



**HAL**  
open science

# Le Régime Politique local, une approche pour comprendre les dynamiques d'évolution des lieux touristiques

Géraldine Sauthier

► **To cite this version:**

Géraldine Sauthier. Le Régime Politique local, une approche pour comprendre les dynamiques d'évolution des lieux touristiques. Première Université d'Hiver Internationale du Labex ITEM, Jan 2014, Sarcenas, France. hal-00952350

**HAL Id: hal-00952350**

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-00952350v1>

Submitted on 20 Mar 2014

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

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

## **Le Régime Politique local, une approche pour comprendre les dynamiques d'évolution des lieux touristiques**

### **INTRODUCTION**

Depuis l'émergence du tourisme au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les changements sociétaux et techniques se sont succédés pour le modifier radicalement (Clivaz, Nahrath & Stock, 2011). L'augmentation du temps libre et du revenu moyen des ménages, l'amélioration des systèmes de transport ou encore l'évolution des pratiques touristiques ont profondément changé le visage du tourisme. Cependant, bien que ces transformations majeures constituent un phénomène global ayant touché l'ensemble des lieux touristiques, on constate que ceux-ci n'ont pas tous évolué de manière similaire. Cette constatation nous amène à nous poser la question suivante : comment et pourquoi certains lieux parviennent-ils à rester touristiques sur le long terme, tandis que d'autres voient leur fonction touristique décliner et que d'autres encore arrivent à se reconverter avec succès vers d'autres secteurs économiques ? Cette problématique forme le cœur du projet de recherche *Entre abîme et métamorphose : une approche interdisciplinaire du développement des stations touristiques*, financé par le Fonds National pour la Recherche Scientifique (subside n°CR11II\_135390) et le Canton du Valais. Pour comprendre et expliquer les différences de trajectoires des lieux touristiques, un nouveau concept explicatif et interdisciplinaire est proposé : celui de *Capital Touristique* d'une station, soit l'ensemble des caractéristiques urbaines, réputationnelle, monétaire, cognitive, de gouvernance et ressourcielle de ce lieu. Ces attributs du *Capital Touristique* ont été réunis en trois régimes : le *Régime d'habitabilité* (dimensions urbaine et réputationnelle), le *Régime d'accumulation socio-économique* (dimensions monétaire et cognitive) et le *Régime politique* (dimensions gouvernance et ressourcielle) (cf. Figure 1 ci-dessous). L'hypothèse de base de cette recherche est alors la suivante : la bifurcation des trajectoires de développement des stations touristiques s'explique par la capacité variable des stations à accumuler du *Capital Touristique*. Autrement dit, la présence, ou non, ainsi que le degré de présence des diverses composantes de ce capital permettraient d'éclairer la trajectoire prise par le lieu. En s'insérant dans ce projet de recherche, notre travail a pour objectif d'étudier l'un des composants du *Capital Touristique*, le *Régime politique*. Notre intérêt est alors double : comprendre la dynamique d'évolution du Régime Politique local dans un lieu sur 150 ans et voir son influence sur la trajectoire de développement de celui-ci. Nous proposons ainsi d'adopter une perspective bien particulière qui celle de la gouvernance locale. Même si celle-ci ne pourrait seule déterminer les trajectoires de développement touristique, nous montrons que ces dernières ne peuvent être comprises sans leurs aspects politiques.

### **LE RÉGIME POLITIQUE LOCAL : FONDEMENTS THÉORIQUES**

Pour l'approche privilégiée, nous mobilisons donc des apports théoriques issus de la science politique, discipline qui s'est jusqu'alors peu intéressée à considérer le tourisme comme objet d'étude (Clivaz, 2006). Nous focalisons notre attention sur la gouvernance, notion définie à l'origine en opposition à celle de gouvernement (Le Galès, 1995). En effet, le gouvernement renvoie à une approche institutionnelle où l'Etat est l'unique acteur du pouvoir. Or, depuis les années 1970, les sociétés auraient connu une autonomisation de plus en plus poussée de différents groupes et réseaux à l'intérieur de la société. Il faut dès lors considérer les mécanismes alternatifs de négociation entre ces différents groupes, qui permettent l'action du gouvernement. Le terme de gouvernance renvoie ainsi à une vision élargie du gouvernement, c'est-à-dire au-delà des seules instances élues et de l'Etat. Parmi les différentes approches de

la gouvernance (Leresche, 2001), nous nous intéressons à celle locale et urbaine. Les notions de gouvernance locale et gouvernance urbaine sont utilisées indifféremment pour parler « *des processus de concertation qui se mettent en place au niveau local entre différents types d'acteurs, qu'ils soient publics ou privés* » (Leresche, 2001, p. 44). Cette approche a été fortement influencée par différents travaux aux Etats-Unis concernant la question de la gouvernabilité des villes dans le contexte particulier des transformations du pouvoir urbain dans les années 1980. Une théorie a, en particulier, émergé à l'intérieur de cette approche : celle des *régimes urbains* (Stone, 1989). Dans son ouvrage *Regime politics : governing Atlanta (1944-1988)*, Stone (1989) a pour ambition de proposer un cadre théorique permettant de répondre aux faiblesses de la théorie de la ville comme machine de croissance, vue comme trop élitiste, tout en allant plus loin que le cadre analytique pluraliste classique. En effet, l'idée centrale du pluralisme classique, qu'il va contester, est que le pouvoir urbain dépend du succès électoral. Or, selon lui, le suffrage n'est qu'un instrument limité de contrôle par le peuple, pour la simple et bonne raison que le gouvernement élu ne peut pas résoudre les problèmes tout seul. Les effets des politiques publiques dépendent de la mise en place d'actions complémentaires venant d'acteurs non gouvernementaux. De la sorte, les acteurs institutionnels sont forcés de coopérer avec les différents acteurs privés. Le gouvernement doit donc, en tout temps, établir des compromis et des arrangements avec les pouvoirs économiques. Le cadre d'analyse pluraliste ne tient pas compte des acteurs économiques, bien que ceux-ci, selon Stone, jouent un rôle très important dans le pouvoir urbain. En conséquence, à la vision pluraliste de la politique comme un processus ouvert et transparent grâce au suffrage, il lui oppose la définition de l'art des arrangements (« *the art of arranging* » (Stone, 2005, p. 311)), c'est-à-dire un processus extrêmement complexe nécessitant compétences et moyens d'actions<sup>1</sup>.

C'est cette approche que nous allons utiliser. Nous postulons en effet que ce cadre d'analyse s'avère particulièrement pertinent pour l'étude des dynamiques à l'œuvre dans les stations touristiques ainsi que des relations de pouvoir entre les acteurs. Conti et Perelli (2007) recensent trois raisons pour lesquelles cette approche, formulée pour les villes américaines, se justifie dans le cas des destinations touristiques. Premièrement, on observe souvent lors de la première phase plus ou moins longue de croissance du tourisme l'existence d'un large consensus autour duquel se développe l'économie locale. Mais ce qui n'a pas ou peu été investigué et que permet de faire l'analyse des régimes est le type d'alliances rendant possible ce consensus et les mécanismes de gouvernance à l'œuvre. Deuxièmement, lorsque les destinations se trouvent face à des difficultés, l'analyse des régimes aide à identifier les positions conflictuelles des différents acteurs et les stratégies de développement. Troisièmement, étant donné que le développement touristique nécessite en particulier une importante collaboration entre les acteurs locaux publics et privés, cette approche permet d'identifier les différents acteurs de la coalition ainsi que les objectifs figurant à l'agenda, éléments clés d'un régime urbain. De manière générale, ce cadre théorique nous permet d'approcher les différents enjeux liés à la gouvernance des stations touristiques et en particulier d'étudier dans quelle mesure son évolution influence leurs trajectoires de développement. C'est d'ailleurs dans un objectif similaire que Stone a formulé sa théorie, en montrant la manière dont la trajectoire de développement de la ville d'Atlanta entre 1946 et 1988 était liée à l'évolution de son régime urbain. Il convient de relever que cette approche, qui a été formulée dans le contexte spécifique des Etats-Unis, c'est-à-dire d'un Etat fédéral disposant d'un pouvoir limité par rapport à celui des collectivités locales, s'est vue reprocher sa difficulté d'application en dehors des Etats-Unis, en particulier dans les pays européens où

---

<sup>1</sup> Notons que pour nommer ces derniers, Stone utilise le terme *resources*. Cependant, afin de ne pas faire de confusion avec les ressources biophysiques, infrastructurelles et culturelles dont nous analysons les modes de gestion (cf. infra), nous les désignons comme des "moyens d'actions" plutôt que comme des "ressources".

l'Etat central dispose de compétences plus importantes (DiGaetano et Klemanski, 1993; Le Gales, 1995). Cependant, une transposition de cette théorie à la Suisse pose moins de problème puisqu'il s'agit également d'un Etat fédéral et que les compétences des communes, notamment en matière de développement territorial et de fiscalité, sont étendues.

Comme le souligne Stone (2005), l'analyse des régimes urbains permet d'étudier la manière dont les communautés locales sont administrées, en intégrant le pouvoir politique mais aussi les acteurs non gouvernementaux. Partant du postulat qu'un succès électoral ne garantit pas à lui seul la capacité de gouverner, il avance que les arrangements politiques sont le résultat d'un ensemble de relations stratégiques. Il recense alors quatre éléments clés d'un régime urbain :

- Un agenda, comportant un ensemble d'objectifs et de questions à traiter,
- Une coalition d'acteurs instituée autour de cet agenda et formée de membres gouvernementaux et non gouvernementaux,
- Les moyens d'action<sup>2</sup> à disposition des acteurs pour atteindre ces objectifs
- Un plan de coopération, permettant de coordonner les apports des différents membres de la coalition.

En résumé, un régime urbain est caractérisé par un ensemble d'acteurs publics et privés qui coopèrent entre eux, des objectifs, qu'ils soient économiques, culturels ou sociaux, et des moyens d'action. Ces dimensions apparaissent comme fortement interdépendantes : les acteurs partagent des objectifs inscrits dans un programme et disposent de certains moyens leur permettant de les atteindre. Sur la base de ses travaux menés aux Etats-Unis, Stone (1993) propose une typologie des régimes urbains. Comme il le mentionne, ces types représentent des simplifications de la réalité. Le but de cette typologie n'est pas de mettre en évidence la complexité des cas concrets mais de montrer les différentes variations qu'il peut exister dans la nature et la difficulté des tâches de gouvernance que requiert l'agenda politique. Quatre idéaux-types de régimes sont distingués :

- **Le régime de maintenance** se caractérise par une absence de volonté de changements sociaux ou économiques. L'objectif est simplement le maintien de la situation actuelle.
- **Le régime de développement** a pour objectif de promouvoir la croissance économique en modifiant l'utilisation de l'espace.
- **Le régime progressiste en faveur des classes moyennes** se focalise sur des objectifs de protection de l'environnement, de préservation des monuments historiques, de construction de logements abordables ou encore de création de fonds à buts sociaux. La croissance économique n'est de ce fait pas le but principal.
- **Le régime en faveur des classes populaires** se concentre sur la réduction des inégalités sociales, en améliorant, pour les classes populaires, l'offre d'éducation, les possibilités d'emplois et les accès aux transports publics ainsi qu'en encourageant l'accès à la propriété privée et la création d'entreprises.

Plus on avance, en partant du premier régime vers le quatrième, plus les tâches de gouvernance sont difficiles et, par conséquent, plus la durabilité (au sens temporel) du régime est difficile à assurer. On constate également une augmentation des redistributions des fruits de la croissance au fur et à mesure que l'on passe du premier au quatrième régime. Mentionnons que certains chercheurs (DeLeon, 1992 ; Burns & Thomas, 2006) ont ajouté un cinquième type de régimes : **le non régime ou l'antirégime**. Celui-ci comporte trois

---

<sup>2</sup> De manière générale, on peut recenser dix moyens d'action à disposition des acteurs, selon une distinction opérée par Knoepfle, Larrue et Varone (2006) que nous utilisons pour opérationnaliser cette notion : le droit, le personnel, l'argent, l'information, l'organisation, le consensus, le temps, le soutien politique, l'infrastructure et la force.

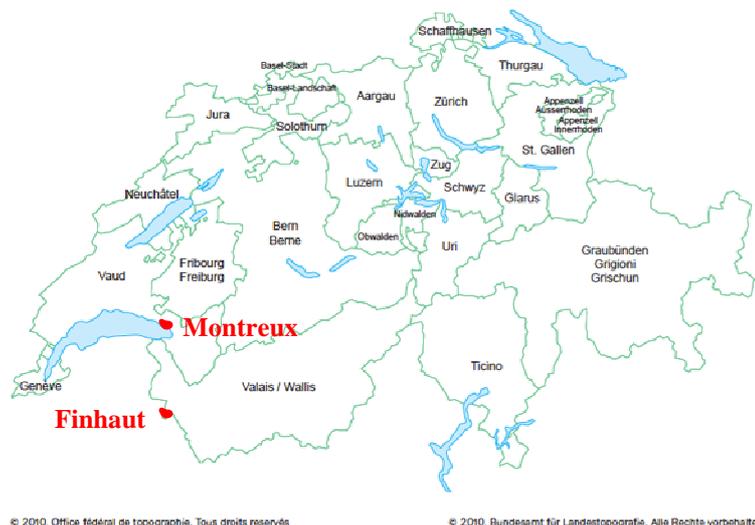
caractéristiques (Burns & Thomas, 2006) : 1) les acteurs publics et privés n'arrivent pas à s'entendre sur un projet global, 2) il n'existe pas de *governing coalition* construite sur la longue durée, mais uniquement des coopérations ponctuelles liées à des crises ou des problèmes spécifiques, 3) le non régime n'a pas la capacité de mobiliser les moyens nécessaires de manière appropriée car il manque un plan de coopération permettant de coordonner les apports de chacun.

On peut ensuite relever que Stone conçoit les ressources comme des moyens d'action permettant aux acteurs de faire aboutir leurs objectifs et qu'il se concentre sur ceux immatériels comme les connaissances, l'expertise ou encore les réseaux organisationnels (Stone, 2005). Il n'analyse pas ou peu l'influence des ressources matérielles, en particulier celles foncière et immobilières, sur les trajectoires de développement des villes, contrairement à Logan et Molotch (1987). Pour ceux-ci, le marché foncier et le marché immobilier sont fondamentaux pour la compréhension des phénomènes urbains : « *for us, as for many of our intellectual predecessors, the market in land and buildings orders urban phenomena and determines what city life can be* » (Logan & Molotch, 1987, p. 17). Les auteurs opposent deux manières de considérer ces ressources : la valeur d'échange (construction/vente) et la valeur d'usage (construction/location). Dans le cas de villes gouvernées par des coalitions en faveur de la croissance, il existe une prédominance de la valeur d'échange sur celle d'usage. En effet, les élites essaient de créer des conditions favorables à la croissance afin de maximiser les bénéfices liés à la vente de leur bien. Le conflit entre ces deux types de valeur, ou autrement dit entre ces deux types d'usage des propriétés foncière et immobilières, va façonner le développement des villes, et donc leur trajectoire d'évolution. Cela ressort avec encore plus d'acuité pour le cas des stations touristiques, où les enjeux fonciers et immobiliers apparaissent comme déterminants pour leur développement, en particulier à partir du moment où les revenus liés à la rente foncière dépassent largement ceux produits par l'activité touristique (Duboeuf, 2006). Nous complétons donc l'approche par la gouvernance en étudiant la manière dont les acteurs locaux gèrent les ressources stratégiques utilisées dans le cadre du développement, en particulier touristique. Nous nous concentrons à divers moments clés sur les ressources qui sont objets de conflit ou qui constituent des enjeux à ce moment-là au sein des processus décisionnels. Nous étudions alors le système de régulation de ces ressources, formé des règles institutionnelles réglementant leurs différents usages et de la manière dont les acteurs s'approprient et concrétisent localement ces règles. Or, nous pouvons relever que celles-ci vont limiter et influencer les décisions et possibilités d'action des acteurs et les possibilités de concrétisation de leurs objectifs tandis que les moyens d'action à leur disposition vont leur permettre d'utiliser, d'acquérir et de gérer ces ressources. De ce fait, nous considérons cette manière de gérer les ressources foncière et immobilières comme une illustration du système de gouvernance locale en action sur un enjeu d'aménagement. Il s'agit, autrement dit, d'une manifestation de l'action publique sur les ressources mobilisées dans la mise en œuvre du projet politique. Nous conceptualisons alors sous le nom de Régime Politique local l'ensemble formé par ces deux systèmes, celui de gouvernance locale et celui de régulation des ressources.

#### **ÉTUDES DE CAS : DEUX TRAJECTOIRES DE SORTIE DU TOURISME**

Pour cette communication, nous nous intéressons à deux trajectoires de sortie du tourisme : la première via une reconversion économique et l'évolution vers une ville et la seconde via un déclin de l'activité touristique sans alternative de développement. Notre hypothèse de base est que ces différences d'évolution peuvent être reliées à des évolutions différentes du Régime Politique local. Cette hypothèse est testée sur les trajectoires d'évolution historique depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle de deux anciennes stations touristiques suisses, Montreux et Finhaut,

trajectoires que nous décrivons brièvement ci-après. Précisons encore que l'analyse des Régimes Politiques locaux s'est faite principalement par le biais de la littérature scientifique, d'articles de la presse locale et régionale, de rapports administratifs et de procès-verbaux des séances des Conseils communaux.



© 2010, Office fédéral de topographie. Tous droits réservés © 2010, Bundesamt für Landestopografie. Alle Rechte vorbehalten

Figure 1 : Situation de Finhaut et de Montreux. (Source : Swiss Topo)

Le petit village lacustre de Montreux (Canton de Vaud) voit ses premières auberges ouvrir dans les années 1830 déjà. Le développement touristique commence cependant réellement en 1850. A cette époque, les voyageurs se rendent à Montreux dans le but d'y faire des pèlerinages romantiques sur les traces d'écrivains qui ont situé l'intrigue de leur œuvre dans la région, par exemple Rousseau avec *La Nouvelle Héloïse* ou Byron avec *The prisoner of Chillon*. En 1890 commence une deuxième phase de développement du tourisme. Celle-ci voit l'affirmation de la station comme lieu de cure, tandis que la pratique des mondanités bat son plein. Avec la première guerre mondiale en 1914 qui freinera de manière brutale cette expansion du tourisme, nous entrons dans une nouvelle phase qui durera jusqu'en 1945. Elle est caractérisée par la pratique dominante des sports populaires et par les difficultés dues aux deux guerres mondiales. Dès 1945, Montreux évolue peu à peu vers une ville touristique. Le tourisme est relancé sur de nouvelles bases, en particulier les congrès et les festivals, tandis qu'on essaie de diversifier le tissu économique. Enfin, les années 1970 correspondent au début de la dernière phase du développement de Montreux, durant laquelle le caractère urbain et la volonté de diversification économique vont s'accroître. A l'heure actuelle, si le tourisme est toujours présent, c'est le secteur immobilier qui représente la première fonction économique. Montreux illustre ainsi bien le cas d'une sortie réussie du tourisme, via une urbanisation et une diversification des apports économiques (Guex, Roy & Sauthier, 2012).

Les débuts du tourisme à Finhaut (Canton du Valais) sont liés à la proximité de Chamonix et à son développement touristique à partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle. Durant la première phase de sa trajectoire touristique entre 1860 et 1890, Finhaut ne constitue qu'une étape sur la route de Chamonix. Dès 1890, il devient un lieu de villégiature, fréquenté en majorité par la classe de loisir anglaise. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Finhaut est la deuxième station du Valais. C'est le quartier général des alpinistes, qui revêtent le soir leurs plus beaux vêtements pour la pratique des mondanités. Entre 1930 et 1945, la station devient thermale après la découverte d'une source d'eau radioactive dont elle fait la promotion. Elle essaie également de développer une offre de sports d'hiver, en construisant patinoire et tremplin de ski. A l'issue de la deuxième guerre mondiale débute une phase de reconversions : reconversion des hôtels tout d'abord, qui deviennent des maisons de repos, préventoriiums et colonies de vacances, mais aussi

reconversion économique avec la montée en force du secteur hydro-électrique (construction des barrages d'Emosson et du Vieux Emosson). Finalement, dès 1970, on assiste à l'effondrement du nombre d'hôtels et du nombre de touristes. Il n'y a désormais plus que des excursionnistes venant visiter le barrage d'Emosson mais sans passer forcément par le village. Finhaut symbolise alors tout à fait le cas d'une station à succès ayant vu son tourisme périlclipiter puis quasiment disparaître (Sauthier, Guex & Roy, 2012).

**D'UN RÉGIME DE MAINTENANCE À UN RÉGIME PROGRESSISTE : EVOLUTION SUR 160 ANS DU RÉGIME POLITIQUE LOCAL À MONTREUX**

Suite à notre étude, nous avons pu constater que selon la typologie de Stone (1993), trois types de régime se sont succédés à Montreux depuis 1850 : un régime de maintenance entre 1850 et 1870, un régime de développement entre 1880 et 2000, et enfin un régime progressiste dès 2000. Cependant, nous avons analysé plus finement le type de développement concerné afin de différencier leur orientation principale. Nous pouvons de ce fait identifier plusieurs régimes de développement différents. Voyons alors plus précisément la succession des différents régimes, qui peuvent être reliés aux différentes étapes identifiées de la trajectoire de développement. Le schéma ci-dessous synthétise les deux évolutions parallèles, à gauche celle de la trajectoire de développement et à droit celle des Régimes Politiques locaux.

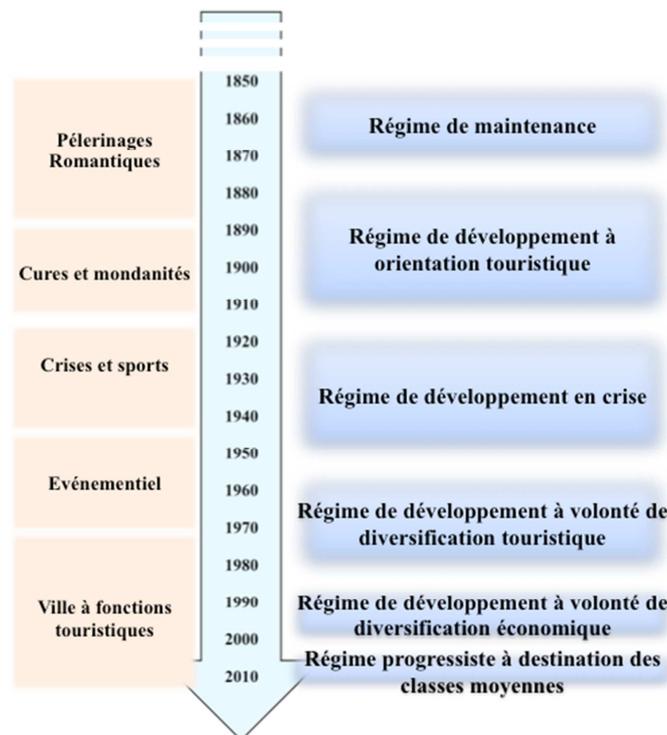


Figure 2 : Mise en parallèle de l'évolution de la trajectoire et de celle des Régimes Politiques locaux à Montreux entre 1850 et 2010. Elaboration propre.

Le premier régime identifié est un régime de maintenance, caractérisé par un quasi absence d'acteurs privés, hormis les hôteliers, qui ne sont pas encore organisés. Les acteurs publics, soit les Conseils communaux (exécutif), fournissent les services de base sans objectif de développement à long terme. De manière générale, les acteurs sont peu dotés en moyens d'action. Une première organisation touristique naît en 1869 mais son activité restera limitée. Il lui manque en particulier deux moyens d'action qui sont l'argent et le réseau organisationnel. Les acteurs politiques ne voient pas le tourisme en train d'émerger comme

une opportunité de développement. Il faut attendre le début des années 1880 pour voir l'apparition d'un petit groupe d'acteurs qui se réunissent autour d'un projet commun qui est le développement du tourisme, celui mondain en l'occurrence. Le réseau, dont les hôteliers forment le noyau, est central dans ce régime de développement à orientation touristique. Il est notamment caractérisé par une très forte multipositionnalité des acteurs centraux, les principaux promoteurs du tourisme assumant tous d'une part, des fonctions politiques, et d'autre part, un rôle au sein du conseil d'administration de la Banque de Montreux. Grâce à cela, ils développent notamment les transports : leur position politique leur permet d'utiliser les communes pour étendre massivement le réseau de routes et celle bancaire de trouver des capitaux pour le développement des chemins de fer. Pour servir leurs intérêts personnels, les acteurs touristiques poussent les communes à emprunter. Au niveau de la ressource foncière, le peu de régulations existantes laisse aux acteurs, dans le cas particulier des routes et des quais, une marge de manœuvre importante pour permettre le développement de la station. Si l'on lie ce type de régime avec la trajectoire, on peut avancer que le Régime Politique local est clairement le moteur qui permet de passer à la deuxième phase de développement de Montreux. Les acteurs du régime urbain, leurs objectifs et les moyens d'action qu'ils ont à leur disposition forment un tout cohérent et efficace orienté vers le développement touristique.

Le régime de développement en crise qui débute en 1914 voit les communes payer le prix de leurs emprunts passés et de leur dépendance économique vis-à-vis du tourisme. Les entrepreneurs touristiques ont été remplacés au sein de la Municipalité, tandis que les Conseils communaux s'ouvrent aux ouvriers et aux employés par l'arrivée massive du parti socialiste. On assiste ainsi au début de l'hétérogénéisation des acteurs politiques ainsi qu'aux premiers pas vers l'autonomisation du champ politique par rapport au tourisme, contrairement à ce qui se passait dans le régime précédent. Cet état de fait est parfaitement illustré par la gestion de la ressource immobilière, dans ce cas les hôtels, durant la deuxième guerre mondiale. Les acteurs politiques démarchent les autorités fédérales afin que celles-ci choisissent les hôtels montreusiens pour y loger les troupes militaires suisses, mais aussi les internés et les réfugiés. Ce remplacement des usagers habituels, soit les touristes, par d'autres, permet, en ces temps de guerre, d'assurer à la station un minimum d'activités économiques car l'économie locale est totalement dépendante du tourisme. En effet, les hôtels occupés nécessitent la fourniture de différents biens (en particulier agricoles) et services (par exemple blanchisserie, chauffeurs, etc.). Mais si les acteurs politiques se montrent actifs pour faire occuper les hôtels, les propriétaires de ces établissements rechignent à cette idée car les indemnités payées par la Confédération pour ce service sont très basses. Il y a ainsi une absence d'entente et de consensus entre ces deux types d'acteurs, autrement dit une indépendance claire entre les acteurs politiques et ceux touristiques, alors qu'ils étaient identiques précédemment. Dans le régime précédent, aucune décision politique n'était prise si elle défavorisait les hôteliers car ceux-ci étaient les acteurs centraux de la coalition. Ici, le régime en crise est dû à une rupture entre les acteurs, leurs objectifs et les moyens d'action pour les mettre en œuvre. Les acteurs ne sont plus suffisamment dotés en moyens d'action pour pouvoir œuvrer au développement. Ce régime en crise durera près de 40 ans. Les autorités politiques continuent à investir un minimum dans le tourisme tout en souhaitant voir s'installer de nouvelles industries, développer les aspects résidentiels et disposer d'emplois dans l'administration cantonale. Cette vision plus floue peut être liée à l'hétérogénéisation des acteurs politiques ainsi que l'autonomisation du champ politique vis-à-vis du tourisme, dans la mesure où on essaie de changer d'optique mais sans savoir vraiment dans quelle direction aller. Ainsi, le basculement dans la troisième phase de développement de la trajectoire de Montreux, nommée Crises et sports, coïncide avec un changement de régime urbain. Au régime de développement à orientation touristique extrêmement performant succède un

régime en crise, qui ne permet pas à la station de se relever rapidement de la première guerre mondiale. Les acteurs politiques semblent réagir avec un temps de retard aux innovations et aux nouvelles orientations à donner au développement touristique, que ce soit en ce qui concerne les congrès ou les infrastructures de ski. De plus, les acteurs touristiques s'accrochent à des méthodes désuètes qui leur réussissaient au début du siècle sans voir que la clientèle a changé et qu'elle recherche désormais autre chose que du tourisme mondain.

Puis, entre 1960 et 1980, nous avons identifié un régime de développement à volonté de diversification touristique. Les acteurs cherchent à investir de nouveaux créneaux, avec les congrès et les festivals. L'impulsion est portée par des particuliers qui n'appartiennent pas aux acteurs politiques, en particulier le directeur de l'Office du tourisme, dont le rôle est central à cette période dans la mise en place de la nouvelle orientation touristique vers les congrès et les festivals. Il bénéficie pour cela du total soutien des autorités politiques ainsi que de larges subventions publiques. Dès le début des années 1960, la diversification du secteur touristique dans le nouveau régime est organisée de manière beaucoup plus efficace. L'ensemble des acteurs, que ce soit la commune, l'Office du Tourisme et les hôteliers travaillent de concert dans une optique collective et disposent des moyens d'action adéquats pour le faire. Grâce à cela, des infrastructures sont construites ou modernisées et permettent le succès de la diversification vers les congrès et les festivals. Ce régime de diversification touristique annonce le suivant, soit le régime de développement à volonté de diversification économique, dans la mesure où la diversification est cette fois poussée plus loin et sort du champ touristique. Face à leurs difficultés économiques, les acteurs se tournent vers d'autres secteurs pour renflouer les caisses, notamment en essayant d'attirer de nouvelles entreprises sur la commune. Enfin, les dernières années de ce régime voient le basculement de la Municipalité à gauche et l'élection du premier syndic socialiste. Cela peut être vu comme une conséquence de la montée progressive depuis les années 1920-1930 de la gauche au sein du pouvoir législatif. Dans le même temps, les décisions touchant à la politique sociale prennent de plus en plus d'ampleur, même si elles sont mises entre parenthèses en période économique difficile, comme la deuxième guerre mondiale et même le début des années 90. Le régime progressiste à destination des classes moyennes qui se met en place dès les années 2000 apparaît donc dans la continuité logique des régimes précédents mais représente aussi un changement d'état d'esprit dans les objectifs principaux qui concernent désormais les aspects sociaux et environnementaux. Finalement, la situation actuelle de Montreux comme ville avec une logique de plus en plus résidentielle et de moins en moins touristique s'explique parfaitement par la succession des deux régimes des décennies 1990 et 2000. Le régime de développement à volonté de diversification économique permet à Montreux de se défaire de sa dépendance au tourisme et de trouver de nouveaux apports économiques, tandis que le régime progressiste des années 2000, en mettant la politique sociale et environnementale au centre et en soutenant le secteur immobilier, participe à la montée en force des aspects résidentiels qui deviennent dominants. Ce soutien à l'immobilier permet à la Municipalité d'engranger d'importantes recettes et ainsi de mettre en place son programme de redistribution. Mais ces deux types d'objectif peuvent amener des tensions, comme nous l'avons constaté dans la gestion de la ressource hôtelière durant cette période. La Municipalité met en place une mesure destinée à préserver l'affectation hôtelière de certains hôtels de la Belle-Epoque, dans une optique de protection du patrimoine, mais soutient dans le même temps la transformation de l'un des plus anciens hôtels de Montreux en 55 appartements de luxe, qui lui apparaît économiquement et fiscalement intéressant.

## D'UN RÉGIME DE MAINTENANCE À UN NON RÉGIME : EVOLUTION SUR 150 ANS DU RÉGIME POLITIQUE LOCAL À FINHAUT

Une analyse similaire a été établie pour le cas de Finhaut, schématisée par la Figure ci-dessous :

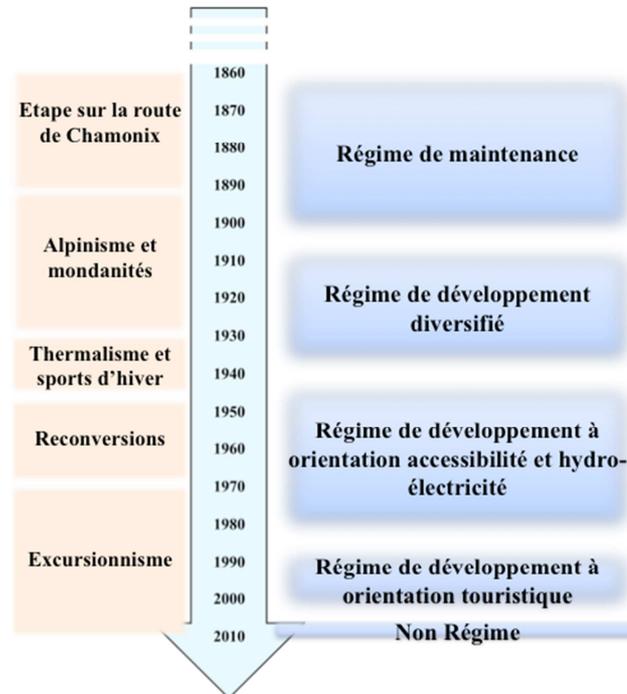


Figure 3 : Mise en parallèle de l'évolution de la trajectoire et de celle des Régimes Politiques locaux à Finhaut entre 1860 et 2010. Elaboration propre.

Le premier régime qui a été identifié est un régime de maintenance, qui dure plus d'une quarantaine d'années. Il est caractérisé par une quasi-absence des acteurs privés, hormis quelques hôteliers locaux. Ceux-ci ne sont pas encore organisés au sein d'une association. Les acteurs publics s'occupent des tâches de routine et montrent une certaine réticence face aux projets de développement et de modernisation qui viennent du district ou du Canton. Les relations entre les autorités politiques et les hôteliers sont souvent difficiles, et les premières ne soutiennent que peu le développement des entreprises locales. Les acteurs, en particulier ceux touristiques, sont de manière générale faiblement dotés en moyens d'action, que ce soit l'organisation, le soutien politique ou l'information, hormis l'argent qui se renforce grâce à l'augmentation des recettes des taxes industrielles. Comme à Montreux, les autorités politiques de Finhaut, dans leur logique de maintien de la situation actuelle, ne voient pas le tourisme comme une opportunité de développement. Ainsi, elles ne soutiennent pas beaucoup le développement et la modernisation du lieu. Le tourisme ne constitue pas un objet faisant consensus et autour duquel les forces sont réunies. On constate alors le rôle déterminant des acteurs privés, les hôteliers locaux en particulier, qui développent leurs établissements et s'investissent, notamment financièrement, pour la modernisation de la commune, conscients que celle-ci est nécessaire pour accueillir au mieux les touristes. Les démarches ne sont cependant pas facilitées principalement à cause du fait qu'ils n'ont pas de relais politique au sein du Conseil communal. Ou plutôt, il y a un hôtelier parmi les conseillers communaux mais celui-ci, trop souvent absent des séances, se montre incapable d'intéresser ou de convaincre ses collègues du bien-fondé et des avantages du développement touristique. L'analyse des enjeux autour des ressources, qui concernent ici l'accessibilité à la station, montre que ce sont à chaque fois des acteurs extra-locaux qui interviennent, que ce soit la commune voisine pour le développement de la route ou des promoteurs d'autres cantons pour

la construction du chemin de fer. La différence avec le Régime Politique local à Montreux est immense alors que la trajectoire de développement est à ce moment-là similaire entre les deux lieux, qui connaissent une augmentation de leur touristicité. Pourtant, si l'on considère l'ensemble de la trajectoire, on peut avancer que l'abîme touristique vers lequel se dirige Finhaut trouve en partie ses fondements à cette période. En effet, il est permis de faire l'hypothèse que ce non investissement des pouvoirs publics dans le développement d'infrastructures et d'équipements publics tels que routes, réseaux d'eau mais aussi espace public et travaux d'embellissement participe au fait que Finhaut va rester une station "avortée" dans le sens où les seuls aménagements pour les touristes sont les hôtels.

Il faut attendre les années 1910 pour voir se mettre en place un régime orienté vers le développement. On constate tout d'abord une forte instabilité au sein du Conseil communal, avec de fréquents renouvellements des acteurs politiques. Les acteurs sont, de manière générale, peu dotés en moyen d'action information, consensus et soutien politique. Si les hôteliers disposent de meilleurs réseaux tant au niveau local qu'à celui cantonal, les relations avec le partenaire touristique indispensable qu'est la Compagnie du Martigny-Châtelard se font difficilement. De plus, les objectifs des autorités politiques ne sont pas concentrés sur un secteur mais concernent l'hydro-électricité avec la construction d'un barrage, la modernisation de la commune, l'amélioration de l'accessibilité ainsi que le tourisme. En particulier, l'investissement des acteurs politiques locaux dans plusieurs projets notamment touristiques ou liés à l'accessibilité trouve des échos dans la trajectoire avec un nouveau regain de l'activité touristique.

Après la deuxième guerre mondiale, le Régime Politique local, s'il est toujours dans une optique de développement, voit deux des thématiques évoquées dans le précédent régime prendre le dessus : l'accessibilité et l'hydro-électricité. Dans ce régime qui durera près de 40 ans, le tourisme passe clairement au second plan des préoccupations. Cela est notamment illustré par une implication très mesurée des acteurs politiques sur la question de la création de domaines skiables. Si ce régime voit l'apparition de plusieurs nouvelles sociétés liées au tourisme, leur très faible dotation en moyens d'action, en particulier l'argent, le consensus et l'organisation, limite fortement leurs activités. Ainsi, si le tourisme pouvait être vu comme une préoccupation du régime précédent, il est dans celui-ci clairement en retrait par rapport aux objectifs liés à l'accessibilité et au développement hydro-électrique. De plus, les nouvelles sociétés touristiques qui apparaissent se montrent incapables de collaborer avec la commune et doivent toutes faire face à des déficits d'exploitation. Le développement touristique ne peut ainsi que se faire difficilement, ce que l'on constate bien dans la trajectoire.

Le régime suivant changera totalement d'optique de développement puisque, pour la première fois depuis le début de la trajectoire, c'est le tourisme qui se trouve au centre des préoccupations. On peut faire l'hypothèse que ce changement drastique d'orientation du régime est lié à l'important renouvellement des autorités communales en 1984, avec quatre nouveaux élus dont le président Maxime Gay-des-Combes. Celui-ci s'investira sans compter pour différents projets liés au tourisme à Finhaut, en particulier l'équipement du domaine skiable de Balme, situé sur la frontière franco-suisse, et une liaison routière avec la plaine pour améliorer l'accessibilité. De plus, l'année 1987 voit la création de la Société des Intérêts Touristiques de la Vallée du Trient, organisation qui s'occupe de la promotion de l'ensemble de la vallée. C'est également durant ce régime à orientation touristique que les acteurs sont le mieux dotés en moyens d'action, hormis peut-être l'argent. En effet, même si les redevances hydro-électriques permettent chaque année des marges d'autofinancement importantes, la politique immobilière menée par la commune l'a fait endetter fortement. Le Conseil

communal dispose d'un consensus et d'un fort soutien politique de la part de la population, qui accepte à une large majorité les différents projets de rachat d'anciens hôtels. Le décalage que l'on peut constater entre ce régime à orientation touristique et le déclin du secteur du côté de la trajectoire est à attribuer à l'échec de la concrétisation de ces projets, malgré les efforts et l'implication du Conseil communal, ainsi qu'à une option choisie de développer des sentiers pédestres et didactiques qui génèrent finalement peu de retombées économiques.

Enfin, le changement de majorité qui se produit au sein du Conseil communal aux élections de 2004 ainsi que l'entrée de quatre nouveaux conseillers et l'élection d'un nouveau président introduit un non régime, caractérisé notamment par une absence de consensus et de soutien politique en faveur des projets proposés par le Conseil. La forte dotation du Conseil en ressources financières et en organisation, grâce aux réseaux de Pascal May, ne parvient pas à la compenser et les projets de développement se trouvent bloqués par le souverain. La population n'est pas d'accord avec la vision proposée par le Conseil pour le développement de la commune. Suite à la manne financière reçue grâce au renouvellement des concessions hydro-électriques, les acteurs politiques proposent en effet plusieurs énormes projets, notamment la construction d'un centre de bien-être, d'un hôtel quatre étoiles et de cinq immeubles d'habitation. Ces projets seront à chaque fois balayés par la population. Il est intéressant de noter qu'à plusieurs reprises nous avons identifié des éléments de non régime. C'était le cas dans les années 1883 et 1884, lorsque le Conseil communal fonctionnait à trois suite au départ des deux conseillers minoritaires suite à une dispute, puis uniquement avec le président durant les mois d'été, et enfin sans président pendant une partie de l'année 1884 après la démission de celui-ci et les échecs à le remplacer. De même, la période entre 1910 et 1940 était caractérisée par une très forte instabilité des acteurs politiques, avec quatre élections sur six qui voyaient le renouvellement de plus de la moitié des membres du Conseil communal, ainsi que la non réélection par deux fois du président sortant. Le point commun entre tous ces non régimes est qu'ils sont toujours liés à des disputes et des oppositions entre les deux partis en présence ou alors à un changement de majorité. Il apparaît ainsi qu'en ces trois moments et particulièrement sur la fin de la trajectoire, les deux groupes se montrent incapables de dépasser les barrières politiques pour œuvrer ensemble au développement de la commune. Cette difficulté vient certainement du fait que les luttes politiques sont également, et peut-être avant tout, des luttes de clans et de familles. On peut avancer alors que les souches du non régime de la fin de la trajectoire étaient latentes depuis plus d'un siècle. Le refus de plusieurs projets de développement touristique par la population, en total désaccord avec l'optique proposée par les autorités communales, participe sans aucun doute à la continuation de la trajectoire de déclin ainsi que l'incapacité du développement touristique à redémarrer.

## CONCLUSION

Enfin, l'analyse de l'évolution des Régimes Politiques locaux à Montreux et Finhaut a permis de montrer leur importance et leur influence sur les trajectoires historiques d'évolution touristique depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, même s'il convient de proportionner cette variable par rapport aux autres formant le Capital Touristique. Nous pouvons cependant conclure que notre hypothèse de départ avançant que les différences d'évolution des trajectoires de développement touristique peuvent être reliées à des évolutions différentes de leurs Régimes Politiques locaux a été validée. A un type de Régime Politique de départ semblable, celui de maintenance, ont succédé des Régimes Politiques très différents entre les deux cas. Si à Montreux, on constate une évolution vers une diversification des objectifs de développement de plus en plus importante, on assiste à Finhaut plutôt à un resserrement des objectifs, l'avant-dernier régime étant concerné prioritairement par le tourisme. La

comparaison avec le dernier cas d'étude, en cours d'instruction, permettra d'approfondir cette réflexion. Celui-ci a trait à une troisième trajectoire d'évolution touristique qui, après la reconversion économique et l'évolution vers la ville (Montreux) ainsi que le déclin du tourisme sans alternative de développement (Finhaut), concerne la pérennisation au fil du temps de l'activité touristique comme activité dominante. La station de Zermatt dans le Canton du Valais est le cas d'étude choisi.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Burns, P., & Thomas, M. (2006). The failure of the nonregime : how Katrina exposed New Orleans as a regimeless city. *Urban Affairs Review*, 41 (4), 517-527.

Clivaz, C. (2006). Crans-Montana-Aminona : y a-t-il un pilote dans la station ? *Revue de géographie alpine*, 94 (1), pp. 75-94.

Clivaz, C., Nahrath, S., & Stock, M. (2011). Le développement des stations touristiques dans le champ touristique mondial. In Duhamel, P., & Kadri, B. (dirs), *Tourisme et mondialisation*, pp. 276-286. Paris, France : Espaces.

Conti, G., & Perelli, C. (2007). Governing tourism monoculture : Mediterranean mass tourism destinations and governance and governance networks. In Burns, P. & Novelli, M., *Tourism and Politics. Global frameworks and local realities* (pp. 235-261). Amsterdam : Elsevier.

DeLeon, R. (1992). The urban antiregime : progressive politics in San Francisco. *Urban Affairs Quarterly*, 27 (4), 555-579.

DiGaetano, A., & Klemanski, J. (1993). Urban regimes in comparative perspective : the politics of urban development in Britain. *Urban affairs review*, 29 (1), 54-83.

Duboeuf, T. (2006). Pouvoir local et stratégies foncière en stations de montagne françaises : quelle durabilité du développement touristique local et quels enjeux pour la gouvernance? *Revue de géographie alpine*, 94 (1), 33-41.

Guex, D., Roy, J., & Sauthier, G. (2012). La trajectoire historique du développement touristique de Montreux entre 1850 et 2010. *Working paper N°2*. Sion : Institut Universitaire Kurt Bösch.

Knoepfel, P. ; Larrue, C. & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich/Chur : Verlag Rüegger.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45 (1), pp. 57-95.

Leresche, J.-P. (2001). Gouvernance et coordination des politiques publiques. In J.-P. Leresche, *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée* (pp. 9-28). Paris : Editions PEDONE.

Logan, J., Bridges Whaley, R., & Crowder, K. (1997). The character and consequences of growth regimes : an assessment of 20 years research. *Urban Affairs Review*, 32 (5), 603-630.

Sauthier, G., Guex, D., & Roy, J. (2012). La trajectoire historique du développement touristique de Finhaut entre 1860 et 2010. *Working paper N°1*. Sion : Institut Universitaire Kurt Bösch.

Stone, C. (2005). Looking back to look forward : reflections on urban régime analysis. *Urban Affairs Review*, 40 (3), pp. 309-341.

Stone, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15 (1), 1-28.

Stone, C. (1989). *Regime politics : governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence : University Press of Kansas.