

Françoise Gerbaux

Chargée de recherche PACTE- Cerat/Iep de Grenoble

Emmanuelle Marcelpoil

Chargée de recherche Cemagref Grenoble

Gouvernance des stations de montagne en France : les spécificités du partenariat public-privé¹

Résumé

En revendiquant d'être les autorités organisatrices du développement touristique dans la loi pour la montagne de 1985, les parlementaires et les élus des communes supports de stations ont endossé de lourdes responsabilités dont ils n'avaient certainement pas perçu toutes les dimensions politiques, économiques et sociales. En effet, la question de la coordination des acteurs, posée dès la promulgation de la loi pour la montagne, est toujours une question brûlante. A partir de la notion de gouvernance, cet article propose de dresser les principaux problèmes du partenariat public-privé en station. L'accent est mis sur les modes de relations entre acteurs. L'objectif est de montrer combien ils sont complexes lorsque l'on observe les relations formelles et informelles : problèmes de légitimité politique pour les autorités locales, déficit d'expertise, marge de manœuvre étroite pour les offices de tourisme, relations asymétriques entre acteurs publics et privés, émergence de revendications pour participer aux débats locaux de la part de la société civile locale. Ces problèmes posent la question de l'existence d'un lieu de négociation sur la gestion des stations, un lieu de gouvernance pour que se constitue un acteur collectif qui participe au débat sur le pilotage de la destination.

Mots-clés : développement, gestion et management touristique, partenariat public-privé, gouvernance.

Abstract

Key-words

Introduction

En revendiquant d'être les autorités organisatrices du développement touristique dans la loi pour la montagne de 1985, les parlementaires et les élus des communes supports de stations ont endossé de lourdes responsabilités dont ils n'avaient certainement pas perçu toutes les dimensions politiques, économiques et sociales. Depuis les années soixante, ce développement s'était opéré par des interventions spécifiques des services de l'Etat, seuls habilités à intervenir avant la décentralisation. Dans la phase de genèse, les conflits avaient été nombreux, tant sur le plan des conceptions du développement, qu'entre les différents acteurs, services de l'Etat, collectivités locales ayant des sites potentiellement intéressants et opérateurs touristiques (Gerbaux, 1992). Vingt-cinq ans plus tard, en 1985, la phase de construction est globalement achevée. Il faut plutôt penser à gérer l'existant. Les élus locaux ont alors revendiqué de participer à la maîtrise du développement économique et tout particulièrement la responsabilité du développement touristique dans leur commune, avec,

¹ Cet article est la synthèse d'une recherche financée par des crédits recherche affectés à l'Institut pour la montagne de l'Université de Chambéry, et intitulée : la gouvernance territoriale des stations de montagne, dont la responsabilité scientifique est assurée par Françoise Gerbaux.

bien sûr, un contrôle des services de l'Etat. Dès 1986, à la suite des réflexions issues du travail préparatoire à cette loi pour la montagne, un rapport avait attiré l'attention des élus locaux sur les questions brûlantes du développement des stations (SEATM, 1986). Deux points y étaient mis en évidence : le mode de financement des stations, trop centré sur la fuite en avant de l'immobilier de loisir et l'insuffisante coordination des acteurs du développement touristique. Cette dernière question avait conduit des responsables politiques à proposer la création de groupements d'intérêt touristique (GIT) au sein des stations, avec pour mission de rassembler les acteurs locaux pour coordonner le développement touristique local. La proposition n'avait pas eu de suite. Vingt ans plus tard, cette question reste entière. Divers partenariats se sont noués pour assurer le développement. Les modes d'organisation sont variés. Ils prennent ancrage dans les contextes locaux spécifiques compte tenu de l'histoire locale et des caractéristiques des opérateurs en présence. Cependant, les autorités publiques butent toujours sur la difficulté de coordonner les différents acteurs publics et privés. A partir de l'hypothèse qu'un des éléments de la performance économique est la coordination des acteurs, une analyse précise de leurs relations et modes d'organisation apparaît indispensable pour comprendre les ressorts de ces difficultés. Elle devrait permettre de saisir les multiples facettes du développement touristique.

L'analyse du management des destinations touristiques est importante et au plan international différents modèles théoriques ont été proposés. Le plus abouti distingue deux modes de gestion : l'un fondé sur les expériences anglo-saxonnes, « le corporate model » ou modèle intégré², et l'autre, fondé sur les expériences européennes, le « community model » ou modèle communautaire. Ces modèles, bien que pertinents, nous semblent insuffisants pour rendre compte de l'ensemble des phénomènes socio-politiques spécifiques à la gestion des stations. Nous proposons une approche utilisant la notion de gouvernance et la distinction, au sein des stations, de trois sphères : publique, économique et civile. Nous précisons l'ensemble de ces questions théoriques dans une première partie. Dans une seconde partie, nous nous appuyons sur des analyses empiriques de plusieurs stations des Alpes du Nord pour illustrer l'intérêt de notre démarche. Elle permet de rendre compte, de manière plus fine, des modes de relations entre acteurs publics et privés au sein des stations.

1. De l'intérêt de la notion de gouvernance pour analyser les modes de management touristiques locaux.

1.1 Le management des destinations touristiques : l'approche en termes de modèle intégré et communautaire.

L'approche théorique en termes de corporate et community models est la plus aboutie des approches concernant le management des destinations touristiques. Le corporate model ou modèle intégré est un modèle de gestion dans laquelle un opérateur touristique privé est dominant. Les services nécessaires à la pratique du ski sont assurés par cet opérateur. Pour l'ensemble des services nécessaires, celui-ci établit des relations avec des entreprises de services, soit en les intégrant, soit en contractant avec elles, tout en gardant le leadership. La logique centrale est une logique économique et de profit (Flagestad, Hope, 2000). Cette situation est courante en Amérique du Nord : les stations d'Aspen (USA) et de Whistler (Colombie Britannique-Canada) illustrent ce cas de figure. En France, les stations intégrées construites dans les années soixante ont été proches de ce type de gestion. Mais elles se sont

² Le qualificatif intégré fait référence au fonctionnement de la filière, donc à une « holding » et non pas à la forme intégrée des stations issues du plan neige.

désintégrées à partir de la fin des années quatre-vingt. De son côté, le modèle communautaire est composé de plusieurs unités indépendantes, spécialisées dans les services et agissant de manière plus ou moins coordonnée. La place de l'institution politique y est plus ou moins importante ; elles ont un pouvoir d'impulsion et de régulation. L'essentiel du management de la destination est centré sur la coordination des différentes unités (Flagestad, Hope 2000). Ce modèle est proche de l'analyse en termes de districts industriels.

Chacun de ces modèles apporte des éléments d'analyse intéressants. Cependant les limites sont nombreuses. Ainsi, si le modèle intégré met en évidence l'importance de la culture d'entreprise de l'opérateur dominant, il est muet sur la nature des relations de celui-ci avec les autres acteurs publics ou privés. De plus, l'activité des remontées mécaniques, au centre de ce modèle ne représente en moyenne que le cinquième de la richesse totale générée dans une station. Quant au modèle communautaire, il met l'accent sur la collectivité locale, la légitimité de son action. Or les observations empiriques montrent que certaines stations ne sont pas systématiquement caractérisées par sa forte implication. Ce modèle parle de coordination mais ne se focalise pas suffisamment sur ses caractéristiques alors que la variété des partenaires induit une diversité de relations.

Ces remarques nous permettent de souligner la nécessité d'affiner les analyses concernant l'ensemble des relations entre acteurs au sein des stations, leurs natures. Dans cette perspective, notre démarche s'appuie sur deux propositions centrales. La première est de mobiliser la notion de gouvernance qui permet d'intégrer dans les analyses toutes les dimensions des relations politiques et économiques, formelles et informelles (Gerbaux, Moreau, 1996). La seconde proposition est de penser ces articulations en distinguant quatre sphères, celle des autorités publiques, des acteurs économiques, de la société civile et de la clientèle.

1.2 La gouvernance dans le domaine touristique : apports théorique et méthodologique

Aujourd'hui, la notion de gouvernance a plusieurs utilisations. Plusieurs champs disciplinaires l'utilisent, principalement les sciences économiques et politiques. Elle est également employée à des échelles diverses, de l'international au local. Nous faisons l'hypothèse que cette notion, forgée à partir de l'analyse des questions urbaines en Europe (Bagnasco, Le Galès, 1997), est pertinente dans le domaine touristique. La gouvernance est définie comme : « l'ensemble des arrangements formels et informels entre acteurs privés et publics, à partir desquels sont prises et mises en œuvre les décisions » (Le Galès, 1995). En adoptant les éléments mobilisés dans cette approche, et d'autres notions de sciences politiques, comme celle des relations asymétriques (Lorrain, 2000) et économiques, comme celles des formes de coordination des acteurs (Benko, Lipietz, 1992), l'approche en termes de gouvernance dans le domaine touristique nous semble pertinente à plus d'un titre. Elle met notamment en relief l'articulation entre l'économique, le politique et le social. De manière synthétique, l'utilisation de la notion de gouvernance permet de mettre l'accent sur cinq points centraux :

- Elle implique de s'intéresser à **la pluralité des acteurs**. Les stations de montagne sont trop réduites au face à face entre autorités politiques et remontées mécaniques³. Le système d'acteurs est plus complexe et doit intégrer dans l'analyse l'ensemble des acteurs qui constituent une destination touristique.
- Une attention doit être portée **aux logiques d'action de ces acteurs** (Gerbaux, Marcelpoil, 2004).

³ Les banques de données de la DEATM (ex-SEATM) ne renferment que des informations relatives à ces deux acteurs.

- Les deux points ci-dessus impliquent l'analyse des **formes de coordination verticale et horizontale**. Ceci renvoie notamment aux relations politiques, économiques et sociales, formelles et informelles entre acteurs.
- Enfin les relations de pouvoir et les rapports de force entre acteurs sont déterminants (Marcelpoil, 2002). La notion de **relations asymétriques** permet de prendre en compte la nature très différente des acteurs (Lorrain, 2000). Le partenariat public-privé est souvent central. Il doit être pris en compte dans toutes ses dimensions pour chacun des types d'acteurs et des sphères. La dimension constitutive des institutions politiques autour des questions d'autorité et de légitimité politique a des effets importants. Leurs logiques particulières obligent à ne pas banaliser cette fonction. En ce qui concerne les acteurs économiques, leur fonctionnement renvoie à différentes caractéristiques dont celles de performance et de rentabilité (Gerbaux, Marcelpoil, 2004).
- La notion de gouvernance met enfin l'accent sur celle **d'acteur collectif**. Elle renvoie en partie au fait que les destinations touristiques sont perçues par les clients comme un système fonctionnel, une « boîte noire » qui doit être efficace. Elle implique de s'intéresser aux réseaux et groupes susceptibles de constituer cet acteur collectif. Cette notion renvoie à celle de **Systèmes Touristiques Locaux (STL)**, construite pour l'analyse du management touristique local en général (Gaïdo, 2002 ; Boudières, Gerbaux, Marcelpoil, 2004). Un acteur collectif local, dans une logique de gouvernance, doit répondre à l'impératif de développement économique et à la logique de compétition associée. L'émergence ou non d'un acteur collectif, avec un référentiel commun, n'est-elle pas une des conditions centrales pour qu'émergent des stratégies d'adaptation dans la gestion des destinations touristiques locales ?

Pour les commodités de l'analyse, nous classons les acteurs au sein de quatre sphères. En effet, si pour le touriste, la destination d'une station constitue un univers monolithique, la réalité nous montre qu'il n'en est rien. Une destination est constituée d'un univers complexe composé de plusieurs sphères ayant leurs logiques propres. Ces sphères sont « des mondes spécifiques » dans lesquels ces acteurs évoluent, ayant leurs caractéristiques, leurs règles dites et non-dites (Boltanski, Thévenot, 1991).

- La sphère politique est constituée de l'institution communale ou de l'Etablissement de Coopération Intercommunale (EPCI), des services communaux, des organismes satellites, comme l'office du tourisme, ou dans certains cas le club des sports ou les organismes chargés des équipements sportifs, parfois les remontées mécaniques.
- La sphère économique est constituée des professionnels qui contribuent directement ou indirectement à l'activité de la destination. On sait par exemple que plus de 25 % des personnes qui se rendent dans les stations de montagne ne pratiquent pas le ski et parmi ces pratiquants, 32 % ont d'autres activités. L'ensemble des activités proposées dans une station doit donc être pris en compte.
- La sphère civile est constituée de la société locale dans son ensemble. Nous prenons en compte les organisations et associations qui en sont son expression collective. De nombreuses associations existent, regroupant les résidents principaux ou secondaires, « Les amis de ... », les co-propriétaires des résidences de loisirs... Leurs interventions sont actuellement de plus en plus vigoureuses en station. Les problèmes d'urbanisme au sens large, de gestion des espaces publics font problème aujourd'hui.
- La sphère clientèle est composée des touristes, de ceux qui fréquentent les stations. Dans notre recherche, cette composante n'a, volontairement, pas été analysée : nous nous sommes focalisés sur les trois autres sphères.

II La gouvernance touristique : éléments d'analyse à partir des études de terrain

Sur la base de cette approche théorique et méthodologique, plusieurs stations ont fait l'objet d'investigations : Autrans, Bourg-Saint-Maurice Les Arcs, Courchevel, Les Sept Laux. Les constats permettent de lister les principales questions de gouvernance locale en station. Pour la clarté de l'exposé, nous reprendrons les points les plus saillants, en les présentant dans le cadre des trois sphères distinguées.

2.1 La sphère politique : légitimité politique en question et déficit d'expertise

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la sphère politique est composée de l'institution communale dans son ensemble et des organisations satellites qui gravitent autour d'elle. Le premier constat est relatif à la spécificité de cette institution et de sa complexité. La nature politique de l'institution lui donne une place à part ; ses caractéristiques en font un acteur dont le fonctionnement est loin d'être homogène. Entre les actions et interventions du maire, du conseil municipal, celles des différents services et enfin celles d'organismes comme l'office du tourisme, on peut dire que l'institution communale est un ensemble spécifique très fragmenté (Le Galès, 1995).

Le maire, entre représentation politique et gestion locale du tourisme.

Le statut d'autorité organisatrice de l'activité touristique, reconnu par la loi, inclut des responsabilités dans les domaines comme la gestion des services publics que sont les remontées mécaniques, mais aussi dans des compétences classiques ayant dans ce contexte une importance toute particulière. Les services publics, la gestion urbaine, celle des espaces publics et naturels sont autant de compétences exigeant une véritable expertise, tant les enjeux sont forts. Cependant, le premier point important est la nature de cette instance : il s'agit d'une institution de la représentation politique. Le maire est le premier personnage de la commune. Il représente l'Etat dans les domaines de l'état civil, de la police et de la sécurité. Cette caractéristique pose de nombreuses questions.

Le maire, sa personnalité, son style politique sont importants. De lui dépend en partie la qualité du partenariat local. C'est sur lui que reposent les négociations avec les principaux partenaires. Ses orientations pour le développement, sa vision stratégique vont peser sur l'ensemble des relations locales. Charisme du maire et leadership politique, telles sont les premières caractéristiques pesant sur le mode de gouvernance locale. Ce poids politique sur des affaires économiques est reconnu par la loi. Cependant, il est aujourd'hui loin d'être reconnu par l'ensemble des professionnels du tourisme. L'implication directe ou indirecte des élus dans la gestion touristique locale est source de conflits de pouvoir. Elle implique souvent des relations complexes puisque le maire est à la fois juge et partie dans le développement touristique. C'est le deuxième point difficile. Enfin, les exigences de la représentation politique impliquent une temporalité tout à fait spécifique : elle est liée aux élections locales. Temporalités politiques et temporalités liées à la gestion économique de la station se conjuguent avec difficultés. C'est la troisième source de problèmes. D'ailleurs, depuis plusieurs années, les élections locales ont donné lieu à de profonds changements. Le leadership politique n'est pas toujours bien accepté. À cela s'ajoute celle de la réelle complexité de la tâche d'élu local. Une véritable instabilité a vu le jour dès le début des années quatre-vingt, au moment où les instances politiques locales ont été reconnues comme responsables du développement touristique local (Gerbaux, 1991). Cette instabilité augmente et rend la gestion touristique locale difficile.

Le développement de l'intercommunalité n'a pas simplifié les problèmes. Lorsqu'il s'agit de plusieurs communes, un partenariat public/public doit être formalisé : il peut s'agir de syndicat intercommunal à vocation multiple ou unique, mixte, de communautés de communes. La situation est alors souvent plus complexe encore. La compétence concernant le tourisme ne se transfère pas facilement des communes vers l'organisme intercommunal. Cette compétence comprend les missions d'accueil, d'information, de promotion, d'animation et de commercialisation. Elle comprend aussi la perception de la taxe de séjour. Le transfert de l'ensemble de ces tâches à une institution de coopération intercommunale induit des questions de perte de souveraineté communale.

Enfin, de nouvelles missions se cessent de se développer. L'une d'entre elles concerne la réhabilitation de l'immobilier de loisir. Les textes de la récente loi sur l'urbanisme permettent l'intervention des collectivités locales⁴. Mais cette nouvelle responsabilité n'est-elle pas disproportionnée par rapport aux capacités d'expertise et de financement dont elles disposent ? L'accès au logement pour les résidents permanents et le logement des personnels saisonniers sont également posés. Le coût du foncier est devenu, dans certaines stations, prohibitif, et la population locale n'accède plus au foncier et ne peut plus résider sur les communes. Ces questions deviennent très préoccupantes pour les élus locaux, et de nombreuses solutions pour contourner cette difficulté émergent notamment en Savoie et Haute-Savoie.

Les services municipaux entre gestion administrative et expertise.

La deuxième composante importante de l'institution communale est constituée des services municipaux. Ils assurent les compétences nombreuses et classiques concernant l'action sociale, la voirie, l'assainissement, le ramassage des ordures ménagères, la gestion des équipements collectifs, le transport scolaire. Ces compétences prennent une dimension spécifique en station du fait du fonctionnement saisonnier. S'y ajoutent les domaines particuliers que sont la promotion touristique, les transports collectifs et communs à assurer pendant les saisons à l'intention des clientèles, le parking, la politique sportive de la commune. Cet ensemble conduit souvent les communes à sur-dimensionner les services, lesquelles ont de plus à gérer des domaines difficiles, compte tenu des enjeux financiers. L'urbanisme, la gestion des droits à construire, assurés depuis la décentralisation par les communes, la gestion des espaces naturels sont autant de domaines où la pression touristique est aujourd'hui exacerbée. L'efficacité et la pertinence de l'action communale reposent alors sur les ressources humaines et l'organisation interne de l'institution communale. Il est primordial d'avoir une véritable expertise pour assumer ces missions ainsi qu'un management et une organisation efficaces. Or, la solution la plus courante est d'avoir recours aux bureaux d'études qui proposent leur expertise. Mais ce faisant, la réelle maîtrise par les collectivités locales n'est pas entière, avec un coût financier non négligeable. La solution d'intégrer dans les services municipaux l'expertise paraît nécessaire. Mais cette pratique est difficile, car, en France, la fonction publique a des modes de fonctionnement et de recrutement de type administratif, peu compatibles avec la nature des besoins pour la gestion des stations de montagne.

La gestion des remontées mécaniques : les difficultés de la gestion directe ou déléguée

La gestion du service des remontées mécaniques est un des points les plus importants du management des stations. S'il est assuré par la commune, un organisme public ou semi-public le prend en charge⁵ (régie, SEM). Aujourd'hui, la gestion de type public est principalement

⁴ La possibilité légale pour les collectivités de participer financièrement aux opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir est inscrite dans l'article L.318-5 du code de l'urbanisme.

⁵ Cela représente environ 20% des communes supports de stations.

située dans les sites de moyenne ou faible importance. La rentabilité de ce service y est très aléatoire. Cette incertitude pèse de tout son poids sur le budget des petites communes. Dans les stations de haute altitude, la gestion est soit mixte, soit déléguée à des grands groupes. Lorsque ce service est assuré par un délégataire privé, une convention juridique est rédigée. La rédaction et le suivi de cette convention sont souvent semés d'embûches : clarification des droits et devoirs de chacun, obligations et missions à remplir, investissements à prévoir... Dans ce cas, la notion de relations asymétriques est particulièrement pertinente. Les élus revendiquent leur légitimité politique et la défense de l'intérêt général. Les professionnels défendent la logique économique. Les négociations sont difficiles entre une commune dont la population ne dépasse pas 3000 habitants, qui ne dispose donc pas toujours de services juridiques performants, et un opérateur, faisant partie d'un groupe. Les opérateurs privés de remontées mécaniques constituent un groupe professionnel puissant et organisé. Le rôle du Syndicat National des Téléphériques de France, qui les rassemble, est déterminant. Ce secteur économique connaît aujourd'hui une forte tendance à la concentration, avec le poids de la Compagnie des Alpes, qui détient les meilleurs sites savoyards et haut-savoyards. Leurs axes de développement s'orientent d'une part, vers l'investissement dans les équipements et notamment pour les connexions de domaines skiables et d'autre part, sur la neige de culture soulevant des problèmes environnementaux. De nombreuses sources de tensions existent donc. Par exemple, si la commune délègue le service des pistes, elle perd des moyens de contrôle sur le délégataire. En retour, le délégataire peut faire pression sur la commune en discutant sur « un retour d'avantages » par rapport à la taxe sur le chiffre d'affaires des remontées mécaniques, impôt spécifique créé par la loi pour la montagne.

Point central de la gestion locale du tourisme, les relations nouées entre le gestionnaire des remontées mécaniques et la collectivité sont très structurantes pour l'ensemble des relations partenariales dans la station, au point même d'en constituer l'élément central, même si de nombreux autres professionnels participent à la marche de la destination. Cette relation structurante tend cependant à diminuer dans le cadre des stratégies de diversification et d'allongement des saisons, avec des efforts portés aujourd'hui sur la saison d'été.

L'office de tourisme : des marges de manœuvre étroites

Les missions de l'office de tourisme sont de manière classique l'information, la promotion, parfois l'animation. Ces missions sont très importantes, le marketing a de nos jours un rôle déterminant, même si elles ne sont pas toutes clairement énoncées. Leur financement n'est pas toujours en rapport avec l'ampleur des tâches ; de plus, il vient essentiellement de la commune. Or l'office de tourisme doit également représenter toutes les potentialités de la station. Les professionnels du tourisme participent, en règle générale, aux instances de décisions. L'office est ainsi parfois pris « entre deux feux », entre le maire, son conseil municipal et les professionnels. Le plus souvent, les professionnels sont peu actifs, craignant leur instrumentalisation par l'instance communale. Il en résulte des difficultés de fonctionnement et de faibles marges de manœuvre pour l'office.

La situation est tout particulièrement délicate lorsque l'autorité organisatrice est un syndicat intercommunal. Les communes ont la possibilité d'éclater la compétence tourisme. Cette pratique ne facilite pas la visibilité de la politique touristique locale et elle n'encourage pas les acteurs privés dans la coopération. Le manque de coordination entre l'office du tourisme, les professionnels et principalement les remontées mécaniques est souvent stigmatisé dans le management des stations.

2.2 La sphère économique : hétérogène et inégalement impliquée

La sphère économique est composée de nombreux professionnels du tourisme dans des domaines très divers : les remontées mécaniques (lorsque la gestion est déléguée), de l'hébergement marchand (hôtellerie, résidences de loisirs, centres de vacances, meublés), les commerçants, les prestataires divers dans les domaines sportifs et d'animation. Elle se caractérise donc par son hétérogénéité. Si la conscience d'appartenir à une destination touristique est présente, le sentiment de faire partie d'un ensemble n'est pas très aigu. La prise en charge progressive des principaux problèmes par les communes a souvent conduit les professionnels à se retrancher dans leur seul domaine et ne les a pas incité, en règle générale, à une action collective efficace.

L'hébergement marchand se compose des grandes chaînes hôtelières d'une part, et des hôtels détenus souvent par les locaux d'autre part. Les grandes chaînes hôtelières se maintiennent, parfois avec difficulté, mais sont souvent peu impliquées localement. Les gros hébergeurs tels Maéva, Pierre et Vacances ou le Club Med ont souvent peu de relations directes avec la ou les communes. Les hôteliers locaux, quant à eux, forment un groupe de pression numériquement faible, mais qui pèse dans les négociations locales. Ils sont souvent regroupés au sein d'un syndicat ou d'une union hôtelière et sont fortement présents au sein des conseils municipaux. Cependant, leur situation économique se dégrade. Dans certaines stations, nombre d'hôtels sont transformés en meublés et l'évolution du parc hôtelier indépendant est très défavorable.

Les autres professionnels de l'hébergement sont actifs, mais de manière beaucoup plus aléatoire ; ils sont atomisés car l'action collective locale est peu organisée. La multitude des agences immobilières et petits hébergeurs est difficilement mobilisable dans une action collective. Le secteur marchand de l'hébergement est d'ailleurs souvent minoritaire par rapport à la propriété immobilière de loisir et les résidents secondaires.

La taxe de séjour est au cœur des relations entre la commune et les hébergeurs. Sa perception est en effet de la responsabilité des professionnels. Ils doivent la reverser selon des modalités spécifiques à la commune. Intégrée dans les recettes communales, celle-ci doit être utilisée pour la promotion et l'information de la station (Gerbaux, Moreau, 1996). Cette perception est souvent un point de blocage avec les hébergeurs, mécontents d'avoir à percevoir cette taxe auprès des clients. Il faut noter que, en dehors des remontées mécaniques qui paient une taxe spécifique sur leur chiffre d'affaires, les autres prestataires du tourisme n'ont pas de responsabilités spécifiques liées à l'activité touristique en dehors de la fiscalité classique (impôts et taxe professionnelle).

Les professions sportives sont bien organisées : guides de montagne, moniteurs de ski alpin ou de ski de fond, accompagnateurs de moyenne montagne. Elles ont une tradition collective forte, une culture professionnelle affirmée. Ces professions ne représentent pas toujours un groupe important dans les stations, les amenant à nouer des alliances avec d'autres groupes professionnels.

Les autres acteurs, notamment les commerçants, sont très peu organisés et en position d'attente par rapport à la collectivité locale. La forte saisonnalité pèse lourdement sur leur potentiel de mobilisation. Les commerces d'articles de sport ont été au cœur des enjeux du développement touristique, car objets de convoitise de la part de certains grands opérateurs comme la Compagnie des Alpes. Ces commerces fonctionnent cependant de manière saisonnière, avec peu d'enracinement local...

Dans certaines stations anciennes, plusieurs stratégies développées conduisent à des situations complexes où, par exemple, les possibilités pour des acteurs « venus de l'extérieur », commerçants, hôteliers ou prestataires de services sont difficiles voire impossibles en termes de participation et d'implication locales. La diversification, enjeu actuel pour élargir les activités offertes, n'est-elle pas dès lors plus difficile à engager ?

2. 3 La sphère civile : l'émergence de revendications pour le cadre de vie

La société locale est un ensemble composite. La population des communes touristiques a beaucoup évolué ces dernières années : d'origine locale, installés récemment pour le cadre de vie, pour entreprendre, pour la retraite... , les habitants permanents ou non donnent de plus en plus de la voix. Nous ne citerons ici que deux faits marquants.

Les stations sont, depuis le début du développement touristique, le lieu de stratégies patrimoniales spécifiques, tant de la part des habitants que de celles des différents types de propriétaires locaux (copropriétés ou résidents secondaires). Les enjeux touristiques y pèsent de tout leur poids. Dans de nombreuses stations villages, mais aussi dans les « grandes stations », les enjeux fonciers et patrimoniaux sont exacerbés. Ainsi, dans certaines stations villages, ce phénomène se traduit par des stratégies de « clans familiaux » particulièrement actives puisque certaines d'entre elles consistent à se positionner de manière spécifique dans les différentes structures et organismes de la station : présence au conseil municipal, à l'office du tourisme, aux remontées mécaniques,... Certes l'emploi de la population locale a souvent été une des revendications des responsables politiques, dans la mesure où ces emplois étaient en quelque sorte la compensation du développement touristique. Mais cette tradition conduit également à s'interroger sur la réalité des stratégies familiales et patrimoniales. De telles stratégies se développent sous des formes spécifiques également dans les stations dites intégrées. Elles témoignent du nécessaire élargissement des analyses vers ces phénomènes.

Mais le phénomène le plus marquant ces dernières années, est l'émergence de revendications sur le cadre de vie. L'aménagement des espaces publics et de leurs accès, le maintien d'un cadre de vie viable, l'accès au logement de la population locale, de la main-d'œuvre touristique deviennent de plus en plus centraux. Par le biais des associations locales, certains habitants et copropriétaires réagissent et l'on voit naître, dans nombre de stations, des revendications spécifiques. Comment les associer aux réflexions sur l'avenir qui les concerne ? Les questions de préservation de l'environnement font déjà partie du nouvel arsenal pour la promotion touristique. Cependant, elles entrent difficilement dans les pratiques concrètes de l'ensemble des acteurs du développement touristique, et sont encore peu présentes en direction de la société civile locale.

Conclusion

De manière synthétique, on peut dire que si la station est perçue comme un système touristique, elle souffre de déficit de management du fait des mauvaises relations des acteurs en présence. L'autorité organisatrice est tiraillée entre ses missions générales pour la société locale et la gestion du tourisme ; elle doit souvent gérer le décalage parfois important entre le territoire politique et le territoire touristique. Elle doit avoir un personnel compétent, ce qui est parfois difficile dans le cadre de la fonction publique territoriale. Les milieux économiques sont hétérogènes et inégalement impliqués. Enfin la société civile s'organise de plus en plus pour participer aux débats, compte tenu des conséquences du tourisme sur son cadre de vie. La gestion touristique locale repose aujourd'hui sur une bonne articulation entre pouvoir politique, économique et société locale. Cette articulation n'est pas organisée ; elle n'est pas stable et dépend donc des relations interpersonnelles. La fragilité du partenariat public-privé au sein des communes touristiques est donc réelle. Cette question centrale des modes de gouvernance devient d'autant plus cruciale que les mutations qui se profilent, s'annoncent lourdes de conséquences. Les incertitudes en termes de changement climatique induisent des doutes sur les orientations à prendre, les investissements à faire. Dans ce cas, il s'agit de relations difficiles avec le Conseil général, souvent sollicité pour le financement des équipements en neige artificielle, et les élus locaux soucieux d'une certaine pérennité de la

ressource neige. Comment va peser le système politique local départemental et régional dans ce cas ? La question des risques naturels et des secours, de la responsabilité des collectivités locales, devient de plus en plus problématique. Comment associer les habitants, les associations aux réflexions sur l'avenir qui les concerne ?

En conclusion, on peut dire que la situation est, dans bien des cas, difficile lorsqu'un ou plusieurs des points énoncés ci-dessus font problème. Les acteurs sont tentés soit de donner de la voix soit de s'exclure du débat. L'existence d'un lieu de négociation sur la gestion de la destination qui diffère du conseil municipal (où se règle aujourd'hui les questions de management de la destination) se pose : un lieu de gouvernance pour que se constitue un acteur collectif qui participe au débat sur le pilotage de la station.

Bibliographie

- BAGNASCO A., LE GALES P. (1997), « Les villes européennes comme société et comme acteur », in *Villes en Europe*, Ed. La Découverte, pp.38.
- BECCATINI G. (1992), « Le district industriel, 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* », PUF, Paris.
- BOLTANSKI L. THEVENOT L., (1991), *De la justification, les ordres de la grandeur*, Editions Gallimard
- DURAN P. (1999), « Penser l'action publique », Série politique, n°27, *Droit et Société*, Editions LGDJ, 212p.
- FACIM, (2004) « Stations de montagne, vers quelle gouvernance ? Actes de la Conférence-débat, 30 avril 2004, Chambéry, 230 p
- FLAGESTAD A., HOPE CA. (2000), "Strategic success in winter sports destinations: a sustainable value creation perspective", in *Tourism Management* N° 22, June, pp-445-461
- GAÏDO L., 2002,
- GERBAUX F., (1991), "Les élus dans la tourmente locale", dossier "Montagne : les années grises de l'or blanc", revue *Pouvoirs Locaux*, Les cahiers de la décentralisation, pp 77-82
- GERBAUX F., (1992), "Les communes touristiques entre le local et l'international", revue *Politiques et Management Public*, volume 10, n°1, mars, pp 84-97
- GERBAUX F., MOREAU P., (1996), "Le management des stations face au marché touristique, vers une gouvernance locale ? in "La gestion des stations", *Les cahiers d'Espaces*, n°47, juin 1996, pp 40-48
- GERBAUX F., MARCELPOIL E. (2004), « Gouvernance et management local des villes et communes touristiques : le cas français », 1ères Rencontres Internationales « Démocratie et management local », sous la direction de Robert Le Duff, Jean-Jacques Rigal, Editions Dalloz, collection Etudes, pp 233-243
- LE GALES (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Sciences Politiques*, n° 155, pp 57-95.
- LORRAIN D. (2000), « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, « Qui gouverne les villes ? n°13, pp 27-40.
- MARCELPOIL E. (2002), « Les systèmes d'acteurs des stations de sport d'hiver », CAMES 2002, « Perspectives pour un nouveau siècle de sport d'hiver », 9-10 décembre 2002, Courchevel, Editions Comp'act, 320 p
- SEATM, (1986), « Les mécanismes du financement des stations de montagne », Etude pour le compte du ministère de l'équipement du logement, de l'aménagement du territoire et des transports du ministère de l'industrie et du tourisme, multigraphié.