



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

STATION DE GOULIER – Syndicat mixte des stations de sports et de montagne de la Haute-Ariège (Ariège)

Enquête « Les acteurs publics locaux du tourisme face au
changement climatique »

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. UNE PETITE STATION, FORTEMENT SUBVENTIONNÉE, CONFRONTÉE À LA BAISSÉ DE L'ENNEIGEMENT.....	9
1.1. L'une des plus petites stations des Pyrénées, de moyenne altitude, confrontée à une baisse de l'enneigement.....	9
1.1.1. Présentation du contexte géographique et historique de la station.....	9
1.1.2. L'une des plus petites stations d'Ariège et des Pyrénées.....	10
1.1.3. Une station confrontée à une diminution de l'enneigement.....	11
1.2. La situation financière : une station fortement subventionnée.....	12
1.2.1. Des produits dépendant du chiffre d'affaires et des subventions publiques	13
1.2.3. Un investissement essentiellement financé par les ressources propres.....	13
1.3. Une gestion tournée vers la fréquentation hivernale du site, compte tenu d'une diversification des activités limitée.....	13
1.3.1. Une stratégie qui vise à stabiliser la fréquentation hivernale du site.....	13
1.3.2. Une diversification limitée des activités en hiver et toutes saisons.....	14
2. UN SYNDICAT QUI RELÈVE EN PARTIE D'UNE INTERCOMMUNALITÉ DE MONTAGNE CONFRONTÉE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	16
2.1. Une volonté politique de développer une gestion intégrée des stations.....	17
2.1.1. La création d'un syndicat mixte dédié à la gestion des stations et la mutualisation des compétences humaines et techniques des stations.....	17
2.1.2. La gestion mutualisée des stations de Haute-Ariège.....	18
2.1.3. La situation financière consolidée des cinq stations de Haute-Ariège.....	19
2.2. L'attente des résultats définitifs de l'étude régionale sur la définition d'une politique d'investissement et d'un nouveau cadre d'organisation et d'exploitation des stations ariégeoises.....	22
2.2.1. Un premier diagnostic critique sur la situation des stations ariégeoises et de la Haute-Ariège.....	23
2.2.2. Des propositions sur le positionnement de chaque station et sur les choix d'investissement nécessaires.....	24
2.2.3. Des premiers résultats centrés sur le renouvellement d'équipements vieillissants mais qui ne répondent pas aux enjeux de changement de modèle de la station de ski.....	25
3. UNE STRATÉGIE EN TRANSITION QUI TENTE DE PRÉSERVER L'ACTIVITÉ TOURISTIQUE DE MONTAGNE MAIS QUI DOIT REPOSER DÉSORMAIS SUR UN NOUVEAU MODÈLE A CONSTRUIRE POUR PRENDRE EN COMPTE LES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	28
3.1. Le renouvellement en cours de la stratégie départementale du tourisme.....	28
3.2. La nécessité d'appréhender globalement un modèle multi-saisons pour les stations touristiques de montagne.....	29

3.2.1.	Adopter une approche par les risques	29
3.2.2.	La recherche d'un nouveau modèle toutes saisons	29
ANNEXES		32
Réponses aux observations définitives		42

SYNTHÈSE

Le contrôle du syndicat mixte des stations de sports et de montagne de la Haute-Ariège (SMSSMHA) relatif notamment à la station de ski de Goulier s'inscrit dans le cadre d'une enquête des chambres régionales des comptes consacrée aux acteurs publics locaux du tourisme face au changement climatique. Cette enquête intervient dans un contexte marqué par des préoccupations croissantes relatives à l'adaptation de l'économie de la montagne aux enjeux du changement climatique.

Goulier : une petite station des Pyrénées confrontée à la baisse de l'enneigement.

Goulier fait partie des cinq stations de ski et de montagne gérées par la communauté de communes de la Haute-Ariège créée en 2017. À 120 km de Toulouse, 40 km de Foix et 20 km de Tarascon sur Ariège, elle se situe dans la vallée du Vicdessos et du Montcalm, sur le territoire de la commune nouvelle Val-de-Sos ; elle est identifiée comme une destination essentiellement familiale. Sa faible altitude moyenne - entre 1 500 et 1 850 mètres - l'expose au risque de faible enneigement, et donc à une baisse de l'activité.

Les investissements réalisés depuis 2017 ont visé à stabiliser sa fréquentation touristique. Le site ne permettant pas une diversification des activités hivernales ni estivales, l'avenir de la station apparaît plus qu'incertain face aux enjeux du changement climatique.

Face aux effets du changement climatique, des enjeux et des conséquences qui appellent une vision partagée et coordonnée afin de définir un nouveau modèle économique et de développement durable pour les stations et plus largement le tourisme en montagne.

Les difficultés des stations et une prise de conscience d'un avenir moins favorable ont motivé le choix d'une gestion mutualisée des stations. Elle a été réalisée dans un premier temps par la CCHA, puis par un syndicat mixte dédié à la gestion des cinq stations de montagne du territoire. Leur exploitation reste toutefois largement subventionnée par la structure publique (intercommunalité et département), qui justifie son intervention par les des retombées économiques que généreraient les sports d'hiver pour le territoire. Ces dernières sont, cependant, difficiles à évaluer.

Les stations de ski et de montagne du territoire intercommunautaire apparaissent sont aujourd'hui dans une phase de transition. Leur avenir nécessite une action qui dépasse l'échelle actuelle de gestion d'un syndicat intercommunal. Dans cette optique, une étude régionale visant à redéfinir le cadre d'organisation et d'exploitation des stations de montagne ariégeoises est en cours de finalisation. Les premiers constats font état de la fragilité financière des stations et des besoins en investissement importants pour faire évoluer le modèle actuel. Ces derniers ne pourront pas être assumés par les seuls exploitants.

Cette réflexion d'un modèle de station multi saisons doit adopter une approche fondée sur les risques, notamment naturels, qui sont accentués en période estivale. Elle doit porter sur le périmètre de gestion le plus pertinent et sur un modèle économique et de développement plus équilibré. À droit constant, il existe quelques possibilités administratives et juridiques ouvertes aux collectivités. La question d'une éventuelle expérimentation, en s'appuyant sur le principe de

différenciation territoriale, permise par les lois de 2021 et 2022¹, est une piste qui pourrait être également envisagée.

¹ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Faire évoluer l'organisation du syndicat mixte des stations de sports et de montagne de la Haute-Ariège (SMSSMHA). *Recommandation non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes :

- Mise en œuvre complète : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte des stations de sports et de montagne de la Haute-Ariège (SMSSMHA) relatif à la station de ski de Goulier a été ouvert, par délégation de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, le 4 janvier 2023 par lettre adressée à Monsieur Alain Naudy, ordonnateur en fonctions.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête des chambres régionale des comptes consacrée aux acteurs publics locaux du tourisme face au changement climatique.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 4 avril 2023 avec M. Naudy.

Lors de sa séance du 13 avril 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à l'ordonnateur en fonctions. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 27 septembre 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UNE PETITE STATION, FORTEMENT SUBVENTIONNÉE, CONFRONTÉE À LA BAISSÉ DE L'ENNEIGEMENT

1.1. L'une des plus petites stations des Pyrénées, de moyenne altitude, confrontée à une baisse de l'enneigement

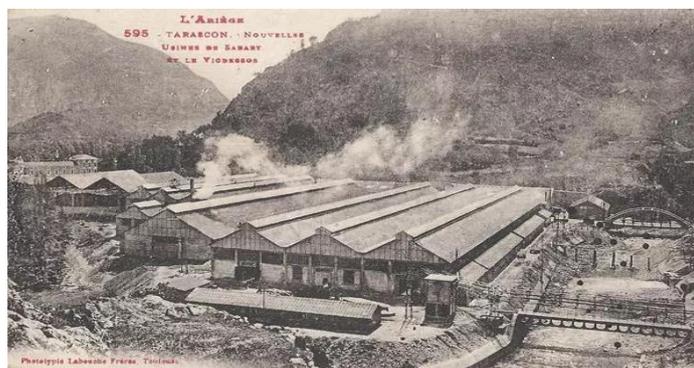
1.1.1. Présentation du contexte géographique et historique de la station

À 120 km de Toulouse, 40 km de Foix et 20 km de Tarascon sur Ariège, la station de Goulier se situe dans la vallée du Vicdessos et du Montcalm, sur le territoire de la commune nouvelle Val-de-Sos (554 habitants)².

Localisé entre 1 500 et 1 850 m d'altitude, avec une exposition Nord, le stade de neige de Goulier n'est pas adossé au village éponyme (480 m) et se situe à 4 km. Il a été créé au milieu des années 1960, sous l'impulsion du président de l'association « les Amis de Goulier » - devenu maire de la commune³, avec le concours du comité d'établissement de Pechiney et le soutien d'un conseiller général⁴.

encadré 1 : le groupe Pechiney⁵ en Haute-Ariège

L'activité industrielle des ressources locales a constitué l'essor économique du bassin tarasconnais. En 1906, Aristide Bergès (industriel papetier et ingénieur hydraulicien, né en Ariège) et son fils Georges décident d'aménager la chute du Vicdessos, affluent de l'Ariège, comme énergie pour fabriquer de l'aluminium. Dès 1908, les premières usines ariégeoises d'Auzat apparaissent et produisent 660 tonnes d'aluminium par an. En 1928, la compagnie entreprend la construction de l'usine de Sabart à Tarascon.



La production croissante durant le XX^e siècle – jusqu'à 330 000 tonnes par an – est freinée par le premier choc pétrolier et l'augmentation des coûts d'extraction et d'exploitation. Après plusieurs années de ralentissement d'activité, l'usine d'Auzat ferme définitivement en 2003, affectant 214 salariés et une cinquantaine d'intérimaires, tandis que celle de Sabart perdait la moitié de ses effectifs, ramenés à 50 salariés.

² Créée par arrêté préfectoral du 27 juillet 2018 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019, par fusion des communes de Goulier (45 habitants), Sem (23 habitants), Suc-et-Sentenac (53 habitants) et Vicdessos (535 habitants). Les données démographiques font référence à la population légale de 2016.

³ Le Colonel Jacques Dor.

⁴ Émile Serny (1922-1999), résistant du réseau de passeurs "Bourgogne", conseiller général de 1982 à 1994, maire de Gesties jusqu'en 1999 durant trois mandats, et fondateur du stade de ski alpin de Goulier Neige.

⁵ Pechiney (anciennement appelé « Compagnie de produits chimiques d'Alès, Froges et Camargue », de 1921 à 1950) était un groupe industriel français, actif jusqu'en 2003 (et dont l'origine remonte à 1855) dans les domaines de l'aluminium (production et transformation), de l'électrometallurgie, de l'emballage, de la chimie et du combustible nucléaire.

1.1.2. L'une des plus petites stations d'Ariège et des Pyrénées

La station compte sept pistes⁶ de descente et une piste de luge, sur un domaine de sept kilomètres linéaires, et est dotée de cinq remontées mécaniques : trois téléskis, un télé-corde ou fil-neige, et un tapis pour débutant. Le site dispose également d'un snack-restaurant, exploité en délégation de service public⁷. Par ailleurs, un espace de location de matériel est adossé à la billetterie.

Les remontées principales de la station datent de 1988 et les trois téléskis ont fait l'objet de l'inspection obligatoire des 30 ans entre 2019 et 2021. Des contrôles sont également réalisés en régie⁸. En 2018, un tapis convoyeur à double vocation (ski de piste et luge) a été installé, afin de répondre à la demande des touristes en proposant une offre luge.

carte 1 : la station de Goulier



Source : site internet de l'office de tourisme des Pyrénées-Ariégeoises

La station dispose d'une installation de production de neige⁹ avec un lac de 5 000 m³ et 21 enneigeurs (vingt perches haute-pression, dont une double, et un ventilateur basse pression). L'usine à neige comprend une pompe de 90 m³/h et un compresseur d'air. Une quarantaine de jours de précipitations est nécessaire pour remplir le lac ; aussi, et selon les conditions d'enneigement et de température, deux campagnes de production de neige sont pratiquées : la première, avant Noël, prépare l'ouverture de la saison ; la seconde, en début d'année, anticipe la période la plus fréquentée des congés de février. L'installation permet de couvrir la zone débutant (tapis, fil neige et télésiège TK Baby) ainsi que 80 % de la piste bleue principale, ce qui correspond aux zones de fréquentation de la clientèle majoritaire de la station : les débutants.

Qualifiée par l'ordonnateur « de taille très modeste¹⁰ », l'installation d'enneigement n'en est pas moins essentielle sur les points les plus sensibles de fréquentation. Le coût de production de neige n'est pas déterminé.

⁶ Une piste noire, deux rouges, deux bleues et deux vertes

⁷ Deux délégations : décembre 2017 – décembre 2022 et décembre 2022 – septembre 2025.

⁸ Une montée en compétences professionnelles est réalisée en interne et mutualisée au service des cinq stations. Cf. *infra*.

⁹ Créée en 2011 et complétée en 2018.

¹⁰ Au regard de la retenue d'eau, du linéaire de conduite, du nombre d'enneigeurs et de surface de pistes couvertes.

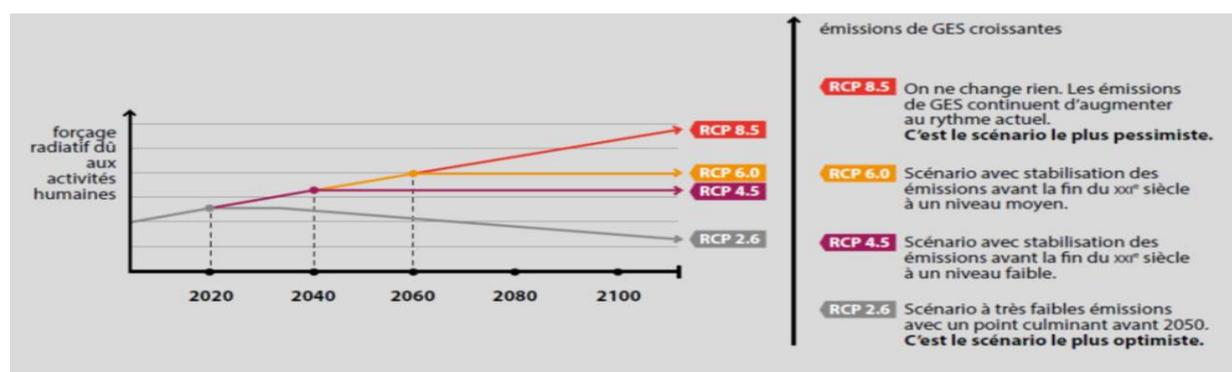
1.1.3. Une station confrontée à une diminution de l'enneigement

Au niveau local, une station météorologique de Météo-France a été installée au niveau de la commune de Vicdessos (650 m) et a été mise en service en 1990. Elle constitue un outil et un point de repère permettant de constater l'évolution des indicateurs météorologiques tout au long de l'année.

L'ensemble des données confirme le constat d'une baisse des précipitations et une hausse des températures, avec des conséquences sur un enneigement à la baisse.

Le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a défini en 2013 quatre profils représentatifs de l'évolution des concentrations de gaz à effet de serre (GES) d'ici la fin du XXI^e siècle, nommées RCP (*representative concentration pathways*). Dans le scénario le plus pessimiste (dit RCP 8.5), les émissions progressent durablement au même rythme que celui constaté en 2020 ; le plus optimiste (dit RCP 2.6) prévoit une diminution des émissions après un pic avant 2050 ; deux scénarios intermédiaires envisagent une stabilisation des émissions avant la fin du XXI^e siècle – à un niveau faible (RCP dit 4.5) ou à un niveau moyen (RCP dit 6.0).

graphique 1 : les scénarios RCP du GIEC



Source : Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Une étude relative au tourisme hivernal sous le changement climatique a été publiée en 2019¹¹. Elle porte sur les deux principaux massifs, Alpes et Pyrénées – ces dernières pour les versants français, andorran et espagnol, et évalue l'impact du changement climatique sur les perspectives d'enneigement des stations à horizon 2030, 2050, 2100, en tenant compte de l'équipement en enneigeurs de chaque station. La station de Goulier n'est pas représentée dans les 175 domaines skiables de l'étude, en revanche, son environnement est appréhendé et permet de tirer certaines conclusions.

Les projections sur le massif prévoient une dégradation des conditions d'enneigement, ce qui aura des conséquences sur l'altitude de fiabilité de la neige. Quel que soit le scénario climatique retenu, l'altitude de fiabilité de la neige devrait remonter de 400 à 600 m dans les Pyrénées à horizon 2030-2050, y compris avec la production de neige. En 2050, cette altitude remonterait à 2 300 m sans production de neige et à 1 800 m avec production de neige¹². Cela ne permettrait pas un niveau d'enneigement suffisant en bas des pistes.

Alors même que les stations présentent déjà entre 1986 et 2005 un enneigement précaire et extrêmement variable, les projections indiquent une récurrence élevée des conditions

¹¹ Spandre, P., François, H., Verfaillie, D., Pons, M., Vernay, M., Lafaysse, M., George, E., and Morin, S.: *Winter tourism under climate change in the Pyrenees and the French Alps: relevance of snowmaking as a technical adaptation*, The Cryosphere, 13, 1325–1347, <https://doi.org/10.5194/tc-13-1325-2019>, 2019.

¹² Et jusqu'à 2 750 m, dans le cas du scénario de fortes émissions de gaz à effet de serre (RCP 8.5) en fin de siècle.

d'enneigement difficiles engendrant une dégradation des conditions d'exploitation, y compris dans les scénarios intermédiaires de moindre réchauffement.

Au niveau de la collectivité, si aucune étude spécifique sur le changement climatique n'a été diligentée pour la station de Goulier, l'exploitation suit le niveau d'enneigement et la température sur site, afin de décider la mise en fonctionnement des équipements de neige. Plus globalement, l'ordonnateur constate depuis cinq ans, « *une arrivée plus tardive de l'enneigement dans la saison* » – alors que, jusque-là, les épisodes de novembre garantissaient un enneigement suffisant et pérenne pour la saison – ainsi que des « *épisodes neigeux et des quantités de neige au sol inférieurs* ». Ce constat de raccourcissement de la saison hivernale et d'une baisse attendue de l'enneigement pour les prochaines décennies semble unanimement partagé et fait dire à l'ordonnateur « *qu'aujourd'hui, les stations de montagne sont à un tournant de leur histoire* ».

1.2. La situation financière : une station fortement subventionnée

La période de contrôle (2018-2023) est impactée par deux événements majeurs, qui doivent conduire à une interprétation prudente de l'analyse financière réalisée à périmètre courant : d'une part, la crise sanitaire - avec une fermeture des remontées mécaniques en 2021 et d'autre part, la création d'un syndicat mixte, fin 2021.

La station de Goulier était gérée par la communauté de communes (CC) Auzat-Vicdessos¹³, avant d'être transférée au 1^{er} janvier 2017 à la CC de la Haute-Ariège (CCHA)¹⁴, en application des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe.

Un budget annexe avec une régie de recettes permettait d'assurer le suivi de l'activité, sous la responsabilité d'un chef d'exploitation permanent¹⁵ et d'une quinzaine de salariés saisonniers. Cette architecture budgétaire a été revue avec la création fin 2021 d'un syndicat mixte dédié aux stations de sports et de montagne de la Haute-Ariège (cf. *infra*), mais le principe de gestion publique directe restait maintenu en septembre 2023.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a partagé « *le constat de la Chambre, en ce que l'équilibre budgétaire de l'exploitation des stations repose sur la mobilisation de financements publics structurels. Les modèles économiques ne leur permettent pas de dégager les moyens nécessaires aux investissements concourant au maintien en l'état de l'outil touristique ni au développement d'activités nouvelles* ». Il a précisé que cette situation est connue et qu'il s'agit d'une volonté politique, « *les collectivités – en particulier celles qui ont fondé le syndicat¹⁶ ont fait le choix de maintenir et soutenir ces outils touristiques, tout en se donnant pour objectif de maîtriser et de réduire les déficits structurels* ».

La chambre prend acte de la volonté de maîtrise budgétaire d'une situation financière déjà fragilisée tout en relevant que les difficultés d'exploitation devraient s'accroître avec la baisse de la fréquentation et la variabilité de l'enneigement.

¹³ Créée en 2002, comprenant dix communes et 1 400 habitants, selon le recensement de la population légale de 2014.

¹⁴ Née de la fusion de trois anciennes CC : Auzat-Vicdessos, Donezan et Vallées d'Ax.

¹⁵ Qui intervient en été pour l'entretien des sentiers de randonnée.

¹⁶ La CCHA et le Conseil départemental de l'Ariège.

1.2.1. Des produits dépendant du chiffre d'affaires et des subventions publiques

En 2022, les produits de gestion s'élevaient à 190 992 € et étaient essentiellement composés du chiffre d'affaires (172 000 €). Cette année-là, aucune subvention n'a été versée par les collectivités, en raison d'une bonne saison 2022 et de l'arrivée différée de l'aide de l'État relative à la pandémie, qui a été inscrite en produit exceptionnel pour un montant de 192 000 €. Ainsi, en 2022, les produits totaux s'élevaient à 445 313 €.

1.2.2. Des charges essentiellement liées aux dépenses de personnel et aux amortissements

En 2022, les charges de gestion s'élevaient à 327 188 €. Elles comprenaient les dépenses de personnel (210 000 €, soit plus de 60 %) et les charges courantes (115 700 €).

Les charges totales de la station s'élevaient à près de 472 000 €, compte tenu notamment de l'amortissement (128 831 €, soit 27 %) ; les charges de personnel en constituaient plus de 40 %.

Au total, avec un excédent brut de fonctionnement (EBF) négatif de 136 196 €, l'année 2022 est une illustration de l'exploitation déficitaire de la station ; les capacités d'autofinancement (CAF) brute (39 830 €) et nette (10 624 €) n'ont été positives que grâce au versement d'une subvention publique – en l'occurrence, la perception décalée de l'aide exceptionnelle de l'État liée à la fermeture des remontées mécaniques lors de la saison 2021 pour cause de pandémie. Cela démontre que la station est dépendante de subvention publique tant pour son cycle d'exploitation que pour le financement de ses investissements.

1.2.3. Un investissement essentiellement financé par les ressources propres

Les dépenses d'équipement de 2022 s'élevaient à 31 433 €. Elles ont été financées par la CAF nette et par la mobilisation du fonds de roulement. L'annuité en capital de la dette (29 200 €) a été totalement financée par la CAF brute – c'est-à-dire le surplus des subventions publiques, et a permis de dégager une légère CAF nette pour aider au financement de l'investissement.

En 2022, le fond de roulement s'élevait à 46 674 € (50 jours de charges) et la trésorerie a été mise à zéro avec la mise en place du syndicat mixte (cf. *infra*).

1.3. Une gestion tournée vers la fréquentation hivernale du site, compte tenu d'une diversification des activités limitée

1.3.1. Une stratégie qui vise à stabiliser la fréquentation hivernale du site

1.3.1.1. Un plan d'action pour stabiliser la fréquentation et garantir l'exploitation du site

La reprise de la station de Goulier – ainsi que quatre autres¹⁷ – par la CCHA au 1^{er} janvier 2017 s'est accompagnée de la définition d'un schéma directeur des stations de sports d'hiver, adopté par le conseil communautaire du 21 décembre 2017. Cette feuille de route a dressé un état des lieux de chaque station, présentant les vulnérabilités ainsi que les potentiels, et a proposé un

¹⁷ Ascou-Pailhères, Beille, Chioula, Mijanès-Donzan.

plan pluriannuel d'aménagements à réaliser, accompagné de prévisions sur les futures charges d'exploitation.

S'agissant de la station de Goulier, le constat confirmait l'irrégularité de l'enneigement, qui est à l'origine d'une forte fluctuation de la fréquentation et du chiffre d'affaires. Le projet visait à stabiliser la fréquentation et à maintenir l'attractivité de la station, afin d'en garantir l'exploitation. Les travaux avaient pour objectif de permettre une ouverture de la station durant 80-90 jours, la réalisation de 12 000 journées skieurs et un chiffre d'affaires moyen de 170 000 €.

figure 1 : projet d'investissement sur la station Goulier



Source : schéma directeur station de sports d'hiver gérées par la CCHA (validé décembre 2017, actualisation Juin 2019).

1.3.1.2. La réalisation des projets s'est confrontée aux conséquences de la pandémie

La quasi-totalité des travaux prévus a été réalisée entre 2018 et 2021. Toutefois, les conséquences de la pandémie ne permettent pas, à ce jour, de mesurer de façon pérenne le résultat de cet investissement, en termes de fréquentation et de chiffre d'affaires.

À ce titre, l'année 2022 montre un résultat record avec 70 jours d'ouverture – ce qui laisse à penser que l'objectif de 80-90 jours d'ouverture affiché dans le schéma était peut-être surestimé, d'autant qu'il s'inscrit dans un contexte d'irrégularité croissante de l'enneigement et de raccourcissement des saisons. Les résultats 2023 correspondent, pour leur part, à une saison courte et tardive (pas de neige aux vacances de Noël 2022, une ouverture de la station en janvier 2023, une fermeture anticipée mi-mars 2023, en raison d'un fort redoux des températures).

Pour la suite, l'ordonnateur considère que les différents travaux réalisés pour près d'1,67 M€ – dont certains obligatoires en termes de sécurité (grandes inspections des 30 ans), devraient permettre à la station de fonctionner avec un suivi de maintenance classique et un investissement annuel de 20 000 € pour les dix prochaines années, sauf problème technique majeur.

1.3.2. Une diversification limitée des activités en hiver et toutes saisons

Outre la pérennisation de la fréquentation du site en offre ski, le schéma directeur vise « l'amélioration des conditions d'exploitation, la diversification des activités, et plus généralement la pérennité et la viabilité économique passant par une offre de ski de territoire complémentaire

entre stations ». Interrogé, l'ordonnateur a fait part de plusieurs contraintes quant à la diversification des activités en hiver et toute l'année pour le site de Goulier.

La localisation de la station et sa configuration limitent les possibilités de démultiplier les offres hivernales. L'option retenue de développer les activités ludiques (luge) pour les enfants et les débutants (tapis, cours de ski) ancre favorablement l'identité familiale de la station. Le travail d'accueil réalisé auprès des groupes scolaires, s'il devait être accentué, devrait également prendre en considération le volet séjour, alors même que la station ne propose pas d'hébergement sur site. Cela supposerait donc une organisation et des capacités au-delà des services de la CCHA et/ou du syndicat.

Hors saison hivernale, une possibilité de développer un parcours sportif en trottinette électrique avait été envisagée. Toutefois, celle-ci a fait l'objet d'un refus d'autorisation de l'office national des forêts (ONF), au motif de l'interdiction de circulation des véhicules à moteur en forêt. Par ailleurs, l'emprise foncière de la station est située dans la zone du Parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises, ce qui limite les activités sportives, notamment en saison estivale. La CCHA a développé les sentiers de randonnées de la zone – le chef d'exploitation de la station étant chargé de cette mission lors de la fermeture de la station – et le site est entouré de « spots » nature (col de Goulier-Endron) et d'activités sportives (escalade, canyoning, accrobranche), qui ne dépendent pas de la station et sont gérés par divers professionnels – certains sous le pilotage de la CCHA (parc accrobranche, refuge).

Ainsi, les potentialités du développement de la station – par la neige, en hiver ou en multi saison, restent limitées en raison de sa configuration. À ce titre, la réflexion sur l'évolution des paysages, qui a été engagée par le Parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises à l'occasion de l'élaboration de son plan de paysage de la transition énergétique et climatique, pourrait être utilement partagée – la CCHA s'en étant, pour sa part, saisie dans le cadre de l'actuelle élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) (cf. *infra*). L'un des principaux écueils identifiés est l'insuffisance d'offre d'hébergements disponibles sur le secteur.

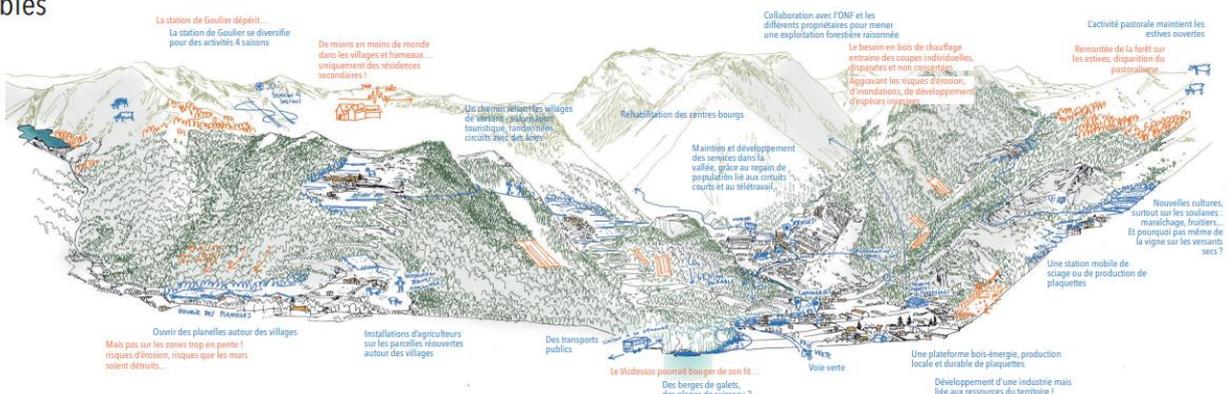
figure 2 : évolution des paysages de la vallée de Vicdessos en 2050 – extrait du plan de paysage de la transition énergétique et climatique du Parc régional des Pyrénées Ariégeoises

Les Futurs possibles

Imaginer l'évolution des paysages en 2050...

En 2049, la vallée de Vicdessos a perdu un mois d'enneigement et connaît des été très chauds avec des épisodes de sécheresse réguliers. Les énergies fossiles ont atteint des prix complètement insupportables il y a une vingtaine d'années. Les pratiques de déplacement ont dû s'adapter rapidement et le développement des énergies renouvelables s'est accéléré.

En orange, les scénarios d'évolution que l'on pourrait craindre...
En bleu, les scénarios d'évolution que l'on pourrait souhaiter !



Source : https://www.parc-pyrenees-ariegeoises.fr/wp-content/uploads/2019/12/Poster_atelier-1_def_r_vicdessos.pdf

Une proposition serait d'inscrire le site de Goulier dans un bouquet plus large et de composer avec les différentes potentialités de la vallée d'Auzat-Vicdessos, qui dispose de certains atouts touristiques : des « spots » naturels de sports nature (randonnée, escalade, canyoning, via-ferrata, accrobranche) ; un patrimoine historique (visite de l'ancienne mine de fer du Rancié, château de Sos). De même, l'emprise foncière de la station, incluse au sein du Parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises, pourrait être une piste à explorer dans le choix des activités à développer.

La difficulté de cette proposition réside dans l'éventail des acteurs à mobiliser et dans la recherche éventuelle d'une structure idoine pour le développement du territoire selon différentes composantes. Par ailleurs, un développement hors période hivernale ne manquera pas de générer d'autres difficultés – certaines très directement en lien avec le changement climatique (gestion de la ressource eau, de l'énergie, de la biodiversité), qui devront également être appréhendées et prises en compte dans les solutions proposées.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a souligné plusieurs limites « *pour composer une offre territoriale intégrée* ». D'une part, les activités de pleine nature « *n'atteignent pas une rentabilité à même de résoudre les besoins de financement de la station* » ; d'autre part, la gestion de l'hébergement et de la restauration ne relèvent pas de la compétence des collectivités ; par ailleurs, « *l'exploitation de ces équipements au sein d'une structure idoine suppose une ingénierie, un pilotage, une administration, une comptabilité qui engendrent immédiatement des moyens humains et matériels et par voie de conséquence des charges de fonctionnement nouvelles* ».

La chambre en prend acte mais rappelle que si le site n'offre pas en l'état les possibilités d'une diversification, l'élargissement du périmètre de gestion institutionnelle pourrait permettre de développer ses atouts touristiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Goulier se caractérise comme une petite station de sports d'hiver des Pyrénées, avec une situation financière structurellement déficitaire, du fait, notamment, d'une fréquentation irrégulière, compte tenu de niveaux d'enneigement de plus en plus variables.

Sa situation géographique et des contraintes techniques du site ne lui permettront sans doute pas de dégager des recettes complémentaires tirées d'une grande variété d'activités diversifiées, y compris en multi-saisonnalité, afin de s'adapter aux conséquences prévisibles du changement climatique.

Une solution serait de composer avec les différentes potentialités de la vallée d'Auzat-Vicdessos, qui dispose de certains atouts touristiques. La difficulté de cette proposition réside dans l'éventail des acteurs à mobiliser et dans la recherche éventuelle d'une structure idoine pour le développement du territoire selon différentes composantes. Par ailleurs, un développement hors période hivernale ne manquera pas de générer d'autres difficultés – certaines très directement en lien avec le changement climatique (gestion de la ressource eau, de l'énergie, de la biodiversité), qui devront également être appréhendées et prises en compte dans les solutions proposées.

Pour sa part, la solution transitoire et immédiate envisagée par la CCHA, gestionnaire du site depuis 2017, a été de mutualiser la gestion des cinq stations, sous le pilotage d'un syndicat mixte dédié aux stations de sports et de montagne, et en envisageant une relative diversification des activités, selon les possibilités offertes des différents sites et les contraintes financières.

2. UN SYNDICAT QUI RELÈVE EN PARTIE D'UNE INTERCOMMUNALITÉ DE MONTAGNE CONFRONTÉE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le projet de territoire 2017-2020 de la CCHA, adopté par le conseil communautaire du 21 décembre 2017 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018, reconnaît les stations de sports

d'hiver et de montagne comme « *un moteur de l'économie locale, créatrices d'emplois, de séjours et d'attractivité* ». Trois actions sont retenues : la mise en œuvre d'une complémentarité de l'exploitation des stations au sein d'une seule et unique régie ; le déploiement d'une politique d'investissement permettant « *le développement de nouvelles activités pour proposer des prestations toute saison* » ; la recherche d'un positionnement commercial de chaque station, fondé sur un modèle économique tendant vers l'équilibre budgétaire.

2.1. Une volonté politique de développer une gestion intégrée des stations

2.1.1. La création d'un syndicat mixte dédié à la gestion des stations et la mutualisation des compétences humaines et techniques des stations

Née au 1^{er} janvier 2017 de la fusion¹⁸ de trois anciennes communautés de communes (Auzat-Vicdessos, Donezan et Vallées d'Ax), la communauté de communes de la Haute-Ariège (CCHA) disposait dans ses statuts initiaux de la compétence supplémentaire « *l'aménagement et la gestion des stations de sport d'hiver et de montagne, y compris les équipements qui y sont rattachés, ainsi que l'organisation et la gestion des secours* ». Cinq stations étaient listées : Plateau de Beille, Domaine du Chioula, Ascou-Pailhères, stades de neige du Donezan et de Goulier neige. À ce titre, la CCHA a récupéré et maintenu, dans un premier temps, les budgets annexes et régies¹⁹ pour l'exercice de cette compétence.

La commune d'Ax-les-Thermes, qui appartient à la CCHA, n'a pas transféré sa station de ski, malgré la prise de compétence intercommunale. À défaut d'avoir été reconnu d'intérêt communautaire, l'ordonnateur indique que cet équipement est, pour autant, d'importance pour la CC, qui intervient annuellement par fonds de concours d'investissement à hauteur de 600 000 €.

Dans un second temps, la CCHA a œuvré, en partenariat avec le département de l'Ariège, à la création²⁰, fin 2021, d'une structure unique chargée de la gestion de cinq stations de la Haute-Ariège.

Selon l'article L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités générales (CGCT), le syndicat mixte des stations de sports et de montagne de la Haute-Ariège (SMSSMHA) est un établissement public doté de la personnalité morale et exerçant une activité industrielle et commerciale. À cet effet, et conformément aux dispositions de l'article L. 1412-1 du CGCT, une régie à autonomie financière non dotée de la personnalité morale a été instituée par délibération du comité syndical du 29 octobre 2021, aux fins d'exploiter l'ensemble des activités du syndicat. Par voie de conséquence, l'ensemble des BA et régies gérant les différentes stations, ainsi que l'actif et le passif respectifs de chaque entité, ont été repris dans cette régie.

L'article L. 5211-4-2 du CGCT dispose de la possibilité de créer des services communs entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses membres, en dehors des transferts de compétences. C'est l'option retenue au cas d'espèce, dans le cadre d'une convention de mise à disposition d'une quinzaine de personnels et de création d'un service commun entre la CCHA et le Syndicat. Celle-ci vise à maintenir l'intervention des services

¹⁸ Ce regroupement a été incité par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite loi NOTRe.

¹⁹ Régie des sports du canton d'Ax et Régie espaces nordiques des vallées d'Ax (pour la CC Vallée d'Ax) ; Régie du Donezan (pour la CC Donezan) ; Régie Goulier neige (pour la CC Auzat et Vicdessos).

²⁰ Cf. Arrêté préfectoral du 22 septembre 2021.

supports de la CCHA auprès du syndicat afin que la création de ce dernier ne soit pas une source de complexification de fonctionnement, ni d'accroissement de charges de gestion.

Cette bonne pratique favorise la mutualisation des services entre stations - préconisée par la Cour des comptes²¹, afin de maîtriser les charges d'exploitation. La CCHA l'a particulièrement mise en place dans le cadre des services techniques, notamment avec un service mutualisé d'entretien des remontées mécaniques des stations. Par ailleurs, le fait que certains agents interviennent pour les stations en saison hivernale et soient chargés du balisage des sentiers de randonnée durant les autres saisons renforce l'approche multi saisonnière et la vision de stations de montagne au-delà de la seule saison hivernale.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que, « *dans un réel souci de ne pas créer de charges d'exploitation nouvelles à l'occasion de la création du Syndicat, ce sont tous les services supports de la CCHA qui ont été mis à la disposition de la structure (administration, ressources humaines, financier, développement économique)* », sans limiter le service commun aux seuls services techniques.

2.1.2. La gestion mutualisée des stations de Haute-Ariège

Au regard des dispositions applicables, l'exploitation des remontées mécaniques est considérée comme une activité de service public industriel et commercial (SPIC). À ce titre, les articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT disposent que les budgets des SPIC - communaux, intercommunaux et départementaux – « *exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». À cet égard, le versement de subventions vers un tel budget est possible, dans les limites fixées par l'article L. 2224-2 du CGCT. Il revient alors à l'organe délibérant, sous peine de nullité, de motiver la prise en charge qu'il envisage²²- cette dernière devant conserver un caractère exceptionnel et ne saurait avoir pour effet d'opérer une compensation pure et simple du déficit d'exploitation, ni être pérennisée.

D'abord prise en charge par la CCHA, l'exploitation des stations a été confiée fin 2021 à un syndicat mixte créé à cet effet. L'exploitation a été assurée en direct, au travers d'une régie à autonomie financière non dotée de la personnalité morale, créée conformément aux dispositions de l'article L. 1412-1 du CGCT.

Les participations financières de chaque entité constituant le syndicat – le conseil départemental de l'Ariège, d'une part, au titre de sa compétence tourisme et la CCHA, d'autre part, au titre de sa compétence supplémentaire, sont fixées à l'article 6 des statuts du syndicat²³. Or, compte tenu de la fragilité du modèle économique des stations – dont l'exploitation et l'investissement sont très largement subventionnées comme précisé *supra*, et en l'absence de justification précisée dans la délibération, ces participations pourraient s'interpréter comme des subventions d'équilibre auprès d'un SPIC, contraires aux dispositions du CGCT.

Dans leurs réponses aux observations provisoires, outre la référence aux contrats de travail des saisonniers, le syndicat et le conseil départemental de l'Ariège ont cherché à démontrer que les subventions versées relèvent des dérogations règlementairement prévues ; en effet, les

²¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2015, [L'avenir des stations de ski des Pyrénées](#).

²² Nota : cette recommandation avait déjà été formulée par la CRC Midi-Pyrénées en décembre 2012 dans le cadre du contrôle de la CC des vallées d'Ax pour les exercices 2006 à 2011, notamment pour le BA des stations de ski (Ascou et Beille).

²³ « La contribution du Département représentera 30 % de l'écart entre les ressources du syndicat et les dépenses répondant à son objet, étant précisé que la contribution du département est plafonnée au montant de 204 000 €. Ce montant sera révisé automatiquement chaque année, uniquement à la hausse, selon la formule suivante (...) ».

remontées mécaniques des stations de ski sont assimilées²⁴ à des appareils de transport public, qui bénéficient d'un régime dérogatoire²⁵ en matière de financement en dépit de leur caractère industriel. Par ailleurs, « les exigences de service public » - au titre desquelles des raisons de sécurité publique ainsi que le code du travail, imposeraient des contraintes particulières de fonctionnement.

La chambre rappelle que si les remontées mécaniques sont considérées comme des « *appareils de transports publics de personnes* » soumises aux dispositions du code éponyme, leur exploitation est assurée sous la forme d'un service public industriel et commercial, conformément aux dispositions combinées du code de transport (article L. 1221-3) et de tourisme (article L. 342-13). Dans ces conditions, l'article L. 1221-12 du code des transports prévoit que le financement d'un tel service « *est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques* ».

Or, et comme le rappelle la jurisprudence²⁶, « *l'article L. 1221-12 du code des transports ne fait pas obstacle à l'application des dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT* » sur un financement dérogatoire d'un SPIC par une collectivité publique, justifié par l'une des raisons invoquées par le CGCT, et la nécessité de sa motivation dans la délibération d'attribution de la subvention. À ce titre, si la chambre a pu constater que la comptabilité analytique mise en œuvre par le Syndicat mixte permet d'assurer un suivi précis à l'activité et pour chaque station, en revanche, la délibération relative à la subvention versée ne se fonde, aujourd'hui, que « *sur le besoin de financement d'investissement nécessaires à l'exploitation du service public ne pouvant être couverts sans une augmentation excessive des tarifs* ». La délibération devrait donc être étayée par les exigences de service public imposant des contraintes particulières de fonctionnement conformément aux dispositions précitées.

2.1.3. La situation financière consolidée des cinq stations de Haute-Ariège

2.1.3.1. Chiffres d'affaires et fréquentation des stations

La fréquentation totale était de 174 000 journées skieurs en 2022, dont un tiers pour les stations de descente et deux tiers dans les espaces nordiques. En revanche, la part du chiffre d'affaires se répartissait de façon égale entre les deux types d'activité – avec une légère prépondérance pour le ski de descente, démontrant que le panier de recettes de cette activité est plus important. Au total, le chiffre d'affaires était de près de 2,5 M€ en 2022.

La saison 2022 a enregistré une fréquentation record sur l'ensemble des stations, peut-être un effet rattrapage après deux années consécutives de restrictions. Les prochaines saisons permettront d'évaluer si de nouvelles tendances de fréquentation et d'activités se confirment, sous réserve des conditions d'enneigement – la saison 2023 ayant été raccourcie (cf. *supra*).

²⁴ Conformément aux dispositions de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite Loi Montagne et à l'article L. 342-7 du code de tourisme.

²⁵ Article L. 1221-3 du code des transports.

²⁶ Cour administrative d'appel de Nancy, Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération spinalienne (SITAS), 27 juin 2013, N°12NC02085.

2.1.3.2. Le fonctionnement

La situation financière consolidée des stations a été marquée par une année 2022 totalement déficitaire, tant pour l'excédent brut de fonctionnement (- 847 101 €) que pour les CAF brute (- 358 469 €) et nette (- 485 166 €).

Les produits de gestion s'élevaient à 1,9 M€ en 2022, alimentés à partir du chiffre d'affaires. Les produits totaux s'élevaient pour leur part à 3,6 M€ en 2022, avec notamment une importante reprise sur amortissement (1,1 M€), qui a généré des produits supplémentaires et a permis de compenser une baisse d'activité. Par ailleurs, près de 0,5 M€ de produits exceptionnels – notamment de subventions publiques²⁷, ont été récupérés.

Les charges de gestion s'élevaient à près de 2,8 M€ en 2022. Elles comprenaient les dépenses de personnel (1,6 M€) et les charges courantes (1 M€). Les charges totales s'élevaient à 3,6 M€ en 2022, et étaient constituées pour 45 % par les dépenses de personnel et 22 % par l'amortissement (0,8 M€).

2.1.3.3. L'investissement

Les statuts du Syndicat prévoient l'établissement d'un plan de développement de chaque station, définissant les investissements à réaliser sur 15 ans. Ce document n'a, pour l'heure, pas été formalisé, dans l'attente des résultats d'une étude commanditée par la Région Occitanie et le département de l'Ariège auprès de la compagnie des Pyrénées sur les stations ariégeoises (cf. *infra*). En revanche, le schéma directeur des stations établi par la CCHA reste d'actualité, avec notamment son programme d'investissement de près de 19,5 M€²⁸ sur cinq ans, partiellement réalisé.

En 2022, les dépenses d'équipement se sont élevées à 0,4 M€, financées par quelques subventions d'investissement (0,1 M€) mais surtout une mobilisation importante du fonds de roulement, pour plus de 0,8 M€, qui a également permis de couvrir une exploitation déficitaire (CAF brute négative) ainsi que l'annuité en capital de la dette.

En conclusion, la situation d'exploitation fragile – et déjà subventionnée, des stations de la Haute-Ariège ne permet de dégager que de faibles marges pour faire face aux dépenses d'équipement. Ces dernières sont aussi quasi exclusivement financées par des subventions d'investissement. Selon modèle économique, l'activité des stations est portée par le financement public des collectivités, tant pour la partie exploitation que pour les investissements de renouvellement ou les projets plus structurants, à l'image du nouveau bâtiment de Beille porté par le budget principal de la CCHA et financé par plusieurs partenaires publics (cf. *infra*).

La chambre constate, qu'à ce jour, le financement de ce projet, qui concerne les stations de montagne, reste rattaché au budget principal de la CCHA – par ailleurs, sans faire l'objet d'un contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage²⁹, et non au syndicat, ce qui fausse le résultat budgétaire

²⁷ En précision aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les contributions des membres au Syndicat Mixte se sont élevées comme suit :

- 2021 : 572 000 € (100% CCHA), avec un exercice 2021 qui intègre l'aide exceptionnelle allouée par l'État pour un montant de 329 511,63 € ;
- 2022 : 510 700 € (dont 193 782 € pour la CCHA et 316 918 € pour le Département – étant précisé que 171 600 € versés par le Département en 2022 correspondent à sa part 2021).

²⁸ Beille : 10,6 M€ ; Ascou-Pailhères : 3,8 M€ ; Mijanès-Donzan : 3,4 M€ ; près d'1 M€ pour Goulier et 0,7 M€ pour Chioula.

²⁹ Cf. article L. 2422-5 à 11 du code de la commande publique.

et financier des comptes de ce dernier et n'offre pas une visibilité complète des besoins des stations, en contradiction avec l'objectif affiché lors de la création du syndicat mixte.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a souligné que le portage de projet avait été défini avant la création du syndicat. Il a précisé, par ailleurs, qu'une fois l'opération achevée, il est prévu que les bâtiments soient versés au Syndicat, en contrepartie d'une indemnité.

2.1.3.4. Un déficit pris en charge par la collectivité, au motif de retombées économiques et sociales pour le territoire qui restent imparfaitement mesurables

Les chiffres des retombées économiques et sociales ont été présentés par l'ordonnateur sur la base d'une étude réalisée par le conseil départemental de l'Ariège. Ces derniers sont conséquents au regard des données statistiques démographiques et économiques³⁰ du territoire, marquées par une population intercommunale (7 088 habitants) en diminution de 7 % depuis 2008 (- 22 % depuis 1968) et vieillissante – la part des plus de 60 ans est passée de 33 % à 40 %, tandis que celle des moins de 30 ans diminue de 26 % à 22,5 % ces dix dernières années³¹. L'emploi constitue donc un enjeu majeur pour la vallée.

Selon l'ordonnateur, les retombées générées par l'activité fondent son intervention dans la prise en charge d'un « déficit absorbable ». Ainsi, il estime que les stations de la Haute-Ariège génèrent 168 emplois directs et près 242 emplois indirects. Ces éléments sont issus d'une étude réalisée en 2016 par le bureau d'études Diathémis, qui avait plus précisément analysé les activités induites sur le périmètre immédiat de la station de Beille (station et village de Les Cabannes).

S'agissant des retombées économiques, il n'existe pas d'étude spécifique aux cinq stations, en revanche, des données³² ont été produites pour les stations de Guzet et Ax-les-Thermes en 2017 avec l'objectif d'évaluer leur impact sur le développement local, compte tenu de l'importance des investissements – et notamment du soutien financier du département.

L'effet bénéficiaire de l'activité de la station d'Ax-les-Thermes a été évalué à 19 M€ pour la CCHA. Selon ces sources, un euro de forfait touriste produirait quatre euros de dépenses périphériques (nuitée, alimentation). De même, un euro d'investissement public générerait six euros de recettes extérieures et jusqu'à huit euros en cumulant le chiffre d'affaire du gestionnaire aux dépenses des visiteurs. L'effet indirect concernerait 243 emplois – hors ceux pour le fonctionnement de la station, et près de 73 entreprises. Les conséquences d'une fermeture de station n'ont été évaluées qu'à l'échelle départementale : perte de 26 600 visiteurs et de 193 500 nuitées ; un chiffre économique divisé par six (passant de 29 à 4 M€) et 73 entreprises en difficulté financière ; départ de 70 ménages directement concernés par la station et perte de 36 enfants scolarisés ; perte de valeur de l'immobilier et des revenus issus de la fiscalité.

³⁰ Source : INSEE, dossier complet du 23 janvier 2023.

³¹ À titre de comparaison, la population départementale est en augmentation de 2 % depuis 2008 et subit les mêmes tendances de vieillissement, mais à un rythme moins rapide que celui de la CCHA (les plus de 60 ans passant 28,4 % à 33,3 %, tandis que les moins de 30 ans passent de 30,8 % à 29 %).

³² Étude départementale de 2017 sur les retombées économiques des stations de ski ariégeoises (Cabinet Traces TPI, juillet 2017)

figure 3 : rôle socioéconomique de la station de ski d'Ax sur la CCHA



Source : Étude TPI, les retombées économiques des stations de ski ariégeoises, juillet 2017

Si l'évaluation des retombées économiques et sociales présentés par cette étude n'est pas justifiée, l'ordonnateur et le conseil départemental de l'Ariège ont apporté des précisions en réponse aux observations provisoires de la chambre.

L'ordonnateur a souligné que « sans méconnaître ni mésestimer les évolutions climatiques », les stations de ski constituent une activité économique pour les « 15 années à venir ». Selon lui, maintenir l'activité des stations constitue une garantie de maintien des recettes économiques – payées par les acteurs qui dépendent des stations, des recettes foncières récupérées par les collectivités (fiscalité sur le bâti, taxe d'habitation des résidences secondaires), ainsi que les recettes tirées de la taxe de séjour.

Pour sa part, le conseil départemental de l'Ariège a évoqué les conséquences sociales de la fermeture des stations de ski, notamment dans un territoire rural de montagne, où le maintien de l'agriculture est adossé à une activité touristique. Selon lui, la fermeture des stations entraînerait une augmentation substantielle des revenus d'assistance et des aides versées aux familles démunies, déjà importantes dans le département. En outre, il estime que les pertes d'emplois entraîneraient des dépenses supplémentaires au titre des minima sociaux, de l'aide sociale et à l'enfance, avec le « corolaire des inégalités et de l'appauvrissement des populations ».

La chambre considère que, compte tenu de l'exposition au risque climatique, la transition vers un modèle touristique plus résilient devra être assurée par des investissements adaptés.

2.2. L'attente des résultats définitifs de l'étude régionale sur la définition d'une politique d'investissement et d'un nouveau cadre d'organisation et d'exploitation des stations ariégeoises

La région Occitanie et le département de l'Ariège, avec l'appui de la banque des territoires, ont confié à la Compagnie des Pyrénées une étude visant à définir la politique d'investissement ainsi que le cadre d'organisation et d'exploitation des stations de montagne ariégeoises. Elle doit s'appuyer sur les projets déjà identifiés, les expériences de mutualisation conduites - notamment par la SAVA.SEM, ainsi que les éventuelles perspectives offertes avec la création de la compagnie des Pyrénées.

Dans le cadre de l'objectif fixé par les commanditaires de l'étude de ne fermer aucune station, il s'agit d'envisager un positionnement stratégique et économique de chacune d'entre elles à horizon des 5, 10 et 15 ans et de définir un plan de développement propre, en incluant le volet hébergement ainsi que la mobilité et l'urbanisation. S'agissant du modèle de gouvernance, la pertinence d'une société d'exploitation commune sera vérifiée, ainsi que les différentes formes juridiques possibles et les types de contrats – délégation de service public (DSP en régie intéressée, affermage ou concession) – pouvant lier cette société avec les autorités organisatrices.

Au premier trimestre 2023, l'étude avait été partiellement réalisée³³. Elle ne sera rendue publique qu'avec la présentation concomitante des moyens de financement des nouveaux investissements des différents partenaires, publics comme privés, ainsi que les modes d'exploitation et de gouvernance retenus pour les stations.

2.2.1. Un premier diagnostic critique sur la situation des stations ariégeoises et de la Haute-Ariège

Selon les premiers constats de l'étude, la place de l'Ariège dans le marché du ski de descente reste confidentielle et de rayonnement régional, attirant majoritairement des excursionnistes. Le département concentre 16 % des journées-skieurs et 12 % des recettes « ski alpin ou descente » des Pyrénées – le massif regroupant 8 % des journées-ski nationales, soit 570 000, en baisse tendancielle au cours de ces dix dernières années.

Selon cette étude, si tous les massifs sont engagés dans un changement de positionnement - afin de passer du « produit ski » à une destination montagne, le département doit, par ailleurs, conforter son offre tourisme en matière d'hébergements variés et de qualité, de restauration, de commerces ouverts. Or, à ce titre, le département bénéficie d'atouts indéniables quant à l'environnement naturel et culturel, le dimensionnement à taille humaine porteur d'une alternative recherchée aux destinations de tourisme de masse et permettant de proposer une offre de proximité, responsable et immersive.

Concernant les projets d'investissement des stations, le bureau d'études constate une orientation essentiellement technique – les dépenses immatérielles, notamment le développement d'outils marketing et vente, restant confidentielles, ce qui l'incite à renforcer la politique commerciale. Par ailleurs, l'étude fait état d'un changement climatique peu considéré dans le catalogue des projets, qui ne fait pas l'objet d'une méthodologie commune dans l'approche et qui ne prend pas en compte la dimension régionale.

Par ailleurs, les montants d'investissement prévus sont considérés comme importants au regard des recettes générées, le bureau d'études qualifiant d'insatisfaisantes les performances de l'outil industriel (remontées mécaniques). Aussi, la préconisation faite est de ne pas porter les investissements des années à venir sur de nouvelles remontées mécaniques, et de développer le marketing des stations et la commercialisation des lits afin d'améliorer la performance globale des stations.

S'agissant des modèles économiques, le bureau d'études fait le constat de situations financières très fragiles pour chaque station : aucune ne peut porter seule des projets de développement, ces derniers apparaissant comme coûteux au regard des retours potentiels. Sur la

³³ Notamment le volet correspondant au positionnement stratégique de chaque station, le re-questionnement des projets d'investissements et les modes d'exploitation et de commercialisation. Cette partie d'étude propose également une gamme d'investissements (confirmés, écartés, amendés, nouvellement proposés) pour tendre vers des modèles économiques plus vertueux et tenant compte d'une nécessaire diversification des activités.

politique tarifaire pratiquée, le bureau d'études souligne la situation typique de stations de taille petite ou moyenne, au positionnement insuffisamment marqué dans l'esprit des clients. Il indique également l'existence de zones de chalandise identiques et concurrentes³⁴, qui utilisent essentiellement le levier tarifaire afin de gagner des parts de marché au détriment de la station voisine. Cette pratique est ainsi qualifiée de « *mortifère à terme* », en ce qu'elle ne permet pas de couvrir des coûts d'exploitation en croissance rapide, ni de dégager les ressources nécessaires – hors subventions publiques – au développement du site et à l'innovation.

Surtout, l'étude souligne que la dimension économique n'est appréciée que par le prisme des équipements de loisirs - la mobilité, la restauration et surtout l'hébergement étant considérés comme « *accessoires* », alors même qu'ils constituent le socle indissociable de toute économie touristique. Ainsi, le constat converge vers un déficit de vision stratégique combiné à une gouvernance peu lisible, grevant fortement la performance d'une large partie de l'offre : la finalité des développements projetés est rarement intégrée dans une ambition à moyen et long terme.

2.2.2. Des propositions sur le positionnement de chaque station et sur les choix d'investissement nécessaires

Le positionnement de chaque station invite à engager une transition vers un autre modèle, alors même que la reconversion en saison multi-saison reste timide. Selon le diagnostic, la topographie et l'accessibilité des stations de descente (Goulier, Ascou) ne leur permettront pas d'envisager un « *changement convainquant d'activité* ». À ce titre, les investissements relatifs à la neige ne sont plus à privilégier et une diversification d'activités, en complément du ski, doit être soutenue. Pour les sites ayant déjà envisagé le développement « *multi-activités* », cette accentuation doit être encouragée et poursuivie notamment pour les activités d'hébergement et la restauration (Mijanès, Pailhères, Beille, Chioula).

L'étude considère que, pour toutes les stations, le niveau d'activité des sites peut être augmenté au cours des dix prochaines années à travers d'actions marketing coordonnées et fortes au niveau de l'Ariège ainsi que la mise en place d'outils de commercialisation et de « *remise en marché* » des lits touristiques. Chaque station doit être clairement identifiée et positionnée³⁵.

Les conclusions de la première partie de l'étude font état d'une projection de recettes moyennes de 600 000 € par an (hors Goulier), générées avec ces investissements, et d'un déficit structurel consolidé autour de 300 000 € par an, à horizon de dix ans. Par ailleurs, il est établi que l'étendue des projets n'étant pas finançable par le seul exploitant, au regard des situations financières des stations, une contribution financière des collectivités serait nécessaire – et significative, avec plus de 80 M€ à apporter au cours des quinze prochaines années. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'étude conclut sur la mise en place probable d'une nouvelle structure, qui porterait et financerait les projets, et s'accompagnerait d'un nouveau cadre juridique.

³⁴ À moins de 2 h de Toulouse, les stations de l'Ariège font face à une concurrence forte de l'ensemble des stations pyrénéennes dans leurs zones de chalandise. Six stations (Beille, Goulier, Monts d'Olmes, Ax 3 Domaines, Chioula et Ascou) dessinent la même zone de chalandise, captant un réservoir de clientèle identique. Les zones de chalandise de cinq stations (Beille, Goulier, Ax 3 Domaines, Chioula et Ascou) englobent des concurrences directes avec les stations catalanes.

³⁵ Ax 3 Domaines : une station modernisée ;

Monts d'Olmes : une station familiale en pleine nature où il est possible de vivre « *ma 1^{ère} expérience en montagne* » ;

Guzet : station « *secrète* » qui enchante, au sein d'une nature accueillante, et positionnée été/hiver ;

Goulier : stade de neige valléen ; une station 100 % descente à maintenir tant qu'il y a de la neige ;

Ascou : transfert de l'activité et attractivité au col de Pailhères ;

Mijanès : un site 4 saisons qui regroupe tous les sports nature avec une approche territoriale été/hiver à soutenir ;

Beille : le très grand site outdoor dans un écrin de nature à préserver ;

Chioula : un produit nordique et mature, complémentaire de Beille.

2.2.3. Des premiers résultats centrés sur le renouvellement d'équipements vieillissants mais qui ne répondent pas aux enjeux de changement de modèle de la station de ski

À la clôture de l'instruction, la chambre n'a pu avoir accès qu'à la première partie de l'étude régionale. Elle en tire les constats suivants qui pourront être utilement complétés en fonction des réponses apportées par le syndicat en réponse au présent rapport.

Il existe une grande variété d'études à l'échelle départementale et locale, sur des thématiques ciblées ou sur les stations prises individuellement. Cette étude unique a pour principal mérite de prendre en compte l'ensemble des stations évoluant dans une zone proche, en soulignant les différentes interférences et interconnexions qu'elles génèrent, en matière de zones de chalandises concurrentes, d'éléments de comparaison ou de différenciation.

S'agissant de l'investissement, l'étude identifie trois catégories : les investissements dits réglementaires et d'entretien courant des remontées mécaniques (A) ; ceux de nature à limiter l'érosion du modèle, en améliorant l'expérience client, sans pour autant repositionner durablement le site (B) ; enfin, ceux de nature à faire évoluer le modèle en créant une nouvelle attractivité pour les clients et des recettes additionnelles (C).

L'étude s'inscrit dans un contexte de renouvellement d'équipements vieillissants nécessitant de lourds investissements. L'attente formulée était donc d'identifier les investissements nécessaires au regard des besoins de chaque station, qui étaient évalués au global à 120 M€. Le montant consolidé proposé a été initialement fixé à 74 M€ sur quinze ans, avant d'être ramené à 64 M€ en rationalisant la liste des projets soumis.

tableau 1 : montants des investissements proposés par station et selon les types d'activités

En €	Type A		Type B		Type C		Total		Soit	
	Initial	Revu	Initial	Revu	Initial	Revu	Initial	Revu	Initial	Revu
Ax 3 Domaines	7 200	5 900	35 100	35 100	2 560	2 560	44 860	43 560	60,1 %	67,8 %
Guzet	1 795	1 795	3 289	3 289	600	600	5 684	5 684	7,6 %	8,9 %
Monts d'Olmes	110	110	5 840	5 840	1 115	300	7 065	6 250	9,5 %	9,7 %
Sous-total	9 105	7 805	44 229	44 229	4 275	3 460	57 609	55 494	77,2 %	86,4 %
Goulier	150	100	0	50	0	0	150	150	0,2 %	0,2 %
Mijanès	260	260	5 035	1 035	1 225	1 225	6 520	2 520	8,7 %	4 %
Beille	46	46	315	105	3 231	2 751	3 592	2 902	5 %	4,5 %
Chioula		0		210		240		450		0,7 %
Ascou	375	375	341	341	6 000	2 000	6 716	2 716	9 %	4,2 %
Sous-total CCHA	831	781	5 691	1 741	10 456	6 216	16 978	8 738	22,8 %	13,6 %
Total	9 936	8 586	49 920	45 970	14 731	9 676	74 587	64 232	100 %	100 %
<i>Soit</i>	13 %	13 %	67 %	72 %	20 %	15 %	100 %	100 %		

Source : étude régionale et données CCHA

Les résultats se concentrent sur le renouvellement d'infrastructures structurantes visant le maintien de l'activité ski-neige ; la part des investissements de diversification ne représente, quant à elle, que 15 % du total. Pour les stations gérées par la CCHA, la proportion est plus favorable avec, pour un montant total des investissements ramené à 17 M€, une part de diversification estimée à 10,5 M€, soit 62 %. Le syndicat pourra préciser en réponse au présent rapport la part des investissements présentant un caractère mixte hiver/été permettant une diversification des activités.

Le bureau d'études préconise des choix tranchés, alignés dans la logique de recherche d'une certaine clarté dans le positionnement de chaque site de l'Ariège. Ainsi, pour Goulier, seules les dépenses indispensables au maintien de l'activité sont retenues (investissements de type A). Pour les sites de Beille, Chioula, Ascou, le choix se porte sur la diversification (investissements

de type C). La station de Mijanès offre une position médiane, avec le choix de renouveler l'appareil de remontée mécanique en soutien d'une logique de diversification des activités.

Contrairement à ce qui est annoncé dans le cahier des charges de l'étude, les projets d'investissements ne prennent pas en compte les volets hébergements ni restauration, n'offrant pas une vision complète des besoins d'investissement. De même, l'opération de rénovation du bâtiment de Beille (8 M€) n'est pas incluse dans l'étude.

Ainsi, s'agissant des investissements proposés, la chambre regrette que cette étude n'ait pas été une opportunité pour envisager, d'ores et déjà, des options de diversification plus intégrées, en proposant, par exemple, des scénarios de reconversion progressive, alors même que ces lourds investissements continueront à être amortis au-delà des quinze prochaines années. Surtout, ils ne prennent pas en compte des activités capitalistiques pourtant essentielles pour l'équilibre des stations (restauration, hébergement).

L'étude évalue les contributions nécessaires pour financer les investissements envisagés. Dans le périmètre actuel, la CCHA devrait verser 15,9 M€ de subventions d'investissement pour ces cinq stations, en particulier entre 2024 et 2026. Le déficit structurel s'établirait autour de 0,3 M€ par an à horizon de dix ans et la CCHA devrait accroître ses subventions d'exploitation, pour un montant total de 15,6 M€ sur quinze ans, soit une moyenne annuelle de 1 M€, contre 0,7 à 0,8 M€ aujourd'hui.

Les modèles économiques tablent sur des progressions continues des chiffres d'affaires (CA) et des excédents bruts (EBO), sans envisager d'aléa d'exploitation ni climatique, n'évoquant à aucun moment les impacts d'une saison raccourcie ou sans neige, dont l'occurrence devrait pourtant être plus régulière. Par ailleurs, l'étude ne précise pas les niveaux de fréquentation attendus par les nouvelles activités diversifiées et les investissements proposés, alors même que le contexte mentionne une érosion de la fréquentation, notamment hivernale.

Au total, malgré les augmentations des CA, les résultats d'activité sont, au mieux, à l'équilibre ; cela paraît peu réaliste, à moins d'une hausse parallèle et proportionnelle des contributions publiques en compensation des pertes d'exploitation.

Dans sa réponse à la chambre, la SEM Compagnie des Pyrénées précise que le rendu définitif de l'étude, prévu au plus tôt pour la fin d'année 2023, visait à démontrer « *la soutenabilité financière globale et devra donc prendre en compte de nouvelles activités essentielles à l'équilibre telles que la restauration ou l'hébergement* ». Elle ajoute que « *l'amélioration de la performance opérationnelle de l'ensemble des stations ariégeoises est un axe indissociable* » et, à cet effet, la mutualisation au sein du territoire et avec les services de la Compagnie des Pyrénées, devra être évaluée. S'agissant de la diversification des activités, elle souligne que « *la connaissance et les expérimentations conduites* » ainsi que le « *manque d'alternatives éprouvées* » « *ne permett(ai)ent pas de viser à moyen terme un poids dans le chiffre d'affaires de plus de 15 %* ».

Pour sa part, l'ordonnateur indique que « *les positions convergent vers le maintien de l'activité ski à Goulier tant que le niveau d enneigement le permettra et sans investissement neige supplémentaire* », ainsi que « *le renforcement de la diversification d'ores et déjà engagée à Beille, au Chioula et à Mijanès* ». Il souligne que « *le développement d'activités toutes saisons se heurtera inévitablement à des problématiques nouvelles (autorisations domaniales, utilisation des ressources naturelles, préservation des écosystèmes et de la biodiversité, conflits d'usage et de partage des espaces de montagne)* » et que ces perspectives de diversification ne devaient « *pas aggraver davantage les modèles économiques déjà déficitaires* ».

S'agissant plus particulièrement de l'hébergement, l'ordonnateur présente « *une autre option* » en cours de développement, avec une implication directe de l'opérateur privé dans l'exploitation par la prise en compte d'une part des investissements, ceci afin d'alléger le besoin de financement public.

La chambre souligne que la répartition des investissements ainsi que l'intéressement sont des pratiques qui peuvent permettre une exploitation plus performante et un meilleur équilibre des responsabilités d'une gestion déléguée, sous réserve que cette dernière soit précisément définie et effectivement contrôlée par la collectivité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Faisant écho au rapport public annuel de la Cour des comptes de 2015, les partenaires publics (CCHA, conseil départemental) se sont impliqués, via la création du syndicat mixte objet du présent contrôle, dans une démarche de mutualisation de la gestion de ses stations avec l'inscription d'orientations claires dans son projet de territoire.

Les premiers effets de la mutualisation ont porté sur le service d'entretien des remontées mécaniques, ainsi que sur les services supports, dans un souci de ne pas accroître les charges de fonctionnement de la structure. Pour autant, la gestion financière de l'activité des stations ne permet toujours pas de dégager de marge : le déficit d'exploitation ainsi que le financement des investissements, sont portés par les partenaires publics qui disposent, à l'heure actuelle, des capacités financières pour les subventionner. Par ailleurs, le volet de commercialisation, prévu dans le schéma des stations, n'a pu être développé, la pandémie ayant constitué un coup d'arrêt avec la fermeture des remontées mécaniques au cours de la saison 2020 – 2021, ce qui pourrait – préfigurer la situation d'une saison hivernale sans exploitation des stations de ski.

L'ordonnateur justifie son intervention au regard des retombées économiques et sociales que générerait l'activité des stations, même si celles sont difficiles à évaluer. À ce titre, les investissements réalisés visent prioritairement à maintenir une activité et une fréquentation hivernale. La diversification d'autres activités reste timide et essentiellement liée à la configuration des sites, lorsque celle-ci est possible.

Reste la question, posée par le président, de la « *pertinence du périmètre et d'échelon de gestion et de gouvernance* ». Une première réflexion en interne portait sur les possibilités de regrouper l'ensemble des stations de la Haute-Ariège, en intégrant celle d'Ax-les-Thermes, et de confier l'ensemble de la gestion à un prestataire sous forme de délégation de service public. Cette voie a été stoppée au moment de la pandémie sanitaire. Elle est restée suspendue, dans l'attente des résultats d'une étude confiée à la Compagnie des Pyrénées par la région et le département, qui doit apporter des propositions quant à la politique d'investissement ainsi qu'un nouveau cadre d'organisation et d'exploitation des stations de montagne ariégeoises. Les premiers résultats n'apportent pas de réponse à la question du changement de modèle de la station de ski confrontée au changement climatique. La part de la diversification reste limitée, quoique plus favorable pour les stations de la Haute-Ariège démontrant les atouts de ce territoire pour envisager ce virage. Les projections financières d'exploitation et d'investissement montrent que l'activité ne pourra être équilibrée qu'avec l'aide de contributions croissantes et importantes de la puissance publique. Surtout, les solutions proposées sont partielles, centrées sur un périmètre restreint de station sans envisager de mutualisation ni de spécialisation, et sans inclure les activités essentielles d'hébergement et de restauration qui pourraient offrir des marges d'équilibre économique.

Ainsi, la notion de périmètres tant géographique qu'institutionnel constitue une piste à explorer, au-delà du cantonnement à la seule activité d'exploitation de la station de ski. L'activité touristique constitue l'un des secteurs économiques essentiels pour les territoires de montagne – et la Haute-Ariège en particulier. À cet effet, la collectivité a récemment développé une autre solution visant à renforcer la prise en charge par le prestataire privé des investissements prévus sur les infrastructures, notamment d'hébergement. Le nombre d'interlocuteurs aux compétences imbriquées, le volume des besoins et des investissements nécessaires, la complexité juridique et administrative plaident pour un changement d'échelle et de périmètre.

3. UNE STRATÉGIE EN TRANSITION QUI TENTE DE PRÉSERVER L'ACTIVITÉ TOURISTIQUE DE MONTAGNE MAIS QUI DOIT REPOSER DÉSORMAIS SUR UN NOUVEAU MODÈLE A CONSTRUIRE POUR PRENDRE EN COMPTE LES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La prise de conscience sur les effets constatés et attendus du changement climatique est indéniable et partagée de l'ensemble des acteurs. Elle se traduit par le manque de neige, mais également d'autres conséquences pour les territoires de montagne qui doivent être prises en compte dans la stratégie d'adaptation à imaginer.

3.1. Le renouvellement en cours de la stratégie départementale du tourisme

Plusieurs sources font état d'un certain « *retard* » de l'Ariège en matière de développement touristique. Or, comme le mentionne l'étude régionale et à la lecture des nouvelles attentes et tendances de la clientèle – notamment à l'issue de la pandémie, cette faiblesse pourrait se transformer en avantage, le département présentant une image de destination nature préservée. Dans ce cadre, le conseil départemental est un acteur clef du territoire en matière touristique.

Plusieurs études ont été réalisées sur les activités sportives de montagne « *outdoor* », trail, afin de pouvoir évaluer leur potentiel dans la stratégie touristique, les moyens de développement et les attentes des clients. C'est dans ce contexte que le département a lancé l'élaboration de la nouvelle feuille de route du tourisme 2023-2027 – le précédent schéma portant sur la période 2013-2020. Ce dernier avait identifié le développement de cinq filières principales – dont la neige (action 11), ainsi que l'amélioration de l'offre en hébergement (action 12). À ce titre, les Pyrénées Ariégeoises sont particulièrement concernées et concentrent plus de 45 % des lits touristiques du département, un tiers des nuitées touristiques et plus d'un quart des destinations excursionnistes³⁶.

³⁶ Source : Chiffres clés du Tourisme en Ariège, 2021.

3.2. La nécessité d'appréhender globalement un modèle multi-saisons pour les stations touristiques de montagne

3.2.1. Adopter une approche par les risques

L'observatoire de la communauté de travail des Pyrénées a dressé en 2018 un état de lieux de la connaissance sur les impacts du changement climatique sur le territoire³⁷, afin d'orienter la stratégie pyrénéenne d'adaptation au changement climatique. Les conclusions envisagent les conséquences sur les secteurs biophysiques et socio-économiques et identifient dix enjeux selon une approche de risques, notamment naturels.

La baisse des précipitations de pluie et de neige est abordée, avec ses conséquences sur les reculs et raccourcissements des saisons de ski hivernale, mais également sur une moindre protection de la flore, la neige servant de couvert isolant.

Les impacts de l'augmentation des températures et de la diminution des précipitations sont plus importants en saison estivale, avec le développement des incendies de forêt et des risques naturels, une pénurie en eau – et en énergie *via* les lacs de réserve et les centrales hydrauliques. Il faut également noter une concurrence exacerbée des conflits d'usages entre les secteurs économiques, pastoralisme et tourisme.

Dès lors, un modèle de tourisme toute saison doit nécessairement intégrer ces différents risques naturels, afin de ne pas les accélérer ni les aggraver par d'autres externalités négatives causées par une activité mal adaptée. Effectivement, les conséquences sur la biodiversité et les écosystèmes sont particulièrement prégnants. À ce titre, le parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises est un interlocuteur qui pourrait être davantage associé dans la stratégie de développement de la Haute-Ariège, même si à ce jour, seule la partie occidentale de la CC est concernée³⁸.

3.2.2. La recherche d'un nouveau modèle toutes saisons

La diversification des activités semble systématiquement appréhendée à l'échelle locale de la station, avec une proposition d'activités similaires, ce qui pourrait, finalement, aboutir à déployer un « nouveau » modèle de station multi saisons identique, qui serait déployé à chaque station. À ce jour, aucune réflexion ne permet d'aborder la notion de station de montagne toute saison incluant l'ensemble des activités hivernales et estivales (neige, refuge de montagne, thermalisme – bien-être), y compris le volet hébergement et restauration, pour projeter un modèle économique – et plus largement de développement – global.

Dans le prolongement de cette première observation, un certain nombre de considérations doivent être prises en compte pour la gouvernance et la structuration juridique. Ainsi, à droit constant, la classification de l'activité en SPIC entraîne des contraintes en matière de financement et de respect des règles budgétaires, qui ne sont manifestement pas adaptées à l'activité – et le seront d'autant moins avec l'inclusion dans le périmètre des volets d'hébergement et de restauration. Les structurations actuelles de syndicat mixte n'autorisent pas, sauf exceptions limitativement motivées non réunies en l'espèce, la gestion d'un SPIC déficitaire, les modèles de

³⁷ OPCC-CTP (2018). Le changement climatique dans les Pyrénées : impacts, vulnérabilités et adaptation. Bases de connaissances pour la future stratégie d'adaptation au changement climatique dans les Pyrénées.

³⁸ Vallée de Vicdessos. La révision de la charte en cours projette une extension du nombre de communes dans le périmètre du Parc, avec un élargissement oriental intégrant potentiellement une partie du site de Beille.

société publique locale et de société d'économie mixte restent possibles – avec toute l'incertitude que générerait pour la collectivité la gestion déléguée d'une activité non rentable.

Aujourd'hui, la réglementation offre plusieurs possibilités, avec de possibles variantes selon l'élargissement des périmètres :

- Le scénario d'une société publique locale (SPL). Cela pourrait être la transformation *a minima* du syndicat mixte des stations de montagne de la Haute-Ariège en SPL pour résoudre les difficultés liées aux nomenclatures budgétaires et financières. Le périmètre géographique pourrait être maintenu, tout comme, son champ d'action ; un élargissement à la station d'Ax-3-Domains pourrait être envisagé, si la commune transfère la compétence à la CCHA³⁹.
- Le scénario d'une société d'économie mixte (SEM). Son périmètre géographique resterait à définir : local en transformant le syndicat mixte des stations de montagne de la Haute-Ariège en SEM ; valléen en faisant porter l'ensemble des stations de la Haute-Ariège et en incluant celle d'Ax-les-Thermes ; départemental voire régional, en prenant la référence de la compagnie des Pyrénées – avec éventuellement un relais local. De même, son champ d'action devrait être identifié, selon que l'approche soit faite sur les activités proposées par les stations, ou en intégrant l'ensemble d'un bouquet destination (station, hébergement, restauration, autres activités sportives et culturelles).
- Une autre alternative pourrait être de s'inscrire dans le cadre de l'expérimentation et de la différenciation territoriale, en application combinée de la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
- La circulaire n° 6390-SG relative au suivi des propositions de différenciation et d'adaptation par les collectivités territoriales du 16 janvier 2023 stipule les catégories de collectivités concernées, au cas d'espèce le département ou la région, qui « peuvent présenter des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble de ces collectivités. Ces propositions peuvent porter sur la différenciation, mentionnée à l'article L. 111-3-1 du CGCT (articles L. 3211-3 et L. 4221-1 du même code). »
- Par ailleurs, l'instruction du Gouvernement NOR TERB2115000J du 12 mai 2021 relative à la mise en œuvre des expérimentations engagées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution – et des évolutions apportées au droit de l'expérimentation des collectivités territoriales et de leurs groupements par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 – précise la mise en place de guichets locaux d'appui au sein des préfectures du département afin d'accompagner ces démarches dérogatoires.

Au cas d'espèce, l'échelon pertinent pourrait être le département, compte tenu des spécificités de l'Ariège au regard des autres départements du massif, qui pourrait demander la différenciation au titre de sa compétence tourisme sur un périmètre comprenant l'ensemble des stations de montagne.

Ces éléments ont été présentés aux différents acteurs locaux, qui ont apporté leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, dans l'attente des solutions proposées par l'étude régionale. L'ordonnateur rappelle que la situation économique et juridique de l'activité de ski

³⁹ Il faudrait alors évaluer les conséquences financières pour la CCHA et la commune d'Ax-les-Thermes, éventuellement en redéfinissant les attributions de compensation.

aboutit à ce que seules des collectivités publiques ayant les plus fortes capacités financières puissent porter les investissements nécessaires au maintien de l'activité. Il indique que cela pouvait prendre la forme d'une structure faîtière regroupant les collectivités organisatrices des stations d'Ariège. Pour sa part, le conseil départemental indique partager le point de vue de la chambre sur le bien-fondé d'un questionnement régulier des échelles et des modes de gestion pertinents des services publics, en situant l'enjeu sur le financement des investissements et dans l'articulation du département en lien avec la région en faveur de « *politiques publiques de soutien durable aux stations de ski de l'Ariège* ».

Face aux nouveaux enjeux auxquels les stations de montagnes sont confrontées, apparaît la nécessité de faire évoluer le mode de gestion et le modèle économique afin de soutenir une stratégie de diversification touristique.

Dès lors, la chambre recommande de :

1. Faire évoluer l'organisation du syndicat mixte des stations de sports et de montagne de la Haute-Ariège (SMSSMHA). *Recommandation non mise en œuvre.*

ANNEXES

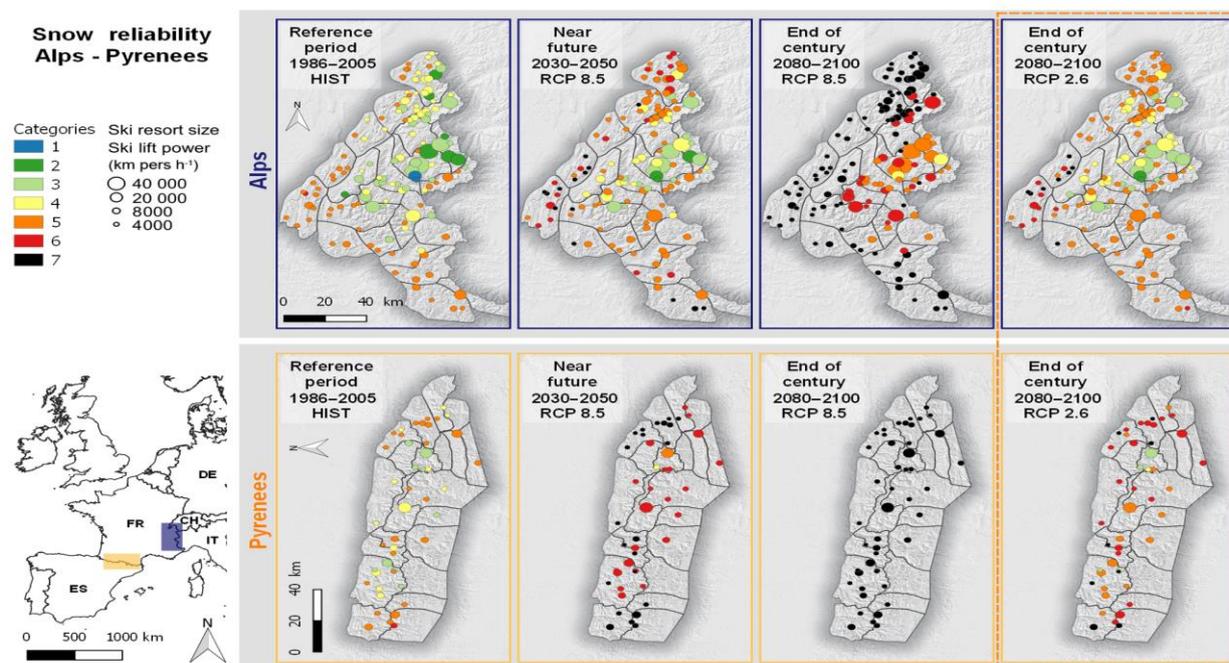
annexe 1 : étude sur la fiabilité de la neige par station au regard du changement climatique	33
annexe 2 : données relatives à la station de Goulier	35
annexe 3 : données relatives à la fréquentation des stations de la Haute-Ariège	37
annexe 4 : données relatives à la situation financière des stations de la Haute-Ariège	38
annexe 5 : données sur le tourisme en Ariège et Pyrénées Ariégeoises	40
annexe 6 : les sites touristiques dans les Pyrénées-Ariégeoises	41

annexe 1 : étude sur la fiabilité de la neige par station au regard du changement climatique

L'étude publiée en 2019 porte sur les deux principaux massifs français (Alpes et Pyrénées) et indique que la fiabilité passée et future de l'enneigement des stations de ski dans les Pyrénées françaises est très variable. Elle définit sept catégories de fiabilité de la neige, sur les bases de la notion de fiabilité des chutes de neige naturelle et de l'usage de l'enneigement produit en tant que méthode d'adaptation :

- Catégorie 1 : l'élévation du village (et des remontées mécaniques basses) est située au-dessus de la ligne de fiabilité de neige damée à 90 % (couleur bleue).
- Catégorie 2 : l'altitude du village est supérieure à la ligne de fiabilité de la neige damée à 70 % et l'élévation du village est au-dessus de la ligne de fiabilité de l'enneigement produit à 90 % (vert foncé).
- Catégorie 3 : l'altitude moyenne des remontées mécaniques est au-dessus de la ligne de fiabilité de la neige damée à 70 % et l'altitude du village est supérieure à la ligne de fiabilité de l'enneigement produit à 90 % (vert clair).
- Catégorie 4 : l'altitude moyenne des remontées mécaniques est au-dessus de la ligne de fiabilité de la neige damée à 50 % et l'altitude du village est au-dessus de la ligne de fiabilité de l'enneigement produit à 90 % (jaune).
- Catégorie 5 : l'élévation du village est au-dessus de la ligne de fiabilité d'enneigement à 90 % avec usage de la neige produite (orange).
- Catégorie 6 : l'altitude moyenne des remontées mécaniques est au-dessus de la ligne de fiabilité d'enneigement à 90 % avec usage de la neige produite (rouge).
- Catégorie 7 : l'altitude moyenne des remontées mécaniques est inférieure à la ligne de fiabilité d'enneigement à 90 %, avec usage de neige produite (noir).

carte 2 : projections de viabilité des stations alpines et pyrénéennes en 2030, 2050 et 2100

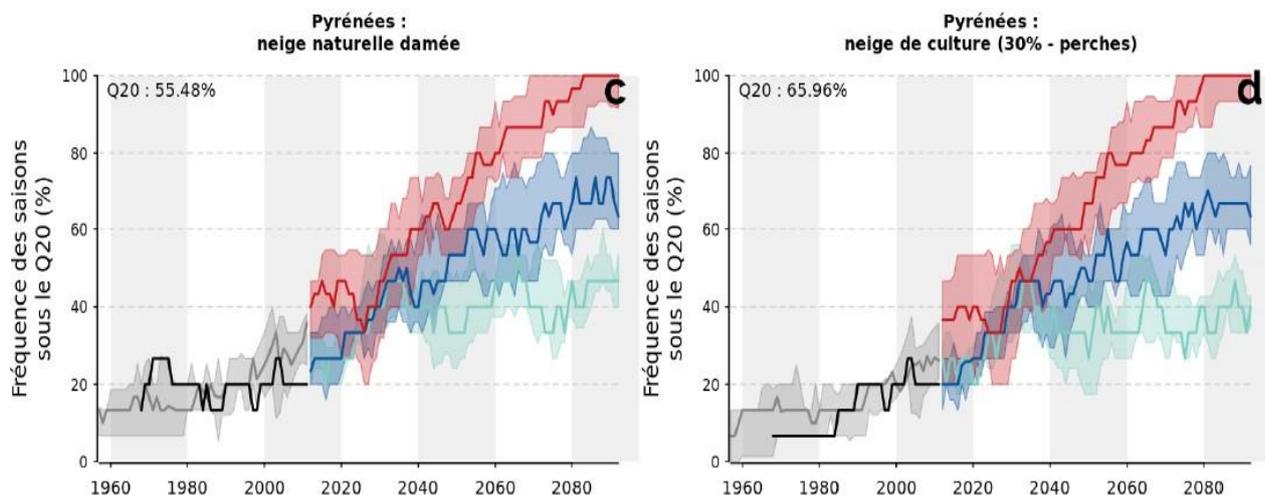


Source : Spandre, P., François, H., Verfaillie, D., Pons, M., Vernay, M., Lafaysse, M., George, E., and Morin, S.: Winter tourism under climate change in the Pyrenees and the French Alps: relevance of snowmaking as a technical adaptation, *The Cryosphere*, 13, 1325–1347, <https://doi.org/10.5194/tc-13-1325-2019>, 2019.

Les catégories 1, 2 et 3 illustrent les stations de ski où les conditions d'enneigement naturel sont généralement fiables. La production de neige n'est généralement utilisée qu'aux altitudes les plus basses et ne fait la différence que pour une minorité de saisons lorsque les conditions de neige naturelle sont trop rares. Les catégories 4 et 5 illustrent les stations de ski où les conditions d'enneigement naturel peuvent ne pas être considérées comme aussi fiables que les catégories précédentes, mais la production de neige peut généralement garantir la fiabilité à toutes les altitudes de la station. Dans ces deux catégories, la production de neige est utile et efficace pour réduire la rareté de la neige naturelle à toutes les altitudes de la station⁴⁰.

Les catégories 6 et 7 illustrent les stations de ski où les conditions d'enneigement naturel ne sont généralement pas considérées comme fiables et où la production de neige n'est pas efficace pour réduire la rareté de la neige naturelle aux altitudes les plus basses de la station.

graphiques 2 : fréquence de récurrence des saisons les plus défavorables selon les scénarii RCP 8.5 (rouge), 4.5 (bleu foncé) et 2.6 (bleu clair) avec (gauche) et sans usage de production de neige (droite)



Source : Spandre, P., François, H., Verfaillie, D., Pons, M., Vernay, M., Lafaysse, M., George, E., and Morin, S.: Winter tourism under climate change in the Pyrenees and the French Alps: relevance of snowmaking as a technical adaptation, *The Cryosphere*, 13, 1325–1347, <https://doi.org/10.5194/tc-13-1325-2019>, 2019

⁴⁰ Pons, M., López-Moreno, J., Rosas-Casals, M., and Jover, E.: The vulnerability of Pyrenean ski resorts to climate-induced changes in the snowpack, *Climatic Change*, 131, 591–605, <https://doi.org/10.1007/s10584-015-1400-8>, 2015.

annexe 2 : données relatives à la station de Goulier

tableau 2 : données financières de la station GOULIER

En €	2022
Prestations, ventes	190 992
<i>Dont chiffre d'affaires</i>	<i>172 379</i>
Subventions	0
Autres recettes	254 321
TOTAL RECETTES	445 313
Charges de personnel	210 867
Charges courantes	90 894
Entretien	2 191
Fluides	22 620
Amortissement	128 831
Autres charges	16 591
TOTAL CHARGES	471 993
CAF (brute)	39 830
Dette (annuité)	29 206
Investissements programmés	31 433

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

tableau 3 : évolution des produits de la station Goulier

En €	2022
Chiffres d'affaires	172 379
Autres produits des activités annexes	18 613
Prestations et ventes	190 992
Subvention État	0
Subvention collectivités	0
Ressources institutionnelles	0
Produits de gestion	190 992
<i>% chiffres d'affaires</i>	<i>90 %</i>
<i>% subventions</i>	<i>0</i>
Autres produits	254 321
<i>Dont autres produits exceptionnels</i>	<i>192 000</i>
<i>Dont amortissements et reprise</i>	<i>62 321</i>
TOTAL PRODUITS	445 313
<i>% chiffre d'affaires</i>	<i>39 %</i>
<i>% subventions</i>	<i>0</i>

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

tableau 4 : évolution des charges de gestion de la station Goulier

En €	2022
Charges courantes	115 704
Dépenses personnel	210 867
Autres charges de gestion	617
Charges de gestion	327 188
<i>% charges courantes</i>	<i>35 %</i>
<i>% dépenses de personnel</i>	<i>64 %</i>
Charges financières	15 974
Charges exceptionnelles	0
Amortissement	128 831
TOTAL CHARGES	471 993
<i>% dépenses de personnel</i>	<i>45 %</i>
<i>% amortissement</i>	<i>27 %</i>

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

tableau 5 : financement de l'investissement de la station Goulier

En €	2022
CAF brute	39 830
- Annuité en capital de la dette	29 206
= CAF nette ou disponible	10 624
+ Subventions d'investissement reçues	1 891
+ Produits de cession	0
= Recettes d'inv. hors emprunt	1 891
= Financement propre disponible	12 515
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	40 %
- Dépenses d'équipement	31 433
<i>Dont matériel spécifique d'exploitation</i>	
= Besoin (-) / capacité (+) financement	-18 918
Nouveaux emprunts	0
Mobilisation (-) reconstitution (+) fonds roulement	-18 918
Fonds de roulement net global	46 674
<i>En nb jours de charges</i>	50

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

tableau 6 : présentation synthétique de l'évolution bilancielle

Exercice	2022
Fonds de roulement net global	46 674
<i>FDR en nb jours charges</i>	50
Besoin en FDR global	46 674
<i>BFDR en nb jours charges</i>	50
Trésorerie nette	0
<i>Trésorerie en nb jours charges</i>	

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

tableau 7 : chiffres d'affaires réalisés selon la fréquentation de la station

	2021/2022	2022/2023*
Nombre de jours d'ouverture	70	
Nombre de forfaits	10 859	
Fréquentation (journées-ski)	13 050	
Chiffre d'affaires RM** (en €)	164 474	110 000
Chiffre d'affaires TOTAL (en €)	247 388	170 000

**RM : remontées mécaniques

Source : CRC, d'après des éléments du syndicat

annexe 3 : données relatives à la fréquentation des stations de la Haute-Ariège

tableau 8 : données consolidées sur les stations Haute-Ariège

	2021/2022	2022/2023
Nombre jours d'ouverture		
<i>Goulier</i>	70	
<i>Ascou-Pailhères</i>	99	
<i>Mijanès-Donezan</i>	75	
<i>Beille</i>	119	
<i>Chioula</i>	91	
Fréquentation (nb journées skieurs)	174 281	
<i>Goulier</i>	13 050	
<i>Ascou-Pailhères</i>	35 073	
<i>Mijanès-Donezan</i>	14 034	
<i>Sous-Total Ski descente</i>	62 157	
<i>Beille</i>	98 245	
<i>Chioula</i>	13 879	
<i>Sous-Total espace nordique</i>	112 124	
Chiffre d'affaires TOTAL (en €)	2 496 167	1 530 000
<i>Goulier</i>	247 388	170 000
<i>Ascou-Pailhères</i>	668 535	440 000
<i>Mijanès-Donezan</i>	345 322	260 000
<i>Sous-Total Ski descente</i>	1 261 245	870 000
<i>Beille</i>	1 064 575	580 000
<i>Chioula</i>	170 347	80 000
<i>Sous-Total espace nordique</i>	1 234 922	660 000

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

annexe 4 : données relatives à la situation financière des stations de la Haute-Ariège

tableau 9 : évolution des indicateurs de fonctionnement consolidé des stations

En €	2022
Produits de gestion	1 947 790
- Charges de gestion	2 794 891
EBF	-847 101
% produits de gestion	-43 %
CAF brute	-358 469
% produits de gestion	-18 %
- Annuité en capital de la dette	126 697
= CAF nette	-485 166

Source : CRC, d'après les comptes de gestion des BA de la station

tableau 10 : évolution des produits et des charges des stations

En €	2022
Produits de gestion	1 947 790
<i>Dont chiffre d'affaires</i>	1 947 790
<i>Dont subventions</i>	0
Autres produits	1 653 666
<i>Dont autres produits exceptionnels</i>	516 636
<i>Dont reprise amortissements</i>	1 130 244
TOTAL PRODUITS	3 601 456
<i>% chiffre d'affaires</i>	54 %
<i>% subventions</i>	
<i>% reprise d'amortissement</i>	31 %
Charges de gestion	2 794 891
<i>Dont dépenses de personnel</i>	1 612 363
Charges financières	27 776
Charges exceptionnelles	1 795
Amortissement	781 667
TOTAL CHARGES	3 606 128
<i>% dépenses de personnel</i>	45 %
<i>% amortissement</i>	22 %

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

tableau 11 : financement de l'investissement des stations

En €	2022
CAF brute	-358 469
Annuité en capital de la dette	126 697
CAF nette ou disponible	-485 166
Recettes d'investissement hors emprunt	97 116
<i>Dont subventions d'investissement reçues</i>	95 116
<i>Dont produits de cession</i>	2 000
Financement propre disponible	-388 050
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	
Dépenses d'équipement	443 102
<i>Dont matériel spécifique d'exploitation</i>	0
Besoin (-) / capacité (+) financement	-831 152
Nouveaux emprunts	0
Mobilisation (-) reconstitution (+) fonds roulement	-831 152
Fonds de roulement net global	391 043
<i>En nb jours de charges</i>	51

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

tableau 12 : présentation synthétique de l'évolution bilancielle des cinq stations consolidées

Exercice	2022
Fonds de roulement net global	391 043
<i>FDR en nb jours charges</i>	<i>51</i>
Besoin en FDR global	391 043
<i>BFDR en nb jours charges</i>	<i>51</i>
Trésorerie nette	0
<i>Trésorerie en nb jours charges</i>	<i>0</i>

Source : CRC, d'après les éléments du syndicat

tableau 13 : estimation des emplois générés par les 5 stations

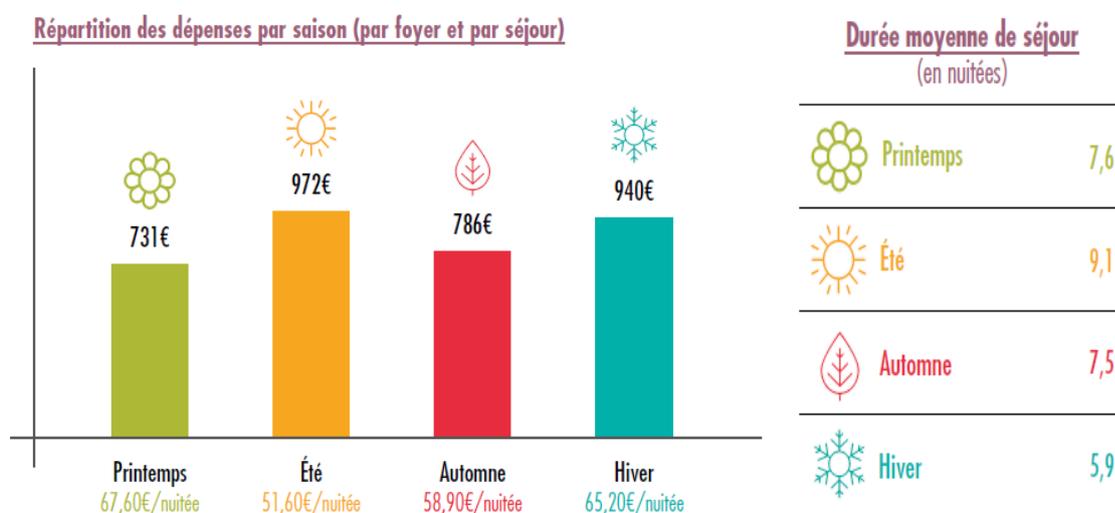
Station	Emplois		Nature	TOTAL
	Directs	Indirects		
GOULIER	15	10	École de ski, gîte d'étape, snack, cafés et restaurants de la vallée	25
ASCOU-PALHÈRES	30	40	30 au titre des centres de vacances adossés à la station (3 permanents, 15 saisonniers et 12 animateurs) au Saint Bernard, auxquels s'ajoutent 7 personnes pour le centre de Montmija. Une dizaine de moniteurs de l'école de ski	70
MIJANÈS	17	12	École de ski, snack, cafés, restaurants et hébergement du Donezan.	29
BEILLE-CHIOULA	42*	180**	*Hiver : 42 emplois de la Régie des espaces nordiques des Vallées d'Ax (RENVA) et jusqu'à 66 personnes avec les prestataires (restaurant, ESF, ANGAKA). Été : 8 à 10 salariés des prestataires en dehors de la Régie ** commerces (2 locations de ski et une boulangerie ont ouvert à Les Cabannes), services, hébergeurs ⁴¹ .	222
TOTAL	104	242		346

Source : CCHA

⁴¹ En Hiver, Beille est l'une des activités fournissant le plus d'emplois sur le secteur de Les Cabannes, notamment pour l'hébergement : le complexe « les Oustalous » (Les Cabannes, 140 lits), les gîtes du « pas de l'ours » (Aston, 140 lits), le Village de Vacances VVF (Les Cabannes, 240 lits), soit un total de 520 lits, hors gîtes de particuliers et campings. Par ailleurs, des initiatives privées sur la Commune de Les Cabannes, au pied de la montée de Beille, comme le restaurateur-gîte la Maison Lacube (une vingtaine emplois), l'installation d'un boulanger (une dizaine d'emplois) et l'ensemble des commerces situés sur la place du village.

annexe 5 : données sur le tourisme en Ariège et Pyrénées Ariégeoises

figure 4 : présentation des dépenses de la clientèle touristique selon la saison et les postes



Source : Étude des clientèles touristiques en Ariège-Pyrénées, 2018.

Détails des dépenses moyennes par saison

	Printemps	Été	Automne	Hiver
Hébergement (Panier moyen/nuitée)	47€	52,80€	52,60€	71,20€
Restauration (Panier moyen/nuitée/pax)	17,60€	11,80€	15,70€	13,40€
Activités culturelles (Panier moyen/nuitée/pax)	4,90€	3,80€	3,90€	2,60€
Loisirs (Panier moyen/nuitée/pax)	2,40€	2,80€	2,50€	11,60€
Shopping (Panier moyen/nuitée/pax)	7,40€	5,70€	7,60€	4,30€
Autres (Panier moyen/nuitée/pax)	9,50€	9,10€	8,80€	7€

Source : Étude des clientèles touristiques en Ariège-Pyrénées – Fascicule Les dépenses, 2018.

annexe 6 : les sites touristiques dans les Pyrénées-Ariégeoises



Source : Site internet de l'office de tourisme des Pyrénées ariégeoises

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 6 novembre 2023 de M. Alain NAUDY, président du syndicat mixte des stations de sports et de montagne de la Haute-Ariège.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr
X @crococcitanie