Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

100-2 | 2012

Fabriquer des ressources territoriales pour renouveler l'offre touristique dans les Alpes et les Pyrénées

Stations de ski en crise et construction territoriale en Catalogne française

La gestion intercommunale de la ressource touristique, un débat confisqué

Vincent Vlès

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rga/1815>

DOI : 10.4000/rga.1815

ISSN : 1760-7426

Traduction(s) :

Ski resorts in crisis and territorial construction in French Catalonia - URL : <https://journals.openedition.org/rga/1824> [en]

Éditeur :

Association pour la diffusion de la recherche alpine, UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Référence électronique

Vincent Vlès, « Stations de ski en crise et construction territoriale en Catalogne française », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 100-2 | 2012, mis en ligne le 28 décembre 2012, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1815> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.1815>

Ce document a été généré automatiquement le 8 décembre 2022.

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International - CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Stations de ski en crise et construction territoriale en Catalogne française

La gestion intercommunale de la ressource touristique, un débat confisqué

Vincent Vlès

- 1 Développer ou reconvertir l'économie des territoires touristiques interpelle la gestion de la ressource intercommunale. L'intercommunalité est souvent présentée comme un « management des interdépendances » (Mayntz, 1997) visant à rendre l'action publique plus efficace par le partage qu'elle permet des ressources de l'offre. Elle serait même devenue un outil de la régulation territoriale (Cattla, 2007) où les frontières entre sphère publique et privée s'estompent et où les alliances contribuent à l'hybridité croissante des solidarités (Simoulin, 2007). Certes, elle a connu dans le secteur touristique un développement accéléré depuis une quinzaine d'années parce qu'elle est rendue incontournable par les normes et les politiques européennes et régionales, par les principes additionnels des tours de table financiers et le recours aux cofinancements multiples publics-privés¹.
- 2 Le seul moyen d'évaluer ses effets est de travailler sur un cas. Globalement, la pensée par cas s'avère plus riche que l'exemplification où le chercheur est toujours amené à choisir l'exemple qui l'arrange en fonction de ce qu'il veut démontrer, écartant ainsi, volontairement ou non, les contraintes qui contrediraient sa démarche de construction. Dans le domaine des stations de ski en crise, il fallait choisir un cas qui réalise plusieurs conditions : une pratique du tourisme en stations de ski et de sports d'hiver riche et ancienne, une histoire de l'intercommunalité ayant connu les différentes politiques de regroupement mises en place par l'État depuis 40 ans afin de pouvoir faire la part entre effets d'aubaine (du type DGE-DGF abondées) et volontés locales de regroupement, un territoire comportant des gisements touristiques potentiels suffisants pour partager des ressources nouvelles, une ou plusieurs stations de ski en crise, la volonté de travailler en réseau et de faciliter les échanges d'expériences et, bien entendu, une

politique de regroupement engagée dans le cadre d'un projet intercommunal. Pour ce faire, une recherche a été menée en 2011 dans les Pyrénées-Orientales (Vlès, 2011) et s'appuie sur plus de 50 entretiens avec des acteurs du développement territorial et une soixantaine de rapports d'expertises et ouvrages. Il s'agissait de vérifier si la construction intercommunale aboutissait à cette simplification et à cette démocratisation de l'organisation locale que les institutionnalistes américains nomment « the new institutionalism in organizational », modèle d'isomorphisme normatif de l'action publique. Car en montagne plusieurs facteurs ont contribué à créer des gestions particulières du territoire rendant difficile le développement intégré du tourisme, ses complémentarités en toutes saisons. Étudier ces relations de dépendance et de causalité est important à un moment où les Préfets peinent à rendre opérationnel leur nouveau schéma départemental de coopération intercommunal (SDCI, article 35 de la loi du 16 décembre 2010). Certes, toujours plus de communes transfèrent la compétence tourisme à leur groupement de rattachement, en ayant pour objectifs une mutualisation des moyens et un allègement des coûts de fonctionnement (CNT, 2005). Mais ce transfert ne concerne majoritairement que les missions d'accueil, d'animation et de promotion du territoire touristique alors que dans le domaine des stations de ski, ce sont historiquement les Syndicats à vocations multiples et surtout les très puissants Syndicats mixtes qui portent le développement de la ressource touristique sur des territoires restreints, les communes-stations (Vlès, 2011, p. 4-8).

- 3 Dans le cas des stations de ski de l'Est des Pyrénées, l'ancrage (c'est-à-dire l'ouverture de la gestion solidaire de la ressource touristique de la station aux communes voisines) reste aléatoire, la ressource peu partagée et le débat largement confisqué.

Les difficultés de la ressource touristique des stations catalanes françaises de ski

- 4 Les liens historiques qui unissent les pôles de croissance touristique avec leur fondement pré-touristique (la culture, le patrimoine, l'économie, les traditions des populations locales) ont toujours été mis en avant par les chercheurs comme une condition de la construction territoriale (CNT, 2005 ; Clarimont, Vlès, 2006). Perret, dans son approche des « Systèmes Touristiques Localisés » (1994), faisait une lecture de la réalité des stations de ski et d'alpinisme autour de deux modèles de stations, en fonction des liens (« ancrage ») qu'elles entretiennent avec « le territoire », espace social, culturel, politique et économique les environnant. À l'époque, c'était déjà une avancée majeure de la recherche que de parvenir à une hypothèse d'analyse différentielle de l'espace productif « neige » et de démontrer l'opposition de modèles très différents dans cet ensemble. Le premier est celui de la station de ski créée *ex nihilo*, sorte de pôle de croissance touristique totalement « hors sol », essentiellement initié et maîtrisé par des opérateurs extérieurs et imposé à un espace politique, économique et social local plus ou moins diffus, donc un « produit station » en rupture brutale avec la culture et l'économie locale (les « archipels d'altitude », Wosniak, 2006). Le second modèle de développement, présenté en opposition, figure la « station-village », village de ski porté par la société locale, issu d'un système productif endogène, inséré dans la culture et la société montagnarde, en continuité historique avec les solidarités de la société paysanne et dans laquelle le tourisme aurait été conçu

et promu « de l'intérieur » afin de développer l'artisanat et la pluriactivité liés aux activités hivernales (Perret, 1994).

- 5 Cette perspective dialectique a permis aux chercheurs d'entreprendre toute une série d'études fines – dans les Alpes – sur les formes de l'ancrage territorial (c'est-à-dire la manière dont les stations s'insèrent dans leur territoire environnant, Marcelpoil, 2006, 2007, 2008, 2010) et de mettre en évidence leur rôle dans les trajectoires d'évolution des stations (François, 2007). La bifurcation des trajectoires, leur dynamique touristique pour un temps modélisées dans ce schéma bipolaire où la station « produit-endogène » (qui témoignerait d'une valorisation de l'identité culturelle régionale, de l'intégration socio-économique au milieu et qui contribuerait à les renouveler) s'opposerait à la station « produit-exogène » (issue de l'application de modèles immobiliers et fonciers capitalistiques et « étrangers », répondant à des logiques mondialisées et promus par des acteurs la plupart du temps internationaux) montrent que dans les Pyrénées comme dans les Alpes ces modèles ne sont plus aussi tranchés. Ne serait-ce, dans les Pyrénées, que parce que la station intégrée n'existe pas et que les communes ont toujours été à l'origine des décisions d'aménagement. Par ailleurs, les temps ont changé, l'organisation territoriale s'est structurée avec la décentralisation, la « loi montagne » et l'ancrage des stations est désormais déterminé par les formes locales de la gouvernance (Taiclet, 2007) et des institutions intercommunales (Desage, Guéranger, 2001). Enfin et surtout, les avancées interdisciplinaires ont révélé le poids, dans la gestion territoriale, des interdépendances entre tourisme, agriculture, résidentialité. L'anthropologie, l'écologie, l'aménagement et l'urbanisme ont replacé l'enjeu des stations de ski dans un champ économique beaucoup plus interdépendant, de nature systémique et dans le temps long. Le concept d'« anthroposystème » (Levêque, 2003) qui replace l'avenir du tourisme dans l'équilibre du système montagnard agrosylvopastoral et naturel permet de rendre compte dans les Pyrénées comment tous les facteurs évolutifs d'une société et d'un milieu sont interdépendants et nécessitent une gestion intercommunale (Vlès, Frochot, 2011). En rupture avec le modèle productiviste, ce positionnement en référence à la nature et à la culture y devient d'autant plus fort qu'il est soutenu par les résultats plus que médiocres de l'activité ski alpin, avec une diminution constante des parts de marché de la « neige catalane » (ODIT France 2009).
- 6 Aussi, si après le climatisme le produit d'appel des Pyrénées catalanes françaises est longtemps resté la neige, il n'est plus suffisant à lui seul pour assurer la pérennité du tourisme à long terme. Son inscription dans une prise en charge financière très large devient désormais une affaire de solidarités intercommunales (Francès i Tudel, 2006 ; Arcuset *et al.*, 2006). Ce meilleur ancrage des stations dans la ressource touristique et dans l'économie locale passe par une diversification de l'activité récréative (la sortie du « tout ski ») qui nécessite de fédérer, de regrouper les produits actuels, éclatés dans l'espace et dans leur organisation, mais aussi et surtout d'en créer des nouveaux, grâce à l'intercommunalité.
- 7 Dans ces Pyrénées-Orientales, le nombre de stations est important (11, concentrées sur un très faible périmètre : figure 1). L'enneigement y est aléatoire et en diminution (OPCC, 2011, p. 6-8 ; Marc, 2011). Mais l'économie touristique y est prépondérante (3/4 des emplois) et le ski représente 85% des revenus. Régies autonomes, municipales, EPIC, syndicats ne réussissent pas à stabiliser des équilibres budgétaires et financiers très fragiles et en tout état de cause dépendants de l'accompagnement budgétaire des

communes-stations. La dette communale de certaines stations de ski, les déficits d'exploitation ces deux dernières années y sont d'une telle ampleur (-200 K€ à Err, -800 K€ cumulés à Eyne depuis 2011...) qu'un recours à solidarité intercommunale, départementale ou régionale est incontournable. La fermeture menace à Porté-Puymorens, Formiguères, Eyne, Saint-Pierre-dels-Forcats (Cambre d'Aze), Err (Puigmal), tandis que Font-Romeu, Bolquère, Les Angles peuvent y échapper, même dans l'hypothèse basse du réchauffement climatique à +2° (Vlès, 2011). Globalement, depuis 2006 (année qui a connu un déficit d'enneigement fort), la situation financière des communes gérant les domaines skiables est très difficile : en l'absence de capacités d'investissement ou d'endettement – dans le meilleur des cas fort limitées – les conditions du maintien de leurs domaines ne sont pas réunies (Mission Régionale, 2007).

Figure 1. Les stations de la « neige catalane » dans l'intercommunauté volontaire, au 1^{er} janvier 2012

- 8 La recherche a montré la disjonction entre territoires politiques, souvent de taille restreinte, où sont élaborées les politiques de développement et de gestion de ces stations – la commune – et des territoires beaucoup plus vastes où se réalisent les flux économiques des touristes, qui bénéficient de leurs retombées économiques (Clarimont, Vlès, 2006). Or, le tourisme en montagne est producteur d'un *espace de solidarités ou de tensions locales* qui dépasse de très loin le cadre administratif de la commune, restée fort longtemps l'unité administrative de base des politiques d'équipement et d'exploitation du ski. Les stations ont créé des flux et des dynamiques spatiales de plus en plus complexes qui débordent largement leur territoire. Les investissements communaux pour le ski catalan pèsent 21 millions d'euros mais distribuent plus de 300 millions d'euros/an de retombées économiques sur plus de 40 communes (CCI, 2007). Dans les « hauts cantons », un euro consommé par un skieur en

remontées mécaniques est à l'origine de 11 € reversés, en moyenne, pour d'autres produits sur tout le territoire alentour. Cette activité génère plus de la moitié du chiffre d'affaires des 600 entreprises du territoire (artisanat, BTP, services tertiaires) (Vlès, 2001, p. 12). Plus du tiers de cette consommation touristique est réinvestie dans l'économie résidentielle des « hauts cantons » par les entreprises, surtout dans le bâtiment (Figure 2). Donc au total, 450 millions d'euros annuels du chiffre d'affaire réalisé dans ces deux cantons (14 000 habitants permanents) proviennent directement des investissements supportés uniquement par 10 communes qui peinent à rembourser leur dette. La problématique nouvelle de la gestion de la ressource est liée à l'ancrage territorial des stations et réside dans la péréquation de l'effort fiscal entre des communes qui le portent et celles qui en profitent sans porter le fardeau de la dette. L'évolution de l'enneigement des Pyrénées-Orientales, la diminution continue des jours skiés et du nombre de skieurs, les déficits d'exploitation annuels cumulés posent avec insistance cette question de la prise en charge du coût de la modernisation (la plupart des remontées sont obsolètes) et de la recherche de nouveaux paradigmes de développement (l'ouverture vers un « tourisme quatre saisons »).

Figure 2. Évolution de la tache urbaine

Pourtant présentée comme solution pour restructurer les stations de ski, l'intercommunalité est vagabonde et à la peine

- 9 Sauf à désarmer brutalement les stations comme ce fut le cas il y a dix ans au Mas de la Barque dans les Cévennes, l'intercommunalité semble la seule issue possible. Elle offre aux stations l'occasion de diversifier leur activité et de se repositionner dans un tourisme quatre saisons. Du point de vue des *produits de loisirs*, la base intercommunale est seule en mesure d'assurer en montagne un *gisement suffisant*, une production de

sites et d'événements riche et diversifiée (par complémentarité et regroupement de l'offre) qui réponde aux exigences du tourisme quatre saisons. En raison de la dispersion forte des prestataires, la mise en commun de l'offre est le seul moyen permettant de construire une gamme complète de produits et d'animations. L'intercommunalité force à gérer activités et hébergements de manière complémentaire à l'échelon des vallées. De même, cette mise en commun de moyens permet de jouer sur l'élasticité des prix par rapport à la demande et d'atteindre des seuils compétitifs sur le marché. Si l'intercommunalité n'a aucun impact sur les coûts fixes, certaines charges variables peuvent être fortement diminuées grâce au partage des charges d'exploitation d'équipements ou de location d'hébergements. En termes d'aménagement touristique, il est financièrement difficile, pour une commune de petite taille, de conduire seule une action économique locale d'envergure. En termes de promotion, le regroupement permet d'accéder à des labels de qualité (produits Parc, Pays d'Art et d'Histoire, etc.) et de construire une notoriété, un contenu d'image homogène. Il attache le territoire à une marque, à un nom, une dynamique de projet partagée à l'échelle intercommunale. Enfin, la distribution des produits de terroirs et de loisirs nécessite d'apprécier l'aire des zones de chalandise, les réseaux, de former, d'informer, de stimuler et d'aider les producteurs par une force de vente. Là encore, seul le regroupement permet de s'insérer dans un réseau de distribution international, d'accéder au marché. Enfin, la faible population de la plupart des communes touristiques cerdanes les met en position de dépendance permanente vis-à-vis des organismes financiers pour conduire leurs projets. Les taux d'endettement de ces communes figurent parmi les plus élevés des stations de ski françaises, Eyne par exemple a été placée sous tutelle pendant 14 ans et la dette par habitant y est la plus forte de sa strate démographique en France (Mission régionale, 2007).

- 10 Les difficultés liées à la question financière des stations n'expliquent pas tous les errements de la gouvernance territoriale cerdane. Dans les Pyrénées, toute une série de facteurs contribuent à l'hybridité croissante de l'action publique et de l'intervention privée, mais également des filières et des acteurs : la clientèle de séjour traditionnelle laisse peu à peu place à une clientèle résidentielle favorisant les résidences secondaires, et par là même une forme inusitée « d'étalement urbain » en montagne (Figure 2), qui implique des transformations immobilières et foncières dont chaque commune tire isolément un profit à court terme (Vlès, Frochot, 2011) ; la clientèle des stations de ski, devenue de plus en plus exigeante et réactive face aux conditions d'enneigement et de résidence, de qualité de « l'habiter » et des services et équipements urbains associés à la montée de l'hypermodernité en station (Hatt, 2011), déserte les stations qu'elle sait en difficulté ; nombre de communes doivent donc faire face aux héritages parfois lourds du modèle fordo-taylorien issu du Plan Neige (Arnaud, 1975 ; Marcelpoil *et al.*, 2010) sans en avoir les moyens ; dans l'espoir de retrouver (ou de fidéliser) des clientèles tentées par des pratiques de plus en plus variées (de nature, d'aqualudisme, de découverte du patrimoine) et de faire face aux échéances financières issues de la période d'équipement à marche forcée du domaine skiable (remontées, canons à neige, sécurité), quelques rares stations de taille modeste ont bien tenté de se regrouper afin de mutualiser les coûts des équipements de modernisation. Las, les échecs sont patents. La carte de l'intercommunalité est une vraie passoire dont les trous changent de place chaque année (Figure 1). Quelques exemples : la station d'Eyne s'unit à Saint-Pierre en 1996 pour mettre en commun son domaine skiable dans un « syndicat mixte du Cambre d'Aze » turbulent (ses conseils d'administrations sont émaillés de démissions, de

grèves, de claquages de portes), puis passe en 2010 de la communauté Pyrénées-Cerdagne à celle du Capcir-Haut Conflent, défait en 2011 son Office de tourisme intercommunal pour le rendre communal, souhaite s'allier en 2012 seulement à Font-Romeu dans une expérience de label « village éco-terroir » qu'aucune commune voisine ne partage. Font-Romeu, justement, initialement unie à la communauté de Pyrénées-Cerdagne, vient d'en sortir ; Bolquère et Les Angles, « poids lourds » du ski catalan n'adhèrent à aucune communauté ; Formiguères vient de quitter le Syndicat de préfiguration des stations en difficulté pour faire cavalier seul ; Err finance, seule, le syndicat d'exploitation du stade de neige du Puigmal qui l'associe pourtant à deux communes voisines : drôle de solidarité intercommunale. Majoritairement, les syndicats d'exploitation sont exigés par les banques pour recouvrer la dette, les domaines sont parfois gérés par des banquiers (cas du Cambre d'Aze), ils restent isolés, leur avenir est incertain et les relations avec les conseils municipaux sont tendues. Paradoxalement parce qu'elles ne peuvent en sortir seules, l'endettement enlève à ces stations toute stratégie d'ancrage solidaire et pérenne.

Une construction territoriale qui fait fi du débat démocratique sur la gestion de la ressource

- 11 Pourtant, depuis les premières crises d'enneigement des années 1990, une intercommunalité de gestion avait rapidement été initiée sous la double pression de la nécessité économique (sauver financièrement les stations de « la neige catalane ») et de l'implication d'une collectivité rêvée salvatrice, la Région. Mais cette solution est en panne, car le mode opératoire choisi reposait uniquement sur des négociations discrètes entre quelques maires et le Président de la Région, sur des décisions prises dans le cadre des EPCI ou des Syndicats, sans débat public, sans information ni consultation des populations, donc dans un souci purement comptable. Cette dépolitisation de l'action communautaire (Desage et Guéranger, 2011), cette « perte du sens du peuple » a permis des arrangements en coulisses, sans joutes oratoires et sans expressions contradictoires, une négociation qui évite les conflits, qui « confisque » l'action publique autour d'intérêts purement communaux. La confiscation démocratique est un des effets redoutables de la gestion intercommunale de la ressource touristique au-delà des effets censitaires. Au lieu de régler la dichotomie entre gestion des territoires politiques et celle des flux touristiques, cette intercommunalité « vagabonde » a rajouté un déficit démocratique, un délaissement du citoyen dans la discussion de son avenir. Drôle de gouvernance, donc, celle qui, au nom du remboursement de la dette, prétend agir loin de l'expression démocratique, sans débat avec la population sur l'action publique locale en matière de politique touristique. Ce « gouvernement » des intercommunalités, non soumis encore au suffrage universel direct, réduit le pilotage d'une économie où le tourisme représente plus de 85 % de l'économie locale à des cases, des cellules, des recoins territoriaux sans ancrage, sans hinterland solidairement accepté par le contribuable.
- 12 Ces gestions de la ressource, qui se sont exonérées par l'intercommunalité de l'avis du peuple politique, le « *demos* », semblent particulièrement à l'œuvre dans les stations de ski en-dessous du seuil de la rentabilité d'exploitation, confrontées aux problèmes d'enneigement ou aux phénomènes du changement climatique (OPCC, 2011). Les rapprochements entre Porté-Puymorens, Formiguères, Le Cambre d'Aze, Err se sont

faits sans consultation des administrés (qui financent dette et déficit sur leurs impôts), sans les associer à la formulation des enjeux, des stratégies. Animés d'aucune culture de projet, ces syndicats d'exploitation sont des lieux où le discours d'expert prime et emporte la décision sur la base du meilleur compromis possible entre des intérêts forcément contradictoires – puisque les stations sont concurrentes entre elles. Aujourd'hui, 7 intercommunalités différentes rendent le débat opaque pour la population : le syndicat intercommunal du Puigmal (1978) qui gère le stade de neige du même nom ; le syndicat intercommunal du Cambre d'Aze qui gère son domaine skiable mais pas les deux « stations » d'Eyne et de Saint-Pierre-dels-Forcats qui en vivent ; la communauté de communes Capcir-Haut-Conflent qui regroupe 17 communes (dont celles du Cambre d'Aze) mais dont le ski n'est pas la compétence, pas plus que de celle des Pyrénées-Cerdagne ; le syndicat intercommunal pour l'exploitation et l'aménagement de la station de Font-Romeu-Pyrénées 2000, créée en 2002 entre Font-Romeu et Bolquère afin de constituer une entité unique, délégataire d'exploitation du service des remontées mécaniques et de gestion du domaine skiable (Vlès, 2011). Le tableau ne serait pas complet sans l'Établissement public intercommunal du Parc naturel régional des Pyrénées catalanes qui souhaite anticiper l'avenir en renforçant, par la solidarité locale, les moyens d'action mais évite soigneusement dans sa Charte tout débat sur l'avenir des stations. Enfin, la création récente d'un 7^e regroupement, le « syndicat mixte de préfiguration pour l'aménagement et la gestion » de 3 stations de ski en grande difficulté témoigne de l'éclatement des intérêts et des projets. Ce syndicat réunit lui-même d'autres syndicats, ceux du Cambre d'Aze, du Puigmal, l'EPIC de Porté-Puymorens, le département, la région, les communautés de communes. Il a mis en place un « schéma directeur » d'investissement de 47 millions d'euros pour tenter de maintenir ces stations à niveau, c'est-à-dire remplacer les remontées vétustes (âgées de plus de 30 ans) et démonter les appareils sous-utilisés. Mais le projet est plus qu'incertain : les communautés, les élus municipaux, les habitants n'ont pas été associées, Formiguères est sortie du groupement, le Département y est absent, la Région reste méfiante.

- 13 Hors de tout débat public, la carte de ces regroupements multifformes que l'on présente tous comme devant « rationaliser les exploitations, permettre le développement touristique, économique et social des stations et du territoire » (Montagne et Management, 2011), témoigne du *polymorphisme technocratique* de l'intercommunalité : des niveaux et des compétences disparates, empilées, mais qui ne font pas sens commun en matière de gestion de la ressource. On ne sait pas si ces montages permettront d'assurer le maintien de l'activité de manière pérenne (l'enneigement n'évolue pas favorablement), car les collectivités-stations et les structures d'exploitations actuelles devraient encore s'endetter pour les 60% des financements pour équilibrer ce projet incertain. Il est peu probable que le contribuable sera favorable à la poursuite de cette fuite en avant, ou même qu'il le pourra. Voilà sans doute pourquoi ce débat est confisqué : la sortie de crise par le désarmement est peu avouable.
- 14 L'ancrage pluricommunal des stations de ski en montagne et la construction de la ressource intercommunale se font donc sur des modes de construction territoriale loin des débats démocratiques. C'est une gestion technocratique, éclatée, polymorphe de l'espace et de la ressource touristiques qui est ici à l'œuvre.

Conclusion : une gouvernance démocratique déficiente de la ressource touristique

- 15 Dans les Pyrénées orientales, l'inscription du tourisme dans la construction territoriale a largement échappé à une vision globale, partagée, conduite sur des objectifs communs : les négociations en coulisse des maires ont transformé les outils intercommunaux en territoires neutres, exempts de clivages partisans certes mais aussi de projets communs qui dépassent la gestion comptable. Du coup, l'ancrage territorial des stations de sports d'hiver a été peu modifié, quelles que soient les situations variées dans lesquelles leur histoire parfois anachronique et la mondialisation des marchés les ont plongées. Les déficits d'enneigement, les difficultés des comptes d'exploitation, l'érosion des fréquentations, la mise en place de politiques d'adaptation, les situations budgétaires difficiles n'ont pas été des facteurs techniques suffisants pour faire émerger une autorité politique supracommunale susceptible de renforcer la solidarité locale. La règle tacite de non-ingérence dans les stratégies et les affaires des stations voisines a permis d'éviter les conflits. Ceci s'est fait dans un consensus mayoral où l'administré a été écarté du débat. En cela, la construction intercommunale stations-vallées en montagne apparaît avant tout comme une « gouvernance technocratique », liée sans aucun doute à la place prépondérante du maire et de la commune comme autorité organisatrice dans le système politique français (et espagnol, Clarimont, Vlès, 2006). Au bout de 40 ans du mythe réformateur de « modernisation » de l'action publique locale, le passage du territoire institutionnel au territoire fonctionnel, s'il s'est à peu près correctement réalisé dans le domaine des équipements des réseaux et des services, est globalement en panne pour ce qui relève de la gestion économique du tourisme, et plus particulièrement des stations de ski. Cette « panne » explique la grande stabilité, pour ne pas dire l'immobilisme de la ressource touristique des stations.
- 16 Les ajustements d'ancrage ont été imposés par des impératifs financiers, dans un système économique déniaient en quelque sorte la liberté des communes à en débattre publiquement. Cette contrainte contredit la réalité de la modification des ancrages en tant que projet de nature politique local. Elle révèle une forme de déni de la gouvernance intercommunale comme objet de débat public, car la gouvernance repose sur la *liberté d'adhésion* à un projet et non lorsque des collectivités sont dans l'obligation d'avoir recours à des formes d'assistanat auprès des collectivités de rang supérieur.
- 17 Cette réinscription territoriale avortée est aussi le fait de tous les échecs des processus productifs de « fuite en avant » : impasse de la construction continue de téléportés financés par des communes isolées, coûts et dangers du recours aux canons de production de neige qui endettent sans toutefois assurer une fréquentation stable à long terme, nombreuses friches urbaines issues des politiques de défiscalisation inventées et promues par l'État pour créer des hébergements en résidences de tourisme afin « d'équilibrer les comptes de l'exploitation des remontées mécaniques », gisement touristique inexploité lié au patrimoine, vaines tentatives d'étalement des saisons. Autant de difficultés et de politiques dont l'échec patent de ces dernières années a produit beaucoup de méfiance vis-à-vis des autres politiques nationales ou régionales, dont celle, récente, du processus de réinscription territoriale volontaire des communes. Obligé ou volontaire, le recours aux travaux publics comme moyen systématique d'atteindre une croissance parée de toutes les vertus depuis les années 1950 a produit

en fait un très grand scepticisme dans la population (Vlès, 2011). Le « modèle grand ski » ne fonctionnant plus dans les Pyrénées, le regroupement intercommunal est apparu vain à des communes pour opérer des politiques de gestion de la ressource fondées sur une *culture de projet*, politiquement débattue.

- 18 À la lumière de l'expérience des intercommunalités autour des onze stations de l'est pyrénéen dont l'ancrage a été étudié, il semble clair que les phénomènes de migrations d'agrément (*amenity migrations*), en touchant des zones à forte touristicité en montagne, induisent des relations à la péréquation intercommunale en évolution faible. On attend de la longue durée qu'elle puisse mettre à jour des dynamiques intercommunales des stations touristiques dans des cycles de genèse, de compétition, de construction, plus créatifs, ce que Christophe Bouneau appelle la néogenèse (2008). Dans cette perspective, les alliances complexes entre réappropriation ou réinvention de traditions vernaculaires et logiques d'innovation des stations semblent actuellement plus directement liées aux crises (climatique, financière, de transformation des pratiques des loisirs) qu'à une politique locale portée par une culture de projet. Plus que la politique de l'État et sa réforme hybride, ce sont ces crises qui, semble-t-il, ont un rôle moteur dans les logiques d'apparition en montagne de nouveaux ancrages territoriaux pour la gestion de la ressource touristique.

BIBLIOGRAPHIE

- ARCUSSET L., BACHIMON Ph., DERIOZ P., 2006.- « Développement touristique durable en montagne : comment mobiliser les acteurs locaux ? », in Clarimont S. et Vlès V. (dir.) *Tourisme durable en montagne. Entre discours et pratiques*, Saint-Denis-La Plaine, AFNOR, pp. 99-115.
- ARNAUD D., 1975.- *La neige empoisonnée*, Paris, Alain Moreau.
- BOUNEAU Ch., 2008.- « Pour une histoire globale de l'innovation touristique : les logiques de l'innovation dans le développement du tourisme en France du Second Empire au second conflit mondial », in Dritsas M., (ed) *European Tourism and Culture. History and national perspectives*, Athens, Livanis Publishing Organization, pp. 61-91.
- CATTAL M., 2007.- « De la genèse d'une régulation territorialisée à l'émergence d'une gouvernance territoriale », in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (eds), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., Série Politique, n° 44, pp. 89-109.
- CLARIMONT S., VLÈS V., 2006.- *Tourisme durable et intercommunalité dans le massif pyrénéen, Analyse comparée transfrontalière*, Ministère de l'Écologie et du développement durable, Ministère de l'Équipement.
- CNT - CONSEIL NATIONAL DU TOURISME, 2005.- *Tourisme et intercommunalité. Section Politiques Territoriales Touristiques*, Paris.
- DESAGE F., GUÉRANGER D., 2011.- *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éditions du Croquant.

- FRANCÈS I TUDEL G., 2006.– « Le tourisme rural, une forme de développement durable dans les Pyrénées catalanes », in Clarimont S. et Vlès V. (eds), *Tourisme durable en montagne. Entre discours et pratique*, Saint-Denis-La Plaine, AFNOR, p. 19-30.
- FRANÇOIS H., 2007.– *De la station ressource pour le territoire au territoire ressource pour la station. Le cas des stations de moyenne montagne périurbaines de Grenoble*, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.
- HATT E., 2011.– *Requalifier les stations touristiques contemporaines : une approche microterritoriale des espaces publics – Les cas de Gourette et de Seignosse-Océan*, Pau : Thèse de doctorat de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- MARCELPOIL E., 2006.– *Activités économiques et ancrage territorial : l'exemple des stations de montagne*. Rapport de recherche, Région Rhône-Alpes.
- MARCELPOIL E., FRANÇOIS H., PERRIN-BENSAHEL L., 2010.– *Les stations de sports d'hiver face au développement durable. État des lieux et perspectives*. Paris : L'Harmattan, col. Les idées à l'épreuve des faits.
- MAYNTZ R., 1997.– *Soziale Dynamik und Politische Steuerung*, Francfort sur le Main/New York, Campus.
- MARC M., 2011.– *Le dérèglement climatique. Analyse de ses représentations et pratiques dans les stations de sports d'hiver des Pyrénées Orientales*. Thèse pour le doctorat de géographie. Grenoble : UMR PACTE.
- MISSION RÉGIONALE D'EXPERTISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE (MEEF-TRESOR PUBLIC), 2007.– *Étude stratégique des stations de ski des Pyrénées-Orientales*. Document confidentiel. Expertise n° 126/07, exemplaire n° 24/24. Montpellier : Trésorerie Générale de la Région Languedoc-Roussillon, Trésorerie Générale du Département de l'Hérault, ODIT France/DEATM.
- MONTAGNE ET MANAGEMENT SAS, 2010.– *Syndicat Mixte de préfiguration pour l'aménagement et la gestion des stations de ski. Étude de faisabilité et d'analyse. Perspectives d'évolution et accompagnement au regroupement des stations*, Saint Pierre d'Albigny – Saint Pierre dels Forcats : Syndicat Mixte de préfiguration pour l'aménagement et la gestion des stations de ski.
- OPCC-OBSERVATOIRE PYRÉNÉEN DU CHANGEMENT CLIMATIQUE, 2011.– *Les changements climatiques projetés et les effets attendus*.
- PERRET J., 1994.– *Le développement touristique local – les stations de sports d'hiver*, Paris, Cemagref.
- ODIT FRANCE, 2009.– *Les chiffres clés du tourisme de montagne en France*. Paris, Secrétariat d'État au Tourisme.
- SIMOULIN V., 2007.– « Les gouvernances territoriales : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., Série Politique, n° 44, p. 15-32.
- TAICLET A-F., 2007.– « Le développement économique territorial », *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Pasquier R., in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (eds), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., Série Politique, n° 44, pp. 209-127.
- VLÈS V., FROCHOT I., 2011.– « Mutations urbaines des stations de montagne : paysages, organisations spatiales, représentations, tensions », in *Colloque national sur la Recherche et l'Enseignement Supérieur en Tourisme*, Toulouse.
- VLÈS V., 2011.– *La diversification de l'économie « neige », créatrice de nouvelles solidarités territoriales en montagne*, Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

WOZNIAK M., 2006. – *L'architecture dans l'aventure des sports d'hiver*, Chambéry, Fondation pour l'action culturelle internationale en montagne.

NOTES

1. Le nombre des groupements a été multiplié par dix en dix ans, la compétence tourisme est considérée par 42% des groupements comme une compétence obligatoire (CNT, 2005).

RÉSUMÉS

L'efficacité de l'intercommunalité dans la reconversion de l'économie des territoires touristiques montagnards se prête particulièrement bien à une analyse en termes de gouvernance. Mettre l'accent sur les processus de négociation, de concertation, de coopération entre les sphères publiques, privées et les réseaux permet d'évaluer les liens de solidarité dans la gestion des crises, notamment lors de l'accompagnement du désarmement de petites stations de ski ou de leur adaptation à un hypothétique « tourisme 4 saisons ».

La manière dont la gouvernance intercommunale de la ressource touristique est conduite à cette occasion montre les fractures de ces territoires dans la gestion des emplois, de l'habitat, des intérêts, des ressources, des enjeux, des représentations. Les dynamiques interterritoriales aboutissent à des coopérations différenciées et à des systèmes gigognes qui demeurent isolés, couvrant chacun des projets concurrents. Dans les 11 stations de ski pyrénéennes en Catalogne française, les modes de gouvernance restent souvent « confinés » et compartimentés, les regroupements s'y opèrent sans réelle discussion démocratique avec la population. Parce qu'elle n'y fait que très rarement débat, l'intercommunalité parvient mal à atteindre des consensus entre décideurs pour sauver de la fermeture définitive les domaines skiables menacés par un enneigement structurellement déficitaire.

INDEX

Mots-clés : intercommunalité, construction territoriale, gouvernance territoriale, tourisme, stations de ski

AUTEUR

VINCENT VLÈS

Professeur d'aménagement et d'urbanisme, Université de Pau & des pays de l'Adour, CNRS, UMR 5044 CERTOP CNRS équipe Tourisme Alimentation Santé/Toulouse Le Mirail