

# De l'utilité de la notion de gouvernance pour analyser les modes de management touristique locaux : l'exemple de la station des Arcs<sup>1</sup>

Françoise Gerbaux<sup>a</sup>, Vincent Boudières<sup>b</sup> et Emmanuelle Marcelpoil<sup>b</sup>

*La forte concurrence entre les territoires et l'entrée d'opérateurs privés dans la gestion de certains services dits publics, rendent plus complexe le management local des collectivités, en particulier pour les communes et villes touristiques et a fortiori lorsqu'il s'agit de stations de sports d'hiver. Dans cet article, les auteurs utilisent la notion de gouvernance pour analyser le management local de ces collectivités complexes mettant en scène des acteurs privés et publics. Ils s'appuient sur l'exemple de la station des Arcs pour montrer à quel point il est à la fois nécessaire et difficile de constituer un véritable acteur collectif pour surmonter les incertitudes et assurer une adaptation permanente.*

Le tourisme représente toujours aujourd'hui une activité centrale en montagne au niveau français, que ce soit en terme de fréquentation qu'en terme de valeur ajoutée. Cette activité affronte aujourd'hui des difficultés importantes ; la stagnation, voire le déclin du marché des stations de sports d'hiver en témoigne. Les prévisions sont pessimistes avec d'ici 2015, un nombre de skieurs qui devrait chuter de 13 %<sup>2</sup> (Entreprise Rhône-Alpes, février 2003). Parallèlement, la plupart des discours entérinent la fin du tourisme de masse, corollaire d'une recherche par les touristes, de leurs racines, de valeurs nouvelles, incompatibles avec « les usines à ski », telles que les stations. L'offre touristique est inadéquate, compte tenu de cette demande de la clientèle, même si la nécessité de la rénovation de l'hébergement et de l'élargissement du produit tout ski à d'autres prestations est annoncée. Les opérations de diversification des stations sont aujourd'hui plus fréquentes et bénéficient de l'aide des pouvoirs publics, principalement des collectivités territoriales. Ainsi, les conseils régionaux de Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, les départements de l'Isère, de Savoie et des Hautes-Alpes par exemple, ont tous lancé des réflexions et des mesures pour définir des politiques stratégiques dans ce domaine. S'ajoute à cela le discours

très médiatisé sur les changements climatiques, associé à l'incertitude sur l'enneigement, notamment en moyenne montagne.

## Encadré 1

Le programme de recherche pluridisciplinaire intitulé « La gouvernance territoriale des stations de sport d'hiver – Une lecture pluridisciplinaire », implique 4 équipes de recherche, dont le CERAT<sup>3</sup> et le Cemagref de Grenoble. Ce programme de recherche se propose d'analyser la diversité des modes de gouvernance dans les stations ; plusieurs sites des Alpes du Nord sont retenus comme cas d'étude. Cette recherche est financée par l'Institut de la montagne<sup>4</sup>, basé à Chambéry ; l'institut se définit comme « un pôle d'excellence scientifique interdisciplinaire sur les montagnes du monde, tête de réseau européen, lieu d'accueil d'équipes nationales et internationales ». Son objectif est également de constituer un véritable pont entre la recherche et les attentes sociales et humaines, en rapprochant scientifiques, collectivités, industriels, acteurs politiques, économiques, sociaux et culturels, médias et grand public.

## Les contacts

<sup>a</sup> IEP-CERAT, 1030, avenue centrale, BP 48, Grenoble Cedex 9

<sup>b</sup> Cemagref, UR Développement des territoires montagnards, 2, rue de la Papeterie, BP 76, 38402 Saint-Martin-d'Hères

1. Cet article s'insère dans un programme de recherche pluridisciplinaire impliquant 4 équipes de recherche, dont le CERAT et le Cemagref (encadré 1).
2. Nous attirons l'attention sur le fait que ce chiffre concerne la fréquentation en termes de skieurs et ne porte donc pas sur l'ensemble de la station. Il souligne avant tout l'importance des non-skieurs dans la prise en compte de la demande et de son évolution.
3. Centre de recherche sur la politique, l'administration, la ville, le territoire. Unité mixte de recherche CNRS – UMR 5606.
4. L'Institut de la montagne émane de la décision du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet 1999.

Comment les stations gèreront-elles toutes ces incertitudes ? Les adaptations à entreprendre ne seront-elles pas avant tout engagées grâce à un management performant ? Telle est notre hypothèse centrale, ce qui souligne la nécessité de comprendre et de qualifier leur management actuel. Depuis la loi « dite loi Montagne » de 1985 (loi n° 85-30 du 9 janvier 1985), relative au développement et à la protection de la montagne, les communes supports de stations de sports d'hiver sont reconnues par l'article 42 comme autorités organisatrices de l'activité, entérinant ainsi la légitimité politique des élus pour piloter l'activité touristique locale. Des relations particulières se sont nouées entre acteurs privés et publics au sein des stations pour en assurer la gestion quotidienne et le développement. Les organisations d'acteurs sont originales d'une station à l'autre et prennent ancrage dans l'histoire des stations. Sur la base de cette diversité, une volonté de rationalisation et d'efficacité a émergé. Deux grands modes de gestion, issus du management des entreprises ont alors été mobilisés ; il s'agit du « *corporate model* » et du « *community model* » que nous décrirons dans une première partie. En s'attachant aux caractéristiques de ces modèles, notre analyse soulignera que le pilotage d'une station renvoie en France préférentiellement à un « entre-deux », entre d'un côté, un objectif commercial et de l'autre, un intérêt public général.

En seconde partie, nous aborderons comment, en mêlant sphères publique et privée, le fonctionnement d'une station se réfère aux notions de partenariat et de gouvernance. De fait, la gouvernance, pratiquée sur la scène internationale par les grands organismes mondiaux, a également un usage au niveau local. Ce regard sur la gouvernance, notion polysémique, insistera sur les modalités pratiques d'une gouvernance dans un champ touristique, celui des stations.

Enfin, dans une troisième partie, nous utiliserons notre approche en réalisant un diagnostic sur la station des Arcs en Savoie. Cette station, fleuron des stations dites intégrées<sup>5</sup>, a connu une période de gestion intégrée complète, avec un opérateur unique. Suite à la crise immobilière et à des difficultés financières, la station est reprise par la Compagnie des Alpes et apparaît aujourd'hui désintégrée au niveau de sa gestion. L'analyse visera à rendre compte du type de management actuel, c'est-à-dire des relations entre acteurs privés et publics au sein de la station, notamment sur la saison hivernale<sup>6</sup>. Plus largement, ces

réflexions sur le management et la gouvernance dans les stations de sports d'hiver se veulent une aide à la décision sur le devenir des stations, tant à destination des professionnels du tourisme que du monde politique, élus de ces communes mais aussi les échelons des collectivités territoriales, conseil général comme conseil régional.

### Les modes de management des destinations touristiques : *corporate model* versus *community model*

Depuis la loi pour la montagne de 1985, les communes supports de stations sont reconnues autorités organisatrices de l'activité, entérinant la légitimité politique des élus sur le pilotage de l'activité touristique. Ainsi, l'article 42 spécifie 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 (...) ». Cette affirmation de la commune dans le développement touristique a eu de profondes conséquences sur les modes de gestion. Les communes ont la responsabilité de la gestion des équipements touristiques, des remontées mécaniques, des droits à construire... et peuvent chercher à contracter pour l'équipement mais aussi pour la gestion, avec des opérateurs privés.

L'article 42 rappelle également que « chaque opérateur doit contracter avec la commune ou le groupement de communes ou le syndicat mixte compétent. Chacun des contrats porte sur l'un ou plusieurs des objets constitutifs de l'opération touristique : études, 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 ». Cette contractualisation en matière de remontées mécaniques passe par des délégations de services publics et ouvre sur une large gamme de situations. En effet, les statuts des exploitants et la nature des conventions passées entre l'exploitant et l'autorité locale (la commune) ont une influence importante sur le volume, le type des investissements réalisés.

Les stations françaises n'ayant que rarement une unicité de gestion, dénommée « intégration », il est alors usuel que les services d'exploitation soient répartis entre plusieurs protagonistes de statuts souvent différents et que les statuts des

5. Ces stations intégrées, encouragées par l'État avec le Plan Neige, durant la période 60-70, sont celles de la troisième génération.

6. Cette restriction à la saison hivernale ne signifie pas l'absence d'activité touristique estivale aux Arcs. Bien au contraire, la station des Arcs a dès sa création, été pensée avec une activité économique, culturelle et sportive estivale.

exploitants soient eux-mêmes variés, allant de l'entité « privée » à l'entité « publique » (département ou commune) en passant par la solution du type « société d'économie mixte ».

Cette variété de systèmes d'acteurs dans les stations, avec des formes de gestion différentes, renvoie plus largement à la genèse et à l'histoire des sites. Ainsi, certaines stations sont le fruit d'initiatives privées, diffuses, sans avoir eu une implication nette des autorités publiques ; *a contrario*, d'autres sites ont été voulus, assumés par les communes, encourageant une prise en main exclusive des affaires touristiques par la collectivité.

De ces contextes historiques découlent des positionnements variables des communes face à l'objet station et à son développement. Aussi, s'est construite une diversité de modes de management, oscillant entre gestion communocentrée et gestion entièrement déléguée. Dans le même esprit, de grands groupes, certes fidèles à leur logique commerciale n'en ont pas moins conscience que leur position n'est plus aussi « sûre » localement, c'est-à-dire au sein des stations. Le vice-président du directoire de la Compagnie des Alpes<sup>7</sup>, M. François (2002) fait sien ce constat, en notant que les sociétés de remontées mécaniques se trouvent confrontées à « une concentration de leurs partenaires traditionnels, hébergeurs, tour opérateur, constructeurs de remontées mécaniques..., ce qui augmente leur pouvoir de négociation ».

Et de reconnaître ainsi la nécessité de s'allier avec ces acteurs économiques : « c'est de leur capacité à 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 » (François, 2002). La perception de leur place au sein de la station, de son évolution, encourage les opérateurs à prendre en compte les autres acteurs, les relations nouées... et ce, pour leur performance économique.

Actuellement, les analyses du management d'une station de sports d'hiver renvoient à deux modèles : l'un d'inspiration anglo-saxonne, le *corporate model* et l'autre, fondé sur les expériences européennes, le *community model*.

### Le corporate model

Il repose sur une logique de profit, une « *business corporation* » selon Flagestad et Hope (2000),

avec une gestion d'entreprise, de type intégré. La stratégie est essentiellement économique et ces groupes, dans une finalité de sélection, établissent des relations avec des entreprises de services, soit en les incorporant dans leur entité, soit en contractant avec elles. La Compagnie des Alpes, détentrice au niveau international, de prestigieuses stations de sports d'hiver illustre cette stratégie ; elle avait internalisé un certain nombre d'entreprises de services, telles les fort lucratives locations de ski<sup>8</sup>. Ces choix témoignent de la place centrale de la logique commerciale portée par un groupe et en particulier de la notion de performance.

### Le community model

De son côté, le *community model* considère que la station est le fruit d'unités de production indépendantes, spécialisées dans les services et opérant dans une démarche décentralisée, sans pouvoir de domination. Ce modèle fait la part belle aux collectivités locales, en leur reconnaissant un pouvoir d'impulsion et de régulation dans le développement touristique. Avec ce référent, nous sommes plus proches de l'influence des analyses des districts industriels ; ainsi, Bailly (2002) perçoit une station de sports d'hiver comme « une forme territorialisée de développement fondée sur la pratique de sports d'hiver, une sorte de district composé de PME accueillant les pratiquants ».

Chacun de ces modèles apporte certes des éléments d'analyse importants mais s'offre également à la critique. Ainsi, le *corporate model* acte la réalité du poids financier et de la culture d'entreprise du groupe, mais masque l'absence de réel partenariat entre les sociétés de remontées mécaniques et les autres prestataires.

Le chiffre d'affaires des remontées mécaniques ne représente pourtant que le cinquième de la richesse totale, générée avant tout par les PME. Pour sa part, le *community model* met l'accent sur la collectivité locale, son statut et la légitimité de son action, mais les observations empiriques démontrent à l'envi que certaines stations ne sont pas liées à une forte implication de la commune. De même, certaines stations sont loin de correspondre au modèle de district industriel, en partie à cause du leadership économique de certains prestataires.

Aussi, dans cet article sur la gestion des stations, nous faisons nôtre la conclusion de Flagestad (2000) sur l'existence d'un continuum de situa-

7. Société holding, filiale de la Caisse des Dépôts, cotée en bourse sur le second marché depuis 1994, la Compagnie des Alpes est le leader mondial en matière d'exploitation des domaines skiables, avec un chiffre d'affaires annuel de 205 millions d'euros, en progression de 2 % à 3 % par an hors croissance externe. Depuis 2002, la Compagnie des Alpes devient un acteur majeur du secteur des loisirs en Europe, en prenant le contrôle majoritaire par OPA du groupe Grévin et Compagnie.

8. Les *ski shops* ont été rachetés à la fin de l'année 2003 par Annie Famose, ex-championne de ski (*Nouvel Observateur*, n° 2040, 11-17/02/2003).

9. Au milieu des années 80, une minorité d'élus locaux ont vigoureusement défendu l'idée de mettre en place au sein des communes touristiques une structure ad-hoc pour penser et défendre l'intérêt collectif : la proposition du groupement d'intérêt collectif a été faite en 1986 avec l'idée de regrouper l'ensemble des acteurs œuvrant dans le tourisme. Ce concept, bien que s'inspirant des modèles suisses et autrichiens, n'a pas eu de suite pour des raisons politiques et financières.

tions entre le *corporate model* et le *community model*. La question « **quel modèle va permettre une meilleure performance en termes de stratégies ?** » ne peut se résumer à une réponse manichéenne, en optant pour l'un ou l'autre des modèles. Elle renvoie plutôt à un entre-deux, entre d'un côté la sphère économique et ses finalités commerciales, et de l'autre la collectivité locale, garante d'un intérêt collectif. Ceci souligne la nécessité de penser cette articulation entre champs privés et publics, de voir comment se développent leurs relations et quelle en est la nature. Notre hypothèse est qu'il convient de considérer dans l'analyse l'ensemble des 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<sup>9</sup>.

### De l'intérêt de la notion de gouvernance pour analyser les modes de management touristique locaux

Décrypter ces modes d'organisations des acteurs met en évidence la notion de gouvernance et de partenariat, notion aujourd'hui utilisée de nombreuses manières. Elle est utilisée dans plusieurs champs disciplinaires, principalement en sciences économiques et politiques. Elle est utilisée également à des échelles diverses, de l'international au local, et a été, à différentes occasions, largement médiatisée lorsqu'il s'est agi de la scène internationale ou européenne.

Nous faisons l'hypothèse, dans nos recherches, que cette notion est pertinente dans le domaine touristique. Son intérêt est de permettre la mise en perspective de nombreux éléments qui facilitent la compréhension des modes de management touristique locaux. Dans ce travail, nous utiliserons la définition de gouvernance forgée pour aborder les questions urbaines et 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, 1996). Avant de détailler les points qui nous semblent pertinents, il est utile de tracer à grands traits l'histoire de l'usage de cette notion ces dernières années.

### La notion de gouvernance : du niveau mondial à l'urbain

La notion de la gouvernance au plan international, à la fin des années 80, est apparue dans la

terminologie de la Banque mondiale à l'occasion de bilans négatifs relatifs à la mise en place de l'ajustement structurel dans les pays en voie de développement. Les notions d'efficacité et de bonne gouvernance furent notamment mises en exergue, puis ce fut au niveau européen que la notion a été utilisée. Il s'agissait alors d'insister sur les modes de décision de l'Union européenne, difficiles à définir dans les terminologies classiques de la science politique, car les institutions politiques ne sont pas des gouvernements au sens classique du terme mais une pluralité de gouvernements, à laquelle s'ajoute un organisme très particulier, la Commission européenne.

En France, l'usage de cette notion est « à la mode », dans les domaines économique et politique, mais les controverses ont été les plus vives dans le domaine de l'urbain. En effet, les gouvernements des villes ont été soumis à de multiples contraintes dont celle d'inciter au développement économique et cela, dans un contexte de forte compétition territoriale et plus largement de décentralisation. Dès lors, s'est posée la question de comprendre qui gouverne les villes au moment même du relatif retrait des États et de la montée en puissance des grandes firmes et des marchés (Lorrain, 2000) ; un constat qui interroge plus fondamentalement la nature de l'action publique locale.

Comme le notait déjà Le Galès en 1995, « les villes apparaissent en Europe comme un des acteurs clefs de ces recompositions et tentent d'acquiescer davantage de poids politique, économique et de moyens ». Ces nouveaux gouvernements de villes impliquent de plus en plus d'acteurs et d'organisations différentes (autorités locales, associations, chambres consulaires, entreprises privées...) ; l'objectif est en réunissant acteurs et certains groupes sociaux, de s'organiser pour résister à la poussée du marché, mais également de préserver la cohésion sociale en formant un acteur collectif, la ville. Ainsi, Le Galès résume la gouvernance urbaine comme « d'une part, la capacité à intégrer et à donner forme aux intérêts locaux, organisations ou groupes sociaux et d'autre part, comme la capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et niveaux de gouvernement ».

Dans cet exemple, l'usage de la notion de gouvernance permet de souligner **la pluralité des acteurs et de leur nature**, qui interviennent dans

les processus de décision. Toutefois, les regards divergent sur la place et le rôle des acteurs ; ainsi, pour Le Galès (1996), l'autorité locale (un gouvernement urbain notamment) devient un acteur parmi d'autres tout comme l'État. Sur cet aspect, Lorrain (2000) préfère mettre l'accent sur les acteurs, en notant leur volonté et surtout **le caractère asymétrique des relations entre acteurs**. Le risque est grand en effet de banaliser l'action publique (Pongy, 1997). En effet, les firmes auxquelles les municipalités vont confier des missions, détiendront une compétence spécifique bien plus grande dans leur domaine respectif. Cette situation donne lieu à une inégalité structurelle contenue dans le principe même de la délégation. Cette asymétrie entre ces deux acteurs se retrouve également dans les missions à remplir : la municipalité a pour mission de veiller aux intérêts d'un territoire, alors que la firme développe une activité économique de manière a-territoriale. La fonction du politique doit être abordée de manière fine, car pour de nombreux acteurs, plusieurs types de relations existent entre les leaders politiques et leurs territoires (Smith et Sorbets, 2001).

En pratique, gouverner une ville ou une station suppose de conjuguer plusieurs fonctions, politique, productive, sociale avec une inscription territoriale et de trouver un compromis entre intérêts parfois divergents. La gouvernance implique de reconnaître la fragmentation des institutions en charge désormais de l'action publique locale ; elle met donc en relief les formes variées de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Pour Lorrain, le principal problème va être de gérer cette situation d'asymétrie et la gouvernance permet de mettre l'accent sur **les logiques et les intérêts de chacun des acteurs**. Dans un contexte d'incertitude, les acteurs n'ont pas d'autre choix que d'explorer des possibles et de mettre en œuvre des pratiques au quotidien. Ces solutions, forgées dans le temps, renvoient à une relative connaissance des autres acteurs et surtout de leurs logiques d'action ; des relations se nouent, s'officialisent par des conventions notamment, mais s'ancrent aussi dans un monde de l'informel.

### La notion de gouvernance en économie

Ce constat de relations étroites entre acteurs privés et publics, fait écho aux éléments relevés dans les analyses des systèmes productifs localisés et des 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 entreprises et public. De fait, 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 ».

L'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 comme le soulignent Bagnasco et Le Galès (1997). Ce référentiel est le fruit d'échanges et de réflexions entre des acteurs aux attentes et philosophies fort diverses. L'émergence d'un intérêt collectif ne signifie pas absence de conflits, de confrontation de logiques, mais il souligne qu'un sens collectif commun peut se construire sur la base de la pluralité d'acteurs et de leurs logiques. Ce travail collectif 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 patrimoniales, politiques, sociales, autant de paramètres qui vont forger une dynamique collective.

### L'intérêt de la notion de gouvernance dans le domaine touristique

En adoptant la plupart des éléments mobilisés dans les approches ci-dessus, l'approche en termes de gouvernance dans le domaine touristique nous semble pertinente à plus d'un titre. En mettant en relief l'articulation entre l'économique, le politique et le social, elle permet un éclair-

10. Les banques de données du service d'étude d'aménagement touristique en montagne (SEATM) ne renferment que des informations relatives à ces deux acteurs.

11. L'analyse concrète de la station des Arcs se base essentiellement sur le mémoire de Boudières V. (2003) : « Vers quelle gouvernance aux Arcs ? ».

rage tout à fait intéressant qui précise, de manière plus fine, les modèles dont nous avons parlé plus haut, le *corporate model* et le *community model*. De manière synthétique, on peut souligner que l'utilisation de la notion de gouvernance permet de mettre l'accent sur quatre points centraux :

- elle implique de s'intéresser à **la pluralité des acteurs**. Dans les destinations touristiques, le partenariat public-privé est souvent central et doit être pris en compte : il est donc à nos yeux important d'intégrer dans l'analyse des modes de gestion touristique, les organismes et institutions non politiques, qui participent à la gestion touristique locale. En effet, aujourd'hui, les stations sont essentiellement abordées sous l'angle du face à face entre remontées mécaniques et collectivités locales<sup>10</sup>. Le système d'acteurs est nettement plus complexe et de plus, variable selon les stations ;

- une attention toute particulière doit être portée **aux logiques d'action de ces acteurs**. Ces logiques d'action et leur confrontation permettent de comprendre comment s'opèrent les interactions entre les types d'acteurs en présence au niveau local (Gerbaux et Marcelpoil, 2003) ;

- non seulement, il s'agit de prendre en compte la pluralité des acteurs mais également leurs modes de relations et **les formes de coordination verticale et horizontale**. Cela renvoie autant aux relations formelles qu'informelles entre acteurs. Les approches socio-politique et économique impliquent de ne pas omettre les relations de pouvoir et les rapports de force entre acteurs, pour approcher le système d'acteurs d'une station (Marcelpoil, 2002). Cette notion permet de mettre l'accent sur **les relations asymétriques** des acteurs. La notion d'asymétrie dont parle Lorrain est pertinente puisqu'elle prend en compte la nature très différente des acteurs, ce qui est le cas dans la gestion des destinations touristiques.

Il ne faut notamment pas oublier 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). Il ne s'agit donc pas de banaliser la fonction politique ; il faut également tenir compte des types de *leaderships* politiques exercés au sein des collectivités locales. Enfin, on ne peut passer sous silence le poids des finances publiques locales qui induisent des relations tout à fait particulières entre la collectivité locale et les contributeurs.

En ce qui concerne les entreprises, leur dimension essentielle est économique et leur fonctionnement renvoie à des critères d'efficacité (Gerbaux, Marcelpoil, 2003) ;

- la notion de gouvernance met enfin l'accent sur celle **d'acteur collectif**. Cette idée découle en partie du fait que ces 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 locaux et aux groupes sociaux susceptibles de constituer un acteur collectif. Ceci met en avant les notions de systèmes productifs locaux, et plus précisément de **systèmes touristiques locaux** (STL), que nous proposons de construire pour l'analyse du management touristique local en général (Gerbaux, Marcelpoil, 2003). Cet acteur collectif local, dans une logique de gouvernance, sera à même de répondre au double enjeu : d'une part, l'impératif de développement économique et la logique de compétition qui lui est associée et d'autre part, la lutte contre l'exclusion sociale ou au moins sa gestion politique. 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 ?

En définitive, ces quatre dimensions constituent les lignes directrices de la méthodologie, que nous avons appliquée sur la station des Arcs. L'objectif a consisté, sur la base d'une série d'entretiens semi-directifs, d'une part, de repérer la pluralité des acteurs, de qualifier ensuite leurs logiques tant en termes économiques, politiques que territoriaux, pour enfin s'attacher à cerner les modes de coordination entre différents groupes d'acteurs. *In fine*, cette analyse en trois étapes soulignera l'absence aujourd'hui de référentiel commun sur les actions touchant à la station. Une telle analyse ne saurait se passer d'une lecture historique de la genèse de la station, une histoire par laquelle nous débutons l'analyse.

### Quelle gouvernance aux Arcs ?<sup>11</sup>

Nous venons de le voir, la qualification du mode de gouvernance dans la station des Arcs doit faire écho aux éléments énoncés précédemment : tout d'abord, les acteurs et notamment leur position dans l'histoire de la station, leurs logiques d'action et enfin la constitution ou non d'un éventuel acteur collectif, avec un référentiel commun sur le devenir de la station.

Les communes de Bourg-Saint-Maurice et d'Hauteville-Gondon, qui aujourd'hui n'en font qu'une, sont les supports communaux historiques de la station des Arcs. Située en Haute Tarentaise, Bourg-Saint-Maurice est le bourg le plus important de la vallée, mais la station des Arcs en altitude est séparée spatialement du bourg, qui lui, s'étale en fond de vallée.

C'est en 1969 que la station des Arcs naît sous l'impulsion de Roger Godino, concepteur et promoteur, en collaboration avec Robert Blanc, moniteur de ski à Courchevel mais surtout enfant du pays aspirant à créer sur sa commune, Hauteville-Gondon, une station.

La création de la station se fait en deux temps ; au démarrage, c'est avec la commune d'Hauteville-Gondon, support de l'essentiel du domaine skiable que le concepteur signe une première convention d'aménagement et d'exploitation en 1961. En 1964, pour des raisons budgétaires et de capacité de garantie d'emprunt indispensable pour mener un tel projet, Hauteville-Gondon fusionne avec Bourg-Saint-Maurice, par arrêt préfectoral du 15-12-1964 (JO du 5-2-65).

C'est donc en définitive avec la commune de Bourg-Saint-Maurice que Roger Godino, par l'intermédiaire de la SMA qu'il vient de créer (Société des montagnes de l'Arc), signe une nouvelle convention pour le développement de la station. Les Arcs deviennent l'emblème des stations de troisième génération – les stations intégrées – un modèle voulu et soutenu par les services de l'État et notamment le SEATM<sup>12</sup>.

L'année 1981 associée à la crise immobilière<sup>13</sup> ainsi que les conséquences financières du débordement de la Ravoire<sup>14</sup> marquent la fin de la prospérité des Arcs. Ces épisodes financiers obligent la SMA à ouvrir une première fois son capital et à renégocier sa convention avec la commune. Mais ces mesures ne suffisent pas, et sous l'égide des pouvoirs publics, un plan de restructuration dit « plan Babussiaux » est mis en place en 1983 pour aider la SMA. Ce plan signifie à la fois la perte de l'aménagement pour la SMA de la ZAC d'Arcs 2000 au profit de la Société d'aménagement de la Savoie (la SMA reste néanmoins l'aménageur d'Arcs 1800) et la forte implication de la commune au niveau financier.

Cependant, les difficultés financières de la SMA restent entières et en 1987, la Caisse des dépôts

et consignations prend le contrôle de la station et marque la fin de la gestion intégrée. Aujourd'hui, dans le contexte difficile pour les stations, les Arcs occupent une des dernières places du classement des stations détenues par la Compagnie des Alpes<sup>15</sup>. Plus globalement, la plupart des acteurs expriment explicitement ou non un malaise sur l'absence de management.

### La pluralité des acteurs aux Arcs

Dans ce contexte historique, le couple commune/SMA apparaît donc structurant pour la station ; importance ayant un fondement juridique puisque des conventions formelles règlent leurs relations. Cependant, la station ne s'arrête pas à ces deux seuls acteurs ; une myriade d'autres acteurs existe, appartenant autant aux sphères privée, publique qu'associative.

Dans la sphère publique, le maire et ses conseillers municipaux sont des acteurs centraux. Il faut noter que l'équipe actuelle a changé et qu'elle développe une stratégie différente de la précédente municipalité, aspect sur lequel nous reviendrons plus loin.

À côté du conseil municipal, gravitent plusieurs institutions créées plus ou moins récemment et dont il a la tutelle. L'office du tourisme occupe une place importante dans le système touristique local ; il est clairement associé à la politique communale, mais c'est également un lieu de rencontre entre différents acteurs de la station. Cependant, une absence de direction directe<sup>16</sup> depuis quelque temps handicape son efficacité. La Maison des saisonniers a récemment été créée en 2002 ; l'importance de la question sociale de la main-d'œuvre en est à l'origine.

La sphère économique comprend les acteurs classiques des stations, l'ensemble des prestataires, les commerçants, les écoles de ski. Leur localisation géographique a un impact non négligeable puisqu'ils sont répartis sur les 3 sites de la station des Arcs, Arcs 1600, Arcs 1800, Arcs 2000 et depuis cette année, Arcs 1950, conçu et aménagé par la société canadienne Intrawest<sup>17</sup>.

Enfin, du côté de la sphère civile, plusieurs associations ayant un lien historique avec la station

**12.** Le SEATM, service d'étude d'aménagement touristique en montagne, a succédé en 1970 à la Commission interministérielle pour l'aménagement en montagne (CIAM), créé par l'État en 1964.

**13.** Les ventes d'appartements chutent de 80 % en 4 ans.

**14.** Le débordement de la rivière emporte une partie de la route d'accès aux Arcs et le coût des réparations s'élève à 50 millions de francs.

**15.** La Compagnie des Alpes contrôle entièrement ou partiellement le domaine skiable de 14 stations (Les Arcs, Tignes, Méribel, Peisey Vallandry, La Plagne, les Menuires, Chamonix, Flaine, Samoëns, Morillon, Sixt, la Vallée blanche, Courmayeur en Italie et Verbier en Suisse).

**16.** Jusqu'à mi-2003, la direction était assurée par un élu de la commune de Bourg-Saint-Maurice.

**17.** Intrawest, à la côte 1950, constitue une entité, où toutes les activités, animations et prestations, à l'exception des remontées mécaniques sont assurées par un Resort Club. L'enjeu est de sélectionner une clientèle étrangère haut de gamme, pour une activité quatre saisons.

18. Aux Arcs, on est face à une particularité urbaine, puisque les copropriétaires sont propriétaires des espaces collectifs ; les Arcs ont été montés comme une ZAC sans règlement de ZAC.

19. Ce regard appuyé sur la SMA, gestionnaire des remontées mécaniques n'ignore toutefois pas l'existence d'autres prestataires touristiques, comme les écoles de ski, les commerçants.

20. Géré par la SELALP, filiale de la Compagnie des Alpes.

21. La réflexion sur la gouvernance aux Arcs se poursuit actuellement, sous l'égide du maire et de son conseil.

sont actives : l'USPB (Union syndicale de Pierre Blanche)<sup>18</sup>, l'union des propriétaires d'Arcs 1600 et l'AFAA, l'association des fondateurs et amis des Arcs. S'y adjoignent l'ALORA, association cherchant à améliorer les conditions de vie des résidents permanents des Arcs ainsi que les unions de copropriétaires des deux autres sites, dont les relations sont beaucoup plus conflictuelles avec la commune et la SMA. Enfin, une mention spéciale pour le Club des sports, maillon essentiel de l'offre de prestations sportives tant en hiver qu'en été ; celui-ci est aujourd'hui sous forme associative, après avoir été une société proche de la SMA.

### Les logiques d'action des acteurs

La commune de Bourg-Saint-Maurice affiche aujourd'hui une conception de développement axée essentiellement sur le rôle traditionnel de collectivités locales : la mission de service public et l'amélioration du cadre de vie. Cette position de la nouvelle municipalité tranche avec la position communale précédente plus impliquée.

Aujourd'hui, la station serait plutôt perçue comme « une zone industrielle », procurant des retombées économiques, financières et fiscales. Le but de la municipalité actuelle est donc plutôt de limiter l'investissement communal sur le territoire de la station, que de l'accompagner dans son développement. Ce changement de stratégie a des conséquences importantes dans la mesure où ce relatif retrait du pouvoir local vis-à-vis de la station n'est pas toujours compris. Reste que cet avis de la municipalité donne lieu, au sein même du conseil, à des nuances d'interprétation sur le degré et la nature de l'implication communale dans les affaires de la station, et notamment des relations avec la SMA.

En prenant le contrôle de la SMA, la Caisse des dépôts puis la CDA ont imposé leur stratégie, essentiellement centrée sur la performance économique ; la SMA s'est désengagée alors des activités hôtelières (concession des hôtels), des activités de gestion et de commercialisation des résidences de tourisme, en les cédant à Maeva et à Pierre-et-Vacances. La SMA, certes liée par la logique de groupe impulsée par la Compagnie des Alpes, aspire malgré tout à un certain niveau d'ancrage territorial, se manifestant par une certaine marge de manœuvre sur le territoire des Arcs<sup>19</sup>. Récemment, la SMA a visé l'interconnexion des domaines skiables, grâce au lancement du domaine skiable Paradiski entre les Arcs et la

Plagne, relié avec le plus gros téléphérique du monde, Vanoise Express<sup>20</sup> (15 millions d'euros d'investissement).

Sur le plan économique, si des acteurs tels les grands hébergeurs présents sur la station, comme le groupe Pierre-et-Vacances, le Club Med ou bien encore Intrawest partagent la finalité économique de la SMA, ils s'en distinguent par la non-territorialisation. En effet, leur logique d'action est clairement calquée sur celle du groupe national voire international, auquel ils appartiennent ; l'enjeu est de remplir les logements, que ces derniers soient aux Arcs, à Avoriaz ou à l'étranger. Leur implication dans le devenir de la station et son organisation est moins forte.

De leur côté, les associations, telles l'USPB, les commerçants d'Arcs 1600, l'ALORA et l'AFAA considèrent la marche de la station comme un bien commun, ce que ne revendiquent pas toutes les associations de copropriétaires en station. Elles sont porteuses d'un objectif collectif, le développement harmonieux de la station et du cadre de vie. Pour elles, le niveau de fréquentation est un objectif mais la vie et le devenir de la station sont aussi synonymes de vie à l'année, de gestion d'un patrimoine architectural et humain.

Ces associations, en particulier l'AFAA, se positionnent entre la logique de performance économique portée par la SMA et la logique d'intérêt local voulu par la commune, mais centrée sur le bourg-centre et non sur l'ensemble du territoire communal. En ce sens, l'AFAA a œuvré pour la réalisation d'un diagnostic de la gestion actuelle de la station, ses atouts comme ses faiblesses, en vue de favoriser le rapprochement entre la commune et l'opérateur privé, SMA. Cette démarche<sup>21</sup> a été certainement facilitée par l'appartenance familiale de la présidente de l'AFAA, fille du co-fondateur, et ayant vécu l'aventure des Arcs depuis le départ.

### Les formes de coordination locale et l'asymétrie des relations : les conséquences négatives aux Arcs

Aujourd'hui, la destination touristique des Arcs ne fait plus recette ; ses résultats économiques stagnent et posent problème. Plus que sa rentabilité économique, ce sont le fonctionnement et la gestion de la station qui sont unanimement dénoncés, avec le sentiment pour certains, que « l'esprit des Arcs disparaît » et que le patrimoine que représente la station, est en train de se déliter.



La difficulté des relations entre commune et SMA est souvent soulignée dans le diagnostic ; une difficulté qui renvoie au poids des conventions et de leur évolution dans les relations entre les deux acteurs. Ainsi, la commune ne remplirait pas ses engagements inscrits dans les conventions avec la SMA<sup>22</sup>. Cette attitude communale a un fondement historique ; la municipalité considérant avoir supporté la « quasi-faillite de la SMA » des années 80, génératrice d'un lourd endettement, ne souhaite pas aujourd'hui poursuivre cette optique, alors que la SMA a retrouvé une bonne santé économique. Plus fondamentalement, la station des Arcs, bien qu'étant un réel potentiel économique, reste et restera dans l'imaginaire des habitants de Bourg-Saint-Maurice, une initiative exogène imposée et mal acceptée dans la vallée.

Côté SMA, ce positionnement communal donne lieu à paradoxe : d'un côté, malgré le retrait de la municipalité sur les affaires de la station, la SMA ressent des blocages de la part de la commune sur des dossiers d'urbanisme notamment mais dans le même temps, la SMA conserve certains domaines historiques. Ainsi, la SMA par le biais de son agence Ski Arc Tour, assure le remplissage, alors même qu'il existe une centrale de réservation gérée par l'office du tourisme, dépendant de la commune. Dans la pratique, cette initiative privée portée par la SMA entend pallier la carence collective, entraînant de fait un défaut de coordination.

En définitive, le cadre juridique et formel, basé sur les textes des conventions et qui définit les rôles de chacun, n'a pas empêché les dérives de logiques de certains des acteurs en présence. Ceci conduit aujourd'hui à une absence de coordination et à une absence de visée à moyen terme sur des objectifs communs définissant le devenir de la station.

## Conclusion

### De la nécessité d'une coordination entre acteurs pour la constitution d'un acteur collectif

La commune porte l'intérêt général, elle en a la légitimité et le devoir ; pourtant elle ne l'assure pas complètement et considère la station comme une activité génératrice de ressources. Ces dernières sont ainsi redistribuées en fond de vallée, pour le cadre de vie et le niveau de services des habitants, les Borains.

La SMA est quant à elle centrée sur la performance économique, voire se retranche derrière cette exigence. Sa position est certes inévitable en terme entrepreneurial mais apparaît être de court terme, en fonction de l'histoire des Arcs et de la nature des activités touristiques, activités de service utilisant le patrimoine tant naturel, paysager qu'humain. Entre les deux, la plupart des acteurs de la station ont perçu la nécessité d'une coordination et d'une vision collective du management de la station. Ce sont notamment des associations qui se positionnent comme un « contre-pouvoir », dont l'objectif est de pousser les deux acteurs, SMA et commune, d'abord à se coordonner, et ensuite à construire une vision commune partagée avec la participation des habitants.

La constitution de ce référentiel commun est le fruit d'une confrontation des visions et des objectifs que chacune des sphères a pour la station. Cette constitution d'un objectif commun et d'un acteur collectif renvoie certes à une volonté partagée d'améliorer la situation mais plus fondamentalement à la notion de légitimité des acteurs. L'enjeu est alors de savoir comment se définit et se construit cette légitimité ? Il y a en effet une différence entre une légitimité politique « héréditaire », fondée sur l'élection pour les élus et une légitimité construite, telle celle des associations et autres groupes de pression, qui aspirent à intervenir dans le débat public sur le devenir de la station. Ces interrogations renvoient à l'actuel débat sur la démocratie participative, chère aux politiques publiques se préoccupant du développement économique ; elles mettent également en avant la frilosité pour ne pas dire les réticences de certains élus à mettre en œuvre cette démocratie participative. Passée l'acceptation de la participation de ces acteurs, l'inscription complète dans la réalité n'est pas tâche aisée.

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...

22. Ce retard concerne notamment les parkings, engagés cette année à Arcs 2000, les servitudes publiques, la construction de la salle polyvalente, aujourd'hui abandonnée et le raccordement des réseaux.

23. Rapport n°99-14, assemblée plénière du CESR du 19.10.99.

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. Ce glissement fait écho aux avis du conseil économique et social

de la région Rhône-Alpes qui, évaluant la politique menée en faveur des stations de moyenne montagne<sup>23</sup>, plaide pour l'articulation entre une politique certes ciblée sur le tourisme, mais en tenant compte de préoccupations en relation plus étroite avec les réalités du territoire. □

Cet article n'a d'autre ambition que de contribuer à améliorer la connaissance dans l'analyse des aspects complexes du management des systèmes collectifs ; il n'a donc aucune intention polémique. Parmi les différents cas étudiés, l'exemple proposé ici découle à la fois d'une expérience pionnière en matière d'infrastructure touristique et d'une situation représentative des évolutions dans le positionnement privé-public.

### Résumé

Les stations de sports d'hiver sont confrontées à de nombreuses incertitudes tant structurelles que conjoncturelles ; les modalités de leur gestion constituant un axe important de réflexion dans la plupart des stations. En effet, la loi Montagne de 1985 a conféré aux communes la responsabilité du pilotage des stations ; une gestion qu'elles assument ou bien délèguent à des opérateurs privés, par l'intermédiaire de délégations de services publics. Ces choix conduisent à des formes de relations variables entre acteurs privés et publics, et ont souvent opposé deux modèles de management, le « *corporate model* » et le « *community model* ». Cette communication veut montrer que les situations concrètes se situent plutôt dans un entre-deux, où l'enjeu est plutôt de décrypter le système d'acteurs, les logiques d'action ainsi que les modes de coordination. Dans ce domaine, l'informel compte tout autant que le contenu formel des relations entre acteurs, conduisant à qualifier le mode de gouvernance, c'est-à-dire les « arrangements formels et informels entre intérêts publics et privés, à partir desquels sont prises et mises en œuvre les décisions » (Le Galès, 1995). Cette imbrication formel-informel a ainsi fortement guidé notre analyse de la station des Arcs en Savoie, où nous soulignerons d'une part, le manque de référentiel commun entre la commune et la SMA, opérateur privé chargé du domaine skiable et d'autre part, la volonté de certaines associations de pousser à renouer un dialogue, préalable à des choix et décisions collectifs.

### Abstract

The ski resorts are confronted with many uncertainties as well structural as of the economic situation ; the nature of their management constituting a significant theme of reflexion in the majority of the resorts. Indeed, the law « Montagne » conferred on the communes the responsibility for the piloting of the stations ; a management that the communes assume or delegate to private operators (with delegations of public services). These choices lead to forms of varied relationships between private and public actors and often opposed two models of management, the corporate model and the community model. This paper wants to show that the concrete situations are rather in an middle, where the goal is rather to describe the actors' system, their actions' modalities like their modes of coordination. In this field, the informal accounts vary as much as the formal contents of the relations between actors, leading to qualify the formal and informal arrangements between public and private interests, from which are taken and applied the decisions. This overlap formal-informal strongly guided our analysis of the resort of the Arcs in Savoie, where we will underline in one hand, the lack of common reference framework between the commune and the SMA, private operator in charge of the skiable field and in the other hand, the will of certain associations to push to join again a dialogue, precondition to choices and decisions collectives.

## Bibliographie

- BAGNASCO, A. ; LE GALES, P., 1997, Les villes européennes comme société et comme acteur, *in Villes en Europe*, Ed. La Découverte, p. 38.
- BAILLY, A., 2002, Pour un développement durable des stations de sports d'hiver, *Revue de Géographie Alpine*, n° 4.
- BECCATINI, G., 1992, Le district industriel, une notion socio-économique, *in* BENKO, G. et LIPIETZ, A. (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, p. 35-46.
- BENKO, G. ; LIPIETZ, A., 1992, *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris.
- BOUDIERES, V., 2003, *Quelle gouvernance aux Arcs ?*, mémoire de DESS, université Pierre Mendès-France, CDTM, 108 p.
- 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, p. 81-102.
- DURAN, P., 1999, Penser l'action publique, Série politique, n° 27, *Droit et Société*, Éditions LGDJ, 212 p.
- FRANCOIS, J., 2002, *Perspectives pour un nouveau siècle de sports d'hiver*, Communication orale au colloque de la Facim, Courchevel, 8-9 décembre 2002.
- FLAGESTAD, A. ; HOPE, C.-A., 2000, Strategic success in winter sports destinations: a sustainable value creation perspective, *Tourism Management*, n° 22, June, p. 445-461.
- GERBAUX, F. ; MARCELPOIL, E., 2003, *Gouvernance et management local des villes et communes touristiques : le cas français*, Communication au Colloque Démocratie participative et management, Québec, mai 2003.
- GODINO, R., 1994, *La création de la station des Arcs ou le management d'une vie*.
- GUERIN, J.-P. ; GUMUCHIAN, H., 1977, Mythes, tourisme hivernal et aménagement de l'espace : l'exemple de la station intégrée, *Revue de Géographie Alpine*.
- KNAFOU, R., 1978, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises*.
- LE GALES, P., 1995, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Vers des villes acteurs en Europe*.
- LE GALES, P. ; THATCHER, M., 1996, *Les réseaux de politique publique*, Paris L'Harmattan.
- LORRAIN, D., 2000, *Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche*.
- MARCELPOIL, E., 2002, *Les systèmes d'acteurs des stations de sport d'hiver*, communication au colloque de la FACIM, 8-9 décembre 2002, Courchevel.
- MAUZ, I. ; PERRET, J., 1997, *Les fondements historiques des problèmes actuels des stations de sport d'hiver*, Cemagref.
- PERRET, J., 1992, *Le développement touristique local, les stations de sport d'hiver*, Cemagref.
- PONGY, M., 1997, Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique, *in* *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, L'Harmattan.
- SMITH, A. ; SORBETS, C., 2001, Leadership et arrangements territoriaux, *Sciences de la société*, n° 53.