Cour des comptes
Chambres régionales
& territoriales des comptes

Télécharger le PDF, 292 Ko
Page de la publication

Cour des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES STATIONS DE MONTAGNE FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Rapport public thématique

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction **5**

1 Le modèle économique de ski français s'essouffle 7

2 Les politiques d'adaptation restent en deçà des enjeux 9

3 La nécessité d'une gouvernance élargie et d'une meilleure préservation des ressources naturelles 11

4 Un subventionnement public significatif et croissant 13

Recommandations **15**

Introduction

La France est une destination majeure pour le tourisme hivernal : avec 53,9 millions de journées-skieur, elle se classe ainsi au 2e rang mondial, après les États-Unis (61 millions). Comparée aux autres grands pays du ski, la France a pour caractéristique de proposer à la fois un grand nombre de domaines skiables majeurs ainsi qu'un nombre important de petites stations. Le tourisme hivernal en montagne s'est développé essentiellement dans les années 1960 et 1970 avec la construction des stations de sports d'hiver dans le cadre des plans neige initiés par l'État. Ces derniers ont conduit à la création de stations de montagne *ex nihilo,* intégrées et souvent en haute altitude : 150 000 lits d'hébergement touristiques ont été créés durant cette période et ont permis le développement d'un tourisme hivernal de masse en montagne. Le tourisme montagnard représente actuellement 22,4 % des nuitées touristiques en France.

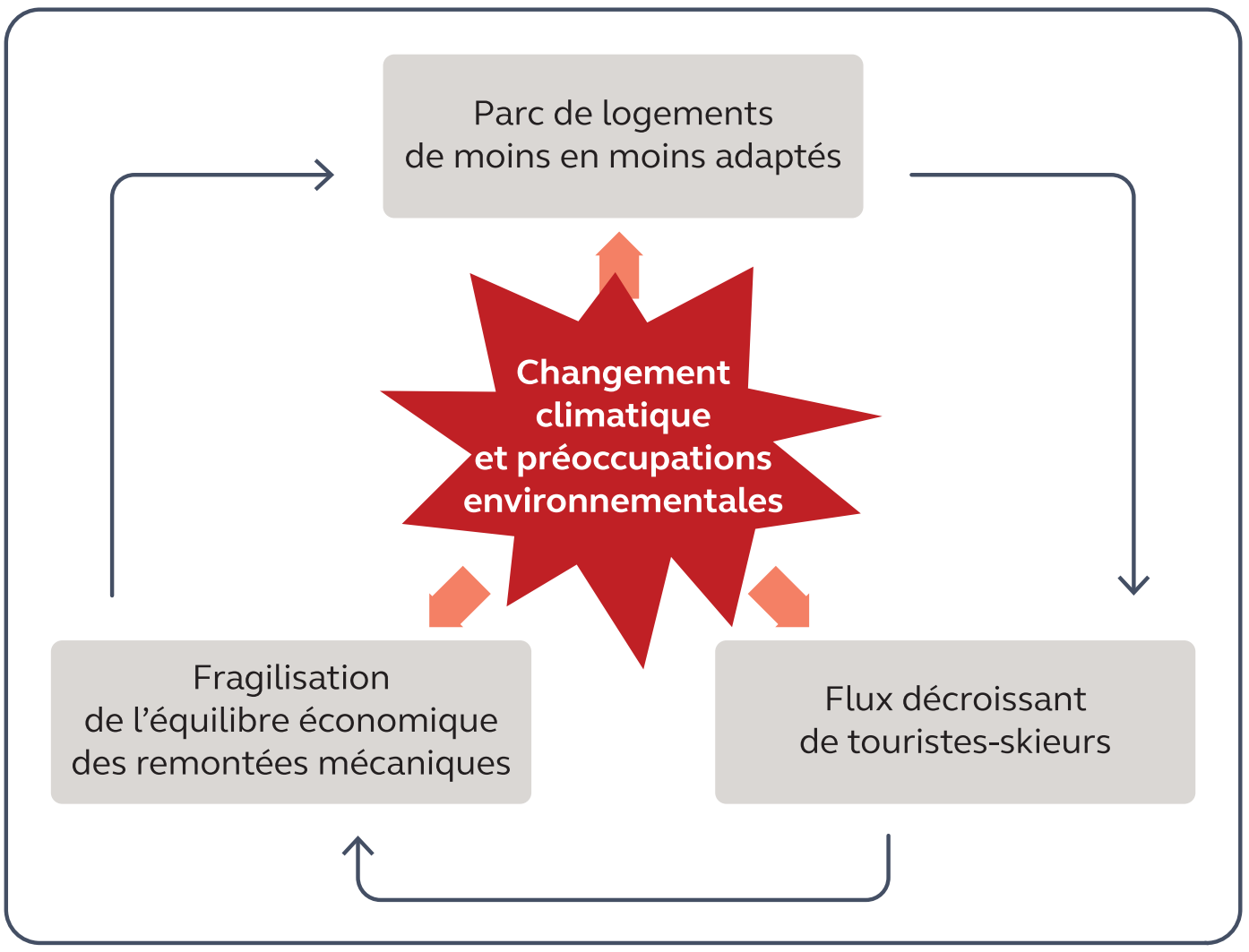
En France, le secteur des remontées mécaniques représente un chiffre d'affaires de 1,6 Md€. Dans un marché mondial du ski dominé par l'économie de marché, la France fait figure d'exception car ce secteur est qualifié par la loi dite « montagne » de 1985 de service public à caractère industriel et commercial. Les communes y jouent un rôle clef soit en assurant en direct l'exploitation des domaines skiables soit en la délégant à des opérateurs privés.

L'enquête réalisée par les juridictions financières a eu pour objet de préciser les conséquences du changement climatique sur le tourisme hivernal en montagne et d'examiner comment les stations s'y sont adaptées. Au total, 42 stations, réparties sur les Alpes, les Pyrénées, le Massif central et le Jura, ont été contrôlées. Celles-ci sont illustratives de la diversité des territoires et des situations. En outre, une base de données a été constituée, comprenant 200 stations des trois massifs concernés, permettant une analyse statistique plus exhaustive.

1 Le modèle économique de ski français s'essouffle

Alors qu'il pouvait compter à la fin du XX^e siècle sur une dynamique alimentée par une croissance du tourisme de ski entraînant celle des infrastructures immobilières et des remontées mécaniques, le modèle économique des stations de ski est durablement affecté par le changement climatique depuis le début du XXI^e siècle. À compter de la fin des années 2000, la diminution de l'activité ski et l'inadaptation croissante du patrimoine immobilier des stations ont commencé à fragiliser l'équilibre financier des remontées mécaniques et l'économie locale qui en découle pour partie.

Altération du moteur de la croissance des stations de ski au début du XXI^e siècle



Source : juridictions financières

Ce phénomène est accentué par le changement climatique qui se manifeste en montagne de manière plus marquée qu'en plaine, avec une hausse des températures, en accélération depuis les années

Le modèle économique de ski français s'essouffle

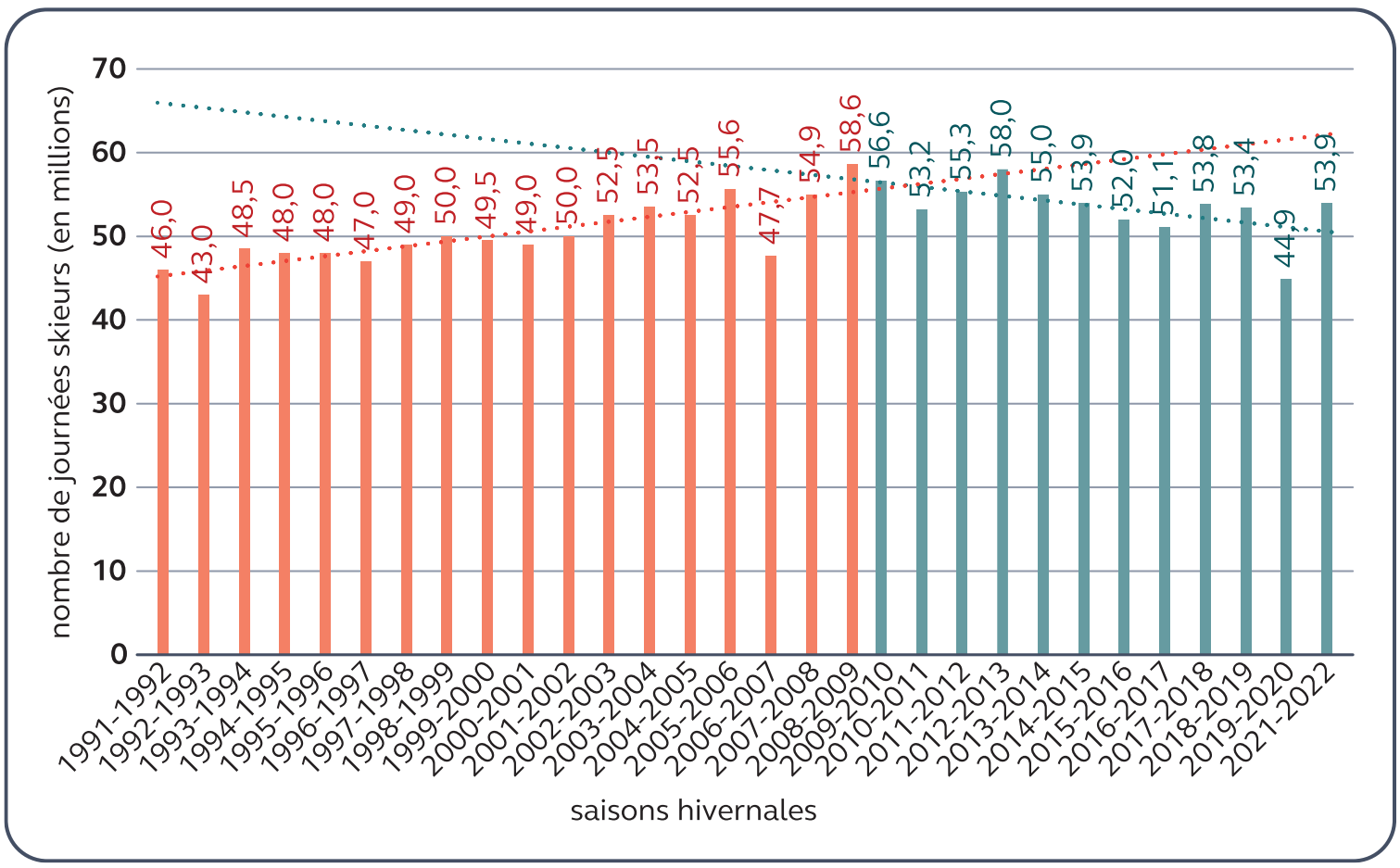
2010. Les projections climatiques des scientifiques font état d'une accentuation du phénomène à moyen terme, avec des conséquences plus marquées sur l'enneigement et sur les risques d'origine glaciaire et périglaciaire. Ce constat s'applique tant aux précipitations neigeuses qu'à la neige produite.

Inégalement vulnérables en fonction de leur exposition au risque climatique, du poids de l'activité économique et de la surface financière de l'autorité organisatrice, toutes les stations seront plus ou moins touchées à horizon de 2050. Quelques stations pourraient espérer poursuivre une exploitation au-delà de cette échéance. Celles situées au sud du massif des Alpes seront en revanche plus rapidement touchées que les autres.

Le changement climatique a d'ores et déjà un impact significatif sur les finances publiques locales, qui ira croissant. En effet, l'activité de remontées mécaniques nécessite de lourds investissements et un niveau de fréquentation suffisant, permettant de dégager les recettes nécessaires au renouvellement des immobilisations.

Fragilisées par le manque d'enneigement et l'érosion de leur clientèle de skieurs, de plus en plus de stations ne sont déjà plus en capacité d'atteindre l'équilibre d'exploitation. Elles doivent, dès lors, faire preuve de la plus grande prudence en matière d'investissement.

Évolution du nombre de journées-skieurs en France



Source : juridictions financières d'après les données de domaines skiables de France (en rouge, phase de croissance, en turquoise phase de décroissance)

2 Les politiques d'adaptation restent en deçà des enjeux

Les politiques d'adaptation menées par les acteurs de la montagne reposent essentiellement sur la production de neige, ainsi que, dans une proportion nettement plus réduite, sur le développement d'activités de diversification. La production de neige permet de fiabiliser l'enneigement à court terme. Mais, elle ne constitue qu'une protection relative et transitoire contre les effets du changement climatique. Son coût est en effet important et son efficacité tend à se réduire avec la hausse des températures : dans certains cas, la production de neige peut tendre vers une mal-adaptation. À cet égard, les investissements réalisés sont encore trop souvent décorrélés des prévisions climatiques. De plus, l'impact de la production de neige sur les ressources en eau apparaît sous-estimé dans de nombreux territoires. Il serait nécessaire que les autorisations de prélèvements d'eau destiné à la production de neige tiennent davantage compte des prospectives climatiques.

Sur les territoires, les actions de diversification mises en œuvre sont rarement adossées à un véritable projet. Réalisées au fil de l'eau, elles tendent souvent à reproduire le modèle du ski, fondé sur des investissements importants et une forte fréquentation, sans plan d'affaires permettant d'établir leur pertinence économique. Les initiatives des collectivités territoriales sont peu coordonnées entre elles, entraînant un risque de concurrence entre territoires. Les actions de diversification se juxtaposent au soutien à la production de neige, sans réflexion sur l'articulation entre ces deux politiques. La mobilisation de ressources financières importantes en faveur de la production de neige est au contraire susceptible d'entretenir un *« sentier de dépendance »* au ski, ne laissant que peu de place à l'invention d'alternatives.

La planification écologique de l'État, peu opérationnelle pour le secteur touristique en montagne, ne permet pas d'impulser une réelle dynamique de changement. Il en est de même des régions, qui ne souhaitent pas orienter les choix locaux, en dépit de leurs compétences en matière de planification touristique. Elles orientent pourtant de facto les investissements des collectivités territoriales par les subventions qu'elles leur accordent et ont conforté les stratégies de renforcement de la production de neige sans tenir compte des perspectives du changement climatique, en particulier dans les Alpes.

Afin de mieux structurer l'action des collectivités territoriales, de véritables plans d'adaptation au changement climatique doivent être mis en place. De même, le soutien des financeurs publics doit être conditionné au contenu de ces plans.

3 La nécessité d’une gouvernance élargie et d’une meilleure préservation des ressources naturelles

Avec une gouvernance centrée sur l’échelon communal et des regroupements insuffisants, l’organisation actuelle ne permet pas aux acteurs de la montagne de s’adapter aux réalités du changement climatique à l’échelle d’un territoire pertinent.

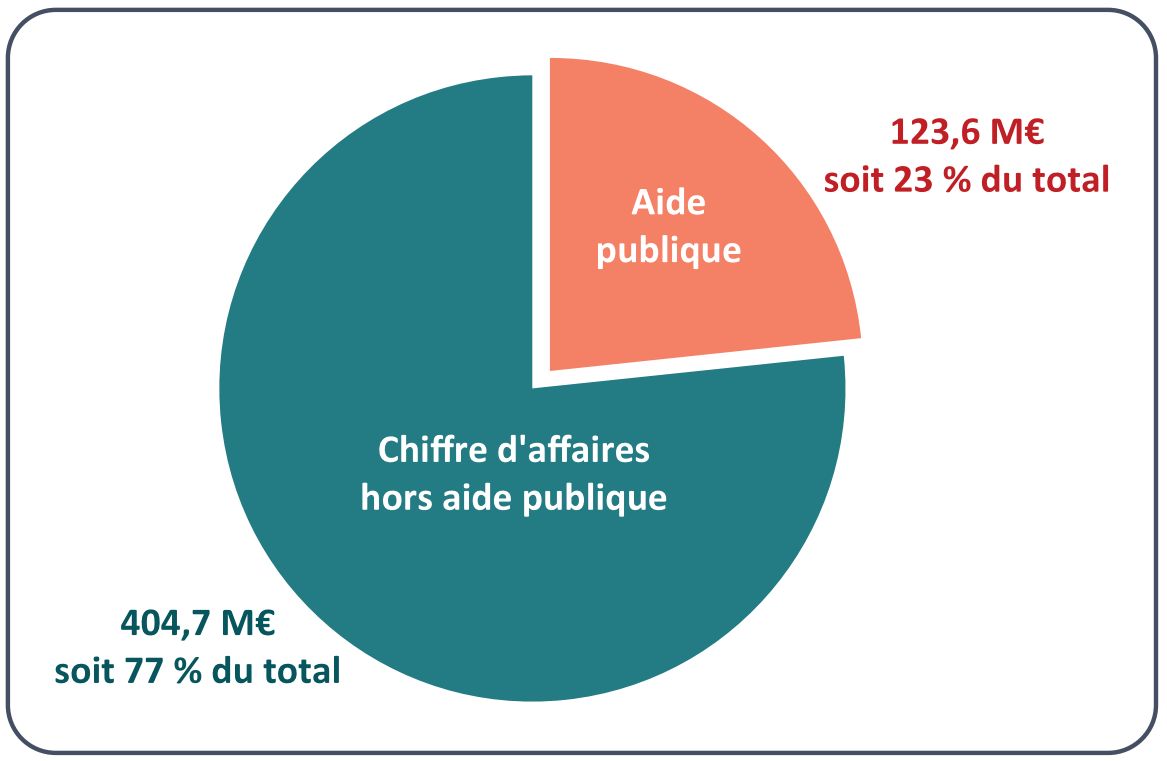
Comme d’autres grands pays du ski, la France aurait tout intérêt à promouvoir une organisation fédérant l’ensemble des acteurs concernés autour de projets de territoires et d’une gouvernance élargie, permettant de préserver les ressources et de valoriser les espaces naturels.

Cela est d’autant plus important que des friches industrielles apparaissent dans les montagnes françaises : près de 200 installations inutilisées et non démontées sont recensées au niveau national. En l’absence d’actions fortes de rénovation du patrimoine existant, des friches immobilières risquent de se développer. Ce n’est que depuis 2016 que la loi impose aux autorités organisatrices l’obligation de démanteler les remontées mécaniques définitivement inutilisées. Toutefois, aucune sanction n’est prévue et aucune obligation n’existe pour les installations construites avant 2016. Faute de provision dans les comptes des collectivités territoriales ou des exploitants, seules des initiatives ponctuelles et privées permettent de répondre en partie à l’enjeu de remise en état des sites fortement impactés par ces activités de loisirs.

4 Un subventionnement public significatif et croissant

Les financements publics perçus par les opérateurs des remontées mécaniques dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 15 M€ sont estimés à 124 M€ par an. Ce montant doit être rapproché du chiffre d'affaires total de l'ordre de 529 M€ généré par ces opérateurs, soit un niveau de dépendance à la dépense publique d'environ 23 %. Pour les stations réalisant moins de 10 M€ de chiffre d'affaires, le montant est de 87 M€ représentant 28 % du chiffre d'affaires des stations concernées.

Poids de la dépense publique dans le chiffre d'affaires des stations générant moins de 15 M€ de chiffre d'affaires annuel (en M€)



Source : Cour des comptes

À défaut de repenser fondamentalement le modèle économique, le niveau de subventionnement public ne pourra que s'alourdir compte tenu des projections climatiques en enfermant les collectivités dans un sentier de dépendance au ski, les privant des marges de manœuvre pour développer un tourisme « quatre saisons »[1]. Aussi, une réorientation

1. En montagne, les saisons les plus exploitables commercialement sont l'hiver et l'été ainsi que les « ailes » de saison du printemps et de l'automne. Par commodité, les juridictions financières désignent ce tourisme sous l'appellation « quatre saisons ».

Un subventionnement public significatif et croissant

fondamentale de la dépense publique en fonction de la réalité climatique et économique de chaque territoire doit être envisagée. À titre de comparaison, l'institut d'économie pour le climat a estimé à 91,7 M€ par an le coût de l'adaptation au changement climatique en France. Ce chiffre, qui ne couvre que les premières mesures, ne répond ainsi pas à l'intégralité du besoin s'agissant d'une pleine et entière transition du modèle économique des stations vers l'adaptation au changement climatique.

Afin de permettre l'adaptation dans une approche non concurrentielle, les très fortes inégalités entre stations et le montant important des fonds publics déjà mobilisés justifieraient la mise en place d'une solidarité financière entre collectivités. Ainsi, devrait être mis en place d'un fonds d'adaptation au changement climatique destiné à financer les actions de diversification et de déconstruction des installations obsolètes, alimenté par la taxe locale sur les remontées mécaniques.

Recommandations

1. Mettre en place un observatoire national regroupant toutes les données de vulnérabilité en montagne accessibles à tous les acteurs locaux *(ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*

2. Faire évoluer le cadre normatif afin que les autorisations de prélèvements d'eau destinés à la production de neige tiennent compte des prospectives climatiques *(ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*

3. Formaliser des plans d'adaptation au changement climatique, déclinant les plans de massifs prévus par la loi Climat et résilience *(autorités organisatrices, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*

4. Conditionner tout soutien public à l'investissement dans les stations au contenu des plans d'adaptation au changement climatique *(ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, régions, départements).*

5. Mettre en place une gouvernance des stations de montagne ne relevant plus du seul échelon communal *(ministère de l'intérieur et des outre-mer, collectivités territoriales).*

6. Mettre en place un fonds d'adaptation au changement climatique destiné à financer les actions de diversification et de déconstruction des installations obsolètes, alimenté par le produit de la taxe sur les remontées mécaniques *(ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*