

Le financement du ski de fond en France

De la participation volontaire des usagers au paiement d'une prestation de service

PIERRE LARRE

INSPECTEUR DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DES LOISIRS
CHARGÉ DE MISSION AU SEATM

Le ski de fond, ancestral outil de déplacement sur la neige à des fins utilitaires (chasse en particulier) ou militaires, est devenu une activité de loisirs au début du XX^e siècle. La vocation sportive du ski de fond, de 1924 (Jeux olympiques d'hiver à Chamonix) à 1968 (Jeux olympiques de Grenoble avec images télévisées de ski nordique à Autrans), a permis le maintien d'une pratique dans quelques vallées et villages de moyenne montagne en France. Dès 1960, la création de foyers de fond et de saut par le haut-commissariat à la Jeunesse et aux Sports avait pour objectif de faire participer les enfants à une activité physique de pleine nature dans le cadre du tiers temps pédagogique. Les années 1970 marquent le développement rapide du ski de fond comme loisirs de proximité et une croissance de type exponentiel guidée par la demande. Parallèlement, la politique de rénovation rurale impulsée par la DATAR dans le Massif central et les Préalpes vise à la création de petites unités touristiques s'appuyant sur des foyers de ski de fond et des hôteliers. L'Association nationale des centres écoles et foyers de fond crée les premiers produits touristiques complets avec séjour ski de fond. Le financement de l'activité fond se faisait essentiellement par les crédits publics et associatifs.

Les infrastructures d'accueil, relativement sommaires et conviviales, ont commencé à évoluer dès lors que, de marginale (10 000 fondeurs en 1970), la fréquentation est devenue massive (plus de 2 millions en 1984). De nombreux colloques, débats, prises de position, interviews ont alimenté la polémique concernant la participation financière des usagers du ski de fond.

Le financement du ski de fond incombe à ceux qui en profitent directement

L'élaboration de la loi montagne a été l'occasion de poser le problème d'une manière globale. Une concertation nationale (1981-1984) a été organisée avec tous les partenaires concernés : pouvoirs publics, gestionnaires associatifs, collectivités locales, socioprofessionnels, représentants d'usagers (FFS, ANCEF...) pour trouver une solution. Le SEATM a accompagné cette démarche au plan national et dans tous les massifs pour définir une philosophie du financement du ski de fond. Le principe retenu a été le suivant : le financement doit incomber à ceux qui en profitent directement !

Trois catégories de financeurs sont distingués :

- **les usagers du ski de fond**, bénéficiaires du loisirs en termes de santé, remise en forme, convivialité, ressourcement... Ils doivent payer le fonctionnement du ski de fond ; la redevance est instituée par les articles 81 à 84 de la loi montagne du 9 janvier 1985, qui ont prévu un dispositif particulier pour le financement du ski nordique. Le contenu de ce texte ne nécessitait pas de décret d'application particulier et a, dans l'ensemble, donné satisfaction aux gestionnaires des domaines skiables nordiques. La loi n'a fait que légaliser la participation financière des usagers en précisant le cadre de la perception de la redevance. Cependant, une circulaire des ministères de l'Intérieur et de l'Économie, des Finances et du Budget est venue régler, le 6 mars 1986, les détails de perception de la redevance. Ce dispositif concerne 2,5 millions d'usagers, 330 gestionnaires, 12 régions, 37 départements et 859 communes en France ;

- **les communes ou gestionnaires des infrastructures d'accueil et du domaine skiable**, directement concernés par les flux économiques et emplois liés au ski de fond. Elles assurent le financement d'une partie des investissements directement liés à l'activité (pistes, engins de damage, bâtiments d'accueil...), non couverts directement par les usagers ;

- **les départements, les régions et l'État**, bénéficiaires en termes d'aménagement du territoire du développement d'activités touristiques dans des zones de moyenne montagne souvent fragiles. Ils subventionnent les équipements d'accueil, l'accès, les aires de stationnement et infrastructures d'accueil, en complément des collectivités locales de base, dans le cadre de politiques contractuelles négociées (IX^e, X^e et XI^e plans État-régions ou schémas départementaux ou régionaux de tourisme).

Les producteurs de matériel, auxquels il avait été un moment pensé (taxe parafiscale spécifique), ont été écartés du dispositif car déjà très fortement ponctionnés fiscalement (TVA, taxes professionnelles, etc.). Par ailleurs, l'Union européenne interdit aux États membres de pénaliser les entreprises étrangères par des surtaxes nationales.

Avant la loi montagne (saison 1983-1984), la recette de la redevance ski de fond était d'environ 10 MF (système de participation volontaire des usagers). Après la loi, la recette a très vite augmenté pour atteindre près de 69 MF en 1993-1994 (cf. schéma 1).

La qualité des pistes et services annexes a progressé régulièrement. Le coût de revient du kilomètre de piste damée a cependant augmenté plus vite que le prix moyen de la redevance.

Par ailleurs, l'institution de la redevance dans la loi montagne a eu un **effet bénéfique** au niveau de la structuration des gestionnaires des sites de ski de fond, car elle a permis la création de vingt associations départementales, interdépartementales ou régionales de promotion du ski de fond et d'un organisme fédérateur de ces associations, France Ski de Fond. Cette fédération regroupe actuellement plus des trois quarts de l'offre nationale de ski nordique.

Malgré ce bilan positif, la redevance ne couvre qu'environ 75 % des frais de fonctionnement des domaines skiables (sur 230 sites faisant payer les usagers, seuls 30 environ dégagent un bénéfice net d'exploitation).

Il faut noter en 1999 que :

- 60 % seulement des usagers paient leur redevance ;
- 104 sites nordiques sur 330 ne font pas payer (en général, les plus petits sites ou les grandes stations de ski alpin) ;
- les coûts d'organisation matérielle du péage, de sa perception et du contrôle sont, pour beaucoup de petits ou moyens sites nordiques, très élevés et parfois supérieurs aux recettes escomptées.

Tout n'est pas réglé pour autant

La perception et la gestion de la redevance

Dans certains cas, une certaine confusion règne encore dans les relations entre les communes qui instituent la redevance et les *percepteurs* de ces ressources. Comme cette perception se fait concrètement à travers la vente de cartes aux pratiquants, les associations gestionnaires ont souhaité être instituées comme mandataires des communes, ainsi que la loi en donne explicitement la possibilité ; le produit de la vente de ces cartes étant ensuite partagé entre l'association locale, la commune et le niveau départemental qui assure de nombreuses prestations et, notamment, la promotion du ski de fond. Les comptables publics souhaitent, pour leur part, fonctionner en régie de recettes pour contrôler plus étroitement cette perception et l'affectation des ressources. Quelques communes n'ont pas encore passé de convention écrite avec leur association gestionnaire du domaine skiable nordique.

Le prélèvement par les associations départementales varie actuellement dans une fourchette allant de 3 à 15 % de la redevance perçue par les sites et France Ski de Fond perçoit des associations départementales 1,2 % du total du chiffre d'affaires. Le montant et les modalités de la perception sont décidés librement dans le cadre de chaque assemblée générale des différentes associations.

L'harmonisation des tarifs

Les modalités d'application des articles 81 à 84 ont posé problème dans le cas d'une redevance harmonisée au niveau des associations départementales, interdépartementales ou régionales de promotion du ski de fond. France Ski de Fond, association nationale de coordination, essaie depuis 1986 d'harmoniser les pratiques et a su conserver un vrai titre de redevance réciprocaire : la carte annuelle nationale (adulte + enfant).

La direction de la Concurrence et des Prix a vu dans l'établissement d'un tarif *harmonisé* une entente contraire à la loi. Et pourtant, cette harmonisation est bien prévue par la loi (article 84). Les promoteurs de la carte commune font valoir qu'il s'agit en fait d'un système réciprocaire, que le produit par conséquent est identique, que chaque participant ou gestionnaire de site demeure par ailleurs parfaitement libre de vendre la carte à un prix différent s'il estime que les prestations fournies sont inférieures ou supérieures, que cela ne concerne enfin ni le tarif à la journée, ni le tarif à la semaine. Le prix de la carte annuelle nationale valable sur 230 sites réciprocaires est, en 1998-1999, de 390 F pour les adultes et de 90 F pour les enfants.

La TVA

La question s'était posée de savoir si les associations locales ou départementales agissant comme mandataires des communes étaient soumises à la TVA. La réponse du service de législation fiscale du ministère de l'Économie et des Finances a été négative. Toutefois, celui-ci estime que, s'il y a rémunération de services rendus, la TVA s'impose. En fait, il ne devrait pas y avoir de difficultés puisqu'il s'agit de prestations assurées par des associations à but non lucratif.

Plusieurs questions écrites concernant cette question de la TVA ont été posées au service de la législation.

La Cour régionale des comptes de Rhône-Alpes et la direction générale de la Concurrence, des Prix et de la Consommation ont mené des enquêtes en 1988-1989, auprès de France Ski de Fond et de plusieurs associations départementales de promotion du ski de fond. Un consensus est désormais établi à ce sujet.

L'impact psychologique de la généralisation du péage

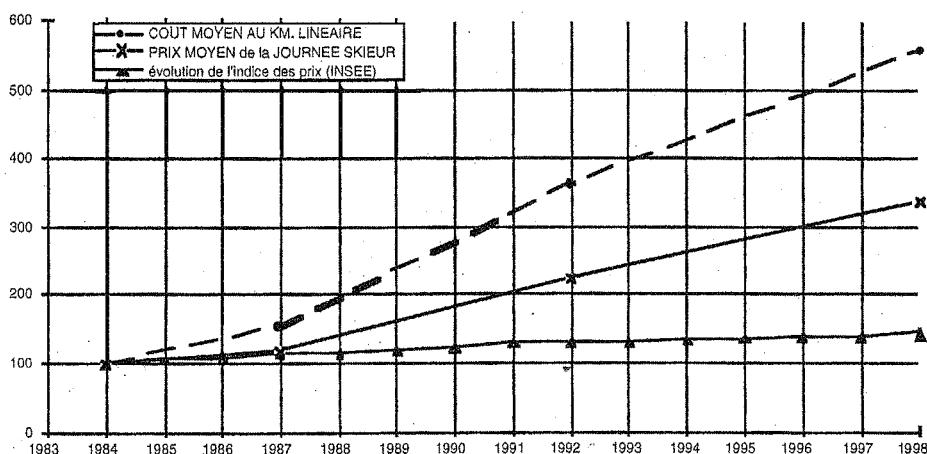
L'impact psychologique de la généralisation du péage sur les pistes de ski de fond a été négatif auprès d'une partie des usagers du ski de fond. Environ 10 % des fondeurs contestent encore la notion même de péage pour l'accès aux pistes damées, considérant qu'il s'agit d'une entrave à la libre circulation sur des espaces naturels, alors que les gestionnaires de sites nordiques estiment faire payer un service (entretien des pistes, accueil, informations, secours...).

De nombreuses contestations sont nées l'hiver 1993-1994 par suite de l'abandon par France Ski de Fond de la réciprocité nationale totale (réciprocité rétablie l'hiver 1994-1995) ou pour dénoncer les augmentations de tarif trop rapides. Un équilibre coût/qualité de la prestation/prix de la redevance semble s'établir actuellement.

schéma I

Évolution comparée du coût moyen au km linéaire de piste damée et du prix moyen journée skieur

(indice 100 en 1983-84)



Le passage de la gratuité totale à un prix de service variant de 15 à 42 F la journée ou 390 F la saison complète a eu pour conséquence de modifier le comportement des anciens usagers d'un service public de loisirs gratuits en de véritables consommateurs de services de loisirs, avec l'exigence d'une qualité et d'une quantité de prestations.

Une charte de qualité, mise en place par les gestionnaires dès 1988, sur la base d'un contenu trop quantitatif, a été transformée en label de qualité. Tous les sites de France Ski de Fond, pour adhérer, doivent respecter une charte de qualité basique, mais seulement la moitié d'entre eux (environ 130) bénéficient du label de qualité (marque collective déposée à l'INPI).

Comment optimiser le système de redevance actuel ?

Le ski de fond doit assumer son rôle de service public local touristique et, à ce titre :

- fournir la prestation au plus juste prix dans une optique d'exploitation limitée assurant l'entretien et le maintien du service ;
- accompagner le développement d'un sport de masse à fort contenu éthique ;
- garantir le respect de la vocation initiale des équipements et assurer le contrôle du fonctionnement ;
- assurer l'organisation d'activités hivernales complémentaires comme la raquette ou la promenade, sans rémunération directe du service ;
- affirmer le principe de partage des charges avec usagers, collectivités locales et État ;
- maintenir le principe de réciprocité inter-sites, inter-massifs et nationale.

Parallèlement, le ski de fond doit améliorer l'organisation commerciale de l'offre et s'inscrire dans une logique de mise en marché plus efficace.

En dehors de la seule redevance pour l'accès aux pistes et aux équipements d'accueil, il reste à :

- définir une politique de labels commerciaux ;
- préciser une typologie des sites nordiques ;
- libérer certaines tarifications départementales ou régionales ;
- mieux distribuer les produits nordiques et, en particulier, la carte annuelle nationale réciprocaire (système de passeport fidélité largement diffusé et commercialisé hors neige).

* *
*

Dans le système administratif français actuel, la redevance ski de fond semble être **le meilleur compromis** pour faire financer le fonctionnement de l'activité par les usagers du service.

Le choix de l'économie mixte dans lequel État, collectivités territoriales et usagers cofinancent l'activité de loisirs a permis dans le cas du ski de fond de financer le fonctionnement d'une activité qui génère 188 MF d'impact économique direct et 1 470 emplois directs.

L'impact économique consolidé atteint les 2 800 MF, dont 40 % sur le tissu local. L'effet d'entraînement économique du ski de fond est de 29 fois les financements mobilisés et près de 16 900 emplois induits sont générés (même si 90 % sont à temps partiel l'hiver).