'attractivité touristique, de par leur richesse naturelle, historique et culturelle, que partagent les Pyrénées Cathares. Le véritable enjeu pour elles est de trouver un équilibre entre l'économie productive et l'économie résidentielle, en considérant l'économie résidentielle comme étant un moteur de développement pour le territoire, au même titre que l'économie productive. Les Pyrénées Cathares connaissent le même enjeu pour leur territoire.

Cet objectif affiché de vouloir se comparer à une ville moyenne, pour avoir un référentiel et pour pouvoir se fixer plus facilement des objectifs à atteindre, doit se décliner en une stratégie politique, qui doit être portée par les élus du territoire.

Néanmoins, le rôle du technicien est d'être capable de faire des propositions à la demande des élus. C'est pourquoi il est envisagé de proposer aux élus une stratégie globale : « Vivre et travailler dans la ville-Pays 'Pyrénées Cathares' », reposant sur trois objectifs :

- mieux vivre dans la ville-Pays
- mieux accueillir des habitants dans la ville-Pays
- accueillir les entreprises dans la ville-Pays.

Ces trois objectifs se fondent sur les enjeux identifiés dans le portrait de territoire. Néanmoins, il appartient désormais aux élus de s'emparer du sujet, de se l'approprier et de faire des choix stratégiques concernant le projet de territoire des Pyrénées Cathares. Si un projet est réellement construit, cela permettra au territoire de se positionner par rapport aux futures contractualisations et de faire prévaloir ses spécificités.

Dans ce contexte flou et cette période de transition pour les territoires de projet, le Pays des Pyrénées Cathares semble se donner les moyens d'exister à l'heure où les zones d'emploi ont la préférence pour devenir l'échelle de contractualisation aux yeux du Conseil Régional. Néanmoins, grâce au travail de portrait de territoire et à la réflexion autour d'un concept de ville moyenne, on s'assure de la pertinence du territoire ainsi que de la volonté de certains élus de poursuivre le travail et la réflexion à cette échelle, ou en tous cas de faire valoir les spécificités du territoire dans une échelle plus large. Mais alors, est-ce que les prochaines contractualisations, que ce soit dans le cadre du programme LEADER, ou avec le Conseil Régional dans le cadre d'une nouvelle Convention Territoriale, permettent de faire valoir les spécificités d'un territoire tel que le Pays des Pyrénées Cathares ? Quels dispositifs peuvent mobiliser le Pays, dans le cadre contractuel, pour mener à bien son nouveau projet de territoire ? Quelle est sa capacité d'adaptation par rapport à futures contractualisation ? Est-ce qu'elles permettent réellement à un territoire de projet, tel que le Pays des Pyrénées Cathares de mener à bien sa stratégie de développement pour les années à venir ?

PARTIE 3

Une possible contractualisation pour permettre de répondre aux réalités territoriales et mettre en œuvre le projet de territoire ?

III. Une possible contractualisation pour permettre de répondre aux réalités territoriales et mettre en œuvre le projet de territoire ?

Comme nous l'avons vu précédemment, la contractualisation a un rôle très important pour permettre au développement territorial d'exister. Elle est un outil pour aider les territoires de projet à mener à bien leurs actions au niveau local. Néanmoins, elle peut également être un frein à cela. Il s'agit maintenant de comprendre si le territoire des Pyrénées Cathares, après avoir pris conscience de ses spécificités, va être en mesure de contractualiser avec les partenaires cofinanceurs que sont l'Union européenne, l'Etat, la Région et le Département. Pour cela nous étudierons la concordance qui existe, ou non, entre ces différents cahiers des charges et les réalités territoriales des Pyrénées Cathares mises en lumière dans le cadre du travail de diagnostic territorial. Puis nous verrons quelle est la réelle capacité d'adaptation des territoires de projet à travers leur projet de territoire, et notamment du Pays des Pyrénées Cathares, à un cahier des charges supra-territorial dans le cadre de la contractualisation.

A. Etude de la possible concordance entre les cahiers des charges des contractualisations et le portrait de territoire des Pyrénées Cathares

Nous nous intéresserons au cahier des charges rédigé par le Conseil Régional pour le programme LEADER 2014-2020, et aux quelques informations que nous avons en notre possession concernant la prochaine contractualisation de l'Etat et de la Région avec les territoires de projet.

1. L'étude du cahier des charges du programme LEADER par rapport au portrait de territoire

Les conditions fixées par la Région dans le cadre du programme LEADER sont de plusieurs ordres, elles concernent à la fois la « forme » du territoire susceptible de porter ce programme et le contenu de la candidature pour pouvoir prétendre bénéficier de LEADER.

Dans le cadre du programme LEADER et même de l'ensemble des Fonds structurels européens, il existe une architecture bien particulière pour permettre la mise en œuvre des orientations européennes sur chaque territoire local. Cette architecture a évolué entre la période de programmation précédente et celle de 2014-2020. Le schéma qui suit permet d'illustrer la nouvelle architecture qui est en œuvre aujourd'hui.



Schéma 14 : La nouvelle architecture pour la priorisation des orientations du programme LEADER 2014-2020

Nous nous intéresserons ici aux conditions fixées par le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, en ayant conscience qu'elles respectent nécessairement les conditions fixées par l'Union Européenne et par voie de conséquence par l'Etat français.

- Les conditions de forme pour pouvoir candidater au programme LEADER

Les conditions de forme permettent de restreindre le nombre de territoires susceptibles de candidater au programme LEADER. Etudions ces conditions cumulatives dans l'hypothèse où le Pays des Pyrénées Cathares souhaiterait se constituer à lui seul en GAL pour candidater pour le nouveau programme LEADER.

ETUDE DE LA CONCORDANCE ENTRE LES CONDITIONS FIXEES PAR LA
REGION POUR DEVENIR UN GAL ET LA REALITE TERRITORIALE DU PAYS DES
PYRENEES CATHARES

CONDITIONS QUE DOIT REMPLIR UN GAL POUR POUVOIR CANDIDATER	PAYS DES PYRÉNÉES CATHARES
Population total : 45 000 habitants minimum	✗
Etre en cohérence avec sa zone d'emploi	✗
Ne doit pas couvrir un département dans son intégralité	✓
Territoires organisés éligibles :	
- Pôle d'Equilibre Territoriaux et Ruraux	✓
- Parcs naturels régionaux	✗
- Communautés de Communes de plus de 30 000 hab. (si elles s'associent avec un PETR ou PNR)	✗
- Syndicat mixte composé uniquement d'EPCI (à titre exceptionnel)	✗

Schéma 15 : Etude de la concordance entre les conditions fixées par la Région pour devenir un GAL et la réalité territoriale du Pays des Pyrénées Cathares

Il lui serait totalement impossible de le faire car il ne remplit aucune des conditions cumulatives imposées par la Région Midi-Pyrénées pour pouvoir se constituer en GAL pour la période 2014-2020, excepté celles de ne pas couvrir un département à lui seul et d'avoir une possibilité de se constituer en PETR à l'avenir. Nous étudierons les conséquences pour le territoire par la suite. Il s'agit maintenant de se pencher sur les conditions de fond fixées par le Conseil Régional pour voir la candidature du Pays acceptée pour l'animation et la gestion du programme LEADER sur son territoire.

COMPARAISON DES PRIORITES REGIONALES FIXEES POUR LE PROGRAMME LEADER ET LES ENJEUX POUR LE PAYS DES PYRENEES CATHARES

Priorités régionales pour le programme LEADER	Enjeux/priorités pour le Pays des Pyrénées Cathares
<u>Maintien et diversification des activités économiques</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le renforcement de la politique d'accueil aux entreprises ➤ Le soutien à l'économie agricole ➤ Le développement de la silver économie
<u>Qualification des infrastructures d'accueil liées aux activités économiques</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le renforcement de la politique d'accueil aux entreprises ➤ Le renforcement, l'organisation et la coordination du soutien et des conseils aux petites entreprises
<u>Qualification et diversification de l'offre touristique</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le renforcement de la filière touristique pour qu'elle devienne un des principaux leviers de développement économique du territoire (via le Pays d'Art et d'Histoire notamment)
<u>Renforcement de l'accessibilité aux emplois et aux services aux publics</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le maintien et le renforcement des équipements intermédiaires et supérieurs sur le territoire, tout en en améliorant leur accès ➤ La préservation et le renforcement des services publics et des services aux publics ➤ Le maintien de l'emploi public sur le territoire
<u>Développement de l'économie de proximité</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le soutien à l'activité agricole
<u>Valorisation à caractère économique des ressources patrimoniales, culturelles et naturelles</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le renforcement de la filière touristique pour qu'elle devienne un des principaux leviers de développement économique du territoire
<u>Amélioration de la mobilité et de l'inter modalité</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'amélioration de la proximité entre formation/emploi/logement
<u>Favoriser la transition énergétique</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La lutte contre la précarité énergétique

Tableau 9 : Comparaison des priorités régionales fixées pour le programme LEADER et les enjeux pour le Pays des Pyrénées Cathares

- Les conditions de fond pour prétendre candidater au programme LEADER

Dans le cahier des charges il est précisé que les GAL devront relever deux défis majeurs : celui du développement de l'activité et de l'emploi local et celui de la qualité de la vie des populations. Pour cela ils devront articuler leur stratégie autour d'une priorité ciblée et pertinente. Elle doit être multisectorielle et constituer un fil conducteur pour la mise en œuvre de LEADER sur le territoire du GAL. La Région définit des priorités pour guider les GAL dans leur positionnement dans une stratégie dans le cadre du programme LEADER.

Cette comparaison permet de se rendre compte que de nombreux enjeux issus du portrait de territoire des Pyrénées Cathares sont similaires aux priorités poursuivies par la Région dans le cadre du programme LEADER. Cela est notamment dû au fait que les priorités ciblées par la Région, qui peuvent paraître contraignantes, sont relativement larges et permettent donc aux territoires de faire correspondre les enjeux qui leur sont propre à des objectifs plus généraux.

Il est important de souligner que comme pour la précédente période de programmation le taux de cofinancement du FEADER sur l'axe LEADER sera de 60% et s'appliquera à toutes les opérations LEADER. Néanmoins, il est désormais fixé un montant minimal de LEADER affecté par dossier à hauteur 10 000€, à l'exception des projets de coopération pour lesquels le montant minimal est fixé à 5 000€, seuil minimum qui n'existait pas précédemment.

Il s'agit maintenant de s'intéresser à la concordance entre les orientations fixées par l'Etat et la Région dans le cadre du volet territorial du CPER et la réalité du territoire des Pyrénées Cathares.

2. La comparaison entre le cahier des charges du prochain volet territorial du CPER et le portrait de territoire

- Les premiers critères fixés par l'Etat pour la nouvelle génération de CPER 2014-2020

Comme nous l'avons vu précédemment, l'Etat a précisé les six typologies de territoires avec lesquelles il souhaitait contractualiser dans les mois à venir à travers le volet territorial du CPER. Les deux thématiques qui concernent le plus⁴⁵ le territoire du Pays des Pyrénées Cathares sont celles relatives aux territoires vulnérables subissant des restructurations

⁴⁵ En effet, la thématique relative aux territoires se situant sur un massif concerne également le territoire des Pyrénées Cathares, à travers son classement en zone massif, mais les aides de l'Etat, si elles affluent, viendront via le schéma de massif des Pyrénées et non directement à destination du Pays des Pyrénées Cathares, c'est pourquoi cette spécificité n'est délibérément pas évoquée dans ce mémoire

économiques importantes ; et celles relatives aux territoires confrontés à un déficit de services au public⁴⁶.

Les territoires vulnérables sont ceux qui ont vraiment souffert de la crise, ce qui a été le cas pour le bassin d'emploi de Lavelanet, qui connaît des licenciements massifs depuis environ une quinzaine d'années, mais qui ont été accentués par la crise économique. Ce sont également des territoires qui rencontrent des difficultés à attirer de nouvelles activités économiques, ce qui est également le cas pour le Pays des Pyrénées Cathares. En ce sens le Pays semble faire partie des territoires ciblés par l'Etat pour le volet territorial des prochains CPER.

Par rapport aux territoires confrontés à un déficit de services au public, cela concerne tout particulièrement le territoire des Pyrénées Cathares. En effet, étant un territoire rural, il est par nature moins doté en services publics que les territoires plus urbanisés. Par exemple, il n'y a pas d'hôpital sur le territoire, ce qui est un véritable problème quand à l'accessibilité aux soins. En plus du nombre peu élevé de services présents sur le territoire, une partie des habitants est également peu mobile et connaît donc une double difficulté d'accès aux services. Ce sont par ces deux aspects que l'amélioration de l'accessibilité aux services au public est essentielle sur le territoire du Pays.

Néanmoins, bien qu'ayant précisé la typologie des territoires qu'il souhaitait soutenir, l'Etat n'a pas précisé s'il souhaitait contractualiser avec les PETER dans le cadre du volet territorial du CPER.

- Les premiers critères évoqués par la Région Midi-Pyrénées pour la nouvelle période de contractualisation avec les territoires de projet

Pour ce qui concerne le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, sa position est encore floue à l'heure actuelle, s'il a été très clair qu'il privilégiait la contractualisation avec les PETER dans le cadre du programme LEADER, ce n'est pas aussi sûr en ce qui concerne le volet territorial du CPER.

L'objectif général fixé par la Région pour les nouvelles politiques contractuelles est d' «agir pour le développement économique et l'emploi en mobilisant l'ensemble de nos politiques

⁴⁶ Voir cahier des charges, annexe 2

publiques dans le cadre d'une stratégie dynamique de développement durable à une échelle territoriale pertinente : la zone d'emploi ⁴⁷».

Selon la Région, les zones d'emploi sont les territoires avec l'échelle la plus pertinente en termes de « territoires réels », et cela permettrait « d'offrir un cadre plus cohérent avec une masse critique de population et d'arguments ».

Le problème avec cette orientation du Conseil Régional est le nombre très important de problématiques que le Pays des Pyrénées Cathares ne partage pas avec sa nouvelle zone d'emploi⁴⁸.

Elle a également précisé que les domaines dans lesquels elle viendrait abonder sont : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; l'action économique et les filières d'avenir ; les mobilités ; le numérique ; la transition écologique et énergétique ; la politique de la ville et les grands équipements culturels, touristiques et sportifs. Ce sont en réalité des domaines dans lesquels elle est compétente⁴⁹, et qu'elle souhaite voir développés et soutenus à un échelon infrarégional pour renforcer son action en la matière sur le territoire. Par rapport à ces domaines d'action, le territoire des Pyrénées Cathares en partage quelques-uns, notamment en ce qui concerne le développement économique et les filières d'avenir, pour permettre au territoire de se relever de la crise du textile qu'il a connu, mais aussi en ce qui concerne les mobilités, très difficiles sur le territoire sans être en possession d'un véhicule ; ainsi que la transition écologique et énergétique à travers la mise en place d'une véritable politique structurante de l'habitat.

De plus, la Région souhaite à l'avenir donner la priorité aux projets à maîtrise d'ouvrage communautaire, c'est-à-dire avec un rayonnement plus fort, plutôt qu'à des projets à maîtrise d'ouvrage communal, souvent moins structurants aux yeux de la Région mais qui parfois ont pourtant un impact positif très important sur le territoire.

⁴⁷ Source : présentation faite au Conseil Régional de Midi-Pyrénées le mercredi 28 mai 2014 par le Président Martin Malvy

⁴⁸ Avant 2010, le territoire du Pays des Pyrénées Cathares existait comme zone d'emploi en tant que telle, celle de Lavelanet. Depuis 2010, l'INSEE a modifié le découpage des zones d'emploi, le territoire du Pays est dorénavant englobé dans la zone d'emploi Foix-Pamiers. Cf. carte de zones de comparaison du portrait de territoire

⁴⁹ Sauf pour ce qui concerne son action en matière de grands équipements culturels, touristiques et sportifs, elle ne sera possible que si la loi confie toujours aux Régions cette compétence

B. L'étude de la capacité d'adaptation du territoire des Pyrénées Cathares à des cahiers des charges supra-territoriaux

Il s'agit ici de comprendre de quelle manière le territoire des Pyrénées Cathares va être capable, ou non, de s'adapter aux cahiers des charges supra-territoriaux qui s'imposent à lui s'il veut pouvoir contractualiser avec ses partenaires cofinanceurs. Puis nous nous intéresserons aux impacts, qu'ils soient positifs ou négatifs que cela va avoir dans la mise en œuvre de son projet de territoire. Nous verrons d'abord le cas de la contractualisation dans le cadre du programme européen LEADER, puis avec l'Etat et le Conseil Régional dans le cadre du volet territorial du prochain CPER.

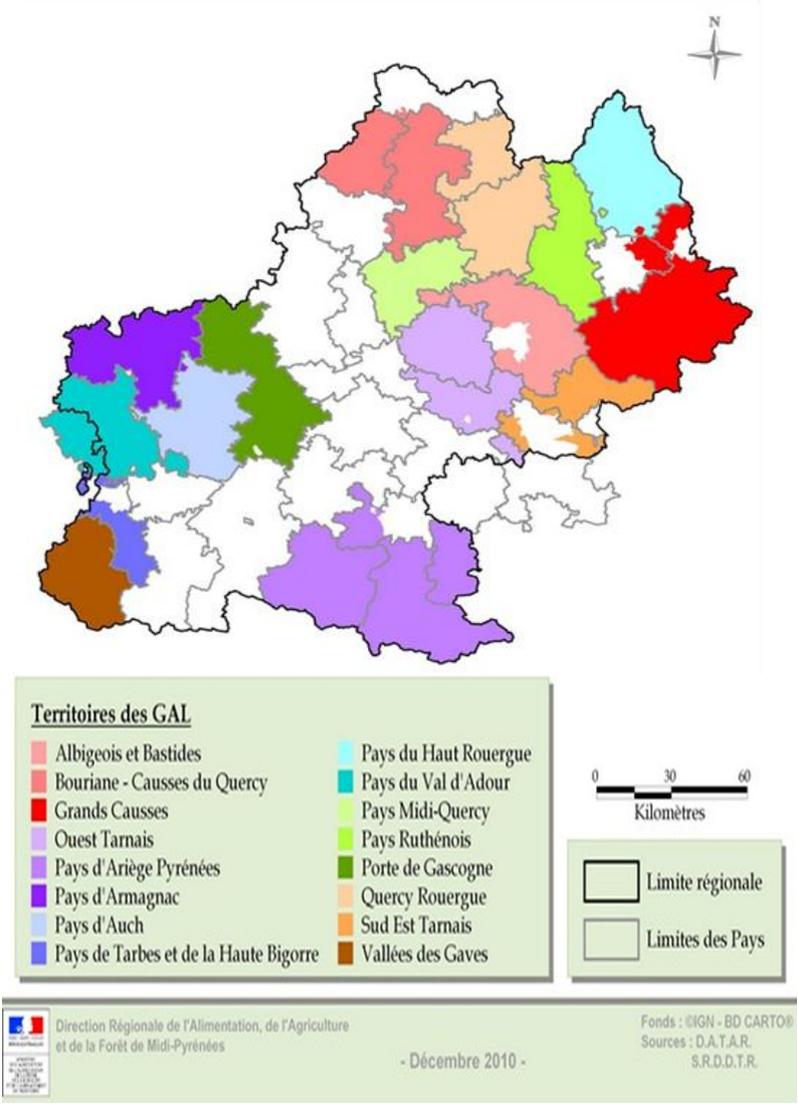
1. Une contractualisation possible dans le cadre du programme LEADER ?

La confrontation de la réalité territoriale des Pyrénées Cathares avec le cahier des charges rédigé par le Conseil Régional de Midi-Pyrénées dans le cadre de la candidature au programme LEADER a tout de suite permis de comprendre qu'il ne serait pas possible pour le Pays de candidater. En effet, le seuil minimum fixé à 45 000 habitants pour constituer un GAL est un critère décisif qui empêche toute contractualisation pour le Pays seul, ne comptant que 26 000 habitants en 2011. Néanmoins, les priorités avancées par la Région correspondent tout à fait aux enjeux du territoire. Ce qui signifie que le territoire a tout intérêt à faire partie d'un GAL afin de pouvoir bénéficier des fonds apportés par LEADER, en faisant valoir ses spécificités. De plus, la Région a clairement annoncé sa volonté de contractualiser avec des PETR, sous la forme de GAL pour la nouvelle programmation LEADER, ou en tous cas avec des syndicats mixtes qui s'associeraient au sein d'une structure plus grande pour porter le GAL.

Toute la difficulté est alors de trouver le périmètre pertinent sur lequel fonder ce GAL, avec dans l'idée que le territoire du GAL poursuive la même stratégie générale que celle du Pays, afin de pouvoir permettre la mise en œuvre de projets de développement territorial à l'échelle des Pyrénées Cathares en totale adéquation avec le projet du territoire.

A l'heure actuelle, il est envisagé de candidater au programme LEADER en conservant le périmètre du précédent GAL, c'est-à-dire un périmètre couvrant une grande partie du département de l'Ariège en excluant l'extrême Nord avec la ville de Pamiers. Il est mieux connu sous le nom de Pays d'Ariège Pyrénées, en violet sur la carte ci-après.

**REPRÉSENTATION DES DIFFÉRENTS GROUPEMENTS
D'ACTION LOCALE DE MIDI-PYRÉNÉES POUR LA
PÉRIODE 2007-2013**



Carte 6 : Représentation des différents Groupements d'Action Locale de Midi-Pyrénées pour la période 2007-2013

Les avantages de cette solution sont que la gestion est assurée en dehors du Pays des Pyrénées Cathares par une équipe avertie, et que les fonds récoltés en constituant un tel GAL, même à une échelle quasi-départementale, sont avantageux. Le principal inconvénient est que les problématiques du Pays de Foix Haute Ariège ne sont pas les mêmes que celles du Pays des Pyrénées Cathares, ni que celles du Pays Couserans. Est-ce alors l'échelon le plus pertinent pour faire valoir réellement ses spécificités et pour axer les projets sur des thématiques prioritaires pour le Pays ?

Une autre solution est envisageable, mais le délai pour se positionner semble court⁵⁰, celle de s'associer au territoire du département voisin, celui de l'Aude, en Languedoc-Roussillon. En effet, le Conseil Régional a précisé qu'il était possible de constituer un GAL sur deux régions voisines. De plus, le territoire du Chalabrais est historiquement tourné vers celui des Pyrénées Cathares et inversement. Il faut se souvenir de l'époque de la création du Pays, à l'origine il devait se constituer des Communautés de Communes actuelles et de la Communauté de Communes du Chalabrais. Cela signifie que les habitudes de travail ont déjà existé et surtout que les problématiques sont identiques à bien des niveaux⁵¹. Néanmoins, cette réflexion a été menée un peu tard au sein du Pays des Pyrénées Cathares, et les habitudes de travail étant à se réapproprier, il semble peu probable qu'un GAL se constitue à cette échelle, pourtant la plus pertinente en termes de priorités territoriales.

Dans tous les cas, le Pays va devoir envisager de se constituer en syndicat mixte, que ce soit un syndicat mixte à lui seul qui s'associe à d'autres pour former un GAL, ou que ce soit un syndicat mixte pour former un PETR. Cette question n'est pas encore tranchée, il appartiendra aux élus de prendre la décision la plus pertinente pour le territoire.

La contractualisation qui existe à travers le programme européen LEADER est une vraie opportunité pour les territoires ruraux de faire valoir leurs spécificités et de se développer. Dans le même temps, cela leur permet de bénéficier d'ingénierie à une plus grande échelle pour animer et gérer ce programme au niveau local. Néanmoins, les règles fixées par le gestionnaire du programme, en l'espèce les Conseils Régionaux depuis 2014, peuvent réduire le champ d'action et d'expression des territoires. C'est le cas lorsque le Conseil Régional fixe un seuil minimum de 45 000 habitants pour les GAL de Midi-Pyrénées. Cela oblige les territoires à se rassembler pour plus d'efficacité et de rationalisation. Cela les oblige également à s'inscrire dans une stratégie plus globale qui n'est pas nécessairement totalement la leur et qui ne permet pas de répondre totalement aux enjeux du territoire inscrits dans le projet de celui-ci. Dans ce cas, des jeux de pouvoir s'installent entre les acteurs et les différents territoires qui s'associent pour réussir à faire valoir leurs spécificités. Cela ne permet plus de poursuivre l'objectif de développement des territoires ruraux avec la volonté de satisfaire le plus grand nombre. De plus, la nouvelle règle selon laquelle le montant minimal de LEADER affecté par dossier est de 10 000€, réduit considérablement le nombre

⁵⁰ En effet, la manifestation d'intérêt doit être officialisée auprès du Conseil Régional le 31 juillet 2014 au plus tard, le cahier des charges étant public depuis le 16 juin.

⁵¹ Priorité portée sur la culture, le tourisme, le développement des circuits courts alimentaires, etc.

de projets qui peuvent être portés sur le territoire. Prenons l'exemple du GAL Pays d'Ariège Pyrénées dont faisait partie le Pays des Pyrénées Cathares pour la période 2007-2013.

PART (EN %) ET NOMBRE DES PROJETS PAR « CLASSE » DE MONTANT FEADER PAR GAL (AU 31 DECEMBRE 2013)

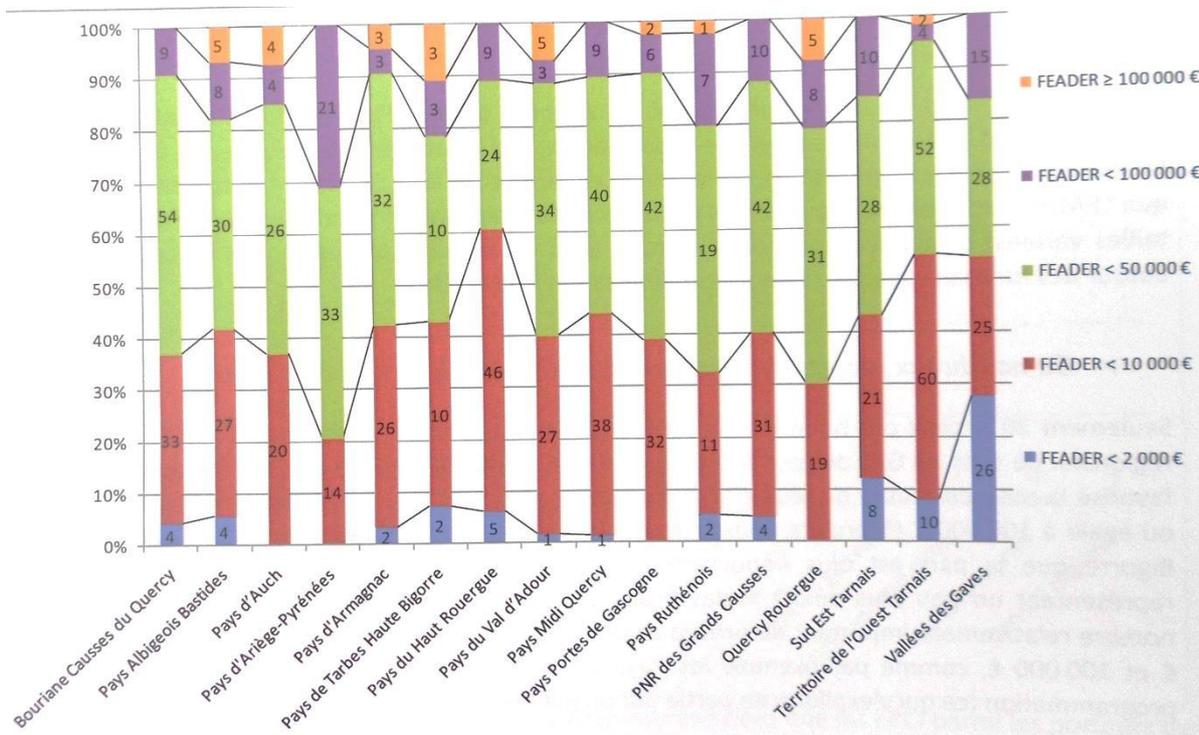


Schéma 16 : Part (en %) et nombre des projets par "classe" de montant FEADER par GAL (au 31 décembre 2013)

Si cette règle avait existé pour la période de programmation précédente, c'est-à-dire 2007-2013, plus de 20% des projets qui ont été soutenus par ce GAL et ont fait l'objet d'un cofinancement du programme LEADER n'auraient pas vu le jour, soit 14 projets.

Pour la totalité des GAL de Midi-Pyrénées, le pourcentage de projets ayant bénéficié de moins de 10 000€ de fond FEADER via LEADER est de 42%. Si cette règle restrictive avait existé en 2007-2013 ce sont 42% de tous les projets soutenus par LEADER qui n'auraient pas pu l'être.

Ce qui faisait la spécificité du programme LEADER : sa grande souplesse, permettant de soutenir des petits projets, en termes financier, tout comme des projets à un montant plus important n'est aujourd'hui plus possible. Le programme LEADER reconnu comme pouvant

s'adapter à de nombreux cas particuliers et à diverses stratégies de projets de territoire sera nettement restreint en ce sens pour 2014-2020.

En ce qui concerne la contractualisation dans le cadre du programme LEADER, les territoires de projet sont toujours en mesure de s'adapter pour pouvoir contractualiser et bénéficier de cofinancements européens, même si cela ne leur permet plus vraiment de faire valoir leurs spécificités, gommées dans un ensemble beaucoup plus large. Qu'en est-il de la future période de contractualisation avec l'Etat et les Régions ?

2. Une possible contractualisation dans le cadre du prochain CPER ?

Comme nous l'avons vu précédemment, le territoire des Pyrénées Cathares répond à deux, voire trois, des thématiques ciblées par l'Etat pour son engagement futur dans le cadre du volet territorial du CPER. Cela permet de se rassurer sur une contractualisation possible avec l'Etat sur ces thématiques bien spécifiques et répondant aux enjeux du territoire. Néanmoins, les modalités de mise en œuvre de la nouvelle génération de CPER restent très floues pour les territoires de projet. A l'heure actuelle, on ignore encore avec quelles structures l'Etat souhaite contractualiser dans le cadre du volet territorial, si cela sera avec les PETR ou non. Dans ce cas précis, le Pays ne semble pas obligé de se constituer en PETR pour avoir une chance de contractualiser avec l'Etat.

En ce qui concerne la contractualisation avec la Région, il n'est pas certain qu'elle souhaite contractualiser avec les PETR dans le cadre du volet territorial du CPER. Par contre, elle a clairement énoncé sa volonté de voir les territoires contractualiser en s'associant par zone d'emploi. Le périmètre de la zone d'emploi étant celui qui lui paraît le plus pertinent à l'heure actuelle, car cela permettrait d'obtenir une masse critique de population.

Le problème est que le portrait de territoire des Pyrénées Cathares a permis de montrer toutes les différences de problématiques existantes entre la zone d'emploi Foix-Pamiers et ce territoire. Les enjeux poursuivis ne sont donc pas du tout les mêmes. L'englobement voulu par la Région de territoires bien spécifiques, tel que celui du Pays des Pyrénées Cathares, dans leur zone d'emploi plus large, bien que conduisant à plus de rationalité, manque de cohérence en termes de développement territorial. En effet, le développement territorial mis en œuvre au niveau des territoires de projet permettait jusqu'alors aux territoires de faire valoir leur stratégie spécifique. Dorénavant la Région souhaite inciter ces territoires à gommer leurs

problématiques pour s'inscrire dans une stratégie plus globale, mais pas nécessairement plus pertinente en termes de réponse aux enjeux territoriaux.

Les thématiques que le Conseil Régional souhaite soutenir permettent de répondre aux compétences qui lui sont confiées mais correspondent aussi à certaines des priorités que se fixe le territoire.

La future contractualisation dans le cadre du CPER 2014-2020 bien qu'étant encore très floue, risque de restreindre la marge de manœuvre du territoire des Pyrénées Cathares. Il pourra toujours s'adapter au cahier des charges, notamment en s'associant aux territoires qui composent sa zone d'emploi pour contractualiser, mais cela ne lui permettra plus réellement de faire valoir son projet de territoire. Le territoire de départ, celui des Pyrénées Cathares pourra toujours essayer de faire valoir ses spécificités à travers son projet de territoire, ou sera totalement englobé dans un plus grand périmètre qui effacera également son histoire, sa culture et ses problématiques qui lui sont pourtant propres. Il est toujours, ou très souvent, possible aux territoires de s'adapter pour la contractualisation dans le cadre du CPER, mais si la contractualisation ne permet plus au développement territorial de s'exprimer en France, alors à quoi sert cette nouvelle forme de contractualisation, très restrictive et contraignante pour les territoires de projet ?

Bilan et perspectives

La question qui a guidé tout ce travail de mémoire était de savoir quelle est la capacité d'adaptation du projet territorial à la contractualisation. Finalement, je me suis rendue compte que ce n'était pas le projet de territoire mais bien le territoire au sens large du terme qui devait s'adapter à la contractualisation. En effet, la contractualisation qui peut s'avérer, sur certains points, un vrai levier d'action en faveur du développement territorial est une opportunité à ne pas laisser passer pour les territoires de projet. Pour ce faire, avant même de réfléchir à adapter le projet de territoire à la contractualisation, la structure porteuse de ce projet changera d'abord de forme juridique, en passant d'association à syndicat mixte, ou de périmètre, en passant du périmètre d'un véritable territoire de projet à celui d'une zone d'emploi, imposé par la Région, l'INSEE etc. Et en dernier recours, elle modifiera son projet de territoire.

Alors bien sûr, les territoires sont toujours capables de s'adapter aux différentes formes de contractualisations et à leurs évolutions, mais à quel prix ? Où est passée la volonté de soutenir les initiatives de développement territorial ? Où est passée la volonté de prendre en compte les spécificités et les problématiques d'un territoire pour l'aider à mettre en œuvre sa stratégie globale de développement, stratégie qui lui est propre ? Les territoires de projet ont-ils encore un avenir ? Que fait-on des territoires ruraux ? Ne risque-t-on pas de les voir progressivement disparaître en voulant à tout prix les faire se regrouper, fusionner, s'agrandir ?

Tant de questions qui prêtent à débat, qui m'ont interrogée tout au long de ce travail et qui restent, pour le moment, encore sans réponse définitive...

La seule réponse valable est peut-être celle de continuer à former les jeunes générations à la mise en œuvre du développement territorial. Un développement territorial issu d'une véritable démarche *bottom-up*, même s'il est encadré par l'Etat.

Le stage que j'ai eu l'opportunité d'effectuer au sein du Pays des Pyrénées Cathares m'a permis de prendre conscience de l'importance de l'existence de ces territoires de projet qui sont le fruit d'une volonté locale forte et qui œuvrent pour des territoires de plus en plus oubliés ou contraints.

Bien qu'il n'a pas toujours été facile de mobiliser les acteurs locaux pour effectuer le portrait de territoire, l'engouement et les convictions de certains m'ont permis de voir que ce territoire avait encore du sens dans l'esprit de ses habitants. Même si les hommes politiques et le législateur cherchent à réduire le nombre de ces territoires pour plus d'économies mais aussi pour plus de visibilité pour le plus grand nombre, ces territoires de projet existeront toujours car ils sont de véritables forces de propositions. Le seul risque est qu'on ne leur permette plus de s'exprimer comme ils le souhaitent, à leur échelle.

A l'heure de dresser un bilan et d'entrer dans la vie active je m'interroge sur ce que je souhaite et sur ce que je ne souhaite pas. Comme on me l'a appris au cours de ce stage, mais également au cours de mon cursus universitaire et de mon éducation, je souhaite exercer mon métier avec dynamisme et conviction. Des convictions, je pense qu'il en faut beaucoup pour croire encore en son travail lorsque l'on travaille dans le milieu du développement local. Il faut être capable de détourner le regard de ces villes si attrayantes et attractives pour s'interroger sur l'avenir des milieux ruraux en France, mais surtout pour s'engager sur le terrain. C'est ce à quoi j'aspire dans les années à venir, soutenir le développement des territoires ruraux, en prenant le plus possible en compte leurs spécificités, leurs attentes et besoins et en étant une réelle force de proposition sur ces territoires.

Bibliographie

Ouvrages :

- BAUELLE Guy, GUY Catherine, MERENNE-SCHOUMAKER Bernadette, « Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats. », Presses universitaires de Rennes, Didact Géographie, 2011.
- DAVEZIES Laurent, « La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale. », Seuil, *La république des idées*, 2012.
- DAVEZIES Laurent et TALANDIER Magali, « Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés », *PUCA recherche*, 2009.
- DE CASTELBAJAC Philippe et MONOD Jérôme, « L'aménagement du territoire », PUF, *Que sais-je ?*, février 2012.
- GONTCHAROFF Georges, « Décentralisons autrement, le livre blanc citoyen du développement local et de la décentralisation », *Unadel et Adels Revue Territoire*, février 2012.

Articles de revues :

- DELAPLACE Marie, « Le tourisme dans les villes moyennes : vers des politiques coordonnées », *Métropolitiques*, 9 décembre 2013.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-tourisme-dans-les-villes.html>
- DEMAZIERE Christophe, « Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ? Un potentiel pour la recherche urbaine », *Métropolitiques*, 29 janvier 2014.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Pourquoi-et-comment-analyser-les.html>
- DE ROO Priscilla, entretien avec BOURG-BROC Bruno, « Les villes moyennes contre-attaquent », *Revue Urbanisme*, n°378, Mai/juin 2011.

- MARTIN Elsa, « Les villes moyennes face à la présence touristique. De l'engagement des élus aux représentations des habitants », *Métropolitiques*, 10 mars 2014.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-villes-moyennes-face-a-la.html>
- PAULIAT Hélène, « Le Pays est mort... Vive le Pôle d'Equilibre Territorial et Rural ! », *La semaine juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°8, 24 février 2014.
- TADDEI Jean-Claude, « Une nouvelle lecture du territoire par la limite », *LARGO/GRANEM*, Université d'Angers.
URL : <http://www.univ-orleans.fr/log/Gazette/Colloque-loin-proche/Taddei.pdf>
- TAILLEFAIT Antony, « Les pôles métropolitains et les Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux », *L'actualité Juridique. Droit Administratif. AJDA*, n°11, 2014, page 625.
- TALANDIER Magali, « Les villes moyennes, des espaces privilégiés de la consommation locale », *Métropolitiques*, 19 février 2014.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-villes-moyennes-des-espaces.html>
- WENDELN Matthew, « L'égalité territoriale en France : la rançon de l'histoire », *Métropolitiques*, 12 mai 2014.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-egalite-territoriale-en-France.html>

Dossiers :

- AUBERT F., GEORGE-MARCELPOIL E. et LARMAGNAC C., « Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité », DATAR, *Territoire 2040*
- BELLEC Philippe et SESBOÛE Éric, « Quel avenir pour les CPER après 2013 ? », Conseil Général de l'environnement et du développement durable, Rapport n° 007139-01, décembre 2010.
URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000166/0000.pdf>

- DATAR, « Les villes moyennes : enjeux d'action publique », Rapport, février 2005.
- Dirigé par Sylvie Esparre, comité de pilotage : Sylvie Esparre, Nacima Baron-Yelles, Luc Pétrequin, Muriel Thoin, « Les villes moyennes françaises. Enjeux et perspectives. », *Collection TRAVAUX*, DIACT.
- FLOCH Jean-Michel et MOREL Bernard, « Panorama des villes moyennes », Direction de la diffusion et de l'action régionale document de travail, INSEE.
- Institut National des Etudes Territoriales, « Agir Ensemble ? 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités », étude de six élèves administrateurs du groupe « Egalité territoriale », promotion Paul Eluard, janvier 2013.
- RCT Initiatives Durables, « Livrable régional. Note technique sur l'évaluation des 16 GAL en Midi-Pyrénées », version finale, juin 2014.

Textes législatifs :

- LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des Collectivités Territoriales, version consolidée du 29 janvier 2014, Journal officiel.
URL : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=5A1CF60C6667A9D88C7F65DCAA1F1AF7.tpdjo07v_1?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=29990101
- LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Journal officiel, n°0023, 28 janvier 2014, page 1562.
URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte&categorieLien=id>

Documents relatifs au Pays des Pyrénées Cathares :

- Charte de développement durable Pays d’Olmes-Mirepoix, 2002
- Contrat de Pays, Pays d’Olmes-Mirepoix, 2004-2006
- Convention Territoriale, Pays des Pyrénées Cathares, 2008-2013
- Portrait de territoire, Pyrénées Cathares, INSEE Midi-Pyrénées, 2009

Sites internet fréquemment utilisés :

- Communauté de Communes du Pays de Mirepoix
URL: <http://www.paysdemirepoix.org/>
- Communauté de Communes du Pays d’Olmes
URL: <http://www.paysdolmes.org/>
- Conseil Régional de Midi-Pyrénées
URL: <http://www.midipyrenees.fr/>
- DATAR, Délégation interministérielle à l’Aménagement du Territoire et à l’Attractivité Régionale
URL: <http://www.datar.gouv.fr/>
- ETD, le Centre de ressource du développement territorial
URL: <http://www.projetdeterritoire.com/>
- Géocarrefour
URL: <http://www.geocarrefour.revues.org/>
- INSEE, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
URL: <http://www.INSEE.fr/>
- Légifrance.gouv, le service public de la diffusion du droit
URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Annexes

Annexe 1 : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Annexe 2 : Extrait du cahier des charges territorial, pour le CPER 2014-2020

Annexe 1

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

LOI

LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1)

NOR: RDFX1306287L

Version consolidée au 27 mars 2014

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-687 DC en date du 23 janvier 2014,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Chapitre VIII : Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux

Article 79

I.-A créé les dispositions suivantes :

-Code général des Collectivités Territoriales

[Sct. TITRE IV : PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL](#), [Sct. Chapitre unique](#), [Art. L5741-1](#), [Art. L5741-2](#), [Art. L5741-3](#), [Art. L5741-4](#), [Art. L5741-5](#)

A modifié les dispositions suivantes :

-Code général des Collectivités Territoriales

[Art. L5111-1](#)

II.-Les syndicats mixtes constitués exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant été reconnus comme Pays avant l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des Collectivités Territoriales sont transformés en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège du syndicat mixte.

Dans le délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le représentant de l'Etat dans le département informe les organes délibérants du syndicat mixte et de ses membres du projet de transformation.

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres peuvent s'opposer à la transformation, dans un délai de trois mois à compter de la notification par le représentant de l'Etat dans le département du projet de transformation, par délibérations concordantes des organes délibérants des deux tiers au moins des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou des organes délibérants de la moitié au moins des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant les deux tiers de la population totale. A défaut de délibération prise dans les trois mois de l'information par le représentant de l'Etat dans le département, leur décision est réputée favorable à la transformation.

A défaut d'opposition, la transformation est décidée à l'issue du délai de trois mois, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège du syndicat mixte.

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat mixte sont transférés au pôle d'équilibre territorial et rural, qui est substitué de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale. La substitution de personne morale aux contrats conclus par le syndicat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'ensemble des personnels du syndicat mixte est réputé relever du pôle d'équilibre territorial et rural, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

En cas d'opposition, les contrats conclus par les Pays avant l'abrogation de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance.

III. -Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres d'associations ou de groupements d'intérêt public reconnus comme Pays en application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée, peuvent, par délibérations concordantes, constituer un Pôle d'Equilibre Territorial et Rural.

Annexe 2

Extrait du cahier des charges territorial, pour le CPER 2014-2020

Cahier des charges territorial - Territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes

Chef de file : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

A. Objectifs stratégiques

Le CPER est un des leviers de la politique gouvernementale en faveur de l'égalité des territoires.

A ce titre, le volet territorial des prochains contrats pourra identifier et accompagner des territoires dont la situation socio-économique justifie un effort spécifique de solidarité nationale.

L'objectif sera de renforcer les dispositifs publics d'accompagnement des mutations économiques des bassins territoriaux fragilisés, pilotés par les différents services de l'Etat (DATAR, DGEFP, DGCIS, DGA...) ainsi que par les collectivités locales.

Il s'agira d'une mesure ciblée sur un nombre limité de territoires, qui variera d'une région à l'autre.

Deux facteurs seront pris en compte pour définir ces territoires :

- la survenance de restructurations répétées depuis le début de la crise, affectant fortement leur tissu économique ou, par exception, la perspective de transformations structurelles majeures pour l'emploi et l'activité ;
- leur degré de fragilité structurelle et leur capacité à absorber ces évolutions et à reconstituer de nouvelles activités de remplacement.

Parmi les restructurations évoquées, seront pris en compte à la fois les restructurations d'entreprise et les arrêts d'activité résultant de décisions publiques, comme par exemple la fermeture de la centrale de Fessenheim ou la réorganisation de sites de Défense.

La difficulté d'anticiper certaines de ces restructurations pourra conduire à compléter la liste des territoires concernés.

B. Méthode

D'ici février 2014, vous engagerez en partenariat avec les Conseils régionaux une concertation avec les acteurs locaux en vue de proposer, le cas échéant, quelques territoires qui vous paraîtront réunir les conditions d'éligibilité. Cette liste sera courte, motivée et priorisée.

Vous veillerez à préciser l'échelle territoriale qui vous semblera la plus pertinente au regard des situations et des enjeux identifiés.

Vos travaux pourront s'appuyer sur l'ensemble des travaux et analyses territoriales d'ores et déjà disponibles au niveau national.

Le mandat de négociation que vous recevrez au printemps 2014 précisera les territoires retenus et vous permettra d'entamer la discussion sur l'accompagnement à mettre en œuvre.

Cahier des charges territorial - Territoires confrontés à un déficit de services au public

Chef de file : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

A. Contexte

Le gouvernement fait de la réduction des inégalités territoriales d'accès aux services, entendus au sens large des services au public, un de ses objectifs prioritaires. En réponse aux préoccupations exprimées par les élus et les citoyens, il se traduit par la mise en place d'un plan d'action ambitieux destiné à améliorer l'accessibilité des services au public dans les territoires sous dotés, qu'il s'agisse des espaces ruraux, des quartiers urbains sensibles ou de certains espaces périurbains.

Ce plan d'action comprend un volet législatif, avec l'inscription dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, dont l'examen par les assemblées est prévu début 2014, de dispositions réunies dans le titre III, au chapitre II intitulé « L'amélioration de l'accessibilité des services à la population ». L'article 19 prévoit la création d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, élaboré conjointement par le préfet de département et le président du conseil général et adopté par le préfet de département après consultation des autres niveaux de collectivités. Ce schéma, qui comprendra un volet « développement de la mutualisation », doit donner lieu à la signature d'une convention de mise en œuvre entre l'Etat, le Département, les communes et groupements de communes intéressés et les organismes concernés.

Viennent s'ajouter à ces dispositions un ensemble de mesures adoptées lors du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013, dans le cadre de la décision n°39 « Améliorer l'égalité d'accès aux services sur le territoire, en combinant présence physique et développement numérique ». Cette décision confirme l'objectif de développement des espaces mutualisés de services au public (de type Relais services publics), avec l'approfondissement et le déploiement sur l'ensemble du territoire de l'expérimentation « + de services au public » lancée en 2010 dans 22 départements. La décision n°39 acte la mise en place des outils nationaux nécessaires à ce déploiement, dont le fonds de développement qui permettra de sécuriser la contribution de l'Etat et des opérateurs nationaux au fonctionnement des espaces mutualisés.

B. Cadre stratégique

La notion d'accessibilité des services recouvre à la fois l'accès physique et les accès dématérialisés, qui doivent être pris en compte dans l'appréciation du niveau d'offre territoriale, avec le double souci de la qualité de l'offre proposée aux usagers par ces différents canaux et de l'accompagnement des publics vulnérables pour qui le contact physique reste une nécessité.

L'objectif de renforcement de la présence territoriale des services privilégie la voie de la mutualisation entre différents opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, nationaux ou locaux. Le plan de déploiement des espaces mutualisés de type « relais services publics » vise en premier lieu la création de nouveaux espaces, pour compléter un maillage territorial aujourd'hui très inégal. Il doit également conduire à renforcer l'offre de services proposée dans ces espaces, par la mobilisation de nouveaux opérateurs, par la mise en place de nouvelles lignes de service et par l'amélioration des modalités de l'offre, notamment dématérialisée.

La création du fonds, très attendue par les collectivités territoriales, va permettre de rééquilibrer la répartition des coûts de fonctionnement des espaces mutualisés, en assurant une participation de l'Etat au-delà de l'aide au démarrage et en augmentant sensiblement la contribution des opérateurs nationaux. Elle lèvera ainsi un frein à l'ouverture de nouveaux espaces et rendra possible la dynamique de développement souhaitée pour répondre aux besoins des habitants sur l'ensemble du territoire.

Pour accroître la visibilité de cette nouvelle organisation de l'offre de services, des actions d'animation et des actions de communication vont être lancées d'ici la fin de l'année 2013.

La réussite de ce plan suppose l'engagement de l'ensemble des acteurs concernés. Le Conseil général sera l'interlocuteur principal du préfet de département pour l'élaboration et la mise en œuvre du schéma départemental prévu par le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires. Cependant, les autres niveaux de collectivité sont concernées, qu'il s'agisse des communes et de leurs groupements ou de la région, notamment dans le cadre de ses compétences en matière de mobilités et de développement des usages du numérique.

Enfin, la mise en œuvre du plan doit se faire en tenant compte de la diversité des besoins et des modes d'organisation locaux, et en concertation avec les usagers.

C. Méthode

Les conventions départementales signées en application des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public viendront s'intégrer, au fur et à mesure de leur signature, dans le volet territorial du CPER.

Le calendrier de l'examen du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires ne permet pas d'envisager leur signature de façon concomitante à la signature des CPER.

Toutefois, la préparation des schémas départementaux peut être anticipée, notamment avec le lancement des travaux de diagnostic préalable à leur élaboration. C'est en effet ce diagnostic qui permettra de mettre en évidence les situations territoriales délicates appelant un effort de solidarité nationale.

Il vous appartient de décider, en accord avec les conseils généraux, et après consultation du conseil régional, si vous privilégiez un diagnostic régional décliné par département, ou des diagnostics départementaux distincts. Dans ce second cas, vous veillerez toutefois à la cohérence de ces différents diagnostics, notamment pour éviter les effets de marge départementale.

Des éléments méthodologiques relatifs à la réalisation de ces diagnostics vous seront transmis dans une circulaire spécifique.

Des crédits dédiés au financement de ces diagnostics sont programmés sur le FNADT, section nationale, en 2014.

Dans le cadre de la préparation du volet territorial du CPER, vous préciserez dans le document que vous remettrez au gouvernement au printemps 2014 l'état d'avancement des travaux de réalisation de ces diagnostics ainsi que les perspectives d'élaboration des schémas et des conventions, avec un calendrier prévisionnel.

Source : CPER 2014-2020 - Circulaire aux préfets des régions de France métropolitaine, CAHIERS des CHARGES territoriaux

URL : http://www.ardeche.gouv.fr/IMG/pdf/CPER_Cahier_des_charges_VT_cle174db6.pdf

Table des illustrations

- Les cartes

Carte 1 : Le Pays des Pyrénées Cathares au 1er janvier 2014.....	12
Carte 2 : Périmètre définitif du Pays des Pyrénées Cathares, en 2002.....	12
Carte 3: Zones de comparaison dans le cadre du portrait de territoire du Pays des Pyrénées Cathares, 2014.....	58
Carte 4 : Part de logements vacants dans le parc de logement en 2009.....	64
Carte 5 : Les sites classés en Pays des Pyrénées Cathares en 2014.....	66
Carte 6 : Représentation des différents Groupements d'Action Locale de Midi-Pyrénées pour la période 2007-2013.....	83

- Les graphiques

Graphique 1 : Part de la population ne possédant aucun diplôme en 2009.....	60
Graphique 2: Evolution du nombre d'emplois par secteur d'activité entre 1999 et 2010.....	62
Graphique 3 : Nombre d'établissements actifs par secteur d'activité en 2011.....	63
Graphique 4 : Nombre d'établissements selon leur taille salariale au 31 décembre 2011.....	63

- Les schémas

Schéma 1: Evolution des objectifs de l'aménagement du territoire de 1960 à nos jours.....	19
Schéma 2 : Chronologie de l'aménagement du territoire au développement territorial.....	23
Schéma 3 : Poids de l'effet de levier ou de frein de la contractualisation sur un projet de territoire.....	34
Schéma 4 : Processus d'élaboration du Pays des Pyrénées Cathares.....	39
Schéma 5 : Axes stratégiques du Contrat de Pays des Pyrénées Cathares 2003-2006.....	41
Schéma 6: Thématiques soutenues par les partenaires financiers dans le cadre de la Convention Territoriale (2008-2013).....	42
Schéma 7: Sommaire/arborescence du portrait de territoire du Pays des Pyrénées Cathares.....	59
Schéma 8: Enjeux en ce qui concerne la population et les ménages.....	61
Schéma 9: Enjeux en ce qui concerne le marché du travail.....	62
Schéma 10 : Enjeux en ce qui concerne l'économie générale.....	63
Schéma 11 : Enjeux en ce qui concerne l'habitat.....	65
Schéma 12 : Enjeux en ce qui concerne les atouts du territoire.....	67
Schéma 13 : Enjeux en ce qui concerne la capacité financière locale.....	68

Schéma 14 : La nouvelle architecture pour la priorisation des orientations du programme LEADER 2014-2020.....	76
Schéma 15 : Etude de la concordance entre les conditions fixées par la Région pour devenir un GAL et la réalité territoriale du Pays des Pyrénées Cathares	77
Schéma 16 : Part (en %) et nombre des projets par "classe" de montant FEADER par GAL (au 31 décembre 2013).....	85

- Les tableaux

Tableau 1: Récapitulatif aménagement du territoire, développement local et développement territorial	24
Tableau 2 : Etude de l'évolution des axes et mesures entre le Contrat de Pays des Pyrénées Cathares (2003-2006) et la Convention Territoriale (2008-2013).....	44
Tableau 3: Rétro planning de la méthodologie d'élaboration du diagnostic territorial du Pays des Pyrénées Cathares.....	56
Tableau 4: Structure de la population du Pays par tranche d'âge	60
Tableau 5 : Revenu net déclaré moyen en 2009 (€) par zone de comparaison	61
Tableau 6: Evolution du nombre de logements vacants entre 1999 et 2009	64
Tableau 7 : Part de résidences principales selon leur période de construction.....	64
Tableau 8 : Potentiel financier par habitant en 2010.....	67
Tableau 9 : Comparaison des priorités régionales fixées pour le programme LEADER et les enjeux pour le Pays des Pyrénées Cathares.....	78

Table des matières

Remerciements	5
Liste des abréviations.....	9
Introduction	11
I. Etude des liens entre développement territorial et contractualisation et leur mise en œuvre sur un territoire de projet	17
A. Le développement territorial : une politique apparue progressivement	17
1. De l'aménagement du territoire au développement territorial.....	17
2. De la planification nationale au Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) : de l'Etat aménageur à l'Etat partenaire	25
3. La contractualisation dans le cadre du développement territorial : levier d'action ou frein ?	28
B. Du système Productif Local au Pôle d'Equilibre Territorial et Rural : illustration des logiques de développement territorial au sein du Pays des Pyrénées Cathares	35
1. La mobilisation des acteurs économiques : le Système Productif Local à la fin des années 1990.....	35
2. La naissance progressive d'un projet global : la rédaction de la charte de Pays en 2001	37
3. L'évolution de la contractualisation entre le Pays et ses partenaires financiers : du Contrat de Pays à la Convention Territoriale	40
II. La marge de manœuvre des territoires de projet dans une période de doutes et de transition : exemple du Pays des Pyrénées Cathares	51
A. Le contexte dans lequel s'inscrit l'avenir du territoire des Pyrénées Cathares	51
1. Une réforme nationale qui limite la marge de manœuvre des collectivités : la suppression de la clause générale de compétence et les restrictions budgétaires	51
2. La stratégie régionale en Midi-Pyrénées	52
3. Le contexte local, auquel s'ajoutent les orientations nationales et régionales, et les décisions prises en conséquence par le Pays	53

B.	Présentation de la méthodologie de travail définie par le territoire : d'un travail co-construit et partagé à un travail seulement approuvé	54
1.	Une méthodologie originelle basée sur le partage et la co-construction	54
2.	Une réalité différente : changement de méthodologie et changement de vision des choses .	57
C.	La naissance d'un nouveau projet de territoire est en marche.....	58
1.	Le portrait de territoire du Pays des Pyrénées Cathares	60
2.	Le travail de réflexion autour du « concept de ville moyenne », nourrit par le portrait de territoire.....	69
 III. Une possible contractualisation pour permettre de répondre aux réalités territoriales et mettre en œuvre le projet de territoire ?		75
A.	Etude de la possible concordance entre les cahiers des charges des contractualisations et le portrait de territoire des Pyrénées Cathares.....	75
1.	L'étude du cahier des charges du programme LEADER par rapport au portrait de territoire	75
2.	La comparaison entre le cahier des charges du prochain volet territorial du CPER et le portrait de territoire	79
B.	L'étude de la capacité d'adaptation du territoire des Pyrénées Cathares à des cahiers des charges supra-territoriaux.....	82
1.	Une contractualisation possible dans le cadre du programme LEADER ?	82
2.	Une possible contractualisation dans le cadre du prochain CPER ?	86
 Bilan et perspectives.....		89
Bibliographie.....		91
Annexes		95
Table des illustrations		101
Table des matières		103
Résumé		105

Résumé

Pour mettre en œuvre le développement territorial en France, les territoires de projet, tels que les Pays, ont eu l'opportunité de contractualiser avec les Conseils Régionaux et l'Etat dans le cadre des Contrats de Plan/Projet Etat-Région depuis 2000 et jusqu'en 2014. La contractualisation qui a d'abord pris la forme des Contrats de Pays, puis des Conventions Territoriales, leur a permis de mener à bien leur projet de territoire en recevant des cofinancements de la part de leurs partenaires financeurs. Même si la contractualisation est une réelle opportunité pour les territoires, elle peut aussi les contraindre dans certains cas. Aujourd'hui, l'heure est à la recomposition territoriale et ces territoires se trouvent dans une situation de doute. Le Pays des Pyrénées Cathares en Ariège, et bien d'autres encore cherchent à comprendre leurs spécificités pour pouvoir les faire valoir au mieux à l'avenir. Pour ce faire, des diagnostics territoriaux sont élaborés et les projets de territoire sont redéfinis. Après avoir effectué ce travail en interne, les territoires de projets tentent de savoir s'ils vont pouvoir contractualiser pour cette nouvelle période de programmation, à la fois au niveau national et au niveau européen, et si oui, dans quelle mesure. C'est ce que le Pays des Pyrénées Cathares a cherché à faire depuis le mois de février 2014.

Mots clés

Projet, Territoire, Contractualisation, Pôle d'Equilibre Territorial et Rural, Contrat de Plan Etat-Région