

Quelle(s) gouvernance(s) à encourager face aux difficultés économiques des stations de ski des Pyrénées ?

Proust Rémi

► **To cite this version:**

Proust Rémi. Quelle(s) gouvernance(s) à encourager face aux difficultés économiques des stations de ski des Pyrénées ?. 2017. hal-01883754

HAL Id: hal-01883754

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01883754>

Submitted on 28 Sep 2018

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

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

Quelle(s) gouvernance(s) à encourager face aux difficultés économiques des stations de ski des Pyrénées ?

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD, année universitaire 2016-2017.

Pour le compte du Commissariat du Massif des Pyrénées (CGET).

Rémi PROUST

Encadré par Monsieur Jean-Bernard Marsat, IRSTEA, UMR Territoires.

Les déséquilibres comptables des collectivités qui organisent et exploitent les domaines skiables mettent en question la viabilité d'une des principales activités économiques des Pyrénées. Par une analyse des modes de gouvernance et des déterminants de l'action publique dans ce secteur, cette étude met en évidence l'absence générale de solidarités entre collectivités mais aussi entre acteurs socioprofessionnels. Pour maintenir puis repenser le développement des stations de ski, il s'agit de revoir leur échelle d'organisation.

Une des spécificités des territoires de montagne repose dans leur dépendance à l'économie touristique, qui s'est accrue progressivement depuis les années 60. Après deux années de faible enneigement, les déficits d'exploitation et les situations économiques tendues se sont multipliés dans les stations de ski pyrénéennes. Ces mauvais résultats ont mis en avant les faiblesses du modèle économique des domaines skiables, incapables de générer de l'épargne et particulièrement averse aux risques. Faisant face à des ressources financières limitées, les communes, principaux acteurs de la

gouvernance des stations sont dépendantes des interventions des départements, des régions et de l'Etat pour accompagner les mutations des stations, qui appellent une redéfinition complexe de l'action publique poursuivant des objectifs parfois antagonistes: création d'emplois et d'externalités, cohésion et équité territoriale, image du massif et fidélisation-élargissement de son public,... alors que la loi NOTRe a confirmé le partage de la compétence tourisme entre tous les échelons de collectivités.

Le déséquilibre de l'économie du ski

Les Pyrénées comptent 29 de stations de ski alpin qui, avec 10 % de l'offre et de la fréquentation des stations françaises, réalisent un chiffre d'affaire légèrement supérieur à 100 million d'euros par saison. Elles emploient 1 200 ETP, soit près ¼ des emplois touristiques du massif et génèrent 10 000 emplois induits dans les autres secteurs d'activité (DSF, 2016 et Chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées, 2015).

Mais, le tourisme d'hiver connaît une baisse de fréquentation depuis une dizaine d'années. Dans un contexte, où le nombre de skieurs n'augmente plus

ni à l'échelle française ni à l'échelle européenne (Vanat L., 2016), l'activité touristique hivernale des Pyrénées est soumise à un environnement très concurrentiel, entre elles et avec les stations frontalières espagnoles et andorranes. De plus, les zones de montagnes sont particulièrement sensibles aux conséquences du réchauffement climatique, l'irrégularité de l'enneigement étant un facteur récurrent de perturbation des équilibres socio-économiques dans ce secteur qui en dépend cruciallement. Enfin, l'offre d'hébergements touristiques est devenue vieillissante et sa requalification appa-

rait compromise alors que la part des résidences secondaires atteint jusqu'à 93% du parc immobilier

dans certains territoires du massif et l'immobilier marchand apparaît en net recul.

Le secteur public doublement impliqué dans les stations

Le développement des stations des Pyrénées a été porté essentiellement les collectivités locales, en particulier les communes, soutenues financièrement par l'Etat et les départements. Le modèle planifié, rationnel et fonctionnel de la station nouvelle intégrée proposé le plan Neige de

1962, politique nationale d'aménagement de stations de ski, n'a eu que peu d'échos dans les Pyrénées à cause de situations financières fragiles qui ont conduit à limiter le développement des stations.

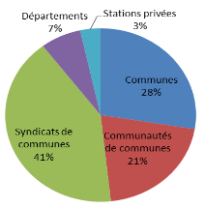
Une implication stratégique et financière dans le fonctionnement...

Les remontées mécaniques sont définies dans la loi Montagne comme un service public industriel et commercial. D'une organisation majoritairement

communale, la coopération intercommunale se développe lentement depuis 20 ans dans l'organisation des stations, au gré des crises économiques et afin de réaliser des économies d'échelle.

Cependant, aucun modèle ne s'est imposé. Ainsi, en 20 ans, au moins la moitié des stations a connu un changement d'autorité organisatrice.

Ces collectivités, exploitent en majorité, directement en régie le service des remontées mécaniques. Les cas de gestion déléguée ne concernent que 39% des stations pyrénéennes contre 56% au niveau national. L'endettement et l'impossibilité de subvenir aux besoins d'investissement, conjugués aux déficits de fonctionnement sont les principaux facteurs qui expliquent le passage d'une exploitation directe à une délégation de service public.



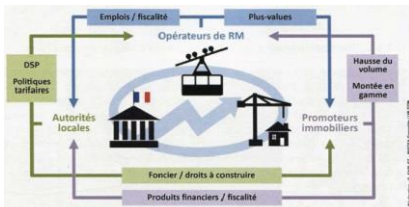
Répartition des stations des Pyrénées françaises par type d'autorités organisatrices en 2017

Et des soutiens réguliers à l'investissement...

Dans un souci de compétition et afin de s'adapter aux conséquences des aléas climatiques, l'activité d'exploitation des remontées mécaniques est extrêmement consommatrice en capital.

stations pyrénéennes restent moins attractives pour les investisseurs que leurs concurrentes des Alpes.

Les communes ont ainsi rapidement sollicité les collectivités de rang supérieur pour subventionner ces investissements mais aussi pour combler les déficits de fonctionnement. En premier lieu, les conseils départementaux, puis plus récemment les conseils régionaux sont intervenus dans des logiques de politique de « guichets », s'adaptant aux situations politiques et à l'ampleur des crises. En fonction de leurs ressources propres et du poids relatif de l'économie de la neige dans l'économie territoriale, les niveaux d'interventions publiques ont été très inégaux dans le secteur. Cette situation a conduit à des déséquilibres territoriaux entre stations du massif.

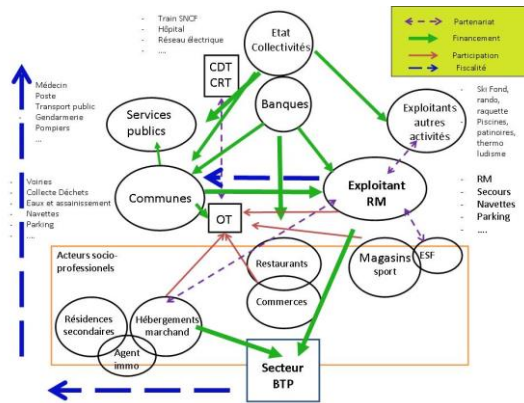


Relation d'intérêt et d'interdépendance des acteurs de la croissance immobilière en station (Source : IRSTEA in Vlés V, 2017)

Les bénéficiaires fonciers de la création d'hébergements touristiques et plus largement la promotion immobilière ont permis initialement aux communes de financer ces investissements. Malgré plusieurs politiques nationales de défiscalisation depuis les années 80, les

... dans un souci de manager les interdépendances

Les travaux menés sur le pilotage des destinations touristiques soulignent les modalités complexes de la relation touristique entre groupes d'acteurs et sur la performance commerciale des stations. (Achin C, 2013) La station de ski des Pyrénées se caractérise par cette diversité d'acteurs économiques, spécialisés par champ d'activité. Alors que ces acteurs ont des intérêts communs théoriques à coopérer, les partenariats pour la plupart informels. L'analyse des stations est rendue particulièrement nécessaire par la prise en compte de l'ensemble des parties prenantes du système économique qui se partagent la valeur ajoutée et génèrent chacune des externalités.



Les partenariats gouvernementaux (Achin C, 2013) caractérisent les interdépendances complexes

Modélisation des interdépendances entre secteurs économiques impliqués dans l'activité touristique hivernale (Réalisation de l'auteur)

Des solidarités territoriales à réexaminer par une nouvelle gouvernance

Alors que la capacité économique des communes est généralement limitée en fonction de la fiscalité et de leurs ressources propres, l'apparition de difficultés de trésorerie est le facteur déclenchant principal de la coopération intercommunale au niveau de l'organisation des stations. Malgré tout, ce phénomène de regroupement est lent. Les communes restent en concurrence entre elles pour capter les bénéfices des activités touristiques qui s'exercent sur un territoire économique dépassant le territoire administratif. Le recours à un organe décisionnel intercommunal capable de porter une volonté politique forte s'impose.

Les communautés de communes, futurs échelons d'organisation des stations

Sur un périmètre élargi, ces nouveaux EPCI possèdent des compétences en matière touristique et économique qui leur permettraient d'organiser le service des remontées mécaniques tout comme elle organise aujourd'hui le tourisme d'été. A partir de la définition des SCOT en cours, elles seraient en mesure de planifier les investissements touristiques

les plus stratégiques pour une utilisation hivernale comme été dans des systèmes touristiques nécessaires interdépendants.

Un déploiement des SEM pour l'exploitation des remontées mécaniques

Dans les Pyrénées, la station est aujourd'hui peu mise en débat par les collectivités. Cette faible culture de la concertation pourrait être améliorée par le développement de Société d'Economie Mixte (SEM) entre les différents niveaux territoriaux de décision publique, acteurs privés impliqués et société civile.

De nécessaires partenariats entre échelons publics

Alors que les partenariats et politiques en cours n'ont pas permis de modifier durablement l'organisation des stations, le conseil régional Occitanie pourrait proposer d'être l'animateur du tourisme en tant que chef de file du développement économique. Il mettrait ainsi à profit son expérience récente de coordination acquise à travers les

conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Ce positionnement doit permettre de partager les orientations du nouveau Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs (SRDTL) en particulier vis-à-vis des conseils départementaux, pour qui, la compétence tourisme reste de premier intérêt.

Recommandations d'orientation d'action publique

1. Faire des communautés de communes les autorités organisatrices des stations en finançant de l'ingénierie

2. Recommander le mode de d'exploitation en SEM par appel à projet

3. Accompagner les stations sur leurs projets d'aménagements plutôt que sur des opérations d'investissement isolés par une contractualisation

4. Mettre en place une cellule d'experts ski interdisciplinaire et transversale au niveau régional

Conclusion

La gouvernance des stations de ski des Pyrénées françaises est d'abord le fait d'acteurs publics. C'est une chance pour les acteurs locaux puisqu'ils peuvent déterminer leur politique d'aménagement par les choix des investissements touristiques. Mais d'un autre côté, les communes, déjà endettées, n'ont plus les ressources nécessaires pour à la fois investir et subventionner le fonctionnement des domaines, sans mettre à mal leurs participations aux services publics obligatoires.

En transférant la compétence de l'organisation des domaines skiables aux communautés de communes nouvellement créées, il s'agit de repenser la solidarité territoriale en tirant bénéfice des complémentarités et des interdépendances entre infrastructures et acteurs du tourisme. Le conseil régional et l'Etat pourront favoriser ce modèle par leurs interventions financières, les partenariats territoriaux et la mise à disposition d'une ingénierie territoriale.

Bibliographie

ACHIN C, GEORGE-MARCELPOIL E (2013) « Sortie de piste pour la performance touristiques des stations de sports d'hiver » in *Tourisme et Territoire*, Volume 3 (pp 67-92).

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES MIDI-PYRENEES (2015) *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Peyragudes (SEMAP) -Département des Hautes – Pyrénées - Exercices 2008 et suivants*, N/Réf JO15 155 01.

DOMAINES SKIABLES DE FRANCE (2016) *Indicateurs et Analyses 2016*, L'observatoire, Octobre 2016, 8p.

VANAT L. (2016), *International Report on Snow & Mountain Tourism - Overview of the key industry figures for ski resorts*, 8th edition - April 2016, 202p.

VLES, V. (2017) *Prospective – Anticiper les mutations touristiques des stations*, Diaporama support de présentation, UE 903 – Approche Territoriale du Tourisme, CERTOP, ISTHA, Université Toulouse Jean Jaurès.