

## **TROISIEME PARTIE : PRESENTATION DES DYNAMIQUES LOCALES**

### **I. LA COOPERATION INTERCOMMUNALE**

#### **A. Historique de la pratique intercommunale en Champsaur-Valgaudemar**

Il existe en Champsaur Valgaudemar une habitude de coopération intercommunale ancienne, puisque le premier Syndicat Intercommunal à Vocation Unique est créé en 1954, celui du Haut Champsaur ; les 2 autres, Champsaur et Valgaudemar suivront au milieu des années 60. La coopération intercommunale est structurée au niveau des cantons, cadre qui convient aux missions d'équipements et des services publics locaux.

##### **1. L'émergence**

###### **♦ Le SIVOM du Champsaur**

L'élément déclenchant de la prise de conscience de la nécessité de se regrouper a été la constitution, par le ministère de l'agriculture et celui de la construction, de « secteurs pilotes d'aménagement rural », en 1962, dont celui de Saint Bonnet. Après analyse de la situation, un programme de travaux à réaliser est établi ; les communes étant dans l'impossibilité de réaliser de telles opérations, une coopération est envisagée pour obtenir les moyens financiers et humains suffisants. La modalité de coopération optée par 12 des 17 communes du canton est ambitieuse, le financement des travaux étant assuré conjointement par toutes les communes syndiquées même si certains ne concernent qu'une commune. Le SIVOM réalise les travaux et la solidarité intercommunale est totale ; le système permet de lever une masse financière considérable.

Ce principe de solidarité totale a du être abandonné du fait de l'inflation d'opérations qu'il générerait. Les communes, ne finançant qu'une faible part de l'investissement, proposent leurs projets sans tenir compte de la capacité financière de l'EPCI.

Il s'ensuit une période d'austérité nécessaire avec frein des programmes et augmentation de la contribution des communes, qui est nécessaire pour la survie financière de la structure.

La directive étatique a permis de mettre à jour des nécessités d'équipement et de modernisation et a conduit à la prise de conscience des élus que le seul moyen de réaliser ces travaux était de se regrouper. Cependant, la logique dans laquelle le regroupement a eu lieu ne répond pas à des volontés de solidarité mais est un moyen pour les élus de financer leurs propres travaux à coûts réduits.

♦ **Le SIVOM du Haut Champsaur et le SIVOM du Valgaudemar**

Sur ces cantons, la logique de regroupement est plus classique et correspond à la mise en commun de moyens pour répondre aux besoins de la population. L'élément déclenchant est les majorations de subventions accordées par l'Etat aux communes syndiquées, qui bien que faibles, encouragent la coopération entre communes. Elles ne suffisent pas à créer une réelle solidarité intercommunale, mais des services ou équipements minimum ont pu voir le jour grâce à cette mise en commun de moyens.

## 2. Les transformations

Après aménagements législatifs, la possibilité est offerte, à partir de 1970, aux syndicats intercommunaux de se transformer en districts, dont l'intérêt est la possibilité d'une fiscalité propre. L'idée de la transformation commence à être débattue en Champsaur Valgaudemar à partir du milieu des années 80. L'incitation étatique est d'importance ; les lois de décentralisation procurent aux districts dotés d'une fiscalité propre l'éligibilité à la dotation globale d'équipement et à la dotation globale de fonctionnement (DGE et DGF). L'aspect financier prédomine largement.

Dans le Haut Champsaur, les difficultés financières (contrôle du Préfet et de la Chambre Régionale des Comptes) de la commune d'Orcières Merlette ne lui permettent pas de supporter un passage à la fiscalité propre qui entraînerait une augmentation de la fiscalité locale.

Les réticences observées à cette transformation ont trait au fait que les districts peuvent lever eux mêmes l'impôt et acquièrent ainsi un pouvoir fiscal. Après des négociations longues, les SIVOM du Champsaur et du Valgaudemar deviennent des districts, respectivement en décembre 1988 et décembre 1989.

Le transfert obligatoire des compétences « logement » et « gestion des centres de secours et de lutte contre l'incendie » ne pose pas de problème.

### 3. Dernières transformations statutaires

La loi ATR du 6 février 1992 institue les communautés de communes. Fin 1993, le district du Valgaudemar et les SIVU et SIVOM du Haut Champsaur vont devenir des communautés de communes.

La transformation du district du Champsaur en communauté de communes n'a pu avoir lieu du fait de la non adhésion de 4 communes du cantons qui refusent toute coopération et d'Ancelle, qui devraient faire partie du périmètre. Les élus justifient leur position par la place restreinte qui est faites aux petites communes et par les taux de fiscalité élevés du District. Les élus du district se plaignent d'un comportement individualiste, ces communes bénéficiant tout de même des réalisations qui sont faites au niveau intercommunal.

Malgré ce changement de statut qui n'est pas intervenu, le Champsaur semble être le canton le plus engagé dans le développement intercommunal notamment sur les questions de développement économique et d'aménagement de l'espace.

#### B. Historique de la pratique intercommunale en Dévoluy

La coopération intercommunale au niveau du canton du Dévoluy, limite administrative et géographique naturelle, est très ancienne. Des documents de concession électrique font déjà état en 1934 du « syndicat intercommunal d'électrification du Dévoluy ». Et pendant longtemps ce fut le seul secteur de coopération.

En 1989 a été créé un SIVU visant à gérer le service d'incendie et de secours du Dévoluy.

En avril 1990 est mis en place un district dont l'objectif premier était la gestion des ordures ménagères (collecte et traitement). Le district pris la compétence obligatoire de gestion du service d'incendie et de secours, de gestion du logement et déjà pour compétences optionnelles la gestion du dépôt réfrigéré de cadavres d'animaux et de concours technico-administratif aux communes membres.

Suite à la loi de février 1992, en 1993, il prend des compétences en terme d'aménagement de l'espace, de développement économique.

En 1994, et pour des raisons d'incitation financière et fiscale, le district se transforme en communautés de communes en gardant les compétences attribuées au district.

Le contrat d'objectif a permis à la communauté de communes de jouer un rôle primordial en assurant la coordination des actions et la réalisation d'un certain nombre d'actions structurantes (enneigement artificiel, diversification touristique (sentiers VTT et randonnée, via Ferrata), centre de ski de fond...).

La promotion touristique fait également l'objet d'une coopération intercommunale puisque en 1995 est créé un office de tourisme intercommunal regroupant la Communauté de communes, les communes du Dévoluy et les acteurs privés locaux. L'office de tourisme assure l'information, l'animation, la promotion et la communication de l'ensemble de l'activité touristique du Dévoluy.

## **II. LES DYNAMIQUES TERRITORIALES**

Pour repérer les relations qui peuvent exister entre les communes et structures du périmètre, il convient de prendre en compte les dynamiques territoriales qui, suite à la mise en œuvre de politiques, ont existé et/ou perdurent ou qui sont en émergence.

### **A. Les contrats d'objectifs**

Entre 1994 et 1998, 2 zones ont fait l'objet de contrats d'objectifs : il s'agit du Champsaur et du Dévoluy. Le Valgaudemar n'a pas bénéficié de ce dispositif. Le contrat de plan Etat-Région 1994-1998 avait fixé comme objectifs la pérennisation des activités touristiques et la mise en œuvre d'un plan de développement des stations sur le moyen terme. Ces objectifs se sont traduits par la réalisation de contrats d'objectifs passés avec les stations pouvant présenter un plan de développement sur la durée du plan. Ces contrats s'articulaient autour des axes suivants :

- Valorisation et rentabilisation des produits touristiques
- Amélioration de la qualité des produits et des prestations
- Professionnalisation des acteurs et amélioration de la commercialisation de l'accueil
- Diversification de l'offre de loisirs et allongement de la durée d'utilisation des équipements

Les actions entreprises lors de ces contrats d'objectifs peuvent se poursuivre dans le cadre des contrats montagne qui sont en cours de négociation avec la Région. Les

principaux axes d'intervention y sont repris et la zone géographique est élargie pour comprendre également le Valgaudemar.

### 1. Contrat d'objectifs du Champsaur

Dans le Champsaur, quatre axes de développement ont été retenus au contrat d'objectifs :

- Le confortement du produit hiver
- La diversification des activités touristiques
- La rénovation des hébergements
- La promotion-commercialisation

### 2. Contrat d'objectifs du Dévoluy

Dans le Dévoluy, cinq axes ont été fixés :

- Le confortement du produit neige
- L'amélioration de la qualité des hébergements
- L'adaptation de l'offre à la demande de loisirs
- La valorisation du cadre de vie
- L'organisation touristique du Dévoluy

## B. Les contrats montagne

Dans ce domaine, le contrat de plan Etat-Région prévoit la mise en œuvre d'une politique territoriale forte, notamment au travers de l'appui à l'émergence de pays. Les contrats montagne devraient être intégrés, dès 2003, aux programmes d'actions des pays. La logique qui préside à la conduite des contrats montagne s'est adaptée au nouveau contexte réglementaire et diffère de celle de la période précédente, des contrats d'objectifs. Conformément aux objectifs avancés dans la politique des pays, il s'agit de mettre en œuvre un projet de territoire qui ne présente pas forcément un espace homogène mais qui reconnaît la diversité des différentes zones d'un même massif.

Les contrats montagne devront prendre en compte les problématiques du territoire concerné et organiser un développement économique durable sur la zone et donc :

- Conforter les activités existantes,
- Accompagner l'émergence de nouvelles activités,
- Soutenir les initiatives visant à répondre aux besoins des populations résidentes ou saisonnières,
- Renforcer la professionnalisation des acteurs touristiques par la mise en œuvre d'action de formation spécifique aux métiers de la montagne.

Dans l'arrondissement de Gap, deux zones ont formulé le souhait de bénéficier d'un contrat montagne : il s'agit du Champsaur - Valgaudemar - Dévoluy (qui inclut le plateau de Gap-Bayard et le site de Gleize-Chaudun qui sera traité spécifiquement) et de l'Avance-Buëch-Durance.

### 1. Contrat montagne du Champsaur-Valgaudemar-Dévoluy

Les caractéristiques géographiques et démographiques ont précédemment été exposées. Comme nous l'avons également constaté, l'économie du Champsaur-Valgaudemar, ainsi que celle du Dévoluy, repose sur deux grands secteurs : tourisme et agriculture.

#### ◆ Le tourisme

Dans le domaine du tourisme, un diagnostic de la fréquentation, de l'offre et de la demande touristique permet de mettre en lumière des objectifs. Il s'agit :

- D'étendre la période touristique
- D'améliorer la fréquentation
- D'améliorer l'offre d'hébergements
- D'accroître l'offre de commerces et de services
- De renforcer les activités traditionnelles
- De proposer des activités nouvelles
- D'améliorer l'accueil

#### ◆ L'agriculture

L'agriculture est le deuxième secteur économique du Champsaur-Valgaudemar et Dévoluy. Les caractéristiques des 3 secteurs diffèrent du fait des variations d'altitude et des contraintes dues au relief.

Le Champsaur se caractérise par un élevage mixte (bovins, ovins et quelques caprins). Dans les parties basses, l'élevage bovin est voué à la production laitière et dans les zones plus hautes, ce sont les ovins qui dominent. Les cultures céréalières, fourragères et surfaces toujours en herbe diminuent mais occupent la majorité de la surface agricole utile.

Le Valgaudemar s'oriente en majorité vers l'élevage, ovin dans la haute vallée et mixte (ovins-bovins) à l'entrée de la vallée.

Le Dévoluy semble, quant à lui, plus spécialisé dans l'élevage ovin. Un des traits notoires est le dynamisme des exploitations qui cherchent à s'étendre et n'ont pas de problèmes de succession car les chefs d'exploitation sont jeunes.

Les principaux objectifs pour conforter l'agriculture sont :

- De diversifier la production
- D'améliorer la qualité
- De renforcer la pluriactivité

La Communauté de Communes du Haut Champsaur est désignée comme la collectivité chargée d'élaborer le contrat montagne ; elle sera l'interlocuteur des partenaires financiers et des services instructeurs du dossier.

Le programme d'actions envisagé prévoit la stratégie suivante :

- Renforcer le développement touristique
- Diversifier l'agriculture de montagne
- Appuyer l'émergence de nouvelles activités

## 2. Contrat montagne du site de Bayard-Gleize-Chaudun

Le site Bayard-Gleize-Chaudun concerne les communes de Gap, Laye et Saint-Laurent-du-Cros ; il représente un enjeu de développement du tourisme, de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement. L'objectif est de conforter les activités existantes, notamment hiver et été sur le plateau de Bayard, et de profiter des synergies potentielles du site, pour mettre en œuvre des actions de valorisation du secteur proche de Gleize-Chaudun, en tant que laboratoire de biodiversité (suite à la démarche d'études dans le cadre d'un programme européen LIFE).

◆ **La station Gap-Bayard-Gleize**

Dans l'optique d'étendre la période de fréquentation possible du site, les objectifs pour l'avenir sont :

- D'améliorer le site de repli « Bayard 1600 »
- De construire un réseau de neige de culture
- De créer une patinoire semi artificielle de plein air
- De renforcer l'offre estivale
- De compléter le parcours 18 trous de golf par un parcours de 9 trous

◆ **Le site de Gleize-Chaudun**

Riche d'un patrimoine naturel et culturel de qualité, il peut répondre aux besoins des visiteurs touristiques de toutes saisons, en recherche croissante de compréhension des enjeux environnementaux dans la gestion du territoire. Cet aspect de laboratoire peut être éventuellement transposable sur d'autres territoires similaires du Dévoluy, du Champsaur ou du Valgaudemar pour valoriser durablement le patrimoine bio-culturel du site ; pour ce faire, il est nécessaire :

- De mettre en place un partenariat local
- D'améliorer la connaissance et sa diffusion
- De renforcer la politique de valorisation

### 3. Contrat montagne de l'Avance-Buëch-Durance

Situé dans le bassin d'emploi de Gap, l'économie locale est fondée sur l'agriculture, les services et un tourisme « doux ». Les objectifs affichés du contrat montagne sont de 4 ordres : occupation de l'espace, développement économique, renforcement du tourisme et des loisirs et préservation des ressources naturelles. Cette structuration, qui ne permet pas la formulation d'enjeux distincts selon les secteurs géographiques est le témoin d'une volonté réelle de coopération entre les communes.

◆ **Occupation de l'espace**

La répartition des atouts et des fonction est très inégale ce qui peut amener des concurrences entre collectivités et abandon de parties du territoire

particulièrement faibles. L'objectif est d'organiser un développement solidaire et mieux réparti. Pour cela, il s'agit :

- D'améliorer l'attractivité et la qualité de vie dans les villages
- De développer les équipements et services pour la population
- D'améliorer les capacités d'accueil

◆ **Développement économique**

L'enjeu est de formuler un programme d'actions cohérent garant de durabilité.

Ceci nécessite une réflexion en amont qui devrait permettre :

- De conforter les activités existantes
- De développer les NTIC

◆ **Tourisme et loisirs**

Cette activité repose sur la valorisation du patrimoine local naturel et culturel. Des pôles existent qu'il convient de renforcer. Des activités dispersées peuvent également faire l'objet d'amélioration. Des actions s'imposent en vue :

- D'améliorer la capacité d'accueil
- De créer et conforter les équipements de pleine nature
- De valoriser le patrimoine
- De professionnaliser le secteur

◆ **Espace naturel**

L'espace est soumis à une double pression : pression à la construction autour de Gap et des bourgs et pression du loisir et du tourisme ailleurs. L'espace naturel constitue une richesse qui contribue grandement à l'attractivité du territoire. Il convient donc de mener des actions de préservation et de valorisation en direction :

- Des rivières
- Des paysages
- De la gestion des déchets

Le chef de file qui est désigné pour ce contrat montagne est la Communauté de Communes des Deux Buëch.

## C. Le Pacte Territorial pour l'Emploi Gapençais-Drac-Buëch-Durance

Le territoire du Pacte regroupe 127 communes et une population de 78 235 habitants. Il réunit le Serrois, la vallée de l'Oule, le Buëch, le Dévoluy, le Champsaur, le Valgaudemar, Gap, la vallée de l'Avance et le Pays de Serre-Ponçon. Les seules parties de la zone d'emploi à ne pas être incluses dans la démarche sont le Savinois et l'Embrunais.

Au terme du diagnostic stratégique, des enjeux ont pu être identifiés qui détermineront les axes de l'action du Pacte.

### 1. Les secteurs économiques

Les objectifs sont :

- De faire émerger de nouvelles opportunités d'activités et d'emplois dans le secteur agricole en renforçant sa dynamique de développement,
- De donner les moyens d'une plus grande structuration du secteur du tourisme pour en favoriser le développement.

#### ♦ L'organisation du monde économique

Le but est de dynamiser l'action en faveur des TPE (très petites entreprises) sur l'ensemble du territoire :

- Par un soutien de la dynamique territoriale axée sur le développement de la TPE,
- Par le soutien aux entreprises et aux créateurs sur l'ensemble du territoire.

#### ♦ La situation locale de l'emploi

Les objectifs sont :

- De faciliter les conditions d'accès à l'emploi des jeunes et des femmes,
- D'améliorer les conditions de vie et d'emploi des saisonniers et des pluriactifs,
- De décroiser « l'économique » et le « social ».

## 2. Le territoire

Malgré des caractéristiques communes de zone rurale et de montagne, les réalités micro-locales sont contrastées, notamment liées à l'enclavement de certaines zones, à des dynamiques territoriales différentes, à la répartition de la population... Globalement, la dynamique de développement actuelle risque d'exacerber des déséquilibres économiques et sociaux entre les zones.

L'objectif est de favoriser un développement équilibré et durable pour le territoire :

- Par le renforcement d'une logique partagée et prospective sur le territoire,
- Par le soutien d'un développement équilibré des zones selon les spécificités de chacune,
- Par l'appui aux actions visant à maintenir l'activité sur l'ensemble du territoire, la garantie à tous les habitants de l'accès à l'information, à la formation, à l'emploi et aux services.

En définitive, 5 principales orientations ont été retenues pour la construction du Pacte, qui constituent chacune un enjeu pour le développement de l'activité économique locale et de l'emploi et pour un développement équilibré du territoire.

L'insertion est un enjeu fort du Pacte qui sera abordé de manière transversale dans les 4 thèmes qui suivent :

- La valorisation des filières ayant un rôle moteur sur le territoire,
- La dynamisation du développement d'activités,
- La gestion locale de l'emploi,
- Le management de projets de territoires.

En fait, la logique d'intervention qui préside à la construction d'un Pacte est relativement similaire à celle d'un Pays. Les aspects de transversalité, de partenariat et de projet de territoire y revêtent, de la même manière, un rôle important. Le Pacte a pour unique thématique l'économie et les problèmes d'emploi. Le Pays quant à lui peut décider d'une action dans n'importe quel domaine qu'il lui paraît essentiel de prendre en compte au vu des enjeux locaux. Le Pacte constitue le volet emploi de la politique de Pays.

## D. Les programmes LEADER II

### 1. Le programme LEADER II Buëch-Durance

Ce programme a concerné 85 communes de la partie Sud du département dont les territoires des Districts du Haut Buëch, des Deux Buëch et de la Communauté de Communes de Tallard-Barcillonnette. La stratégie développée visait à agir en priorité sur trois thèmes majeurs du développement :

- La capacité d'accueil ;
- La valorisation des ressources ;
- La culture et la communication.

Pour vaincre les obstacles structurels existants dans ces trois domaines, une importante ingénierie immatérielle a été mise en place avec le recrutement de chargés de mission. Leur travail était d'établir des diagnostics, de mobiliser les acteurs, de rechercher les procédures les mieux adaptées à de futurs programmes d'actions ; les thèmes étaient les suivants :

- Le diagnostic de l'offre culturelle et la mise en place d'une messagerie culturelle ;
- L'appui scientifique aux antennes d'écomusée des Pays du Buëch ;
- La valorisation du petit patrimoine local ;
- L'étude de la mise en valeur du patrimoine archéologique ;
- La valorisation de l'eau au fil du Buëch et de la Durance ;
- La valorisation des ressources locales en matière de gestion des déchets ;
- La randonnée et la découverte du milieu rural ;
- La valorisation du patrimoine bâti ;
- La valorisation de l'espace sylvo-pastoral ;
- La valorisation des ressources économiques et financières locales.

### 2. Le programme LEADER Territoires Ecrins

Le Champsaur et le Valgaudemar font partie du périmètre du Groupe d'Action Leader Territoires Ecrins et ont, à ce titre, bénéficié d'actions relevant de cette initiative européenne. Plusieurs aspects étaient concernés.

- **Volet paysage et aménagement**
- **Volet culture et patrimoine**

- **Volet diversification économique**
- **Volet agriculture et environnement** (plusieurs thèmes)
  - Structuration des productions du Parc Naturel des Ecrins par rapport aux filières existantes
  - Meilleure intégration des pratiques dans leur environnement
  - Thème transversal : amélioration du fonctionnement de l'agriculture par rapport à des objectifs de durabilité et d'intégration territoriale des exploitations agricoles
  - Thème bocage de montagne
  - Transfert de savoir-faire dans les domaines de l'agriculture

Il est à noter que des opérations prévus dans le volet tourisme ou qui devaient être portées par l'office intercantonal de tourisme ont dû être abandonnées suite à la dissolution de ce dernier en 1999.

## E. Le II<sup>ème</sup> Plan de Développement Touristique de Gap

La ville de Gap a déterminé un plan de qui identifie 4 projets structurants ainsi que 5 orientations à donner au développement touristique local.

### 1. Les quatre projets structurants

- Création d'une Maison de la Nature et du Tourisme
- Aménagement du Domaine de Charance en tant que pôle touristique tourné vers l'environnement
- Valorisation du pôle sportif du plateau de Bayard (cf. S contrat montagne)
- Création d'un son et lumière à la cathédrale

### 2. Les cinq orientations

- Valoriser le patrimoine naturel, sportif et culturel de la commune
- Poursuivre la valorisation et la requalification urbaine du centre-ville
- Organiser et promouvoir le tourisme à l'échelle du Pays Gapençais
- Information, promotion et communication : développer les nouvelles technologies
- Renforcer la compétitivité du tourisme gapençais

En outre, on notera que sur Gap ont été réalisées ou sont à venir, les signatures des contrats suivants : contrat de ville, contrat local de sécurité, charte pour l'environnement, convention Ville-Département, contrat Eco-Emballages, contrat petite enfance, convention de développement culturel, objectif 2.