Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 7 | 2006

Proximité et environnement

Gouvernance touristique des grandes stations et durabilité. Une lecture en termes de proximité

Emmanuelle Marcelpoil et Vincent Boudières

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2648>

DOI : 10.4000/developpementdurable.2648

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Emmanuelle Marcelpoil et Vincent Boudières, « Gouvernance touristique des grandes stations et durabilité. Une lecture en termes de proximité », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7 | 2006, mis en ligne le 18 mai 2006, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2648> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2648

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Gouvernance touristique des grandes stations et durabilité. Une lecture en termes de proximité

Emmanuelle Marcelpoil et Vincent Boudières

- 1 L'importance des enjeux en matière de tourisme n'est plus à démontrer. La France est en effet classée au premier rang mondial pour le nombre de touristes accueillis, en particulier pour les destinations d'hiver. Paradoxalement, cette performance n'est pas systématiquement synonyme de force avec de profondes incertitudes sur l'avenir des stations de montagne. Ces dernières sont confrontées à de multiples problèmes : la demande touristique et ses fluctuations (Pacini, 1996) ; l'évolution du climat et ses conséquences sur l'enneigement. La question environnementale est aujourd'hui l'objet d'une réelle audience médiatique mais donne lieu à des interprétations diverses dans les stations. Enfin, la gestion des stations se révèle au cœur des questionnements sur le financement des équipements, la responsabilité de la gestion et de l'aménagement ; elle constitue le cœur de cette communication.
- 2 En effet, depuis la loi Montagne de 1985, la ou les communes, supports de stations sont reconnues autorités organisatrices du développement touristique. La loi Montagne est venue conforter les lois de la Décentralisation de 1982-83 en termes de compétences des communes dans le développement touristique.
- 3 Avec ces évolutions institutionnelles, les communes sont devenues responsables du pilotage de l'activité touristique. Or, derrière l'entité station, se trouvent souvent des outils de production puissants, fruits d'un processus de développement touristique ancré dans la période des Trente Glorieuses. Sur le plan pratique, les communes peuvent soit gérer en direct leurs équipements, soit en déléguer la gestion à une entreprise privée. Cette alternative entre gestion directe et gestion déléguée, est particulièrement pertinente pour les équipements en remontées mécaniques. De leur côté, les prestataires privés, relevant d'une logique commerciale, engagent des relations tant avec des acteurs publics que privés¹. Des relations variées entre acteurs privés et publics se sont donc

construites dans le temps, concourant à une grande diversité de systèmes d'acteurs, en fonction des contextes territoriaux et historiques des stations (Marcelpoil, 2003).

- 4 À l'instar des métropoles européennes, ces stations posent de nombreux problèmes fonctionnels et politiques. En paraphrasant Le Galès et Lorrain (2003) sur la thématique des métropoles européennes, l'interrogation centrale est de savoir qui pilote, oriente et dirige le développement de ces stations ?
- 5 Pour répondre à cette question du management des stations, l'analyse implique de préciser la nature des relations, des coordinations entre acteurs et des modalités de proximités entre eux. Pour ce faire, une première partie s'attachera à préciser, en économie de la proximité, les définitions retenues pour les proximités organisationnelles et cognitives entre acteurs². L'interrogation portera également sur l'application de ce cadre analytique aux exemples des stations de montagne, en intégrant notamment la spécificité juridique et réglementaire du développement touristique en montagne.
- 6 Ce regard sur les processus de constitution et d'articulation des diverses proximités nous conduira à réexaminer dans une deuxième partie, les modes de gouvernance touristique³ des stations, définies comme des Systèmes Touristiques Locaux (STL) (Perret, 1992).
- 7 La troisième partie illustrera notre grille analytique avec les stations de Bourg Saint Maurice/les Arcs et de Val d'Isère en Savoie. L'analyse rendra compte de la difficile articulation entre proximités organisationnelle et cognitive entre les acteurs. Nous soulignerons également comment les intérêts divers voire divergents entre ces acteurs, peuvent malgré tout se rencontrer lors du processus d'élaboration d'un projet commun de développement, intégrant les dimensions économique, politique et environnementale.
1. Le management touristique local : entre proximité organisationnelle et proximité cognitive
- 8 L'avènement de l'économie de la proximité, au carrefour de l'économie industrielle et de l'économie spatiale a entériné le rôle actif de l'espace dans le développement. Ainsi, comme le soulignent Pecqueur et Zimmermann (2004) : d'un côté, les économistes industriels s'ouvrent à une relecture de la théorie économique marquée par la dimension territoriale des processus productifs et de l'autre, la science régionale s'évertue à intégrer les outils de l'organisation industrielle dans ses analyses. Dans ce cadre, le territoire est perçu comme un construit, fruit des pratiques d'acteurs et de leurs représentations.
- 9 L'accent mis sur les acteurs et leurs logiques, dans un tel contexte théorique, considère l'action d'agents situés. Le potentiel d'action d'un agent se restreint à son environnement de proximité, géographique comme non géographique. L'émergence d'un ordre collectif doit donc être compris comme le résultat des comportements de mise en phase, dans ce contexte, des stratégies individuelles d'acteurs (Pecqueur, Zimmermann, 2004). Dès lors, les agents industriels semblent devoir être pris en compte comme des agents situés, à la fois dans le sens de leur localisation dans un espace géographique et économique, et plus généralement dans le sens de leur positionnement, stratégique ou non, dans un faisceau d'interrelations qui conditionnent leurs activités productives, commerciales mais aussi d'innovation.
- 10 Cette notion de proximité met ainsi en avant les possibilités de coordination entre ces acteurs. Dans cette communication, nous reprendrons l'entrée de la proximité institutionnelle, en établissant une distinction entre d'une part, la proximité organisationnelle et d'autre part, la proximité cognitive, telles qu'établies dans la contribution de Moquay et al. (2003). La proximité organisationnelle est celle qui lie les

acteurs par des relations formalisées et finalisées, telles des contrats de droit public comme de droit privé. La proximité organisationnelle souligne l'appartenance des acteurs à un ou plusieurs ensembles structurés par des relations fonctionnelles, autour d'une activité ou d'intérêts communs. Les organisations en question peuvent être les institutions publiques formelles, mais aussi toute autre organisation relevant de la sphère privée (entreprise, association), voire des réseaux d'acteurs structurés et finalisés (réseaux que l'on peut alors assimiler à des associations de fait). Les relations formalisées et finalisées qui constituent l'organisation, impliquent elles-mêmes un cadre cognitif commun, qui donne sens à l'action et assure « *une cohérence dans la configuration des relations entre agents* » (Gilly et al., 1996). La constitution de ce cadre cognitif commun, entendu comme le « *common knowledge* » (Favereau, 1989) se révèle cruciale dans la formalisation et l'évolution des relations entre acteurs.

- 11 La proximité organisationnelle est donc garante des relations formalisées entre acteurs et la proximité cognitive est le fondement des représentations collectives partagées par les acteurs et orientant l'action collective. La proximité organisationnelle permet non seulement de rompre un isolement éventuel, mais surtout d'échanger avec d'autres, des informations, des connaissances, des savoirs. De tels échanges vont engendrer des codes et/ou des normes et donc, l'émergence progressive de systèmes de règles communes, renvoyant elles-mêmes à des ensembles de valeurs de référence⁴. Inversement, les acteurs partageant des références cognitives proches auront plus de facilité à instaurer des relations de coopération, donc à développer une proximité organisationnelle. L'objectif de cet article est précisément de mettre en œuvre la grille de l'économie de la proximité dans le domaine touristique, et particulièrement celui des stations de montagne.

1.1 Un contexte juridique prégnant : la loi Montagne

- 12 La thématique de la proximité en stations ne peut toutefois être abordée sans intégrer l'évolution du contexte législatif particulier dans lequel s'inscrit l'histoire de l'aménagement touristique en montagne. Les stations de sports d'hiver comme la majorité des formes de développement touristique ont été conçues pour produire une richesse économique et sociale locale en répondant, par la même occasion, à une demande touristique nationale, voire internationale. Ces stations ont été réalisées soit sur la base d'initiatives publiques locales ou nationales, soit par des initiatives privées, d'ailleurs très vite conjuguées à une initiative publique.
- 13 Les lois de décentralisation et plus particulièrement la loi montagne de 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (Loi n°85-30 du 9 janvier 1985) ont entériné juridiquement la responsabilité des collectivités locales (la commune ou le groupement de communes) dans le pilotage du développement touristique local. Cet acteur public est juridiquement considéré comme l'autorité organisatrice en matière de mise en œuvre d'opérations touristiques sur son territoire, reconnaissant ainsi la légitimité politique des élus sur le pilotage de l'activité touristique.
- 14 Le système « *communocentrisme* », explicité par l'article 42 de la loi Montagne rappelle qu'« *en zone de montagne, la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte regroupant des collectivités territoriales. Sauf recours à la formule de la régie, cette mise en œuvre s'effectue sous les conditions suivantes : chaque opérateur doit contracter avec la commune ou le groupement de communes ou le syndicat mixte compétent ; chacun des contrats porte sur un ou plusieurs des objets constitutifs de l'opération touristique : étude, aménagement foncier et immobilier, réalisation et gestion des équipements collectifs, construction et exploitation du réseau de*

remontées mécaniques, gestion des services publics, animation et promotion » (Extrait de l'article 42 de la loi montagne, Loi n°85-30 du 9 janvier 1985).

- 15 Ainsi, les statuts de l'opérateur et la nature des conventions passées entre opérateur et l'autorité locale ont une influence importante sur le volume, la nature et la programmation des investissements et sont autant d'éléments qui vont donner forme à des modes d'exploitation diversifiés. Ce principe est alors réaffirmé concernant la gestion des remontées mécaniques : « le service des remontées mécaniques est organisé par les communes sur le territoire desquelles elles sont situées ou par leurs groupements » (Extrait de l'article 46 de la loi montagne, Loi n°85-30 du 9 janvier 1985). Conformément à l'article 47, « l'exécution du service est assurée soit en régie directe, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente » (Extrait de l'article 47 de la loi montagne de 1985, qui reprend l'article 64 de la Loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988).
- 16 S'ajoute à ce contexte juridique, une tendance lourde d'évolution dans les modes de gestion de station. En effet, les communes supports de station privilégient de plus en plus des modes de gestion indirecte ou déléguée.

1.2 Une variété des contractualisations

- 17 L'autorité organisatrice dispose dans les faits, de trois configurations pour gérer le domaine skiable de sa station, avec deux domaines d'activités bien distincts : l'activité d'exploitation des remontées mécaniques (service de transport public) et la gestion des pistes (sécurisation, aménagement, entretien).

La gestion directe

- 18 Dans ce cas, l'autorité organisatrice (commune ou le groupement de communes) exploite directement l'ensemble des activités du domaine skiable (remontées mécaniques et pistes). Ce type d'organisation prend appui, dans la plupart des cas, sur la formule de la régie (régie communale, régie de syndicat intercommunal, régie de syndicat mixte département/commune, régie départementale dans certains cas). Cette configuration se retrouve fréquemment en moyenne montagne, dans les petites stations, avec une place centrale de l'acteur public, qui cumule alors les rôles de responsable légal et d'exploitant du domaine skiable.

La délégation partielle

- 19 La seconde configuration est celle où l'autorité organisatrice décide, dans le cadre d'une délégation de service public faisant l'objet d'une convention, de confier l'exploitation de l'activité de remontées mécaniques à un opérateur. Pour autant, l'autorité organisatrice conserve la gestion du service des pistes (formule de la régie). Dans ce cas, la commune garde juridiquement la responsabilité totale de l'organisation de la gestion du domaine skiable, en déléguant l'exploitation des remontées mécaniques, mais en conservant une légitimité technique et professionnelle par l'intermédiaire du service des pistes. Cette stratégie communale de positionnement sur la gestion du domaine skiable est sans aucun doute une manière de peser dans les rapports qu'elle entretient avec son opérateur. Cette configuration, quand elle existe, se situe préférentiellement dans les grandes stations qui ont vu le jour avant le Plan Neige.

La délégation totale

- 20 La troisième configuration présente le cas où la commune a entièrement délégué les activités d'exploitation du domaine skiable, à un opérateur (contrat d'affermage ou de

concession). Ainsi, la commune conserve sa responsabilité juridique de contrôle de la mise en œuvre de ces activités et le maire reste notamment responsable de la sécurité sur le domaine skiable, comme sur le reste du territoire de sa commune. Par contre, la convention avec l'opérateur confie à ce dernier, la charge d'assurer l'exploitation des remontées mécaniques, mais aussi la sécurité, l'aménagement, l'entretien des pistes. Avec cette configuration, la commune n'a donc plus aucune légitimité technique et pratique sur l'exploitation du domaine skiable que ce soit pour la montée ou pour la descente des skieurs. On trouve notamment ce type de configuration dans le cas des stations dites intégrées issues du Plan Neige⁵.

- 21 Aujourd'hui, on estime que seuls 20% des quelques 370 sites de ski en France ont opté pour une maîtrise de leur domaine skiable, par l'intermédiaire de régies⁶. L'essentiel de la gestion en station se matérialise alors par des contractualisations avec des acteurs privés ; une formalisation qui souligne le cadre de structuration des relations entre la commune et l'opérateur privé et donc la constitution d'une proximité organisationnelle entre ces acteurs⁷. Le fonctionnement et l'exploitation des domaines skiables requièrent aujourd'hui des compétences techniques et des moyens financiers importants. Ainsi, pour les grands domaines, la pratique délégative apparaît une nécessité pour des communes de petite taille⁸, aux capacités investissements limitées.
- 22 Ce face-à-face entre notre autorité organisatrice et opérateur privé reste certes encadré par les services d'Etat (Préfectures départementale et régionale, DEATM⁹...) mais principalement sur des aspects de contrôle de légalité et d'instruction de dossiers (procédures UTN¹⁰ par exemple). De plus, les politiques d'accompagnement des Conseils Généraux en matière de développement touristique prennent des formes différentes d'un département à l'autre mais sont préférentiellement ciblées sur les stations de moyenne montagne. Ainsi, l'autorité organisatrice se présente bien comme l'interlocuteur public essentiel sur la station, légitimant son poids dans l'analyse de la gouvernance.

1.3 Le poids du référentiel commun

- 23 Au-delà de la contractualisation, chacun des groupes d'acteurs conserve sa propre logique d'action. L'opérateur privé de remontées mécaniques affiche une logique de rentabilité économique, avec des objectifs commerciaux à atteindre. Cette démarche est d'autant plus importante que le marché des remontées mécaniques, bien que dominé par quelques grands groupes, reste fortement concurrentiel, avec une course à l'innovation technologique. Le secteur des remontées mécaniques a ainsi enregistré un chiffre record en termes d'investissements pour l'année 2003.
- 24 Face à cet acteur privé, se trouve la commune, qui reste de par la loi, la responsable du développement touristique sur son territoire ; elle revendique de son côté, des objectifs de service public, liés autant à son statut et aux attentes de sa population, dont elle tire sa légitimité politique. En effet, il ne faut pas occulter la dimension constitutive du politique, qui renvoie d'une part, au fait que son exercice est lié à une collectivité locale, donc à une assise territoriale délimitée et d'autre part, qu'il s'agit d'un pouvoir soumis à une contrainte de légitimation (Duran, 1999).
- 25 Cependant, restreindre le management des remontées mécaniques à une relation bilatérale entre commune et opérateur omet tout un pan du fonctionnement, qui relève alors d'une proximité plus cognitive, voire d'une confiance au sens de Dupuy et Torre (2004). En effet, la négociation de ces conventions de concessions s'est souvent fondée sur la force des relations interpersonnelles, la mutuelle connaissance des acteurs opérant pour le compte de la commune et ceux agissant pour l'opérateur privé. Ces relations ont

favorisé l'émergence de codes, de normes, sorte de référentiel partagé, notamment pour les pionniers des stations, pendant les décennies 70 et 80. Ceci leur a notamment permis de construire et de développer ensemble, un projet de station.

- 26 Cette proximité cognitive marque la construction dans le temps d'un référentiel commun entre des groupes d'acteurs, la rencontre dans le temps des représentations entre acteurs, d'une histoire où la station est considérée comme un bien commun, un espace collectif de projet. La prise en compte de l'informel permet de dépasser le strict cadre organisationnel entre les communes et les opérateurs privés, et surtout d'analyser comment le domaine informel va dans le même sens que ces relations organisationnelles ou *a contrario*, les contrecarrer.
- 27 Cette proximité cognitive ne se restreint d'ailleurs pas à ces deux seuls acteurs, que sont la commune et l'opérateur privé mais embrasse potentiellement les autres groupes d'acteurs présents dans la station. Ceci implique de s'intéresser à une pluralité des acteurs. Sur le plan économique, les stations sont composées d'un tissu d'entreprises indépendantes, relevant toutes du même domaine d'activités, le tourisme, et intégrées dans une même destination. Du point de vue social, les stations sont aussi un lieu de vie, impliquant de s'intéresser à la société civile et à son influence grandissante.

1.4 Les stations, des systèmes productifs localisés

- 28 En définitive, la lecture des différentes proximités entre acteurs, tant organisationnelle que cognitive, et de leur articulation contribue à modifier le regard sur les stations. Les stations ne sont plus perçues comme de simples outils de production, spécialisés dans le tourisme. En effet, la nature des relations entre acteurs privés et publics, autour de la gestion touristique, ainsi que l'émergence d'une véritable culture locale du tourisme, ancrée dans l'histoire, s'avèrent des paramètres importants (Marcelpoil, 2003). Ces derniers mettent en avant une grille d'analyse territoriale, dérivée des districts industriels et des systèmes productifs localisés (Beccatini, 1992). Dans ce contexte, et en ne se restreignant pas à une stricte vision économique et commerciale, une station est appréhendée comme un Système Touristique Localisé (STL) (Perret, 1992). Si la forme canonique de STL correspondait initialement à la station village, nous mobilisons ce concept comme un outil d'analyse applicable à tous types de stations. Notre intention n'est pas toutefois d'ériger cette notion de STL en produit normatif à atteindre mais plutôt de proposer une grille de lecture des processus de développement touristique centrée sur les stations¹¹. L'existence de systèmes de production finalisés sur la production touristique ne peut se comprendre qu'en intégrant aux côtés de la sphère économique, une dimension sociale et culturelle, des aspects politiques et institutionnels ainsi qu'une inscription dans l'espace. Dès lors, la combinaison de ces différentes dimensions économiques, sociales et politiques débouche sur une multiplicité de formes de STL, correspondant autant à des stations villages qu'à des stations ex-nihilo.
- 29 Le STL peut être défini comme un tissu d'entreprises touristiques indépendantes avec une forte proportion de travailleurs indépendants. Au sein de ce système, les entreprises sont étroitement interdépendantes et liées à une dynamique d'ensemble en termes commercial et organisationnel. Le STL comprend des réseaux de solidarités, des partenariats et des stratégies d'insertion, qui impliquent aussi des pratiques d'exclusion, consistant à se protéger de concurrents, d'acteurs « étrangers », et à sélectionner les acteurs économiques performants (notamment sur le marché du travail salarié). En certaines circonstances, ce STL se montre plus ou moins capable d'innover, d'impulser

une dynamique de changement. La formation de milieux innovateurs ou, au contraire, conservateurs détermine le sens et les modalités de l'évolution de la station.

2. Systèmes touristiques localisés et gouvernance territoriale

- 30 En considérant les stations comme des Systèmes Touristiques Localisés (STL), l'analyse des proximités permet de caractériser les relations entre acteurs et les formes de coordination entre eux. En définitive, en fonction des histoires et des contextes de genèse des stations, les formes d'organisation et de coordination entre les acteurs s'avèrent très diversifiées.

2.1 L'émergence de la notion de gouvernance

- 31 Ce constat de relations étroites entre acteurs privés et publics fait écho aux éléments relevés dans les analyses de systèmes productifs localisés et de districts industriels (Becattini, 1992 ; Courlet et Pecqueur, 1992). Leurs conclusions soulignent que la régulation du système dans sa globalité passe par l'organisation productive. Ce sont ainsi les notions de confiance, de réciprocité, de partenariat entre les entreprises, qui sont évoquées et qui sont résumées par la notion de gouvernance. Dans son acception économique stricte, la gouvernance définit une forme d'organisation interentreprises que caractérisent les relations de pouvoir, au-delà du marché (Storper et Harrison, 1992 ; Storper et Walker, 1989). Cependant, ces qualités de réciprocité, de confiance, d'informel dans les relations ne se cantonnent pas aux seules entreprises mais couvrent également les liens entre les entreprises et le domaine public. Les analyses des districts industriels soulignent bien l'implication des pouvoirs publics dans le processus de développement, loin de l'image de développement spontané, initialement associé aux districts. Dans cet esprit, la gouvernance selon Benko et Lipietz (1992) renvoie à « *des formes intermédiaires de régulation, ni marchandes, ni étatiques, qui articulent intérêts privés et publics, aspects sociaux et économiques* ».
- 32 Cette articulation des intérêts, parfois divergents, en un intérêt collectif apparaît au cœur de la gouvernance et de son affirmation, ce qui rejoint l'idée d'acteurs collectifs développée par Bagnasco et Le Galès (1997, p. 38). Ce référentiel est le fruit d'échanges et de réflexions entre des acteurs aux attentes et logiques fort diverses. L'émergence d'un intérêt collectif ne signifie pas absence de conflits, de confrontation de logiques mais souligne qu'un sens collectif commun peut se construire sur la base de la pluralité, des acteurs comme de leurs logiques.
- 33 Dans ce cadre, la question médiatique du développement durable est mobilisée de manière variable et donne lieu à des interprétations différentes. L'Etat porte globalement une vision de l'environnement au sens de sa protection (espaces protégés : parcs nationaux, réserves naturelles...). Une telle position a largement été vécue en stations, comme des contraintes rigides, conduisant à l'exclusion et l'ignorance mutuelle entre groupes d'acteurs. Cette situation a toutefois évolué dans le temps, avec aujourd'hui, des Parcs nationaux qui tendent à mettre en œuvre un double registre d'intervention : d'un côté, le maintien du caractère strict de la protection en zone centrale et de l'autre, une difficulté dans les zones périphériques, à assurer la protection de l'environnement face à l'aménagement touristique et aux volontés de certains élus. Aussi, les gestionnaires des parcs nationaux s'attachent à y modifier les modalités de leur intervention, en défendant une position d'expertise environnementale, de conseil à destination des autres groupes d'acteurs.
- 34 Malgré ces évolutions, les stations (opérateurs touristiques, société civile, élus locaux) défendent une autre conception de l'environnement. Leur réflexion sur le durable porte

davantage sur des objets environnementaux spécifiques, tels que l'architecture, le paysage ou les espaces de pratique.

- 35 Le travail collectif d'intégration des divers intérêts souligne également au-delà du facteur temporel, souvent long, la nécessité d'intégrer l'ensemble des liens entre acteurs, surtout ceux relevant du domaine informel. Ce pan informel concerne, certes, l'aspect économique mais explore surtout les sphères patrimoniale, politique, sociale, autant de paramètres qui vont forger une dynamique collective.
- 36 Ainsi, nous rejoignons la définition de la gouvernance proposée par Le Galès (1995, 2003), comme un « ensemble des arrangements formels et informels entre acteurs privés et publics, à partir desquels sont prises et mises en œuvre des décisions ». Cette position permet de considérer dans l'analyse, l'ensemble des acteurs et de leurs relations, en particulier les relations informelles, souvent opaques mais qui n'en ont pas moins une profonde influence sur l'organisation de la station et son devenir.
- 37 Cette notion de gouvernance, largement médiatisée aux échelons internationaux comme nationaux, se révèle pertinente dans l'approche du management des stations de montagne (Gerbaux et al., 2004).
- 38 La lecture de science politique rejoint celle reprise en économie, et notamment en économie de la proximité. Sur la base de trois critères essentiels, le caractère privé ou public des acteurs dominants, les objectifs assignés au pilotage des coordinations et les modes d'appropriation des ressources ainsi produites, Colletis et al., (1999) ont développé une typologie des modes de gouvernance :
- Gouvernance privée : les dispositifs de coordination et de création des ressources sont impulsés et pilotés par des acteurs privés dominants qui agissent dans un but d'appropriation privée ;
 - Gouvernance privée collective : contrairement au cas précédent, le mode d'appropriation est ici institutionnalisé souvent par des organismes collectifs porteurs ; l'acteur clef est une organisation privée formellement identifiée et impulsant une coordination des stratégies des opérateurs privés qu'elle regroupe ;
 - Gouvernance publique : les modes de gestion impulsés par les institutions publiques se caractérisent par la disjonction entre les acteurs qui pilotent la gouvernance locale et ceux qui bénéficient de ses effets ;
 - Gouvernance mixte : le mode d'appropriation rend compte du fait que les acteurs dominants sont des acteurs publics mais aussi des acteurs privés. Cette cohabitation prend des formes plutôt conflictuelles ou au contraire partenariales selon qu'elle se fonde ou non sur la reconnaissance du besoin de l'autre pour parvenir à l'objectif souhaité en termes de structuration du territoire.
- 39 La mobilisation de ces catégories génériques de gouvernance dans les stations met en évidence de manière privilégiée, les modes de gouvernance mixte. Les cas d'étude de Bourg Saint Maurice/les Arcs et de Val d'Isère détaillés dans la troisième partie, témoigneront de la prééminence de ces deux formes de gouvernance.

2.2. La difficile articulation entre proximités organisationnelle et cognitive

- 40 Comme le soulignent Gilly et al. (2004), l'intérêt de la gouvernance locale est de qualifier ce qui va fonder la mise en compatibilité des formes de coordination entre des acteurs géographiquement proches. De ce point de vue, nous nous référons à une approche positive et non normative de la gouvernance. L'objectif n'est pas, en effet, de qualifier la structure de gouvernance la plus efficace, mais d'analyser, *a posteriori*, les choix des

différents acteurs ayant conduit à la forme de gouvernance actuelle et de cerner les évolutions potentielles pour la gestion future.

- 41 Dans ce contexte, la négociation s'impose avec la prise en compte des logiques des différents groupes d'acteurs. Ce processus peut contribuer à mettre en évidence et/ou à réaffirmer les asymétries de pouvoir entre acteurs ainsi que les logiques d'appropriation de ces acteurs (Gilly et al., 2004). Lors des phases de négociation, une négociation déclarée ou plus implicite, les différentes proximités s'avèrent au cœur des enjeux, avec des affaiblissements ou des renforcements des diverses formes de proximité. Surtout, cette négociation traduit le rapprochement dans les stations, des référentiels propres aux acteurs dominants, la commune et l'opérateur privé pour construire un référentiel commun qui soit synonyme d'un but collectif à atteindre. Reste que la route est longue pour élaborer un but collectif, intégrant les milieux économiques et la sphère civile¹².
- 42 En effet, les milieux économiques sont importants dans la variété des modalités des proximités organisationnelle et cognitive. Les résultats économiques étant encore favorables dans la plupart des stations, le strict objectif commercial dicte encore les attitudes de ces acteurs économiques. Beaucoup de stations déplorent l'attitude individualiste de ces prestataires, qui ne tiennent notamment pas compte des dates d'ouverture et de fermeture des remontées mécaniques, pour fixer les dates d'ouverture et de fermeture de leurs propres commerces ou activités. Nous assistons donc à un décalage entre une station perçue comme un bien commun et des prestations individuelles ; un décalage sur lequel la commune n'a pas de réel pouvoir d'intervention.
- 43 Ceci rend compte du manque de cohérence entre les logiques des différents groupes d'acteurs. Les milieux économiques, à l'exception des activités de remontées mécaniques, sont relativement peu impliqués dans le fonctionnement des stations, sans relations réellement formalisées avec d'autres groupes d'acteurs. C'est précisément cette absence de participation qui est souvent reprochée aux prestataires privés. Toutefois, dans certaines stations, des acteurs économiques peuvent se rapprocher, sur la base d'un même référentiel cognitif et disposer d'un certain pouvoir¹³ et ainsi orienter le devenir de la station.
- 44 De fait, se fait jour un mouvement d'émergence de collectifs d'acteurs parfois virulents, qui aspirent à faire entendre leurs voix pour le développement de leurs stations, qu'ils considèrent comme un bien commun. Les positions défendues par ces groupes témoignent de leur sentiment d'avoir été évincés ou pour le moins, tenus à l'écart du développement de la station, qu'ils considèrent comme la leur. Aussi, ces groupes d'acteurs peuvent se constituer sur la base d'intérêts sectoriels, comme par exemple les unions de copropriétaires ou les associations de défense des saisonniers notamment, ou alors témoignent du partage de mêmes idéaux autour de la défense d'une certaine image de la station et du maintien d'une certaine qualité. Aujourd'hui, ces groupes d'acteurs peuvent se révéler très actifs dans certaines stations, en particulier celles de troisième génération, où le développement touristique ne les a concrètement pas associés, et où certains aspects de la gestion, notamment des espaces collectifs¹⁴ ont pu favoriser l'émergence de positions plus ou moins radicales.
- 45 Plus spécifiquement, l'existence de référentiels communs entre certains groupes d'acteurs va de pair avec des luttes de pouvoir et d'influence parfois fortes ainsi que des processus d'exclusion de certaines catégories comme les travailleurs saisonniers. De tels phénomènes d'exclusion sont d'ailleurs une source possible de radicalisation des positions de groupes. À l'heure actuelle, la question des saisonniers, portée sur la scène

politique par des associations, pousse les communes ou plus largement l'ensemble des pouvoirs publics, à mener des actions et/ou à minima à s'interroger sur cette frange de la population, indispensable pour la performance économique des sites. L'analyse des stations peut ouvrir sur une image plus favorable, avec le constat d'une véritable culture locale, d'une atmosphère touristique, que les acteurs soulignent et prennent largement à témoin d'une histoire, d'un savoir-faire et d'une dynamique locale. Les acteurs se réclament, de cette station, de son histoire, explorant les différentes facettes de leur spécificité dans le monde des stations.

- 46 Cependant, nous sommes aujourd'hui à un tournant, avec pour la plupart des stations, notamment les grandes des Alpes du Nord, entre 30 et 40 ans d'existence. Les pionniers de ces stations, véritables acteurs de la construction progressive de la culture locale, d'un référentiel commun et dans certains cas, d'une étroite proximité organisationnelle sont partis ou en passe de l'être. À titre individuel, cela pose la question de la transmission des entreprises des stations et de leur insertion dans le système touristique local et plus collectivement, c'est la pérennité de la culture touristique locale et de sa capacité d'innovation qui est en jeu.

3. Bourg Saint Maurice / les Arcs et Val d'Isère : deux modes de gouvernance contrastés

- 47 Pour illustrer notre analyse en termes de gouvernance touristique, nous nous basons sur des monographies de stations, destinées à qualifier le mode d'organisation entre acteurs privés comme publics. Les données sont dans cette communication, réexaminées avec la grille d'économie de la proximité, exposée en première partie. L'enjeu est, d'une part, de voir en quoi l'articulation des diverses formes de proximité, cognitive comme organisationnelle, participe à la compréhension du mode de gouvernance. Ce réexamen permet, d'autre part, de questionner plus largement la notion de STL.
- 48 Pour répondre à cette finalité, nous avons retenu au sein du « *Top Ten*¹⁵ », deux stations situées dans un même contexte territorial, la vallée de la Tarentaise : Bourg Saint Maurice/les Arcs et Val d'Isère. Pour autant, toute l'analyse s'attachera à souligner la diversité des interactions entre proximité et donc des modes de gouvernance touristique qui leur sont associés. Ainsi, le cas de la station de Bourg Saint Maurice/les Arcs rendra compte d'un problème productif, avec une proximité organisationnelle en panne entre la commune et l'opérateur privé de remontées mécaniques. Avec la station de Val d'Isère, nous illustrerons comment la succession de divers modes de gouvernance et des changements dans l'articulation entre proximités organisationnelle et cognitive, aboutit aujourd'hui à un mode de gestion que l'on peut qualifier de performant.
- 49 La caractérisation de ces modes de gouvernance et donc d'articulation entre proximités organisationnelle et cognitive, a reposé sur une analyse qualitative, fondée sur une trentaine d'entretiens semi-directifs par station. Les acteurs interviewés font partie des trois sphères en présence : publique, économique et civile. L'analyse a été confortée par l'étude de documents factuels (contrats, finances, projets...), apportant des éléments formels, à partir desquels se développent les coordinations entre acteurs.

3.1 Les Arcs, une gouvernance en panne

- 50 La station des Arcs, située sur la commune de Bourg Saint Maurice, est une station dite de troisième génération selon la classification de Cumin (1970). La spécificité de cette génération de stations repose sur le fait qu'elles ont été créées en site vierge, par un seul opérateur qui avait en charge de créer et d'exploiter l'ensemble des activités de la station (remontées mécaniques, hébergements, commerces...). Ces stations ont donc été dénommées stations intégrées au regard de ce modèle de gestion et s'inscrivaient dans la

politique touristique de l'Etat, qualifiée de Plan Neige. Cette création ex-nihilo a nécessité de nombreuses expropriations foncières, suscitant une hostilité importante de la part de la population locale du village d'Hauteville-Gondon, première commune support de la station. Ce n'est qu'après une fusion entre Hauteville-Gondon et la commune de Bourg Saint Maurice, que cette dernière est devenue la commune support de la station des Arcs. Roger Godino, associé à Robert Blanc, est donc l'opérateur privé de la station et a signé une première convention avec la commune en 1961, par l'intermédiaire de la Société des Montagnes de l'Arc (SMA). Pour ces deux hommes, la particularité du projet réside dans le fait d'avoir constitué, dès le départ, une équipe pluridisciplinaire (intégrée), un melting pot de compétences avec des architectes, des urbanistes, des exploitants et des animateurs dont la mission est de concevoir, de porter et réaliser le projet des Arcs (Boudières, 2003). Godino, en s'inscrivant dans la politique d'aménagement touristique de la montagne de l'époque, a proposé de nouvelles formes d'investissement. Afin de favoriser l'adhésion des propriétaires potentiels au projet de territoire, ils les ont notamment encouragé à entrer dans le capital de la société, via un club d'actionnaires. Cette démarche permettait aux propriétaires de participer aux décisions relatives à la station, tout en acquérant leur logement à un prix préférentiel.

- 51 Au début des années 80, la chute du marché immobilier a placé la station et donc la SMA dans une situation financière difficile. Ces difficultés ont obligé cette dernière à ouvrir son capital. C'est ainsi que la Compagnie des Alpes (CDA) a pris majoritairement le contrôle de la SMA et revendu l'ensemble des activités détenues par la SMA, en ne conservant que la gestion des remontées mécaniques. Cette désintégration dans la gestion de la station a permis à d'autres acteurs, d'entrer dans la station en reprenant certains secteurs d'activité de la station. C'est le cas notamment de Pierre et Vacances qui a racheté une partie du parc d'hébergement. Aujourd'hui la SMA, en tant que filiale de la CDA reste l'opérateur important sur la station, en ayant le statut de concessionnaire pour l'exploitation du domaine skiable (remontées mécaniques et pistes).
- 52 À l'heure actuelle, les Arcs se caractérisent par un mode de délégation totale entre commune et SMA et un mode de gouvernance mixte selon la typologie de Colletis et *al.* (1999). Entre la SMA et la commune, les relations sont difficiles. Ce climat conflictuel est lié d'une part, à un manque d'implication de la commune de Bourg Saint Maurice dans les affaires de la station. En effet, pour ce modèle de station, la population locale n'a pas été encouragée à participer au projet de développement. De plus, le territoire de station étant distinct de celui du bourg de vallée, ceci renforce les oppositions dans les logiques entre le bas et le haut.
- 53 Les équipes municipales successives ne sont pas parvenues à instaurer de réelles légitimité et culture d'intervention communale, sur le territoire de station. Ces élus d'une commune carrefour de vallée, ont été tiraillés entre les préoccupations du développement du bourg-centre, exprimées par leur électorat et les enjeux touristiques de la station. De plus, le poids historique de la SMA ainsi que sa délégation totale en matière de gestion du domaine skiable lui ont conféré et lui confèrent encore un réel pouvoir. Jusqu'au milieu des années 80, la gouvernance aux Arcs était alors de type privée, fondée sur l'hégémonie de la SMA dans les décisions relatives à la station.
- 54 La proximité organisationnelle existe de fait, fruit d'une longue histoire et d'une contractualisation de relations entre deux partenaires principaux de la station que sont la commune et l'opérateur privé de remontées mécaniques. Aujourd'hui, cette proximité organisationnelle ne persiste qu'au travers des conventions écrites mais sans proximité

cognitive entre les deux acteurs principaux. Ces deux acteurs ne partagent pas les mêmes objectifs en termes de gestion pour la station, s'ignorent presque mutuellement, mettent en exergue le non respect des engagements mutuels... autant d'éléments qui mettent à mal l'idée d'un objectif commun de management de la station. La désintégration de la station explique en grande partie la dilution de la proximité cognitive : en effet, les pans d'activité, jusqu'alors détenus par l'opérateur privé unique, ont été confiés à d'autres opérateurs extérieurs. Ce démantèlement a engendré un sentiment d'éclatement de la station et l'absence de gestion globale, comme le précise le créateur des Arcs, Roger Godino (1996) : « *l'éclatement voulu et opéré par les nouveaux actionnaires, conduisant à la désintégration de la station, est préjudiciable à un développement harmonieux* ». Ce déficit de gestion a mis en exergue les logiques commerciales individuelles des acteurs économiques (commerçants, restaurateurs, hébergeurs...), entraînant un manque de mobilisation collective pour le devenir de la station. L'absence d'intérêt collectif pour cette catégorie d'acteurs est également entretenue par la bonne rentabilité financière de leur commerce. Les conditions ne sont donc pas réunies pour envisager, sur la station des Arcs, l'émergence d'un acteur collectif à même de porter un projet global.

- 55 Dans le même temps, d'autres groupes de la station, non directement impliqués dans la relation formalisée entre autorité organisatrice et opérateur privé sont eux cimentés par une proximité cognitive, une forme de confiance fondée sur des relations interpersonnelles, des stratégies familiales, voire la référence à une histoire du développement de la station. C'est dans ce climat tendu, que la société civile se mobilise, soit pour signaler le fait qu'elle se sent exclue des décisions relatives à la station, soit pour jouer un rôle de médiateur entre les acteurs. Le premier cas illustre la stratégie de certaines associations de copropriétaires qui dénoncent des dysfonctionnements liés à l'entretien des espaces collectifs sur la station. Dans les stations intégrées, les propriétaires, en acquérant leurs logements (espaces verticaux), sont également propriétaires des espaces collectifs horizontaux (cheminements piétonniers, espaces verts...). Cette particularité leur confère une certaine place en matière de gestion urbanistique de la station, ne se traduisant toutefois pas par une implication privilégiée. Ces propriétaires, constitués en associations, manifestent par leur action, leur mécontentement de se voir évincés de la plupart des choix de développement de la station. Leurs choix peuvent être antagonistes des objectifs de performance touristique. Ces résidents secondaires n'adhèrent pas forcément aux politiques d'augmentation de la fréquentation sur la station et de ciblage de la clientèle étrangère. Ils rejettent également, notamment sur le site d'Arc 1800, la clientèle de « jeunes nord-européens » amenés par les tour-operators. De même, ces acteurs se sentent investis dans le maintien et la protection de la station, considérée comme leur patrimoine. Ce sont les spécificités architecturales et urbanistiques qui sont mises en avant et, dans ce cadre, l'environnement est directement associé au cadre de vie et à sa qualité.
- 56 Le second cas illustre notamment la démarche de l'association AFAA¹⁶ (Association des Fondateurs et Amis des Arcs), laquelle a cherché par des réunions publiques, à favoriser une réflexion sur la gouvernance dans la station et plus largement, l'élaboration d'un projet collectif. L'AFAA déplore le manque de cohérence de gestion de la station et revendique la conservation du patrimoine architectural, associé notamment à de grands noms d'architectes locaux. Plus largement, l'AFAA s'inscrit dans la logique du développement durable : en ne restreignant pas la station à un simple outil de

production, voire une zone industrielle (Boudières et *al.*, 2004), l'association la considère comme un lieu de vie à l'année.

- 57 Revendiquant et reconnue comme porteuse de « *l'esprit des Arcs*¹⁷ », l'AFAA a cherché à renouer le dialogue entre l'ensemble des acteurs de la station. Un tel enjeu semble aujourd'hui relayé par la commune en engageant de son côté une démarche de gouvernance aux Arcs. Dans ce cadre, la démarche civile d'une association, portée par une proximité cognitive a rencontré un projet de structure de gestion encadrée par la municipalité. Cette réflexion collective a aujourd'hui abouti, mobilisant l'ensemble du système d'acteurs, privés, publics comme civils, au travers d'une association loi 1901, constituée le 27 avril 2005 et dénommée précisément « *L'esprit des Arcs* ». Cette organisation traduit une nouvelle proximité organisationnelle, d'une part, en mobilisant les acteurs centraux de la station (autorité organisatrice et opérateur privé) et d'autre part, en élargissant cette proximité à des acteurs auparavant exclus. Cette association loi 1901 préfigure à court terme la constitution d'un Groupement d'Intérêt Public, dont le bon fonctionnement dépendra du maintien et de la qualité de la concertation entre l'ensemble des acteurs, une concertation qui a cruellement fait défaut ces dernières années. La proximité organisationnelle n'est pas synonyme de l'existence d'une proximité cognitive sur la station. Des proximités cognitives partielles se sont développées entre certains groupes d'acteurs. La réussite du projet de la structure « *L'esprit des Arcs* » pourra favoriser l'élargissement de ces proximités cognitives à l'ensemble de la station.

3.2 Val d'Isère, une gouvernance touristique efficace

- 58 Cette station de Haute-Tarentaise a vu le jour dans les années 30, sur la base du village de Val d'Isère. Les territoires de la commune et de la station ne font qu'un et les structures d'accueil touristique (hébergements, commerces...) comme le départ des remontées mécaniques se situent au cœur du village. Val d'Isère a connu depuis sa création, un développement régulier jusque dans les années 80-90. Puis dopée par l'annonce des Jeux Olympiques d'hiver d'Albertville de 1992, la station va se métamorphoser sur les plans urbanistique et structurel. La situation et l'organisation actuelles de Val d'Isère sont le fruit d'une longue histoire, au sein de laquelle quatre phases marquantes peuvent être distinguées.

Le mode de gouvernance pionnier

- 59 La genèse de la station repose sur l'action de trois hommes¹⁸, qui nourrissent la même ambition pour Val d'Isère. La réussite de la création de la station doit avant tout à l'entente entre ces trois pionniers. À cette époque, le mode de relation entre le public et le privé se révèle efficace. Ce premier partenariat se fonde sur une proximité cognitive forte entre la commune¹⁹ et son opérateur de remontées mécaniques (Société des Téléphériques de Val d'Isère, STVI), lesquels partagent la même conception du développement touristique. Le maire et le concessionnaire sont en effet convaincus que le salut économique de la commune passe par un tourisme hivernal, débouchant sur la formalisation d'une convention entre ces deux acteurs.

Une crise dans le processus de gouvernance

- 60 Au sortir de la guerre, en 1947, Val d'Isère entre dans une période difficile vis à vis de l'Etat et plus particulièrement, de la Commission interministérielle pour l'aménagement de la montagne. L'Etat souhaite que les stations de Tignes et de Val d'Isère soient reliées. Cette stratégie s'oppose à celle de la STVI, qui aspire à conserver un rythme de croissance raisonnable. L'opposition entre l'Etat et la STVI impose au maire de l'époque, de se positionner. Sur la base d'une proximité cognitive développée avec son concessionnaire,

le maire lui apportera son soutien avec autorité, en opposition au projet des services d'Etat. Reste que cet épisode va fragiliser l'harmonie des relations entre la commune et son opérateur.

- 61 Durant les années 60, Val d'Isère, tout en se développant, souhaite échapper à la standardisation véhiculée par le Plan Neige. Selon la stratégie de la STVI, l'équipement du domaine skiable doit suivre de manière proportionnelle la croissance des capacités d'hébergement. La population locale a participé à ce développement : nombre d'avalins ont ainsi créé leur activité économique sur la station (hôtels, commerces et autres prestations touristiques).
- 62 Suite à l'opposition à la liaison avec Tignes, la STVI subit des attaques répétées de l'Administration. Cette situation fait naître des crispations et des doutes au sein même du conseil municipal, malmenant une proximité cognitive acquise au cours du temps. Plus fondamentalement, c'est la proximité organisationnelle qui est en péril. En effet, sous la pression de certains clans familiaux, détenant des intérêts économiques sur la station, la commune intente un procès à son opérateur privé²⁰. Cette période entame la qualité du partenariat public/privé, avec renégociation des conventions liant les deux acteurs. Ce recul en termes de proximité marque le début d'une certaine morosité économique pour la station.

Le pouvoir entre avalins et chinois

- 63 A Val d'Isère, le développement se poursuit malgré tout et les acteurs étrangers à la commune, qualifiés de « chinois » par les avalins, sont de plus en plus nombreux. A. Degouey, agent immobilier, est un de ceux-là. Porteur d'une idée bien précise du devenir de Val d'Isère, il souhaite la faire partager et publie un document sur « *l'organisation d'une station* ». Il y expose sa conception : « *Pour moi, Val d'Isère est une usine du secteur touristique, composée d'acteurs économiques tels que les hôteliers, commerçants, moniteurs de ski et professions libérales. Ensemble, ils fabriquent et vendent des vacances. Aussi Val d'Isère doit avoir, pour dépasser le stade artisanal, une structure d'organisation comparable à celle d'une entreprise industrielle. Elle doit se donner les moyens de répondre à la concurrence française et étrangère. Il faut conserver l'ambiance d'une station village tout en disposant des services nécessaires à un fonctionnement digne d'une clientèle internationale* » (Degouey, 1965).
- 64 L'idée doit faire son chemin dans un contexte politique difficile, où deux visions s'affrontent. Les partisans d'une commune comprise comme une entité publique s'opposent aux partisans d'une conception économique et commerciale de l'intervention communale. Ce clivage est caractéristique des territoires touristiques, où l'élu doit souvent arbitrer les décisions en conciliant ces deux impératifs.
- 65 Au-delà des divergences sur la nature de l'action publique, Val d'Isère est également marquée dans les années 70-80 par des oppositions claniques. Une scission entre avalins et chinois amène certains acteurs à parler « *d'invasion* », voire même de « *péril jaune* » pour dénoncer la trop grande place des acteurs extérieurs dans le système station. Cette tension conduit à l'élection d'un nouveau maire, avalin pure souche. Ce changement s'inscrit dans un retour en force des autochtones à la tête des communes supports de stations en Savoie. À Val d'Isère, les actes ne tardent pas à suivre avec le refus de permis de construire ciblés sur l'immobilier et les remontées mécaniques²¹.
- 66 Pour A. Degouey, porte-parole de ces chinois envahissants, la période est difficile. Il est personnellement pris à parti par le nouveau maire et relevé de ses fonctions à l'Office du Tourisme. Il faut attendre 1983, pour que sous la pression de la nouvelle génération,

Degouey se présente aux élections et l'emporte. L'objectif de son mandat est clair : rattraper le retard de développement pris par la station durant le dernier mandat. Pour ce faire, Degouey va initier une réforme structurelle de la gestion touristique et mener un projet urbanistique d'envergure. Ces bouleversements ont sans doute été possibles grâce à la configuration territoriale de Val d'Isère. En tant que station-village, la plupart des habitants de Val sont concernés directement par l'activité touristique et la perçoivent alors comme un « *bien commun* ». Le partage de ce « *bien commun station* » engendre des proximités cognitives importantes, qui dans les années 90, sous l'action de la commune, va faire émerger des structures efficaces de développement et de gestion touristiques pour la station.

Le mode actuel de gouvernance

- 67 Val d'Isère possède aujourd'hui une organisation touristique, issue de la réforme des années 90, avec un pôle touristique constitué d'une société d'économie mixte (SEM)²², d'un office du tourisme (OT) et d'un Club des Sports²³. L'ensemble des commerçants, hébergeurs et prestataires de la station est représenté au conseil d'administration de l'OT, dont le président n'est pas un élu de la commune, mais un commerçant. Les services communaux (administratifs et techniques) viennent accompagner le fonctionnement touristique de la station.
- 68 Val d'Isère parvient à développer un mode de gouvernance efficace, reposant essentiellement sur une proximité cognitive entre les différents acteurs. Si les négociations entre la commune et son opérateur sont toujours difficiles notamment à cause des divergences d'intérêts, l'enjeu commun reste identique engendrant de facto un partenariat public/privé dur mais franc (Boudières, 2004). Conscients du bien commun les unissant, les acteurs touristiques ont su préserver une gouvernance de qualité qui fait de Val d'Isère une des destinations phares du marché des sports d'hiver. Même si la cohabitation entre ces entités est parfois complexe, l'image sportive et conviviale de la station fait aujourd'hui sa force. Cette dernière permet à Val d'Isère de répondre collectivement aux enjeux touristiques actuels.
- 69 Selon la typologie de Gilly et *al.* (2004), à Val d'Isère comme aux Arcs, la gouvernance est mixte. Des différences peuvent toutefois être relevées entre les deux configurations. Aux Arcs, la gouvernance mixte s'appuie sur une présence conjointe de la commune et de son opérateur privé, dans un climat longtemps difficile. À Val d'Isère, le mode de gouvernance repose sur une place centrale de la commune et de ses satellites (SEM, OT...). L'opérateur privé STVI, certes incontournable dans la gestion de la destination, est aujourd'hui largement dépendant des orientations prises par la commune.
- 70 En conclusion, ces études de cas apportent des éléments de caractérisation des STL et de leurs évolutions. Val d'Isère peut aujourd'hui s'appréhender comme un STL, proche du modèle canonique. L'ambiance territoriale est le ciment des coordinations entre acteurs, où la performance touristique repose sur l'articulation favorable entre proximités cognitive et organisationnelle. En même temps, l'ambiance territoriale uniquement centrée sur la qualité touristique a engendré des exclusions d'acteurs comme de certaines conceptions du développement. L'enjeu pour le futur est de cerner si la capacité d'innovation du STL est effective. En ce sens, l'événement des Championnats du Monde de ski pour 2009²⁴ peut être un exemple pertinent d'analyse. En effet, à l'organisation d'un événement sportif classique sont associés un projet de territoire et une réflexion sur le tourisme durable à Val d'Isère, ce qui en soi constitue déjà une innovation pour cette catégorie de stations. Toute la question est maintenant de savoir si ce STL Val d'Isère

saura intégrer les visions alternatives (notamment en matière d'environnement et de préoccupation sociale), indissociables de cette démarche prospective.

- 71 Les Arcs sont le reflet d'une forme de STL, où les différentes composantes, publique, privée comme civile sont bien présentes autour d'une question commune. Pour autant, l'atmosphère touristique locale, en voie de renaissance, permettra de redonner aux acteurs des Arcs, confiance et maîtrise dans leur développement.
- 72 Plus globalement, une lecture en termes de proximité permet d'expliquer comment ces deux stations du « Top Ten », situées dans un même contexte territorial, ont développé des configurations variées de gouvernance touristique.

Conclusion

- 73 Ces lectures des modes de gouvernance, au travers des modalités d'articulation entre proximités organisationnelle et cognitive, modifient le regard sur les stations de montagne. La notion de gouvernance rend bien compte, du poids des relations entre acteurs privés et publics dans les choix d'aménagement et de développement opérés. Sans verser dans une vision normative, cette option exprime plus opérationnellement la nécessité de favoriser le dialogue entre ces divers groupes d'acteurs, et de leur offrir des scènes de discussion. Ces dernières chercheront autant à établir ou à faire évoluer des proximités organisationnelles entre certains groupes d'acteurs qu'à favoriser l'expression des logiques et représentations de chacun, sur le devenir de la station, entendue comme un bien commun. L'émergence d'un intérêt collectif est le fruit d'une confrontation des visions et des objectifs que chacune des sphères a pour la station.
- 74 La gouvernance permet également d'appréhender le processus de structuration d'une mise en compatibilité de différentes modalités de coordination entre des acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre un problème productif ou plus largement de réaliser un projet collectif de développement (GILLY et *al.*, 2004). La cohérence territoriale, toujours singulière qui résulte de ce processus, permet de lever provisoirement l'incertitude inhérente à l'action collective par la réduction et non l'évacuation des rivalités et conflits entre acteurs.
- 75 Enfin, plus fondamentalement, la modalité de gouvernance actuelle et en devenir, ne peut résoudre seule le devenir des stations. Elle ne peut être dissociée du projet de territoire de la station. Cette étroite imbrication entre acteurs (au travers d'un mode d'organisation particulier) et leur support d'action collectif (le projet de territoire) élargit le regard. Le mode de développement d'une station n'est pas réductible au système d'acteurs mais touche plus largement aux diverses dimensions du développement de la station : social, économique, institutionnel... Ce n'est que par l'intégration de ces différentes dimensions que l'analyse se déplacera vers une gouvernance territoriale. En ce sens, on quitte la restrictive définition de la gouvernance assimilée à la seule performance pour l'enrichir d'une dimension territoriale. Cependant, le chemin reste encore long pour les grandes stations, dans l'élaboration collective d'un projet de développement durable, intégrateur des diverses dimensions. Les raisons ne sont pas à rechercher dans l'absence de sensibilité environnementale mais plutôt dans la variété des conceptions et dans la difficulté de formuler collectivement un projet. S'ajoute à cela, le manque de démarches prospectives menées dans les grandes stations, à l'exception des approches classiques de marketing et de nature commerciale. Pourtant, ces stations sont à un tournant de leur trajectoire d'évolution, avec avant tout, des objectifs de gestion et de pérennité des acquis, une fois la phase de développement terminée. La maîtrise de leurs trajectoires de développement

impose une réflexion collective autour de l'équilibre des ressources territoriales mobilisées (économiques et environnementales) au service d'un projet de développement commun.

BIBLIOGRAPHIE

- Bagnasco A., Le Galès P., (1997), « Les villes européennes comme société et comme acteur » in *Villes en Europe*, Ed. La Découverte, Paris.
- Beccattini G., (1992), « Le district marshallien : une notion socio-économique », in Benko G., et Lipietz A., (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, pp. 35-46.
- Benko G., Lipietz A., (1992), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF.
- Boltanski L., Thévenot L., (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Ed Gallimard, Paris.
- Boudières V., (2004), « La territorialisation du mode de gouvernance à Val d'Isère : quelles conséquences dans la gestion des risques ? », Mémoire de Master Recherche Sociétés et environnement, Gestion des espaces montagnards, Institut de géographie Alpine, université Joseph Fourier, 83 p.
- Boudières V., (2003), « Quelle gouvernance pour les Arcs ? », Mémoire de MASTER Droit public, Droit de la montagne et des collectivités montagnardes, Université Pierre Mendès France, Confidentiel, 114p.
- Colletis G., et al. (1999), « Construction territoriales et dynamiques économiques », in *Sciences de la Société*, n°48, octobre, pp. 25-47.
- Courlet C., Pecqueur B., (1992), « Les Systèmes industriels localisés en France : un nouveau modèle de développement », in Benko G., et Lipietz A., (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, pp. 81-102.
- Cumin G., (1970), « Les stations intégrées », in *Urbanisme*, n°116, pp. 50-53.
- Dupuy C., Torre A., (2004), « Confiance et proximité, pp.65-87, in Pecqueur B., Zimmermann JB., (2004), *Economie de proximités*, Eds Hermès, Lavoisier, 264p.
- Duran P., (1999), « Penser l'action publique », Série politique, n°27, *Droit et Société*, Editions LGDJ, 212p.
- Favereau O., (1989), « Marchés internes, marchés externes », *Revue économique*, Vol.40, n°2, Mars.
- François J., (2003), « Equilibre des remontées mécaniques et marketing des stations », in Actes du colloque « Perspectives pour un nouveau siècle de sports d'hiver », Les 9 et 10 décembre 2002, Courchevel, Facim.
- Gerbaux F., Boudières V., Marcepoil E., (2004), « De l'utilité de la notion de gouvernance pour analyser les modes de management touristique locaux : l'exemple de la station des Arcs », in *Ingénieries* n°37, pp. 75-85, mars 2004.
- Gilly JP., Leroux I., Wallet F., (2004), « Gouvernance et proximité », in Pecqueur B., Zimmermann JB., (2004), *op. cit.*

- Gilly JP., Mollard A., Pecqueur B., (1996), «Fondements sectoriels et spatiaux de la régulation : une approche méso-économique », *Ecole Chercheurs Economie des institutions*, III^e rencontres, Dourdan.
- Godino R., (1996), *Construire l'imaginaire ou le management de l'innovation*, Ed. Presses de la Cité, Paris.
- Godino R., (1994), « *La création de la station des Arcs ou le management d'une vie* », Paris. Le Galès P., (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue Française de Sciences Politiques*, pp. 57-95.
- Le Galès P., (2003), « *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance* », Ed. Presses de Science PO, Paris, 454p.
- Le Galès P., Lorrain D., (2003), « Gouverner les très grandes métropoles ? », in *Revue Française d'Administration Publique*, n°107, pp. 305-318.
- Loi n°85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne.
- Marcelpoil E., (2003), « *Les systèmes d'acteurs dans les stations* », in Actes du colloque Perspectives pour un nouveau siècle de sports d'hiver, Colloque des 9 et 10 décembre 2002, Courchevel, Facim.
- Moquay P., Lardon S., Marcelpoil E., Piveteau V., (2003), « *Contribution des représentations spatiales à la proximité institutionnelle dans les processus de développement territorial* », Journées de la proximité, les 13 et 14 décembre 2001, Paris.
- Mouffler J., (1992), « *Val d'Isère 1929-197 : naissance d'un village olympique* », AFTER, Paris.
- Pacini V., (1996), « Cinq tendances, quatre faits porteurs d'avenir », *Prospective et tourisme*, n°49, pp. 14-19.
- Pecqueur B., Zimmermann JB., (2004), *Introduction à l'ouvrage collectif, économie de proximités*, Ed Hermès, Lavoisier, Paris, 264p.
- Perret J., (1992), « *Le développement touristique local, les stations de sport d'hiver* », Université Pierre Mendès France, Thèse d'économie du développement, 338p.
- Storper M., et Walker R., (1989), *The Capitalism Imperative : Territory, technology and Insutrial Growth*, New York : Basil Blackwell.
- Storper M., Harrison B., (1992), « Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990 », in Benko G., Lipietz A., (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, pp. 265-291.
- Wandewynckele M., (2001), « Initiatives et solidarités locales, à la ville aussi », in Deffontaines JP., Prodhomme JP., (dir.) *Territoires et acteurs de projet*, La tour d'Aigues, Ed de l'Aube, pp. 143-155.

NOTES

1. Ainsi, les prestataires privés, bien que menés par une logique commerciale reconnaissent la nécessité de s'allier avec des acteurs privés et publics. Le vice président du directoire de la Compagnie des Alpes, J. François (2002) exprime une telle évolution, en notant que les sociétés de remontées mécaniques se trouvent confrontées à une « concentration de leurs partenaires traditionnels, hébergeurs, tours opérateur, constructeurs de remontées mécaniques... ce qui augmente leur pouvoir de négociation ». Et de conclure : « c'est de leur capacité de s'organiser avec les autres acteurs économiques

de la station et à agir de façon concertée, avec l'appui du pouvoir politique local, que nos sociétés pourront gagner le difficile pari de leur maintien au top niveau ».

2. Cette contribution s'inscrit dans un programme de recherche collectif intitulé « La gouvernance territoriale dans les stations de montagne : une lecture pluridisciplinaire ».

3. Par gouvernance touristique, nous faisons référence à l'analyse de la gouvernance d'une activité économique particulière, ici le tourisme, tout en y associant une dimension territoriale (cf. notre développement dans le point II de ce même article).

4. Chaque acteur et groupe d'acteur justifie son action et son appartenance à un groupe, par un principe justificateur qui selon Boltanski et Thévenot (1991) peut relever de plusieurs mondes : le monde industriel repose sur l'efficacité, la performance ; le monde civique sur la prééminence de l'intérêt collectif sur tout autre intérêt ; le monde domestique enfin sur la hiérarchie, la filiation, la tradition.

5. Le Plan Neige avait pour objectif de recenser l'ensemble des domaines susceptibles d'accueillir une station de sports d'hiver. La réalisation de ces stations s'appuie sur des initiatives privées avec pour chaque station, un promoteur unique qui a la charge de construire et d'exploiter l'ensemble des activités nécessaires au fonctionnement d'une station (hébergements, remontées mécaniques, équipements collectifs, animation, commercialisation). Cette organisation intégrée de la station donnera le nom à ces stations qui voient le jour à la fin des années 60. Sur la base de cette fonctionnalisation des choses, l'Etat prend à sa charge, la réalisation des routes d'accès pour ces stations ex-nihilo, construites en sites vierges et laisse le soin aux communes de conventionner avec un opérateur privé pour l'aménagement de la station.

6. Les ratios globaux relatifs aux modes de gestion des stations sont mal connus, y compris de la part des services d'Etat, en charge du tourisme.

7. Cependant, à chaque forme de gestion (régie ou délégation) ne peut être associée une configuration propre de l'articulation entre proximité organisationnelle et proximité cognitive. La diversité est de mise, intégrant les variétés de genèse et de développement des stations.

8. La plus grande commune, support de station, est Chamonix avec 10 000 habitants.

9. DEATM, Direction des Etudes et de l'Aménagement Touristique en Montagne, membre d'ODIT (Observation Développement et Ingénierie Touristiques). La DEATM remplace le SEATM (Service d'Etudes et Aménagement Touristique en Montagne), dépendant du Ministère du Tourisme.

10. UTN : Unité Touristique Nouvelle. Ces procédures sont instituées par le Décret n° 77-1281 du 22/11/1977, approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'amélioration de la montagne. Elles visent à évaluer la pertinence des projets d'aménagement en montagne (urbanisation et remontées mécaniques) et sont gérées par les Comités de Massifs, regroupant Etat et collectivités locales.

11. Notre finalité n'est pas de reproduire la démarche politique qui a prévalu avec le succès des districts industriels et autres systèmes productifs localisés. Leurs caractéristiques ont en effet encouragé leur transfert dans le champ politique comme en témoigne la politique des pays menée par la DATAR.

12. On restreint la notion de sphère civile aux groupes constitués (association de copropriétaires, association de défense de l'environnement, du patrimoine...).

13. C'est notamment le cas des hôteliers dans certaines stations, qui se regroupent sur la base d'un même référentiel pour leur prestation. Ils acquièrent un certain pouvoir d'orientation, en agissant au niveau de la représentation de l'Office du Tourisme notamment.

14. En effet, dans certaines stations dites intégrées, les propriétaires, en achetant leurs logements, ont également acquis des espaces collectifs, dont ils ont la charge d'entretien et de gestion. Or, la réfection de tels espaces est financièrement lourde, encourageant les propriétaires à la rétrocession de tels espaces à la commune, qui n'est pas toujours favorable à les récupérer.
15. Le Top Ten désigne de manière informelle, le groupe des 10 premières stations françaises de renommée internationale, au vu de leur chiffre d'affaires.
16. L'AFAA regroupe des propriétaires de la première heure, des architectes, des personnalités ayant accompagné Godino dans son projet.
17. L'esprit des Arcs est indissociablement lié à la capacité d'innovation dont a fait montre la station, dans les domaines sportifs (ski évolutif et ski total), architectural et urbanistique et enfin sur la destination en tant que telle.
18. Il s'agit du maire de l'époque, du créateur de la société de remontées mécaniques de Val d'Isère et du créateur de la première école de ski.
19. Ainsi, J. Moufler, premier concessionnaire privé considère que « *si nous devons travailler ensemble, ce devrait être en plein accord avec le conseil municipal* » (Moufler, 1974).
20. Sous la pression de certaines grandes familles avalines, le conseil municipal a intenté en 1966, un procès à la STVI. La commune reprochait à son délégataire de ne pas investir à hauteur de ses engagements et menaçait donc de résilier la concession les liant.
21. Comme l'écrit le Monde le 26-01-1979, « malgré les querelles byzantines qui divisent en clans, ce bourg de 1500 habitants, le maire veut se faire le porte parole de tous ceux qui estimaient que Val d'Isère devait rester maître chez soi face à une promotion immobilière éhontée ».
22. La SOGEVALDI a la charge d'une part, de la mise en œuvre de la politique touristique, décidée au sein de l'Office du tourisme et d'autre part, de la gestion d'équipements à vocation touristique.
23. Ce denier est chargé de l'organisation d'événementiels sportifs sur la station.
24. Nous participons actuellement à une démarche d'observation, en partenariat avec l'Agence Touristique Savoie, sur l'organisation de ces championnats en termes de gouvernance touristique et des modalités de son évolution.
-

RÉSUMÉS

Les stations de sport d'hiver sont aujourd'hui confrontées à de nombreuses incertitudes tant structurelles que conjoncturelles. Les modalités de leur gestion constituent un axe important de réflexion dans la plupart des stations, notamment les grandes, cœur de notre propos. En effet, la loi Montagne a conféré aux communes la responsabilité du pilotage des stations ; une gestion qu'elle assume ou bien délègue à des opérateurs privés, par l'intermédiaire de services publics. Ces choix conduisent à des formes variées de relations entre acteurs privés et publics. Cette communication se propose de qualifier les modes de relations entre acteurs des stations, en mobilisant le cadre analytique d'économie de la proximité. Ainsi, les articulations entre proximités organisationnelle et cognitive sont très variées au sein des stations et peuvent témoigner de situations conflictuelles, entre des acteurs relevant des sphères privées comme

publiques. Afin de lever les blocages, l'enjeu est de comprendre comment les positions des différents groupes se sont construites, comment la gouvernance s'est donc établie au sein des stations. Une telle compréhension permet d'encourager des formes de négociation et de créer les conditions de scènes locales de discussion sur le devenir des stations. Les stations des Arcs, de Val d'Isère en Savoie illustreront la diversité des modalités d'articulation entre proximités organisationnelle et cognitive, et ce dans des contextes territoriaux variés.

The winter sports resorts are confronted today with many uncertainties as well structural as of the economic situation. Methods of their management constitute an important axis of reflexion in the majority of the ski resorts, especially the most important, our goal in this paper. Indeed, the Mountain law conferred on the communes the responsibility for the piloting of the stations ; a management which it assumes or delegates to private operators, via public services. These choices lead to forms varied of relations between private and public actors. This communication proposes to qualify the modes of relations between actors of the stations, by mobilizing the analytical framework of economy of the proximity. Thus, the articulations between proximities organisational and cognitive are very varied within the stations and can testify to conflict situations, between actors concerning spheres deprived like public. In order to raise blockings, the stake is to include/understand how the positions of the various groups were built, how the governance was thus established within the stations. Such a comprehension makes it possible to encourage forms of negotiation and to create the conditions of local scenes of discussion on becoming to it stations. The stations of the Arcs, of Val d'Isère in Savoy will illustrate the diversity of the methods of articulation between proximities organisational and cognitive, in varied territorial contexts.

INDEX

Keywords : gouvernance, governance, ski-resorts, mountain law, organisational proximity, cognitive proximity

Mots-clés : stations de montagne, loi montagne, proximité organisationnelle, proximité cognitive

AUTEURS

EMMANUELLE MARCELPOIL

Chercheure Cemagref Grenoble, Cemagref Grenoble, 2 rue de la Papeterie, BP 76, 38 402 Saint Martin d'Hères, Emmanuelle.george-marcelpoil@cemagref.fr

VINCENT BOUDIÈRES

Doctorant Cemagref-Territoires, Grenoble, Cemagref Grenoble, 2 rue de la Papeterie, BP 76, 38 402 Saint Martin d'Hères, vincent.boudieres@cemagref.fr