

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
École doctorale « SOCIÉTÉS, POLITIQUE, SANTÉ PUBLIQUE »
EDSP2 – LACES EA 4140

Spécialité « Sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) »

Date de soutenance : mardi 08 décembre 2020

**DES VILLES EN QUÊTE DE CAPACITÉ POLITIQUE
PERMANENCES ET RECOMPOSITIONS DU GOUVERNEMENT
MUNICIPAL DU THERMALISME**

*Une analyse comparée Dax (Nouvelle-Aquitaine) - Bagnoles de l'Orne
(Normandie)*

Thèse présentée par : **Adrien SONNET**
Pour obtenir le grade de : **Docteur de l'Université de Bordeaux**

PREMIER VOLUME

Sous la direction de Marina HONTA et Ludovic LESTRELIN

Composition du jury :

LE NOÉ Olivier	Professeur des Universités, Université Paris Nanterre	Rapporteur
PASQUIER Romain	Directeur de recherches au CNRS, Sciences Po Rennes	Rapporteur
VIGOUR Cécile	Directrice de recherches au CNRS, Sciences Po Bordeaux	Examinatrice
KOEBEL Michel	Professeur des Universités, Université de Strasbourg	Président
HONTA Marina	Professeure des Universités, Université de Bordeaux	Directrice
LESTRELIN Ludovic	Maître de Conférences, Université de Caen Normandie	Co-encadrant

Résumé

Des villes en quête de capacité politique

Permanences et recompositions du gouvernement municipal du thermalisme

Une analyse comparée Dax (Nouvelle-Aquitaine) - Bagnoles de l'Orne (Normandie)

Tour à tour identifiées comme des « territoires sanitaires et touristiques » accueillant la haute société dans une logique de distinction, puis comme des « territoires de santé » associés à une clientèle âgée et souffrante en quête de soins, les villes thermales sont exposées à de nombreuses transformations depuis le XIX^e siècle. Leur histoire est faite d'une succession de longues phases de croissance sanctionnées par d'importantes crises. Ces périodes d'incertitudes et d'instabilité s'accompagnent d'une redéfinition de l'offre et de l'image de ces villes. Elles s'inscrivent par ailleurs dans l'évolution des rapports de force entre groupe d'acteurs engagés dans leur gouvernement.

Cette thèse s'inscrit donc dans le prolongement des travaux qui étudient les enjeux complexes de coordination entre État et acteurs locaux dans la gestion des villes (Worms, 1966 ; Crozier, Thoenig, 1975 ; Lorrain, 1989, 1991, 1993 ; Duran, Thoenig, 1996 ; Borraz, 1998, 2000 ; Epstein, 2005, 2015). Elle prolonge aussi ceux portant sur les régimes urbains en ce qu'ils sont attentifs aux problématiques de l'économie politique et questionnent la capacité d'action collective des acteurs locaux (Stone, 1989, 1993 ; Dormois, 2006, 2008 ; Pinson, 2010 ; Pasquier, 2017).

L'analyse comparée et socio-historique des formes prises par le gouvernement municipal du thermalisme à Dax (Nouvelle-Aquitaine) et Bagnoles de l'Orne (Normandie) permet de saisir ces processus. La construction et l'approfondissement des relations établies entre groupes d'acteurs (politiques, institutionnels et économiques) investis dans la gestion et le développement de l'activité thermique sont placés au centre du questionnement. Interrogeant l'émergence et la structuration de capacités politiques territoriales nécessaires à la relance de l'économie, l'analyse se porte alors sur la création de coalitions d'acteurs, les mécanismes d'intégration censés les stabiliser, ainsi que sur les luttes, alliances et rapports de pouvoir issus de la co-construction du bien commun territorial en matière de thermalisme.

Mots clés : Villes thermales – Gouvernement municipal – Gouvernement à distance – Capacité politique – Coalitions d'acteurs – Bien commun territorial – Marketing territorial

Abstract

Cities in search of political capacity

Permanences and recompositions of the municipal government of the thermal baths

A comparative analysis Dax (New Aquitaine) - Bagnoles de l'Orne (Normandy)

In turn identified as "health and tourist territories" welcoming high society in a logic of distinction, then as "health territories" associated with an elderly and suffering clientele in search of care, thermal towns have been exposed to numerous transformations since the 19th century. Their history is made of a succession of long phases of growth sanctioned by important crises. These periods of uncertainty and instability are accompanied by a redefinition of the offer and the image of these towns. They are also part of the evolution of the balance of power between groups of actors involved in their government.

This thesis is therefore an extension of work which studies the complex issues of coordination between the state and local actors in the management of cities (Worms, 1966; Crozier, Thoenig, 1975; Lorrain, 1989, 1991, 1993; Duran, Thoenig, 1996; Borraz, 1998, 2000; Epstein, 2005, 2015). It also extends those on urban regimes in that they are attentive to the problems of political economy and question the capacity for collective action of local actors (Stone, 1989, 1993; Dormois, 2006, 2008; Pinson, 2010; Pasquier, 2017).

The comparative and socio-historical analysis of the forms taken by the municipal government of the thermal baths in Dax (New-Aquitaine) and Bagnoles de l'Orne (Normandy) enables us to grasp these processes. The construction and the deepening of the relations established between groups of actors (political, institutional and economic) involved in the management and the development of the thermal activity are placed at the centre of the questioning. Questioning the emergence and the structuring of territorial political capacities necessary to the revival of the economy, the analysis is then focused on the creation of coalitions of actors, on the integration mechanisms supposed to stabilize them, as well as on the struggles, alliances and power relations resulting from the co-construction of the territorial common good as regards thermalism.

Keywords : Thermal towns - Municipal government - Remote government - Political capacity - Coalitions of actors - Territorial common good - Territorial marketing

Remerciements...

À Ludovic Lestrelin et Marina Honta. Merci Ludovic de m'avoir donné le goût de la recherche dès la licence. Merci pour votre investissement dans mon épanouissement intellectuel, pour votre confiance et votre soutien sans faille pendant ces huit dernières années. Marina, merci d'avoir cru en notre projet en juin 2015 et d'avoir participé, par votre bienveillance, votre humour et votre rigueur intellectuelle, à lui donner une autre dimension. Si l'écriture d'une thèse consiste à peser et choisir des mots, je peine aujourd'hui à trouver ceux appropriés pour vous exprimer, à tous les deux, l'étendue de ma gratitude. Bénéficier d'un encadrement de cette qualité est un privilège. J'espère en avoir été à la hauteur.

Aux membres du jury, Cécile Vigour, Romain Pasquier, Michel Koebel et Olivier Le Noé, de me faire l'honneur d'examiner mon travail.

Au LACES, de m'avoir accompagné et offert des conditions très favorables pour la bonne réalisation de ce doctorat.

À toutes les personnes qui ont, d'une manière ou d'une autre, facilité mon enquête de terrain et notamment à celles et ceux qui ont pris de leur temps pour répondre à mes questions.

Aux équipes pédagogiques des UFR STAPS de Reims et Caen avec lesquelles j'ai eu le plaisir de travailler ces dernières années. Emmanuelle, Marc, Samuel, Thierry, Fanny, Claude, Boris, Frédéric, Jean-Marc, je vous remercie d'avoir façonné chez moi l'autre facette de l'enseignant-chercheur. Les débats, discussions, moments de travail et de détente que nous avons partagés m'ont marqué et c'est essentiellement grâce à vous que je me suis senti comme chez moi dans ces deux facultés.

À Mickaël, Sylvain et Muriel, d'avoir rendu mon expérience bordelaise aussi agréable et de m'avoir hébergé avant ou après mon passage dans la cité girondine.

À mes collègues doctorant(e)s de l'Université de Caen. Un merci particulier à Antoine, compagnon de recherche de la première heure, avec lequel je suis fier d'avoir partagé cette expérience.

À Nicolas, les deux Florian, Kévin, Mathias, Julien, Benoît et les autres d'avoir su me sortir la tête de la thèse. Les moments passés en votre compagnie ont été autant de respirations qui m'ont permis d'appréhender le plus sereinement possible l'aventure de la thèse.

À Augustin, pour ton amitié, les discussions toujours stimulantes que nous avons pu partager ces dernières années et pour ton aide lors des dernières relectures. Merci à François également, de nous avoir, par son érudition, encouragé à suivre ce chemin.

À mes parents, Christine et Hubert, à ma sœur, Marion, ainsi qu'à Thomas et Lila de m'avoir soutenu, encouragé (et parfois supporté) dans les moments heureux comme dans ceux plus difficiles qui jalonnent les années de doctorat.

À Anne-Sophie, enfin, d'avoir donné du sens à toute cette aventure. Ta présence au quotidien est assurément ce qui m'a donné la force de mener au terme ce travail. Je t'en suis extrêmement reconnaissant.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	7
PREMIERE PARTIE	
LA CONSTRUCTION (DISCONTINUE) DE « TERRITOIRES DE SANTE ».....	55
CHAPITRE I	
L'INVENTION DU « THERMALISME SOCIAL » OU LA DEPENDANCE DES STATIONS THERMALES VIS-A-VIS DE L'ÉTAT	58
I. DES STATIONS THERMALES TRANSFORMEES PAR LA CROISSANCE DU THERMALISME SOCIAL (1947-1990)	59
1) Une économie stimulée par la croissance du thermalisme social	60
2) Diversification de l'hébergement et mise en concurrence de l'hôtellerie	63
3) L'inadéquation de l'offre de loisir héritée du passé.....	66
II. QUAND L'ÉTAT ENTEND CHANGER LES « REGLES DU JEU »	68
CHAPITRE II	
LA « FIEVRE THERMALE » DU XIX ^E SIECLE OU L'AUTONOMISATION FLUCTUANTE DES VILLES.....	73
I. L'ÉTAT COMME CATALYSEUR DU DEVELOPPEMENT DES STATIONS THERMALES	74
1) Le contrôle administratif du développement d'un thermalisme médical.....	74
2) Quand l'État (s')investit directement dans le développement des stations.....	77
II. L'EXPERIENCE THERMALE TRANSFORMEE PAR L'ECONOMIE TOURISTIQUE : MODIFICATION DE LA CLIENTELE ET OPPORTUNITES CAPITALISTIQUES.....	80
1) L'émergence du tourisme ou l'accroissement de l'hétérogénéité sociale des visiteurs	80
2) L'offre de loisirs, condition sine qua non du succès d'une station.....	85
3) Un sens certain de l'initiative. L'action conjointe des élus locaux et des investisseurs privés	89
III. LE STATUT DE LA MEDECINE THERMALE. ENTRE REMISE EN CAUSE ET FAIBLE RECONNAISSANCE MEDICALE.....	98
1) La médecine thermique en quête de légitimité.....	99
2) L'institutionnalisation de la médecine thermique. L'hydrologie médicale au centre des débats.	102
3) À l'échelle des stations, le corps médical face aux distractions sportives.....	104
CHAPITRE III	
L'ECHELLE NATIONALE COMME ESPACE DE RESOLUTION DES PROBLEMES.....	110
I. DE L'ATOMISATION DES ORGANES REPRESENTATIFS A LA CREATION D'UN « LOBBY THERMAL »	112

1)	<i>Quand le problème des jeux d'argent investit l'arène parlementaire</i>	112
2)	<i>D'une pluralité d'organismes représentatifs à la création d'un « lobby thermal »</i>	115
II.	L'OPPOSITION ENTRE « TOURISTES » ET « THERMALIENS », UN CLIVAGE STRUCTURANT	119
1)	<i>Les effets mitigés de la loi du 13 avril 1910</i>	121
2)	<i>Une politique « touristique et sanitaire duale » : la cristallisation d'un clivage structurant</i>	124
III.	(RE)LEGITIMER LA VOCATION MEDICALE DU THERMALISME	127
1)	<i>La Première Guerre mondiale comme opportunité</i>	128
2)	<i>La spécialisation des stations pour (ré)affirmer l'expertise de la thérapeutique thermique</i>	130
3)	<i>La médecine thermique comme « spécialité » universitaire</i>	134
4)	<i>L'influence accrue des médecins thermaux dans les stations</i>	137
IV.	VERS UNE REQUALIFICATION MEDICALE DU THERMALISME ?	141
1)	<i>L'intérêt des acteurs thermaux pour les Assurances sociales</i>	142
2)	<i>Une démocratisation relative</i>	145

DEUXIEME PARTIE

LE GOUVERNEMENT « A DISTANCE » DU THERMALISME

<i>DU « PROBLEME THERMAL » COMME ULTIMATUM, A L'ALIGNEMENT DES CONDUITES DES ACTEURS DU MONDE THERMAL</i>	151

CHAPITRE IV

GOUVERNER LES CONDUITES PAR LA MENACE OU LES CONDITIONS POSEES PAR L'ÉTAT AUX EXPLOITANTS THERMAUX	154

I.	LA CONSTRUCTION D'UN « PROBLEME THERMAL » COMME JUSTIFICATION DU DEREMBOURSEMENT	156
1)	<i>Les fondements économiques et médicaux du problème du thermalisme social</i>	157
a.	<i>Une thérapeutique qui n'a pas démontré son efficacité</i>	158
b.	<i>Une thérapeutique potentiellement dangereuse</i>	160
c.	<i>Une thérapeutique qui coûte (trop) cher</i>	164
2)	<i>La refonte du cadre conventionnel, ou l'expression d'exploitants thermaux dépourvus de « capacité négociatrice »</i>	169
II.	UN DURCISSEMENT DES CONDITIONS DE MAINTIEN DU REMBOURSEMENT : ENTRE MODIFICATIONS DU CADRE REGLEMENTAIRE ET PRESCRIPTION DE « NORMES UNILATERALES »	173
1)	<i>La perspective d'un déremboursement du thermalisme</i>	174
2)	<i>Un maintien du remboursement sous conditions</i>	178
a.	<i>Un durcissement réglementaire</i>	179
b.	<i>De nouvelles normes à respecter</i>	181
c.	<i>Les exploitants thermaux face à un « ultimatum »</i>	184

CHAPITRE V
DU LOBBYING A « L'AUTO-REGULATION » : LA DOUBLE REACTION DE LA FILIERE
THERMALE FACE A LA « CRISE » 187

I.	LA CREATION D'UNE FILIERE UNIFIEE	188
1)	<i>L'ANCMT pour faire pression sur le gouvernement.....</i>	188
2)	<i>De la « confédération » au « conseil » national des établissements thermaux (CNETH) : la création d'une organisation unifiée au service des intérêts de la filière.....</i>	191
3)	<i>Le CNETH au centre de l'action collective</i>	197
4)	<i>La création de l'AFRETh, résultat d'une capacité d'action collective</i>	201
II.	SE MONTRER DIGNES DE CONFIANCE, ENTRE « DISPOSITIFS DE PROMESSE ET DE JUGEMENT »	206
1)	<i>Un « guide des bonnes pratiques » comme « promesse » d'une amélioration de la qualité.....</i>	206
2)	<i>La création d'un référentiel certifié comme « dispositif de jugement »</i>	210
III.	PENSER LA DIVERSIFICATION DU THERMALISME	212
1)	<i>« Se rendre indispensable » ou l'inscription du thermalisme au cœur d'enjeux de santé publique</i> <i>213</i>	
2)	<i>Identifier, sélectionner et diffuser les bonnes pratiques touristiques</i>	218

TROISIEME PARTIE
GERER COLLECTIVEMENT LA CRISE DU THERMALISME A L'ECHELLE LOCALE : LES
INSTITUTIONS MUNICIPALES EN PREMIERE LIGNE..... 228

CHAPITRE VI

DES GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX PRIVES DE CAPACITE POLITIQUE 231

I.	« MUNICIPALISATION » OU « LAISSER-FAIRE » : UNE GESTION DIFFERENCIEE DE LA CROISSANCE PAR LES AUTORITES MUNICIPALES DACQUOISES ET BAGNOLAISES	232
1)	<i>Impulser, réguler, contrôler : la municipalisation du « thermalisme social » dacquois.....</i>	233
a.	<i>Une hégémonie municipale contestée</i>	234
b.	<i>Yves Goussebaire-Dupin, « maire entrepreneur » du thermalisme dacquois</i>	238
2)	<i>« Laisser faire » l'établissement thermal : volonté politique ou fatalisme municipal ?.....</i>	244
a.	<i>Une activité thermique localement « politisée ».....</i>	245
b.	<i>Des velléités de développement touristique inabouties.....</i>	252
II.	DES GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX « FRAGILISES » ? RENOUVELLEMENT DE « COALITIONS » D'ACTEURS POLITIQUES ET ECONOMIQUES ET EFFETS TERRITORIALISES DE LA CRISE	257
1)	<i>À Dax, des autorités municipales « esseulées ».....</i>	258
a.	<i>La dégradation des rapports entre municipalité et société locale : 1995-2010.....</i>	258
b.	<i>Des relations intergouvernementales conflictuelles</i>	269
2)	<i>Entre évolutions institutionnelles et renouvellement d'acteurs : des relations à (re)construire à Bagnoles de l'Orne</i>	273
a.	<i>Une ambition notabiliaire (temporairement) contrariée</i>	274
b.	<i>Une station thermique et touristique : le projet fédérateur d'un maire « entrepreneur ».....</i>	279

CHAPITRE VII

MOBILISER PAR LE PROJET POUR REGLER LE PROBLEME THERMAL 290

- I. (SE) REUNIR POUR AUGMENTER SON « AVANTAGE CONCURRENTIEL » 290
 - 1) *La construction d'une légitimité d'intervention du politique. La crise comme prisme de l'action collective* 291
 - a. Chute de fréquentation, défiance des exploitants thermaux : une situation dégradée à l'échelle municipale 291
 - b. Le « consensus intercommunal » : convaincre par le projet 297
 - 2) *Une prise de conscience « collective » face à une situation objectivement dégradée à Bagnoles de l'Orne* 306
 - a. L'éclatement d'une coalition difficilement stabilisée 306
 - b. Une crise « objectivée » ou l'opportunité d'améliorer les relations 310
- II. UNE CAPACITE POLITIQUE RECOUVREE PAR LES INSTITUTIONS MUNICIPALES 316
 - 1) *De la « centralité » à la « nodalité », le remplacement de l'institution municipale dacquoise à la faveur du cluster Aqui O Thermes* 317
 - a. La genèse du cluster : convaincre les « relais » pour mobiliser les exploitants 318
 - b. « L'apprentissage cognitif » au fondement de l'amélioration des rapports 323
 - 2) *L'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme au service de la municipalité bagnolaise* 333
 - a. Une dynamique partenariale à l'initiative des élus locaux 334
 - b. L'hégémonie municipale 339

QUATRIEME PARTIE

STABILISER LA CAPACITE POLITIQUE TERRITORIALE 346

CHAPITRE VIII

DES INSTITUTIONNALISATIONS SOUS DEPENDANCE OU L'INFLUENCE DES REFORMES TERRITORIALES SUR LES CONFIGURATIONS DACQUOISES ET BAGNOLAISES..... 350

- I. BAGNOLES DE L'ORNE : MAINTENIR LES CONTOURS D'UNE ACTION COLLECTIVE « COMMUNALE » . 353
 - 1) *(Se) mettre à distance le (du) jeu intercommunal* 355
 - 2) *Une alternative à l'intercommunalité : la commune nouvelle Bagnoles de l'Orne Normandie comme opportunité*..... 372
- II. DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE A LA COMPETENCE TOURISTIQUE, L'INTERCOMMUNALISATION ACHEVEE DU THERMALISME GRAND DACQUOIS 378
 - 1) *Une action collective en quête de stabilité*..... 379
 - a. Le cluster Aqui O Thermes comme outil de légitimation du thermalisme Aquitain 379
 - b. La dépendance du cluster au « sentier » grand dacquois..... 390
 - c. Une réorganisation collective favorable à l'Institut du Thermalisme 393
 - d. La nouvelle Région, révélateur d'un désajustement..... 397
 - 2) *La reconfiguration du jeu grand dacquois*..... 406

a.	La loi NOTRe ou l'opportunité d'achever l'intercommunalisation du tourisme et du thermalisme	406
b.	« Faire entendre sa voix » : quand les exploitants thermaux cherchent à défendre leurs intérêts localement	
	418	

CHAPITRE IX

(FAIRE) PARTAGER UNE VISION DU BIEN COMMUN TERRITORIAL :

LES USAGES POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MARKETING TERRITORIAL 427

I.	DES POLITIQUES D'IMAGE AU SERVICE DU <i>LEADERSHIP</i> DES ELUS LOCAUX	428
1)	<i>Un usage différé des techniques de marketing</i>	430
a.	Une mise en tourisme concertée autour de techniques marketing à Bagnoles de l'Orne.....	431
b.	La communication publique pour promouvoir le thermalisme grand dacquois.....	433
2)	<i>Le marketing territorial pour conserver la capacité politique territoriale</i>	439
a.	La mise en tourisme pour renforcer les relations interinstitutionnelles	440
b.	Faire des exploitants thermaux des « ambassadeurs du territoire »	467
II.	AUGMENTER L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE PAR LA DIFFERENCIATION. OU L'UTILISATION DU MARKETING COMME « DISPOSITIF MARCHAND » DE « CAPTATION »	481
1)	<i>Le Grand Dax, territoire de l'excellence médicale ?</i>	482
a.	Les « Landes thermales » comme produit d'appel global.....	482
b.	Le Grand Dax ou la mise en tourisme de l'expertise en santé	495
c.	Le thermalisme comme atout touristique	500
2)	<i>De la station thermale au pôle de bien-être</i>	511
a.	Euphémiser l'image d'une santé qui se voit : du séjour thermal à « l'expérience globale »	512
b.	Le « sport » comme trait d'union entre univers touristique et médical.....	519

CONCLUSION GENERALE.....540

BIBLIOGRAPHIE.....554

LISTES.....590

TABLE DES SIGLES.....592

CAHIER D'ANNEXES 593

ANNEXES I : DOCUMENTS, CARTES, GRAPHIQUES	594
1) <i>Courrier de l'ANMCT et de l'ANETT au Premier ministre – 07/04/2020</i>	594
2) <i>Évolution de la fréquentation des établissements thermaux français (2015-2017)</i>	596
3) <i>Carte des stations thermales françaises</i>	598
4) <i>Graphiques de l'évolution du nombre de curistes à Dax et Bagnoles de l'Orne (1992-2015) ..</i>	599
5) <i>Composition et organigramme du cluster Aquí o Thermes</i>	600
6) <i>Carte des intercommunalités de l'Orne (l'Ouest du département, est représenté ici)</i>	601
7) <i>Indemnités de fonction du président et des vice-présidents d'EPCI</i>	602
8) <i>Taux d'imposition de la Taxe d'habitation 2014, Bagnoles de l'Orne et communes voisines ...</i>	602
9) <i>« La démarche marketing territorial : un processus itératif et piloté »</i>	603

10) Composition de la commission communication.....	604
11) Stratégie de communication du cluster en 2010.....	605
12) Typologie des quatre logiques de captation selon Franck Cochoy.....	607
13) Éléments de langage du marketing des Landes Thermales.....	608
14) Fréquentation des établissements thermaux de l'agglomération du Grand Dax (2016).....	609
15) Plaquette publicitaire du Grand domaine de Bagnoles de l'Orne : Sport et loisirs. Oxygène à volonté ! Édition 2016.....	610
16) Plaquette publicitaire « Nature et patrimoine : suivez le guide ! » Édition 2016.....	611
17) Le mag du bien-être made in Normandie, édition 2015.....	612
ANNEXES II : PHOTOGRAPHIES ET ILLUSTRATIONS DES VILLES THERMALES DE DAX ET BAGNOLES DE L'ORNE (NORMANDIE).....	613
1) Illustrations de la ville de Bagnoles de l'Orne (vue sur le casino – vue aérienne).....	613
613	
613	
2) Illustration de la ville de Dax (vue aérienne ; le Splendid ; les Thermes Jean Nouvel).....	614
3) Illustration du « B'o Cottage », résidence de tourisme créée en 2013 (photo n°1) et de la façade du B'o spa thermal (photo n°2).....	615
4) Projet de rénovation du quartier de la gare de Bagnoles de l'Orne.....	616
ANNEXES III : ARCHIVES MUNICIPALES DE BAGNOLES DE L'ORNE.....	617
1) Communication de Luc Challemel du Rozier lors de son éviction de ses fonctions de président de la CdC Bagnoles-Tessé.....	617
2) Photographies d'articles de presse relatant les travaux entrepris par le casino et l'établissement thermal au milieu des années 1990.....	618
3) Plaquettes publicitaires de Bagnoles de l'Orne (période : fin des années 1990).....	621
4) Projet touristique et action collective à Bagnoles de l'Orne.....	623
5) Évolution du nombre de curistes conventionnés de 1988 à 1997.....	623

Introduction générale

« Dax : la fêria annulée, le thermalisme en berne... une ville durement touchée par la crise sanitaire » ; « Pandémie. Coronavirus / Covid-19 : la station thermale de Bagnoles touchée en plein cœur » ; « La fermeture des thermes plonge Balaruc-les-Bains dans le désarroi » ; « "L'impact est terrible" : sans curistes, la ville thermale de Nérès-les-Bains (Allier) voit son économie fragilisée » ; « Le coronavirus met en sommeil la station thermale de Cransac »¹.

Parus au cours du printemps 2020, ces articles de presse insistent tous sur l'importance de l'activité thermale pour l'équilibre du territoire concerné. « *Un curiste rapporte 2 400 euros en moyenne à l'économie locale* », est-il ainsi indiqué dans le reportage de *France 3 Nouvelle-Aquitaine* consacré à la situation dacquoise. Désignant l'utilisation thérapeutique de l'eau thermale, le thermalisme contemporain repose essentiellement sur le modèle de la cure de vingt-et-un jours². La présence prolongée du patient bénéficie en premier lieu à l'établissement de soins. Mais elle rejaillit dans le même temps sur divers secteurs d'activité de ces villes. Ainsi, l'hôtellerie, la restauration, le transport ou encore les mondes médical et paramédical profitent fortement de cet afflux de population. En 2009, l'étude macro-économique commandée par le Conseil national des établissements thermaux (CNETh) estime « à un peu moins de 840 millions d'euros le chiffre d'affaires généré par les curistes et leurs accompagnants » et à 100 000, le nombre d'emplois – directs (9 442), indirects (40 300) ou induits (55 930) – créés³.

Ces chiffres sont encore plus significatifs quand on les rapporte aux caractéristiques des villes thermales. Majoritairement de petite ou moyenne taille, nombreuses sont ces dernières à être localisées en milieu rural ou montagnard⁴. Il existe certes des exceptions. Parmi celles-ci,

¹ Selon les titres d'articles de presse publiés par : *France 3 Nouvelle-Aquitaine*, 1^{er} mai 2020 ; *Le Publicateur libre*, 20 mars 2020 ; *Midi Libre*, 12 avril 2020 ; *La Montagne*, 14 mai 2020 ; *Aveyron digital news*, 18 mars 2020.

² Les cures sont organisées autour d'une diversité de soins, au premier rang desquels les soins hydrothermaux (bains, douches, boues thermales, vapeurs, gaz...). Des massages délivrés par des kinésithérapeutes, la pratique d'activités physiques et sportives (en eau thermale ou non) ou encore une cure de boisson (dans certaines stations) complètent le dispositif thérapeutique.

³ « Les chiffres clés de la médecine », *La médecine thermale, efficace pour longtemps*, [En ligne], consulté le 15/04/2019, URL : <https://www.medecinethermale.fr/curistes/la-medicine-thermale-aujourd'hui/le-thermalisme-en-chiffres.html>. Selon la typologie proposée par la Cour des comptes, les emplois directs impliquent un contact avec les curistes ou touristes. Les emplois indirects renvoient aux fournisseurs, sous-traitants et prestataires des établissements en lien avec les curistes. Enfin, les emplois induits répondent à la demande des personnes en emploi direct ou indirect.

⁴ Ainsi, 90 % des établissements thermaux sont implantés dans des communes de moins de 10 000 habitants et 71 % dans des communes de moins de 5 000 habitants. Voir : DORD Dominique, DUBIÉ Jeanine, « Rapport d'information sur l'évaluation du soutien public au thermalisme », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale, 2016, p. 15 ; « Agir pour prévenir l'effondrement des villes thermales », *Aquae-officiel*, [En ligne], publié le 24 avril 2020, consulté le 10/05/2020, URL <https://www.aquae-officiel.fr/2020/04/24/agir-pour-prevenir-leffondrement-des-villes-thermales/>. Par ailleurs, le Conseil national du tourisme précisait en 2011 que sur 91

Dax (20 683 habitants), Vichy (24 166) ou Aix-les-Bains (29 794) parviennent à diversifier leur économie. Mais les villes thermales demeurent, dans leur ensemble, fortement dépendantes de cette activité principale.

Face aux premiers effets de la crise sanitaire du coronavirus et aux mesures de fermeture des établissements thermaux prises par l'État, les élus locaux affichent donc leur inquiétude. C'est le cas du maire de Bagnoles de l'Orne Normandie, commune de 2 500 habitants située dans le Nord-Ouest de la France. Celui-ci évoque « *une situation catastrophique et dramatique pour la commune. C'est là qu'on va se rendre compte que l'activité thermique est l'activité qui fait battre le cœur de la station. On va assister à un arrêt total de l'activité économique au niveau des commerces, alors que les restaurants, les hôtels sont déjà contraints de fermer* ». La maire de Dax partage cette rhétorique de la tragédie. Selon elle, « *il y a eu 45 000 visiteurs en moins en ce premier semestre 2020, 30 000 curistes et 15 000 accompagnants [...]. Autant d'argent qui n'est pas rentré dans les caisses ces deux derniers mois et dont personne ne profitera pendant encore au moins deux mois, voire plus [...]. Les conséquences sur les commerces, les hébergeurs, les restaurants, les professionnels paramédicaux sont désastreuses* »⁵.

Afin de préserver ce qu'ils présentent comme un outil de développement territorial, les élus s'organisent. Par l'intermédiaire de l'Association nationale des maires de communes thermales (ANMCT) et l'Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT), ils poussent un « cri d'alarme » en direction du Premier ministre Édouard Philippe⁶. Soulignant combien les conséquences de la crise sanitaire promettent « *déjà d'être catastrophiques pour le tourisme* », ils rappellent les spécificités du secteur. « *Les communes touristiques ont des charges liées au dimensionnement de leurs équipements et de leurs infrastructures d'accueil et réalisent chaque année d'importants investissements qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans les mécanismes de la Dotation Globale de Fonctionnement et du Fonds national de péréquation des ressources Intercommunales et Communales* ». Insistant enfin sur leur impossibilité de faire « *face aux charges d'emprunts et aux charges incompressibles de personnel* » en l'absence de recettes et de taxes (de séjour et sur les jeux), et dans des conditions déjà fragilisées par la baisse des dotations, ils sollicitent le soutien de l'État.

communes thermales recensées, 28 étaient situées en milieu rural pour 850 habitants en moyenne et 28 en milieu montagnard pour environ 3 800 habitants en moyenne.

⁵ Ces propos sont extraits des articles déjà cités. Maire de Dax depuis 2016, Élisabeth Bonjean (par ailleurs conseillère régionale d'Aquitaine puis Nouvelle-Aquitaine depuis 2010, et présidente de la Communauté d'agglomération du Grand Dax) a été battue aux élections municipales de 2020 par Julien Dubois. Ce dernier a pris ses fonctions le 25 mai 2020.

⁶ Cette lettre figure en Annexes I, 1. Toutes les citations de ce paragraphe renvoient à la même source.

Quelques semaines plus tard, vingt-quatre députés font de nouveau pression sur le Premier ministre. Accompagnés des présidents de l'ANMCT, de la Fédération thermale et climatique française (FTCF) et du CNETH, ainsi que du délégué général de cette dernière organisation, ils réclament l'intégration du thermalisme dans le plan spécifique pour le tourisme annoncé par le Président de la République. Une annulation des charges, qui « *pourrait se combiner à une aide financière de la CNAM* », est également espérée. Enfin, la prise en charge d'une partie des pertes d'exploitation par les assurances ainsi qu'une vision plus précise des conditions de réouverture constituent les dernières sollicitations. « *Monsieur le Premier ministre, [concluent-ils leur lettre], le thermalisme est trop souvent oublié du secteur du tourisme et de la santé, et pourtant il porte la double spécificité d'être un acteur économique majeur dans nos petites villes, tout en offrant des soins bénéfiques à de nombreux Français. Nous ne pouvons aujourd'hui nous permettre d'assister à son effondrement qui emporterait avec lui la vitalité culturelle et économique de nos territoires* ».

La réponse de l'exécutif est adressée par le chef de cabinet d'Édouard Philippe au président du Groupe d'études thermalisme de l'Assemblée nationale, Jean-Bernard Sempastous. Elle affirme que le Gouvernement a « *fixé comme principe clair* » d'ériger le tourisme « *au rang de priorité nationale* ». Cette déclaration de principe s'accompagne de l'annonce de plusieurs mesures concrètes. Les deux premières concernent le chômage partiel et le fonds de solidarité, dont les conditions d'accès seront maintenues et élargies après la période de confinement. Les TPE et PME profiteront par ailleurs d'une exonération des cotisations sociales pendant la fermeture, tandis que les plus grandes entreprises et celles de taille intermédiaire pourront obtenir des étalements longs et des reports, voire des annulations de charges sociales et fiscales. Enfin, le chef de cabinet d'Édouard Philippe annonce que « *les loyers et les redevances d'occupation du domaine public dus aux bailleurs nationaux pour les TPE et PME des secteurs du tourisme seront annulés pour la période de la fermeture administrative* ».

S'agissant des précisions quant aux conditions de reprise de l'activité, les professionnels de la filière thermale sont invités à attendre la fin du mois de mai et les premiers effets du déconfinement pour être fixés. Entre temps, le CNETH remet toutefois au ministère de la Santé et des Solidarités, ainsi qu'à la Direction générale de la Santé (DGS), un « *guide des bonnes pratiques sanitaires* » censé convaincre l'État de la sûreté des installations thermales et accélérer leur réouverture. En effet, si la sécurité des curistes et des professionnels du thermalisme est au

centre de la démarche, il s'agit aussi, selon le président du CNETH, de « *mettre la pression pour obtenir une date de reprise d'ici la fin du mois de mai* »⁷.

Or, cette entreprise n'aboutit pas. Fin mai, le Premier ministre fixe la date de réouverture des établissements thermaux au 13 juillet. Cette décision provoque l'incompréhension des médecins et des exploitants thermaux. Outre les incidences économiques, ces derniers regrettent le manque de reconnaissance de l'État à l'égard de leur thérapeutique et son assimilation au monde du tourisme. « *Pourquoi, si les systèmes de santé sont ouverts et que le message du gouvernement est "allez vous faire soigner", le système thermal reste fermé ?* », interroge Olivier Dubois, psychiatre et directeur des thermes de Saujon en Charente-Maritime. Il poursuit : « *Je suis très mal à l'aise sur le fait qu'on n'arrive pas à comprendre à quel point le thermalisme est une activité purement médicale [...]. Il y a une absence de conscience et une méconnaissance du métier. Celles-ci se révèlent de manière très nette dans le cadre de cette placardisation du thermalisme dans le domaine du tourisme* »⁸.

La crise économique qui se dessine serait-elle doublée d'une crise de légitimité de la médecine thermique vis-à-vis de l'État ? L'inquiétude que partagent les acteurs du monde thermal est d'autant plus perceptible que cette situation fait écho à des problématiques similaires déjà vécues à plusieurs reprises dans l'histoire de ce secteur.

Le thermalisme moderne, dont les premières formes remontent en France au XVIII^e siècle, repose en effet sur une double identité médicale et touristique. Si le monde médical domine les villes thermales dans un premier temps, le développement du phénomène touristique favorise leur expansion⁹. Au milieu du XIX^e siècle, « la ville de santé est déjà largement concurrencée par la ville de plaisirs. À moins que les deux aspects de la vie thermique ne soient totalement indissociables »¹⁰. Confidentielle avant la période révolutionnaire, la fréquentation des stations par la haute société, et notamment la noblesse, s'affirme. Prendre les eaux devient une pratique ostentatoire¹¹. Les villes mettent tout en œuvre pour attirer cette nouvelle clientèle et la substituer à la fréquentation locale. Or, pour ce faire, « la ville d'eaux ne peut se contenter d'une réputation uniquement médicale. Les distractions entrent progressivement dans sa

⁷ « Coronavirus : Quand et comment les stations thermales vont-elles rouvrir ? », *20 Minutes*, [En ligne], publié le 15/05/20, mis à jour le 11/06/20, consulté le 15/05/2020, URL : <https://www.20minutes.fr/societe/2779971-20200515-coronavirus-quand-comment-stations-thermales-vont-elles-rouvrir>

⁸ *Idem*.

⁹ PÉNEZ Jérôme, *Histoire du thermalisme en France au XIX^e siècle, Eau, médecine et loisirs*, Paris, Economica, 2005, p. 3.

¹⁰ DUTHEIL Frédéric, *Le sport à la cure : vie de société et distraction à Vichy, 1850-1914*, Thèse de doctorat en STAPS, Université Lyon I, 2002, p. 100.

¹¹ VEBLEN Thorstein, *Théorie de la classe des loisirs*, Paris, Gallimard, 1970.

problématique de santé et réussite commerciale »¹². Jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale, l'usage médical des eaux est relégué au second plan dans les stations les plus en vue¹³. En conséquence, l'image du thermalisme se transforme. Le champ lexical du faste, du luxe, des plaisirs et des loisirs remplace celui du soin et de la maladie. En d'autres termes, les villes thermales sont à cette époque appréhendées comme « territoires médicaux et touristiques »¹⁴.

Ce modèle est toutefois remis en cause à partir de 1947. La prise en charge de la cure par l'Assurance maladie modifie profondément tant l'expérience du thermalisme que son économie et son image. Des années 1950 au début des années 1990, les stations connaissent une croissance spectaculaire. Mais le succès du « thermalisme social » s'accompagne d'un changement de clientèle. Seulement 141 750 en 1955, les curistes « conventionnés » sont plus de 537 000 en 1983, tandis que le nombre de curistes « libres » suit une trajectoire inverse¹⁵. En effet, l'aristocratie et la haute-bourgeoisie délaissent peu à peu une pratique de villégiature jadis distinctive et font place à un public socialement moins favorisé dont la présence dans les lieux thermaux est conditionnée au remboursement proposé.

Les villes s'adaptent à cette nouvelle clientèle. Les palaces et autres lieux réservés à un public fortuné sont remplacés par des établissements bon marché. Progressivement, l'image même du thermalisme se transforme. Ainsi, en les consacrant comme « territoires de santé », l'État stimule l'économie des villes thermales. Mais il les place aussi dans un rapport de double dépendance à l'égard de la Sécurité sociale et de la confiance vis-à-vis du secteur médical¹⁶.

¹² DUTHEIL Frédéric, *op. cit.*, p. 100.

¹³ Par « station thermale », nous désignons les « entités territoriales sur lesquelles se déploient les infrastructures et les activités en liaison avec l'exploitation de l'eau thermale ». Voir : Conseil national du tourisme, section des politiques territoriales et du développement durable, « La diversification des activités des stations thermales », présidé par MOISSET Philippe, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2011, p. 10. Si, dans la majorité des cas, les stations épousent les contours des villes, elles peuvent également avoir une dimension intercommunale.

¹⁴ Le concept de « territoire » renvoie ici et tout au long de la thèse à la définition proposée par les politistes. Il est appréhendé à la fois comme un « espace structurant pour la politique et les politiques » et comme un espace socialement construit. Le territoire est ainsi circonscrit par des frontières qui bornent les élections et « imposent les limites à l'action publique ». Mais ces dernières ne sont pas naturelles. Susceptibles d'évoluer, elles sont le produit des « acteurs du monde social [qui] participent tous, volontairement ou involontairement, à l'institutionnalisation constante des territoires ». Chaque territoire possède donc ses normes, ses règles et ses attentes propres. « Il s'agit des symboles et des représentations sociales qui, au cours de l'histoire, ont été inscrits dans l'espace sous la forme d'appartenances et de cultures ». Voir : SMITH Andy, « Territoires », in PASQUIER Romain *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 469-473.

¹⁵ JAMOT Christian, *Thermalisme et villes thermales en France*, Clermont-Ferrand, Institut d'études du Massif Central, 1988, p. 492. Encore 173 250 en 1955, les curistes « libres » ne sont plus que 59 716 en 1983. Les chiffres proposés sont calculés par l'auteur à partir des données de la Direction Générale du Tourisme.

¹⁶ LOHEZ Marc, « Thermalisme et tourisme : les évolutions récentes en France », *L'information géographique*, n°4, vol. 64, 2000, p. 316.

À partir des années 1990, les acteurs du monde thermal mesurent la précarité de ces équilibres. Déjà déconsidérée au sein des facultés de médecine et parmi les nouvelles générations de médecins prescripteurs¹⁷, la médecine thermale voit son efficacité remise en question par l'État en l'absence de preuve scientifique du service médical rendu. Ce scepticisme, qui s'observe dans de nombreux rapports administratifs, se traduit par un projet de déremboursement des soins thermaux au tournant des années 2000.

Finalement non appliqué, ce dernier symbolise la fragilisation du thermalisme. Concurrencées par l'essor d'autres lieux spécialisés dans la prise en charge du corps telle la thalassothérapie, dont l'offre semble plus adaptée aux évolutions de la demande, les villes thermales enregistrent une chute de fréquentation importante et durable. Aux environs de 600 000 en 1992, les curistes conventionnés ne sont plus que 492 000 en 2009, soit une perte de 18 % en moins de vingt ans¹⁸. Dans certaines stations, les chiffres sont encore plus significatifs. Bagnoles de l'Orne perd presque la moitié du nombre de ses curistes entre 1992 (17 376) et 2009 (9 000).

Prisonnières de l'image désuète qui les caractérise désormais, privées du soutien de l'État qui aspire à dérembourser les soins et à modifier un système dont elles sont devenues dépendantes, les villes thermales connaissent une forte crise pendant près de deux décennies. Cette alternance entre périodes de croissance et situations de crise, doublée du tiraillement entre orientations médicale et touristique du thermalisme, résonne avec la question de l'autonomie plus ou moins importante des villes vis-à-vis de l'État. Elle renvoie aux « enjeux complexes de coordination » liés à la gestion publique des territoires et à leur influence sur l'économie locale¹⁹. Ce faisant, questionner la construction, l'évolution et/ou le développement des villes thermales conduit à s'intéresser aux rapports entre l'État et les gouvernements locaux d'une part, mais également à se pencher sur la nature des relations entre acteurs investis dans la fabrique de l'action publique à l'échelle locale.

Entre dépendance et autonomie, la problématique des villes thermales au centre d'évolutions institutionnelles et économiques plus larges

¹⁷ BOULANGÉ Michel, « Enquêtes sur l'enseignement médical du thermalisme en France », *La Presse Thermale et Climatique*, n°146, 2009, p. 251-256. Le caractère obligatoire du cours d'hydrologie médicale est supprimé depuis 1968.

¹⁸ Conseil national du tourisme, section des politiques territoriales et du développement durable, « La diversification des activités des stations thermales », présidé par MOISSET Philippe, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie 2011, p. 13

¹⁹ EPSTEIN Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, n°2, vol. 65, 2015, p. 457.

Hormis la période s'étalant de la fin de l'Empire romain (fin du V^{ème} siècle) à la constitution des États-nations (XIV^{ème} siècle), « intermède historique » durant lequel un pouvoir urbain s'est dégagé²⁰, la France est marquée par une longue tradition d'État centralisé²¹. Si la période révolutionnaire crée les communes sur la base du découpage des anciennes paroisses, le pouvoir urbain qui précède l'absolutisme royal n'est pas réinstauré. Au contraire, l'Empire napoléonien vient asseoir un peu plus la domination de l'État sur le local *via* la figure du Préfet. « Il faut attendre la stabilisation du régime républicain à partir de 1875 pour voir s'ouvrir une nouvelle fenêtre historique plus favorable à la réémergence des pouvoirs urbains ». Pour se prémunir d'un retour du régime impérial, les républicains entendent en effet minimiser l'influence de l'État central au profit des communes. Certains auteurs qualifient alors les débuts de la III^e République de « temps des mairies »²². À la faveur de lois qui augmentent leurs compétences, les villes prennent des initiatives dans divers secteurs d'action publique tels que la santé et le social²³, la planification urbaine²⁴ ou encore l'action économique (socialisme municipal).

La période de l'entre-deux-guerres est marquée par un retour de l'État central qui s'intensifie sous le Régime de Vichy. Ce dernier « fait de l'État un acteur clé des politiques d'urbanisme et de construction. Mais c'est véritablement avec la IV^e République (1946-1958) et plus encore avec la V^e (1958-...) que le processus de centralisation et de réduction des marges de manœuvre des pouvoirs atteint un summum »²⁵. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'État renforce ses capacités d'intervention. Il nationalise de nombreuses entreprises privées exerçant des activités d'intérêt public, crée la Sécurité sociale, forme une nouvelle génération de hauts-fonctionnaires et multiplie ses actions dans les « secteurs d'activités sociales et économiques ».

À cette époque, « l'action publique repos[e] sur l'idée d'une nécessaire intervention de l'État, sur la croyance qu'un optimum collectif [peut] se dégager de la planification »²⁶. L'État profite en effet du régime d'accumulation fordiste – « basé sur l'amélioration de la productivité,

²⁰ PINSON Gilles, « La gouvernance des villes français. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, vol. 1, 2010, p. 76. La synthèse réalisée dans ce paragraphe ainsi que dans le prochain s'appuie sur les propos de cet auteur, p. 75-77. L'expression « intermède historique » est empruntée par l'auteur à WEBER Max, *La ville*, Paris, Aubier, 1982.

²¹ LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 45, 1995, p. 59.

²² Voir SAWICKI Frédéric (dir.), « Le temps des mairies », *Politix*, n°53, vol. 14, 2001.

²³ Voir POLLET Gilles, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX^e et XX^e siècles) », *Lien social et Politiques*, n°33, 1995, p. 115-131.

²⁴ GAUDIN Jean-Pierre, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985. La référence est rapportée par Gilles Pinson.

²⁵ PINSON Gilles, *art. cit.*, p. 76-77.

²⁶ LORRAIN Dominique, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n°3, vol. 35, 1993, p. 294.

la consommation de masse et la hausse salariale » – pour mettre en œuvre des politiques keynésiennes, redistributives et interventionnistes²⁷.

Cette affirmation de l'État s'accompagne « de la stabilisation d'un système de pouvoir spécifique associant acteurs étatiques et acteurs locaux que les sociologues du CSO ont baptisé le "système politico-administratif local" (SPAL) »²⁸. Jean-Pierre Worms, Pierre Grémion et, plus tard, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, s'intéressent en effet aux relations qui s'instaurent entre les deux parties qui composent ce système : l'État (représenté par la figure du Préfet et son administration) et les collectivités territoriales (personnifiées par les élus locaux, notamment la figure du notable)²⁹. Cette configuration fortement hiérarchique et verticale, dans laquelle l'État « exerce une hégémonie étendue et une coercition globale sur les affaires publiques locales »³⁰, repose sur un fonctionnement qualifié par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig de « régulation croisée ». La formule caractérise un modèle de relations basées sur le couple formé par des acteurs issus des filières élective et bureaucratique. Ce que soulignent ces auteurs, dans le prolongement de l'étude de Pierre Grémion, c'est que « les communications sont plus faciles entre bureaucrates et notables qu'à l'intérieur d'une même pyramide hiérarchique »³¹. La négociation et le compromis sont ainsi placés au cœur du fonctionnement d'un système dont les deux types d'acteurs tirent profit. Les notables (qu'ils soient maires, présidents de Conseil général, ou qu'ils cumulent ces différentes fonctions) font bénéficier à leur territoire de la mise en œuvre des politiques pensées à l'échelle nationale. Ils augmentent alors leur légitimité. S'ils « dominent chaque maire individuellement », les Préfets sont quant à eux « prisonniers de la clientèle d'élus qu'ils doivent servir et qu'ils ne peuvent irriter beaucoup sous peine de perdre leurs possibilités d'orienter efficacement leur action »³². Aussi profitent-ils de ces relations et de l'intégration que leur offrent les élus pour répondre aux attentes de leur hiérarchie.

²⁷ DORMOIS Rémi, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, n°4, [En ligne], 2008, URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/3122>, p. 47.

²⁸ PINSON Gilles, *art. cit.*, p. 77.

²⁹ WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3, 1966, 249-275 ; GRÉMION Pierre, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, n°1, vol. 12, 1970, p. 51-73 ; CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, n°1, vol. 16, 1975, p. 3-32.

³⁰ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n°4, vol. 46, 1996, p. 584. Cette hégémonie de l'État est d'autant plus forte qu'il monopolise les ressources financières et juridiques qui permettent de penser et de mettre en œuvre les politiques publiques. Toutefois, au cours des années 1970, les villes se dotent progressivement d'une administration capable de « maîtriser les programmes » dans lesquels les nouveaux élus s'engagent.

³¹ CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.*, p. 7.

³² *Ibidem*, p. 10.

Ce modèle est progressivement remis en cause à partir des années 1970, décennie durant laquelle les villes « montent en puissance »³³. L'origine de cette évolution est double. Elle est favorisée, d'une part, par l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération d'élus marquée par « la culture "*do it yourself*" de la fin des années 1960 ». Ces derniers aspirent à intervenir dans l'économie, « territoire interdit [...] gardé par 90 ans de jurisprudence du Conseil d'État »³⁴. Seulement, ils constatent rapidement un sous-développement des services municipaux tant en effectifs qu'en qualification. Aussi procèdent-ils à d'importants recrutements afin d'augmenter la capacité des villes à produire des politiques publiques. La « modernisation silencieuse » qu'évoque Dominique Lorrain est concrétisée par le vote des lois de décentralisation en 1982 et 1983.

D'autre part, ce processus d'affirmation des villes est accéléré par la crise économique qui remet en cause, à cette époque, les « grandes croyances partagées dans le monde entier. [...] L'action de l'État apparaît [désormais] trop pesante ; les entreprises émergent. On est passé de l'idée d'un État-providence à celle d'un État Léviathan »³⁵. La période est alors marquée par une recomposition des capacités de l'État et de ses modalités de régulation territoriale. Les logiques néolibérales portées par des économistes comme Milton Friedman et Friedrich Von Hayek s'imposent. Elles recentrent l'activité des États « sur la délivrance des fonctions régaliennes classiques (relations internationales, défense, justice, police) et sur la définition de normes juridiques nécessaires au fonctionnement de l'économie de marché »³⁶. Si de nombreux travaux produits dans les années 1990 concluent alors à une banalisation de l'État, c'est plus sûrement la figure d'un État « régulateur » qui s'impose³⁷.

En s'appuyant sur le « triptyque instrumental diagnostic – projet – contrat »³⁸, ce dernier institutionnalise dans un premier temps l'action collective. Il devient un partenaire parmi d'autres des acteurs locaux dans la construction des politiques publiques³⁹. Toutefois, avec les évolutions institutionnelles des années 2000 – (Loi organique relative aux lois de finances votée

³³ Nous faisons ici référence à : LORRAIN Dominique, « La montée en puissance des villes », *Économie et humanisme*, n°305, vol. 1, 1989, p. 6-20.

³⁴ LORRAIN Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, vol. 33, 1991, p. 470 et suivantes.

³⁵ LORRAIN Dominique, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *art. cit.*, p. 294.

³⁶ DORMOIS Rémi, *art. cit.*, p. 48.

³⁷ CHEVALIER Jacques, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, n°111, vol. 3, 2004, p. 473-482.

³⁸ EPSTEIN Renaud, *art. cit.*, p. 466.

³⁹ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.* Patrick LE GALES (*art. cit.*, p. 59) souligne ainsi que « l'État reste un acteur important mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres, ou plutôt différents segments de l'État sont devenus des acteurs parmi d'autres dans les processus d'élaboration et de mise en place des politiques ».

en 2001, Acte II de la décentralisation en 2002-2003, Révision générale des politiques publiques à partir de 2007), il modifie encore son intervention. Au « gouvernement négocié des territoires » basé sur le projet et le contrat, l'État adjoint une nouvelle forme de gouvernement des acteurs locaux, « à distance » cette fois. Créant des agences centralisées distinctes de son administration et donc peu influencées par le lobbying des élus locaux, se saisissant d'instruments du *New Public Management* tels que les normes, les appels à projets, les prix et autres récompenses, l'État laisse aux acteurs locaux de l'autonomie tout en orientant leur action⁴⁰.

Plus largement, « l'eupéanisation des politiques publiques, la montée en puissance de pouvoir régionaux et métropolitains, le rôle croissant des acteurs privés dans l'action publique, l'intensification des circulations de toute nature entre territoires à de multiples échelles et les problèmes socio-économiques, urbains et environnementaux qui en ont découlé, ont radicalement changé la donne de la gestion publique des territoires »⁴¹. Un nouveau modèle, dans lequel les élus locaux deviennent responsables du développement de leur territoire, se substitue à celui de l'administration républicaine. La figure de l'élus de réseaux (notable) semble alors être remplacée par celle d'élus qui usent du verbe pour souligner leur implication dans la conduite de l'action publique (entrepreneurs)⁴².

Dominique Lorrain rappelle toutefois que la décentralisation est pensée dans une logique de croissance. Or, sa « disparition » fait émerger de nouveaux problèmes (« chômage, délocalisation, inégalités de logement, nouvelle pauvreté urbaine ») et limite la capacité des élus. Ainsi, s'ils maîtrisent les rouages de la communication et parviennent aisément à valoriser leur action, les élus « entrepreneurs » n'endossent pas leur rôle jusqu'au bout. « Dans un contexte plus difficile, [ils] hésitent. Ils délèguent ; ils optent pour des schémas d'ensemblier ». Plutôt que de renforcer leurs propres services municipaux, ils généralisent l'usage du contrat et des partenariats avec une diversité d'acteurs publics, parapublics et privés. Les élus locaux peuvent alors continuer à se montrer entreprenant tout en diluant leur responsabilité dans l'opacité de ces nouvelles procédures. Mais ce processus d'augmentation et de pluralisation des acteurs intervenant dans la fabrique des politiques urbaines entraîne par ailleurs une

⁴⁰ EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 96-111. Sur le processus d'agencification, voir entre autres : BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? », *Horizons stratégiques*, n°3, vol. 1, 2007, p. 10-24.

⁴¹ EPSTEIN Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *art. cit.*, p. 459.

⁴² La synthèse réalisée tout au long de ce paragraphe et dans le suivant repose sur : LORRAIN Dominique, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *art. cit.*, p. 289 et suivantes.

« dispersion [...] des ressources pour l'action »⁴³. Fragilisées, les villes doivent alors innover pour sauvegarder leur « capacité politique », c'est à dire leur « capacité à prendre des décisions et à mobiliser des ressources pour permettre leur mise en œuvre »⁴⁴.

Face à ces profondes évolutions, s'intéresser au gouvernement municipal du thermalisme revêt un intérêt particulier. De petite et moyenne taille, majoritairement dépendantes d'une « économie de services »⁴⁵ concurrentielle, dont la croissance est jusqu'alors conditionnée par l'investissement de l'État *via* le remboursement des soins par l'Assurance maladie, les villes thermales subissent en effet fortement ces transformations économiques et institutionnelles. Plusieurs questions émergent alors : les élus locaux parviennent-ils à compenser le retrait de l'État et à assurer le développement économique de leur territoire ? Quel répertoire d'action adoptent-ils pour y parvenir ? Substituent-ils aux rapports entretenus avec l'État de nouvelles relations avec les acteurs locaux (politiques, économiques et médicaux) concernés par cette problématique ?

Pour une étude du gouvernement municipal du thermalisme, ou l'intérêt particulier porté à la capacité politique des villes thermales

Le monde du thermalisme a déjà fait l'objet de travaux en sciences sociales. Les historiens s'y sont particulièrement intéressés. La période du XIX^e siècle, considérée comme « l'âge d'or » de l'activité, a été documentée. En analysant l'évolution de la fréquentation, les tiraillements entre les mondes médical et touristique ou encore les réseaux d'investissements facilitant la transformation des stations, Jérôme Pénéz propose une vision d'ensemble de l'évolution du thermalisme tout au long de ce siècle très précieuse⁴⁶. D'autres chercheurs circonscrivent leur étude à un secteur géographique, tel Marc Boyer qui s'intéresse au

⁴³ PINSON Gilles, *art. cit.*, p. 82.

⁴⁴ DORMOIS Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 2006, n°5, vol. 56, p. 837.

⁴⁵ Selon Jean-Louis Laville, définir consensuellement les activités de service « reste improbable ». Néanmoins, il propose de les appréhender comme « un acte de production économique s'appuyant sur des interactions informationnelles entre le prestataire A et le destinataire B (consommateur, client, usager...). Cette relation a pour objet la modification par le prestataire A d'une réalité C destinée à B. C peut donc être constitué par : un bien ou un système technique que les interactions ont pu adapter dans sa conception ou qu'elles permettent de mettre à disposition (réparation, transport, maintenance...) ; des individus que les interactions affectent soit par la captation (traitement, transfert, gestion...) d'informations les concernant, soit par la transformation de certaines de leurs dimensions personnelles (physiques, intellectuelles...) ; des entités collectives (entreprises, administrations...) que les interactions ont pour mission d'analyser sous certains de leurs aspects (techniques, structurels, professionnels...) ». LAVILLE Jean-Louis, *Sociologie des services*, Toulouse, Érès, 2005, p. 21.

⁴⁶ PENEZ Jérôme, *op. cit.* ; PENEZ Jérôme, « Les réseaux d'investissement dans le thermalisme au XIX^e siècle en France », *In Situ* [En ligne], 2004, , p. 2-21.

thermalisme dans le grand Sud-Est de la France⁴⁷. D'autres encore privilégient la monographie et questionnent un phénomène précis. Ainsi Frédéric Dutheil interroge le développement des activités physiques et sportives, leur rôle et leur réception à Vichy, pendant la Belle-Époque (1871-1914)⁴⁸. Bien que moins étudiée, la période de l'entre-deux-guerres fait l'objet d'un travail d'envergure réalisé par Carole Carribon⁴⁹. Le géographe Christian Jamot y consacre également un chapitre dans son vaste ouvrage publié en 1988⁵⁰. Mais son objet d'étude porte essentiellement sur la création et l'évolution du thermalisme social pendant les Trente Glorieuses. Enfin, en 2000, le géographe Marc Lohez questionne dans un court article l'essoufflement de ce modèle. Évoquant l'existence d'une crise de fréquentation, il interroge dès lors les premières diversifications autour de la remise en forme, proposées par les établissements⁵¹.

Jusqu'au milieu des années 2010, l'intérêt pour le thermalisme semble progressivement être tombé en désuétude. Dès lors, excepté la thèse de Sybille Dupuy-Ramon soutenue en 2017, la période contemporaine demeure très peu documentée. Répondant à une commande du Département des Landes, cette chercheuse en sciences de gestion interroge, sur la période 2009-2016, les difficultés que connaissent les acteurs économiques (exploitants thermaux) et politiques de ce département à s'adapter collectivement aux « mutations de leur environnement »⁵². L'auteure place au centre de son travail la question de la coopération dans un territoire où les problématiques de compétition, renforcées par la présence d'une multiplicité d'exploitants thermaux, sont prégnantes.

Si l'objet thermal est saisi par diverses disciplines, sous des angles variés et à différentes époques, l'approche sociologique est étonnamment absente de ces travaux⁵³. Pourtant, les relations qu'entretiennent les acteurs investis dans la gestion ou le développement des villes

⁴⁷ BOYER Marc, *Le Thermalisme dans le grand Sud-Est de la France*, Grenoble, PUG, 2005.

⁴⁸ DUTHEIL Frédéric, *op. cit.*.

⁴⁹ CARRIBON Carole, *Du thermalisme mondain au thermalisme social ? Les villes d'eaux françaises dans l'Entre-deux-guerres (1919-1939)*, Thèse de doctorat d'Histoire, Université Bordeaux III – Michel de Montaigne, 2001.

⁵⁰ JAMOT Christian, *op. cit.*

⁵¹ LOHEZ Marc, *art. cit.*

⁵² Selon l'auteure, les mutations les plus marquantes sont les suivantes : « un renforcement du cadre réglementaire qui alourdit le coût du contrôle sanitaire des établissements thermaux, une évolution des clientèles qui sont davantage actives, une concurrence nationale dynamique, et un regroupement d'établissements thermaux au sein d'organisations disposant de ressources importantes comparativement à une large majorité de petits exploitants ». DUPUY-RAMON Sybille, *Le capital social : un déterminant des coopérations inter-organisationnelles territorialisées. Le thermalisme dans les Landes*, Thèse de doctorat mention Sciences de Gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2017, p. 6.

⁵³ Cette absence est relative car la plupart des travaux historiques mentionnés s'inscrivent dans la tradition des *Annales* créée par March Bloch et Lucien Febvre, précurseurs de la socio-histoire. Voir sur ce point NOIRIEL Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2008, p. 24 et suivantes.

thermales constituent un objet de recherches à part entière. En effet, s'ils appartiennent tous au « monde thermal », ces acteurs sont par ailleurs insérés dans des « mondes sociaux » différents : ceux de la politique, de l'économie et de la médecine, notamment. Ils partagent donc une même « région morale » – c'est-à-dire « une zone de mœurs, d'usages ou de coutumes partagés »⁵⁴ – tout en appartenant à des « groupes de référence » distincts dont les normes ou les logiques d'action divergent. Si elle peut faciliter la coopération entre ces acteurs, cette situation est aussi potentiellement génératrice de tensions et de tiraillements. Dans de telles conditions, interroger l'évolution de la capacité d'action collective des villes thermales nous paraît constituer une perspective de travail intéressante.

Ces préoccupations s'inscrivent dans le prolongement de nombreux travaux menés sur les villes et, notamment, de ceux centrés sur l'évolution des relations entre acteurs (politiques, économiques, étatiques) investis dans la gestion des problèmes publics. Les villes d'une certaine taille, marquées par l'industrialisation, sont souvent retenues comme cas d'étude. Ainsi, Olivier Borraz (1998) questionne l'adaptation du gouvernement municipal bisontin aux différents problèmes que constituent, à partir des années 1950, la reconstruction et l'expansion urbaine et, plus tard, la gestion des conséquences de cette expansion⁵⁵. En 2006, Vincent Béal s'attache, quant à lui, à comprendre pourquoi la ville de Saint-Étienne peine à surmonter les conséquences de la crise industrielle (taux de chômage élevé, crise démographique durable, forte présence de friches industrielles)⁵⁶. En 2008, Rémi Dormois réalise pour sa part une analyse comparée de trois villes (Saint-Étienne, Sheffield et Gênes) dans lesquelles des politiques de régénération urbaine ont été menées⁵⁷, avant de s'intéresser plus profondément à la ville de Saint-Étienne aux côtés de Gilles Pinson et Vincent Béal (2010)⁵⁸.

⁵⁴ Daniel Céfaï propose cette définition du concept de monde social à partir des travaux de George-Hebert Mead, et de leur héritage par Anselm Strauss, Tamotsu Shibutani et Howard Becker. L'auteur précise que « les mondes sociaux sont peuplés de collectifs pertinents. Ils sont traversés par des réseaux de sociabilité informelle, armés par des institutions complexes et formalisées, peuplés par des organisations de toutes sortes et hantés par des communautés imaginaires ». CÉFAÏ Daniel, « Mondes sociaux. Enquête sur un héritage de l'écologie humaine à Chicago », *SociologieS* [En ligne], mis en ligne le 23 février 2015, consulté le 24 juillet 2019, URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/4921>, p. 5.

⁵⁵ BORRAZ Olivier, *Gouverner une ville, Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1998.

⁵⁶ BÉAL Vincent, « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Étienne », *Pôle Sud*, n° 25, 2006, p. 89-105.

⁵⁷ DORMOIS Rémi, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *art. cit.*

⁵⁸ BÉAL Vincent, DORMOIS Rémi, PINSON Gilles, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles* [En ligne], n°8, 2010, mis en ligne le 30 novembre 2010, consulté le 16/05/2017, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/4380>. Si l'ambition n'est pas ici de proposer un état des lieux exhaustif des recherches portant sur ces problématiques, nous pouvons citer en complément de ces travaux ceux de Gilles Pinson. Voir notamment PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; PINSON

L'influence du retrait de l'État dans le gouvernement des villes et la capacité des acteurs (politiques, économiques et institutionnels) à œuvrer collectivement pour gérer les problèmes sont placés au centre de ces travaux. Plus précisément, dans les deux derniers articles cités, les auteurs s'inscrivent dans la théorie des « régimes urbains » développée aux États-Unis⁵⁹. Cette théorie est attentive aux problématiques de l'économie politique. Les recherches menées dans cette perspective insistent en effet « sur le fait que la vie politique des villes nord-américaines est largement structurée autour des conflits opposant les groupes sociaux locaux à propos de l'urgence, du rythme et des formes du développement économique de la ville »⁶⁰. L'enjeu de la croissance est devenu à ce point central que des « coalitions de croissances » (*growth coalitions*) sont créées par des élus urbains (soucieux de leur réélection) et des « élites du business local – grandes entreprises, promoteurs immobiliers, grands propriétaires fonciers, médias locaux, etc. – qui ont un intérêt à la croissance et tentent dès lors de peser dans les politiques urbaines »⁶¹.

Ces travaux se révèlent donc tout à fait stimulants pour interroger la situation des villes françaises à l'aune des évolutions évoquées à partir des années 1970. En effet, l'autonomie acquise par les villes a rendu les acteurs locaux (et notamment les élus politiques) responsables de la croissance sur leur territoire. Comme le rappelle Gilles Pinson, qu'ils soient de droite ou de gauche, la majorité des gouvernements urbains place cette préoccupation au cœur de leurs priorités⁶².

Dans cette perspective, la question de la construction et de la stabilisation d'une « capacité politique » à l'échelle d'une ville revêt toute son acuité. Cela invite à s'intéresser à la nature des relations qu'entretiennent les acteurs investis dans la fabrique de l'action publique (analyse du gouvernement local) et à considérer, plus précisément, la capacité des élus locaux à faire coopérer une diversité d'acteurs dans un contexte d'action complexifié (analyse du métier politique)⁶³. En effet, les enjeux de mobilisation, de coordination, de construction et de stabilisation de « coalitions d'acteurs » deviennent centraux. Il ne s'agit pas pour les élus et le personnel administratif des villes d'imposer la coopération, mais d'intéresser les éléments épars

Gilles, « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, n°71, p. 89-113.

⁵⁹ Voir notamment : STONE Clarence, *Regime Politics : Governing Atlantian 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989 ; STONE Clarence, « Urban régimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, n°1, vol. 15, 1993.

⁶⁰ PINSON Gilles, *art. cit.*, p. 86.

⁶¹ *Ibidem*, p. 87.

⁶² *Idem*.

⁶³ DORMOIS Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *art. cit.*, p. 837.

aux politiques urbaines. Il leur faut donc susciter de la confiance, favoriser des arrangements et permettre à tous les acteurs impliqués de retirer des bénéfices de la coopération. Dans l'étude qu'il mène sur les agglomérations de Rennes et de Nantes, Rémi Dormois souligne ainsi que, dans les deux cas, une capacité politique a émergé et s'est maintenue *via* des mécanismes analogues : « d'une part, des coalitions d'acteurs publics et privés se sont stabilisées autour de mécanismes d'échanges de ressources et de partages de bénéfices tirés de l'action conjointe menée en matière de planification urbaine. D'autre part, des règles et des récits se sont sédimentés permettant aux membres des coalitions de partager une culture commune, de développer des stratégies d'anticipation et de pouvoir intégrer de nouveaux membres pour élargir le spectre des ressources mobilisables dans l'action conjointe »⁶⁴.

Interroger le gouvernement local du thermalisme au prisme de la capacité politique des villes ouvre de nombreuses perspectives. Cela permet d'abord de questionner, sur le temps long, l'évolution des rapports qu'entretiennent les acteurs locaux entre eux et vis-à-vis de l'État. Depuis la création du thermalisme moderne (XVIII^e siècle), l'influence de l'État sur les villes est en effet manifeste bien qu'évolutive. Selon qu'il se contente de fixer le cadre juridique de l'activité ou qu'il intervienne plus directement dans leur économie, l'État contraint ou stimule le développement de ces villes. Quelles conséquences ces variations dans les rapports entre l'État et les acteurs locaux ont-elles sur l'économie des villes ? Modifient-elles la nature des gouvernements locaux ? Plus précisément, qu'advint-il quand l'État se retire de la gestion des villes ? Les acteurs locaux parviennent-ils à se réorganiser et à faire émerger une capacité politique territoriale ?

Selon Romain Pasquier, la capacité à construire des coalitions d'acteurs à long terme est l'une des deux dimensions que revêt la « capacité politique territoriale »⁶⁵. Or, dans un contexte de fragmentation et de pluralisation des systèmes d'acteurs locaux, la création de telles coalitions pose de nombreuses autres questions. Celle de leur composition, d'abord. Se limitent-elles aux contours de la ville ou de l'intercommunalité ou rassemblent-elles, au contraire, en plus d'une diversité d'acteurs privés, des acteurs issus d'autres collectivités territoriales ? Celle de leur genèse, ensuite. Les élus locaux sont-ils à l'origine de ces réorganisations collectives ? Si tel est le cas, comment parviennent-ils à intégrer cette pluralité d'acteurs, aux objectifs et répertoires d'action potentiellement divergents ? De quels instruments d'action publique se saisissent-ils : contrats, chartes, partenariats, projets ou autre « mécanismes d'intégration » ?

⁶⁴ *Ibidem*, p. 837-838.

⁶⁵ PASQUIER Romain, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, vol. 2, 2017, p. 239-252.

Celle de leur pérennité, enfin. De quelle façon les élus locaux stabilisent-ils ces coalitions d'acteurs ? Comment réagissent-ils dès lors que des évolutions institutionnelles (réformes territoriales) ou des périodes de crise économique viennent en fragiliser les contours ?

Ces dernières questions renvoient directement à la seconde dimension de la capacité politique territoriale identifiée par Romain Pasquier : celle de la capacité à produire une vision partagée du territoire⁶⁶. De fait, la tension récurrente et structurante entre orientations touristiques et médicales du thermalisme dans l'histoire de ces villes reste centrale. Réfléchir en termes de capacité politique territoriale conduit, en effet, à s'interroger sur la conception du « bien commun territorial »⁶⁷ et sur les luttes, disputes, alliances et autres rapports de pouvoir destinés à faire triompher sa vision légitime du thermalisme. Ces perspectives invitent alors à réaliser un double pas de côté, spatial et temporel. Le bien commun en matière de thermalisme évolue-t-il selon les périodes historiques et la nature des relations entre acteurs à l'échelle locale et vis-à-vis de l'État ? Les facteurs locaux de différenciation (histoire, économie, structure sociale) influencent-ils la conception de ce que doit représenter le thermalisme ?

L'ensemble de ces questions a guidé notre réflexion tout au long de ce travail.

À l'issue d'une recherche fondée sur un raisonnement hypothético-inductif – ayant donc privilégié les allers-retours entre l'enquête de terrain et la théorie⁶⁸ – nos hypothèses sont les suivantes. Nous postulons tout d'abord que l'influence plus ou moins forte de l'État dans l'économie thermale selon les périodes historiques, structure les rapports de force entre (groupes d') acteurs (politiques, économiques et médicaux) dans les villes et entrave toute forme d'action collective. Nous présumons, et c'est la deuxième hypothèse, que la crise vécue par les villes thermales durant les années 1990-2000 est avant tout liée à l'incapacité des acteurs locaux de compenser le retrait de l'État. Face à cette situation, notre troisième hypothèse concerne le rôle joué par les élus locaux. En effet, nous supposons que l'influence des autorités municipales dans l'émergence et la stabilisation d'une capacité politique susceptible d'enrayer les effets de la crise est déterminante. Nous pensons ainsi que pour maintenir les contours des coalitions d'acteurs créées, les autorités municipales ont placé au centre de leur fonctionnement l'échange et la négociation. S'il nous semble alors que la définition du bien commun territorial

⁶⁶ *Ibidem*, p. 248.

⁶⁷ LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, n° 42, vol. 11, p. 37-66.

⁶⁸ VIGOUR Cécile, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005, p. 197. Au schéma pyramidal – « après avoir recueilli des données sur les terrains, le chercheur établit des hypothèses, puis une théorie générale » – nous avons opté pour le mode de raisonnement consistant à envisager l'enquête de terrain comme une « spirale ». Ce parti pris implique en effet un aller-retour permanent « entre le recueil de données, la construction d'hypothèses et de théories, qui conduit à amender et préciser l'analyse ». Nous revenons plus précisément sur ce point dans la suite de l'introduction.

en matière de thermalisme peut diverger selon les villes en fonction des rapports de force des acteurs en présence, nous posons comme quatrième et dernière hypothèse que les relations qu'entretiennent les villes thermales avec l'État, d'une part, et entre elles, d'autre part, favorisent l'uniformisation des stratégies déployées, malgré les facteurs locaux de différenciation.

Pour vérifier ces hypothèses, l'usage du concept de « gouvernement municipal » s'est rapidement imposé. En effet, sans être insensible à la question de la gouvernabilité des villes et à la recomposition (ou l'émergence) de formes d'actions collectives, ce concept s'intéresse en premier lieu à la gestion des problèmes et au rôle joué par les autorités locales dans cette perspective. Loin d'être euphémisée, leur influence dans le jeu local est en effet placée au centre du raisonnement. Ainsi, selon Olivier Borraz, la notion renvoie « à la capacité des autorités municipales d'une ville à gérer les problèmes auxquels elles sont confrontées et à impulser une direction à leur cité de manière autonome ».

Réfléchir en termes de gouvernement municipal ne revient toutefois pas à porter uniquement la focale sur l'institution municipale. Il s'agit, plus largement, d'appréhender l'action publique comme le produit des interactions entre quatre dimensions : la politique (les élus et réseaux partisans), l'administration (services municipaux, structures para-municipales, sociétés privées ou d'économie mixte chargées d'une mission ou d'un service public), la société urbaine (les groupes sociaux parties prenantes d'une question, d'un problème) et le cadre institutionnel et financier (l'État et ses services déconcentrés, mais aussi et surtout, depuis les lois de décentralisation et de renforcement de la coopération intercommunale, les Régions, les Départements et les intercommunalités)⁶⁹.

De plus, la définition de ce concept incite « à considérer le gouvernement municipal comme un construit, non comme une donnée ; autrement dit comme un ensemble de processus et de mécanismes dont la mission principale est de gérer les problèmes qui surviennent au plan local »⁷⁰. Les relations entre les différents acteurs formant le système sont en perpétuelle évolution, voire recomposition. Aussi son utilisation est-elle intéressante en ce qu'elle introduit une « perspective dynamique ». Le concept de gouvernement municipal reste, en effet, « sensible aux ruptures » et permet d'analyser « les capacités d'adaptation à un environnement

⁶⁹ BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 17-18. BORRAZ Olivier, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13, 2000, p. 11-26.

⁷⁰ BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 18.

en mutation ». En d'autres termes, il est parfaitement indiqué pour mener une analyse diachronique⁷¹.

Malgré ces perspectives de recherche stimulantes, le « gouvernement municipal » reste toutefois décrié. « De l'avis même de son concepteur, [il] ne permettrait plus d'expliquer les mutations qui touchent le gouvernement des villes du fait des transformations récentes qui affectent son environnement (fragmentation de la société urbaine, recul de l'État, multiplication des niveaux de gouvernement, etc.) ».

Néanmoins, il semble possible de parer à ces « lacunes » en complétant le cadre conceptuel avec la notion de « capacité politique territoriale ». Cette dernière « se définit comme un processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné »⁷². La capacité politique territoriale ne renvoie donc pas uniquement aux ressources institutionnelles. Elle se traduit par la « construction de formes de coopération entre des institutions et des acteurs divers autour d'un univers anticipé. Ceci ne signifie pas que le conflit est absent des relations socio-politiques mais que le processus de gouvernement nécessite des pratiques et des normes qui conditionnent la capacité d'action collective et de régulation politique des institutions et des acteurs locaux »⁷³.

Réfléchir en termes de capacité politique territoriale revient ainsi à déplacer le regard sur les paramètres qui permettent sa stabilisation. Selon Romain Pasquier, ces derniers sont au nombre de cinq. Les ressources institutionnelles et économiques sont les deux premiers. Elles « conditionnent le stock de ressources budgétaires et juridiques ». En ce sens, elles influent sur « la capacité d'intervention du système d'acteurs considéré [et] sur les stratégies déployées ». Le « récit territorial » est le troisième paramètre. Il « renvoie à la configuration identitaire du territoire considéré et cherche à saisir la capacité cognitive des acteurs à se projeter vers une autre échelle territoriale ». Enfin, les relations intergouvernementales et le *leadership* politique « permettent de comprendre la capacité relative des acteurs locaux à porter le projet dans des logiques interinstitutionnelles (autres collectivités ou établissements publics) et multiniveaux (commune, intercommunalité, département) ».

L'analyse de la double dimension que revêt la capacité politique territoriale – c'est à dire « une capacité à produire une vision partagée du territoire ; une capacité à construire des coalitions d'acteurs à long terme » – au prisme de ces différents paramètres compense les

⁷¹ BÉAL Vincent, *art. cit.*, p. 91. La citation suivante renvoie à la même source.

⁷² PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 247. L'auteur fait référence à STONE Clarence, *art. cit.*

⁷³ *Ibidem*, p. 248. Le propos du paragraphe suivant renvoie à la même source.

limites du concept de gouvernement municipal. Complémentaires, ces deux concepts nous permettent ainsi de placer au centre de l'étude la question des relations (historiquement) tissées par les autorités municipales avec leur environnement économique, politique et institutionnel.

Envisager le monde thermal comme une configuration à double étage

Adopter une telle posture conceptuelle nous a conduit à réaliser des choix d'ordre épistémologiques et méthodologiques. Considérer que, sans être totalement déterminée, l'action des acteurs économiques, politiques et médicaux engagés dans la gestion des villes thermales n'est pas entièrement autonome constitue un parti pris. En appréhendant cette action comme le produit de relations complexes historiquement construites, notre travail s'inscrit dans une perspective relationnaliste et constructiviste. Selon Philippe Corcuff, la première posture conduit à dépasser le clivage historique entre la société (holisme) et les individus (individualisme) autour duquel s'est constituée la sociologie. Le « relationnalisme méthodologique constitue les *relations sociales* en entités premières »⁷⁴, qu'il s'agisse d'interactions en face-à-face ou d'interdépendances plus larges (structures sociales). S'inscrire dans le programme relationnaliste, c'est aussi s'intéresser aux « univers objectivés [que les relations] fabriquent et qui leur servent de supports, en tant qu'ils sont constitutifs tout à la fois des individus et des phénomènes sociaux ». Une telle posture consiste à raisonner au prisme du constructivisme, c'est-à-dire appréhender les réalités sociales « comme des constructions historiques et quotidiennes des acteurs individuels et collectifs »⁷⁵.

Afin de saisir les origines de la crise vécue par les villes thermales, d'appréhender leurs contraintes et opportunités pour la gérer, nous avons fait le choix d'interroger les conditions de leur construction. Plus précisément, nous avons étudié l'évolution du thermalisme français au regard de l'action et des relations entretenues par une diversité d'acteurs (économiques, politiques et médicaux), qu'ils soient impliqués localement, ou qu'ils représentent les intérêts de ces différents groupes à l'échelle nationale. Recourir à une analyse socio-historique nous a semblé pertinent. En effet, comme le rappelle Gérard Noiriel, la socio-histoire place au centre de sa démarche l'étude des relations de pouvoir et des relations à distance⁷⁶. Elle est attentive aux rapports de domination et/ou de solidarité entre les acteurs. Enfin, la sociohistoire

⁷⁴ CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Armand Colin, 2017, p. 15. La citation suivante renvoie à la même source.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁷⁶ NOIRIEL Gérard, *op. cit.*, p. 14.

s'intéresse particulièrement aux questions économiques et politiques, enjeux au cœur de notre problématique.

Pour mener à bien cette ambition, nous nous sommes inspirés des travaux de Norbert Elias. En plus d'être attentive à la dimension historique, la sociologie éliásienne apparaît pertinente en ce qu'elle accorde une place centrale aux relations réciproques qui unissent les acteurs. Norbert Elias est en effet convaincu que « la société sans individus et l'individu sans société sont des choses qui n'existent pas »⁷⁷. Selon lui, un individu se caractérise au contraire par une double identité du « je » – son individualité – et du « nous » – c'est-à-dire la société comprise comme un réseau d'interrelations. Prenant l'exemple de l'enfant, il souligne combien l'identité du « je » d'un individu est perpétuellement influencée et retravaillée par les multiples identités du « nous » auquel il appartient. Dès son plus jeune âge, l'enfant incorpore, au contact d'instances de socialisation que sont la famille et l'école, une multitude de règles, d'habitudes, de contraintes, lui permettant d'adopter une attitude conforme à celle que la société dans laquelle il évolue attend de lui. « Cependant ces relations, [...] si variables qu'elles puissent être, sont aussi déterminées dans leur structure de base par l'organisation de la société au sein de laquelle naît l'enfant et qui existait avant lui »⁷⁸. En dépit de toute liberté apparente, les individus sont pris dans un vaste réseau de relations de différentes natures. Ces relations peuvent être directes (amicales, familiales, professionnelles...) ou indirectes (l'action d'un trader américain peut influencer celle d'un paysan brésilien)⁷⁹. « Chacun des êtres qui se croisent [...] dans la rue, apparemment étrangers et sans relations les uns avec les autres, est lié par une foule de chaînes invisibles à d'autres êtres, que ce soient par des liens de travail ou de propriété, des liens instinctifs ou affectifs »⁸⁰.

Pour saisir et analyser ces interdépendances, Norbert Elias mobilise le concept de « configuration »⁸¹. Une configuration « peut être structurée comme un jeu à l'intérieur duquel il existe une hiérarchie de plusieurs relations du type "moi et lui" ou "nous et eux" ». L'action d'un joueur (ou d'un groupe de joueurs) peut influencer celles des autres acteurs qui, en retour, peuvent limiter la liberté du premier joueur. Ces dépendances réciproques – ou interdépendances – rendent la relation « fonctionnelle ». Ainsi, selon Norbert Elias, aucun acteur, même le plus puissant, n'est jamais totalement « libre », « indépendant », des autres

⁷⁷ ELIAS Norbert, *La société des individus*, Paris, Pocket, coll. « Agora », 2015 [1987], p. 117. L'auteur ajoute par ailleurs que l'« on commet une erreur en ne dépassant pas l'idée d'une opposition entre "individu" et "société" et en traitant simplement ces notions comme si elles allaient de soi » (p. 208).

⁷⁸ Voir sur ce point ELIAS Norbert, *La civilisation des mœurs*, Paris, Pocket, coll. « Agora », 2003.

⁷⁹ L'exemple est repris à Philippe Corcuff.

⁸⁰ ELIAS Norbert, *La société des individus*, op. cit., p. 49-50.

⁸¹ ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket, coll. « Agora », [1970], 1981, p. 158.

individus reliés par la même configuration. Dans son ouvrage *La société de cour*, il souligne ainsi que, s'il a une capacité d'action supérieure à ses sujets, Louis XIV demeure dépendant du système qu'il a lui-même mis en place⁸².

Mobiliser les travaux de Norbert Elias pour appréhender la capacité politique des villes thermales est précieux à plusieurs égards. Attentive aux questions de domination, d'inégalité mais aussi de solidarité entre (groupes d') acteurs, sa sociologie permet d'abord d'étudier finement les relations qui s'instaurent entre les « acteurs locaux » concernés par l'activité thermale à l'échelle des villes et des intercommunalités. L'expression désigne, tout au long de la thèse, les acteurs issus des mondes politique (élus locaux, personnel administratif), institutionnel (représentants des services déconcentrés de l'État et des autres niveaux de gouvernement), économique (exploitants thermaux, loueurs de meublés, dirigeants de casino, hôteliers et restaurateurs, promoteurs de loisirs) et médical (médecins thermaux). Ces acteurs ont, en effet, des points de vue et des ambitions liés à leur fonction et au contexte dans lequel elles s'instaurent. Ainsi, nous considérons que l'identification (touristique ou médicale) d'une ville, les stratégies déployées pour attirer de nouveaux curistes et l'action publique d'une manière générale, peuvent être appréhendées comme le produit de rapports de force qu'entretiennent ces acteurs. L'exemple du développement du tourisme est de ce point de vue significatif. La montée en puissance du phénomène touristique tout au long du XIX^e siècle modifie les rapports de force dans les villes thermales. Les médecins thermaux perdent progressivement leur autorité dans le jeu local. Hostiles à toute forme de distractions touristiques (sportives et culturelles), ils plaident pour un thermalisme résolument médical. Mais l'influence acquise par les investisseurs (privés et/ou publics), associée aux intérêts des élus locaux visant à augmenter la renommée de leur ville, relègue les enjeux médicaux au second plan. Toutefois, les caractéristiques géographiques, socio-économiques (nombre d'exploitants thermaux et de curistes accueillis) ou médicales (orientation thérapeutique) des villes sont susceptibles de faire pencher « la balance des pouvoirs »⁸³. S'ils ne parviennent pas à imposer leur vision du bien commun en matière de thermalisme dans les stations les plus renommées, marquées par le développement du tourisme, les médecins thermaux continuent de régler la vie des stations les plus modestes. Pour déconstruire ces relations de pouvoir, nous cherchons dès lors à comprendre quel(s) groupe(s) d'acteurs exerce(nt) le plus d'influence dans

⁸² ELIAS Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, coll. « Champs essais », 1985 [1969].

⁸³ ELIAS Norbert, « Les transformations de la balance des pouvoirs entre les sexes. Étude sociologique d'un processus à travers l'exemple de l'État romain antique », *Politix*, n° 51, vol. 3, 2000, p. 15-53.

le jeu local ? De quelle façon se traduit la domination sur les autres groupes ? Quels en sont les effets sur le territoire et comment réagissent les (groupes d') acteurs dominés ?

Les travaux de Norbert Elias présentent ensuite l'intérêt de produire une analyse processuelle des relations et permettent donc de les replacer dans leur contexte historique. L'exemple mentionné ci-dessus est révélateur de l'importance d'une telle posture. Les médecins thermaux n'exercent pas la même influence pendant la Belle-Époque (1871-1914) ou après la Seconde Guerre mondiale. Si l'influence des (groupes d') acteurs insérés dans le jeu local évolue, il s'agit d'être attentif à ces transformations et aux conditions qui permettent de les comprendre. Cela nécessite de replacer les interactions étudiées (analyse microscopique) dans un contexte général (analyse macroscopique) permettant de mieux les appréhender.

Ce dernier point renvoie directement à la troisième raison de mobiliser l'approche conceptuelle de Norbert Elias. Comme le souligne Gérard Noiriel, « le socio-historien retient [...] de la sociologie éliassienne sa façon d'envisager les rapports entre l'individuel et le collectif ». En effet, pour Norbert Elias le concept de configuration s'applique « aussi bien aux groupes relativement restreints qu'à des sociétés formées par des milliers ou des millions d'êtres interdépendants »⁸⁴. Or, l'augmentation du nombre d'acteurs insérés dans une configuration accroît sa complexité. Initialement constituée d'un seul niveau, la configuration peut donc se transformer en un « groupe de joueurs [...] à "deux étages" ». « Tous les joueurs restent interdépendants, mais ils ne jouent plus directement ensemble. Cette fonction est assumée tout spécialement par des fonctionnaires de la coordination des jeux [...]. Ceux-ci constituent un deuxième groupe, plus petit, qui se situe en quelque sorte au deuxième étage »⁸⁵.

Ainsi, nous appréhendons le monde thermal comme une configuration à double étage, dont les villes thermales constituent le premier niveau. Placées en situation de concurrence mais également de coopération, ces dernières sont interdépendantes les unes des autres. Concurrentes, les villes thermales le sont dès lors qu'il s'agit de capter un maximum de curistes et de touristes. Conséquence parmi d'autres de ces relations, l'attention prêtée aux pratiques innovantes des stations voisines influence par exemple l'action déployée à l'échelle locale. Solidaires, elles le sont dans la concurrence qui les oppose à leurs homologues étrangères

⁸⁴ ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., p. 158.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 99-100. Cette particularité offerte par le concept de configuration est précieuse. En effet, comme le souligne Gérard Noiriel, « en distinguant des relations à plusieurs "étages", Elias donne au socio-historien la possibilité d'enrichir son vocabulaire. On a le droit désormais d'envisager les groupes socioprofessionnels, les partis ou les nations, comme des personnages collectifs et leur attribuer des actions, car on les a définis au préalable comme des ensembles d'individus réels liés entre eux par un type particulier de relations. Le socio-historien doit simplement toujours être capable de refaire le chemin inverse et de retrouver les "atomes élémentaires" que sont les êtres humains en chair et en os ». Voir NOIRIEL Gérard, op. cit., p. 31. Ainsi, quand nous évoquons les « villes thermales », nous faisons référence aux acteurs politiques, économiques et médicaux appréhendés collectivement.

ainsi qu'aux villes balnéaires qui s'affirment à partir de la fin du XIX^e siècle. Plus largement, la circulation des professionnels du thermalisme (exploitants ou médecins thermaux) ou de l'administration (directeurs des services, responsables d'office de tourisme, etc.), et des savoirs (facilitée par l'organisation de salons, forums et autres journées du thermalisme) augmente les interrelations entre les villes.

Ces dernières sont par ailleurs fortement influencées par le second niveau de la configuration, au sein duquel l'État joue un rôle central. En effet, la « force au jeu » de cet acteur – *e. g.* sa « capacité à dominer le jeu en influant sur ses règles »⁸⁶ – depuis l'avènement du thermalisme moderne (XVIII^e siècle) est prégnante. Par ses actions, il régule l'activité thermale, structure celle des villes et oriente *in fine* leur développement. Mais l'État ne constitue pas à lui seul un niveau de la configuration. Celui-ci résulte de l'émergence à l'échelle nationale d'organisations représentatives des groupes d'acteurs (politiques, économiques et médicaux) identifiés à l'échelon local. Ces organisations prennent des formes diverses. Qu'il s'agisse « d'amicales », de « syndicats » ou de « fédérations », elles se structurent pour défendre leurs intérêts. Ce faisant, elles peuvent à la fois, elles aussi, se trouver en situation de concurrence ou de coopération. Dans le premier cas, elles s'affrontent auprès de l'État pour faire primer leurs intérêts particuliers. Dans le second, elles peuvent agir collectivement pour faire pression sur lui et défendre le thermalisme comme bien commun.

Norbert Elias le rappelle, « les deux étages dépendent l'un de l'autre et ont – selon des degrés de dépendance réciproque – des capacités de pouvoir plus ou moins élevés »⁸⁷. Ainsi, pour saisir ces relations d'interdépendance entre échelles locale et nationale, nous avons mobilisé la sociologie des problèmes publics⁸⁸, des mouvements sociaux⁸⁹ et des groupes d'intérêts⁹⁰. Ces entrées théoriques nous ont permis de questionner la transformation de faits sociaux d'ampleur locale, tel le développement des loisirs dans les stations, en problèmes publics structurant

⁸⁶ ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, *op. cit.*, p. 86. DESRUMAUX Clément, « Une approche configurationnelle des styles de campagne. Les mobilisations électorales en Grande Bretagne (1997-2005) », *Politix*, n° 113, vol. 1, 2016, p. 46. L'auteur montre que le poids que les candidats peuvent avoir, en Grande-Bretagne, sur le jeu électoral est lié à leur processus de sélection qui est réglé en interne, par le parti.

⁸⁷ ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, *op. cit.*, p. 100.

⁸⁸ NEVEU Erik, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2015 ; CÉFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définition de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n°15, p. 43-66 ; GILBERT Claude, HENRY Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 2012, n° 531, vol. 1, p. 35-59.

⁸⁹ NEVEU Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Repères Sociologie », 2015 ; BENFORD Robert, SNOW David, « Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan », *Politix*, 2012, n°99, vol. 3, p. 217-255.

⁹⁰ OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994.

l'action à l'échelle nationale. Selon Érik Neveu⁹¹, « constituer un problème public, c'est se mettre à penser une situation comme non naturelle, non acceptable. C'est "réaliser" qu'elle est contestable [...]. C'est ensuite cibler le reproche : identifier des causes, des explications et souvent des coupables. C'est enfin formuler des demandes et identifier les interlocuteurs ou institutions vers qui les porter »⁹². D'après cet auteur, la première opération nécessite l'intervention de groupes d'acteurs qu'il qualifie « d'entrepreneurs de problèmes » en référence au concept d'« entrepreneurs de morale » théorisé par Howard Becker⁹³. Les entrepreneurs de problèmes ne se contentent pas de désigner une situation comme problématique. Ils réalisent un « travail d'association » consistant à « faire prendre un "nous" du groupe qui subit les effets des problèmes, à chercher des soutiens, à créer des coalitions de cause, à susciter l'intérêt et l'action de forces capables de faire aboutir les revendications »⁹⁴. En d'autres termes, ils « cadrent » le problème. Ils cherchent à lui donner du sens, à le faire changer d'échelle, à l'inscrire dans une symbolique plus large et à justifier de son importance ou de sa gravité pour qu'il soit pris en charge. Or, cette opération met souvent aux prises différents groupes d'acteurs ayant l'ambition de légitimer leur propre vision du problème. Produit d'un rapport de force, ce dernier peut donc échapper à ses créateurs et se transformer⁹⁵.

Questionner l'émergence de problèmes du premier au second étage de la configuration ouvre l'analyse à d'autres problématiques. Cela permet de s'intéresser à l'institutionnalisation de ces organisations représentatives, de questionner leur fonctionnement, leurs objectifs et leurs stratégies pour y parvenir. Enfin, cela offre l'opportunité d'interroger l'évolution des relations de dépendance réciproque qu'elles exercent entre elles, d'une part, et vis-à-vis de l'État, d'autre part. Ainsi, cela rend possible l'observation de l'influence du second étage de la configuration sur le développement du thermalisme et *a fortiori* des villes thermales.

⁹¹ L'auteur préfère le terme d'opération à celui d'étape, soulignant bien que ces opérations ne se suivent pas forcément mais peuvent, le cas échéant, se chevaucher.

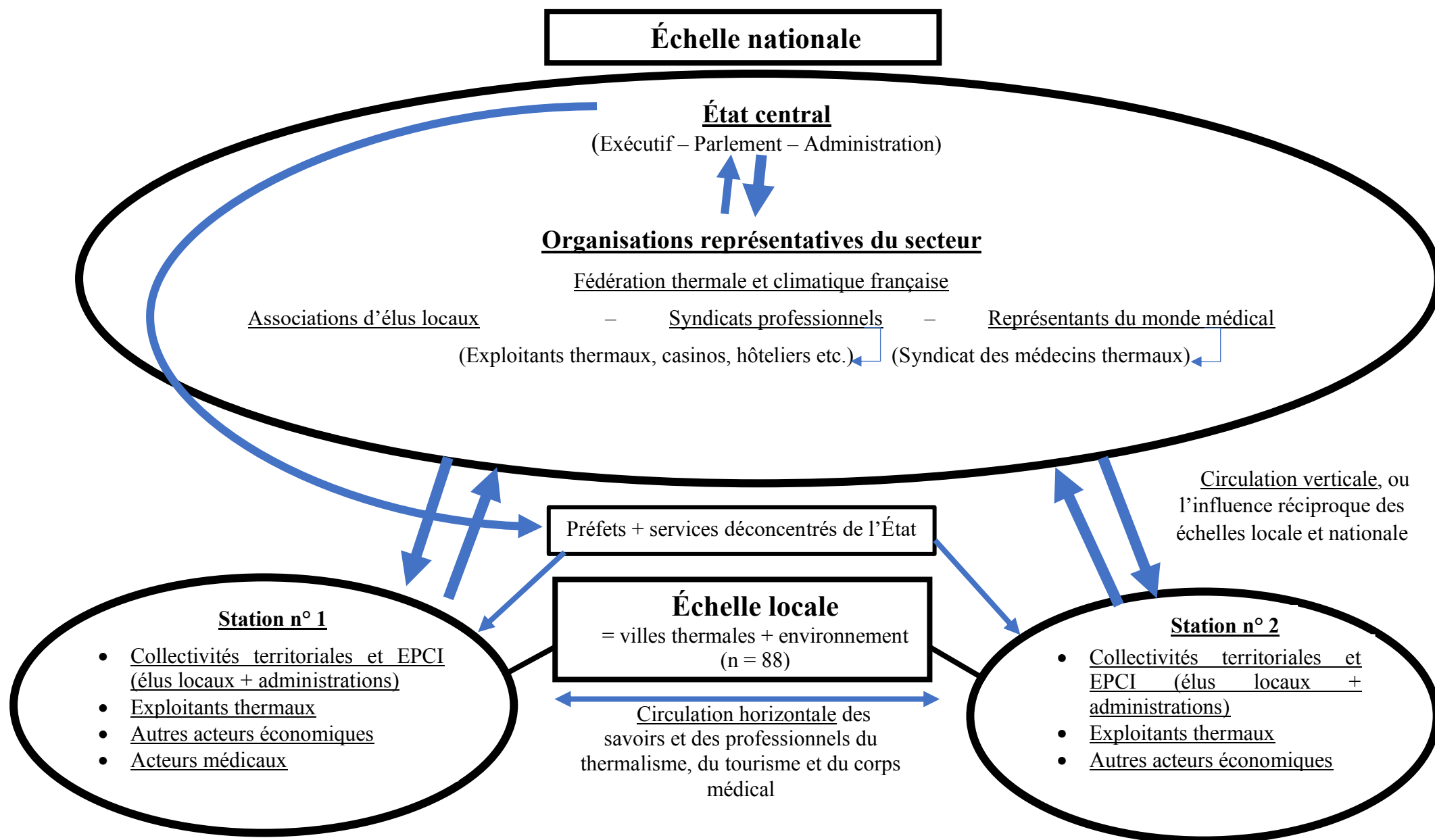
⁹² NEVEU Erik, *Sociologie politique des problèmes publics*, op. cit., p. 42.

⁹³ BECKER Howard S., *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985.

⁹⁴ NEVEU Érik, op cit, p. 42.

⁹⁵ De même, Howard Becker distingue à propos des « entrepreneurs de morale » : « ceux qui créent les normes » de « ceux qui les font appliquer ». Ces derniers peuvent alors faire évoluer le sens premier de la norme telle qu'elle avait été créée. BECKER Howard, op cit, p. 171-181. En ce sens, l'émergence d'un problème public est le résultat d'un processus de mobilisation et d'action collective d'acteurs (ou de groupes d'acteurs) qui cherchent à définir un problème et à le légitimer afin qu'il soit pris en charge par les pouvoirs publics.

Schéma n°1 : La configuration à double étage du thermalisme français



« Pour comprendre l'action, il faut certes en saisir les propriétés intrinsèques, et ne jamais négliger le travail de description fine. Mais les sciences humaines et sociales nous ont aussi appris [...] qu'il fallait replacer cette même action dans des ensembles qui l'englobent et dont elle est un élément constitutif »⁹⁶. Dans cette perspective, raisonner en termes de configuration permet de poser sur les villes thermales un double niveau d'observation, microscopique (relations entre acteurs à l'échelle locale) et macroscopique (relations entre organisations représentatives et l'État à l'échelle nationale).

Une telle posture présente toutefois ses limites. Comme le rappelle Philippe Corcuff, « la notion d'interdépendance englobe des formes de relations qui vont des plus macro (le marché économique mondial) au plus micro (une partie de cartes), en tentant de déplacer cette opposition. Mais elle le fait en restant davantage attachée au pôle macro. Ainsi, elle continue à donner une primauté au *tout* par rapport aux *parties* dans l'étude d'une unité sociale »⁹⁷. Selon cet auteur, la sociologie éliásienne se révélerait peu sensible « à la fluidité de certaines situations de la vie quotidienne ». Dans notre cas, elle s'avère en effet moins pertinente dès lors qu'il s'agit d'analyser les regroupements collectifs d'acteurs à l'échelle locale. Plus précisément, si son utilisation demeure intéressante pour étudier la dynamique des interrelations à l'œuvre, elle ne nous permet pas de répondre à la question de l'intérêt qu'ont les acteurs à intégrer de telles organisations.

Pour parer à cette limite, et déconstruire plus finement les interrelations à cette échelle, nous avons complété notre lecture configurationnelle par les travaux de sociologie de l'action organisée, proposés par Michel Crozier et Erhard Friedberg. Certes, cette association est peu commune. Norbert Elias lui-même critique durement les « théories de l'action et de l'interaction » dont le principal défaut serait, selon lui, d'appréhender l'individu comme « autonome, refermé sur lui-même ». En agissant de la sorte, ces approches sociologiques ne pourraient accéder selon lui « aux aspects des rapports humains qui fournissent le cadre à leurs "interactions" » et, dès lors, se révéleraient « incapables de faire avancer la recherche *sociologique* empirique »⁹⁸. Or, les travaux de Michel Crozier et Erhard Friedberg vont à rebours de ces reproches. Il est en effet possible de trouver des points communs entre ces deux courants sociologiques. Tous deux partagent l'ambition systémique de « repenser la globalité plutôt que les parties, les interactions dynamiques plutôt que les causalités, la complexité plutôt

⁹⁶ LAHIRE Bernard, *Monde pluriel. Penser l'unité des sciences sociales*, Paris, Seuil, 2012, p. 208.

⁹⁷ CORCUFF Philippe, *op. cit.*, p. 25. La citation suivante renvoie à la même source.

⁹⁸ ELIAS Norbert, *La société de cour*, *op. cit.*, p. 151.

que le simple »⁹⁹. Certains concepts mobilisés par Michel Crozier et Erhard Friedberg résonnent avec ceux retenus par Norbert Elias. Ainsi en est-il du pouvoir, appréhendé dans les deux cas comme une relation d'échange, un rapport de force, et non comme une substance figée, une propriété d'un acteur. Norbert Elias le caractérise ainsi comme « une particularité structurelle des relations humaines »¹⁰⁰, tandis que Michel Crozier et Erhard Friedberg insistent sur « le caractère relationnel du pouvoir »¹⁰¹. Enfin, ces derniers auteurs considèrent à l'instar de Norbert Elias qu'un phénomène social peut être analysé comme une co-construction d'acteurs évoluant en situation d'interdépendance. Erhard Friedberg parle alors « d'interdépendance stratégique ».

Or, c'est précisément cette place laissée à l'analyse stratégique qui nous intéresse dans la sociologie de l'action organisée. En ayant recours au concept de stratégie, Michel Crozier et Erhard Friedberg questionnent en effet les dynamiques de groupes, les conflits, les négociations et autres relations qui s'instaurent au sein d'une organisation. Ils s'intéressent notamment au décalage qui peut exister entre le fonctionnement formel d'une organisation (objectivé par son règlement, ses statuts, son organigramme) et son fonctionnement informel (arrangements entre les acteurs, pratiques réelles). De ce fait, ils interrogent l'inégalité des ressources stratégiques distribuées aux acteurs ainsi que l'engagement de ces derniers dans l'organisation. Pour ces auteurs, « le comportement de l'acteur dans l'organisation est un comportement actif, jamais totalement déterminé, sans que, cependant, l'acteur ait des objectifs parfaitement clairs et constants. Il changera d'objectifs au cours du temps, en découvrira de nouveaux, en raison même des résultats qu'il aura obtenus »¹⁰².

Ainsi, nous souscrivons à l'assertion de Michel Crozier et Erhard Friedberg selon laquelle « le raisonnement stratégique est un raisonnement de découverte, un *raisonnement heuristique*, à l'aide duquel on élabore et vérifie des hypothèses de plus en plus générales sur les caractéristiques de l'ensemble, à partir des problèmes vécus par les participants dans chacune des parties »¹⁰³. Cet apport conceptuel s'est révélé précieux pour analyser les différentes formes d'organisations collectives d'acteurs (économiques, politiques et médicaux) à l'échelle locale. Cela nous a permis de mieux cerner les objectifs individuels et/ou partagés des (groupes d') acteurs insérés dans ces organisations, mais également de comprendre les

⁹⁹ ANSART Pierre, *Les sociologies contemporaines*, Paris, Seuil, 1990, p. 66.

¹⁰⁰ ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., p. 86.

¹⁰¹ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 65.

¹⁰² ANSART Pierre, op. cit., p. 70.

¹⁰³ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, op. cit., p. 231.

raisons pour lesquels certains de ces (groupes d') acteurs continuent à « jouer collectif » malgré les faibles marges de liberté qu'ils peuvent faire valoir.

L'analyse comparée au cœur de la démarche : Dax et Bagnoles de l'Orne comme cas d'étude

Afin de saisir l'influence des facteurs locaux de différenciation dans la capacité des villes à faire face à la crise et augmenter la portée générale de notre travail, nous avons par ailleurs décidé, dès les débuts de notre recherche, de procéder à une analyse comparée. « Loin d'être seulement une méthode, la comparaison est plus largement une stratégie d'enquête et de recherche qui imprègne l'ensemble de la démarche du chercheur, de la définition de la problématique au choix du terrain, en passant par la construction des données, leur analyse et leur explication »¹⁰⁴. En nous invitant à chaque étape de la recherche à (se) décider entre différentes options, ce dernier grand choix épistémologique a structuré notre travail de part en part.

Dans un premier temps, il a d'abord fallu choisir les terrains à comparer ainsi que leur nombre. S'inscrivant dans le prolongement de travaux initiés en master¹⁰⁵, le choix de la station bagnolaise, en Normandie, s'est rapidement imposé. Les deux mémoires de recherche réalisés en 2014 et 2015 questionnaient l'expérience de la cure contemporaine. Aussi s'agissait-il, après avoir réalisé une sociologie de la réception et observé l'évolution des profils de curistes et des usages de la cure thermique, de s'intéresser à la construction de l'offre. Outre l'ambition de produire sur cette ville thermale une analyse la plus globale possible, choisir Bagnoles de l'Orne revenait à investir un terrain « familial » et accessible.

Or, nous étions dans le même temps conscient que le fait de réaliser une monographie comportait un risque. En effet, nous avons grandi à quelques vingt kilomètres de cette ville qui dénote avec son environnement. Préservée de l'urbanisation et de l'industrialisation, Bagnoles de l'Orne est organisée autour d'un lac et positionnée au cœur d'une forêt de 5 400 hectares. Affichant une architecture héritée de la Belle-Époque, elle est une destination prisée dès lors qu'il s'agit d'organiser une cérémonie (mariage, baptême, etc.) ou d'assister à divers

¹⁰⁴ VIGOUR Cécile, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁵ Voir : SONNET Adrien, « Réussir sa cure ». *Une analyse du rapport du curiste à sa cure thermique. Le cas de la cure thermique de Bagnoles de l'Orne*, mémoire de première année de Master réalisé sous la direction de LESTRELIN Ludovic, Université de Caen Normandie, 2014. ; SONNET Adrien, *La quête de bien-être. Sociologie des expériences de la cure contemporaine : Bagnoles de l'Orne comme illustration*, mémoire de seconde année de Master réalisé sous la direction de LESTRELIN Ludovic, Université de Caen Normandie, 2015, [En ligne], URL : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02316183>

événements culturels ou sportifs. La ville doit ces caractéristiques à la fréquentation de riches aristocrates et haut-bourgeois au début du XX^e siècle et à son identité touristique. Mais elle est aussi le produit du thermalisme social. De par la composition de ses eaux, la ville propose une triple orientation phlébologie-gynécologie-rhumatologie¹⁰⁶, majoritairement destinée à un public âgé. C'est cette double image *a priori* contradictoire de ville festive-ville vieillissante qui, très tôt, a suscité notre intérêt. Mais ces « prénotions »¹⁰⁷ étaient susceptibles d'orienter notre perception de la réalité et d'affecter notre objectivité. « La réalité est toujours interrogée à partir de "points de vue particuliers", rappelle en effet Bernard Lahire. Or, ces points de vue, qui sont aussi des "présuppositions « subjectives »", ont eux-mêmes une sociogenèse liée aux expériences socialisatrices des chercheurs. Ce sont ces expériences socialisatrices qui ont orienté leur regard, leur attention, guidé leur curiosité et leurs intérêts de connaissance »¹⁰⁸.

Dans le prolongement des efforts de réflexivité entrepris dès le master, consistant à objectiver notre positionnement social et à réfléchir sur nos préjugés, nous avons décidé de nous « distancier » de cette situation familière en confrontant la réalité bagnolaise à celle d'une autre station¹⁰⁹.

Nous avons alors volontairement choisi de limiter la comparaison à deux cas, préférant à ce que Gilles Pinson appelle « l'orthodoxie comparative », l'exercice de la « monographie comparée »¹¹⁰. Une telle posture permet en effet de faire « cas des cas », autrement dit de rendre compte de leur « texture particulière » à l'aide de matériaux variés. Les cas sont « appréhendés de manière holistique [...], ils ne sont pas réduits à l'état de gisement de variables [...]. Ils sont vus comme des "configurations", des "constellations", des "conjonctures" nécessairement particulières et qui méritent par conséquent d'être documentées, restituées dans leur

¹⁰⁶ Selon qu'elles soient plutôt sulfurées, sulfatées, bicarbonatées, chlorurées, minéralisées ou radioactives, les eaux thermales n'ont pas toutes les mêmes bienfaits. Douze orientations thérapeutiques sont ainsi distinguées : la phlébologie, la gynécologie, la rhumatologie, la neurologie, la dermatologie, les troubles du développement de l'enfant, les affections urinaires, les affections des voies respiratoires, des muqueuses bucco-linguales, psychosomatiques, digestives et les maladies cardio-artérielles.

¹⁰⁷ DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 2007 [1895], p. 18.

¹⁰⁸ LAHIRE Bernard, *op. cit.*, p. 15. L'auteur fait référence à Max Weber, sans toutefois préciser la source.

¹⁰⁹ Cécile Vigour rappelle en effet que « la comparaison, en introduisant un décalage temporel ou/et spatial, suscite l'étonnement qui permet de prêter attention à ce qui paraît naturel, évident ». VIGOUR Cécile, *op. cit.*, p. 101.

¹¹⁰ PINSON Gilles, « Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées », in AUTHIER Jean-Yves, *D'une ville à l'autre*, Paris, La Découverte, 2019, p. 44 et suivantes. Selon l'auteur, « l'orthodoxie comparative » repose sur quatre préceptes. Le précepte nomothétique est le premier. Il consiste à établir des lois sociales. Le précepte variabiliste invite le comparatiste à tester des variables et à saisir celle(s) qui fait diverger les cas étudiés. Le précepte de numérosité « établit que les résultats de la comparaison seront d'autant plus fiables que le nombre de cas comparés sera élevé ». Enfin, le précepte de comparabilité suggère que la « comparaison sera d'autant plus féconde et fiable que les cas comparés seront... comparables » (p. 46-47).

épaisseur »¹¹¹. En s'appuyant sur Mattei Dogan et Dominique Pélassy, Cécile Vigour confirme combien procéder à une « analyse binaire » peut s'avérer heuristique. Une telle stratégie offre d'abord l'opportunité d'opérer une « confrontation détaillée » entre les cas et donc de « trouver un bon équilibre entre le général et le particulier ». Cela facilite ensuite l'étude plus approfondie de certains processus. Enfin, cela permet de « mettre en évidence des spécificités et des originalités »¹¹².

Pour réduire d'éventuels « biais de sélection »¹¹³, nous avons choisi une ville qui ne nous était pas familière. C'est son statut de « première ville thermale de France », revendiqué depuis la fin des années 1980, qui a aiguisé notre curiosité pour Dax. Mais notre choix s'est définitivement imposé quand nous avons saisi le potentiel d'une comparaison entre ces deux villes. *A priori*, elles présentaient en effet le double avantage d'être des stations fortement différentes, tout en affichant quelques similarités.

Au rang des différences, la taille des villes et le nombre de curistes accueillis. La situation de Dax, ville de taille moyenne, insérée dans une vaste communauté d'agglomération (65 000 habitants), tranche avec celle de Bagnoles de l'Orne (2 500) et sa communauté de communes rurale (13 000). Surtout, en 2015, au moment où nous commençons notre thèse, Dax accueille environ 45 500 curistes conventionnés, soit quatre fois plus que Bagnoles de l'Orne ($\approx$ 11 500).

L'apparente complexité de l'offre thermale dacquoise a par ailleurs retenu notre attention. Dans le paysage thermal français, Dax est une ville atypique. Contrairement à la plupart des villes thermales, dont Bagnoles de l'Orne, qui possèdent un seul établissement de soins, Dax en regroupe treize (voir le tableau n°1 ci-dessous). Depuis 2013, date à laquelle la municipalité dacquoise s'est retirée de la gestion des quelques établissements qu'elle possédait, tous sont la propriété d'exploitants privés. Sept d'entre eux sont gérés par des entreprises familiales. Trois autres ont été achetés par des investisseurs indépendants. Les trois derniers appartiennent à un « groupe » dont l'actionnaire majoritaire est un fonds d'investissement¹¹⁴.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 55-57. L'auteur fait notamment référence à RAGIN Charles, *The Comparative Method : Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press.

¹¹² VIGOUR Cécile, *op. cit.*, p. 182. L'auteure fait référence à DOGAN Mattéi, PÉLASSY Dominique, *La comparaison en sociologie politique : une sélection des textes sur la démarche du comparatiste*, Paris, Litec, 1980, p. 128-135. L'auteure rappelle toutefois que l'analyse binaire présente également une difficulté qui « réside dans la distinction de ce qui est lié au contexte et au phénomène précis étudié d'un côté et ce qui est général de l'autre ».

¹¹³ *Ibidem*, p. 158.

¹¹⁴ Un tableau de la fréquentation des établissements thermaux de l'agglomération du Grand Dax est proposé en Annexes I, 14.

Tableau n°1 : les établissements thermaux de l'Agglomération du Grand Dax

Commune thermale	Etablissement thermal	Propriété / Exploitation	
Dax	Thermes de l'Avenue Thermes Bains Saint Pierre Thermes Bains Sarrailh Thermes Bérot Thermes Borda Thermes Les Ecoreuils	Thermes indépendants. Entreprises familiales depuis leur création.	
	Thermes Foch	Thermes achetés aux créateurs en 2008 par un investisseur indépendant.	
	Dax O'Thermes	Thermes achetés par un groupe d'investissement en 2012	Thermes achetés à la Compagnie Thermale de Dax, SEM dissoute en 2013.
	Thermes Daxadour	Thermes achetés par un investisseur indépendant en 2013	
	Thermes Jean Nouvel	Thermes achetés par la famille Bérot en 2015	
		Thermes du Grand Hôtel Thermes Les Arènes Thermes Régina	Thermes du groupe Arenadour (résultat de la fusion en 2013 du groupe Thermes Adour et des Thermes Les Arènes). L'actionnaire majoritaire est un fonds d'investissements.
Saint-Paul-Lès-Dax	Thermes des Chênes Thermes de Christus Thermes Sourcéo		

Source : Thèse de Sybille Dupuy-Ramon, p. 133.

Ce groupe, « Arenadour », possède les trois établissements de Saint-Paul-lès-Dax, une ville thermale attenante à Dax, qui accueille 14 500 curistes. Cette particularité, qui renvoie plus largement à l'environnement de la station dacquoise, a également motivé notre choix. Tandis que Bagnoles de l'Orne est la seule station du Nord-Ouest de la France, Dax est au contraire insérée au centre d'un département et d'une région dans lesquels l'économie thermique est très développée. Le Département des Landes, qui regroupe aux côtés de Dax et Saint-Paul-lès-Dax, trois autres stations, est le premier département thermal de France avec 76 792 curistes conventionnés en 2017¹¹⁵. La Région Nouvelle-Aquitaine pointe quant à elle à la deuxième place du classement des régions thermales, derrière l'Occitanie et devant la Région Auvergne Rhône-Alpes.

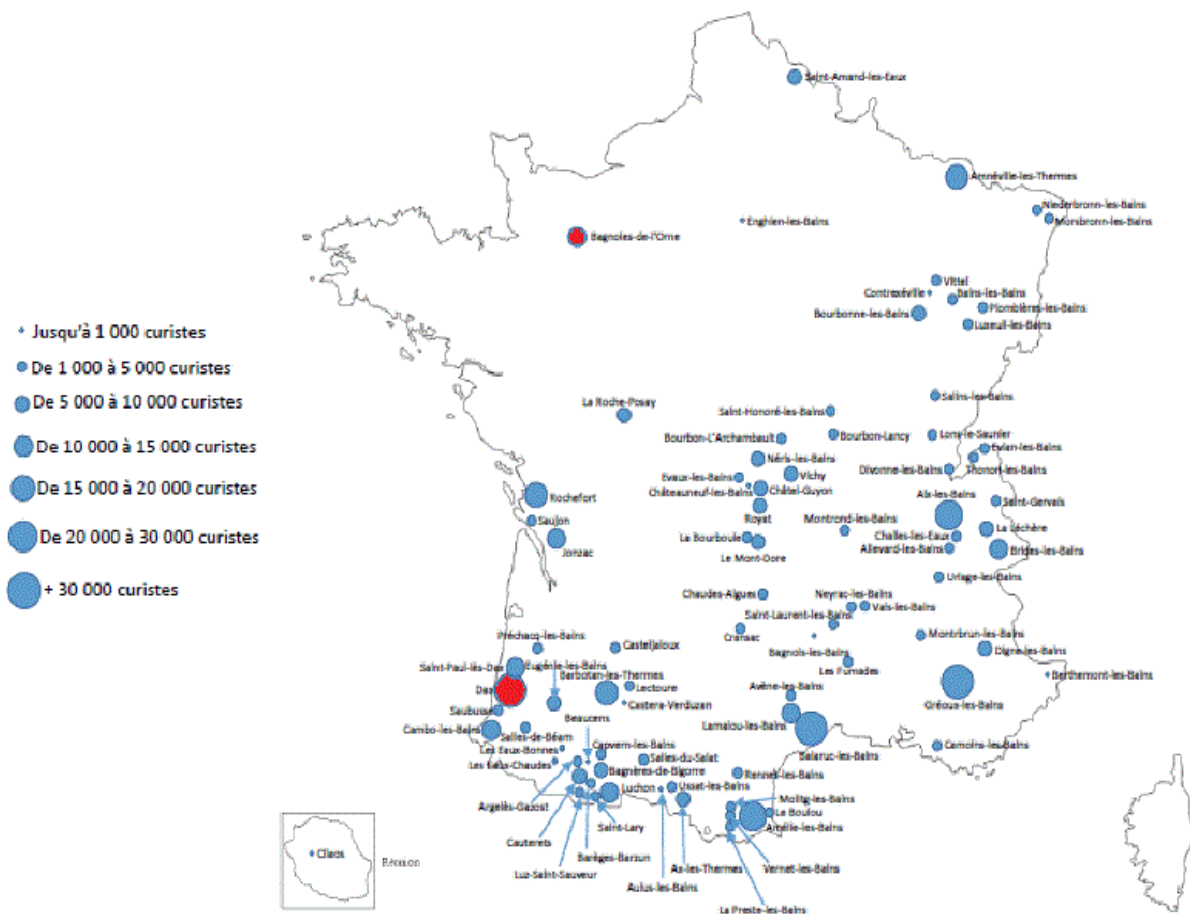
¹¹⁵ « Une bonne fréquentation pour le thermalisme landais en 2017 », *Les Landes, baromètre du thermalisme 2018*, [En ligne], consulté le 18/05/2019, URL : https://www.landes.fr/files/cg40/entreprendre/thermalisme/CDT40_BATBilanannuel2017.pdf

Carte n°1 : les Régions thermales les plus fréquentées



Source : Plan de développement de la filière thermique en Nouvelle-Aquitaine, p. 7.

Carte n°2 : Les stations thermales françaises au prisme de leur fréquentation (2015)



Source : Rapport d'information sur l'évaluation du soutien public au thermalisme, p. 13.

Malgré ces importantes différences, nous pouvions identifier au moins deux points communs avant d'entrer sur le terrain. D'une part, les deux stations sont composées d'exploitants thermaux issus du secteur privé. D'autre part, et surtout, elles présentent les mêmes orientations thérapeutiques (phlébologie-rhumatologie) et sont donc susceptibles d'accueillir une population de curistes aux caractéristiques semblables.

Au début de notre enquête, le choix d'une comparaison entre Dax et Bagnoles de l'Orne paraît pertinente. Elle vise d'abord à saisir l'influence des facteurs locaux de différenciation dans l'origine et l'intensité de la crise du thermalisme social à l'échelle locale. Elle favorise dans le même temps l'observation des réactions de ces deux villes face à des problématiques *a priori* similaires.

La démarche hypothético-inductive qui a été la nôtre tout au long de la recherche nous a amené très tôt à investir nos terrains d'enquête. Nous avons toutefois à l'esprit le précepte selon lequel « il est préférable de partir sur le terrain avec une question, de manière à savoir ce que l'on cherche »¹¹⁶. Après quelques mois à enrichir notre culture historique et géographique du thermalisme, nous investissons donc le premier terrain (Bagnoles de l'Orne) avec comme question de départ : comment les villes thermales ont-elles surmonté la crise des années 1990-2000 ?

Pour comprendre l'évolution du thermalisme bagnolais et répondre à cette question, nous effectuons au printemps 2016 cinq entretiens exploratoires avec des acteurs que nous considérons *a priori* comme incontournables¹¹⁷. Bagnoles de l'Orne étant devenue une commune nouvelle au 1^{er} janvier 2016, nous sollicitons à la fois le maire de la commune historique, ancien maire de la ville (2011-2016) et conseiller départemental (depuis 1992), mais aussi le maire de la commune nouvelle, jusqu'alors premier adjoint. Pour compléter ces points de vue, nous rencontrons par ailleurs le PDG du groupe France Thermes (propriétaire de l'entreprise thermale bagnolaise B'o Resort) en poste depuis 2009, l'ancien directeur du casino de la ville (1992-2011) et la responsable de l'Office de tourisme. Nous les faisons tout à la fois discourir sur leur vision de la ville, son évolution, son image, sur les relations entre la municipalité et les acteurs économiques d'une part, sur les liens entre les acteurs économiques d'autre part, mais aussi sur les rapports de la ville avec son environnement institutionnel

¹¹⁶ VIGOUR Cécile, *op. cit.*, p. 150.

¹¹⁷ Contrairement à celle examinée par le jury, la version de la thèse mise en ligne est anonymisée et expurgée d'une partie des annexes. L'anonymisation rend l'identification de certains acteurs parfois allusive. Mais elle est nécessaire pour éviter de porter préjudice aux enquêtés.

(Département, Région, Communauté de communes, services déconcentrés de l'État) et économique (autres stations thermales, touristiques et balnéaires).

À l'issue de cette première série d'entretiens, nous comprenons d'abord combien l'image de la ville est une préoccupation partagée par tous ces acteurs. En outre, nous apprenons que l'ensemble des acteurs économiques et politiques investis dans le thermalisme bagnolais se sont rassemblés collectivement en 2011 pour développer l'économie touristique. Nous formulons alors deux hypothèses. « Enquête et analyse se nourrissent en effet l'une de l'autre : la problématique s'affine, les hypothèses se multiplient ou se précisent, grâce aux allers et retours entre les terrains, ainsi qu'entre ces derniers et la réflexion théorique »¹¹⁸. Notre première hypothèse suggère que les villes thermales sont sorties de la crise de fréquentation qu'elles ont connue tout au long des années 1990 et 2000 en réaffirmant leur identité touristique et plus précisément en investissant le marché du bien-être. La seconde insiste sur le choix d'une telle stratégie. Au regard des matériaux empiriques recueillis, et l'apparente invisibilité des médecins thermaux dans la ville, nous postulons que cette orientation touristique est le produit d'un rapport de force entre les principaux groupes d'acteurs participant au développement du thermalisme localement.

Forts de ces premières données, nous accentuons à l'été 2016 notre travail théorique¹¹⁹. « Des concepts opérationnels et maîtrisés sont des instruments indispensables dans la boîte à outils du comparatiste »¹²⁰. Sur le plan de l'analyse, il s'agit de mobiliser un concept permettant de décoder (la nature des) les relations entre les acteurs politiques, économiques et médicaux identifiés, mais aussi de saisir leur évolution et de comprendre leur influence. Sur le plan méthodologique, l'objectif est tout aussi important. Il consiste à définir un concept suffisamment rigoureux pour assurer la pertinence de la comparaison, tant spatialement (Dax *versus* Bagnoles de l'Orne) que temporellement, et éviter la construction de « chat-chien », ces « catégories de pensée non scientifiques »¹²¹.

Pour les raisons déjà évoquées¹²², c'est la notion de « gouvernement municipal » qui est retenue. Attentif aux relations et au contenu des relations qu'entretiennent les acteurs issus de

¹¹⁸ VIGOUR Cécile, *op. cit.*, p. 190-191.

¹¹⁹ Pour reprendre la formule d'Howard Becker, nous avons préféré laisser le cas définir la catégorie conceptuelle que la catégorie définir le cas. Voir : BECKER Howard, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002, p. 199.

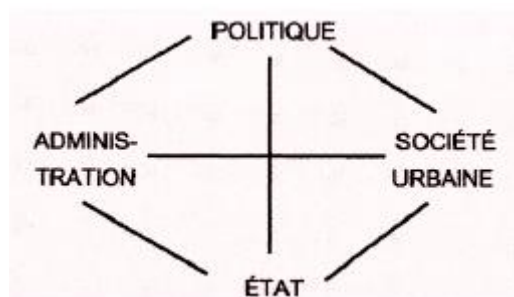
¹²⁰ *Ibidem*, p. 138.

¹²¹ *Ibidem*, p. 142. En s'appuyant sur Giovanni SARTORI (« Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politique comparée*, n° 1, vol. 1, 1994, p. 24), l'auteure rappelle en effet que « le manque de rigueur dans l'utilisation des concepts est responsable de la fabrication de ce que [Giovanni] Sartori appelle les "chat-chien", des catégories de pensée non scientifiques ».

¹²² Voir la sous-section « Saisir la crise au prisme du rôle joué par le gouvernement municipal », p. 6 et suivantes.

la dimension politique, de l'administration, de la société locale ou du cadre institutionnel et financier, « ce modèle rend compte de deux phénomènes dont l'articulation est généralement source de problèmes dans l'étude des villes : chaque ville est un cas unique et le produit d'une histoire et d'une sociologie particulières ; les phénomènes qui ont trait à la ville et à ses élites politiques en France recouvrent des tendances plus générales »¹²³.

Figure n°1 : Les dimensions du gouvernement municipal



Source : Olivier Borraz, Pôle Sud, 2000, p. 15

D'une part, cette notion surmonte la tension entre particularisme et généralisation inhérente à l'analyse binaire. D'autre part, elle offre la possibilité de comparer, en fonction des périodes historiques retenues, l'évolution des formes prises par le modèle. Olivier Borraz rappelle en effet que « chaque ville dans ce qui fait sa spécificité se retrouve dans le contenu des quatre dimensions, lesquelles sont distinctes d'une ville à l'autre. En revanche, l'économie générale des relations entre les quatre dimensions peut faire l'objet de généralisations : suivant les périodes, on observe des configurations qui s'appliquent à l'ensemble des villes ».

À ce moment de l'enquête, ce travail conceptuel nous permet d'affiner par ailleurs notre réflexion méthodologique. En effet, « afin d'assurer la comparabilité des résultats d'un [cas] à l'autre, il semble souhaitable de procéder dans la démarche comparative selon la même méthodologie aux différentes phases de l'enquête pour tous les termes de la comparaison, de manière à contrôler l'effet de la collecte d'informations »¹²⁴. Ainsi, si l'entretien exploratoire a été retenu dans un premier temps, nous profitons de cet intervalle pour réfléchir aux techniques de recueil de données les plus appropriées aux deux terrains. Ayant privilégié une comparaison de cas plutôt qu'une analyse par les variables, l'entretien semi-directif s'est rapidement imposé. L'approche par les cas insiste effectivement « sur la complexité de l'écheveau de causalité,

¹²³ BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 15. Le schéma et la citation qui suivent renvoient à la même source.

¹²⁴ VIGOUR Cécile, *op. cit.*, p. 219.

ainsi que sur l'ancrage national ou historique des catégories d'analyse »¹²⁵. Or, l'entretien semi-directif présente l'intérêt de pouvoir être utilisé de deux façons. L'usage « informatif », « narratif » ou « rétrospectif », qui « permet de reconstituer le déroulement de l'action publique dans son historicité »¹²⁶, est le premier. En faisant appel à la mémoire de l'enquêté, cet usage de l'entretien semi-directif permet à la fois de recueillir des informations factuelles (dates, déroulement d'un événement, etc.), de reconstruire des processus historiques (processus de décision et d'action) mais aussi de s'intéresser à l'itinéraire de vie des enquêtés. L'usage « compréhensif », qui s'intéresse aux pratiques des acteurs et aux représentations qui les sous-tendent, est le second.

Nous retournons ainsi sur le terrain avec l'objectif de comparer, au prisme de la crise, la transformation des gouvernements municipaux bagnolais et dacquois en matière de thermalisme, conscients de l'intérêt d'effectuer des va-et-vient réguliers entre les cas étudiés. Cette confrontation entre proximité et distance est susceptible de susciter chez le chercheur étonnement ou (re)découvertes¹²⁷. Mais, habitant à Caen durant les deux premières années de thèse, nous sommes contraints géographiquement. Nous privilégions donc l'option consistant à mener une étude plus approfondie du terrain normand avant de déménager en septembre 2017 à Bordeaux pour investir le terrain dacquois et de revenir compléter l'enquête à Bagnoles de l'Orne dans un dernier temps.

Lors de la deuxième phase d'enquête, nous rencontrons neuf acteurs issus des dimensions politique et administrative ainsi que de la société locale. Pour compléter le discours des deux maires de la commune, nous contactons d'abord la première adjointe chargée des finances. Sans réponse de sa part malgré plusieurs relances, nous rencontrons le 3^e adjoint en charge de l'urbanisme, de la voirie, de l'eau et l'assainissement et la 7^e adjointe, responsable des affaires juridiques et du sport. Dans le même temps, nous rencontrons la directrice générale des services de la ville et l'adjointe de direction de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'organisation créée en 2011 avec l'objectif de professionnaliser l'offre touristique. Enfin, comme nous ne parvenons pas à identifier d'acteurs issus du cadre institutionnel et financier à ce moment de l'enquête, nous concentrons nos entretiens sur la société locale. Or, nous essuyons plusieurs refus de la part des médecins thermaux, prétextant le plus souvent un manque de temps, et restons sans nouvelle du président du club des hôteliers. Néanmoins, nous rencontrons la présidente de l'association des loueurs de meublés, un hôtelier

¹²⁵ *Ibidem*, p. 203.

¹²⁶ PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, *art. cit.*, p. 556.

¹²⁷ VIGOUR Cécile, *op. cit.*, p. 219.

par ailleurs ancien président de l'office de tourisme, ainsi qu'un médecin thermal retraité, également ancien conseiller municipal et premier adjoint à la fin des années 1990.

Outre les thèmes déjà identifiés lors de la première phase d'enquête, nous nous intéressons à la façon dont a été créé l'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme. En effet, l'institution municipale nous semble tirer profit de cette situation. Alors que ses relations avec certains acteurs économiques de la ville sont tendues tout au long de la décennie 2000, cette arène de délibération collective lui offre l'opportunité d'augmenter son influence localement. Ainsi, nous questionnons le fonctionnement de cette organisation dont la ville paraît bénéficier et interrogeons l'adaptation de ce nouveau système d'acteurs aux réformes territoriales de la décennie 2010. Enfin, le profil de certains interviewés le permettant, nous recueillons un maximum d'informations sur la situation bagnolaise avant la crise du thermalisme social ainsi qu'aux premiers signes de désaffection. À l'issue de cette deuxième phase d'enquête, nous avons réalisé seize entretiens avec quatorze acteurs¹²⁸.

Nous sommes toutefois conscients des limites reprochées à l'entretien semi-directif. Comme le rappellent Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala, les charges adressées à cette technique d'enquête sont importantes. « Là où l'ethnographie et l'entretien non directif semblent offrir des gages de sérieux, de scientificité, d'objectivité (l'ethnographie parce qu'elle passe avant tout par l'observation, réputée plus fiable que l'entretien puisqu'offrant un accès supposé direct, immédiat, aux pratiques sociales ; l'entretien non directif parce qu'il entretient le mythe de la neutralité de l'enquêteur), l'entretien semi-directif fait figure d'entredoux bizarre, de méthode hasardeuse, et pour ainsi dire peu sérieuse »¹²⁹.

Ce manque de fiabilité supposé transparaît dans une succession de critiques. Les premières renvoient à l'authenticité des propos tenus par les enquêtés. Selon les partisans de l'entretien ethnographique, ces derniers auraient tendance à mentir, à oublier le passé, à le reconstruire voire à (re)hiérarchiser les faits. De plus, la quête de données objectives relatives à un processus historique risquerait, selon ces derniers, de soumettre le chercheur à la problématique de « l'illusion biographique ». Autrement dit, le chercheur pourrait se voir délivrer « un discours improvisé, produit par un interlocuteur qui [...] interprétant la situation d'entretien comme une sommation à se présenter en "acteur de sa propre vie", aura tendance à se donner le bon rôle »¹³⁰. Or, « prendre au sérieux les informations fournies par les enquêtés dans le cadre d'entretiens ne

¹²⁸ Nous avons en effet rencontré deux fois le maire de la commune historique comme le 3^e adjoint à l'urbanisme.

¹²⁹ PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, *art. cit.*, p. 555. Le développement sur les critiques adressées à l'entretien semi-directif repose sur cet article, p. 556 et suivantes.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 560-561.

revient à les prendre au pied de la lettre [...] Le chercheur doit honorer son devoir d'analyste »¹³¹. Pour tendre vers une profondeur historique la plus objective, nous avons procédé de deux façons. D'abord, nous avons fait en sorte d'accumuler le plus de témoignages possibles afin de croiser nos sources et avons stoppé notre enquête seulement à partir du moment où les informations recueillies dans les entretiens se recoupaient suffisamment. Pour Howard Becker, en effet, « une manière de s'assurer que l'on fait preuve du scepticisme nécessaire est de chercher à recueillir "d'autres opinions" – de chercher des gens occupant une place différente dans l'organisation et qui vous donneront un point de vue différent »¹³².

Ensuite, et surtout, nous avons parallèlement travaillé sur des sources écrites. À Bagnoles de l'Orne, nous avons dépouillé les archives municipales et nous nous sommes réapproprié des données de seconde main tout au long de la deuxième phase d'enquête. Concernant le travail d'archives, nous nous sommes concentrés sur les séries C (bibliothèque administrative), K (élections et personnels) et W (affaires générales, archives contemporaines). La série C est essentiellement composée des bulletins municipaux, créés en 1983, et de documents plus anciens (milieu des années 1970) présentant les actualités de la ville. Ainsi, nous avons récolté un maximum de données factuelles telles que les chiffres de fréquentation, la construction ou rénovation d'équipements, la participation à divers salons, l'organisation d'événements etc. Par ailleurs, l'usage politique qui est fait des bulletins municipaux à partir des années 1980 a permis d'analyser la communication politique des élus et de saisir, au travers de cette mise en scène, la nature des relations qu'ils pouvaient entretenir avec les acteurs économiques du territoire, ou les représentants de l'État et des autres collectivités territoriales. La série K, et notamment les professions de foi réalisées lors des élections, s'est révélée encore plus pertinente pour décrypter les rapports de force au sein de la ville. Les données disponibles remontant jusqu'au début des années 1960, nous avons observé combien l'objet thermal était fortement politisé, en ce sens qu'il cristallisait une partie des débats et des griefs. Enfin, la série W, composée de nombreux articles rédigés par la presse locale et régionale, a permis de confronter les propos des enquêtés et de parer aux défaillances de leur mémoire. Mais ces dernières archives ont surtout nourri notre réflexion, enrichi nos guides d'entretien et, par conséquent, amélioré notre perception de la situation bagnolaise tout au long des décennies 1990 et 2000.

Les données de seconde main évoquées renvoient plus précisément à l'important travail d'archive réalisé par Yvane Danguy dans le cadre du centenaire de la ville. Répondant à une commande de l'EPIC, cette dernière a en effet classé l'ensemble des archives municipales et

¹³¹ *Ibidem*, p. 579.

¹³² BECKER Howard, *op. cit.*, p. 155.

rédigé un ouvrage dans lequel elle dresse un portrait évolutif de la station, de son origine à la période contemporaine¹³³. Nous nous sommes ainsi saisis de ce volumineux ouvrage pour appréhender le développement de la ville de la fin du XIX^e siècle à la Seconde Guerre mondiale.

La confrontation de ces deux types de matériaux (sources orales *versus* sources écrites) s'est révélée à Bagnoles de l'Orne particulièrement féconde.

À Dax, nous avons fait le choix, pour des raisons pragmatiques, de limiter nos sources écrites aux données de seconde main. En effet, la comparaison des villes de Dax et Bagnoles de l'Orne, a permis de camper une posture idéale entre proximité (Bagnoles de l'Orne) – qui facilite la compréhension – et distance (Dax) – qui donne de la liberté dans le regard et le jugement¹³⁴. Or, décoder l'histoire, la culture, les habitudes, les spécificités d'une ville, s'avère extrêmement chronophage. Aussi avons-nous préféré concentrer nos efforts dans le recueil d'un maximum d'entretiens et privilégié l'analyse de deux ouvrages publiés par l'historien Hubert Delpont sur la ville à partir des archives municipales et départementales¹³⁵. De plus, le parti pris de l'auteur, consistant à dresser l'évolution du thermalisme dacquois au prisme des grands acteurs politiques et économiques l'ayant façonné, semblait pertinent au regard de notre problématique.

Enfin, à Dax comme à Bagnoles de l'Orne, nous avons récolté et compilé un ensemble de documents (plaquettes publicitaires publiées par les collectivités ou les établissements thermaux ; bulletins municipaux ; articles de presse ; sites internet des établissements thermaux et des offices de tourisme) dont l'étude est venue compléter voire prolonger l'analyse.

Le recours aux sources écrites ne permet toutefois pas d'enrayer l'ensemble des reproches adressés à l'entretien semi-directif. Deux dernières formes de critique lui sont adressées. La première est celle des « biais » induits par la situation de l'entretien, selon que l'enquêteur exprime ou subisse une forme de violence symbolique. Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala soulignent à juste titre que le « sociologue de l'action publique est en partie protégé [de la première situation] par le fait que, dans les enquêtes portant sur une politique publique, l'enquêté sait être sollicité non pas en tant qu'individu ou représentant d'une classe sociale, mais en raison de sa position professionnelle et institutionnelle, qui fait de lui un expert du sujet abordé »¹³⁶. Nous avons en effet été épargné par cette problématique. Seule la rencontre d'un

¹³³ DANGUY Yvane, *Bagnoles de l'Orne, 1913-2013, un siècle. Histoire de la ville de Bagnoles de l'Orne réalisée à partir des archives*, Bagnoles de l'Orne, Bagnoles de l'Orne Tourisme, 2013. Nous utilisons le terme station car Bagnoles de l'Orne ne devient administrativement une ville qu'en 1913.

¹³⁴ VIGOUR Cécile, *op. cit.*, p. 102.

¹³⁵ Voir : DELPONT Hubert, *Dax et les Milliès-Lacroix. L'aventure thermique*, Pau, Éditions d'Albret, 2011 ; DELPONT Hubert, *Dax, Roger Junca et Yves Goussebaire-Dupin, L'aventure thermique, Acte II*, Nérac, éditions d'Albret, 2014.

¹³⁶ PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, *art. cit.*, p. 564.

exploitant thermal, paniqué à l'idée de ne pas savoir « comment » répondre à nos questions, a exigé des conditions favorables au déroulement de l'entretien. Outre la mise en avant du statut de l'étudiant, nous nous sommes appliqués à lui faire comprendre qu'il n'existait pas de « bonnes réponses » mais que seul son point de vue sur les thèmes choisis nous intéressait. En revanche, nous avons eu affaire à plusieurs situations dans lesquelles les enquêtés ont joué de leur statut social pour tenter de nous désarmer et imposer la conduite de l'échange. Pour nous prémunir de telles circonstances, susceptibles de générer les trois « meilleurs ennemis » de l'entretien identifiés par Erhard Friedberg – « la langue de bois (qui contient le discours dans la limite de la vision et des pratiques officielles), le non-dit (qui rend singulièrement difficile, paradoxalement, les entretiens avec des personnes proches de l'enquêteur), et enfin la tendance de certains enquêtés à... trop réfléchir à leurs pratiques »¹³⁷ – il nous a fallu déployer des stratégies.

Les premières ont consisté à jouer sur l'empathie des enquêtés, notamment quand il s'agissait de traiter des questions perçues comme sensibles (chiffres d'affaires, conflits, stratégies d'une collectivité, etc.). Dans de telles situations, nous profitions de notre statut d'étudiant qui suscitait souvent chez les enquêtés la volonté de nous « *aider à réussir* [notre] *thèse* » pour reprendre les propos de plusieurs enquêtés¹³⁸. Cette posture n'a toutefois pas toujours produit le résultat attendu, notamment lorsque le sujet abordé était très politisé. Alors que nous sollicitons un cadre de l'agglomération dacquoise chargé du développement et de la stratégie économique pour obtenir des documents sur la démarche de marketing territorial mise en œuvre, celui-ci nous a signifié qu'il n'était pas rémunéré pour aider un étudiant à faire ses recherches. D'une manière plus générale, certaines informations complémentaires que nous aurions souhaité récolter sur le terrain dacquois se sont révélées fort peu accessibles dès lors que les élections municipales se sont rapprochées.

À l'autre opposé, pour éviter les mensonges et la langue de bois notamment, nous faisons preuve d'une directivité plus affirmée. Sur ce point, nous souscrivons en effet à l'analyse faite par Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala. Selon eux, l'usage de l'appareil de relances évolue au fil de l'entretien et des entretiens. En effet, les premiers entretiens ont forcément un caractère plus exploratoire. Ils permettent de découvrir le terrain, comprendre certains processus et, de ce fait, permettent d'affiner questions et relances pour les entretiens qui suivent. De la même façon,

¹³⁷ FRIEDBERG Erhard, « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales », in COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, p. 85-106.

¹³⁸ De tels propos ont souvent été exprimés en « off », alors que nous les remercions de nous avoir accordé du temps pour répondre à nos questions.

une fois que nous avons une connaissance plus fine du terrain étudié, nous commençons toujours l'entretien en invitant notre interlocuteur à se livrer sur des thèmes choisis, en évitant dans le même temps d'introduire nos questions par un « pourquoi ». Comme l'explique Howard Becker, une telle formulation est susceptible de générer chez l'interviewé un sentiment de justification¹³⁹. Sur la défensive, ce dernier risque de formuler des réponses courtes ou de reconstruire la réalité pour « donner une bonne réponse ».

Certaines situations nous ont conduit à diriger plus fermement l'entretien. Face à des acteurs « rompus à l'art oratoire et, parfois, à la langue de bois », la directivité « acquiert une autre fonction : faire la démonstration de la compétence de l'enquêteur et éviter de "se faire balader" [...]. Pour obtenir des informations fiables de personnes occupant des postes à responsabilité, il est souvent utile de connaître le domaine d'activité des enquêtés et de "montrer que l'on sait", notamment à travers des relances prolongeant les dires de l'enquêté, les mettant en perspective par rapport à ce que le chercheur connaît, ou portant contradiction »¹⁴⁰. Souvent, quand nous décelions l'usage de la langue de bois, nous relançons en apportant quelques précisions factuelles. Dans de telles circonstances, il était fréquent que les enquêtés nous félicitent (avec étonnement ou embarras) d'être aussi bien renseigné et se livrent davantage. Nous n'hésitions pas, comme le prescrivent Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala, à persuader par des relances que nous en savions (parfois) plus que l'enquêté, « quitte à l'indisposer ». Cette dernière ficelle, que nous avons toutefois peu utilisée, a notamment permis de parer à la tentation partagée par certains hommes et femmes politiques de reconstruire la réalité en se donnant « le beau rôle ».

La seconde et dernière critique principale formulée à l'endroit de l'entretien s'inscrit dans la double influence de la subjectivité de l'enquêteur et de l'enquêté sur le matériau récolté. Pour protéger l'interaction de notre propre subjectivité, nous invitons sur chaque thème l'enquêté à discourir sur une question relativement générale, avant de le relancer sur des points plus précis en fonction de ses réponses. Pour ce faire, nous avons organisé tous nos guides d'entretien sous la forme de tableaux à double entrée, la première étant allouée aux thèmes et la seconde aux questions. Nous cherchions à saturer chaque thème de questions et, dès que nous avons une vision plus fine des processus à l'œuvre, envisagions divers types de relance¹⁴¹. Enfin, la subjectivité des enquêtés ne s'est pas révélée véritablement problématique. Concernant l'usage

¹³⁹ BECKER Howard, *op. cit.*, p. 105 et suivantes. « *Ne demandez pas "pourquoi ?", demandez "comment ?"* » est le titre d'une sous-section de son ouvrage.

¹⁴⁰ PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, *art. cit.*, p. 581. Les auteurs font référence à COHEN Samy (dir.), *op. cit.*, p. 78 ; BELTRAN Alain, « Le témoignage historique : une source démystifiée », in COHEN Samy (dir.), *op. cit.*, p. 254.

¹⁴¹ Voir Annexes IV, V et VI « Guides d'entretien ».

informatif et rétrospectif, elle a pu aisément être contrôlée *via* le croisement d'autres sources. Tandis que dans la démarche compréhensive, « l'objectif du chercheur n'est pas – tout du moins dans une première phase de l'enquête – de rechercher la vérité des pratiques et représentations, de chercher à savoir si les acteurs disent la vérité ou pas, mais de comprendre pourquoi ce qu'ils disent est leur vérité »¹⁴². Tout l'enjeu du chercheur consiste à accéder à l'intériorité de l'enquêté et, par l'analyse, d'objectiver cette subjectivité.

Déconstruire le discours des enquêtés permet d'atteindre leurs pratiques « et leurs représentations en acte ». Pour ce faire, nous avons fait nôtre la ficelle d'Everett Hugues, rapportée par Howard Becker¹⁴³. Ce dernier rappelle, en effet, que l'argumentation logique fonctionne par syllogisme. Elle est donc composée en trois temps : deux prémisses, la majeure et la mineure, et une conclusion. L'exemple classique est proposé par Aristote : Tous les hommes sont mortels (prémisse majeure). Or, tous les grecs sont des hommes (prémisse mineure). Donc, tous les grecs sont mortels (conclusion). Everett Hugues explique cependant qu'une argumentation par syllogisme est rarement saisissable dans son entièreté. Il est indispensable selon lui « d'extraire la majeure cachée ». Autrement dit, il s'agit de comprendre ce qui amène un acteur à tirer les conclusions qui sont les siennes. Questionner les prémisses d'une argumentation revient donc à interroger, entre autres, les représentations sociales des enquêtés. En effet, comme le rappelle Howard Becker, « ce que l'on découvrira de manière systématique [...] si l'on suit l'analyse de Hugues, c'est que la majeure est si profondément ancrée dans l'expérience quotidienne des gens qu'elle ne nécessite aucune démonstration ni argumentation. De sorte que la seconde partie de l'analyse est plus sociologique que logique : elle vise à découvrir les schémas récurrents de la vie quotidienne qui produisent ce genre de certitude de bon sens ».

Armés de ces précautions méthodologiques, nous nous sommes intéressés plus en profondeur au terrain dacquois. La thèse de Sybille Dupuy-Ramon nous permet dans un premier temps de mieux saisir les enjeux en présence, de décrypter la nature de quelques relations, l'influence de certains acteurs et leur rôle dans le jeu local. Pour affiner notre perception du territoire, nous rencontrons cette chercheuse en novembre 2017, aux côtés d'un responsable de formation de l'Institut national du thermalisme, basé à Dax. Outre les éléments de contexte généraux sur la ville, et les divers thèmes déjà abordés à Bagnoles de l'Orne (rôle de la municipalité ; relations des exploitants thermaux entre eux et vis-à-vis de l'institution municipale ; diversification de l'offre, etc.), nous sollicitons leur point de vue sur les acteurs

¹⁴² PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, *art. cit.*, p. 584.

¹⁴³ BECKER Howard, *Les ficelles du métier*, *op. cit.*, p. 238.

qu'ils considèrent comme incontournables s'agissant du thermalisme dacquois. Ce procédé, qui a ensuite été renouvelé avec la quasi-totalité des enquêtés, nous a permis de saisir les contours de la configuration dacquoise. Occupant une place différente dans le jeu local, chaque interlocuteur possède, en effet, une vision différente de ce que représente un « acteur incontournable ». En les invitant à identifier trois à quatre personnes, nous pouvions ainsi observer *a priori* les acteurs considérés comme les plus « influents » (ceux dont les noms revenaient très souvent) et ceux dont l'importance était conditionnée à la position de l'enquêté. Nous avons alors arrêté d'enquêter sur le terrain dacquois dès lors qu'aucun nouvel acteur n'était identifié.

Sur les conseils de Sybille Dupuy-Ramon, nous rencontrons en décembre 2017 la directrice du cluster Aquil O Thermes, organisation créée en 2009 dans le but de fédérer l'ensemble des acteurs économiques, institutionnels (élus locaux et personnels de l'administration), académiques et médicaux, concernés par la problématique du thermalisme. Cet entretien a permis de comprendre les spécificités de la station thermale dacquoise au regard de son homologue bagnolaise. Pour confirmer ces intuitions, nous avons complété cet entretien par quatre autres rencontres en février 2018. Les points de vue d'un médecin thermal, d'une dirigeante de l'Institut du thermalisme, d'une chargée de mission au cluster et d'un directeur général d'exploitation thermale font évoluer l'une des hypothèses proposées à partir des données recueillies à Bagnoles de l'Orne. Pour réagir à la crise, toutes les villes thermales ne deviennent pas des « territoires de bien-être ». À Dax, en effet, une stratégie de diversification médicale semble être retenue.

Pour comprendre les raisons d'un tel choix, nous réalisons cinq entretiens auprès de dirigeants de la filière thermale à l'échelle nationale. Le Conseil national des établissements thermaux (CNETH), la Fédération thermale et climatique française (FTCF), le Syndicat national des médecins thermaux (SNMTh), l'Association française pour la recherche thermale (AFRETh) et l'Association nationale des maires des communes thermales (ANMCT) sont les cinq organisations qui représentent et défendent les intérêts du monde thermal auprès de l'État. Malgré plusieurs sollicitations et de nombreuses relances, nous ne parvenons pas à rencontrer le président du conseil scientifique de l'AFRETh (professeur émérite de médecine physique et réadaptation). En revanche, nous rencontrons les représentants et/ou anciens dirigeants des autres structures.

En complément des nombreux rapports institutionnels rédigés par ou sur le monde thermal depuis les années 1990¹⁴⁴, ces entretiens nourrissent largement nos réflexions. Ils permettent notamment de comprendre la façon dont la filière s'est structurée à l'échelle nationale, comment cette réorganisation a limité les effets de la crise, et dans quelle mesure les actions menées à ce niveau de la configuration ont influé sur les stratégies retenues localement.

Nous retournons enfin à Dax pour réaliser dix-neuf autres entretiens avec des acteurs issus des quatre items du gouvernement municipal. Au sein de la dimension politique, nous rencontrons les trois derniers maires en exercice (1995-2020), dont la dernière (2016-2020) est par ailleurs conseillère régionale depuis 2010 et présidente de la communauté d'agglomération du Grand Dax entre 2014 et 2020. Nous avons également échangé un adjoint au maire de Dax, médecin thermal et vice-président de l'agglomération en charge du thermalisme, du tourisme, de la recherche et de l'innovation dans le domaine thermal. Outre la directrice du cluster, également directrice du service tourisme et thermalisme à l'agglomération du Grand Dax, nous rencontrons trois autres cadres de l'administration : un dirigeant du laboratoire thermal de Dax, qui fabrique le péloïde, la boue thermale distribuée à tous les établissements du territoire, un responsable de l'Office intercommunal du tourisme et du thermalisme et, enfin, le directeur général des services de la ville et de l'intercommunalité. Au sein de la société locale, nous nous entretenons avec cinq directeurs/directrices (et/ou PDG) d'établissements thermaux du Grand Dax et le PDG d'un établissement thermal extérieur à Dax (Saubusse), président du Syndicat des exploitants thermaux landais (SETL)¹⁴⁵. Nous rencontrons également trois médecins thermaux dont l'un, retraité, a été médecin conseil pour la CNAMTS. Enfin, concernant le cadre institutionnel et financier, nous avons cherché à saisir l'influence de l'environnement institutionnel sur le développement des stratégies de sortie de crise. Malgré un refus de l'ancienne sénatrice-maire de Saint Paul-lès-Dax, deux non réponses de la part du Conseil régional du tourisme (CRT) Nouvelle Aquitaine et de la conseillère régionale déléguée santé et silver économie, nous avons rencontré quatre acteurs. En sollicitant un dirigeant l'Agence régionale de santé (ARS) Nouvelle-Aquitaine, la maire de Saint Paul-lès-Dax (1^{ère} Vice-

¹⁴⁴ L'analyse de la littérature grise repose majoritairement sur les rapports suivants : Conseil national des établissements thermaux, « Thermalisme et Santé publique : vers de nouvelles convergences », Livre blanc remis auprès du Ministère de la Santé, 2008 ; Conseil national du tourisme, section des politiques territoriales et du développement durable, « La diversification des activités des stations thermales », présidé par MOISSET Philippe, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2011 ; Cour des comptes – Rapport public particulier, « Les interventions publiques dans le domaine du thermalisme », 1995 ; DELOMENI Pierre, « Rapport sur le thermalisme français », Inspection générale des affaires sociales, Ministère de l'Emploi et de la solidarité, 2000 ; DORD Dominique, DUBIE Jeanine, « Rapport d'information sur l'évaluation du soutien public au thermalisme », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale, 2016 ; Cour des comptes – rapport public annuel, « Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas Occitan », 2019.

¹⁴⁵ Au total, sur les sept exploitants thermaux rencontrés à Dax, trois étaient retraités.

présidente de l'agglomération du Grand Dax), une responsable du Comité départemental du Tourisme (CDT) des Landes et une chargée de mission en charge des questions liées au thermalisme à la Région Nouvelle Aquitaine, nous avons pu questionner l'influence de ces institutions sur le développement de la capacité politique territoriale du Grand Dax.

Cette troisième phase d'enquête ayant fait émerger de nouveaux questionnements quant aux relations interinstitutionnelles des villes thermales, nous sommes enfin retournés une dernière fois sur le terrain bagnolais. L'objectif était de compléter nos données en rencontrant des acteurs issus du cadre institutionnel et financier. Sans réponse (malgré de nombreuses relances) de la part du CRT et de l'ARS de Normandie, nous n'avons pas pu récolter de données à l'échelle régionale. Nous avons néanmoins rencontré le directeur du CDT de l'Orne et le président de la communauté de communes Andaines-Passais dans laquelle Bagnoles de l'Orne est insérée. Enfin, nous avons profité de ce retour sur le terrain bagnolais pour rencontrer le nouveau directeur de l'EPIC, le directeur général du groupe France Thermes et pour revoir le maire de Bagnoles de l'Orne Normandie, commune nouvelle.

Après trois ans d'enquête et cinquante entretiens d'une durée moyenne supérieure à une heure et demie, nous nous sommes consacrés pleinement à l'analyse des données. La « phase interprétative est centrale dans l'enquête compréhensive : la démarche étant inductive, c'est de l'interprétation que découle la théorisation, une théorisation ancrée dans le terrain »¹⁴⁶. Pour ce faire, nous avons privilégié l'analyse de contenu catégorielle¹⁴⁷. Nous avons donc retranscrit l'intégralité des entretiens réalisés, les avons lus plusieurs fois et avons dégagé différentes catégories thématiques. Certaines, déjà balisées par les concepts, se sont rapidement imposées. Ainsi, en fonction de la temporalité (années 1970-1990 *versus* 2000-2010) et du cas observé (Bagnoles de l'Orne *versus* Dax), nous avons été attentifs au rôle joué par l'institution municipale, aux relations entre élus locaux et exploitants thermaux, à la diversification de l'offre et à l'image des villes et, enfin, aux relations interinstitutionnelles, avant, pendant et après la crise du thermalisme social des années 1990-2000. D'autres thèmes, telle la réorganisation collective des acteurs, l'influence des réformes territoriales et la capacité des acteurs à stabiliser ces coalitions nouvelles, ont ensuite émergé de l'enquête. Ces principales thématiques étaient elles-mêmes composées de sous-catégories : profil du maire, relations de concurrence ou de coopération, fonctionnement de l'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme et du cluster Aqui O Thermes, influence de l'échelle régionale, départementale, intercommunale, ou des services déconcentrés de l'État sur le développement de la ville.

¹⁴⁶ PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, *art. cit.*, p. 595. La citation suivante renvoie à la même source.

¹⁴⁷ BARDIN Laurence, *L'analyse de contenu*, Paris, PUF, 2013, p. 150 et suivantes.

Au final, quatre parties et neuf chapitres émergent de ce long travail de confrontation entre les données empiriques elles-mêmes et vis-à-vis de la littérature – sociologique, historique, issue des sciences de gestion – retenue.

De l'influence de l'État sur le développement des villes thermales à l'analyse comparée des gouvernements municipaux dacquois et bagnolais

Chute de fréquentation et perte de légitimité sont les deux piliers de la crise vécue par le monde thermal tout au long des années 1990 et 2000. Cette situation renvoie au tiraillement entre conceptions touristique et médicale de l'activité qui structure les villes depuis la création du thermalisme moderne. Ces visions divergentes, elles-mêmes portées par des acteurs issus de mondes sociaux aux logiques d'actions différentes, sont susceptibles d'évoluer selon les époques. Olivier Borraz rappelle que « chaque institution est porteuse d'une logique d'ordonnancement politique qui est inscrite dans une histoire et dans une dynamique »¹⁴⁸. L'analyse socio-historique de la construction des villes au prisme des relations de pouvoir qu'entretiennent les (groupes d') acteurs investis dans leur développement s'avère ainsi essentielle pour mieux comprendre les enjeux actuels (*première partie*). En effet, la configuration des Trente Glorieuses, caractérisée par le thermalisme social et dans laquelle les acteurs locaux sont dépendants de la volonté de l'État de maintenir le remboursement des soins thermaux par la Sécurité sociale (*chapitre I*) n'a pas toujours existé. Tout au long du XIX^e siècle, les villes thermales s'autonomisent de la domination médicale et du pouvoir exercé par l'État à mesure que le tourisme s'affirme. La création du chemin de fer, la multiplication d'investisseurs privés ou encore le vote de la loi municipale de 1884, facilitent ce processus. Au tournant du XX^e siècle, le développement des villes thermales résulte moins de l'action de l'État que des rapports de force qu'entretiennent acteurs économiques, politiques et médicaux à l'échelle locale (*chapitre II*). Or, les conflits qui apparaissent à la fin du XIX^e siècle entre les médecins thermaux, partisans d'un thermalisme uniquement médical, et des élus locaux et investisseurs privés, ouverts aux attraits proposés par l'économie touristique, investissent bientôt l'échelle nationale. Placé en position d'arbitre entre ces deux conceptions du thermalisme, l'État statue en faveur d'une double orientation touristique et médicale (*chapitre III*) et conditionne le développement des villes.

¹⁴⁸ BORRAZ Olivier, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique », in BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert. (dir.), *Les Nouvelles Politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 79.

L'analyse historique de l'influence évolutive de l'État sur le développement du thermalisme réaffirme l'intérêt de replacer la crise vécue par les villes à partir des années 1990 dans un contexte national et historique précis. En effet, comme le souligne Bernard Lahire, l'élément central d'une analyse « n'est totalement compréhensible et interprétable que si on le *met en relation avec* un cadre donné, si on le *resitue* dans ce cadre »¹⁴⁹. Ce cadre, dans lequel survient la crise du thermalisme social, est celui de la montée en puissance des logiques néolibérales. Fragilisé par la crise économique des années 1970, l'État-providence, dirigiste, est remplacé par un État « régulateur » qui privilégie le « faire-faire » et la négociation avec une pluralité d'acteurs (pouvoirs locaux, acteurs privés) dont il oriente le comportement *via* l'incitation et la persuasion. Le secteur de la santé et celui du thermalisme en particulier sont fortement touchés par ces évolutions (*deuxième partie*). Imprégné des techniques du *New public management*, l'État gouverne à distance les acteurs du monde thermal. Après avoir construit *via* son administration les contours d'un « problème du thermalisme social », il se saisit de l'Assurance maladie pour conditionner le maintien du remboursement des soins thermaux au respect d'un certain nombre de normes (*chapitre IV*). Face à la menace de voir leur économie s'effondrer, les acteurs du monde thermal réagissent collectivement. Tout en faisant pression sur l'État pour maintenir le *statu quo*, ils se conforment rapidement à ses attentes. Surtout, ils réfléchissent à des pistes de diversification fondées sur la prévention en santé, susceptibles de relégitimer le thermalisme auprès de l'État, tandis que ce dernier cherche à les orienter vers le marché du bien-être. Qu'il s'agisse de pistes de diversification touristique ou médicale, les conditions d'un repositionnement de l'offre thermique censé enrayer la chute de fréquentation sont posées (*chapitre V*).

Or, le prérequis nécessaire au développement de stratégies de relance semble se situer dans l'action collective des acteurs locaux (*troisième partie*). À Dax comme à Bagnoles de l'Orne, l'ampleur de la crise est d'autant plus importante que les gouvernements municipaux sont, dans un premier temps, privés de capacité politique (*chapitre VI*). Qu'elles aient hérité de ce régime de relations des années 1970 (Bagnoles de l'Orne), ou du milieu des années 1990 (Dax), les institutions municipales sont esseulées tout au long des années 2000. Dans les deux villes, les élus profitent toutefois d'une fenêtre d'opportunité au tournant des années 2010 pour mobiliser une pluralité d'acteurs autour d'un « projet » commun (*chapitre VII*). Stabiliser ces coalitions d'acteurs afin de maintenir la capacité politique territoriale et relancer l'économie thermique devient dès lors l'objectif des acteurs publics dacquois et bagnolais (*quatrième partie*). Face

¹⁴⁹ LAHIRE Bernard, *op. cit.*, p. 229-230. L'auteur écrit en italique. La citation suivante renvoie à la même source.

aux réformes territoriales de la décennie 2010, susceptibles de fragiliser les contours des organisations collectives créées, les autorités municipales réagissent différemment. Tandis que les élus dacquois profitent des opportunités offertes par le législateur pour intercommunaliser la gestion du thermalisme, les élus locaux bagnolais se saisissent du régime des communes nouvelles pour réaffirmer leur indépendance vis-à-vis de l'institution intercommunale (*chapitre VIII*). C'est toutefois en faisant émerger une vision partagée du bien commun territorial que les élus dacquois et bagnolais parviennent à stabiliser les coalitions d'acteurs créées. À travers les politiques de marketing territorial mises en œuvre, pour *a priori* relancer la croissance, ils poursuivent un double objectif, économique et politique (*chapitre IX*).

Première partie

La construction (discontinue) de « territoires de santé »

« Beaucoup de villes d'eaux ont une image forte qui fait partie intégrante de l'identité de telle province. Leur visage, leur urbanisme spécifique, leur décor théâtral, leur charme un peu désuet, leur aspect verdoyant et paisible sont autant d'attraits majeurs »¹. Par cette assertion, Marc Boyer souligne le caractère structurant de l'activité thermique sur l'espace. Les stations thermales contemporaines offrent à leurs visiteurs des vestiges d'une histoire ancienne, qui repose sur une double expérience, médicale et touristique. Trouvant ses origines dans la Grèce hellénistique qui voit la création des premiers bains publics, le thermalisme se développe avec les Romains². « Dans toutes les régions intégrées à l'Empire, de nombreuses stations thermales ou balnéaires [sont] fondées ou agrandies en Gaule (Aix-les-Bains, Vichy, Dax), en Bretagne (Bath), dans les provinces germaniques (Wiesbaden) ou danubiennes (Baden, Budapest) »³. Aujourd'hui encore, l'imaginaire romain demeure présent dans de nombreuses villes thermales françaises au travers de leur architecture notamment.

Le thermalisme reste pourtant une activité confidentielle pendant plusieurs siècles. Les origines « obscures » et la symbolique spirituelle des sources sont condamnées par l'Église chrétienne pendant le Moyen Âge. « Chargée par les suzerains locaux de gérer les établissements thermaux, [elle] lutte contre les anciennes divinités nées du thermalisme »⁴. C'est à partir des XIV^e et XV^e siècles qu'est « redécouverte » l'activité thermique. Des médecins italiens s'y intéressent, écrivent des traités dans lesquels ils vantent les bienfaits de certaines eaux, prescrivent des modalités pratiques de la cure, ou bien encore prodiguent des conseils d'hygiène⁵. Si ce mouvement de pensée ne touche la France qu'un siècle plus tard, il connaît un réel succès. Les vertus « médicales » des eaux thermales sont prises au sérieux par la cour royale et le thermalisme se développe en même temps que s'affirme l'État central. Celui-ci devient propriétaire de l'ensemble des sources du pays à partir de 1549. Il facilite la reconnaissance et le développement de la pratique thermique. Henri IV crée en mai 1605 une

¹ BOYER Marc, *Le thermalisme dans le grand Sud-Est de la France*, Grenoble, PUG, 2005, p. 11.

² LEFEBVRE Thierry, RAYNAL Cécile, *Du thermalisme à la médecine thermique. Aux sources du vrai « made in France »*, Paris, Le Square éditeur, 2015, p. 17. Au début de l'Empire (autrement dit, en 27 avant J.-C.), Rome compte environ 170 établissements thermaux et près de 900 au IV^e siècle.

³ CARRIBON Carole, *Du thermalisme mondain au thermalisme social ? Les villes d'eaux françaises dans l'Entre-deux-guerres (1919-1939)*, Thèse de doctorat d'Histoire, Université Bordeaux III, 2001, p. 7.

⁴ LANGENIEUX-VILLARD Philippe, *Les stations thermales en France*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1990, p. 15.

⁵ LEFEBVRE Thierry, RAYNAL Cécile, *op. cit.*, p. 31.

« surintendance générale des eaux minérales du royaume » et en confie la gestion à son « premier médecin ». Le surintendant se voit attribuer la mission d'entretenir et d'enrichir le patrimoine thermal français et, à cette fin, est autorisé à recruter dans chaque province des « médecins compétents appelés "intendants des eaux" »⁶. Dès le début du XVII^e siècle, l'État favorise ainsi le contrôle, par le monde médical, des premières formes du thermalisme moderne⁷.

Aujourd'hui encore, l'imaginaire associé au thermalisme renvoie fortement à l'univers médical. En actant le remboursement des soins thermaux par la Sécurité sociale en 1947, l'État agit de façon décisive en ce sens et pérennise cette « identification »⁸. Pourtant, les stations thermales ont aussi été envisagées sous un autre angle. Développement du tourisme, usage de la villégiature thermique comme pratique de consommation ostentatoire par la « classe de loisirs »⁹... Au XIX^e siècle et dans la première moitié du XX^e siècle, nombreuses sont les stations à être identifiées tels des lieux de plaisir et de fête, que l'on fréquente pour voir et être vu. Les villes d'eaux sont alors des « territoires sanitaire et touristique ».

C'est à l'aune de la transformation de la balance des pouvoirs entre les différents groupes d'acteurs investis à l'échelle locale, et du rapport que ces derniers entretiennent collectivement avec l'État, que peut être saisie la construction évolutive des villes thermales et du thermalisme. Trois catégories d'acteurs locaux peuvent être dégagées : les acteurs médicaux (médecins thermaux), politiques (élus et leur administration) et économiques (exploitants des établissements thermaux, promoteurs de loisirs, hôteliers et commerçants). Or, quelle que soit la période envisagée, ces acteurs locaux peinent bien souvent à tomber d'accord sur la façon de

⁶ *Ibidem*, p. 35 et 37.

⁷ L'action de l'État en direction du thermalisme se poursuit tout au long du XVIII^e siècle. Le 25 avril 1772, Louis XV crée une « Commission royale de médecine pour l'examen des remèdes particuliers et la distribution des eaux minérales », afin d'analyser et de répertorier les propriétés des eaux. Si la Société royale de médecine se substitue à la Commission royale de médecine en 1778, le contrôle des eaux fait toujours partie de ses prérogatives. Mais c'est l'arrêt du Conseil d'État du 5 mai 1781 qui donne à la régulation de l'activité par l'État une nouvelle dimension, attribuant à la Société royale « le soin de délivrer les permis d'exploitation des eaux minérales naturelles ». Voir : LEFEBVRE Thierry, RAYNAL Cécile, *op. cit.*, p. 38.

⁸ Le concept d'identification est entendu dans le sens de Martina AVANZA et Gilles LAFERTÉ (« Dépasser la "construction des identités" ? Identification, image sociale et appartenance », *Genèses*, n°61, 2005, p. 134-152), c'est-à-dire comme « toute action sociale où l'attribution identitaire est extérieure, s'exerçant sur un individu, dans le cadre d'une institution sociale, selon une technique codifiée », p. 142. C'est une labellisation externe en somme. Le concept est inscrit dans une socio-histoire de l'État et du pouvoir bureaucratique, à travers notamment l'usage du droit en tant qu'instrument de catégorisation. Le concept s'avère utile pour notre propre travail. Il offre l'avantage de penser « l'identité » selon une approche processuelle et évolutive, et non comme un état ou une substance. Selon les périodes, les stations thermales peuvent ainsi être identifiées comme territoires de santé ou comme territoires touristiques, par exemple. Le concept invite en outre à porter l'attention sur les opérations concrètes par lesquelles l'État via son administration définit les stations thermales, ce qui suppose aussi de prendre en considération ce qui se joue plus en amont, ce qui est de l'ordre des représentations et perceptions qui conditionnent l'action, avec toutes les luttes et batailles « définitionnelles » qui peuvent alors surgir.

⁹ VEBLEN Thorstein, *Théorie de la classe de loisir*, Paris, Gallimard, 1970.

développer la station. Sous des formes diverses, se rejoue régulièrement depuis le XIX^e siècle l'affrontement entre deux courants d'idées : l'un cherche à cultiver la spécificité médicale des stations, l'autre encourage leur identification comme territoires touristiques. Pour « régler » ce différend, les acteurs investis localement en appellent à l'État dès le début du XX^e siècle, si bien que le rôle joué par ce dernier apparaît déterminant dans la structuration du thermalisme contemporain. Toutefois, sa force au jeu est variable.

Après la Seconde guerre mondiale, les acteurs locaux sont placés en situation de forte dépendance vis-à-vis des décisions de l'État (*chapitre I*). Mais une telle configuration n'a pas toujours existé. Si l'État oriente le développement des stations en fixant notamment le cadre législatif, la période qui s'étend de la Révolution jusqu'au tournant du XX^e siècle voit les acteurs locaux œuvrer en relative autonomie à mesure que le tourisme s'affirme (*chapitre II*). L'hégémonie des médecins thermaux est peu à peu contestée, et les rapports de pouvoir au sein des stations sont de plus en plus favorables aux maires. Aussi les élus locaux prennent-ils le parti de fonder la renommée de leur station sur ses atouts touristiques. Cette tendance fait émerger des dissensus qui débordent le périmètre des stations. S'engage ainsi une période d'affrontements à l'échelle nationale, dont l'issue structure aujourd'hui encore le thermalisme français (*chapitre III*).

Chapitre I

L'invention du « thermalisme social » ou la dépendance des stations thermales vis-à-vis de l'État

Le thermalisme contemporain, désignant l'utilisation thérapeutique des eaux thermales, est accessible au plus grand nombre. Cette démocratisation tire son origine du contexte politique et économique de l'après Seconde Guerre mondiale. « L'union équivoque des forces de la Libération, la puissance nouvelle des forces de gauche, la faiblesse des organisations patronales, le déclin de l'idéologie libérale en pleine ère d'interventionnisme planétaire et la mise entre parenthèses provisoire des institutions parlementaires »¹, favorisent l'instauration de mesures sociales dont la création de la Sécurité sociale en octobre 1945 est la principale traduction².

Deux années plus tard, la circulaire du 14 août 1947 relative au remboursement par les caisses primaires des frais d'hydrothérapie en cas de cure thermique, acte la prise en charge du thermalisme par l'Assurance maladie³. Aussi s'agit-il d'une « consécration » du thermalisme médical par l'État, pour deux raisons. D'une part, parce que « l'État n'est en rien absent dans le pilotage de la Sécurité sociale même s'il peut apparaître en retrait. En effet, la Sécurité sociale est certes confiée aux partenaires sociaux mais c'est l'État qui en est le véritable instigateur. De plus, une part non négligeable des modalités de fonctionnement du nouveau système reste de sa compétence réglementaire et législative »⁴. D'autre part, parce qu'il s'agit au demeurant, selon les mots de Christian Jamot, d'une décision « courageuse » tant « les progrès de la médecine américaine semblent condamner les méthodes de soins empiriques, comme témoins désuets de l'obscurantisme passé »⁵.

Quels effets une telle décision entraîne-t-elle à l'échelle locale ? Modifie-t-elle l'économie des villes ? Cela se fait-il au détriment ou au profit de certains acteurs ? Qu'en est-il du rapport

¹ PALIER Bruno, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, 2007, p. 72. L'auteur cite ici MERRIEN François-Xavier, *Politiques publiques et structures sociales. Étude comparative de l'édification et de l'évolution de l'État-protecteur en France et en Grande-Bretagne*, Paris, CRSST / Université Paris-Sud / Mire, 1990, p. 252.

² Les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 parachèvent la création d'un plan de Sécurité sociale pensé au sein du Conseil national de la Résistance par Pierre Laroque sur les sollicitations d'Alexandre Parodi, alors ministre du Travail et de la Sécurité sociale. Ancien haut fonctionnaire, ce dernier fut d'abord ministre des Territoires Libérés entre août et septembre 1944. Également haut fonctionnaire, Pierre Laroque fut quant à lui directeur des Assurances sociales puis de la Sécurité sociale d'octobre 1944 à octobre 1951.

³ DELOMENIE Pierre, « Rapport sur le thermalisme français », Inspection générale des affaires sociales, ministère de l'Emploi et de la solidarité, 2000, p. 10. Christian JAMOT souligne de son côté que le texte fondamental date du 21 mars 1947. « Il s'agit d'une circulaire ministérielle qui décide du principe de l'admission des assurés sociaux aux cures thermales et du triage des dits bénéficiaires : c'est la reconnaissance officielle du thermalisme comme pratique thérapeutique » (JAMOT Christian, *Thermalisme et villes thermales en France*, Clermont-Ferrand, Institut d'Etudes du Massif Central, 1988, p. 63). D'autres circulaires la complètent en avril et juillet 1947, en janvier et mars 1948 et enfin en février 1949.

⁴ NEZOSI Gilles, « Quelle gouvernance au sein de la Sécurité sociale », *Regards*, n°52, vol. 2, 2017, p. 41.

⁵ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 63.

qu'entretennent les acteurs locaux avec l'État ? Y-a-t-il une contrepartie à cette reconnaissance du thermalisme comme médecine conventionnelle ?

En légitimant les villes thermales comme « territoires de santé », l'État favorise leur croissance économique. Pendant plusieurs décennies, les curistes affluent et bénéficient du remboursement des cures par les pouvoirs publics. Cette forte augmentation va de pair avec la transformation progressive des propriétés sociales de la clientèle. L'économie des villes thermales s'en trouve remodelée (I). À l'instar des établissements thermaux, les activités connexes au thermalisme (hôtellerie, commerces et loisirs) modifient leur offre afin de satisfaire ces nouveaux clients. L'image renvoyée par les stations thermales se transforme elle aussi progressivement. Au luxe et aux plaisirs se substitue bientôt un imaginaire du médical et du vieillissement. En conséquence, si les stations thermales bénéficient de l'afflux d'une clientèle en quête de soins médicaux, elles deviennent, dans le même temps, dépendantes du système de remboursement institué par les pouvoirs publics (II).

I. Des stations thermales transformées par la croissance du thermalisme social (1947-1990)

L'avènement du thermalisme s'inscrit dans le contexte politique de la Libération. Pour le gouvernement provisoire de la République française, qui œuvre à la création de la Sécurité sociale, « il ne pouvait être question de favoriser un thermalisme défini comme un tourisme de privilégiés »⁶. Une conception nouvelle de la cure thermale émerge alors à l'initiative d'une lettre circulaire du ministère du Travail datée du 5 janvier 1950. Outre le fait de préciser les modalités de prise en charge des cures par les Caisses de Sécurité sociale, son contenu souligne qu'elle « n'est, en aucun cas, un congé payé, ni un repos, mais une thérapeutique établie par rapport à l'état du malade, compte tenu des autres thérapeutiques possibles. Elle démarque donc, vigoureusement, le thermalisme de sa conception d'avant-guerre en lui assignant un cadre limitatif et contraignant »⁷.

⁶ *Idem*. L'auteur souligne que les décisions adoptées au Royaume-Uni, qui vont à rebours de celles prises en France, entraînent la chute du thermalisme britannique.

⁷ *Idem*. Dans un rapport de 1995 portant sur « Les interventions publiques dans le domaine du thermalisme », la Cour des comptes souligne cependant que les stations thermales bénéficient d'une marge de manœuvre pour développer une économie touristique attenante à l'activité thermale. En effet, si le principe d'économie prévu par l'article L 162-4 du code de la Sécurité sociale prévoit en creux l'obligation d'adresser le curiste à la station thermale la plus proche de son domicile (orientation thérapeutique prise en compte), cette règle n'est que très peu respectée (p. 52). Or, selon Christian Jamot, « à partir du moment où le libre arbitre a été laissé à la clientèle dans le choix de sa station, ce sont des principes touristiques qui ont fait le succès des centres actuellement les plus fréquentés (facilité d'accès, qualité de l'accueil, importance du potentiel de loisirs ; tout ceci commandé par l'ampleur et la précocité de l'investissement) » (*op. cit.*, p. 114). Ainsi, tout en devenant des territoires de santé, les stations thermales demeurent en concurrence les unes par rapport aux autres, notamment dans le cadre d'un « tourisme de santé ».

La nouvelle législation favorise l'accès à la médecine thermique à une frange plus modeste de la population. Ce faisant, elle modifie tout à la fois l'expérience, l'économie et l'identité des villes thermales. Au thermalisme fastueux de la Belle-Époque et des Années folles, mêlant distractions, distinction, soins et faisant cohabiter vocations médicale et touristique, succède un « thermalisme social », quasi-exclusivement articulé autour de la dimension médicale. L'aristocratie comme la haute et moyenne bourgeoisie, qui fréquentaient jusqu'alors les stations tout autant pour la qualité des eaux que pour les divertissements proposés, s'en vont rapidement chercher l'exotisme ailleurs. Des individus plus âgés, économiquement moins aisés et prioritairement en quête d'un soulagement de leurs pathologies, les remplacent progressivement. Le nombre d'assurés sociaux ne cesse effectivement de croître jusqu'à la fin des années 1980. 141 750 en 1955, ils sont 537 444 en 1983. En parallèle, la courbe des « curistes libres » ou « indépendants » (non pris en charge par l'Assurance maladie) décrit une trajectoire inverse, de 173 250 à 59 716 aux mêmes dates⁸.

L'augmentation de la clientèle thermique stimule donc, dans un premier temps, l'économie des stations. Mais cette forte croissance s'accompagne d'un repositionnement médical au profit d'un public de plus en plus vieillissant⁹, féminisé et atteint de pathologies chroniques (qu'elles soient d'origines rhumatologique, dermatologique, phlébologique, respiratoire, etc.), auquel les acteurs économiques des stations s'adaptent.

1) *Une économie stimulée par la croissance du thermalisme social*

Alors qu'il s'inspire des conclusions d'un rapport rédigé par la compagnie d'études économiques et de gestion industrielle (CEGI) en 1978, Christian Jamot établit le coût moyen journalier d'un curiste en 1986 à 320 francs et l'investissement par personne à 97 francs. Le chiffre d'affaires du thermalisme est estimé à 3,8 milliards de francs, contre 1,5 milliard en 1930 selon les chiffres du Docteur Cany (concernant uniquement les stations classées, les plus importantes¹⁰). Aussi ces retombées économiques engendrent-elles la création de nombreux

⁸ *Ibidem*, p. 490. En valeur relative, la proportion de curistes conventionnés passe de 45 à 90 % de la fréquentation totale.

⁹ D'après le rapport « Le thermalisme en France » réalisé par l'Observatoire national du tourisme, 80% des curistes ont plus de 50 ans et 50% plus de 64 ans en 1999. Ces précisions sont rapportées par DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 10. Christian Jamot (*op. cit.*, p. 496-497) souligne par ailleurs qu'à Bagnoles de l'Orne en 1976, il y a 0,1% de curistes de moins de 20 ans, 7,1% entre 20 et 40 ans, 39,1% entre 41 et 60 ans et 53, 7% de plus de 60 ans. Quant à Dax, en 1978, 11% ont entre 0 et 39 ans, 28% entre 40 et 55 ans, 35% entre 56 et 65 ans et 26% de plus de 65 ans. Il rapporte également que si la féminisation du thermalisme est plus marquée dans certaines stations que dans d'autres, elle atteint en 1983 82,4 % à Bagnoles de l'Orne (l'orientation phlébologie et gynécologie de la station favorisant ce pourcentage) et 67,9% à Dax.

¹⁰ Soulignons toutefois que les stations classées qui représentent plus de la moitié des stations à la fin de l'entre-deux-guerres, et notamment les 25 premières, concentrent plus de 90% des curistes. Nous détaillons ce point dans le chapitre III.

emplois dans les stations. Leur nombre attendrait environ 46 000 en 1988, dont 6 000 au sein des établissements thermaux, 6 000 pour le domaine médical et paramédical (dont les médecins), 16 000 pour les hôtels et les cafés-restaurants, 15 500 pour les commerces et 2 500 pour la catégorie « casinos, accueil social, camping »¹¹.

Au-delà des établissements thermaux eux-mêmes, l'activité des stations « suscite l'existence d'autres équipements, moins visibles dans le paysage urbain, moins bien appréhendés par les visiteurs, et cependant tout aussi importants, ne serait-ce qu'en raison des emplois qu'ils créent et du chiffre d'affaires qu'ils réalisent »¹². Les installations médicales et les nombreux commerces présents dans les villes thermales en font partie.

La croissance du thermalisme social renforce d'abord l'emploi médical. De 1947 au milieu des années 1990, le nombre de médecins augmente sensiblement dans les villes thermales. S'il s'agit, dans la plupart des cas, de médecins saisonniers, certaines stations urbaines telles que Vichy, Dax, Aix-les-Bains ou Royat voient des praticiens s'installer à l'année. À Dax, Christian Jamot évoque le nombre de 95 médecins établis dans la ville à la fin des années 1980¹³, au moment où celle-ci devient première station thermale de France, contre une vingtaine seulement en 1936¹⁴. À Bagnoles de l'Orne, un médecin thermal et phlébologue retraité se souvient d'une « *énorme concurrence entre les médecins* » à son arrivée au milieu des années 1980. « *C'est-à-dire qu'on était 18, 20* », souligne-t-il, en insistant sur l'importance du nombre au regard de la taille réduite de la station. Le parallèle avec la situation connue pendant l'entre-deux-guerres est donc saisissant. Durant cette période, de nombreux médecins sont encore des saisonniers. En 1936, seules 28 des 69 communes classées ne bénéficient d'aucun personnel médical supplémentaire pendant la saison¹⁵. En légitimant les stations comme « territoires de santé »,

¹¹ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 309. Ces chiffres sont nuancés par plusieurs rapports rédigés tout au long des années 1970, 1980 et 1990 et, respectivement, par la compagnie d'études économiques et de gestion industrielle (CEGI) en 1978, la direction de l'industrie et du tourisme (1988), pour le compte de l'Assemblée nationale par un député socialiste (1996) et par l'inspection des finances (1998). Ainsi, celui du CEGI qui utilise des catégories d'analyse similaires (emplois directs, indirects et induits) établit un nombre avoisinant les 32 000, quand les deux derniers rapports (1996 et 1998) font respectivement état de 120 000 et 100 000 emplois.

¹² JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 257.

¹³ *Ibidem*, p. 259.

¹⁴ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 138-139.

¹⁵ *Idem*. L'auteure souligne par ailleurs qu'à la fin des années 1930, 800 médecins thermaux étaient recensés, dont 40 pour la seule station d'Aix-les-Bains. Nous n'avons pas pu trouver les chiffres correspondant au tournant des années 1980-1990 pour l'ensemble des stations françaises. Néanmoins, le nombre de médecins thermaux devait être plus important que 800. À la suite d'une enquête portant sur la période contemporaine réalisée par le Conseil national des établissements thermaux (unique syndicat professionnel des exploitants) en collaboration avec le syndicat national des médecins thermaux (SNMT), les députés Dominique Dord et Jeannine Dubié évoquent « d'inquiétantes perspectives démographiques » concernant le nombre de médecins thermaux, signe d'une diminution tendancielle des effectifs. En 2014, ces derniers étaient 840, et il était prévu que 226 partent à la retraite à l'horizon 2020, alors que seuls 86 médecins étaient susceptibles de les remplacer. Voir : DORD Dominique, DUBIÉ Jeanine, « Rapport d'information sur l'évaluation du soutien public au thermalisme », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale, 2016, p. 59.

l'État permet aux médecins thermaux d'affirmer leur importance localement. Engagés ou non dans la vie politique, ces derniers influencent le développement des villes thermales à cette époque¹⁶. Par ailleurs, « l'origine géographique des médecins migrants se réduit, autour de chaque station. [Encore très forte pendant l'entre-deux-guerres], la part des Parisiens diminue partout et les transferts se font de plus en plus dans un cadre régional. [...]. Plutôt que d'ouvrir un cabinet hivernal, le médecin préfère la situation d'attaché de consultation dans un CHR, qui sous-entend sa spécialisation »¹⁷.

L'augmentation du nombre de médecins dans les stations s'accompagne de celle des installations hospitalières ou paramédicales. Un centre hospitalier est créé à Dax en 1984 tandis qu'à Bagnoles de l'Orne, deux établissements de soins renforcent l'orientation médicale prise par la station. La clinique du Parc est fondée en 1960 avec l'objectif de proposer une offre thermale avec hospitalisation, tandis qu'en 1978, le docteur Pierre Noal, maire de Tessel-la-Madelaine (qui forme avec Bagnoles de l'Orne la station hydrominérale Bagnoles-Tessé jusqu'en 2000), œuvre à la réalisation d'un centre de rééducation fonctionnelle (CMPR). Outre l'augmentation du nombre de médecins, la construction de ces structures médicales stimule donc l'emploi dans les stations. À Bagnoles de l'Orne, le CMPR mobilise environ 160 salariés tandis que la clinique du Parc, devenue en 1994 un « centre de soins de suite et de réadaptation » emploie 109 personnes¹⁸.

Les commerces profitent également de cette croissance. Appréhendées au prisme du rapport commerces/nombre d'habitants, les stations thermales dénotent avec les villes ou villages de même envergure. À la fin des années 1980, Vichy (30 000 habitants) propose autant de commerces et de services que des villes de 100 000 habitants telles que Calais ou La Rochelle. Le Conseil national du tourisme dresse un constat similaire, en 2011, quand les rédacteurs du

¹⁶ C'est par exemple le cas à Bagnoles de l'Orne et Tessel-la-Madeleine, qui forment de 1919 à 2000 la station hydrominérale Bagnoles-Tessé. Ainsi, de nombreux médecins sont élus maires à Tessel-la-Madeleine tout au long du XX^e siècle, tandis qu'ils occupent régulièrement des postes d'adjoint à Bagnoles de l'Orne. Ils sont aussi particulièrement investis dans le fonctionnement de l'office de tourisme et de la communauté de communes à la fin du siècle. Ce point fait l'objet d'un développement spécifique dans la première partie du chapitre VI, « Gouverner la croissance, entre "municipalisation" et "laisser-faire" », consacrée à l'analyse socio-historique des communes de Dax et de Bagnoles de l'Orne des années 1960 jusqu'à la période contemporaine.

¹⁷ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 257.

¹⁸ Les chiffres concernant le CMPR sont issus de notre entretien avec Jean-Pierre Blouet. Maire de Bagnoles de l'Orne de 2011 à 2015 et maire délégué à Bagnoles de l'Orne commune historique depuis le 1^{er} janvier 2016 dans le cadre de la création de la commune nouvelle Bagnoles de l'Orne Normandie, Jean-Pierre Blouet est l'ancien directeur du CMPR et est aujourd'hui encore président de l'association Pierre Noal qui regroupe plusieurs établissements médicaux en Normandie. Nous retraçons son itinéraire avec plus de précisions dans la deuxième partie du chapitre VI : « Des gouvernements municipaux "fragilisés" ? Renouvellement de « coalitions » d'acteurs politiques et économiques et effets territorialisés de la crise ». Sur l'histoire de la clinique du Parc et pour de plus amples détails concernant son activité, voir « Bulletin municipal Bagnoles de l'Orne Normandie », novembre 2017, p. 25.

rapport sur la diversification du thermalisme rappellent que « les stations thermales se caractérisent par la densité et la diversité de leur tissu commercial, comme en témoigne le nombre de commerces rapporté à la population permanente, qui est très nettement supérieur à celui des autres villes »¹⁹.

Les commerçants installés dans les stations sont fortement dépendants du flux de curistes. Certes, à l'instar des médecins thermaux qui s'établissent à l'année, le fonctionnement des commerces s'autonomise progressivement du rythme saisonnier des cures²⁰. Pour autant, « le client-roi [demeure] le curiste », objet, par conséquent, « de soins attentionnés »²¹. Tout en cherchant à capter une clientèle régionale et permanente, les commerçants s'adaptent aux attentes et caractéristiques de la nouvelle clientèle thermale, âgée, souffrante et féminisée. Or, ce processus d'adaptation est encore plus sensible pour les activités connexes au thermalisme, héritées du passé luxueux des stations et qui s'avèrent en inadéquation avec les attentes de la nouvelle clientèle thermale.

2) Diversification de l'hébergement et mise en concurrence de l'hôtellerie

L'hébergement est la première activité connexe au thermalisme touchée par cette évolution. L'hôtellerie et notamment les « palaces » subissent le plus fortement le tarissement de la clientèle fortunée. Entre 1929 et 1939 déjà, les grands hôtels doivent faire face à la crise économique liée au krach boursier. Mais au sortir de la guerre (de 1948 à 1955), la situation change radicalement. L'hôtellerie de luxe compose avec le développement d'une offre d'hôtels familiaux et de pensions de familles, mieux adaptée à la nouvelle clientèle. L'ancien directeur des Thermes de Bagnoles de l'Orne de 1980 à 1987 témoigne de ces changements. Entre les lignes, il suggère que la croissance du nombre de curistes modifie la « loi du marché du thermalisme ». À partir de la fin des années 1950 et jusqu'au milieu des années 1990, l'offre doit s'ajuster à la demande. « *La typologie des clientèles de curistes a évolué de façon telle que, petit à petit, décennie après décennie, ça a entraîné aussi une transformation des stations thermales, évoque-t-il. Transformation du niveau des prestations hôtelières par exemple, à la fois dans le service qui était offert mais aussi dans la qualité des infrastructures. Les gens qui*

¹⁹ Conseil national du tourisme, section des politiques territoriales et du développement durable, « La diversification des activités des stations thermales », présidé par MOISSET Philippe, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2011, p. 21.

²⁰ Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la quasi-totalité des commerçants quittait la station à la fin de la saison. JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 282. D'après ce dernier, seules quelques stations (devenues minoritaires) demeurent extrêmement saisonnières à la fin des années 1980, telle Capvern dans les Hautes-Pyrénées, où 87 % des commerces ferment leurs portes une fois la saison close. Or, à Bagnoles de l'Orne, de nombreux interviewés originaires de la localité et ayant grandi dans les années 1960-1970 gardent le souvenir des papiers journaux placés sur les fenêtres des hôtels et de certains commerces à peine le dernier curiste parti.

²¹ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 282. La citation suivante renvoie à la même source.

venaient-là étaient moins exigeants, donc ça poussait moins les hôteliers à faire des efforts en termes d'infrastructures, ça les entraînait à offrir moins de services qu'ils n'en offraient avant-guerre aux têtes couronnées qui venaient fréquenter les grands hôtels [...]. Lorsque je suis arrivé dans ce métier, en 1980, cette évolution, elle avait fait son travail. Je suis arrivé au moment où le président Moulin-Roussel²² a dit "on ne peut plus maintenir cet hôtel 4 étoiles luxe de 160 chambres parce qu'on n'a plus le Roi de Roumanie qui vient, on n'a plus la famille Gould, on n'a plus... et donc là ce n'est plus possible, on ne peut pas maintenir cette exploitation" [...]. Mais en dessous, des hôtels inférieurs étaient encore plus affectés par cette évolution des clientèles ».

Les hôteliers développent de nouvelles formules. « L'hôtel intégré », qui possède en sous-sol un établissement thermal, est la première de ces innovations. La ville de Dax qui, avec quelques autres stations, fait figure d'exception et affiche une forte croissance de sa capacité hôtelière tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle²³, est fortement dotée de ce type d'équipements. Qu'ils soient des bâtiments historiques de la ville (le Splendid ou le Miradour) ou des constructions plus récentes (les Thermes Bérot, les Thermes de l'Avenue, etc. créés dans les années 1970), c'est le modèle privilégié dans la station. « L'hôtel résidence » présente, pour sa part, la particularité d'assimiler la chambre à un studio dans lequel le client, qui ne bénéficie pas de pension, est relativement autonome tout en bénéficiant de certains services de l'hôtellerie classique. « L'hôtel animé » propose enfin au client, outre les services classiques, un ensemble de distractions²⁴.

L'adaptation de l'hôtellerie aux curistes conventionnés est rendue d'autant plus nécessaire que l'offre d'hébergement dans les stations thermales se diversifie tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle. Dans un premier temps, l'accueil en « meublé » est la principale alternative à l'offre hôtelière. L'usage de ce mode d'hébergement dans les stations est plus ancien que la création du thermalisme social. Avant la Première Guerre mondiale, il connaît une « essence aristocratique »²⁵. Certes, le recours au meublé s'amplifie avec la crise économique des années 1930. Mais c'est véritablement avec l'arrivée massive des curistes conventionnés qu'il se développe sensiblement. Dans un premier temps, la nouvelle clientèle apparaît, en effet, peu exigeante dans la recherche d'un logement. Jusqu'aux années 1970, « les investissements des loueurs sont faibles ou nuls. Les apports de la clientèle sont presque des

²² Philippe Moulin-Roussel, dont la famille est propriétaire du complexe thermal (établissement, hôtel et parc) à partir de la fin du XIX^e siècle, est le président des Thermes de Bagnolles de l'Orne de 1969 à 2002.

²³ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 189-190.

²⁴ *Ibidem*, p. 197-200.

²⁵ *Ibidem*, p. 213-214. La citation suivante renvoie à la même source.

bénéfices nets ». Le marché du meublé permet à de nombreux propriétaires de s'enrichir fortement avant que la situation évolue au début des années 1970. La clientèle se montre plus exigeante et de nouveaux acteurs se saisissent de l'opportunité. Aux côtés d'anciens propriétaires qui investissent dans la réfection de leurs logements, des « professionnels » de l'immobilier se positionnent sur ce marché. « Les agences et quelques gros propriétaires, issus du milieu des tenanciers de maisons meublées, se lancent dans des constructions neuves, spécifiques, souvent sous la forme de studios »²⁶.

Enfin, aux côtés de l'hôtellerie et des meublés, le camping-caravaning se développe à partir des années 1970. Dans un premier temps, seuls les « curistes libres » (autrement dit qui profitent de soins non remboursés par l'Assurance maladie) ou les touristes peuvent s'en saisir. Hostile au développement de toutes formes de diversification touristique, le corps médical considère les conditions de vie en camping inadaptées aux exigences d'une cure. Aussi s'oppose-t-il au remboursement des soins thermaux pour les campeurs jusqu'en 1981, date à laquelle le ministère de la Santé s'y déclare favorable²⁷. Pour autant, à Dax comme à Bagnoles de l'Orne, les campings ne rivalisent pas véritablement avec l'offre hôtelière ou la location de meublés, ce mode d'hébergement restant peu courant. Alors que la première station présente une capacité d'accueil de 7 000 lits cette année-là, seuls 7,1% relèvent du camping quand 35,7% concernent l'hôtellerie, 50% l'accueil en meublés, et 7,2% le logement d'accueil social. À Dax, la capacité d'accueil est supérieure mais la répartition est similaire. 11 000 lits sont ainsi mis à disposition du curiste, dont 41,8% en hôtels, 47,3% en meublés, 8,2% en camping et 2,7% en logement social²⁸.

L'arrivée massive d'une clientèle moins fortunée que celle d'avant la Seconde Guerre mondiale transforme fortement le parc d'hébergement des stations thermales. Si de nouveaux opérateurs voient dans cette évolution une opportunité pour investir le marché (campings, meublés), certains modes d'accueil traditionnels, notamment l'hôtellerie de luxe, ne peuvent s'adapter. Symboles du faste et du luxe associés au thermalisme du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e siècle, ces bâtiments ferment au profit d'offres financièrement plus accessibles. Cette évolution participe du changement d'image des stations.

²⁶ *Ibidem*, p. 215. Christian Jamot précise que l'offre de meublé vient accompagner plus que concurrencer l'offre hôtelière.

²⁷ *Ibidem*. Nos données ne sont pas suffisantes pour analyser l'importance de ces tractations entre promoteurs d'offres d'hébergement et médecins thermaux à l'intérieur des stations. Néanmoins, Christian Jamot suggère qu'il est possible qu'existe une connivence entre acteurs médicaux, hôteliers et loueurs de meublés pour maintenir les campings à l'écart du marché du logement pour curistes conventionnés.

²⁸ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 498.

3) *L'inadéquation de l'offre de loisir héritée du passé*

La montée en puissance du thermalisme social produit aussi ses effets sur les équipements de loisirs destinés à divertir le public curiste et ses accompagnateurs. Il est alors « peu original de posséder une ou deux piscines, des courts de tennis, des bouledromes, des stands de tir, des centres d'équitation et des terrains de sports variés. [...] De même, les stations thermales offrent une gamme complète d'activités de détente : cinémas et dancings, clubs de bridge et de billard, clubs de jeunes ou maisons des jeunes et de la culture »²⁹. Mais les stations présentent aussi une part d'équipements « particuliers » hérités directement du glorieux passé du thermalisme français et qui s'avèrent en inadéquation avec la nouvelle clientèle.

C'est d'abord le cas des casinos. Avant la Seconde Guerre mondiale, ces derniers abritent diverses distractions, en plus des jeux d'argent et de hasard (opéra, théâtre, concerts, restaurant, salon de thé, salles de réunions et/ou de réception, etc.)³⁰. Jusque dans les Années folles, ces établissements sont des lieux de sociabilité incontournables et se distinguent par leur offre culturelle diversifiée. Cette situation est bien différente à la fin des années 1980 après plusieurs décennies de thermalisme social. Nombre d'entre eux sont confrontés à des problèmes de rentabilité (certains déposent le bilan) et beaucoup replient leur activité sur les seules salles de jeux. À Bagnoles de l'Orne, par exemple, la situation économique du casino est particulièrement dégradée au tournant des années 1990 comme en témoigne l'un de ses anciens directeurs. Arrivé dans la station bagnolaise en 1992 après avoir dirigé le casino de Trouville, il expose : « *Avant d'arriver à Bagnoles de l'Orne, j'avais un bureau qui donnait sur le port de Trouville et 80 employés de jeu à gérer. Et j'arrive là, il y a 8 personnes, tout est un peu délabré. Il n'y a plus de salle de grands jeux. Il reste une salle de boules avec trois tableaux qui travaillent dans des conditions un petit peu ubuesques et une salle de machines à sous qui vient d'être installée juste avant que j'arrive avec 49 machines. Quatre murs, une caisse, une moquette qui date des années 1950, même pas un bar dans le casino, rien ! Rien, rien, rien* ». Pour attirer une clientèle plus nombreuse, les machines à sous deviennent alors l'argument principal de la politique marketing de l'établissement : « *J'ai eu la chance déjà d'arriver en même temps que les machines à sous [...]. On s'est donc servi de ce levier pour aller faire connaître le casino. On s'est vraiment servi de ça pour aller partout* ».

Les stations affichent également un autre héritage, sportif celui-ci, qui apparaît surdimensionné au regard des attentes et pratiques des nouveaux curistes conventionnés. En

²⁹ *Ibidem*, p. 244.

³⁰ CARRIBON Carole, « Villes d'eaux, villes de loisirs. L'exemple des stations thermales françaises de la fin du XIX^e siècle aux années trente », *Histoire urbaine*, n°41, vol. 3, 2014, p. 83-103.

effet, de nombreuses villes thermales (parfois de petite taille) possèdent golf, hippodrome, voire aérodrome, leur permettant de se distinguer des villes voisines et de leur assurer une certaine attractivité. Mais le « problème » de la rentabilité se trouve posé étant donné, là encore, le caractère saisonnier et la taille souvent modeste des stations. Pour Christian Jamot, « la sous-utilisation des équipements paraît [...] aberrante ; même au sortir d'une période de croissance euphorique du mouvement touristique, il semble que les investissements aient été poussés bien loin pour une adaptation à l'économie de marché et à la concurrence entre les stations »³¹.

La transformation de l'expérience thermale, au profit d'une clientèle moins encline à dépenser sans compter, plus âgée et souffrante, place donc les structures touristiques dans une situation économique complexe. Face à celle-ci, les autorités locales de certaines stations n'hésitent pas à investir financièrement dans la rénovation ou la construction d'équipements prestigieux (complexe tennistique, hippodrome, golf, notamment) afin de préserver, aux côtés de l'activité thermale florissante, une vocation touristique³². Nous l'avons souligné, les villes d'eaux sont progressivement assimilées à des « *villes de vieux* »³³, ou *a minima*, à des villes de santé. L'attractivité touristique qui les caractérise jusqu'à la Seconde Guerre mondiale semble dès lors révolue, les plaçant dans le même temps dans une situation de forte dépendance vis-à-vis du remboursement des soins thermaux par l'Assurance maladie, donc de l'État. Aussi s'agit-il, pour certains élus locaux, de parer aux effets potentiellement pervers d'une mono-économie thermale en conservant une marge de manœuvre touristique. Mais cette volonté politique ne trouve pas de soutien affirmé de la part d'autres acteurs influents dans les stations, au premier rang desquels les exploitants thermaux.

S'il développe l'économie des villes thermales, le thermalisme social bouleverse, en effet, des équilibres et modifie des rapports de force institués de longue date. Les principaux bénéficiaires sont les exploitants thermaux, qui voient leur influence augmenter fortement jusqu'au milieu des années 1990. Suffisamment puissants pour ne pas tenir compte des intérêts des autres acteurs locaux (qu'ils soient économiques, politiques ou médicaux), ils tendent à s'autonomiser et à faire cavalier seul. La question de l'allongement de la durée de la saison pour parer aux problèmes de rentabilité en est une illustration. Quand hôteliers, commerçants et

³¹ *Ibidem*, p. 254. D'après Christian Jamot, trente stations thermales figurent dans ce classement.

³² C'est le cas à Bagnoles de l'Orne par exemple, où les équipes municipales successives à partir de l'élection de Maxime Merlin (pharmacien de métier) en 1966 ne cessent de développer le potentiel touristique de leur ville alors même qu'elles n'ont que très peu de pouvoir sur l'établissement thermal qui représente la quasi-totalité de l'économie du territoire. En 1984, un complexe tennistique d'envergure est par exemple créé sur l'impulsion de son ancien maire dont il prend le nom (complexe Maxime Merlin). Nous revenons plus précisément sur ce point dans la section « *Des vellétés de développement touristique inabouties* » du chapitre VI.

³³ Selon les propos du maire délégué à Bagnoles de l'Orne que nous avons rencontré en mars 2016.

autres services (y compris publics) nécessaires à l'animation de la station évoquent, aux côtés des autorités locales, de telles intentions, ils se heurtent au désintérêt des exploitants thermaux, provoquant l'échec de toute tentative³⁴.

Ces précisions révèlent, en creux, que développer une action collective destinée à endiguer les « problèmes » qui émergent au sein des villes thermales n'a rien de naturel et d'évident. Au contraire, tant que l'apport économique de la « fonction thermique » demeure suffisant, acteurs économiques et politiques cohabitent sans pour autant travailler ensemble³⁵. Néanmoins, entre la fin des années 1950 et les années 1970, trois séquences dévoilent la forte dépendance vis-à-vis de l'État dans laquelle se trouvent placés ces différents groupes d'acteurs (économiques, politiques et médicaux). Elles contribuent à remettre peu à peu en cause cette relative indifférence.

II. Quand l'État entend changer les « règles du jeu »

Avec la création de la Sécurité sociale en 1945 et la circulaire du 14 août 1947 propre au remboursement des soins thermaux par l'Assurance maladie, l'État favorise le fort développement économique de nombreuses villes, dans des territoires ruraux et montagnards de surcroît³⁶. Mais cette situation repose sur l'institutionnalisation de règles du jeu qui peuvent être modifiées. Un tel cas de figure menace de mettre en péril ces équilibres. Or, alors que le thermalisme social poursuit sa croissance, trois remises en causes successives du cadre fixé par l'État au sortir de la Seconde Guerre mondiale donnent aux acteurs locaux un aperçu de la situation de dépendance dans laquelle ils se trouvent pris.

La première intervient dès la fin des années 1950, sous l'impulsion d'Antoine Pinay, alors ministre des Finances et des Affaires sociales. Ce dernier est nommé par le Général De Gaulle au sein de son gouvernement d'Union nationale, avec comme mission principale de stabiliser

³⁴ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 126. Nous aurions souhaité analyser, avec plus de finesse et de précision, l'évolution des rapports entre groupes sociaux à l'intérieur des configurations locales (des stations), mais nous avons dû faire face à un double problème. D'abord, nos données générales sont éparpillées. Nous ne possédons que quelques données, proposées par Christian Jamot, qui suggèrent l'autonomisation progressive des établissements thermaux. Ensuite, si nous pouvons illustrer plus précisément cette évolution au travers des cas bagnolais et dacquois, nous préférons ne pas dévoiler la teneur des analyses de la première partie du chapitre VI.

³⁵ Sur ce point, voir les chapitres VI et VII (*troisième partie*) de la thèse. Nous y analysons comment, à Bagnoles de l'Orne, responsables de l'établissement thermal et de la municipalité cohabitent tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle sans jamais vraiment œuvrer collectivement. Le *statu quo* change dès lors que le propriétaire (historique) des thermes vend l'exploitation et que les effets de la crise s'intensifient.

³⁶ Pour l'année 2008, le Conseil national du tourisme (CNT) établit que sur les 91 stations françaises, 28 sont rattachées à des communes rurales (850 habitants en moyenne) et 28 autres sont localisées en montagne (3 820 habitants en moyenne). Nous pouvons présumer que le nombre d'habitants était encore inférieur dans les décennies 1960, 1970 et 1980, l'activité thermique s'avérant donc d'autant plus essentielle d'un point de vue économique. Conseil national du tourisme, section des politiques territoriales et du développement durable, *op. cit.*, p. 16.

les comptes du pays³⁷. S'il en va de l'image de la France de poursuivre « l'action modernisatrice lancée à la Libération », le pays doit aussi faire face à une première crise budgétaire en 1956. Aussi, Antoine Pinay choisit-il d'opérer des coupes budgétaires, notamment dans « ce qu'il croit être des abus dans la pratique de la prise en charge ». Il remet en cause les acquis de 1947 en signant deux ordonnances, l'une en décembre 1958, l'autre en février 1959. La première, qui modifie l'article L 283 du Code de la Sécurité sociale, stipule que « les frais de toute nature, afférents à des cures thermales ou climatiques ne sont pas couverts par l'Assurance maladie »³⁸. La seconde nuance cette restriction en indiquant que les « frais [de remboursement seront] imputés sur le fonds d'action sanitaire et sociale dans les conditions et les limites qui seront précisées par arrêté interministériel »³⁹. Avec cette nouvelle ordonnance, Antoine Pinay revient donc sur l'annulation du remboursement des soins thermaux prévue dans un premier temps. Mais il accroît sensiblement le pouvoir de l'État dans sa relation aux stations thermales en procurant au gouvernement le pouvoir de modifier les « règles du jeu » et de soumettre le remboursement à des conditions qu'il aura lui-même choisies et qui apparaissent plus dures que pendant les dix premières années. L'ordonnance précise, en effet, que « la période de cure ne peut plus correspondre avec celle des congés payés et que chaque curiste doit se présenter devant un médecin-conseil ». Surtout, elle soumet le remboursement à un « plafond de ressources placé volontairement très bas » et ne prend plus en charge le transport et l'hébergement que pour des cures dites « spéciales »⁴⁰.

Les effets de ces mesures sur la fréquentation thermique sont immédiats. Alors que 329 375 curistes sont recensés en 1958, ils ne sont plus que 255 294 l'année suivante d'après les chiffres rapportés par la Direction générale au tourisme⁴¹. Face à cette chute, les acteurs locaux se mobilisent fortement pour faire pression sur l'État qui abandonne, *in fine*, la réforme. Les auteurs du rapport de la Cour des comptes évoquent des « réactions très vives »⁴², quand Christian Jamot identifie « une capacité de réaction du mouvement thermal »⁴³.

³⁷ CHÉLINI Michel-Pierre, « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°48, vol. 4, 2001, p. 103-104. La situation financière préoccupante de l'État côtoie la question de l'Algérie et la réforme constitutionnelle.

³⁸ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 65.

³⁹ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 15. La citation suivante est issue de la même source.

⁴⁰ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 65. Certainement ce qualificatif renvoie-t-il entre autres aux cures destinées aux victimes de guerre, militaires invalides et aux personnes souffrant d'affections de longue durée, de victimes d'accident du travail ou de maladies professionnelles, comme le prévoit la législation actuelle.

⁴¹ *Ibidem*, p. 490. Les chiffres que nous fournissons dans les pages qui suivent, sur la période 1955-1986 sont tirés du tableau d'évolution de la fréquentation thermique proposé par Christian Jamot, et, plus précisément, de la colonne réservée aux chiffres rapportés par la Direction générale au Tourisme.

⁴² Cour des comptes, *op. cit.*, p. 15.

⁴³ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 65. Malgré nos recherches, nos données sont quasi inexistantes sur la nature de ce mouvement de contestation. Nous ne sommes pas en mesure de savoir si tous les groupes d'acteurs (politiques,

Le décret du 29 avril 1960 rétablit ainsi le remboursement des cures thermales. Mais il opère une distinction entre les « prestations obligatoires » et les « autres frais ». Le remboursement des « prestations obligatoires », autrement dit des frais médicaux, est restitué à tous les assurés sociaux, tandis que les « autres frais », à savoir l'hébergement et les transports, sont dorénavant remboursés « sous condition de ressources ». Par ailleurs, un second décret, daté du 8 juin 1960, pose les bases des relations à venir entre établissements thermaux et Assurance maladie : « les frais de traitement dans les établissements thermaux sont réglés sur la base de forfaits fixés par des conventions entre la CNAMTS et les établissements thermaux intéressés »⁴⁴. Le principe des « conventions » entre Assurance maladie et établissements thermaux est ainsi acté, soumettant ces derniers à l'impératif de « négocier » les tarifs de cures avec les services de l'État⁴⁵.

À l'issue de cet épisode législatif, la chute de fréquentation est enrayée et le nombre de curistes progresse à nouveau jusqu'à retrouver le niveau atteint à la fin des années 1950. De 281 649 en 1960, le nombre de curistes s'établit à 320 723 en 1961 et même 341 932 en 1962. Mais, à la fin des années 1960, un scénario similaire se produit à la suite d'un nouveau projet de réforme de la Sécurité sociale porté cette fois-ci par Jean-Marcel Jeanneney, le ministre des Affaires sociales.

Alors que les comptes de la Sécurité sociale sont équilibrés de 1956 à 1963, la situation se dégrade jusqu'en 1967. Plusieurs rapports sont publiés afin de remédier « au problème ». Outre l'augmentation du ticket modérateur (autrement dit, le reste à charge pour les patients), quatre branches administrativement et financièrement séparées sont différenciées dans une perspective de rationalisation des dépenses et de sectorisation du système de protection. Les branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, assurance vieillesse et, enfin, prestations familiales sont créées⁴⁶. Concernant les soins thermaux, l'ordonnance du 27 août 1967 ne remet pas fondamentalement en cause le principe du remboursement. Mais elle fragilise à nouveau l'équilibre établi en 1947. Une première mesure prévoit en effet l'augmentation de 20 à 30% du ticket modérateur tandis que la seconde supprime le paiement d'indemnités journalières pour les arrêts de travail prescrits à l'issue d'une cure thermique⁴⁷.

économiques ou médicaux) des stations thermales se mobilisent face à cette mesure, et si un groupe pèse plus qu'un autre sur le choix de l'État d'abandonner cette réforme.

⁴⁴ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 15. Les auteurs soulignent sur ce point, en note de bas de page, que cela ne concerne pas les accidents de travail qui sont intégralement remboursés.

⁴⁵ Nous revenons plus précisément sur ce point dans le chapitre suivant.

⁴⁶ PALIER Bruno, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁷ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 66. Les citations suivantes renvoient à la même source.

Là encore, les conséquences de ces mesures sont rapidement effectives puisque le nombre de curistes chute de 444 594 à 392 204 entre 1967 et 1968. Et comme en 1958, « le gouvernement doit temporiser [...] devant la vague de protestations qui s'étend au pays entier ». Partant, « un décret de février 1969 rétablit l'indemnité journalière qui entre dans le domaine des prestations facultatives soumises au plafond de ressources [et] un arrêté de 1970 parachève le retour à la situation de 1960 ». La fréquentation peine néanmoins à repartir et il faut attendre 1973 (452 177 curistes) pour retrouver les chiffres de 1967. Cette seconde « attaque » de l'État au système de remboursement produit ses effets sur l'image de la thérapeutique thermique, telle que l'illustre Christian Jamot. « Le climat de confiance n'existe plus entre la clientèle potentielle du thermalisme et l'État, régulateur des prestations sociales et dont la politique paraît peu amène à l'égard de la cure. Les gens hésitent à entreprendre une série de soins, étalés sur trois années au moins », préférant « se faire traiter par la chimiothérapie ou la chirurgie » pour lesquels « le remboursement est quasi-total avec un complément mutualiste ».

Enfin, en 1977, la fréquentation « subit » les conséquences du Plan Barre (arrêté du 6 novembre 1976) qui, concernant le thermalisme, conditionne le remboursement des frais « facultatifs » (transport et hébergement) à un nouveau plafond de ressources de nouveau établi très bas (30 000 francs). Cette mesure entraîne un ralentissement dans la hausse continue du nombre de curistes au cours des années 1970. Alors que ces derniers passent de 484 646 en 1975 à 506 751 en 1976, ils sont 507 951 en 1977. En réaction à cette troisième remise en cause du principe de remboursement institué en 1947, l'État doit faire face à des « protestations unanimes des élus des régions thermales et des corps constitués du thermalisme »⁴⁸. En 1978, sous l'impulsion de Simone Veil, ministre de la Santé, le gouvernement relève le plafond de remboursement des frais à hauteur de 40 000 francs entraînant une nouvelle augmentation de la fréquentation (524 245 curistes en 1978).

Ces trois remises en question du thermalisme social illustrent la « force au jeu » que possède l'État vis-à-vis des acteurs locaux. Chaque modification des règles de remboursement produit systématiquement un tassement ou une chute de la fréquentation à l'échelle locale. Aussi, la principale contrepartie au développement économique significatif engendré par le thermalisme social à laquelle doivent faire face les villes thermales est d'être devenues très fortement dépendantes de l'État.

Malgré tout, les acteurs locaux démontrent une capacité de mobilisation à chaque fois que pointe la menace de la pérennité du développement économique des stations. Si les élus de

⁴⁸ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 67.

nombreuses villes thermales peinent à enrôler acteurs économiques et médicaux dans une action collective destinée à se défaire de cette situation de dépendance, en stimulant par exemple l'économie touristique, ces mêmes acteurs les sollicitent pour maintenir le *statu quo* et défendre leurs intérêts. Ces mobilisations territoriales qui voient s'allier pouvoirs publics locaux et acteurs socio-économiques ne sont toutefois pas si étonnantes si l'on considère, avec Anne-Cécile Douillet et Rémi Lefebvre, que les « autorités locales », certes souvent placées en position de « "récepteurs" (au moins potentiels) de demandes et d'intérêts sociaux », peuvent aussi s'investir dans des « logiques conflictuelles et revendicatives » vis-à-vis de l'État⁴⁹.

Que peut-on alors retenir à cette étape de la démonstration ?

En les identifiant comme « territoires de santé », l'État stimule l'économie des villes thermales. À mesure que s'affirme le thermalisme social, elles se transforment pour accueillir une clientèle modeste et vieillissante. Si les élus locaux peuvent toutefois se montrer sensibles à la menace que ferait peser une rupture de ces compromis avec l'État, à la fin des années 1980, le développement économique de ces territoires est plus que jamais lié au maintien du système de remboursement des soins par l'Assurance maladie. Depuis l'avènement du thermalisme moderne à la fin du XVIII^e siècle, les villes thermales et l'État n'ont pourtant pas toujours entretenu de tels rapports de dépendance. Aussi semble-t-il important de s'intéresser à présent aux conditions ayant favorisé l'évolution de ces relations.

⁴⁹ DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi, *Sociologique politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017, p. 175-176.

Chapitre II

La « fièvre thermique » du XIX^e siècle ou l'autonomisation fluctuante des villes

En tant que configurations d'acteurs socio-économiques, politiques et médicaux, les stations thermales n'ont pas toujours été placées dans une situation de dépendance aussi prononcée vis-à-vis de l'État. Certes, le rôle joué par ce dernier dans le développement et l'orientation du thermalisme au tournant du XIX^e siècle est manifeste. D'un côté, il pose le cadre juridique (et assure son respect) à partir duquel l'activité thermique prend son essor. De l'autre, il favorise directement le développement des villes thermales que ce soit *via* l'action des Préfets et sous-Préfets, en investissant dans la construction d'infrastructures ou en assumant directement la gestion des sources thermales. En plus de légitimer par le droit sa domination sur les stations, l'État consacre, dans un premier temps, le thermalisme comme une activité médicale. Cela assure aux médecins le contrôle des stations jusqu'au dernier quart du XIX^e siècle (I). Néanmoins, l'ordonnance royale de 1806 (qui autorise les casinos et cercles de jeux dans les villes d'eaux pour la durée de la saison), associée au développement plus général du tourisme, offre parallèlement les conditions d'une double autonomisation progressive : celle du thermalisme vis-à-vis de la stricte domination médicale, celle aussi des villes à l'égard de l'État. Selon Frédéric Dutheil, le succès du thermalisme est, en effet, indissociable de la naissance du tourisme¹. Pratique ostentatoire typique de la « classe de loisir », la villégiature se développe. Rapidement, les stations ne sont plus uniquement fréquentées pour leurs eaux, mais aussi pour les attraits touristiques décrits par les auteurs romantiques (Stendhal par exemple). Cette clientèle fortunée en quête de distractions attire de nouveaux profils d'investisseurs et c'est progressivement l'ensemble du séjour thermal qui se voit transformé (II). Des désaccords émergent localement entre les groupes d'acteurs politiques, économiques et médicaux sur ce qui doit fonder l'identité des territoires thermaux. Ils trouvent d'autant plus matière à s'exprimer que la période est marquée par un affranchissement tendanciel vis-à-vis du pouvoir exercé jusqu'alors par l'État sur le développement de l'activité (III).

¹ DUTHEIL Frédéric, *Le sport à la cure : vie de société et distraction à Vichy, 1850-1914*, Thèse de doctorat en STAPS, Université Lyon I, 2002, p. 99. L'auteur s'appuie sur JARRASSÉ Dominique, *Les thermes romantiques : bains et villégiatures en France de 1800 à 1850*, Clermont-Ferrand, Publications de l'Institut d'études du Massif Central, 1992.

I. L'État comme catalyseur du développement des stations thermales

La forte influence de l'État dans la construction et « l'identification » des stations thermales est bien antérieure à la création de la Sécurité sociale. Dès la fin du XVIII^e siècle, et malgré les troubles causés par la Révolution, le cadre législatif oriente en effet le développement de l'activité, résolument médicale et « sociale » dans un premier temps.

1) *Le contrôle administratif du développement d'un thermalisme médical*

L'arrêt du Conseil d'État du 5 mai 1781 est la première des mesures qui assurent la prééminence du monde médical. La Société Royale de Médecine se voit en effet confier le rôle (partagé quelques années plus tard par l'Académie de Médecine et le ministère de l'Intérieur) de délivrer l'autorisation d'exploiter les sources, les contrôler, nommer les intendants des eaux et, enfin, assurer le recensement des sources d'eaux minérales du royaume².

Le Directoire dresse ensuite les contours d'un thermalisme social, au sein duquel les municipalités jouent un rôle de premier plan. L'arrêt du 23 vendémiaire An VI (14 octobre 1797) porte sur la gratuité des eaux pour les indigents et soldats blessés quand celui du 29 floréal An VII (18 mai 1799) impose la prise en charge de leurs frais de voyage par les municipalités³. Ces premières mesures dessinent les fondements d'un processus de municipalisation du thermalisme social qui s'inscrirait dans un mouvement plus large au sein duquel l'ancrage territorial est placé au centre du dispositif de l'assistance publique moderne⁴. Avec l'arrivée au pouvoir de Napoléon Bonaparte en 1799, l'État élargit son champ d'action vis-à-vis du thermalisme. Tandis que la législation de la fin du XVIII^e siècle s'intéresse plus au contrôle des eaux et à leur usage, celle du début du XIX^e siècle vise la gestion et l'amélioration des établissements thermaux. L'arrêté du 3 floréal an VIII (23 avril 1800) confie aux Préfets et, plus largement à l'administration, des prérogatives déterminantes quant au

² JARRASSÉ Dominique, *Les thermes romantiques : bains et villégiatures en France de 1800 à 1850*, Clermont-Ferrand, Publications de l'Institut d'études du Massif Central, 1992, p. 24 ; Jérôme PÉNEZ (*Histoire du thermalisme en France au XIX^e siècle, Eau, médecine et loisirs*, Paris, Economica, coll. « Economies et sociétés contemporaines », 2005, p. 15) souligne que 983 sources réparties dans 608 paroisses sont identifiées lors du tout premier recensement (dont la Corse et la Savoie sont exclues). De nombreux recensements sont ensuite réalisés tout au long du XIX^e siècle par l'administration des Mines. Elle renouvelle quatre fois l'exercice en 1841, 1860, 1882 et 1892 et dénombre au final 1 412 sources réparties dans 383 communes.

³ CARRIBON Carole, *Du thermalisme mondain au thermalisme social ? Les villes d'eaux françaises dans l'Entre-deux-guerres (1919-1939)*, Thèse de doctorat d'Histoire, Université Bordeaux III – Michel de Montaigne, sous la direction du professeur Pierre GUILLAUME, 2001, Annexe 26 – Tableau de synthèse de la législation thermique de la fin du XVIII^e siècle à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

⁴ Gilles Pollet souligne qu'après une tentative de nationalisation des biens hospitaliers sous la Convention, la politique sociale développée par le Directoire « consacre le secours à domicile et le désengagement de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales ». Le Consulat et, surtout, le premier Empire maintiennent ce partage des tâches : « l'État central, malgré quelques timides incitations, se décharge le plus souvent de la politique d'assistance et d'hygiène sur le niveau local ». Voir : POLLET Gilles, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX^e et XX^e siècles) », *Lien social et Politiques*, n°33, 1995, p. 116-117.

développement des stations⁵. Le Préfet devient ainsi, « outre son rôle de police (il entérine les règlements proposés par les inspecteurs), souvent l'instigateur des réalisations architecturales, avec l'aide de l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées puisqu'il n'existe pas encore d'architecte départemental »⁶.

Mais son influence ne s'arrête pas aux sources appartenant à l'État. L'arrêté du 6 Nivôse An XI (27 décembre 1802) dispose de son contrôle sur les eaux en gestion municipale ou privée. Les propriétaires privés doivent respecter certaines obligations, qu'elles concernent le paiement des officiers de santé nommés par le gouvernement ou les tarifs des soins fixés par les Préfets. La liberté des acteurs locaux apparaît fortement entravée. À cette époque, en effet, le pouvoir politique est extrêmement centralisé. Tel que l'explique Pierre Legendre, « l'unité nationale s'est réalisée au prix de la suppression des intermédiaires politiques [...] La centralisation est donc réellement le règne de l'Administration, d'une Administration pyramidale, remarquablement unifiée et démultipliée "pour arriver à tout diriger de Paris et à y tout savoir" »⁷. Dans cette configuration, le Préfet est un acteur essentiel. Il est à la fois « l'œil du pouvoir » et le « délégué fidèle, agissant avec promptitude dans le sens des orientations décidées par les équipes politiques en place à Paris » : toute initiative est vivement réprimée⁸. L'attitude du Préfet napoléonien a peu à voir avec celle des Préfets contemporains, analysés par François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, qui se soucient plus de défendre leur département et de ménager la susceptibilité des notables locaux quand ils « montent à Paris »⁹.

Tout au long de la première moitié du XIX^e siècle, l'État central oriente et contrôle le développement du thermalisme. Or, en confiant à la fin du XVIII^e siècle des responsabilités dans la gestion du fonctionnement du thermalisme à l'Académie de Médecine, il légitime indirectement la domination du monde médical sur l'activité. Cette attitude produit ses effets à l'échelle locale où le contrôle des médecins sur le quotidien du baigneur est omniprésent jusqu'au dernier quart du XIX^e siècle. Du bon usage des eaux à la vie de la station, ce pouvoir

⁵ L'importance des Préfets de département dans la régulation du thermalisme n'est pas fondamentalement étonnante. Ils forment dès la Révolution un pivot autour duquel s'organise l'administration de l'État. Voir sur ce point : LEGENDRE Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, p. 117 et suivantes ; MABILEAU Albert, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, n°3-4, vol. 47, 1997, p. 346. Alors qu'il caractérise le système de « régulation croisée » des années 1960-1970, au sein duquel les collectivités locales n'ont que peu de pouvoir vis-à-vis de l'État, ce dernier rappelle que le Préfet est la « clé de voûte et le pivot » d'un « système local [qui] est dans sa structure et sa régulation une création administrative et institutionnelle de la centralisation napoléonienne ».

⁶ JARRASSÉ Dominique, *op. cit.*, p. 25.

⁷ LEGENDRE Pierre, *op. cit.*, p. 138. L'auteur renvoie à Alexis de Tocqueville sans préciser la source.

⁸ *Ibidem*, p. 139-140.

⁹ DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, p. 149.

s'exerce autant sur les curistes que sur les acteurs politiques et économiques susceptibles de participer au développement de la ville.

En caractérisant l'eau thermale comme un « médicament », voire même comme un « super médicament » (puisque possédant un « principe vital »), les médecins thermaux deviennent les seuls acteurs légitimes pour l'administrer : ils possèdent l'« art de guérir »¹⁰. Progressivement, leur sphère de compétence s'élargit. Quand l'eau thermale n'est plus seulement bornée au traitement curatif des malades, ils en rationalisent l'usage. Le médecin ne se contente plus de « restaure[r] une situation d'équilibre rompue par la maladie. [...] Il est aussi le gardien d'un état, celui qui prodigue conseils et préceptes ». Les médecins thermaux contrôlent (voire régulent) le comportement des visiteurs, qu'il s'agisse des pratiques vestimentaires, de la nutrition, mais aussi la gestion du temps. Celle-ci leur fournit un pouvoir important dans les stations tant « la contrainte temporelle est présente toute la journée », de la durée des soins, à la consommation de l'eau (horaire du premier verre d'eau, intervalle entre chaque prise, etc.), en passant par les horaires des repas et du coucher.

L'emprise du monde médical sur le thermalisme est d'autant plus importante qu'elle dépasse la régulation des comportements individuels. En plus de régler la vie de la station, le médecin influe également sur sa fréquentation, jusqu'à ce que l'usage des eaux soit déconditionné de la prescription médicale en 1860. Certes, leur pouvoir ne s'exerce pas uniformément sur toutes les clientèles. Les aristocrates et haut-bourgeois qui côtoient autant les stations dans un souci de distinction que dans une perspective médicale (qu'il s'agisse de soigner une maladie spleenétique ou bien encore dans un souci de prévention) sont, par exemple, accueillis avec les honneurs. Mais le médecin décide en partie quel malade a « droit de cité » ou non. Certains souffrant de maladies infectieuses peuvent se voir interdire l'accès à la cure, tout comme les « mourants » que les responsables des stations rechignent à accueillir. « Mauvaise publicité, incidence fâcheuse sur le moral des autres malades, incompatibilité avec les distractions et les loisirs mis en place. La mort est hors la loi dans les stations, tout comme le sont les malades trop atteints, trop pauvres ou souffrant de maladies contagieuses ». Ces catégories de curistes sont bien souvent reléguées à l'écart de la station. Quand ils sont pris en charge, ils le sont à des horaires choisis et rarement en pleine saison pour ne pas incommoder la clientèle aisée.

¹⁰ Les citations mobilisées dans les deux paragraphes suivants reposent sur les travaux de PÉNEZ Jérôme, *op. cit.*, p. 120-124.

A contrario, les maladies chroniques sont ciblées par les médecins thermaux parce qu'elles leur permettent de rappeler le sérieux de la thérapeutique¹¹, l'usage de l'eau minérale étant souvent le « dernier recours » utilisé par la médecine pour traiter ces affections. Les personnes bien portantes, elles aussi, sont bientôt invitées à se saisir de ce « médicament de confort ». Les médecins thermaux profitent ainsi du courant hygiéniste qui s'impose dans le débat public à la fin du XIX^e siècle. Dès le début de la III^e République, les médecins (élus à la Chambre ou nommés dans l'administration) entreprennent de faire appliquer des principes d'hygiène et de salubrité qu'ils préconisent depuis plusieurs décennies. La mise en œuvre de ces mesures suscite toutefois des controverses politiques et Lion Murard et Patrick Zylberman soulignent combien l'action en termes de santé publique demeure inégale selon les municipalités¹². Néanmoins, ces débats publics associés au vote de la loi du 15 février 1902 (relative à la protection de la santé publique) favorisent la démocratisation des pratiques hygiéniques et augmente, en conséquence, la clientèle susceptible de se saisir des soins thermaux.

Le cadre législatif posé par l'État au tournant du XIX^e siècle détermine ainsi largement l'expérience thermale et, ce faisant, les rapports de force à l'échelle locale. Résolument médical, le thermalisme de la première moitié de ce siècle offre aux médecins thermaux beaucoup de pouvoir dans le jeu local. Mais l'influence de l'État s'exerce à un autre niveau. En investissant directement dans la gestion et/ou le développement de certaines stations, il participe à l'accroissement de l'activité.

2) *Quand l'État (s')investit directement dans le développement des stations*

Si l'initiative privée demeure possible, la période s'étalant de 1800 à 1850 voit essentiellement l'État et les communes développer les « grands projets thermaux [...] Quelques propriétaires lanceront de modestes stations, quelques sociétés verront le jour, sans grand succès »¹³. Tout au long du XIX^e siècle, l'État s'investit concrètement dans le développement du thermalisme en créant, par exemple en 1808, une administration centrale des eaux afin d'assurer la gestion de plusieurs stations pyrénéennes et plus particulièrement dans la gestion de certains établissements thermaux.

¹¹ Les maladies chroniques ont ceci de particulier qu'il n'existe pas de traitement curatif pour les enrayer. Aussi, l'adjectif « chronique » souligne-t-il que ces maladies durent aussi longtemps que la vie de la personne. CARRICABURU Danièle, MENORET Marie, *Sociologie de la santé. Institutions, professions et maladies*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 93.

¹² MURARD Lion, ZYLBERMAN Patrick, « Experts et notables. Les bureaux municipaux d'hygiène en France (1879-1914), *Genèses*, n° 10, 1993, p. 53-73.

¹³ JARRASSÉ Dominique, *op cit*, p. 25. Nous évoquons plus loin le rôle joué par les municipalités et plus précisément par les élus locaux dans le développement du thermalisme au XIX^e siècle. La citation suivante renvoie à la même source.

L'État ne gère pas pour autant de la même façon l'ensemble de ses stations. Il emprunte des formes de gestion directe en privilégiant la mise en régie ou indirecte *via* l'affermage ou la concession. Le choix du type de gestion est à chercher « dans la volonté ou non de l'État de développer l'exploitation. Souvent, faute de volonté d'investir directement, l'État fait appel à des investisseurs privés pour créer les infrastructures thermales nécessaires au lancement d'une station »¹⁴. Néanmoins, l'option qui consiste à « déléguer » au privé le développement de la station caractérise plutôt la seconde moitié du XIX^e siècle, période pendant laquelle l'image des sociétés capitalistes dans l'opinion publique se transforme profondément. Après avoir longuement suscité la défiance, elles sont désormais envisagées comme garantes de la prospérité locale, au service de l'intérêt général¹⁵.

Trois stations (Plombières, Vichy, Aix) peuvent être prises en exemple pour illustrer ces divers modes de gestion. Plombières-les-bains, destination appréciée par Napoléon III, profite particulièrement de l'influence de l'État dans son développement¹⁶. Dès le début du XIX^e siècle, l'affermage est l'option retenue par les pouvoirs publics qui délèguent toutefois l'exploitation de l'établissement thermal à de modestes propriétaires locaux (habitant Plombières ou ses environs). Mais ces derniers se contentent, faute de moyens financiers, d'entretenir les installations. En 1857, l'affermage est donc attribué à une compagnie plus importante, créée sous le règne de Napoléon III et constituée d'actionnaires de la région vosgienne. Hommes politiques locaux, industriels investis dans le Conseil général des départements attenants ainsi que des membres des professions libérales composent la compagnie. La concession est établie sur une durée de quatre-vingts ans, témoignant d'une volonté de l'État d'aider l'entreprise à se développer. « En échange, la nouvelle société doit construire un ensemble complet d'infrastructures thermales : des thermes, un casino, des hôtels, un parc... le tout dans un délai de trois ans. [...] Afin d'aider la nouvelle société, l'État prend à sa charge les travaux de captage des eaux minérales et l'assainissement de la ville à hauteur de 345 000 francs et se porte garant des emprunts successifs réalisés par la société »¹⁷.

La participation de l'État au développement de la station est tout aussi active à Aix-les-Bains et à Vichy. « Le Second Empire s'attache au développement et à l'embellissement des principales villes d'eaux. [...] "Le thermalisme est pour Napoléon III un champ d'essai

¹⁴ PENEZ Jérôme, « Les réseaux d'investissement dans le thermalisme au XIX^e siècle en France », *In Situ*, [En ligne], 2004, p. 6.

¹⁵ *Ibidem*, p. 12.

¹⁶ L'empereur y séjourne à cinq reprises (1856, 1857, 1858, 1865 et 1869). Il se rend également cinq fois à Vichy (1861, 1862, 1863, 1864 et 1866) et une fois à Saint-Sauveur en 1859.

¹⁷ PENEZ Jérôme, *art. cit.*, p. 6.

exemplaire pour ses projets urbains". [...] C'est ainsi que la ville de Vichy est assainie au cours des années 1860. Un plan d'urbanisme ambitieux la modèle : émerge peu à peu la ville telle que nous la connaissons de nos jours ; on y construit une gare, une mairie, un casino, des hôtels et un grand parc au bord de l'Allier »¹⁸. Napoléon III ne se contente donc pas d'offrir à Vichy une mise en publicité de la ville en la fréquentant à plusieurs reprises. Il décide, en 1853, de privilégier l'affermage à la gestion en régie (en vigueur depuis le début du siècle) pour favoriser le financement par le privé de ces différentes constructions.

La composition de la société capitaliste à qui est déléguée la gestion de la station diffère de celle de Plombières. Deux entrepreneurs parisiens, Antoine Callou et Auguste Leboe, possèdent dans un premier temps la quasi-totalité des actions, le reste étant partagé par un élu local et un médecin de l'empereur. Dénommée Compagnie fermière, la société a une emprise totale sur la station vichyssoise. Par ses investissements (de l'établissement thermal au casino), elle transforme profondément la ville. « Antoine Callou, en fin stratège, comprend très vite que l'exploitation d'une station ne peut se résumer au seul traitement thermal, souligne Frédéric Dutheil. Il s'agit d'étendre les activités industrielles de la ville d'eaux en particulier l'embouteillage des eaux minérales, renforcer l'image touristique et mondaine de la station, trouver des débouchés commerciaux aux multiples produits annexes qui font la renommée de Vichy »¹⁹. Les loisirs participent du programme d'aménagement de la station et concourent à sa publicisation. La Compagnie fermière s'inspire du succès des stations allemandes pour asseoir sa domination sur le thermalisme français : soins médicaux et loisirs combinés favorisent sa réussite économique. Bien que la composition de la société change à la mort d'un des deux entrepreneurs et, malgré les charges importantes que doit supporter la société, l'attractivité acquise par la « Reine des Villes d'eaux » (selon le qualificatif que les acteurs vichyssois s'auto-attribuent), lui assure une prospérité certaine. Quant à Aix-les-Bains, l'État choisit la régie directe en raison des bénéfices importants qu'il retire de son exploitation.

L'État joue donc un rôle de catalyseur de l'évolution du thermalisme au XIX^e siècle. Devenu « propriétaire de sources, plus par hasard que par une volonté délibérée de prendre en main le potentiel thermal de la France »²⁰, fruit des confiscations propres à la période révolutionnaire et à l'Empire, il n'a toutefois ni les finances pour développer l'ensemble des stations, ni la volonté politique. Il concentre plutôt ses investissements et son soutien vers les

¹⁸ LEFEBVRE Thierry, RAYNAL Cécile, *op. cit.*, p. 51. Les auteurs font ici référence à TOULIER Bernard, « Les réseaux de la villégiature en France », *In Situ* [En ligne], n°4, 2004, mis en ligne le 01 mars 2004, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://insitu.revues.org/1348>, p. 3.

¹⁹ DUTHEIL Frédéric, *op. cit.*, p. 108.

²⁰ PÉNEZ Jérôme, *art. cit.*, p. 4.

stations les plus importantes, et contribue fortement à façonner le paysage thermal français, très diversifié et inégal²¹. Cela offre des opportunités dont se saisissent d'autres profils d'investisseurs, issus du monde privé. Significatifs à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, ces investissements s'expliquent aussi, voire surtout, par l'ouverture du thermalisme à l'économie touristique.

II. L'expérience thermale transformée par l'économie touristique : modification de la clientèle et opportunités capitalistiques

Si la localisation géographique des sources est corrélée à la géologie²², la réussite ou l'insuccès des stations thermales résulte d'une multitude de facteurs. Accessibilité de la localité, qualité de l'eau, publicisation figurent parmi ceux-ci. Plus largement, l'action politique et l'investissement économique occupent une place primordiale. Ainsi en est-il de la décision prise en 1806 par l'État d'autoriser, *via* un décret, l'exploitation d'un casino durant le temps de la saison thermale, ouvrant la porte à l'essor des jeux d'argent. Les stations sont perçues comme des « territoires d'exception »²³. Alors que l'expérience thermale du début du XIX^e siècle demeure essentiellement médicale, comme nous venons de l'exposer, une tendance au développement des distractions et divertissements s'affirme parallèlement. Cela permet à toute une économie touristique de se mettre en place.

1) L'émergence du tourisme ou l'accroissement de l'hétérogénéité sociale des visiteurs

Trois évolutions favorisent le processus de mise en tourisme des stations thermales. La marchandisation de l'eau thermale est la première. Avant le XIX^e siècle, l'eau est considérée comme un bien commun, accessible à tous. Or, « peu à peu, la croissance urbaine, jointe à la nécessité d'obtenir de l'eau potable de bonne qualité contribuent à modifier le rapport à l'eau, [celle-ci devenant] une marchandise »²⁴. Ce renversement des valeurs fait basculer l'eau minérale dans le domaine du privé. Elle acquiert ainsi une valeur marchande. Quel que soit l'usage (baignation au bord de la source ou embouteillage), il faut payer pour s'en saisir. Certes, la taxation de l'eau thermale entraîne localement de fortes contestations et la gratuité est

²¹ Toutes les sources du domaine public n'ont pas eu un destin doré. Certaines sont très peu fréquentées tout au long du XIX^e siècle.

²² Voir la carte des stations thermales françaises placée en Annexes I, 3. Une grande majorité des stations est située au-dessous d'une ligne imaginaire Nord-Est/Sud-Ouest, au cœur ou à proximité des massifs montagneux. Quelques-unes sont localisées au Nord de cette démarcation. Bagnoles de l'Orne en fait partie et constitue même la seule station thermale du Grand-Ouest depuis la fermeture, au début des années 1990, de la station de Forges-les-Eaux en Seine-Maritime, pourtant particulièrement prisée au XVII^e siècle.

²³ Nous proposons ce qualificatif car le décret du 24 juin 1806 instaure bien l'idée d'une exception au bénéfice des « lieux où il existe des eaux minérales », ainsi que pour la ville de Paris. Pour une histoire plus précise de la législation sur les casinos et les jeux d'argent, voir : CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 192 et suivantes.

²⁴ *Ibidem*, p. 56.

garantie pour certaines franges de la population telles que les habitants de la commune, les militaires non gradés, et les indigents²⁵. Mais les soins thermaux deviennent payants pour une grande majorité de la clientèle. L'attrait croissant du thermalisme pousse les investisseurs et autres dirigeants de structures thermales (acteurs publics ou propriétaires privés) à construire ou rénover leurs établissements. Et si les moyens financiers sont généralement limités dans la première moitié du XIX^e siècle, les propriétaires comptent sur les bénéfices réalisés sur les soins pour renflouer de coûteux investissements.

Aussi les tarifs augmentent-ils tout au long du XIX^e siècle malgré le principe, posé par la loi de 1823, selon lequel « dans chaque station thermale les prix des soins sont soumis à l'approbation du Préfet qui décide d'autoriser ou non le gestionnaire à prélever les tarifs qu'il propose »²⁶. Si cette augmentation interroge quant au parti pris de l'État (propriétaire de plusieurs stations) dans la régulation et le développement du thermalisme, il traduit surtout le transfert d'une pratique populaire et traditionnelle dans le secteur de l'économie. L'une des conséquences principales en est la distinction de différentes catégories de « baigneurs » : ceux qui paient leurs soins et les autres.

La deuxième évolution a pour origine le décret impérial du 28 janvier 1860 qui légitime juridiquement l'usage touristique du thermalisme. Son application déconditionne en effet l'usage des eaux de la prescription médicale en amont du séjour et rend facultative la visite médicale pour le curiste. Ce faisant, ce texte accentue la fréquentation des villes thermales à des fins récréatives et, dans le même temps, avive la concurrence entre ces dernières. Cherchant à attirer la clientèle moins malade et dépendante des soins thermaux, les acteurs locaux ne se contentent plus de garantir au curiste les vertus de leurs eaux. Ils entreprennent de faire de leurs villes des destinations attrayantes. Loisirs culturels et sportifs sont publicisés. À Vichy, par exemple, acteurs publics et économiques œuvrent de concert en ce sens. Évoquant l'aménagement de la station, Frédéric Dutheil souligne que « les animations et distractions ne sont pas oubliées. La publicité qui en découle est même un élément de promotion de la ville d'eaux. Cette politique, érigée en véritable doctrine, est partagée aussi bien par les élus locaux que les administrateurs de la *Compagnie Fermière* »²⁷.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Ibidem*, p. 57. Il est par ailleurs précisé que « le préfet ne peut pas directement imposer des tarifs, sauf pour les sources appartenant à une collectivité publique ou à l'État ».

²⁷ DUTHEIL Frédéric, *op. cit.*, p. 132. Rappelons néanmoins la situation atypique de Vichy, station la plus développée et la plus visitée de la deuxième moitié du XIX^e siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Par mimétisme, d'autres stations plus modestes cherchent toutefois à développer des loisirs similaires à ceux pratiqués à Vichy.

Enfin, l'évolution des transports et notamment du chemin de fer participe à la transformation du thermalisme. C'est là la troisième évolution. Le train raccourcit de plusieurs heures les temps de trajet et permet aux stations d'élargir leurs zones de chalandise. La vitesse rapproche symboliquement des territoires isolés (montagnards ou ruraux) de plus grandes villes où se trouvent les clients potentiels²⁸. L'influence significative du chemin de fer sur le développement d'une station ne doit cependant pas être restreinte à la réduction des distances et à la desserte des voyageurs. Les compagnies ferroviaires participent aussi à la publicisation de l'activité en devenant les principales promotrices des stations. Elles mettent en image les territoires. À ce titre, Thierry Lefebvre et Cécile Raynal rappellent qu'« à partir du début des années 1890, fortes de leur "portefeuille" de villes d'eaux, les compagnies ferroviaires axent une partie de leur publicité sur l'attrait du thermalisme et des beaux sites qui lui servent d'écrit. De magnifiques affiches colorées, élaborées suivant des stéréotypes bien établis, sont réalisées par des artistes inspirés »²⁹. Les hauts-lieux touristiques du territoire sont souvent mis en valeur (les illustrations ci-dessous mettent en scène l'Adour à Dax et la fontaine chaude en pastille en bas à gauche ; l'établissement et le parc thermal de Bagnoles de l'Orne et l'évocation des pins de la forêt d'Andaine). Les liens qui unissent thermalisme et compagnies ferroviaires sont parfois ténus, ces dernières ayant tout intérêt à encourager le succès de cette forme nouvelle de tourisme. L'exemple de la constitution du réseau ferré pyrénéen est significatif de ce point de vue. « La Compagnie du chemin de fer du Midi adapte son offre à la demande thermale en proposant des réductions spéciales pour les séjours thermaux et en construisant des tronçons de voies ferrées qui servent presque uniquement aux curistes »³⁰.

²⁸ RAUCH André, *Vacances en France de 1830 à nos jours*, Paris, Hachette-Pluriel, 2011, p. 20.

²⁹ LEFEBVRE Thierry, RAYNALE Cécile, *op. cit.*, p. 62.

³⁰ PENEZ Jérôme, *art. cit.*, p. 16.

Illustrations n° 1 : Affiches promotionnelles de chemin de fer de Dax (début XX^e et 1930) et Bagnoles de l'Orne (antérieure à 1909 et non datée)



Source : site internet Pinterest

En favorisant l'élargissement des cercles de recrutement au-delà des curistes, le chemin de fer participe à l'accroissement significatif de la fréquentation des stations. Plusieurs recensements réalisés tout au long du siècle permettent de saisir cette évolution. Pour la saison de 1822, Jean-Antoine Chaptal (médecin et homme politique) rapporte le chiffre de 30 691 baigneurs et buveurs d'eau. En 1830, un second décompte est réalisé par un « hydrologue

réputé »³¹. Sollicité par le gouvernement de répertorier le nombre de sources thermales, il avance le chiffre de 38 250 « malades ou étrangers ». En 1836 et 1839, un docteur œuvrant pour le compte de l'Académie ainsi qu'un médecin inspecteur proposent deux états des lieux sensiblement différents : le premier affirme qu'environ 100 000 baigneurs fréquentent les sources tandis que le second dénombre 150 000 « malades ». Tout au long des décennies 1840 et 1850, le nombre de curistes semble continuer de croître. Cela étant, les écarts importants entre les recensements invitent à la prudence quant aux conclusions à tirer de ces chiffres³². Le service des Mines réalise en 1843 sa première enquête et rapporte le nombre de 131 000 curistes quand le Docteur Patissier en compte 93 256 en 1851. Un deuxième docteur en dénombre 160 000 en 1852 et, un an plus tard, un troisième en totalise 300 000. Les deux derniers recensements effectués par le service des Mines en 1882 (221 000 curistes) et 1892 (290 000) modèrent l'enthousiasme des médecins, mais rendent compte d'une augmentation perceptible de la fréquentation, et ce jusqu'à la Première Guerre mondiale. Ainsi, en 1910, le président de la chambre syndicale du commerce et de l'industrie des eaux minérales et établissement thermaux « avance 375 000 "baigneurs" proprement dits, et 325 000 "personnes les accompagnant ou les touristes" »³³.

L'arrivée du train dans les stations n'a pas pour seul effet d'augmenter le nombre de visiteurs dans les stations. Leur profil sociologique change lui aussi. En effet, si les sources sont principalement fréquentées par une population locale au début du XIX^e siècle, la variation des termes utilisés pour qualifier les visiteurs – « curistes », « baigneurs », « buveurs d'eaux » ou autres « malades », « accompagnateurs » et « touristes » – traduit combien la conjonction des trois évolutions précitées entraîne une diversification de la clientèle thermale. L'augmentation significative de la catégorie des « malades » venus « prendre les eaux » s'accompagne d'une hétérogénéisation des pratiques et des catégories de clientèles, amenées à cohabiter au sein des stations. Des « buveurs d'eau » fréquentent les buvettes installées dans certaines d'entre elles, des villégiateurs séjournent dans un souci de distinction et de simples touristes viennent goûter aux distractions et plaisirs divers vantés par la publicité.

Influencées par l'économie touristique, les stations proposent une offre complète de distractions. Les loisirs occupent une double fonction : ils occupent les visiteurs pendant leur

³¹ Les hydrologues sont des universitaires qui enseignent la thérapeutique thermale. Les médecins thermaux sont quant à eux des praticiens.

³² Ces variations d'estimation ne sont pas illogiques si l'on prend en considération la grande hétérogénéité des visiteurs des sources. Ainsi, les chiffres varient de manière importante si seuls les « malades » sont dénombrés ou si les accompagnateurs sont également retenus dans les calculs.

³³ Ces chiffres sont tirés de : PÉNEZ Jérôme, *Histoire du thermalisme en France au XIX^e siècle, Eau, médecine et loisirs*, op. cit., p 32-33.

temps libre et deviennent des arguments publicitaires permettant aux stations de se différencier les unes des autres.

2) *L'offre de loisirs, condition sine qua non du succès d'une station*

Selon Jérôme Pénez, « il peut paraître antinomique de lier la médecine et les loisirs. En effet, mis à part l'emploi de distractions pour vaincre certaines maladies tels que le spleen, les névroses ; en général, la maladie voisine mal avec les distractions »³⁴. Pourtant, les stations qui dominent le thermalisme français au XIX^e siècle et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale sont celles qui réussissent « l'alchimie thermique », autrement dit celles qui parviennent à faire cohabiter médecine et loisirs et qui attirent donc une clientèle non seulement nombreuse, mais aussi diversifiée.

À la fin du XIX^e siècle, revendiquer la qualité des eaux n'apparaît plus suffisant pour attirer et conserver une clientèle prestigieuse. Les acteurs politiques et économiques en charge de la gestion des villes thermales se retrouvent face à un défi d'envergure. Il faut occuper le « baigneur ». Ces occupations sont en partie légitimées par le monde médical. L'ennui, susceptible de développer chez le patient une maladie spleenétique, est redouté par les médecins thermaux. L'offre de loisirs n'est donc pas seulement destinée aux touristes. Les « malades » sont aussi concernés car la durée des soins laisse aux curistes beaucoup de temps libre dans la journée. Ainsi, alors que les stations thermales sont plus souvent de petites bourgades plutôt que des villes déjà établies, nombreuses sont celles à mettre en œuvre toutes les conditions pour divertir leur clientèle³⁵.

En dehors de l'établissement thermal, trois grands pôles d'activité structurent la vie durant le séjour³⁶. Lieu de sociabilité et de détente pour les curistes qui y « promènent leurs eaux », le parc est un endroit incontournable des stations. Sa fréquentation diffère toutefois selon les moments de la journée si bien qu'il semble exister, dès le XIX^e siècle, une segmentation temporelle de l'usage du parc par les différents types de clientèle. La matinée est allouée aux « malades », puis aux badauds et enfants quand les premiers vont se reposer³⁷. Deux concerts

³⁴ *Ibidem*, p. 181. Les paragraphes qui suivent reposent essentiellement sur cette source, p. 180-185.

³⁵ *Ibidem*, p. 52. Même au début du XX^e siècle, « hormis Vichy et Dax, deux villes de plus de 10 000 habitants et recevant chacune plus de 10 000 malades, les autres localités thermales les plus fréquentées sont essentiellement des villes de moins de 5 000 habitants, souvent même inférieures à 3 000 habitants ».

³⁶ Pour aborder ces trois pôles d'activité, nous mobilisons dans les paragraphes qui suivent les travaux de Carole Carribon et notamment l'article déjà cité : « Villes d'eaux, villes de loisirs », *art. cit.*, p. 90.

³⁷ La question de savoir qui « organise » cette segmentation reste en suspens. Toutefois, nous retrouvons cette problématique dans la période contemporaine, notamment à l'intérieur des établissements thermaux où il s'agit de faire cohabiter touristes et curistes, aux caractéristiques et désirs variés (et parfois opposés). Nous revenons sur ces aspects dans le chapitre IX en nous appuyant sur une enquête réalisée en 2015 au sein de l'établissement thermal de Bagnoles de l'Orne. Voir : SONNET Adrien, *La quête de bien-être. Sociologie des expériences de la*

(l'un en milieu de matinée, l'autre dans l'après-midi) rythment généralement le quotidien du parc et rassemblent de nombreux visiteurs, tout comme les jeux de plein air organisés l'après-midi. Espace de déambulation, le parc est aussi le lieu où il est possible de lire si le temps le permet, ou simplement de se reposer à l'ombre d'un arbre sur une chaise que l'on aura réservée auparavant. Enfin, le parc est pensé comme un trait d'union entre la station et la nature. Il doit symboliser cette dernière et susciter l'envie aux visiteurs de partir en excursion pour découvrir les environs. Sa fonction dans la ville est donc très liée au tourisme, notamment dans la première moitié du XIX^e siècle où les autres formes de loisirs sont moins développées.

« Une ville d'eaux n'a [d'ailleurs] que peu de chance de s'imposer si elle ne peut proposer ce type de distraction. Les environs de la station doivent être à la hauteur en matière de tourisme et de possibilité d'excursions. Les guides locaux sont là pour valoriser et encenser cet aspect du patrimoine »³⁸. Des randonnées pédestres sont proposées dans les Pyrénées, et bien des décennies plus tard, des excursions en automobiles sont organisées pour faire découvrir le « pays » environnant. Les baigneurs apprécient « particulièrement les contacts avec le petit peuple [...] ». La rencontre avec les autochtones fait partie des délices de l'excursion et de ses aspects pittoresques. L'autochtone est en effet à lui seul une "curiosité" à visiter, mais aussi un faire-valoir qui flatte l'ego de la clientèle thermale »³⁹.

À partir du dernier quart du XIX^e siècle, les sports dits « modernes » font leur irruption dans les stations et deviennent rapidement des activités très prisées par la clientèle la plus fortunée. Ces nouveaux passe-temps sont importés directement d'Angleterre par l'aristocratie et la *gentry* anglaise. Sensibles à ces pratiques sources de plaisir et de distinction, ces derniers acculturent leurs homologues français et européens pendant la durée de la saison⁴⁰. Rapidement sont organisées courses de chevaux et d'aviron, tournois de golf, de tennis et d'escrime, de tir aux pigeons et au pistolet. « Le sport fait littéralement tourner la tête à toute une clientèle en mal de distractions et d'émotions. Il mobilise les passions, nourrit les commentaires et pousse irrésistiblement les baigneurs vers les lieux de pratiques ou de spectacles sportifs »⁴¹. Aussi les sports rythment-ils progressivement le quotidien des stations.

cure contemporaine. Bagnoles de l'Orne comme illustration, sous la direction de LESTRELIN Ludovic, Université de Caen Normandie, 2015. [En ligne], URL : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02316183>

³⁸ DUTHEIL Frédéric, *op. cit.*, p. 186.

³⁹ *Ibidem*, p. 192.

⁴⁰ Le modèle des sports qui s'impose est celui des sports anglais car il « s'avère parfaitement séduisant pour une clientèle distinguée qui entretient une certaine proximité avec les milieux cosmopolites ». DUTHEIL Frédéric, *op. cit.*, p. 282.

⁴¹ DUTHEIL Frédéric, « Le sport à la cure : le corps médical face à la diffusion des pratiques sportives dans la station thermale de Vichy. 1875-1914 », *STAPS*, n°61, vol. 2002, p. 40.

Les loisirs sportifs s'apparentent à un phénomène de mode à côté duquel les promoteurs du thermalisme peuvent difficilement passer. Des comités des fêtes au sein desquels sont présents élus locaux, hôteliers et gestionnaires d'établissements thermaux, sont créés à la fin du siècle pour développer ces activités et les rendre toujours plus attractives. Dans certains cas, les pouvoirs publics prennent le relais des initiatives privées pour soigner l'image sociale de leur territoire. À Vichy, une « nouvelle représentation de l'action publique se précise et s'affirme autour du thème sportif entre 1890 et 1914. Aux mesures, certes, de plus en plus nombreuses mais néanmoins isolées de la période précédente, succède la construction d'un projet délibéré d'encouragement et d'organisation des loisirs sportifs. Ces distractions s'inscrivent au quotidien dans les préoccupations des pouvoirs publics »⁴².

Certaines villes thermales déploient des initiatives en ce sens bien avant l'époque où les historiens du sport situent généralement les premières politiques sportives municipales, soit le milieu des années 1920 avec la construction de grands équipements sportifs. Reprenant la grille d'analyse utilisée par Jean-Paul Callède, Frédéric Dutheil atteste l'existence d'une authentique politique sportive vichyssoise avant la Première Guerre mondiale⁴³. Divertissements et soins médicaux y sont déjà fortement associés à la fin du XIX^e siècle. Aussi le cadre général d'action dans lequel s'inscrit la politique sportive est-il celui de l'aménagement, de l'embellissement et de l'accueil de la ville. Les objectifs poursuivis par l'équipe municipale ont trait à la publicisation de la station. « Après s'être autoproclamée "Reine des villes d'eaux", il s'agit de ne pas déchoir. La municipalité sait pertinemment qu'il est plus difficile de se maintenir au sommet que de gravir des échelons ». S'ils subventionnent, dans un premier temps, l'organisation de manifestations sportives, les élus invitent aussi leurs « partenaires » privés (parfois en ayant recours au chantage) à construire des équipements⁴⁴. Stand de « tir aux pigeons », arènes de Vichy, boudrome ou encore aménagements sur le Bassin de l'Allier, sont autant de réalisations édifiées avant le début du XX^e siècle. L'institution municipale instaure par ailleurs un « programme sportif fourni et envié », dont les effets d'images lui permettent de cultiver son identité de ville thermale et de loisirs. Enfin, elle subventionne les prestataires privés de loisirs sportifs. « Les sommes allouées aux affaires sportives finissent par être non

⁴² DUTHEIL Frédéric, *op. cit.*, p. 440.

⁴³ CALLÈDE Jean-Paul, *Les politiques sportives en France. Éléments de sociologie historique*, Paris, Economica, 2000, p. 1 et suivantes. À partir des travaux de MÉNY Yves, THOENIG Jean-Claude (*Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 130 et suivantes), l'auteur identifie cinq caractéristiques qui fondent une politique publique : du « cadre général d'action » au « dispositif décisionnel d'allocation de ressources ou de prescriptions réglementaires incluant des modalités coercitives » en passant par la définition d'objectifs à partir de normes ou de valeurs, l'identification de publics cibles et d'un ensemble de mesures concrètes.

⁴⁴ DUTHEIL Frédéric, *op. cit.*, p. 447. L'auteur illustre son propos avec la création d'un stand de tir aux pigeons.

négligeables. À titre d'exemple, pour la saison 1899, la municipalité a décidé d'une somme totale de 29.400 francs pour les distractions sportives »⁴⁵.

Posséder un casino semble plus important encore pour conforter son pouvoir d'attraction. « Pièce maîtresse de l'accueil de la clientèle depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, il doit, par son architecture même symboliser le faste et la modernité sans cesse renouvelés des villes d'eaux et est, de ce fait, sujet aux réaménagements et aux modes »⁴⁶. Le casino fait peu à peu partie de l'imaginaire thermal, notamment parce qu'il rassemble en un même lieu une forte diversité de loisirs : « salle des fêtes, salons annexes, salle de billard, fumoir et "cercle" réservés aux messieurs, restaurants, théâtre et salles de jeux ». Chaque activité a son heure, et chaque « clientèle » son activité. La journée, différents cercles permettent aux visiteurs de discuter, lire ou écrire leur correspondance. Sont également organisés des thés dansants en fin d'après-midi. Mais c'est en soirée que la fréquentation est à son comble. Les responsables du lieu organisent « bals, galas et fêtes de prestige où smoking et robes de soirées sont de rigueur. Il[s] propose[nt] aux clients, abonnés ou non, des spectacles lyriques ou dramatiques. Les programmes des théâtres diffèrent beaucoup entre les casinos les plus prestigieux et ceux des villes les plus modestes »⁴⁷.

Dès lors, jusque dans les premières décennies du XX^e siècle, les loisirs « occupent une place essentielle dans les stations thermales françaises. Ils contribuent à l'urbanité des "villes d'eaux" en dotant les cités hydrominérales d'infrastructures – espaces de promenade, équipements sportifs, casinos – sans commune mesure avec celles des communes "ordinaires" de taille équivalente et ce, même si les stations ne sont véritablement des villes que dans la saison »⁴⁸. La palette des distractions est importante et les responsables des stations rivalisent pour proposer les dernières mondanités et rester en phase avec les attentes d'une clientèle exigeante qui n'hésite pas à écourter son séjour pour gagner un territoire plus « à la mode ». Dans un marché européen des villes d'eaux extrêmement concurrentiel, les loisirs deviennent des produits d'appels de premier choix. Le développement de ces offres connexes à l'activité thermale ainsi que leur mise en publicité posent la question de leurs promoteurs. Qui sont-ils ? Tandis que l'État se désinvestit de la gestion de nombreuses stations, les initiatives sont portées par des élus locaux et/ou des acteurs économiques privés.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 477.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 93. La citation suivante renvoie à la même source.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 96.

⁴⁸ CARRIBON Carole, *art. cit.*, p. 103.

3) *Un sens certain de l'initiative. L'action conjointe des élus locaux et des investisseurs privés*

L'expression « fièvre thermique » caractérise bien l'important afflux de malades, de touristes, de buveurs d'eau et autres villégiateurs dans les stations thermales tout au long du XIX^e siècle⁴⁹. Elle trouve son origine dans la transformation de l'activité thermique en marché économique associée au développement du tourisme. C'est l'action conjointe des autorités publiques locales et d'investisseurs privés, soucieux de développer leur localité pour les uns, attirés par la perspective de s'enrichir pour les autres, qui en fait un phénomène de société.

En effet, observer l'engouement pour le thermalisme sous le seul angle de la demande reviendrait à laisser dans l'ombre le fort investissement, à partir du milieu du XIX^e siècle, des municipalités et Départements, mais aussi de nombreux acteurs privés relayant l'État pour aménager ou rénover les stations. Les romanciers contemporains de cette époque décrivent d'ailleurs l'essor des sociétés capitalistes dans les affaires thermales. Guy de Maupassant, par exemple, retrace le bouleversement qu'entraîne localement l'initiative d'un riche bourgeois parisien, William Andermatt, venu tester son habileté de négociateur et ses capacités de gestionnaire en créant un nouvel établissement dans la station de Mont-Oriol⁵⁰. Structuré en deux parties, l'ouvrage s'ouvre sur les perturbations qu'entraîne la découverte d'une nouvelle source dans le jeu local. Le romancier imagine les tractations qui s'établissent entre l'investisseur et ses alliés (un ancien ingénieur des Mines et un médecin parisien), et les répercussions induites par l'ouverture d'un second établissement venant directement concurrencer celui dirigé par le médecin de la ville, notable local par ailleurs directeur du casino et inspecteur des eaux. La seconde partie plante le décor un an après : l'établissement a vu le jour, aux côtés d'un nouvel hôtel, d'un casino et d'un parc thermal. La station connaît un fort engouement et attise la convoitise de nombreux médecins thermaux qui souhaitent s'y établir pour la saison. Malgré ce succès apparent, Andermatt continue d'œuvrer au développement de la station en cherchant à attirer davantage de curistes. Avec les conseils de son ami, médecin parisien, il entreprend de développer des excursions pédestres, mais également de publiciser ses atouts (notamment climatiques). Il constate, toutefois, que la réputation d'une station peut s'avérer fragile quand l'ancien ingénieur des Mines décède à l'hôtel d'une maladie que les eaux thermales de la ville étaient censées guérir. Cette mauvaise publicité affecte alors l'image du lieu et sa fréquentation. Observateur des relations de pouvoir et des manœuvres qui rythment la

⁴⁹ PÉNEZ Jérôme, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁰ DE MAUPASSANT Guy, *Mont Oriol*, Paris, Gallimard, 2002 [1887]. Socialisé aux mondanités des stations thermales, qu'il a côtoyées dans les années 1880, l'auteur s'inspire de Châtel-Guyon, dans le Massif central.

vie des stations à cette époque, Guy de Maupassant offre, de façon certes romancée, un aperçu de l'influence de l'économie de marché dans le développement du thermalisme.

S'il met en scène les tensions et autres jeux d'alliances qui se nouent au sein des villes thermales, Guy de Maupassant n'insiste pas sur le rôle joué par les édiles locaux. Pourtant, les pouvoirs publics participent activement au développement du thermalisme, que ce soit directement en investissant dans la construction et le fonctionnement d'infrastructures ou indirectement en cherchant à stimuler la fréquentation de la station.

À l'instar de l'État, communes et Départements assurent en effet la gestion de nombreuses stations au XIX^e siècle. Les villes en possèdent une cinquantaine, « dont "seulement" une dizaine de renommée nationale (Luchon, Barèges, Cauterets, Eaux-Bonnes, Bagnères-de-Bigorre, Saint-Sauveur, Evian, Thonon) ». Dans une moindre proportion, les Départements en totalisent « six ou sept pendant tout le XIX^e siècle, dont la plus notable est le Mont-Dore dans le Puy-de-Dôme et quatre en Corse »⁵¹. Les modalités de gestion retenues par les municipalités et les Départements sont similaires à celles de l'État. Pour les premières, privées de capacité financière⁵², il est en effet difficile d'engager la construction d'établissements d'importance permettant à leur station d'entrer dans une autre dimension. « Le manque d'argent est une constante dans l'histoire du thermalisme des collectivités territoriales, [bien que] certaines communes parviennent à effectuer des constructions coûteuses grâce à des emprunts et à des sacrifices importants ». D'autres municipalités se saisissent des opportunités offertes par la loi du 22 mars 1890 pour créer la première forme d'intercommunalité thermique⁵³. Un syndicat de communes est formé par celle de Cauterets et plusieurs communes environnantes afin de gérer l'établissement thermal. Aussi les acteurs publics jouent-ils également un rôle important dans l'expansion du thermalisme au XIX^e siècle. Jusqu'à la moitié du XIX^e siècle, les communes et les Départements assurent aux côtés de l'État les gros investissements (constructions, rénovations ou restructurations d'établissements), bien que ces derniers demeurent modestes. Les acteurs privés, souvent des médecins et des avocats, se contentent pour leur part de gérer, sans vraiment investir dans le développement d'infrastructures locales. Jérôme Pénez parle d'un « artisanat thermal »⁵⁴.

⁵¹ PÉNEZ Jérôme, *art. cit.*, p. 9.

⁵² Si le transfert de compétences offre aux élus locaux une liberté certaine vis-à-vis de l'État central à partir des années 1880, ces derniers peinent à entreprendre de nombreux projets faute de ressources.

⁵³ DELANNOY Max-André, RIEU Jérôme, PALLEZ Frédérique, « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et management public*, n°2, vol. 22, 2004, p. 81. D'après les auteurs, la loi du 22 mars 1890 entend parer au « morcellement excessif du territoire » qui constitue à l'époque un « frein à la mise en œuvre de politiques locales volontaristes et efficaces visant à faire profiter le plus grand nombre des progrès apportés par la révolution industrielle ».

⁵⁴ PÉNEZ Jérôme, *art. cit.*, p. 14

Comprenant l'influence du chemin de fer pour le développement des stations et pour tirer profit de la « fièvre thermale », nombreux sont les édiles qui entendent peser pour faire en sorte d'amener le train dans leur commune ou à proximité. Fortement mise en scène et rassemblant d'illustres personnages politiques de l'époque, la cérémonie d'inauguration de la gare de Dax que le maire organise le 19 septembre 1854 est un temps fort de la vie locale. L'Impératrice Eugénie est accueillie par 8 000 personnes, « au premier rang desquels Émile Pereire, Administrateur des Chemins de fer du Midi, Charles Corta, député et président du Conseil général et Charles Pardeilhac, maire de Dax »⁵⁵.

L'action du maire Raphaël Milliès-Lacroix, maire de Dax de 1887 à 1899, illustre de façon plus significative encore l'influence que les élus locaux peuvent avoir dans le développement du thermalisme à la fin du XIX^e siècle. Républicain convaincu, issu d'une famille de négociants, ce jeune maire élu conseiller municipal en 1878 à l'âge de 27 ans, sénateur des Landes (1897-1933) puis conseiller général (1898) et ministre des colonies (1906-1909), s'impose dans la cité dacquoise comme un acteur incontournable. Sous son impulsion, plusieurs établissements thermaux ainsi qu'un casino sont créés. Il profite de la « républicanisation de l'ensemble de la nation française » et surtout du « système politico-administratif mis en place dans les décennies 1870 et 1880 [qui, s'il] ne remet pas en cause directement le pouvoir de l'administration centrale, tend alors à accentuer la tendance à la décentralisation, [...] dotant les collectivités locales de pouvoirs étendus »⁵⁶. Les débuts de la III^e République correspondent, en effet, au « temps des mairies »⁵⁷. La loi municipale du 5 avril 1884 offre aux maires élus une certaine liberté vis-à-vis de l'État. Les conseils municipaux peuvent désormais « délibérer sur l'ensemble des problèmes de la commune alors que le maire reste maître dans le recrutement, la gestion et l'organisation de son personnel » : le processus décentralisateur est enclenché⁵⁸.

Développer l'économie thermale de Dax, encore peu assurée à la fin des années 1880, est donc un choix politique. La cession du château fort par le ministère de la Guerre à la ville en 1888 représente une opportunité : Dax n'est plus une ville militaire. La réussite de la station de Salies-de-Béarn (située à environ 40 km plus au sud) et le gisement de sels gemme découvert à Dax poussent les élus à entreprendre la restructuration du château en un centre de soins

⁵⁵ DELPONT Hubert, *Dax et les Milliès-Lacroix. L'aventure thermale*, Pau, Éditions d'Albret, 2011, p. 28. Les détails, dates et autres précisions apportés dans les paragraphes suivants puisent à cette source.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 22

⁵⁷ *Politix*, « Le temps des mairies », numéro spécial dirigé par Frédéric SAWICKI, 2001.

⁵⁸ DUMONS Bruno, POLLET Gilles, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain », *Politix*, n°53, vol 14, 2001, p. 23. Les auteurs précisent néanmoins que la capacité politique des conseils municipaux et du maire demeure contrainte car « le budget est toujours fixé par l'État. Le premier magistrat est également soumis à l'autorité et à la surveillance de l'administration et tous ses arrêtés sont transmis au préfet qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution ».

thermaux et balnéaires. La société Dax Salin Thermal (DST), créée en 1890 à l'initiative du maire, lance la construction d'un bâtiment thermal éponyme et d'un casino attenant. En 1894, la DST dont la première pierre a été posée par le Président de la République Sadi Carnot en 1891, ouvre ses portes aux côtés des Grands Thermes créés en 1870 et du très ancien établissement des Baignots. L'ensemble de l'économie thermale dacquoise profite d'ailleurs de l'effet nouveauté de cet établissement bien que le nombre de curistes reste encore relativement modeste. La destination landaise ne bénéficie pas de l'image d'une station aux multiples plaisirs. « Dax est le type de station où l'on va pour se soigner et non pour s'amuser »⁵⁹.

Dans son « aventure thermique » (pour reprendre l'expression d'Hubert Delpont), Raphaël Milliès-Lacroix ne se contente pas d'initier la construction d'infrastructures thermales. Son pouvoir dans le jeu local s'amplifie fortement. L'élection directe du maire par le conseil municipal, associée à « la nature des relations privilégiées [qu'il noue] avec les représentants de l'État et la construction d'une légitimité notabiliaire », lui permet d'asseoir son autorité⁶⁰. Particulièrement soutenu à l'échelle locale par le député Denis, ayant ses relais à l'échelle nationale, il s'entoure aux élections municipales de 1896 des directeurs des trois grands établissements thermaux de la ville, par ailleurs médecins. Il signe « la fin de la vieille rivalité entre le monde médical et celui de la politique »⁶¹. Ce faisant, c'est un « gouvernement municipal d'un thermalisme médical », au sein duquel le maire joue un rôle central, qui semble voir le jour à Dax à la fin du XIX^e siècle. Ce constat rejoint les analyses d'Olivier Borraz quand il souligne que « le gouvernement municipal s'est érigé autour de la résolution des problèmes urbains, dont une bonne partie est au cœur des institutions du *welfare* : problèmes de pauvreté, d'assistance sociale, d'hygiène publique et de santé, d'habitat » et qu'il rappelle que la capacité de gestion de ces problèmes s'inscrit « dans une relation privilégiée entre [...] politique et société urbaine »⁶².

Le problème du développement économique de la ville de Dax demeure au cœur du projet politique du maire. « La création de DST est essentielle d'un triple point de vue, souligne Hubert Delpont. Pour la première fois, l'opération rassemble structurellement la collectivité territoriale, les grands entrepreneurs privés et l'épargne locale. Et elle pose les bases du développement de la station en créant deux outils indispensables : un établissement de jeux et un de soins, sans venir concurrencer l'hôtellerie. Elle vient constituer un véritable quartier

⁵⁹ DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 78. Cette assertion est celle du guide Joanne, dans son édition de 1908.

⁶⁰ BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 14.

⁶¹ DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 100.

⁶² BORRAZ, Olivier, *art. cit.*, p. 16.

thermal où voisinent un établissement de luxe (Grands Thermes), un autre de standing (Baignots), plusieurs de rangs intermédiaires (Thermes Sérès et Saint-Pierre) et enfin de petits établissements plus populaires autour de la Fontaine Chaude (Thermes Romains, Hirigoyen) auxquels s'ajoutent hôtels (Richelieu, de la Paix et de l'Europe) et meublés »⁶³. Au sein du conseil municipal dacquois, Raphaël Milliès-Lacroix semble donc avoir réussi à faire émerger une capacité politique en stabilisant une coalition d'acteurs publics et privés « autour de mécanismes d'échanges de ressources et de partages de bénéfices tirés de l'action publique » menée en direction du thermalisme⁶⁴, mais également en développant une « culture commune » autour de l'identité thermale que peuvent partager l'ensemble des acteurs du territoire⁶⁵. Ainsi, quand Raphaël Milliès-Lacroix quitte la municipalité en 1900, Dax est la seconde station thermale en termes de fréquentation derrière celle de Vichy.

À Bagnoles de l'Orne, l'action des édiles locaux est moins perceptible. Néanmoins, l'épisode de la construction de la gare en 1881, rapporté par Yvane Danguy, offre là aussi un exemple de l'implication progressive des élus locaux dans le développement du thermalisme⁶⁶. C'est ici l'action de Jules de Blanzay, le maire de Tessé-la-Madeleine en poste depuis 1874, qu'il convient de relever, celui-ci réussissant à modifier le lieu d'implantation de la gare, initialement prévu à deux kilomètres du centre de la station. C'est du moins ainsi qu'il met en scène son intervention dans un long poème (retranscrit dans l'encadré n°1 ci-dessous). Se vantant d'être à l'écoute des plaintes de ses administrés, il se pose en adversaire du ministre, sachant user de ses relations politiques pour offrir à la ville toutes les chances de rivaliser avec les stations concurrentes.

⁶³ DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 115.

⁶⁴ DORMOIS Rémi, *art. cit.*, p. 837-838.

⁶⁵ Toutefois, l'affaire Dreyfus fait voler en éclats cette coalition. Partisan de Dreyfus, Milliès-Lacroix se trouve en minorité au conseil municipal face aux anti-dreyfusards. Il démissionne alors des affaires municipales mais reste sénateur jusqu'en 1933 et vice-président puis président du conseil général des Landes. Au crédit de son action de maire, trois éléments principaux : « l'implication de la mairie dans la création d'une grande station thermale ; l'institutionnalisation de la fête comme outil de promotion de la ville ; enfin, la réputation d'une cité à ce point fière de son identité qu'il n'est au pouvoir de personne d'empiéter sur ses libertés » (DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 113)

⁶⁶ DANGUY Yvane, *Bagnoles de l'Orne, 1913-2013, un siècle*, Grand Domaine de Bagnoles de l'Orne, 2013. Cet ouvrage est une commande de l'établissement à caractère industriel et commercial « Bagnoles de l'Orne Tourisme », réalisé par une archiviste de formation à partir des archives municipales.

Encadré n°1 : Poème de Jules de Blanzay, maire de Tessé-la-Madeleine (1874-1881)

« Aussitôt mon retour vers mes administrés,
 Je les vis accourir, visages sinistrés.
 Leur agitation n'était certes pas sourde :
 Ils criaient : « Conçoit-on une pareille bourde ?
 »

Bagnoles, pour la voie est l'élément vital,
 Donc la gare de Bagnoles est un point capital.
 Placée au carrefour lointain de l'Épinette,
 Pour chemin et pays, c'est la ruine nette.
 Celui qui trace un plan de si triste façon
 N'est pas ingénieur, mais tout au plus maçon.
 Il ne faut pas souffrir cela, Monsieur le Maire !
 [...]

Je cours en conférer avec de la Raillière
 Maire de la Ferté. Peu confiant d'abord,
 À la fin, il se trouve avec moi très d'accord
 Qu'il nous faut, malgré tout, tenter cette
 aventure

Du décret du ministre, obtenir la rature.
 C'était urgent : la veille on m'avait avisé
 Que le décret fatal venait d'être visé,

J'assemble mon conseil, je rédige une adresse
 Où d'arguments serrés une liste se dresse.
 Puis je cours le pays, voiturant à grand frais,
 Qu'il pleuve, vente, ou tonne, en temps chauds,
 en temps frais.

Mon adresse à la main, partout je la colporte
 Pour des adhésions frappe de porte en porte.
 Battant ainsi pendant des mois la région,
 Je cueillis d'adhérents toute une légion. [...]
 Cette gare est le jour le plus beau de ma vie !
 [...]

Je pourrai dire, un jour, quelles louches
 pratiques

D'envie, ambition et prurits politiques
 Lancèrent tel ou tel, fourbe ou simple apeuré
 Contre moi sans motif. Justement écœuré,
 Au conseil je criai : je me démetts d'emblée
 Et quitte pour toujours cette triste assemblée !
 [...]

On peut trop fréquemment dire avec certitude,
 Que du bienfait semé pousse l'ingratitude.

En implantant la gare au cœur de la ville, Jules de Blanzay parvient à dévier la ligne ferroviaire de l'axe Paris – La Ferté-Macé – Couterne. Si elle constitue le terminus de cette « ligne courte », Bagnoles de l'Orne devient surtout très vite la localité la plus importante du tronçon⁶⁷. L'arrivée du train stimule sensiblement la fréquentation locale, d'autant qu'en 1900, des liaisons directes Paris-Bagnoles sont mises en œuvre, facilitant encore plus l'accès de la clientèle parisienne issue de la « bonne société ».

Un second acteur joue un rôle significatif dans la promotion de la station normande. Successivement avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Préfet de l'Orne, ministre des Travaux publics, député, maire de Tessé-la-Madeleine de 1892 à 1904 ou encore gouverneur du Crédit Foncier de 1878 à 1895, Albert Christophle fait partie de ce « nouveau personnel du suffrage universel [qui] s'installe aux affaires »⁶⁸ à la fin du XIX^e siècle. Maire entrepreneur, il fait notamment construire l'hippodrome et fonde la Foncière, une « société [ayant] pour but la réalisation d'un échange de terrains avec l'État ; 43 Ha de forêt domaniale entre la gare et l'établissement thermal contre 143 hectares de bois et pierrailles dans le

⁶⁷ POISSON Jacques, « Le voyage aux eaux. Histoire de la desserte ferroviaire des stations thermales », *Revue d'histoire des chemins de fer*. [En ligne], n°31, 2004, mis en ligne le 08 avril 2011, consulté le 12 octobre 2018.

⁶⁸ Nous reprenons l'expression à MAYEUR Jean-Marie, *Les débuts de la III^e République 1871-1898*, Paris, Seuil, 1973, p. 51.

département de l'Aude »⁶⁹. Cette opération permet d'édifier le quartier le plus remarqué de Bagnoles de l'Orne, lui conférant un imaginaire luxueux et distingué. Organisé autour de trois boulevards, le quartier Belle-Époque est un immense lotissement de parcelles de 3 à 5000 m² regroupant des villas respectant un cahier des charges très strict sur le plan architectural. Les couleurs et les éléments de construction sont codifiés jusqu'en 1935, accordant à l'ensemble une cohérence urbanistique et, surtout, suscitant l'intérêt d'une clientèle prestigieuse (les photographies ci-dessous en offrent un aperçu).

**Illustrations n° 2 : Quand la clientèle fortunée donne le ton.
Exemples de villas du quartier Belle-Époque à Bagnoles de l'Orne**



Source : galerie d'image internet et photographie personnelle

De fait, la clientèle aisée afflue en masse et participe à la transformation du territoire. Des bâtiments tels que le Grand Hôtel sont érigés pour accueillir les curistes les plus fortunés⁷⁰.

⁶⁹ DANGUY Yvane, *op. cit.*, p. 68.

⁷⁰ Les promoteurs actuels de la station entretiennent cette mémoire. L'ouvrage réalisé à l'occasion du centenaire de la ville de Bagnoles de l'Orne en 2013 mentionne que la « construction du Grand Hôtel est décidée en 1894

Certains de ces riches visiteurs font construire des villas ou deviennent des mécènes de la ville. C'est le cas de Frank Jay Gould, un milliardaire américain qui s'est déjà illustré en finançant l'édification d'un casino et d'un palace à Granville (la « Monaco du nord », telle qu'on l'appelle alors). Il soutient en 1927 la construction du second casino de la ville (le seul à être encore en activité aujourd'hui), donnant à la station sa physionomie actuelle. Depuis la fin XIX^e siècle, le lien unissant autorités locales et investisseurs privés est donc particulièrement étroit. Si les premiers multiplient les initiatives, cela ne se fait pas sans le concours des seconds, qu'ils soient mécènes ou entrepreneurs.

Illustration n°3 : carte postale du Grand Hôtel de Bagnoles de l'Orne (début XX^e siècle)



Source : galerie d'image internet

Il n'y a donc pas d'un côté les stations gérées par les collectivités locales, dénuées d'initiatives privées, et de l'autre des stations uniquement gérées par des sociétés. Ces deux groupes d'acteurs agissent au contraire de façon conjointe. En ce sens, le « Second Empire a souvent constitué un tournant, au moment même où l'avenir du thermalisme et sa rentabilité

[pour] accueillir les curistes issus des grandes fortunes et des milieux d'affaires (Yvane DANGUY, *op. cit.*, p. 74). Dans un article récent du quotidien régional *Ouest-France*, l'adjointe de direction de l'établissement public à caractère industriel et commercial « Bagnoles de l'Orne Tourisme » ne manque pas de rappeler quant à elle que le Grand Hôtel a été fréquenté par des « têtes couronnées » telles que le roi de Roumanie, Ferdinand Ier. « Le Grand Hôtel, joyau de la Belle-Époque », *Ouest-France*, [En ligne] publié le 15/05/2013, consulté le 28/02/2017. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/alencon-61000/le-grand-hotel-joyau-de-la-belle-epoque-296251>

semblent assurés, où le chef de l'État a un intérêt personnel pour les eaux et surtout, où le capitalisme s'impose et permet de réunir des capitaux suffisants pour subvenir aux énormes besoins nécessités par le thermalisme »⁷¹. Au cours de la seconde partie du XIX^e siècle, les investissements privés se multiplient de manière considérable. Le thermalisme apparaît comme une activité dans laquelle il est possible d'investir sans risque et de « remporter la mise » à coup sûr. Les exemples d'initiatives personnelles à succès, telle l'entreprise d'expédition d'eau minérale d'Auguste Badoit implantée à Saint-Galmier (Loire), participent de cette légende. L'intensification des paris capitalistiques dessert parfois le développement des stations. Il arrive que des entrepreneurs concurrents se livrent de véritables « guerres de puits ». C'est notamment le cas à la Bourboule où des sondages réalisés auprès de sources déjà en activité menacent d'en altérer le débit⁷². L'État entreprend dès lors d'encadrer ces pratiques, *via* la loi du 14 juillet 1856. Des mesures relatives à « la déclaration d'intérêt public et au périmètre de protection des sources ; à l'inspection ; aux conditions générales de fonctionnement des établissements thermaux » entendent en effet limiter cette forme de « libéralisme désordonné »⁷³. Le législateur précise qu'« aucun sondage, aucun travail souterrain ne peuvent être pratiqués dans le périmètre de protection d'une source minérale déclarée d'intérêt public, sans autorisation préalable ». Des dispositions pénales sont prévues et reposent essentiellement sur des sanctions financières s'étalant de cinquante à cinq-cents francs.

Si les initiatives se multiplient, le profil des investisseurs change également. S'ajoutent aux sociétés commerciales créées dans le premier quart du XIX^e siècle, composées d'acteurs locaux, des organisations d'un second type qui s'ouvrent aux capitaux d'acteurs issus des grandes métropoles françaises et notamment de Paris. Les banquiers jouent ici un grand rôle, auxquels « se joignent des industriels tels que des entrepreneurs de travaux publics souvent en contrat avec l'État pour des marchés publics, mais aussi des médecins qui faute d'apports importants en capitaux apportent leur savoir-faire, leurs compétences, leur présence, qui est un gage de sérieux pour l'image de l'entreprise »⁷⁴. La récurrence de ces profils est si importante que Jérôme Pénez évoque « une alliance, presque naturelle dans l'investissement thermal, celle de la banque et de la médecine »⁷⁵.

⁷¹ PÉNEZ Jérôme, *art. cit.*, p. 12.

⁷² FEREROL Marie-Eve, « Naissance et développement de La Bourboule : ville thermale neuve française exemplaire », *Espaces et Société*, n° 151, vol. 3, 2012, p. 52-53.

⁷³ LEFEBVRE Thierry, RAYNAL Cécile, « Le thermalisme, un patrimoine à vau-l'eau. L'exemple de Bussang », *Revue d'histoire de la pharmacie*, n° 342, 92^e année, 2004, p. 193. La citation suivante renvoie à la même source.

⁷⁴ PÉNEZ Jérôme, *art. cit.*, p. 15.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 17.

Le thermalisme de la fin du XIX^e siècle n'a donc plus grand-chose à voir avec celui en vigueur cinquante ans plus tôt. Le développement du tourisme et l'émergence d'une offre de loisirs modifie profondément l'expérience vécue dans certaines stations et, dans le même temps, la clientèle. Prendre soin de sa santé n'est plus le seul motif du déplacement de la « bonne société ». Distractions et sociabilité mondaine composent une part importante de l'attrait pour le séjour. L'identité du thermalisme évolue donc et avec elle celle des stations. Ces dernières ne sont plus uniquement des « territoires de santé », mais deviennent pour les plus en vue d'entre elles des « territoires sanitaire et touristique »⁷⁶.

III. Le statut de la médecine thermique. Entre remise en cause et faible reconnaissance médicale

Cause et conséquence de cette transformation, les rapports de force évoluent au sein des stations entre les groupes d'acteurs politiques, économiques et médicaux, tout comme les relations qui unissent les villes thermales à l'État central. D'un côté, en effet, celles-ci s'autonomisent progressivement de l'État à mesure que les élus locaux augmentent leur liberté d'administrer et de développer leur collectivité selon leurs délibérations propres. De l'autre, le repositionnement des autorités locales au centre de la configuration territoriale, associé à l'arrivée d'investisseurs privés, relativise le pouvoir des médecins thermaux. Ces derniers profitent toutefois du « passage dans la seconde partie du siècle de la conception d'une eau minérale uniquement agent thérapeutique capable de guérir d'une maladie, à un liquide capable aussi de maintenir en bonne santé »⁷⁷, pour étendre leur champ de compétence à la prévention. Mais ils adoptent surtout une double attitude : la première consiste à poursuivre l'effort initié dans la première moitié du XIX^e siècle visant à « scientificiser » la médecine thermique et à institutionnaliser son enseignement ; la seconde entend limiter voire concurrencer le développement des loisirs, notamment sportifs. Dans les deux cas, il s'agit de conforter et légitimer leur « art » dans le milieu médical, un univers fortement hiérarchisé. Une meilleure connaissance des eaux (composition et effets thérapeutiques) et une plus grande reconnaissance de « l'hydrothérapie » au sein du monde universitaire doivent leur permettre de réaffirmer leur place dans les stations.

⁷⁶ Rappelons que toutes les stations ne s'inscrivent pas dans une telle évolution. La classification proposée par le Guide Michelin en 1934 distingue six « stations mondaines », 53 « stations fréquentées » et 48 « stations simples ». Seules les deux premières catégories peuvent être qualifiées de « territoires sanitaire et touristique ». Néanmoins, comme nous l'avons rappelé au début du chapitre (et nous revenons plus longuement sur ce point dans la dernière section du chapitre III, « Une démocratisation relative »), les 25 premières stations concentrent 90% de la clientèle thermique française.

⁷⁷ PÉNEZ Jérôme, *op. cit.*, p. 118 et 120.

1) *La médecine thermique en quête de légitimité*

Dès le début du XIX^e siècle, les médecins thermaux aspirent à la reconnaissance de leur discipline. Cette ambition est compréhensible tant l'organisation de la profession médicale repose sur une forme de domination symbolique entre spécialités et corps de métiers (par exemple, entre les officiers de santé et les docteurs en médecine à cette époque)⁷⁸. Or, « peu de ces médecins [...] deviennent célèbres en dehors de leur spécialité [thermale], et [...] à l'inverse, les "grands noms" de la médecine du XIX^e siècle se sont souvent très peu intéressés à la médecine thermique qui apparaît comme une parente pauvre de la médecine »⁷⁹.

Dans cette quête de reconnaissance, l'Académie Royale de médecine joue un rôle important. Créée en décembre 1820, elle succède à la Société Royale de médecine et poursuit en partie ses missions. Ses prérogatives vis-à-vis du thermalisme sont nombreuses. Chargée de surveiller les eaux minérales, « elle désigne des "médecins inspecteurs" (héritiers des intendants, dont le corps a été supprimé pendant la période révolutionnaire) et leur confie le contrôle et le perfectionnement des stations thermales. L'inspection va se maintenir jusqu'à la fin des années 1880, avant de s'effondrer sous le poids des critiques orchestrées par des médecins thermaux jaloux de leurs prérogatives »⁸⁰. L'Académie analyse aussi les eaux minérales « qui demandent une autorisation d'exploitation, une déclaration d'intérêt public ou toute autre modification ». Enfin, elle a pour rôle de diffuser les nouvelles médicales liées au thermalisme et représente l'organe de dialogue avec les gouvernements concernant la législation à adopter en ce domaine. Autrement dit, c'est « un des piliers » qui permet « le maintien de la médecine au cœur du thermalisme »⁸¹.

Avec son laboratoire d'analyse chimique, l'Académie participe directement à la connaissance des eaux minérales, favorisant par là même la reconnaissance scientifique de l'activité. Dès le début des années 1820, les pharmaciens de ce laboratoire s'efforcent de préciser la composition des eaux. Le contexte du début du XIX^e siècle est, en effet, celui d'un

⁷⁸ À la suite du travail fondateur d'Eliot Freidson (*La profession médicale*, Paris, Payot, 1984), de nombreux auteurs ont interrogé la hiérarchisation à l'œuvre dans le monde médical. Entre autres, voir : JAISSON Marie, « La mort aurait-elle mauvais genre ? La structure des spécialités médicales à l'épreuve de la morphologie sociale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 143, vol. 3, 2002, p. 44 à 52 ; JAISSON Marie, « L'honneur perdu du généraliste », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°143, vol. 3, 2002, p. 31-35 ; BALAZS Gabrielle, ROSENBERG-REINER Sylvie, « La composante universitaire dans la hiérarchie des disciplines hospitalières. Note de recherche : Sur le choix d'un indicateur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°156-157, vol. 1, 2005, p. 115-118. Dans cette dernière note de recherche, les auteures montrent que, pour ce qui concerne l'univers hospitalo-universitaire, les spécialités médicales et chirurgicales sont de loin les plus prestigieuses tandis que les urgences et l'anesthésie sont plus faiblement reconnues.

⁷⁹ PÉNEZ Jérôme, *op. cit.*, p. 118-119.

⁸⁰ LEFEBVRE Thierry, RAYNAL Cécile, *op. cit.*, p. 42.

⁸¹ *Ibidem*, p. 119.

débat d'idées entre médecins thermaux. Empirisme, observation et expérimentation, chaque technique a ses défenseurs. Les procédés plus « scientifiques » l'emportent progressivement pour comprendre l'action des eaux sur l'homme. Bien que les débats perdurent tout au long du XIX^e siècle, l'expérimentation s'affirme pour « permettre une amélioration des méthodes de soin des eaux minérales. Elle peut même être effectuée par les médecins eux-mêmes afin de mieux tenter de comprendre les mécanismes d'action des eaux »⁸². L'effacement progressif de l'empirisme et de l'observation au profit de l'expérimentation s'inscrit dans un double mouvement plus large : la transformation des rapports entre savoir et pouvoir et l'évolution du rapport à l'objectivité au sein de la communauté scientifique. Au début du XIX^e siècle, « l'État modifie en profondeur les pratiques traditionnelles pour produire une position surplombante aux intérêts présents dans le social [...] la catharsis des sentiments, l'effacement de soi, l'oblitération des intérêts deviennent des qualités scientifiques après 1800, à travers l'activité d'expertise qui conduit les savants à emprunter à la figure du juge les vertus d'insensibilité, de froideur et de détachement »⁸³. Pour accroître son influence, la communauté scientifique fait alors sienne cette nouvelle vision de l'expertise basée sur l'objectivité et sur « l'effacement des contextes personnels de la fabrication des faits, une dépersonnalisation du travail de la preuve et l'obsolescence du "je" dans la rhétorique probatoire »⁸⁴.

Nombreux sont les acteurs du monde médical à produire des expérimentations au XIX^e siècle, tel Ossian Henry, directeur du laboratoire de l'Académie, qui publie avec son père en 1825, un *Manuel d'analyse chimique des eaux minérales, médicinales, et destinées à l'économie domestique*. Avec cet ouvrage, il participe d'une connaissance plus affirmée des principes actifs des eaux, apportant scientificité à une activité encore relativement empirique en ce début de siècle. Surtout, ces analyses chimiques ont comme conséquence de permettre la reconnaissance des eaux minérales comme des médicaments et, partant, de favoriser l'intégration du thermalisme dans le monde médical. En substituant l'expérimentation à l'empirisme et l'observation, il s'agit de changer le regard que porte la communauté médicale sur la médecine thermale, en parant le thermalisme d'une « expertise scientifique [...] reconnue en vertu de ses certifications censées garantir sa compétence et son objectivité, et présentée comme la seule légitime »⁸⁵.

⁸² PÉNEZ Jérôme, *op. cit.*, p. 136. « Ce que recherche avant tout la médecine thermale c'est la crédibilité » souligne encore l'auteur (p. 144).

⁸³ FRESSOZ Jean-Baptiste, « Objectivité », in HENRY Emmanuel (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 229-230.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 226.

⁸⁵ SALMAN Scarlett, TOPÇU Sezin, « Expertise profane », in HENRY Emmanuel (dir.), *op. cit.*, p. 164.

En 1838 et en 1839, un rapport annuel concernant les eaux minérales est mené par le docteur Patissier pour le compte de l'Académie de médecine, à partir de rapports recueillis dans chaque station⁸⁶. Toutefois, l'effet de concurrence entre stations incite certains médecins à « gonfler » leurs résultats. En conséquence, dès 1838, « la Commission des eaux minérales de l'Académie de médecine, émet des réserves sur la véracité de certains rapports qui lui parviennent. Lorsque les comptes rendus font état d'un pourcentage de guérison trop important, la prudence est de rigueur »⁸⁷. Surtout, à cette époque, si une partie des résultats observables peut être constatée par les médecins thermaux, il faut bien souvent se fier aux sensations des acteurs, à leur subjectivité. Les deux extrêmes sont de rigueur : certains surinterprètent volontiers une supposée amélioration quand d'autres mettent en cause la parole du médecin qui affirme que les effets positifs ne seront visibles que plusieurs mois après le séjour.

Malgré tout, ce travail entamé en 1838 et conclu en 1841, démontre que les eaux ne permettent pas de soigner l'ensemble des maladies. La panacée autrefois attribuée aux eaux semble révolue et le thermalisme se dirige progressivement vers leur spécialisation en direction d'affections ciblées. En effet, « bien qu'étant la préoccupation principale des médecins, l'action des eaux n'en demeure pas moins encore très méconnue à l'aube du XX^e siècle. Certains médecins n'hésitent pas à émettre l'idée que l'eau minérale n'occuperait qu'une place minime dans les causes favorisant les guérisons. [...] L'environnement, le dépaysement, le changement d'habitude, de climat, les principes d'hygiène appliqués dans les stations qui serait [expliqueraient plus probablement les] améliorations de santé constatées près des sources »⁸⁸. Pour pallier à ces suspicions et augmenter leur légitimité vis-à-vis du monde médical, les médecins thermaux entreprennent un processus de spécialisation. Les prémices de ce mouvement sont décelables dès le début du XIX^e siècle. C'est particulièrement sous le Second Empire que le phénomène s'amplifie et nombreuses sont les stations qui limitent la prise en charge des affections et approfondissent les connaissances médicales associées à celles-ci. Dans l'esprit du corps médical, faire d'une station la spécialiste d'une ou plusieurs affections à partir des expérimentations réalisées sur les eaux, c'est démontrer que c'est bien l'eau thermale qui soigne et non pas seulement le climat ou les distractions⁸⁹.

⁸⁶ Le rôle du docteur Philbert Patissier (1793-1863) semble important dans la connaissance des eaux et de leurs actions tant ses écrits sont nombreux tout au long du XIX^e siècle.

⁸⁷ PÉNEZ Jérôme, *op. cit.*, p. 143. Soulignons ici que si les médecins se livrent à de tels procédés, c'est qu'ils sont les principaux promoteurs de leur station dans la première moitié du XIX^e siècle, comme l'a noté Joël Lagrange (*art. cit.*) pour le cas d'Aix-les-Bains.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 145.

⁸⁹ Cette problématique est consubstantielle à l'histoire du thermalisme dans ses relations avec le monde médical et les pouvoirs publics. Elle resurgit notamment pendant l'entre-deux-guerres (voir Chapitre III, section « La

Les médecins thermaux rencontrent alors les intérêts des acteurs politiques et économiques car cette démonstration, qui engage la réputation médicale des stations, devient aussi un argument distinctif, que ce soit vis-à-vis des stations étrangères ou de la pratique du bain de mer, en fort développement dans la seconde partie du XIX^e siècle.

2) *L'institutionnalisation de la médecine thermale. L'hydrologie médicale au centre des débats*

Malgré ces entreprises consistant à parer le thermalisme d'une « objectivité » scientifique, la médecine « ne considère pas la thérapeutique hydrominérale comme une de ses priorités »⁹⁰. Avec l'aide des « industries thermales » et « [d]es politiciens qui représentent les régions dans lesquelles [les stations thermales] sont implantées »⁹¹, les médecins thermaux entreprennent d'institutionnaliser l'enseignement de l'hydrologie médicale à l'Université.

L'objectif n'est pas tant de véhiculer les vertus de leurs eaux au grand public, mais bien de sensibiliser les médecins non spécialistes du thermalisme et les étudiants en formation. « La création de chaires d'hydrologie dans les facultés de Médecine permettrait de former directement les nouvelles générations de médecins français et conduirait, en parallèle, à la production d'une littérature scientifique capable de convaincre les médecins étrangers, donc de les amener à envoyer des patients »⁹². Surtout, la création de chaires d'hydrologie apporterait à la crénothérapie une reconnaissance symbolique importante au sein du monde médical. En effet, « l'ouverture d'une chaire consacre la reconnaissance par les autorités académiques de la spécificité du domaine médical dont elle dessine les contours "officiels" ; elle constitue un facteur important de structuration et de reproduction institutionnelle de ce domaine ; enfin, elle modifie la structure d'ensemble du champ médical et, de ce fait, les conditions d'émergence de nouvelles spécialités »⁹³.

Or, le processus s'avère difficile. Les facultés de médecine affichent une relative indifférence vis-à-vis du thermalisme tout au long du XIX^e siècle. Jusqu'au début des années 1850, les médecins thermaux peinent par exemple à diffuser leur savoir, ne possédant pas de revue spécifique. Il faut attendre 1853 pour observer un rapprochement entre mondes thermal et médical. En mai, Léon Boyer, professeur de pathologie externe à la faculté de médecine de Montpellier crée à Toulouse la Société hydrologique du Midi, dont il devient le premier

spécialisation des stations pour (ré)affirmer l'expertise de la thérapeutique thermale ») mais aussi plus récemment pendant la période 1990 – 2010 (voir la deuxième partie de la thèse, chapitres IV et V).

⁹⁰ PÉNEZ Jérôme, *op. cit.*, p. 127.

⁹¹ WEISZ George, *art. cit.*, p. 103.

⁹² *Ibidem*, p. 102.

⁹³ PINELL Patrice, « Champ médical et processus de spécialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°156-157, vol. 1, 2005, p. 9.

président. En décembre de la même année, la Société d'hydrologie médicale de Paris est fondée avec comme premier président, François Mélier, professeur à la faculté de médecine parisienne et médecin consultant de Napoléon III. Cette seconde société lance, en 1854, une revue annuelle dédiée au thermalisme : les *Annales de la société d'hydrologie médicale de Paris*⁹⁴. L'intégration du thermalisme dans les facultés de médecine s'intensifie tout au long de la seconde moitié du XIX^e siècle. En 1863, le « Dr M. Durand-Fardel, médecin inspecteur des sources d'Hauterive et secrétaire général de la société d'hydrologie médicale de Paris, inaugure ses premières leçons à l'École pratique de médecine, une annexe de la faculté ». Enfin, en 1889, le docteur Félix Garrigou devient le premier chargé de cours d'hydrologie médicale de France⁹⁵.

Ces premières formes de reconnaissance incitent les représentants de l'Académie de médecine à soutenir, en 1890, la création d'une chaire d'Université d'hydrologie médicale. Le docteur Albert Robin, hydrologiste et membre de l'Académie de médecine lui-même, joue un rôle particulièrement actif. Afin de défendre les intérêts de la profession avec plus de force, il fonde le Syndicat des Médecins Thermalistes. Fortement soutenu par les élus locaux et les dirigeants d'exploitations thermales, il sort en partie vainqueur de son combat puisqu'en 1911, « une chaire d'hydrologie fut offerte à la Faculté de Médecine de Paris, par l'intermédiaire des ministères de l'Intérieur et de l'Instruction Publique, grâce à un engagement financier de 10 ans du Syndicat Français des Stations Thermales »⁹⁶.

Toutefois, les membres de la faculté de médecine de Paris ne semblent pas avoir été convaincus par l'entreprise de légitimation menée par leurs homologues thermalistes. Malgré les incitations politiques et le soutien financier du syndicat des médecins thermalistes, ils continuent de refuser l'instauration de cette chaire d'hydrologie qui ne verra pas le jour avant l'entre-deux-guerres. Si la première des deux raisons avancées, pour motiver ce refus, est d'ordre économique (les moyens financiers des universités sont présentées comme insuffisants), la seconde apparaît liée à une réticence « idéologique » de certains professeurs en poste à la faculté de médecine. Pour le docteur Albert Robin, il n'est pas justifié d'accorder une chaire à l'hydrologie médicale tandis que certaines « disciplines scientifiques déterminantes » telles que la bactériologie n'en sont pas pourvues⁹⁷. Pour autant, l'enseignement de l'hydrologie ne fait pas débat. Et si l'introduction d'une chaire d'hydrologie médicale à Paris est un échec, un Institut d'hydrologie et de climatologie médicales de Paris (localisé à l'École des hautes

⁹⁴ Cette seconde société existe toujours sous le nom de Société française de médecine thermique.

⁹⁵ LEFEBVRE Thierry, RAYNAL Cécile, *op. cit.*, p. 45. Le docteur Félix Garrigou est chargé de cours à l'Université de Toulouse.

⁹⁶ WEISZ George, *art. cit.*, p. 103.

⁹⁷ *Idem.*

études et associé au Collège de France) est créé en 1913. Lieu de formation où les meilleurs spécialistes délivrent leur savoir aux futurs praticiens, l'Institut joue aussi un rôle important dans la coordination (notamment du personnel technique des stations) de l'enseignement de l'hydrologie en France et œuvre à la création des deux premières chaires, à Toulouse et Bordeaux⁹⁸.

À la veille de la Première Guerre mondiale, les médecins thermaux parviennent ainsi à instituer l'enseignement de l'hydrologie médicale au sein de plusieurs universités françaises. Toutefois, le processus de légitimation entrepris dès le milieu du XIX^e siècle au sein du monde médical ne semble pas avoir totalement rempli ses objectifs. Le thermalisme demeure symboliquement dominé dans la hiérarchie des disciplines. Dans le même temps, les médecins thermaux doivent faire face à la forte expansion des loisirs dans le quotidien des stations. Pour conserver leur influence localement, leur attitude est ainsi évolutive : elle oscille entre opposition, concurrence et ralliement.

3) *À l'échelle des stations, le corps médical face aux distractions sportives*

Malgré l'importance de la médecine dans les villes depuis le début du thermalisme moderne, et en dépit également de l'affirmation des principes hygiénistes à la fin du XIX^e siècle par les pouvoirs publics qui sollicitent l'expertise du corps médical⁹⁹, les médecins thermaux semblent perdre de leur influence localement. L'attitude qu'ils adoptent à l'égard du développement des loisirs est à ce titre très révélatrice.

Les médecins thermaux affichent, en effet, un rapport ambivalent aux loisirs¹⁰⁰. Ils concèdent que les divertissements font partie de la cure et qu'ils participent à la réputation de la station. Dans le même temps, ils perçoivent dans l'affirmation des loisirs une remise en cause de leur emprise. « Il faut bien reconnaître que la clientèle se passe la plupart du temps de l'avis des

⁹⁸ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 115. George Weisz (*art. cit.*, p. 103) souligne pour sa part qu'une chaire d'hydrologie est créée en 1891 à Toulouse, sous l'impulsion des « industries thermales de la Région », convaincue que le « progrès du thermalisme [ne] nécessitait rien moins que des cours spécialisés et des chaires ». Le financement de la chaire aurait été assuré par l'État à partir de 1903. Par ailleurs, d'autres initiatives voient le jour dans des villes de taille plus modeste. L'Institut d'hydrologie à Clermont-Ferrand en est un exemple. La multiplication de ces institutions enrichit ainsi la filière thermale d'organes de publicisation scientifique, soit des garanties d'une plus forte légitimité dans le monde médical.

⁹⁹ MURARD Lion, ZYLBERMAN Patrick, *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996. Dans cet ouvrage, les auteurs replacent l'histoire de l'hygiène dans les relations qui unissent monde médical et pouvoirs publics et dans la responsabilité de ces derniers (notamment de l'État) dans la mise en œuvre d'une « santé publique ». Ils le font à une époque où la France est, selon la comparaison dressée par les auteurs, en retard sur ses voisins anglais et allemands et sur les Américains concernant ce secteur d'action publique.

¹⁰⁰ L'analyse qui suit repose sur l'étude réalisée par Frédéric Dutheil sur la ville de Vichy. En ce sens, il faut rester prudent vis-à-vis de la tentation consistant à généraliser à partir d'un cas unique, d'autant que sous l'effet conjugué des acteurs économiques et politiques, l'offre de loisir s'y est développée plus rapidement et plus amplement que dans les autres villes thermales.

médecins en matière d'amusements. Le désir impérieux de distractions, voire la transgression de certaines règles l'emporte pour la circonstance. Les baigneurs jouent, sortent, mangent souvent au-delà du raisonnable de l'avis des médecins »¹⁰¹. La position médicale varie avec la nature des distractions. Celles qui sont considérées comme « naturellement » liées au thermalisme ne souffrent d'aucune contestation. Ainsi en va-t-il de l'excursion touristique censée favoriser la découverte des paysages environnants. Tel n'est pas le cas des sports anglais et des jeux d'argent qui sont d'abord sévèrement critiqués.

Importées dans les stations par les *gentlemen* anglais dans le dernier quart du XIX^e siècle, les pratiques sportives modernes ne correspondent pas à la conception classique de la santé en France. Aux yeux des médecins thermaux, elles ne peuvent donc avoir une quelconque valeur thérapeutique¹⁰². Au contraire, « elles représentent l'excès, la passion et l'émotion déraisonnables, et surtout une mode fugace et mondaine qu'il s'agit de combattre »¹⁰³. Aussi les médecins thermaux commencent-ils par discréditer ces activités : « le bruit, l'excitation occasionnée, les attroupements, l'énervement collectif, les paris et jeux d'argent, les dangers physiques, les atteintes à la moralité sont autant d'arguments utilisés pour enrayer le phénomène ». Les médecins ne ménagent pas leurs efforts pour mettre en garde le curiste, et l'inciter à la « modération ». Les « dangers » prêtés à la pratique sportive sont listés dans les traités médicaux qu'ils rédigent, notamment dans les chapitres consacrés à « l'hygiène des curistes ». Si bien que « pour l'ensemble de la profession l'attraction de la station réside dans sa réputation thérapeutique et la rigueur des soins dispensés. Ce qui importe aux yeux des responsables de l'établissement thermal, c'est avant tout le sérieux des traitements et beaucoup moins la bagatelle ».

L'attitude des médecins évolue toutefois assez vite. Comprenant qu'ils ne peuvent continuer à discréditer une pratique qui passionne les foules, ils essaient dans un second temps de la concurrencer. « L'hygiénisme et l'aérisme en vigueur à partir des années 1880-1890, ainsi que

¹⁰¹ DUTHEIL Frédéric, « Le sport à la cure : le corps médical face à la diffusion des pratiques sportives dans la station thermale de Vichy, 1875-1914 », *STAPS*, n°61, 2002-3, p. 41.

¹⁰² Richard Holt (« Le destin des "sports anglais" en France de 1870 à 1914 : imitation, opposition, séparation », *Ethnologie française*, vol. 41, 2011, p. 615-624) met en évidence à quel point l'importation en France des sports « anglais » à la fin du XIX^e siècle est un processus complexe et conflictuel, qui ne se réduit pas à un simple transfert. Seule une minorité anglophile des élites françaises (qu'incarne Pierre de Coubertin) est dans un premier temps sensible aux pratiques sportives développées dans les *public schools* britanniques. Pour le reste, le contexte d'anglophobie domine, jusqu'au rapprochement entre la France et le Royaume-Uni en 1904 à travers « l'Entente Cordiale ». Au final, il n'est pas surprenant de voir le corps médical se montrer d'abord sceptique face aux sports anglais, leur préférant la gymnastique, une pratique physique en vogue, servant à la fois des intérêts sanitaires et patriotiques.

¹⁰³ DUTHEIL Frédéric, *art. cit.*, p. 44. Le propos qui suit sur le développement par les médecins d'une activité physique modérée et les citations qui le ponctuent reposent sur cet article de Frédéric Dutheil, p. 44-47.

la diversification des techniques de soins thermaux rendent possible l'utilisation d'une médication physique ». Persuadés que la pratique excessive de tels sports causerait des formes de « débilitation », le corps médical s'emploie à développer des activités physiques modérées.

« La cure de terrain » est le premier substitut. Elle n'est en définitive pas tellement innovante par rapport à la promenade dans le parc, dont la fonction médicale est déjà envisagée depuis de nombreuses décennies. C'est le moment où le curiste et/ou le buveur « promène ses eaux » afin de faciliter leur digestion. À la fin du XIX^e siècle, la ville thermale est organisée comme un vaste terrain capable de s'adapter aux possibilités de chacun. « Chaque patient peut avoir un parcours et un plan de traitement appropriés ». Le corps médical n'en reste pas là. En envisageant la « cure de terrain » comme « la marche appliquée de façon méthodique », il fournit à son patient des conseils sur la fréquence et l'amplitude des mouvements et sur le temps d'exercice. Aussi, le médecin pourtant hostile *a priori* au modèle sportif, se transforme lui-même en un « coach » invisible, mais bien présent dans le quotidien du curiste. Surtout, en rationalisant à des fins médicales la « promenade » qui fait partie intégrante de la vie du curiste, le médecin thermal conforte sa place dans la station.

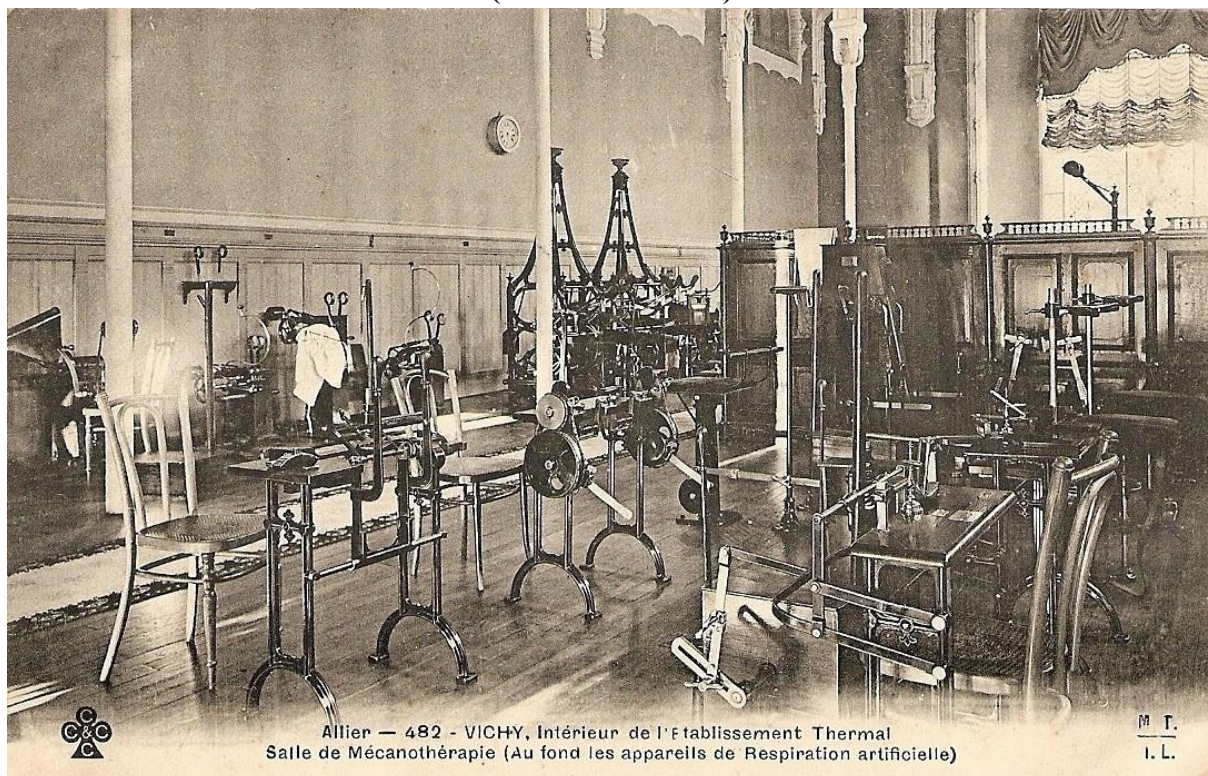
Avec la « médication physique » et le développement des salles de mécanothérapie, le corps médical va plus loin encore. Inspirée des gymnastiques suédoises, la mécanothérapie est, d'après le docteur Fernand Lagrange, « l'art d'appliquer à la thérapie et à l'hygiène certaines machines imaginées pour proposer des mouvements corporels méthodiques, dont on a réglé d'avance la forme, l'étendue et l'énergie »¹⁰⁴. C'est d'ailleurs ce docteur et physiologiste parisien reconnu qui suggère cette technique aux responsables de l'établissement thermal de Vichy. Toutefois, si le dosage, la décomposition des mouvements, la méthode et les principes anatomo-physiologiques sont au cœur de la démarche - et donc censés apporter à la technique du sérieux - ce n'est pas avec elle que le corps médical réussit à concurrencer les sports anglais.

Assimilée parfois à des « salles de torture », la mécanothérapie leur permet cependant d'afficher un profond désaccord avec le développement des pratiques sportives. « La stratégie est beaucoup plus offensive que la précédente basée sur la dénégation. Il s'agit au contraire de reprendre l'initiative et de reconquérir un espace dans le champ des pratiques physiques au moyen de gymnastiques curatives »¹⁰⁵. Il semble toutefois que ces activités aient été inscrites dans le quotidien des stations un peu tard et qu'elles ne puissent pas concurrencer la pratique sportive.

¹⁰⁴ LAGRANGE Fernand, *Les mouvements méthodiques et la mécanothérapie*, Paris, Félix Alcan, 1899. Les propos sont rapportés ici par DUHTEIL Frédéric, *art. cit.*, p. 46.

¹⁰⁵ DUTHEIL Frédéric, *art. cit.*, p. 47.

**Illustration n° 4 : salle de mécanothérapie d'un établissement thermal de Vichy
(début XX^e siècle)**



Source : galerie d'images internet

Le sport n'est en effet plus seulement une pratique distrayante. Il est progressivement devenu un produit d'appel pour les stations, leur permettant de se démarquer de leurs concurrentes sur la scène nationale mais aussi européenne. À Vichy, la presse qui « prend conscience de l'intérêt médiatique du sport » se saisit de chaque événement pour « démontrer la vitalité de la station »¹⁰⁶. Les élus locaux jouent d'ailleurs un rôle moteur dans l'affirmation des sports modernes. Outre le concours de la municipalité à la création d'infrastructures dédiées au sport, les élus vichyssois envisagent, en 1912, de candidater à l'organisation des Jeux Olympiques. « Le corps médical ne peut, dans ces conditions, se montrer plus longtemps hostile à l'intrusion de ces nouvelles pratiques. La profession a bien conscience que le succès de la station dépend de son rayonnement médical mais aussi culturel, mondain et sportif ».

Déjà importante, la concurrence entre stations thermales se renforce au début du XX^e siècle au moment où les bains de mer rencontrent un succès grandissant¹⁰⁷. Dans ce contexte, les médecins thermaux de Vichy, pourtant partagés entre leurs convictions strictement médicales

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 48. La citation suivante renvoie à la même source.

¹⁰⁷ CORBIN Alain, *L'avènement des loisirs. 1850-1960*, Paris, Aubier, 1995 ; URBAIN Jean-Didier, *op. cit.*

et leur intérêt à l'essor de la station (dont ils se font parfois les hérauts¹⁰⁸), changent complètement de position vis-à-vis des loisirs sportifs. Ils commencent à se montrer aux événements sportifs, à s'afficher auprès des notables et organisent même un tournoi d'escrime dans « le temple » médical de la station que représente l'établissement thermal. Les déclarations aussi évoluent. Succèdent ainsi au discrédit, voire au mépris affiché pendant de nombreuses années, des louanges, « même si les propos conservent une certaine prudence de circonstance »¹⁰⁹.

Malgré toute l'importance que le corps médical a acquise dans la station thermale, il ne peut résister au développement des loisirs sportifs. « L'alchimie thermale » dont parle Jérôme Pénez pour désigner une « alliance entre loisirs et médecine qui fonctionne parfaitement » est à nuancer. D'abord, à la fin du XIX^e siècle, toutes les stations thermales ne proposent pas à leurs clients une palette si diversifiée de distractions. Seules quelques-unes de moindre importance et des « stations novices » rivalisent avec les « hydropoles » qui possèdent les « principaux ingrédients de cette alchimie » dès le début du XIX^e siècle¹¹⁰. Ensuite et surtout, cette « alchimie » ne s'est pas faite sans heurts. Elle est au contraire le résultat d'affrontements entre des groupes d'acteurs aux positionnements parfois radicalement opposés, bien qu'évolutifs. L'exemple du rapport des médecins thermaux au développement des sports à Vichy est de ce point de vue significatif. Fortement encouragé par les édiles locaux et les acteurs économiques (assurant la gestion de la *Compagnie Fermière de Vichy*) à ne pas entraver le développement des loisirs sportifs, ils finissent par l'encourager. Ce faisant, ils ne perdent pas la face vis-à-vis des baigneurs de plus en plus favorables au phénomène. Mais ils apparaissent aussi en incapacité de faire triompher dans le jeu local leur propre vision de l'identité médicale sur laquelle devrait capitaliser la ville et qu'elle devrait, à leurs yeux, renvoyer. L'orientation donnée au développement de la collectivité fait donc moins l'objet d'une co-construction d'un « bien commun territorial »¹¹¹ dans lequel les loisirs occuperaient une place importante, que

¹⁰⁸ LAGRANGE Joël, « Aix-les-Bains, la création d'une ville d'eau et la publicité », *Histoire urbaine*, n° 56, vol. 3, 2019, p. 129-152. Tandis qu'il démontre, par le prisme d'Aix-les-Bains, comment les villes thermales ont été mises en image dès le XVIII^e siècle, l'auteur souligne l'influence des médecins thermaux dans ce processus. En parlant des « ouvrages médicaux » rédigés par les médecins exerçant dans la station dans la première moitié du XIX^e siècle, il précise : « Ces ouvrages ne se contentent pas d'être des traités de thérapeutique. Ce sont eux qui, les premiers, décrivent les plaisirs mondains adjuvants à la cure, les excursions proposées dans le voisinage et parfois les commodités de la localité », p. 135.

¹⁰⁹ DUTHEIL Frédéric, *art. cit.*, p. 49.

¹¹⁰ PÉNEZ Jérôme, *op. cit.*, p. 194. Ces stations « novices », comme Vittel, se développent significativement au début du XX^e siècle et acquièrent rapidement une organisation et des distractions égalables aux hydropoles.

¹¹¹ Pour reprendre l'expression de : LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, vol. 11, 1998, p. 39. Cet aspect fait l'objet de développements dans les troisième et quatrième parties de cette thèse qui portent sur la période contemporaine.

d'une vision partagée par les élus et les acteurs économiques (entrepreneurs thermaux, promoteurs d'activités de loisir) à laquelle le corps médical se rallie par défaut.

La « balance des pouvoirs » entre acteurs politiques, économiques et médicaux évolue donc sensiblement tout au long du XIX^e siècle. À mesure que les villes thermales s'autonomisent de l'État central, et que les élus locaux et les investisseurs privés s'affirment comme des acteurs essentiels, les médecins thermaux semblent perdre de leur influence. L'évolution de ces rapports de force peut laisser place à des divergences, voire à des conflits quant à l'identité qu'il s'agit de donner aux stations et, plus largement, au thermalisme. Les controverses que cristallisent la pratique et le spectacle des loisirs sportifs à Vichy en donnent un bon aperçu. Si les affrontements se règlent le plus souvent dans la sphère locale, ils tendent à déborder le strict périmètre de la station à partir du début du XX^e siècle. C'est un rôle nouveau que l'État est appelé à assumer, celui d'arbitre.

Chapitre III

L'échelle nationale comme espace de résolution des problèmes

La période de la Belle-Époque est considérée comme l'âge d'or du thermalisme français. Les stations sont fortement fréquentées par la classe de loisir et l'expérience thermale renvoie à un imaginaire festif et luxueux. Pour attirer cette prestigieuse clientèle, les groupes d'acteurs en charge localement de la promotion du thermalisme sont pris dans une intense compétition qui les oppose à leurs « rivaux » situés dans d'autres territoires. Près d'un siècle avant que les lois de décentralisation produisent leurs effets, les municipalités thermales sont déjà placées dans une situation concurrentielle analogue à celle dépeinte par Christian Le Bart pour la période contemporaine¹. Si le terme n'est pas employé, l'attractivité guide l'action des élus, mais aussi celle des acteurs économiques et médicaux, tous investis dans la gestion et/ou concernés par le développement de l'activité. Aussi s'agit-il de soigner la communication, de proposer diverses distractions et des soins de qualité. Il convient également d'améliorer les capacités d'hébergement.

Pour les élus, cela pose toutefois la question de la capacité financière des villes thermales. Assumer la charge des améliorations qu'exige une telle concurrence n'a rien d'évident. La plupart des stations sont de taille modeste, ou moyenne ; toutes n'ont pas profité des effets liés aux visites royales ou impériales ou ne peuvent bénéficier, à l'instar de Bagnoles de l'Orne, des dons de riches mécènes. Aussi, « deux possibilités s'offrent aux communes thermales à la recherche de subsides : bénéficier des retombées des jeux pratiqués dans les casinos ou instaurer une taxe spéciale sur le modèle de la "kurtax" germanique »².

Les choix opérés face à une telle situation ne sont pas neutres et ils peuvent occasionner des tensions voire des conflits ouverts. Pour statuer sur ces problèmes, la scène locale ne suffit plus bien souvent. Ainsi en va-t-il par exemple à Nérès-les-Bains, dans l'Allier, quand la municipalité, dirigée alors par un médecin thermal (ce qui n'est pas anodin), choisit en 1902 de publier un arrêté visant à interdire l'ouverture du casino pendant la saison. Dans cette station, comme ailleurs, le sujet divise profondément et deux « camps » – l'un constitué essentiellement de médecins thermaux, l'autre d'exploitants thermaux et d'élus locaux (quand ils ne sont pas

¹ LE BART Christian, « Administration et pouvoir local », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 305.

² CARRIBON Carole, *Du thermalisme mondain au thermalisme social ? Les villes d'eaux françaises dans l'Entre-deux-guerres (1919-1939)*, Thèse de doctorat d'Histoire, Université Bordeaux III – Michel de Montaigne, sous la direction du professeur Pierre GUILLAUME, 2001, p. 189. Nous voyons dans la section qui suit que la « kurtax » ou « cure-taxe » correspond à une taxe de séjour dont s'acquittent les visiteurs des stations allemandes.

médecins) – s'affrontent pour l'interdiction ou le maintien des jeux d'argent. Sur cette épineuse question, le Conseil d'État est amené à trancher. *Via* la loi du 15 juin 1907, l'État arbitre en faveur du maintien des jeux d'argent et de hasard pendant la saison thermale. Toutefois, en débordant les contours de la station pour investir l'arène parlementaire, ces débats entraînent plusieurs conséquences.

Premièrement, ils modifient durablement les rapports entretenus par les acteurs locaux entre eux, que ce soit dans les villes ou à l'échelle nationale (entre groupes représentatifs). C'est tout aussi vrai pour les relations qu'ils entretiennent avec l'État. Si les acteurs du monde thermal apparaissent divisés voire morcelés en divers groupes d'intérêts représentatifs des catégories identifiées localement, ces derniers parviennent à mettre de côté leurs divergences pour afficher un « visage uni » vis-à-vis de l'État. « L'atomisation » des organes représentatifs semble en effet refléter avant tout « l'émiettement » de l'administration qui encadre le thermalisme³. Aussi ces divers groupes représentatifs œuvrent-ils collectivement, par deux fois au moins, qu'il s'agisse de protéger les « intérêts généraux des villes d'eaux » ou d'exiger de la part de l'État la création d'une organisation unique et l'élaboration d'une véritable politique thermale (I).

Une deuxième conséquence est directement liée à cette séquence parlementaire. La reproduction à l'échelle nationale du clivage déjà relevé au sein des villes, quant à l'identité « touristique » ou « médicale » qu'il s'agit d'apporter au thermalisme, confère à l'État un nouveau rôle. Ce dernier se pose en arbitre et fait évoluer le cadre législatif structurant le secteur. Une politique « touristique et sanitaire duale », votée en 1910 et complétée au sortir de la Grande Guerre, le 24 septembre 1919, concrétise les évolutions relevées tout au long du XIX^e siècle. Le thermalisme n'est plus uniquement envisagé par l'État au prisme de la médecine (II).

Face à ces changements, les médecins thermaux réagissent. Considérant que la loi de 1919 substitue les intérêts du thermalisme à ceux, plus généraux, du tourisme, ils s'emploient à remettre la médecine thermale au centre de l'expérience proposée par les stations. Cette « croisade morale » semble alors porter ses fruits⁴. Les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930

³ DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985. À la fin des années 1930, pas moins de neuf ministères encadrent le thermalisme. Ce point est abordé dans la deuxième section de ce chapitre intitulée : « *D'une pluralité d'organismes représentatifs à la création d'un "lobby thermal"* ».

⁴ Nous empruntons ici l'expression proposée par Howard Becker dans son ouvrage *Outsiders*, tant l'attitude des médecins thermaux, du début du XX^e siècle à la Seconde Guerre mondiale, se rapproche de celle des « entrepreneurs de morale » analysés par le sociologue américain. Sans dévoiler la teneur de la démonstration qui se déploie dans la troisième section de ce chapitre, précisons ici que les médecins thermaux et les hydrologues s'emploient non seulement à désigner un fait social comme problématique, mais à réaliser aussi un « travail d'association » consistant à « faire prendre un "nous" du groupe qui subit les effets des problèmes, à chercher des soutiens, à créer des coalitions de cause, à susciter l'intérêt et l'action de forces capables de faire aboutir les revendications » (BECKER Howard, *Outsiders, Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985, p. 42).

portant création des Assurances sociales, et prévoyant le remboursement des soins thermaux, posent les jalons du thermalisme social de l'après Seconde Guerre mondiale (III)⁵.

I. De l'atomisation des organes représentatifs à la création d'un « lobby thermal »

La mise à l'agenda du problème des jeux d'argent par le Parlement illustre la nouvelle relation qu'entretiennent les stations thermales, en tant que configurations locales d'acteurs économiques, politiques et médicaux, avec l'État. Ce dernier est amené à trancher et, partant, à prendre position vis-à-vis de l'orientation qu'il s'agit d'apporter au thermalisme. Si ce processus donne aux divergences entre intérêts médicaux et touristiques une nouvelle dimension, il révèle également l'organisation des acteurs locaux pour se « faire entendre » et faire triompher leur vision du bien commun.

1) Quand le problème des jeux d'argent investit l'arène parlementaire

À l'instar des loisirs sportifs, la tenue de jeux d'argent et de hasard dans les casinos est un sujet sensible qui cristallise des tensions localement⁶. Si les casinos français renforcent depuis la moitié du XIX^e siècle l'attractivité des villes, ils suscitent dans le même temps la défiance des médecins thermaux. D'après ces derniers, « l'excitation, les veilles prolongées, les soucis causés par les pertes d'argent nuisent au bon déroulement de la cure ; même si les visiteurs ne sont pas tous des valétudinaires et si les casinos répondent aux attentes de certains touristes, les malades en pâtissent »⁷. Toutefois, contrairement au problème des loisirs sportifs, les autorités municipales ne sont plus perçues comme légitimes pour résoudre ce « problème public »⁸. Partant, c'est le Conseil d'État qui est sollicité dans un premier temps pour se

⁵ Hormis le travail historique d'envergure que représente la thèse de Carole Carribon (environ 750 pages hors annexes), le thermalisme de l'entre-deux-guerres a été assez peu étudié. Certes, le chapitre premier du volumineux ouvrage du géographe Christian Jamot (*Thermalisme et villes thermales en France*), aborde cette époque à travers les thèmes de la clientèle (chiffres sur la fréquentation et sa composition), du rôle joué par la fonction touristique dans le thermalisme de cette époque, de la durée des séjours et de leur relative démocratisation. Mais d'une manière générale, les travaux sur l'entre-deux-guerres sont peu nombreux ou parcellaires, cette période étant plutôt appréhendée comme une « transition » entre un thermalisme fastueux caractéristique de la Belle-Époque et un thermalisme social consacré par la prise en charge des soins thermaux par la Sécurité sociale. Pour notre part, nous la considérons au contraire comme capitale pour comprendre les rapports de force qui structurent le thermalisme contemporain. Nous essayons d'analyser finement les évolutions à l'œuvre durant ces quelques décennies en nous appuyant largement sur le travail fondateur proposé par Carole Carribon.

⁶ *A priori*, comme pour les loisirs sportifs, le corps médical semble faire face aux acteurs économiques et politiques des stations. L'arrêté municipal de Nérès-les-Bains, interdisant l'ouverture du casino, invite toutefois à rester prudent quant à toute forme de généralisation. L'influence des médecins thermaux sur la décision politique demeure importante dans de très nombreuses stations et s'accroît tout au long de l'entre-deux-guerres. Nous proposons une analyse de l'augmentation de leur pouvoir dans la station dans le chapitre 3, section « *L'influence accrue des médecins thermaux dans les stations* ».

⁷ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 190

⁸ Nous entendons ici le concept de problème public comme « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes ». PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au*

prononcer sur la validité de l'arrêté municipal interdisant l'ouverture du casino de Nérès-les-Bains, avant que les oppositions idéologiques investissent l'arène parlementaire⁹.

La législation ancienne, complexe et en partie contradictoire en direction des jeux d'argent, semble expliquer le passage de ce problème du local à l'échelle nationale. Carole Carribon souligne qu'au début du XX^e siècle, « les villes d'eaux bénéficient d'une tolérance à la limite de l'illégalité : en effet, si l'exploitation publique des jeux a été interdite par l'ordonnance de 1781, un décret impérial du 24 juin 1806 a instauré une exception au bénéfice des "lieux où il existe des eaux minérales" ainsi que pour la ville de Paris. Cependant quatre ans plus tard, le Code pénal a sanctionné toute exploitation publique du jeu. Paris a fait l'objet d'une nouvelle dérogation par une ordonnance du 4 août 1818. Toutefois, en 1836 puis en 1885, le caractère délictueux de la tenue de jeux de hasard dans un lieu public – c'est-à-dire une salle où les joueurs sont librement admis – a été confirmée »¹⁰. Or, c'est bien cette subtilité qui semble ouvrir la place aux revendications. Les parties organisées sur invitation et dans les cercles privés ne sont, elles, pas concernées par la loi et est cette ambiguïté – reposant sur la qualification du statut des casinos comme lieux ouverts ou fermés – permet la contestation de la tenue des jeux d'argent dans les stations et propulse le problème sur la scène nationale¹¹.

Quand le Conseil d'État remet en cause cette tolérance, il provoque une scission au sein de la Chambre et du Sénat entre deux perceptions radicalement opposées. Parmi les parlementaires, deux groupes se distinguent¹². D'un côté, les « moralistes » sont partisans de l'interdiction des jeux dans les casinos. À leurs yeux, les villes d'eaux doivent se recentrer sur leur vocation médicale première. Pour pallier le déficit financier qu'engendrerait la disparition des jeux d'argent, ils proposent d'imiter le modèle des stations allemandes pour lesquelles une taxe de séjour a été instaurée l'année suivant l'interdiction des jeux en 1872. De l'autre, les « pragmatiques » considèrent, à l'instar du député Marcel Régnier, que le jeu n'est pas « *immoral, antisocial, au sens absolu où le sont, par exemple, le faux, le vol, l'adultère. Il est*

concret, Paris, PUF, 1982, p. 25, cité par SHEPPARD-SELLAM Elizabeth, « Problème public », in BOUSSAGUET Laurie *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2019, p. 504.

⁹ Nous n'avons pas de données sur l'origine du groupe d'acteurs qui sollicite le Conseil d'État.

¹⁰ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 192.

¹¹ Nos lectures ne nous permettent pas de savoir précisément, pour le cas de Nérès-les-Bains, dans quelle mesure les groupes sociaux en présence dans la ville se sont mobilisés pour empêcher la tenue de jeux d'argent dans la station. Toutefois, Carole Carribon souligne bien que, comme pour les loisirs sportifs, une partie du corps médical est farouchement opposée à la tenue de jeux de hasard et d'argent dans les stations, dont les effets iraient à l'encontre des recommandations médicales.

¹² Nous ne possédons pas de données fines sur les fondements sociologiques de ces deux groupes d'acteurs parlementaires.

simplement antiéconomique »¹³. Aussi ces derniers sont-ils favorables au maintien des jeux d'argent, prétextant que quoiqu'il arrive, le jeu réapparaîtra sous forme clandestine. Il vaut donc mieux selon eux le « rendre utile par un prélèvement financier permettant de réduire d'autres pressions fiscales par l'apport de ressources nouvelles à l'État et aux municipalités »¹⁴.

À l'instar de « la législation relative à la protection de la santé publique [qui] remplace les anciennes dispositions et reprend tout l'édifice, plaçant en son centre les bureaux municipaux et les services départements d'hygiène »¹⁵, les municipalités sont de plus en plus sollicitées par l'État au début du XX^e siècle. Objet d'importants conflits, la loi du 15 février 1902 officialise par exemple la municipalisation de l'hygiène publique, rendant obligatoires les bureaux d'hygiène pour les villes de plus de 20 000 habitants et de plus de 2 000 habitants pour les communes hydrominérales (ville thermales et balnéaires)¹⁶. Aussi les municipalités thermales sont-elles nombreuses à s'être endettées à cette période pour réaliser des travaux d'assainissement et d'embellissement de la station, destinés à offrir aux visiteurs les meilleures conditions d'accueil en termes d'hygiène, de confort et d'agrément¹⁷. Pour ces communes hydrominérales, l'objectif est donc bien de rembourser les emprunts contractés en profitant du produit des jeux pour celles qui sont dotées d'un casino municipal, ou sur les redevances pour les autres.

Les édiles dacquois et bagnolais (Raphaël Milliès-Lacroix, maire de Dax de 1887 à 1899 est alors sénateur¹⁸, Alberte Christophle, maire de Tessé-la-Madeleine est lui député) n'hésitent donc pas à représenter les intérêts des « pragmatiques » dans l'hémicycle, en favorisant le maintien des jeux dans les stations. Ce faisant, ils participent à la « victoire » des intérêts touristiques que concrétise la loi du 15 juin 1907, en « contrepartie [d'] un prélèvement de 15%

¹³ Ces propos sont mis en exergue par Carole Carribon. Ils sont extraits de « Documents parlementaires, Chambre des Députés, Annexe n°707 au JO du 29 janvier 1907 ». CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 192.

¹⁴ *Idem.* L'auteur indique par ailleurs, en note de bas de page, que « les défenseurs des stations soulignent que les habitants des villes d'eaux sont déjà lourdement grevés (centimes additionnels, patentes et taxes diverses) et subissent en outre un renchérissement du prix des loyers et des denrées pendant la saison ».

¹⁵ POLLET Gilles, *art. cit.*, p. 121.

¹⁶ MURARD Lion, ZYLBERMAN Patrick, « Experts et notables. Les bureaux municipaux d'hygiène en France (1879-1914) », *Genèses*, n° 10, 1993, p. 53-73. Les auteurs soulignent combien l'institutionnalisation des bureaux d'hygiène suscite des protestations des édiles locaux auprès des préfets. Certains maires refusent d'appliquer la loi quand d'autres acceptent de le faire à moindre frais (p. 62-63).

¹⁷ *Idem.* Sur ce point, les intérêts des acteurs locaux convergent. Si les acteurs économiques et le corps médical ont tout intérêt à attirer une clientèle plus nombreuse et distinguée, les édiles ont, au-delà de l'intérêt de rendre attractif leur territoire, la responsabilité d'assurer leur salubrité depuis le vote de la loi relative à la protection de la santé publique du 15 février 1902. Voir : LE GOFF Erwan, « Innovations politiques locales, régulation de l'État et disparités territoriales. Un regard historique sur les politiques locales de santé dans les villes françaises (1879-2010) », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2011, p. 163.

¹⁸ DELPONT Hubert, *Dax et les Milliès-Lacroix. L'aventure thermale*, éditions d'Albert, 2011, p. 118. Dans son ouvrage, l'auteur souligne combien le maire de Dax est particulièrement présent et actif dès qu'il s'agit de défendre le développement économique des territoires thermaux.

[...] opéré sur le produit brut des jeux au profit d'œuvres d'assistance et de bienfaisance, indépendamment des conditions imposées par les cahiers des charges au profit des communes »¹⁹.

L'issue de cet affrontement parlementaire renseigne sur la façon dont le législateur envisage le thermalisme au début du XX^e siècle. Cette séquence révèle aussi l'évolution des rapports qu'entretiennent les villes thermales avec l'État : si ce dernier est placé en position d'arbitre, divers groupes d'intérêts s'emploient à faire pression sur les décisions.

2) *D'une pluralité d'organismes représentatifs à la création d'un « lobby thermal »*

Afin de représenter leurs intérêts auprès de l'État et de peser sur l'orientation de la législation, les différents groupes d'acteurs identifiés localement (médecins, élus et entrepreneurs économiques) se structurent à l'échelle nationale. Le monde médical est pour sa part déjà bien organisé dès la seconde moitié du XIX^e siècle, que ce soit au travers des différentes sociétés d'hydrologie (de Toulouse ou de Paris, notamment) ou *via* le syndicat national des médecins des stations thermales, marines et climatiques. Mais d'autres organisations à vocation professionnelle sont également créées à la fin du XIX^e siècle et jusque dans l'entre-deux-guerres.

Fondée en 1886, la Chambre syndicale du commerce et de l'industrie des eaux minérales entend par exemple étudier et défendre « les intérêts économiques, industriels et commerciaux se rattachant aux eaux minérales dans le sens le plus large. Elle a pour mission, notamment, de rechercher et de poursuivre les fraudes, contrefaçons, faits de concurrence déloyale qui seraient de nature à préjudicier aux intérêts des adhérents »²⁰. En 1909, l'Union des établissements thermaux et des stations climatiques en France voit le jour avec un double objectif, économique et politique. Les acteurs investis dans cette organisation œuvrent en même temps à la prospérité des établissements thermaux et des stations en organisant collectivement la publicisation du thermalisme. Ils entreprennent aussi un important travail de lobbying auprès du gouvernement en signalant notamment « toutes réformes ou améliorations qu'il pourrait être utile d'apporter aux lois et règlements en cette matière et de fournir toute aide et tout concours pour la réalisation de ces réformes et améliorations »²¹. Enfin, les créations de l'Amicale des casinos, du Syndicat

¹⁹ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 193.

²⁰ Statuts de la Chambre syndicale du commerce et de l'industrie des eaux minérales, article 5, cité dans le Rapport annuel de l'ONT sur la saison 1926, Documents administratifs, Annexe au JO du 17 décembre 1927, p. 1103-1104. Citation rapportée par Carole Carribon.

²¹ Statuts de l'Union des établissements thermaux, article 2, cité dans le Rapport annuel de l'ONT sur la saison 1926, *op. cit.*, p. 1103-1104.

national des casinos autorisés, de la Fédération des unions des commerçants détaillants industriels des stations balnéaires, thermales et climatiques (fondée en mars 1925), sont autant d'exemples de l'organisation progressive des différents groupes sociaux en charge de la gestion et/ou du développement des stations thermales²².

La défense d'intérêts parfois antagonistes n'explique toutefois pas à elle seule l'« atomisation » des organisations représentatives du monde thermal à l'échelle nationale. Cette situation est aussi liée à l'émiettement des services de l'État. À la veille de la Seconde Guerre mondiale, neuf ministères interviennent dans la gestion du thermalisme français. Le ministère en charge de l'Hygiène est « responsable des thermes d'État, assure également la surveillance et le contrôle des sources, des établissements et des dépôts d'eau minérale et pharmacies. Il est consulté pour la procédure de classement des stations et pour le contrôle de l'emploi des ressources fournies par la taxe de séjour »²³. Le ministère du Travail prend en charge, quant à lui, la gestion des cures thermales dans le cadre des Assurances sociales, hormis celles dépendant des militaires et des fonctionnaires coloniaux dont la gestion est assurée par le ministère des Armées ainsi que par l'Inspection Générale du Service de Santé des Colonies. Interviennent également le service des Mines pour le compte du ministère des Travaux publics qui a par ailleurs autorité sur l'Office national du tourisme. Le ministère de l'Intérieur délivre, lui, l'autorisation d'exploitation des jeux et assure à la fois la surveillance administrative des casinos et la perception des taxes. Le ministère de l'Agriculture effectue des recherches en matière de fraude, tandis que les activités commerciales concernant l'hôtellerie, les articles de luxe et les exportations d'eau embouteillée relèvent de la compétence du ministère du Commerce. Le ministère de l'Instruction Publique (puis de l'Éducation Nationale, à partir de 1932) est également concerné. D'abord à propos de l'enseignement et de la recherche en hydrologie, mais aussi parce qu'il est l'organe de tutelle de l'Académie nationale de médecine et de l'Institut d'hydrologie de Paris rattaché au collège de France. Enfin, le ministère des Finances, qui est consulté dans toutes les discussions parlementaires, prend en charge les questions d'ordre fiscal²⁴.

Tandis qu'ils mobilisent l'exemple du transport routier, François Dupuy et Jean-Claude Thoenig soulignent les effets potentiellement pervers d'une « action administrative multiple et diffuse »²⁵, notamment en termes de coordination et de communication. « Si ces divers services

²² CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 173. Nous ne disposons pas des données nécessaires pour indiquer la date précise de création de toutes ces organisations.

²³ *Ibidem*, p. 169.

²⁴ *Ibidem*, p. 169-170.

²⁵ DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *op. cit.*, p. 210.

représentent tous l'État, ils agissent chacun selon leur propre logique globale qui peut être parfaitement contradictoire avec la logique du service central chargé spécifiquement du problème »²⁶. Dans le domaine des transports terrestres, où « seulement » quatre ministères interviennent, « le cloisonnement entre ces organisations est marqué, renforcé par des rivalités, par exemple entre les policiers et les gendarmes, ou même entre les échelons régionaux et les échelons départementaux d'un même service ».

Sans présumer d'effets similaires dans le cas du thermalisme, les représentants du monde thermal affichent leur mécontentement face à ce « véritable casse-tête administratif » qui aboutirait à une « totale inertie »²⁷. Les propos de Raymond Durand Fardel, membre de la société française d'hydrologie et de climatologie médicales en donnent une illustration. « *Il résulte de cette diffusion des responsabilités qu'il n'y en a aucune, et que, si l'on veut se renseigner sur le véritable rendement de l'industrie hydrominérale, si l'on tente d'envisager les moyens de lui donner, dans le fonctionnement économique du pays, la place qu'elle mérite, on est renvoyé d'un ministère à un autre sans arriver à obtenir la moindre donnée précise, souligne-t-il. Chaque ministère tient âprement à conserver ce qui est de la compétence de ses bureaux, et cela se comprend [...] mais les mesures prises le sont généralement sans que les différents services intéressés soient consultés ou, s'ils le sont, la transmission des dossiers, en l'absence d'un organisme centralisateur spécialisé, subit les lenteurs et les erreurs que chacun connaît* »²⁸.

Pour parer aux problèmes de coordination et de communication, des « assemblées consultatives », tels l'Académie nationale de médecine, le conseil général des Mines, le conseil supérieur d'hygiène publique de France ou bien encore la commission permanente de stations hydrominérales et climatiques, réunissent des représentants des mondes économiques, politiques et médicaux. Mais, hormis la dernière organisation qui « apparaît comme le principal lien entre les acteurs thermaux locaux et nationaux »²⁹, il s'agit là plus d'organes de « consultation » pour les représentants thermaux et de « contrôle » pour les pouvoirs publics

²⁶ *Ibidem*, p. 208. La citation suivante renvoie à la même source.

²⁷ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 182. Nos données sur les effets produits par cette atomisation des services administratifs en charge du thermalisme sont trop peu nombreuses pour tirer des conclusions fermes.

²⁸ *Ibidem*, p. 183. Carole Carribon cite ici DURAND FARDEL Raymond, « Unification des services administratifs concernant l'industrie hydrominérale », *5^{ème} Congrès des villes d'eaux, bains de mer et stations climatiques* (avril 1925), Paris, L'expansion scientifique française, 1925, p. 178.

²⁹ *Ibidem*, p. 171. La commission permanente de stations hydrominérales et climatiques est créée par la loi du 3 juillet 1905 et révisée par celle du 24 septembre 1919. Carole Carribon renseigne sur sa composition qui comprend, « outre des représentants des différents ministères et services administratifs concernés, des hydrologues, des membres des sociétés d'hydrologie, des médecins consultants, des maires de stations, des délégués d'établissements thermaux, de casinos, de syndicats d'initiative, de chambres hôtelières ou encore de fédérations de stations ».

que de véritables « arènes » au sein desquelles les différents groupes de participants peuvent défendre leurs intérêts³⁰.

Face à cette double dispersion, les représentants du thermalisme se réorganisent collectivement. L'objectif est double. Il s'agit dans un premier temps de défendre les intérêts généraux du thermalisme. Les viticulteurs et les fabricants d'eaux minérales artificielles qualifient l'eau minérale (embouteillée) comme un produit de luxe. Ils réclament de ce fait qu'elle soit plus lourdement taxée. C'est donc d'abord pour lutter contre des adversaires politiques que les organisations représentatives du monde thermal parviennent à surmonter leurs divergences internes pour parler d'une seule voix. La création de la Fédération thermale et climatique française en 1923 à la suite de plusieurs initiatives régionales (création d'une fédération thermale et climatique en Auvergne en 1912 ; dans le Centre en 1914 ; dans les Pyrénées et les Vosges en 1924), rassemblant la pluralité d'acteurs issus du monde thermal, favorise ce regroupement et porte en elle l'esquisse d'une filière naissante³¹. Mais l'existence d'un « lobby thermal » permet surtout de faire pression sur l'État pour obtenir la création d'une direction unique encadrant le thermalisme, gage d'une politique thermale structurante. Pétitions, vœux et récriminations publiés dans la presse spécialisée, organisations d'États généraux ou de congrès annuels par la Fédération thermale et climatique française, le répertoire d'actions pour faire entendre les revendications est riche³².

Malgré cet effort fédératif, les réflexions quant à la forme et aux finalités associées à un tel organisme traduisent la persistance d'une opposition interne à la filière. Si un consensus se dégage pour dire que le Conseil supérieur d'hygiène publique de France est « dépassé par la tâche qui lui a été attribuée »³³ et que la Commission permanente des stations hydrominérales et climatiques est « davantage utilisée comme un simple rouage bureaucratique que comme un

³⁰ Le concept « d'arène publique » est mobilisé au sens que lui donnent Daniel Céfaï et Alain Faure. Une arène publique peut ainsi être envisagée comme une « arène sociale dont les acteurs visent des biens publics, se réfèrent à l'intérêt public, définissent leurs problèmes comme publics et sentent, agissent et parlent en conséquence » (CÉFAÏ Daniel, « Publics, problèmes publics, arènes publiques... Que nous apprend le pragmatisme ? », *Questions de communication* [En ligne], n°30, 2016, mis en ligne le 31 décembre 2018, consulté le 02 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/10704> ; DOI : 10.4000/, p. 37). Or, poursuivant des intérêts politiques, les arènes arbitrent des « jeux de pouvoir », des débats, autrement dit constituent des lieux « d'affrontement et de violence », au moins symbolique. Voir sur ce second point : FAURE Alain, « Arène », in FAURE Alain et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, 5 p., 2013. [En ligne], URL : halshs-00991781

³¹ Carole Carribon souligne que la fédération thermale et climatique française « regroupe l'ensemble des fédérations régionales et comprend les délégués des comités de cure des stations ainsi que des membres de l'Union des groupements techniques et scientifiques ». L'auteure précise, par ailleurs, que ces comités rassemblent des représentants du corps médical, des établissements thermaux, des hôtels et des casinos.

³² En ce sens, les acteurs du thermalisme agissent comme un groupe d'intérêt dont les répertoires d'action ont, entre autres, été analysés et synthétisés par : OFFERLÉ Michel, *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien, 1994.

³³ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 183. La citation suivante renvoie à la même source.

organe de réflexion », la création d'un nouvel organe est envisagée différemment. Philippe Marcombes (médecin militaire puis de médecine de ville de carrière, maire de Clermont-Ferrand entre 1919 et 1929, puis en 1935, député du Puy de Dôme de 1928 à 1935 et sous-secrétaire puis ministre de l'Éducation Nationale entre 1932 et 1935), plaide en 1931 pour la création d'une « direction du Thermalisme » qui soit rattachée au ministère de la Santé Publique, quand quatre ans plus tard le Conseil National Économique « préconise, pour sa part, la mise place d'un Bureau national du tourisme, du thermalisme et du climatisme, chargé de centraliser la documentation relative » à ces trois secteurs d'activité³⁴.

En investissant l'échelle nationale, les débats portant sur l'orientation à donner à l'avenir du thermalisme mettent en évidence la double atomisation des organes représentatifs des divers intérêts locaux (économiques, politiques, médicaux) et des services administratifs et politiques concernant ce secteur d'action publique. Ils soulignent aussi combien les oppositions internes priment sur la défense d'intérêts collectivement pensés. Toutefois, si ce clivage entre intérêts médicaux et touristiques, réactivé à la fin des années 1920 et au début des années 1930, tire son origine du maintien des jeux d'argent en 1907, il se cristallise surtout par deux fois en 1910 et 1919 quand l'État est appelé à arbitrer sur « l'identification » du thermalisme.

II. L'opposition entre « touristes » et « thermaliens », un clivage structurant

Au tournant du XX^e siècle, et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les stations thermales françaises sont organisées selon une double structure. « La majorité pratique un thermalisme proche du sens où nous l'entendons aujourd'hui. Ce sont des organismes de petite taille qui, réunis, accueillent moins de monde que la douzaine de centres d'intérêt national. Ce que l'on nomme station thermale, [à cette époque], est avant tout une station touristique, née du thermalisme, où l'on pratique le thermalisme, mais où il se fond dans un tourisme estival de séjour. L'importance de la fréquentation vient de cet amalgame qui, seul, permet la création de villes thermales ; le thermalisme ne s'épanouit vraiment que lorsqu'il est épaulé par d'autres formes de tourisme »³⁵.

Or, pour les villes thermales qui allient expérience médicale et touristique, l'autorisation du maintien des jeux d'argent et de hasard n'a pas éteint les débats sur leur capacité financière. Face à la concurrence imposée par d'autres stations européennes, l'attractivité des françaises,

³⁴ *Ibidem*, p. 184.

³⁵ JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 34.

notamment leurs conditions d'accueil et d'hygiène, apparaît toujours insuffisante. Les comparaisons avec l'Allemagne, en particulier, sont incessantes de la part des médecins thermaux qui nourrissent un complexe d'infériorité. « Selon eux, en dépit d'une amélioration sensible au début du siècle, les villes d'eaux françaises sont encore trop nombreuses à n'offrir que des logements incommodes et des établissements balnéaires aux installations démodées ou défectueuses. Les stations germaniques ont au contraire bâti leur réputation sur leur salubrité, leur confort et leur modernité. L'Allemagne a su faire prospérer son capital thermal : la France doit s'inspirer du modèle germanique pour rattraper son retard »³⁶.

Dans un climat germanophobe pourtant à son paroxysme, les médecins thermaux français n'hésitent pas à louer, avant la Première Guerre mondiale, le modèle du thermalisme allemand. Tout en assurant que la qualité du patrimoine thermal français est unique et bien supérieure à celle proposée outre-Rhin, ils distinguent trois facteurs expliquant à leurs yeux la prévalence de leurs principaux concurrents. Outre l'organisation et l'hygiène des stations, un élément est alors présenté comme essentiel : en Allemagne, le thermalisme « est pris au sérieux »³⁷. Selon les médecins, le manque de reconnaissance officielle du thermalisme de la part de l'État pénaliserait donc le développement des stations françaises.

Si le vote de la loi du 15 juin 1907 – statuant sur le caractère ludique des villes d'eaux *via* l'autorisation des jeux d'argent et de hasard dans les stations thermales le temps de la saison – assure aux municipalités une rentrée d'argent, ces recettes sont présentées comme trop irrégulières pour rivaliser dans un marché économique hyper concurrentiel. La « cure-tax » mise en œuvre en Allemagne favoriserait les stations allemandes, notamment sur le terrain de la « propagande », là où celles situées en France ne seraient pas suffisamment armées pour y répondre³⁸.

Comment donner aux stations françaises les moyens de lutter efficacement contre la concurrence imposée par leurs homologues allemandes ? Telle est la question sur laquelle l'État est invité à se positionner. Le parti pris de ce dernier consiste à en faire des « territoires sanitaires et touristiques ».

³⁶ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 88-89.

³⁷ *Ibidem*, p. 93.

³⁸ *Idem*. Carole Carribon souligne à ce titre qu'à la veille de la Première Guerre mondiale, le budget publicitaire d'une station thermale allemande comme Wiesbaden s'élevait à 60 000 francs, ou dans des proportions moindres, à 12 500 francs à Aix-la-Chapelle, contre seulement 500 à Dax.

1) *Les effets mitigés de la loi du 13 avril 1910*

De juin 1907 à avril 1910, le Parlement modifie par trois fois le cadre législatif du thermalisme afin de favoriser le développement des villes thermales. Outre la loi du 15 juin 1907, deux autres textes sont promulgués en avril 1910. Ils dressent les contours de ce que Carole Carribon caractérise comme une « politique touristique et sanitaire duale »³⁹. L'influence de la loi de finances du 8 avril 1910, qui « dote le ministère des Travaux publics d'un Office national du tourisme chargé d'étudier les moyens de développer le tourisme, de centraliser et de diffuser les renseignements disponibles », n'est perceptible qu'après-guerre⁴⁰. Ce n'est pas le cas de la loi du 13 avril 1910 qui prévoit « le classement et la perception éventuelle d'une taxe de séjour dans deux types de communes : les "stations hydrominérales" et les "stations climatiques", définies comme des "*communes qui offrent aux malades et aux visiteurs leurs avantages climatiques*" »⁴¹. Directement inspirée du modèle de la « cure-taxe » allemande, dont chaque visiteur doit s'acquitter et qui offre aux villes d'importantes et utiles finances pour entreprendre des travaux d'embellissement ou d'aménagement, elle suscite de fortes réactions. Cinq années sont en effet nécessaires pour voter ce texte, alors que la toute première version a été déposée en janvier 1905.

Celle-ci entend entériner « le classement des stations thermales et la perception de différentes contributions dont une "taxe de saison" réclamée à partir du cinquième jour du séjour par l'intermédiaire des logeurs »⁴². Mais les discussions au Sénat entraînent plusieurs modifications. La première correspond à l'élargissement du périmètre de la loi aux stations climatiques. Afin d'adapter la législation au caractère bref des séjours dans ces espaces, la date de perception est décalée au premier jour de visite. Surtout, la création d'une taxe unique est adoptée. Il s'agit d'effacer l'aspect « vexatoire » de multiples taxes qui s'appliqueraient aux clients les plus aisés, susceptibles de se saisir de l'ensemble des distractions offertes par les stations. Enfin, la version finale de la loi précise les critères selon lesquels une commune peut devenir « station hydrominérale »⁴³.

En créant les Chambres d'industrie thermale ou climatique, cette loi institue par ailleurs les conditions d'un dialogue et d'une action collective à l'échelle locale. Destinées à « *donner son*

³⁹ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 186.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 186.

⁴¹ *Idem*. L'auteure souligne.

⁴² *Ibidem*, p. 200-201. Les différentes taxes sont : une taxe de séjour, une taxe sur les spectacles, droits d'entrée aux courses et au casino.

⁴³ « Toute commune, fraction de commune ou groupe de communes qui possède sur son territoire soit une ou plusieurs sources d'eaux minérales, soit un établissement exploitant une ou plusieurs sources d'eaux minérales, peut être érigée en station hydrominérale », Loi du 13 avril 1910, article 1, JO du 15 avril 1910, p. 3429. Extrait rapporté par CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 202.

*avis sur les projets de travaux [...] entrepris par la commune sur les demandes tendant à l'établissement de la taxe et sur les emprunts qui doivent être gagés sur cette taxe »*⁴⁴, ces organisations rassemblent en effet une pluralité d'acteurs, qu'ils soient issus des milieux économiques, politiques et médicaux des villes thermales ou qu'ils soient des représentants de l'État. « *Cette chambre sera composée de membres élus par les personnes appartenant aux catégories de professions intéressées au développement de la station et désignée par le décret constitutif*, précise l'article 7 de la loi du 13 avril 1910. *Les autres membres seront : le Préfet, ou son représentant, président ; l'ingénieur des mines de la circonscription ou l'ingénieur des ponts et chaussées, [...], le directeur du bureau d'hygiène, l'agent voyer du canton, trois membres désignés par le Préfet, dont deux médecins exerçant la profession dans la station, le maire de la commune et deux délégués du conseil municipal [...]* ». Néanmoins, ces Chambres d'industrie thermale restent, dans les faits, des structures sans réel pouvoir d'action, les élus locaux ayant semble-t-il œuvré au maintien de leur autorité sur les territoires urbains qu'ils administrent. La « volonté de préserver les pouvoirs municipaux, définis par la loi organique du 5 avril 1884, inspire au Sénat la réduction des prérogatives des Chambres d'industrie thermale ou climatique, souligne en effet Carole Carribon. Contrairement à la première mouture de la loi, le texte définitif ne leur accorde pas le droit de percevoir la taxe de séjour, de souscrire des emprunts ou de gérer directement la réalisation des travaux d'embellissement de la station »⁴⁵.

Au final, entre 1910 et 1919, seulement « quarante-six communes obtiennent leur classement en station hydrominérale, soit un tiers environ des localités communément reconnues comme étant des villes d'eaux »⁴⁶. C'est le cas de Bagnoles de l'Orne et de Tessé-la-Madeleine qui, quelques mois avant la Première Guerre mondiale, demandent chacune à l'État leur reconnaissance comme station hydrominérale. Si l'objectif affiché est d'obtenir des subventions pour réaliser des travaux d'assainissement et d'embellissement, la situation administrative de la station empêche une candidature plus rapide et un développement optimal. Avant 1913, Bagnoles de l'Orne n'existe pas administrativement. Elle représente seulement le quartier thermal réparti sur trois communes (La Ferté-Macé, Couterne et Tessé-la-Madeleine). Outre les dissensus politiques que peut potentiellement générer une telle dispersion, l'établissement est lui-même établi sur deux communes (Couterne et Tessé-la-Madeleine). Or, le contexte politico-

⁴⁴ Loi du 13 avril 1910, article 7, JO du 15 avril 1910, p. 3430.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 202.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 203.

économique local évolue sensiblement avant la Grande Guerre, à mesure que la station se développe.

Le nombre d'habitants, parisiens notamment, augmente en effet dans ce quartier. « D'après les recensements de 1901 à 1911, les locaux sont de plus en plus nombreux à habiter dans la station thermale, passant de 244 à 370. Le nombre de maîtres d'hôtel double en dix ans. La moitié des villas construites sont des résidences secondaires dont les propriétaires viennent lors de la saison estivale. Majoritairement de Paris et de sa banlieue, ils ont le désir de vivre dans une station dynamique et unifiée »⁴⁷. Sept hommes d'affaires (dont un hôtelier bagnolais et deux ingénieurs parisiens) entreprennent de créer, en 1909, la « Bagnolaise », une société civile ayant pour but l'échange de terres avec la Ferté-Macé et l'État de façon à développer la station⁴⁸. Surtout, plusieurs notables de la ville militent entre 1909 et 1913 en faveur de la reconnaissance administrative de la ville de Bagnoles de l'Orne. Les Bagnolais se posent en effet comme « les premières victimes de la division administrative. [...] Les travaux d'assainissement, de voirie et d'embellissement sont toujours remis à plus tard. En hiver, la boue recouvre les rues tandis qu'en été la poussière empêche de vivre à l'extérieur. Malgré leurs plaintes, les conseils municipaux ne font rien »⁴⁹. Des pétitions circulent et sont signées à hauteur de 70% par les Bagnolais, dont Gaston de la Potelle, notaire retraité et futur premier maire de la ville. Ce dernier écrit un long mémoire pour expliquer la situation bagnolaise à la direction parisienne qui, contrairement aux médecins et habitants de la station, n'est pas favorable à la création de cette commune dans un premier temps. Face aux pressions de plus en plus récurrentes, un rapport d'hygiène est commandé au Docteur Macaigne. Les conclusions rendues sont présentées comme « accablantes ». En 1909, un syndic, nommé par le Préfet, « demande le maintien des frontières proposées pour la nouvelle commune. [Or], malgré ce texte, les [représentants des] conseils municipaux, jusqu'en 1913, campent sur leur position »⁵⁰. Le ministère demande au Préfet de gérer la situation. En dépit des invitations d'un haut fonctionnaire en charge du dossier, ils ne cèdent toujours pas. Il faut attendre une loi adoptée par le Parlement le 19 juin 1913 pour que soit créée administrativement Bagnoles-commune, nommée Bagnoles de l'Orne.

Unifiée administrativement, la ville candidate néanmoins aux côtés de Tessé-la-Madeleine, qui possède des ressources foncières importantes, permettant d'envisager un développement

⁴⁷ DANGUY Yvane, *op. cit.*, p. 82.

⁴⁸ *Idem*. Hormis le fait que sur les quatre autres investisseurs, deux habitent aux environs de Bagnoles de l'Orne et qu'un autre est Parisien, l'auteur n'apporte pas plus de précisions sur leurs caractéristiques sociologiques.

⁴⁹ DANGUY Yvane, *op. cit.*, p. 82.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 85.

plus conséquent. Les deux villes obtiennent leur classement en 1919, après la guerre, formant alors la station hydrominérale unifiée Bagnoles-Tessé.

De nombreuses stations font la même démarche pour obtenir leur agrément et se donner les moyens de rivaliser avec les stations allemandes. Cependant, moins d'un quart d'entre elles seulement applique la taxe de séjour. La raison tient essentiellement au fait que la dernière version de la loi, contrairement aux premières moutures, ne revient pas sur le caractère « facultatif » de la perception de la taxe. Or, cet aspect apparaît déterminant aux élus et à la chambre d'industrie thermale, responsables de l'application de la taxe dans chaque station, car il organise les rapports de concurrence entre villes thermales. Par peur de faire fuir la clientèle dans les stations voisines, nombreux sont les maires qui préfèrent ne pas s'en saisir. Ils se privent de fait, d'une manne financière conséquente.

Résultat d'oppositions entre intérêts divergents au sein de l'arène parlementaire, la loi du 13 avril 1910 change finalement assez peu la réalité des villes thermales. Elle pose néanmoins les bases de ce que le corps médical perçoit après-guerre comme une « *annexion financière du thermalisme par la puissante organisation du tourisme* »⁵¹.

2) Une politique « touristique et sanitaire duale » : la cristallisation d'un clivage structurant

Après le conflit, la volonté politique d'encourager la croissance du thermalisme français est plus sensible encore. Sortis vainqueurs de l'épreuve militaire, les Français ambitionnent de parachever cette victoire sur la scène économique. Le climat de nationalisme économique favorise le développement des deux identités du thermalisme français.

En effet, ce contexte est d'abord une opportunité offerte aux médecins thermaux et professeurs d'hydrologie d'instituer et de légitimer un « contre modèle » français à celui du thermalisme allemand. À la panacée des eaux allemandes et à l'utilisation de techniques « adjuvantes » (repos, nutrition, massages, etc.), le corps médical français s'évertue, pendant l'entre-deux-guerres, à généraliser un thermalisme rigoureux et « scientifique ». Mais, cette concurrence vis-à-vis de l'Allemagne accroît surtout la volonté de l'État d'encourager le développement des stations thermales. L'essentiel des débats entamés après-guerre interrogent ainsi la possibilité de rendre la perception de la taxe de séjour obligatoire. Contrairement aux discussions qui animent la construction de la loi du 13 avril 1910, cette proposition est unanimement accueillie.

⁵¹ Citation rapportée par CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 187 : CHABROL Étienne, *L'évolution du thermo-climatisme*, Paris, Masson, 1933, p. 163. Étienne Chabrol est un médecin français, professeur à la faculté de médecine de Paris.

Dans le prolongement de cette dernière, l'adoption de la loi du 24 septembre 1919 concrétise ces tractations et prévoit d'autres ajustements. En premier lieu, elle instaure une « taxe additionnelle » destinée à assurer le fonctionnement de deux structures représentatives de l'identité duale du thermalisme : l'Office National du Tourisme (ONT) créé en 1910 et l'Institut d'Hydrologie et de Climatologie de Paris (1913). La loi acte par ailleurs la création d'une nouvelle catégorie de communes, les « stations classées tourisme » et impose à l'ensemble des stations classées l'existence des chambres d'industrie⁵². Enfin, les prérogatives de l'Office National du Tourisme sont modifiées et réorganisées autour de trois missions ayant pour but de « *centraliser et de mettre à la disposition du public les renseignements de toute nature concernant le tourisme sous toutes ses formes [...] ; d'organiser la propagande en France [sous toutes ses formes, et pour tout type de station] ; d'encourager et de favoriser, par tous les moyens, l'amélioration et les conditions d'habitation et de séjour dans les stations hydrominérales, climatiques et de tourisme, et d'en faciliter l'accès* »⁵³.

S'il offre aux villes thermales les moyens d'augmenter leur capacité financière, le vote de cette loi radicalise les débats parlementaires jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Deux courants d'idées s'opposent en effet à propos de la reconnaissance de la « valeur thérapeutique » des eaux minérales, centre de la controverse. Georges Cany identifie deux groupes de parlementaires, qu'il qualifie de « touristes » pour le premier et de « thermaliens » ou « d'ultra thermaux » pour le second⁵⁴. *A priori* porte-voix des intérêts des élus locaux (quand ces derniers ne sont pas des médecins), des commerçants et des professionnels du thermalisme et des loisirs, les « touristes » ne reconnaissent plus le motif exclusivement médical du séjour thermal. Ils ne s'opposent donc pas au fait de « fondre » les intérêts des stations hydrominérales dans ceux plus généraux du tourisme. Au contraire, pour les « thermaliens » (représentant essentiellement les intérêts du corps médical), la caractéristique médicale de l'activité thermique est une originalité qu'il s'agit de préserver et de cultiver. Aussi revendiquent-ils fermement une identité médicale qu'ils « pensent menacée par l'absence de politique thermique spécifique »⁵⁵ : nier cette identité causerait selon eux la perte de l'économie thermique.

⁵² *Ibidem*, p. 203.

⁵³ Loi du 24 septembre 1919, article 6, JO 26 septembre 1919, p. 10 531 – 10 532.

⁵⁴ George Cany est médecin à la Bourboule et investi dans des instances touristiques nationales tels le Conseil supérieur du tourisme ou le Conseil d'administration de l'Office national du tourisme à partir de 1920.

⁵⁵ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 184. Les informations sur les fondements sociologiques de ces deux « camps » parlementaires sont insuffisantes. Nous ne pouvons dire avec précision quels profils ces derniers affichent. Carole Carribon indique néanmoins qu'au sein des stations, c'est le corps médical (médecins thermaux et professeurs d'hydrologie) qui rejette avec fermeté la loi du 24 septembre 1919. Au contraire, les autres groupes sociaux concernés (élus locaux, commerçants, professionnels du thermalisme) semblent ne pas identifier de problème à l'accueil de différentes clientèles ainsi qu'à leur cohabitation. La radicalité du discours médical vis-à-vis de la subordination du thermalisme aux intérêts touristiques ne fait donc pas l'unanimité au sein du monde thermal.

Si les lois promulguées avant la Première Guerre mondiale dessinent les contours d'une politique touristique et sanitaire duale, les thermaliens perçoivent celle du 24 septembre 1919 comme une loi consacrant la vision des « touristes ».

Ce sentiment trouve son origine dans deux évolutions. La première est la création d'un fonds commun aux stations hydrominérales, climatiques et de tourisme qui assimile les stations thermales à leurs homologues touristiques et climatiques. La seconde est la perception de la « taxe additionnelle » qui se superpose dans toutes ces stations à la taxe de séjour créée en 1910. Or, la répartition de cette taxe, bien plus profitable à l'ONT qu'à l'Institut d'hydrologie et de climatologie de Paris, pose problème. Seulement « 25% du produit de la taxe additionnelle perçue dans les stations hydrominérales et climatiques est alloué à l'Institut d'hydrologie et de climatologie de Paris, [tandis que] les 75% restants, et l'intégralité du produit de la taxe additionnelle perçue dans les stations de tourisme [sont] versés à l'ONT »⁵⁶. Les « thermaliens » déplorent que les stations thermales doivent concourir au développement des stations de tourisme, sans réciprocité apparente. Surtout, malgré les garanties prévues par la loi d'une « équitable représentation de stations hydrominérales, climatiques et de tourisme à l'Office National de Tourisme » et de la création d'une « commission consultative des stations hydrominérales », les « thermaliens » dénoncent la « menace que fait peser [l'organisation du tourisme] sur l'indépendance et l'avenir [du thermalisme] »⁵⁷.

Ce pressentiment n'est pas irrationnel. En 1919, les stations de tourisme sont déjà plus nombreuses que les stations sanitaires et hydrominérales et « l'orientation choisie par le législateur privilégie, à terme, l'intégration du thermalisme dans le tourisme, ce que montre l'association systématique des stations hydrominérales, climatiques et touristiques dans les organismes représentatifs. Le trio "tourisme, thermalisme, climatisme", et ce dans cet ordre, devient indissociable. Cette évolution est entérinée en 1935 par l'institution, en lieu et place de l'Office Nationale du Tourisme, d'un Commissariat Général au Tourisme, au thermalisme et au climatisme »⁵⁸.

⁵⁶ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 187.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 187. D'après Carole Carribon, cette commission est, au même titre que le « conseil supérieur du tourisme » qui constitue son pendant touristique, un organe consultatif composé d'hydrologues et de médecins consultant dans les stations. Cette commission a en charge « la promotion du thermalisme », « l'attribution de subventions aux voyages d'études médicales » et « l'organisation de conférences ».

⁵⁸ *Ibidem*, p. 188. Carole Carribon souligne par ailleurs en note de bas de page que « la Confédération nationale du tourisme, du thermalisme et du climatisme français regroupe l'Union nationale des associations de tourisme, l'Union des fédérations de syndicats d'initiative, l'Union du tourisme officiel, l'Union des éléments économiques du tourisme, du thermalisme et du climatisme (représentants des transports et de l'hôtellerie), la Fédération thermale et climatique française, l'Union des groupements scientifiques du thermalisme et du climatisme, l'Union des maires des stations ».

En faisant adopter successivement les lois du 15 juin 1907, du 8 et 13 avril 1910 et du 24 septembre 1919, l'État « identifie » ainsi les stations thermales comme des « territoires sanitaires et touristiques ». En 1947, il réaffirme pourtant la primauté de leur identité médicale. Ce changement rapide d'appréhension n'est pas uniquement lié aux effets de la Seconde Guerre mondiale, ni à l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement particulièrement sensible aux questions sociales. Il résulte aussi d'un travail de légitimation entrepris par les médecins thermaux et les hydrologues que ce soit au sein du monde médical ou du monde politique aux échelles locale (en s'impliquant dans la vie politique des villes thermales) et nationale (*via* leurs relais, les « thermaliens »).

III. (Re)légitimer la vocation médicale du thermalisme

Au sortir du premier conflit mondial, les « thermaliens » portent un jugement négatif sur l'évolution de la législation en direction du thermalisme. Aucune « direction du thermalisme » n'a vu le jour contrairement à leurs attentes et, surtout, l'État semble avoir pris le parti d'associer les « formes anciennes de tourisme sanitaire » aux « perspectives nouvelles de l'essor des loisirs »⁵⁹.

Pourtant, le constat dressé par les « thermaliens » manque de nuance. D'une part, une partie des ressources récoltées *via* la taxe additionnelle à la taxe de séjour est redistribuée à l'Institut d'hydrologie et de climatologie de Paris. Ceci illustre une reconnaissance certaine ainsi qu'un soutien de la part de l'État au développement de la médecine thermique. D'autre part, la législation de la fin des années 1920 – lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 – concernant la création des Assurances sociales, appréhende la question du remboursement des cures thermales. Aussi, et bien que la « question thermique constitue un aspect mineur des débats sur les assurances sociales, [...], l'incorporation des cures dans le dispositif naissant d'assurance-maladie [...] consacrerait la crénothérapie comme un élément à part entière de l'arsenal thérapeutique, en lui conférant un rôle préventif »⁶⁰.

En une dizaine d'années, le rapport de force engagé entre les « thermaliens » et les « touristes » se rééquilibre donc au profit des premiers. Cette transformation résulte d'une entreprise de légitimation. Entamée au début du XX^e siècle, elle se déploie en plusieurs temps. La Première Guerre mondiale offre d'abord une fenêtre d'opportunité aux médecins thermaux pour démontrer les bienfaits de la crénothérapie auprès de l'État. La prise en charge de la convalescence des nombreux soldats revenant du front constitue une importante opportunité.

⁵⁹ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 189.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 221.

L'expérience et ses résultats servent à fonder, avec le relais des hydrologues et de l'Académie de médecine, la spécialisation des stations, un élément favorisant dans le même temps l'image d'une médecine « rationnelle ». Cela leur permet de mieux assurer la reconnaissance de la crénothérapie au sein du monde universitaire, en faisant du thermalisme une « spécialité » médicale. À l'échelle locale aussi, les médecins thermaux s'emploient à faire évoluer le rapport de force en leur faveur. Quand ils ne parviennent pas à peser auprès des décideurs et acteurs clefs, ils briguent un mandat voire embrassent une carrière politique en se présentant aux élections municipales, une manière de défendre directement leurs intérêts.

1) *La Première Guerre mondiale comme opportunité*

Malgré le climat germanophobe ambiant, la supériorité des stations allemandes est reconnue par le corps médical français avant la Première Guerre mondiale. Carole Carribon dresse le portrait de deux médecins, Georges Bardet et Louis Lavielle, auteurs de deux ouvrages parus en 1910 et 1913. À partir de séjours passés outre-Rhin et visites de certaines stations, ils attribuent l'infériorité du modèle français à l'absence d'un enseignement hydrologique, d'une cure-taxe et aux conditions d'hébergement. Leurs conclusions suscitent la polémique. Si la supériorité allemande, auréolée d'un « mythique "milliard" » de curistes, semble actée, il s'agit, au nom du patriotisme français, de ne pas en faire la publicité.

Avec le déclenchement de la Première Guerre mondiale, les priorités sont ailleurs et les stations françaises se vident de leur clientèle médicale et touristique. Pourtant, le conflit constitue une opportunité pour les hydrologues de faire montre des bienfaits de leurs eaux et ainsi gagner en légitimité auprès des pouvoirs publics et du monde médical. « Mobilisées, au sens propre comme au sens figuré, les stations françaises font alors coïncider la défense de leurs intérêts avec celle de la patrie »⁶¹. Alors qu'elles sont avant tout réquisitionnées au début du conflit pour leur capacité d'accueil, « en juin 1915, une circulaire du sous-secrétaire d'État du Service de Santé militaire désigne vingt-sept stations où envoyer tout soldat présentant des séquelles de blessures ou de maladies susceptibles d'être améliorées par les eaux. Leur nombre est porté à trente-sept le 25 juin 1916 par le sous-secrétaire Justin Godard – futur ministre du Travail et de l'Hygiène – favorable à une large utilisation des traitements hydrominéraux »⁶².

Parallèlement, les stations thermales essaient de relancer leur activité malgré ces temps troubles. Elles cherchent notamment à assimiler deux clientèles, les blessés de guerre et les clients traditionnels. En 1915, à l'issue d'une rencontre entre les représentants de la

⁶¹ *Ibidem*, p. 94.

⁶² *Ibidem*, p. 96.

Commission des stations balnéaires et thermales de France, le Président du Conseil, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Guerre, une levée partielle des réquisitions des stations est actée. Les tractations sont nombreuses pour obtenir des compensations économiques, notamment de la part des dirigeants thermaux.

Les médecins s'accommodent au contraire « de la "clientèle" militaire, sur laquelle ils peuvent expérimenter de nouveaux traitements »⁶³. En outre, avec la guerre (et les conditions de vie dans les tranchées), redoublent les maladies rhumatismales, qui peuvent nécessiter une prise en charge thermale. Les hydrologues espèrent ainsi « réaliser, à la faveur de la guerre, une vaste étude de cas permettant de prouver l'efficacité des eaux pour le traitement des blessures de guerre et d'obtenir, la paix revenue, la reconnaissance de la crénothérapie par l'ensemble du corps médical »⁶⁴.

Après la guerre, les louanges des médecins français vis-à-vis de leurs homologues allemands laissent place à la dénonciation d'un « bluff austro-boche » thérapeutique⁶⁵. Les « médecins allemands sont accusés de faire appel à toutes les ressources de la physiothérapie pour cacher l'indigence minérale de leurs eaux et de transformer la ville d'eaux en un "bazar thérapeutique" ». L'époque est donc, sur fond de nationalisme, à la défense des stations thermales françaises. Ceux qui continuent à fréquenter les villes d'eaux allemandes sont vite assimilés à des traîtres. Le climat est à ce point tendu que circulent des rumeurs de « propagande mensongère » mises en œuvre par les représentants de stations allemandes à destination de la clientèle étrangère. « Des tracts accusent les Français d'escroquer les touristes étrangers et mettent en cause la probité de[s] médecins »⁶⁶. Or, dès que la station de Vichy est attaquée par ces rumeurs, la question devient une affaire d'État et fait l'objet de discussions animées et d'un rapport sénatorial en 1924. La presse entretient ce « climat d'espionnite », menant à la rédaction d'une protestation officielle par la Société internationale d'hydrologie médicale en 1930⁶⁷.

Les « thermaliens » se saisissent des rumeurs pour réaffirmer l'importance d'un « retour » à un thermalisme essentiellement médical. Leur posture est néanmoins délicate. En effet, si le contexte général est particulièrement favorable au soutien des stations françaises par l'État, les défenseurs d'un thermalisme médical réclament, depuis le début du XX^e siècle, l'institutionnalisation de méthodes qui ont fait leurs preuves en Allemagne : l'instauration

⁶³ *Ibidem*, p. 97.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 99.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 103. La citation suivante renvoie à la même source. Dans celle-ci, Carole Carribon rapporte entre autres ici les propos de Louis Lavielle concernant le « bazar thérapeutique ».

⁶⁶ *Ibidem*, p. 105.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 107.

d'une cure-taxe et l'enseignement de l'hydrologie. Or, ne serait-ce pas là reconnaître la supériorité des stations allemandes que de chercher à les imiter ?

Pour se prémunir de cette accusation et mener à bien leur objectif, ils entreprennent de créer un « contre-modèle » français qu'ils cherchent à inscrire « dans un processus de reconnaissance nationale et de légitimation scientifique »⁶⁸. Pour ce faire, ils réaffirment la spécialisation des stations, déjà envisagée au XIX^e siècle, en apportant au thermalisme un fondement scientifique solide. En outre, ils s'emploient de nouveau à légitimer la médecine thermique dans le monde médical. Pour autant, plusieurs questions restent en suspens concernant cette spécialisation. À partir de quels critères est-elle opérée ? Quels types de classifications (chimiques ou cliniques) des eaux thermales doivent être retenus ? Enfin, quels acteurs et structures favorisent la recherche thermique dans l'entre-deux-guerres permettant, *in fine*, l'élaboration de ces classifications ?

2) *La spécialisation des stations pour (ré)affirmer l'expertise de la thérapeutique thermique*

Pour les médecins thermaux et autres professeurs d'hydrologie, faire valoir les intérêts du thermalisme médical sur la scène politique ne peut être entrepris sans bénéficier, au préalable, de la reconnaissance du monde médical. Or, cette recherche de reconnaissance auprès de leurs pairs, récurrente dans l'histoire du thermalisme, croise le projet politique porté par les « réformateurs thérapeutiques » au début du XX^e siècle⁶⁹. Selon l'historien Harry Marks, ces derniers poursuivent l'objectif d'unir les médecins par la science. « Ils entendaient lutter contre l'hétérogénéité des pratiques, qu'ils attribuaient en partie à l'influence grandissante des industries du médicament sur le corps médical. L'ERC [essai randomisé contrôlé] et les méthodes statistiques, utilisées pour évaluer la validité des résultats des essais et enseignées aux médecins pour savoir les interpréter, constituaient un attelage à même, selon eux, d'empêcher l'expression induite du jugement subjectif des professionnels de santé ou de l'influence de l'industrie pharmaceutique »⁷⁰. Surtout, les réformateurs cherchent à instaurer une « frontière entre les médecins qui adhéraient à leur approche, qualifiés de rationnels, et les autres, taxés d'irrationalité ». Pour la médecine thermique, tout l'enjeu consiste donc à renvoyer l'image d'une pratique rationnelle.

⁶⁸ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 111.

⁶⁹ La quête de légitimité se retrouve tout aussi bien au XIX^e siècle (nous l'avons vu dans le chapitre précédent, sous-section « *La médecine thermique en quête de légitimité* »), qu'au début du XX^e siècle et pendant l'entre-deux-guerres. Elle est encore présente dans la période contemporaine (nous le verrons dans les chapitres IV et V, à travers la question du service médical rendu).

⁷⁰ BERGERON Henri, CASTEL Patrick, HAURAY Boris, « Evidence-based medicine », in HENRY Emmanuel (dir.), *op. cit.*, p. 142. La citation suivante puise à la même source (p. 142-143).

Les médecins thermaux militent dans un premier temps pour accentuer le principe de spécialisation des eaux thermales françaises tel qu'il avait été initié au XIX^e siècle. Mais cette entreprise provoque plusieurs débats. Le corps médical apparaît d'abord divisé quant à la limite de la spécialisation. « Le principe d'une "équation thermique", consistant à associer *une* station à *une* maladie, ne fait pas l'unanimité. [...]. Les adversaires de l'équation thermique en dénoncent les dangers : fragmentation des soins, complexité du traitement ordonné par des praticiens trop spécialisés et, de ce fait, incapables de bien traiter différentes pathologies, risque de désillusion du malade auquel le caractère faussement mathématique et simpliste de l'équation thermique peut suggérer une guérison automatique, tensions d'automédication, etc. La formule leur semble séduisante mais simpliste »⁷¹. Par ailleurs, appliquer trop strictement l'équation thermique consisterait à se séparer d'une partie de la clientèle, ce qui ne paraît pas envisageable au sein des villes thermales.

Si un compromis est trouvé avec la mise en œuvre d'indications thérapeutiques principales et secondaires pour chaque station, un autre débat surgit dans le même temps, autour de l'utilisation de techniques adjuvantes. Mais les représentants des stations thermales françaises ne peuvent faire concrètement l'économie de proposer des distractions à leurs visiteurs, malgré la répulsion pour le modèle allemand. Les arbitrages semblent donc être opérés localement selon les caractéristiques de la ville, le type de clientèle accueillie et l'appréhension d'un thermalisme plus ou moins holistique par les groupes d'acteurs en charge de la station.

Enfin, il s'agit pour les médecins thermaux et les hydrologues de s'accorder sur les classifications à partir desquelles spécialiser. Si les analyses chimiques réalisées avec l'Académie royale de médecine au XIX^e siècle permettent aux médecins thermaux de crédibiliser leur art, « les découvertes pasteuriennes et les espoirs placés dans la chimiothérapie ont entraîné les réticences de nombre de médecins vis-à-vis du thermalisme. [De plus], à la concurrence des cures marines s'est ajoutée celle des séjours d'altitude dans les stations climatiques, seules aptes à prendre en charge le mal du siècle qu'est la tuberculose. La crédibilité des villes d'eaux en a pâti »⁷². Aussi la rationalisation de la médecine thermique passe-t-elle d'abord par un inventaire plus précis des différents « types » d'eaux thermales.

L'institutionnalisation de la crénothérapie dans le monde universitaire permet aux médecins thermaux et hydrologues d'envisager une connaissance plus ambitieuse quant à l'origine, la composition et l'action de ces eaux. Les nombreuses observations récoltées localement par les premiers sont ainsi centralisées par les Sociétés d'hydrologie et analysées dans les laboratoires

⁷¹ *Ibidem*, p. 109.

⁷² CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 114.

des Facultés de médecine, de l'Académie nationale de médecine et de l'Institut d'hydrologie et de climatologie médicales de Paris. De fait, l'Académie nationale influe de nouveau dans la reconnaissance de la crénothérapie. « Dotée d'une commission permanente des eaux minérales, [elle] joue un double rôle scientifique et administratif. Son laboratoire de travaux chimiques analyse les différents échantillons d'eaux envoyés par les médecins ou les propriétaires de sources. Elle cherche également à stimuler la recherche sur les eaux minérales »⁷³. En favorisant le lien entre l'enseignement et la recherche, l'Institut d'hydrologie apporte lui aussi son concours. Surtout, il favorise la publication scientifique. Ouvrages et articles de presse sont diffusés. « Analyses des eaux, études de cas, expériences thérapeutiques, bilans et débats paraissent en premier lieu dans des périodiques médicaux, régionaux et nationaux », à destination d'un public de professionnels qu'il s'agit de convaincre, alors que la presse thermale vise, elle, un public plus large⁷⁴. Dans tous les cas, il s'agit de publiciser les acquis et les discussions qui animent le monde du thermalisme et d'attester la scientificité de la crénothérapie auprès du monde médical, des pouvoirs publics et des (futurs) curistes.

Plusieurs classifications sont produites tout au long de l'entre-deux-guerres, témoignant de l'évolution des « normes » qui structurent la recherche médicale. Ces dernières sont des « enjeux de pouvoir entre groupes de systèmes de santé » comme le soulignent Patrick Castel et Renaud Crespin. À l'époque contemporaine, « elles le sont, [par exemple] entre les médecins et certains représentants de patients et les acteurs publics ou privés en charge du financement ou de la gestion des fonds d'assurance maladie, mais elles le sont aussi entre groupes de médecins et entre experts »⁷⁵. Concernant le thermalisme à cette époque, elles disent surtout ce qui est rationnel ou ne l'est pas, quelle connaissance est « scientifique », ou pas.

E s'appuyant sur les recherches déjà réalisées un siècle plus tôt, les hydrologues reproduisent d'abord un classement à partir des propriétés (température à l'émergence, limpidité, couleur, odeur, etc.) et de la composition chimique des eaux. D'après Carole Carribon, le classement réalisé en 1925 par Paul Mathieu et Maurice Perrin (discernant quatre classes d'eaux minérales : froides, tempérées, thermales et hyperthermales), fait figure de norme. Or, se trouvent « exclues » de ces typologies « les eaux faiblement minéralisées, dont la composition chimique a apparemment une valeur insignifiante, mais dont les qualités physiques et thérapeutiques sont pourtant de toute première importance »⁷⁶. Avec la découverte de la radioactivité, les

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Ibidem*, p. 116.

⁷⁵ CASTEL Patrick, CRESPIN Renaud, « Bonne pratique médicale », in HENRY Emmanuel (dir.), *op. cit.*, p. 62.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 120.

hydrologues sont en mesure d'élucider ces zones d'ombres. « La notion de radioactivité élevée de certaines eaux minérales éclaire la connaissance depuis longtemps acquise de leurs effets thérapeutiques. Elle permet une détermination exacte et surtout plus scientifique des indications de certaines cures hydrominérales »⁷⁷. Mais si la radioactivité permet aux hydrologues de parer la crénothérapie d'une caution scientifique, l'emprunt de méthodes et techniques d'autres disciplines (chimie, physique, physiologie, clinique) décrédibilise plus qu'il ne sert leurs intérêts. Les nouvelles découvertes multiplient, en effet, les explications quant à l'action des eaux. Celles-ci se succèdent, voire se superposent et soulignent qu'un classement des eaux est forcément partiel, éphémère.

Au final, le monde thermal fonde la spécialisation des stations sur la classification clinique⁷⁸. Cette méthode ne cherche pas tant à connaître la composition des eaux qu'à comprendre quelles réactions celles-ci entraînent sur l'organisme et, *a fortiori*, quelles pathologies elles sont susceptibles de soigner. Ces recherches cliniques ne sont certes pas nouvelles et n'évoluent pas tout au long de l'entre-deux-guerres. Mais les expérimentations menées pendant la Première Guerre mondiale ont permis aux hydrologues de parfaire leurs classements. Ils s'en saisissent donc pour affiner leurs indications et orienter les curistes en fonction de leurs pathologies. Des « cures hydrominérales sont ainsi recommandées pour les maladies métaboliques telles que le diabète, l'obésité ou l'anémie, les affections digestives, intestinales ou rénales, ou encore les pathologies du sexe féminin »⁷⁹. Cet usage de la classification clinique pour « spécialiser » les eaux d'une station sur le traitement d'une ou deux affections est donc révélateur de la volonté de parer le thermalisme français d'un gage de qualité et de sérieux. Les médecins thermaux n'hésitent pas à souligner que l'usage des eaux thermales peut s'avérer inefficace dans certains cas (cancers, cardiopathies, maladies contagieuses), voire préjudiciable, tout en souhaitant élargir le champ d'intervention vers la prévention⁸⁰.

Bien que pendant cette période les recherches ne se traduisent pas par de véritables avancées, la spécialisation confère tout de même aux stations une « aura scientifique ». Pour parachever cette entreprise de légitimation, médecins thermaux et hydrologues poursuivent un autre combat, entamé à la fin du XIX^e siècle, consistant à imposer le plus largement possible l'enseignement de la crénothérapie voire, à faire de cette discipline médicale une « spécialité ».

⁷⁷ MILHAUD Marcel, PIERY Marius, « Les indications des eaux minérales radioactives », *Marseille médical*, 5 mai 1928, p. 566. Extrait rapporté par Carole Carribon, p. 120.

⁷⁸ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 121.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 124. Carole Carribon enrichit le détail des affections traitées.

⁸⁰ *Idem*.

3) *La médecine thermique comme « spécialité » universitaire*

Selon les hydrologues français, la réputation du thermalisme, sa reconnaissance comme pratique médicale rationnelle (et par extension la fréquentation des villes d'eaux) ne peut passer que par l'enseignement de la crénothérapie à l'université⁸¹. Celle-ci n'est certes pas absente des facultés de médecine au sortir de la Grande Guerre⁸². À Paris, l'Institut d'Hydrologie et de Climatologie fonctionne et délivre ses premiers « certificats d'études hydrologiques » en 1920, tandis qu'en province, les facultés de Toulouse, Nancy ou Bordeaux proposent aux médecins des cours de perfectionnement. En outre, « les étudiants se destinant à une carrière thermique peuvent également profiter des voyages d'études médicales (V.E.M) organisés [...] par leur faculté [...] avec l'objectif de "couvrir" la France thermique en cinq ans », de manière à ce qu'ils soient confrontés à la réalité du thermalisme dans sa diversité⁸³. Seulement, l'enseignement de l'hydrologie est dépourvu de reconnaissance et de prestige. C'est donc ce à quoi veulent remédier médecins thermaux et professeurs d'hydrologie pendant l'entre-deux-guerres.

Aucun consensus ne se dégage néanmoins quant à la manière d'y parvenir. Pour certains, il s'agit d'instaurer quelques cours obligatoires dans le cursus des futurs médecins prescripteurs afin de les socialiser aux bienfaits de l'hydrologie médicale. Pour d'autres, le problème est plus profond. Les médecins thermaux seraient « méprisés » au sein du corps médical. Pour changer cette représentation, il faudrait donc assurer un enseignement au sein d'une structure valorisante, telle qu'une chaire magistrale. Aussi le principal enjeu soulevé à cette époque est-il de savoir si la crénothérapie peut ou non obtenir le titre de « spécialité ».

Deux acceptions de la notion cohabitent cependant au sein même du monde médical. D'un côté, le spécialiste est un médecin qui, « *renonçant à l'exercice de la médecine générale, se consacre exclusivement, soit au diagnostic et au traitement des maladies de certains organes ou appareils, soit au diagnostic et au traitement par certaines techniques, soit à l'hygiène* »⁸⁴. De l'autre, le terme de « spécialité » renvoie aux « "branches" dotées de chaires universitaires et de services hospitaliers reconnus dans lesquels les étudiants effectueraient un ou plusieurs stages » et obtiennent un « certificat d'études spéciales » à l'issue du doctorat de médecine⁸⁵.

⁸¹ Nous verrons dans les prochains chapitres que la socialisation des étudiants en médecine à la crénothérapie est un enjeu partagé par l'ensemble du monde thermal (élus locaux, exploitants et médecins thermaux) à l'époque contemporaine.

⁸² Sur le développement de l'enseignement de l'hydrologie dans les universités à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècles, se reporter au chapitre précédent, section « *L'institutionnalisation de la médecine thermique. L'hydrologie médicale au centre des débats* ».

⁸³ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 130-131.

⁸⁴ « Définition de la spécialité et du spécialiste », *Presse thermique et climatique*, 1^{er} octobre 1932, p. 626-627. Définition rapportée par Carole Carribon.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 134.

À l'instar du travail de légitimation entrepris par les « médecins de la douleur », il s'agit donc pour les hydrologues français de « convaincre le milieu médical qu'il[s] y possède[nt] une place spécifique ; il[s] doi[vent] en modifier les frontières sans les bouleverser puisqu'il[s] cherche[nt] à ne pas en être rejeté[s] en étant assimilé[s] aux médecins des symptômes ou autres guérisseurs de tous bords qui, s'ils ne sont pas perçus comme des charlatans, sont en tout cas toujours définis comme "préscientifiques" »⁸⁶. Dépourvus d'une qualification de « spécialistes » et se sentant méprisés par leurs homologues du milieu universitaire et hospitalier, les hydrologues réclament donc de nouveau la création de chaires d'hydrologie et la mise en place de formations doctorales avec comme objectif d'assurer un triple niveau de formation et, par conséquent, un avenir médical au thermalisme.

Le premier niveau est celui de la formation des futurs médecins (prescripteurs) qui, dépourvus d'enseignements de crénothérapie obligatoires tout au long de leurs études de médecine, méconnaissent le monde thermal. Le deuxième est destiné aux praticiens thermaux eux-mêmes afin de permettre leur « spécialisation ». Enfin, le dernier niveau d'enseignement est destiné au « personnel subalterne » des stations thermales, essentiellement composé des « baigneurs » qui effectuent le traitement des soins prescrits par les médecins. Les premiers sont faiblement considérés par les seconds, peu enclins à déléguer certaines de leurs tâches. En assurant leur formation, les hydrologues poursuivent donc l'objectif de contrôler l'action de ce personnel exécutant. En effet, « ce que fait le médecin n'est qu'une partie d'un ensemble beaucoup plus vaste de tâches réparties techniquement, et encore sa part n'est-elle pas toujours vraiment circonscrite ni spécifique. Ce qui l'est en revanche, c'est le *contrôle* que le médecin exerce sur la division du travail. Sont dits "paramédicaux" tous les métiers qui tombent sous son contrôle »⁸⁷. Il s'agit à la fois de veiller à la bonne réalisation des soins, mais surtout de préserver la réputation des stations, très liée à la qualité de la prise en charge des curistes.

« En 1925, la *Fédération thermique et climatique française*, l'*Union des établissements thermaux et des stations climatiques*, le *Syndicat général des médecins des stations*, la *Société d'hydrologie médicale de Paris* et même l'Office National du Tourisme se relaient pour

⁸⁶ BASZANGER Isabelle, « Émergence d'un groupe professionnel et travail de légitimation. Le cas des médecins de la douleur », *Revue française de sociologie*, n° 2, vol. 31, 1990, p. 268. La comparaison entre médecins de la douleur et médecins thermaux a toutefois ses limites car si les médecins de la douleur entreprennent un travail de légitimation sur « deux fronts : par rapport à l'extérieur (le monde médical) et par rapport à l'intérieur, entre soi », les médecins thermaux ont réglé ce second problème, affichant une identité communément admise depuis le XIX^e siècle.

⁸⁷ FREIDSON Eliot, *La profession médicale*, op. cit., p. 58. L'auteur souligne par ailleurs (p. 62) que « la division des tâches paramédicales constitue un système de strates dans lequel les métiers sont de près ou de loin disposés autour du travail du médecin. Il n'est pas un métier du système qui, aux yeux de la société, ait plus de prestige que celui du médecin ».

réclamer la généralisation de l'enseignement hydrologique aux autres universités » profitant de la tribune qu'offre l'organisation du Congrès des villes d'eaux pour y développer leur réquisitoire⁸⁸. Michel Offerlé rappelle combien l'appel à l'expertise et la scandalisation sont des recours par lesquels « les opinions d'un public tentent de faire, de défaire, de changer l'opinion publique et les débats et les décisions publics »⁸⁹. En ce sens, le congrès des villes d'eaux ou les États généraux du thermalisme sont autant d'arènes, ou du moins de forums, que les hydrologues utilisent afin de produire « des effets dans les espaces publics où [ces stratégies] sont perceptibles »⁹⁰ et de publiciser, continuellement, les intérêts défendus et les organisations représentatives des groupes sociaux concernés.

Cette double entreprise de légitimation semble produire des résultats dès l'après-guerre. Bien que les médecins thermaux et les hydrologues considèrent la loi du 24 septembre 1919 comme la victoire des intérêts du tourisme, l'État assure également, *via* l'affectation du quart du produit de la taxe additionnelle à la taxe du séjour, le financement de l'Institut d'hydrologie et de Climatologie de Paris. Par ailleurs, la loi de Finances du 31 juillet 1920 instaure un prélèvement de deux cents mille francs sur le produit des jeux afin d'assurer le fonctionnement de chaires d'hydrologie. Malgré la réticence d'universitaires, des dysfonctionnements financiers et des débats sur les modalités d'enseignement, deux chaires d'hydrologie voient le jour dans les facultés de Toulouse et Bordeaux en 1922 et, à partir de 1928, dans celles de Paris, Lyon, Lille, Nancy et Montpellier. Avec celles créées au début des années trente à Strasbourg et Alger, il existe neuf chaires d'hydrologie en 1939. Surtout, et même si elle est supprimée en 1934, une section « hydrologie et climatologie thérapeutique » est ajoutée à l'agrégation de médecine. « L'entre-deux-guerres marque donc, non la naissance, mais l'uniformisation de l'enseignement de ce qui est enfin considéré comme une spécialité »⁹¹.

Que les médecins thermaux puissent se déclarer « spécialistes » au début des années 1930 est une évolution synonyme de « victoire des hydrologues » français dans leur entreprise de légitimation au sein du monde médical et universitaire. Mais elle ne suffit pas à rendre aux

⁸⁸ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 137. Apparus en 1905, les congrès des villes d'eaux rassemblent l'ensemble des groupes d'acteurs qui assurent le développement du thermalisme dans les stations : maires, médecins thermaux, propriétaires/exploitants thermaux, hôteliers, commerçants et industriels. « Chacun peut y exprimer son point de vue ; à l'issue de chaque congrès, les revendications communes exprimées sous forme de "vœux" sont autant d'appels aux pouvoirs publics sur des questions tels que le jeu, la taxe de séjour, l'enseignement de l'hydrologie, l'aménagement des villes d'eaux etc. » (*ibidem*, p. 174-175).

⁸⁹ OFFERLÉ Michel, *op. cit.*, p. 102.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 124.

⁹¹ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 136-137.

médecins le pouvoir qui était le leur dans les stations avant que le tourisme ne s'impose. En s'investissant dans la vie politique locale, ces derniers parviennent à réaffirmer leur influence.

4) *L'influence accrue des médecins thermaux dans les stations*

Parisiens ou provinciaux, « spécialistes » ou « consultants », saisonniers ou non, formés différemment selon la génération à laquelle ils appartiennent, les médecins thermaux de l'entre-deux-guerres forment un groupe social marqué par l'hétérogénéité. Ils partagent toutefois bien souvent l'ambition d'influer sur la vie locale, que ce soit auprès des exploitants thermaux, des hôteliers ou des hommes politiques⁹².

Certes, l'accès aux eaux n'est plus subordonné à une ordonnance délivrée par un médecin depuis le décret impérial de 1860. Il n'empêche que ce dernier continue d'exercer un important pouvoir en direction des établissements thermaux. Rares sont ceux qui possèdent ou exploitent une source d'eau minérale. Mais les médecins orientent les décisions des propriétaires, soit en intervenant dans les conseils d'administration des sociétés d'exploitation, soit en faisant des recommandations *via* la société médicale de la station⁹³. Leurs conseils sont surtout destinés à faire respecter des mesures d'hygiène évolutives. De la sorte, ils jouent parfois auprès des établissements thermaux le rôle de consultant concernant ces questions. « Certaines sociétés locales envisagent ainsi la création d'un "comité médical" doté statutairement d'un droit de contrôle sur les établissements thermaux, voire d'un "comité de patronage" composé de "*grands médecins et de professeurs s'intéressant à la station, donnant son avis sur la station*" »⁹⁴. Dans certaines municipalités, ils distillent aux élus locaux des conseils vis-à-vis des normes d'hygiène auxquelles les stations doivent souscrire pour obtenir leur classement. Leur emprise s'étend jusqu'aux hôtels et restaurants, voire même auprès des exploitants de casino pour lesquels il est important « d'obtenir la neutralité sinon l'approbation du corps médical local »⁹⁵.

⁹² *Ibidem*, p. 147. Distingués ainsi, les médecins consultants sont des médecins généralistes exerçant la médecine thermale et rétribués au forfait, tandis que les médecins spécialistes ont un domaine de compétence précis (dermatologie, ORL, etc.). Ils exercent dans une station correspondant à leur spécialité. Pour plus d'informations, voir la thèse de Carole Carribon, p. 142-146.

⁹³ *Ibidem*, p. 152-153. Aujourd'hui encore, des sociétés médicales regroupant médecins thermaux et médecins généralistes sont présentes dans les villes thermales et influent sur la conduite de l'action publique locale. À Dax par exemple, la société des médecins thermaux a pour fonction, aux yeux de son président, de « *faire le tampon* » entre d'un côté, les praticiens et, de l'autre, les pouvoirs publics et les établissements thermaux. Outre ce rôle d'intermédiation, une autre mission consiste à diffuser les bonnes pratiques en matière d'hygiène au sein des établissements de soins.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 155. De nos jours, l'influence des médecins vis-à-vis des établissements thermaux ne correspond plus à celle décrite ici pour l'entre-deux-guerres. L'analyse produite à partir du cas de Dax, qui constitue l'un de nos terrains, en apportera une illustration particulièrement claire.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 159. Le paragraphe suivant est inspiré de la même source, notamment le passage p. 156-159.

Cette influence grandissante des médecins sur les secteurs économiques et politiques des villes thermales ne bénéficie toutefois pas d'une reconnaissance officielle. Depuis la mise en œuvre de la loi du 13 avril 1910 (confirmée par celle du 24 septembre 1919), c'est à la Chambre d'industrie thermale que revient ce rôle consultatif, notamment concernant l'utilisation de la taxe de séjour. Nommés par le Préfet, les médecins font certes partie de ces organisations, aux côtés de membres élus appartenant aux divers groupes sociaux investis dans le développement des stations. Mais ils sont nombreux à « rêver » d'un rôle de conseiller officiel afin d'augmenter encore leur influence.

Quand ils estiment n'avoir pas obtenu gain de cause, les médecins s'engagent dans le jeu politique afin de « *synthétiser, comme à Nérès, en un même cerveau les initiatives thermales et municipales et l'expérience d'un médecin* »⁹⁶. Les élections municipales de 1929 sont particulièrement représentatives de cette mobilisation (le tableau n°3 ci-dessous permet d'en prendre la mesure). À l'issue du suffrage, « une quinzaine de stations thermales, et pas des moindres, ont un médecin comme premier magistrat, et des praticiens figurent parmi les conseillers municipaux. Les médecins des villes d'eaux jouent donc un rôle politique non négligeable en briguant des mandats locaux, voire nationaux. Bien qu'à ce titre, ils soient amenés à traiter des dossiers étrangers au thermalisme, ils ne cessent jamais d'être les propagandistes des stations hydrominérales »⁹⁷.

Tableau n°3 : Les fonctions électives des médecins thermaux aux élections municipales de 1929

Stations thermales	Maires	Adjoint, conseillers
Aix-les-Bains	<i>M. Henri Clerc, réélu*</i>	Dr Gaillard (adjoint) et Dr J. Forestier
Amélie-les-Bains	Dr Bouix	
Ax-les-Thermes	Dr Bonafous	Dr Gomma (maire sortant)
Bagnères-de-Bigorre	<i>M. Noguès, sénateur</i>	Dr Lacoste et Dr Franck-Duprat
Bagnoles de l'Orne	Dr Le Muet, réélu	
Tessé-la-Madeleine	Dr Joly, réélu	
Bouhon-Lancy	Dr Pain	Dr Belloeuf
Bourbonne-les-Bains	<i>M. Soriot</i>	Dr Molly et Dr Bridant
Cauterets	Dr Mathieu, réélu	
Châtel-Guyon	<i>M. Cier, ancien hôtelier</i>	Dr Flurin, Dr Thierry et Dr Longué

⁹⁶ CHABROL Étienne. *Doctrines thermales*, Paris, Masson, Etudes hydrologiques et climatiques, 1936, p. 137. Extrait rapporté par Carole Carribon, p. 160.

⁹⁷ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 160. La participation des médecins à la vie politique locale n'est toutefois pas une pratique foncièrement nouvelle. Erwan Le Goff, en s'appuyant sur les travaux de Patrice Bourdelais et Yankel Fijalkow (« French cities and the origins of medical and social policy: late 19th-20th century France », *European Health and Social Welfare policies*, 2004, p. 360-373), souligne que leur arrivée dans les conseils municipaux remonte au début de la III^e République. Majoritairement républicains, ils participent activement à la mise en œuvre de politiques hygiénistes, œuvrant notamment pour une offre de soins professionnalisée et non plus uniquement fondée sur le bénévolat comme le proposent à l'époque les catholiques. LE GOFF Erwan, *art. cit.*, p. 162.

Contrexéville		Dr Schneider
Dax	<i>M. Milliès-Lacroix, président du conseil d'administration de la Société thermale</i>	Dr Delmas et Dr Barrau
Enghien-les-Bains	<i>M. Patenôtre-desnoyers, député, réélu</i>	
La Bourboule	Dr Gachon, réélu	Dr Dulière et Dr Ferreyrolles
Lamalou	Dr Cauvy, réélu	Dr Ménard
Le Mont-Dore	Dr Bouchon, en remplacement du Dr Cohadon	Dr Sarciron, propriétaire du Grand Hôtel Sarciron
Luchon	Dr Germès, réélu	
Néris-les-Bains	Dr Decloux, réélu	
Niederbronn	Dr Munsch	
Salies-de-Béarn		Dr Dufourq et Dr Laclau
Vals-les-Bains		Dr David
Vichy	<i>M. Léger, pharmacien</i>	Dr Lère
Vittel	Dr Jean Bouloumié, administrateur de la Société Thermale, réélu	

* Les noms inscrits en italique ne désignent pas des médecins

Source : Carribon Carole, *op. cit.*, p. 161, d'après la *Presse thermale et climatique*, 15 mai, 1^{er} juin et 15 juillet 1929.

À Dax et à Bagnoles de l'Orne, l'influence du corps médical sur la vie politique municipale est prégnante. La station hydrominérale de Bagnoles-Tessé est administrée par deux maires issus du monde médical. Le docteur Le Muet demeure maire de Bagnoles de l'Orne de 1919 à 1945, tandis qu'à Tessé-la-Madeleine, le docteur Raymond Louvel, maire de 1935 à 1971 succède au docteur Paul Joly, élu à partir de 1925⁹⁸. Du côté dacquois, le maire Eugène Milliès-Lacroix, fils du sénateur Raphaël Milliès-Lacroix, est un homme d'affaires (l'encadré n°2 ci-dessous expose sa trajectoire). Mais il est toutefois entouré de deux médecins thermaux (les docteurs Delmas et Barrau).

Plébiscités par le scrutin, les médecins thermaux bénéficient dans le même temps du krach boursier de 1929 pour réaffirmer localement la vocation médicale du thermalisme. Encore très majoritairement issue de la haute bourgeoisie, la clientèle des Années folles subit fortement les effets de la crise. Elle délaisse les stations ou ne dépense plus avec la même insouciance quand elle fait encore le déplacement. Les « malades » sont de nouveau courtisés à partir du tournant des années 1930 par les villes d'eaux. « Le discours tenu au plus fort de la crise n'est plus uniquement circonstanciel : la conjonction de différents éléments – rejet du modèle allemand, recherches hydrologiques, spécialisation accrue des stations françaises, quête de légitimité,

⁹⁸ Archives municipales de Tessé-la-Madeleine, 1C1-24. Notons que de 1925 jusqu'à la fusion avec Bagnoles de l'Orne en 2000, seuls les mandats du maire George Bernard (1986-1995) ne furent pas assurés pas des médecins.

concurrence avec les stations balnéaires et montagnardes – concourt en effet à renouer avec une approche hygiéniste du tourisme thermal »⁹⁹.

Encadré n°2 : Eugène Milliès-Lacroix, un (maire)-entrepreneur du thermalisme dacquois

La description que propose Hubert Delpont d'Eugène Milliès-Lacroix renvoie de lui l'image d'un « maire entrepreneur »¹⁰⁰. En effet, tandis que la ville de Dax ressent profondément les effets de la Première Guerre mondiale, Eugène Milliès-Lacroix conquiert la municipalité en 1929 en investissant massivement dans le développement de l'activité thermique tout au long des années 1920¹⁰¹.

Formé à HEC, il poursuit une carrière d'entrepreneur à succès, devenant rapidement millionnaire et pesant fortement dans l'économie locale. Inspiré de la réussite vichyssoise et du modèle de gestion qui a cours dans cette station (un contrat d'affermage unissant l'État à la Compagnie fermière de l'établissement thermal, devenue société anonyme en 1862), il propose la création d'une Compagnie fermière de Dax. Aux élections municipales de 1925, Eugène Milliès-Lacroix construit en partie sa campagne autour de ce projet, défendu comme la promesse d'assurer le développement économique de la ville. Bien qu'il échoue, il entreprend la mise en œuvre du chantier en procédant à des forages sur les bords de l'Adour. Il devient également locataire du complexe thermal créé par son père, le Dax Salin Thermal (DST), entre dans le capital des Baignots (un ancien établissement thermal de la ville), devient actionnaire majoritaire des Grands Thermes et crée en novembre 1926 la Société Immobilière et Fermière des Eaux thermales et minérales de Dax (SIFED), au capital de 9 857 000 francs.

Quelques mois plus tard, le DST et les Grands Thermes fusionnent avec la SIFED de sorte que seuls les Baignots restent en dehors de cette société qui règne sur le thermalisme dacquois. Une autre bataille s'engage toutefois avec la municipalité pour que la nouvelle société en devienne fermière, chose faite en juillet 1927.

Fort de ce succès, Eugène Milliès-Lacroix mandate l'architecte Marcel Granet pour rendre concret son projet d'un « quartier thermal de luxe ». Dans les plans initiaux, celui-ci doit être organisé autour de quatre hôtels « de catégorie supérieure à ceux existants, de la première classe au très grand luxe, comprenant 1 000 chambres ». Cet ambitieux programme ne se concrétise pas en l'état. Démesuré, il est stoppé par les effets du krach boursier de 1929. Pour autant, bientôt élu maire, Eugène Milliès-Lacroix engage à nouveau le monde politique et l'économie thermique dacquoise dans une action collective ayant comme objectif le changement de dimension de la station : l'ambition est de faire de Dax une station luxueuse.

S'il n'est encore que simple conseiller municipal en 1927, Eugène Milliès-Lacroix affirme progressivement son *leadership* politique en même temps que prend forme ce projet. Il est élu maire alors que les travaux du Splendid (premier et unique hôtel de luxe à être finalement créé) débutent, et que ceux de l'Atrium-Casino (nouvel espace réunissant loisirs culturels et jeux d'argents) se terminent.

À une époque où la « légitimation du pouvoir local républicain repose largement sur [la] capacité [du maire] à démontrer qu'il assume ses responsabilités de gestionnaire, en parfaite symbiose avec l'État, dans une forme légale-rationnelle et de plus en plus technicienne »¹⁰², Eugène Milliès-Lacroix, profitant par ailleurs du capital social de son père et de ses fonctions de conseiller général (1928-1961) et de sénateur (1933-1941), semble posséder les qualités requises pour occuper la fonction durant de longues années.

⁹⁹ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 128.

¹⁰⁰ Voir : LORRAIN Dominique, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n° 3, vol. 35, 1993, p. 285-307. Nous revenons plus en détails sur ce profil de l' élu entrepreneur dans le chapitre VII.

¹⁰¹ Les informations nécessaires à l'élaboration de ce portrait sont issues de l'ouvrage de DELPONT Hubert, *Dax et les Milliès-Lacroix. L'aventure thermique*, Nérac, éditions d'Albret, 2011.

¹⁰² DUMONS Bruno, POLLET Gilles, *art. cit.*, p. 26.

L'entre-deux-guerres constitue pour le thermalisme français une période de montée en puissance et de légitimation de « l'identité médicale » des stations. L'enseignement est organisé dans les principales universités du pays. Les médecins thermaux acquièrent un statut de spécialistes au sein du monde médical et réaffirment leur importance à l'intérieur même des stations. Ce contexte favorise une reconnaissance plus affirmée de la part de l'État au thermalisme médical que les lois sur les Assurances sociales de 1928 et 1930 semblent concrétiser.

IV. Vers une requalification médicale du thermalisme ?

Durant la première moitié du XX^e siècle, l'action de l'État en direction des stations thermales apparaît contradictoire. D'un côté, il ne cesse de consacrer leur statut « exceptionnel », facilitant de fait leur développement. *Via* la législation autorisant l'ouverture des casinos dans les stations, ou l'instauration d'une taxe de séjour, il offre aux villes thermales la possibilité de rivaliser avec leurs homologues européennes. D'un autre côté, à travers la politique thermale, l'État ne soutient qu'à la marge le développement des établissements de soins. Or, ces derniers se distinguent pendant l'entre-deux-guerres par leur vétusté. Le temps des paris capitalistiques est révolu et les acteurs publics et privés identifiés à la fin du XIX^e siècle peinent à investir dans de nouvelles constructions ou rénovations. Les acteurs thermaux, réunis au 5^{ème} Congrès des villes d'eaux de 1925 et à celui de la Fédération thermale et climatique du Centre de 1927, sollicitent l'État, cette fois pour qu'il instaure un « crédit thermal » sur le principe du crédit hôtelier. Moderniser les établissements thermaux, faire émerger, exploiter et valoriser de nouvelles sources... Dans tous les cas, l'argument de la concurrence est encore mis en avant. À peine accordé, ce crédit thermal est toutefois supprimé. Si la perspective d'allouer des subventions publiques à des exploitants thermaux privés semble être la cause d'un « désengagement relatif » de l'État, celui-ci promet, au tournant des années 1930, « l'élargissement de la clientèle des stations par la prise en charge des cures thermales par les Assurances sociales »¹⁰³. Il œuvre ainsi à l'augmentation de la fréquentation des stations. Une telle décision est le fruit des pressions exercées par les acteurs économiques, politiques et médicaux réunis collectivement pour « obtenir des subsides sur des lignes budgétaires générales »¹⁰⁴.

¹⁰³ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 214.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 213. Plus généralement sur le crédit thermal, voir p. 211-213.

1) *L'intérêt des acteurs thermaux pour les Assurances sociales*

Les lois sur les Assurances sociales de 1928 et 1930 sont le résultat d'une dizaine d'années de débats parlementaires, à l'issue de laquelle la France rattrape le retard qu'elle a accumulé en la matière comparativement à l'Allemagne (système d'Assurance Maladie et Invalidité mis en place dès les années 1880) et l'Angleterre (*National Assurance Act* voté en 1911). « La réincorporation de l'Alsace-Lorraine dans l'ensemble national pose très vite la question de l'intégration d'un système d'assurances sociales obligatoires de type allemand dans le système français »¹⁰⁵, en lieu et place du système qui prévaut jusqu'alors et dans lequel les collectivités locales jouent un rôle de premier plan.

Contrairement aux choix faits par l'Allemagne de Bismarck de développer des Assurances sociales entre 1881 et 1889, la France préfère institutionnaliser à cette époque l'assistance publique, laissant à l'Église et aux villes un rôle important dans la prise en charge des plus démunis. Le processus de sécularisation engagé au début du XX^e siècle remet toutefois en cause cet équilibre. L'État se saisit de l'assistance et de l'hygiène publique autrefois dévolues à l'Église afin « d'asseoir socialement la République libérale »¹⁰⁶. Dans le domaine sanitaire, les actions ponctuelles laissent place à une « politique de prévention généralisée au plan local », mais la mise en œuvre reste assumée par les villes et les Départements. La législation en direction du thermalisme en donne une illustration, « le pouvoir central ne fais[an]t souvent qu'édicter des règlements dont l'application reste confiée aux autorités locales ». Les lois votées en direction de l'action sociale laissent également toute la place aux collectivités territoriales et, notamment, aux communes. Celle du 15 juillet 1893, par exemple, « institutionnalise et rend obligatoire l'Assistance médicale gratuite (AMG) dans tout le pays », système dans lequel « tout Français privé de ressources bénéficie de soins gratuits à domicile ou à l'hôpital et dont les dépenses sont obligatoirement à la charge des diverses collectivités publiques »¹⁰⁷.

Les premières formes du thermalisme social ne datent donc ni de la création de la Sécurité sociale à la Libération, ni des lois sur les Assurances sociales de 1928-1930. Toutefois il repose jusqu'alors sur l'assistanat. Militaires et « indigents » bénéficient de cette prise en charge dès la fin du XVIII^e siècle, bien que la législation évolue à plusieurs reprises¹⁰⁸. Concernant les

¹⁰⁵ POLLET Gilles, *art. cit.*, p. 125. Au sortir de la Première Guerre mondiale, le « gouvernement entend [en effet] apporter aux "travailleurs de la terre et de l'usine" un mieux-être nécessaire par la mise en place d'assurance sociale », souligne par ailleurs Michel Larroque (« Des premiers systèmes obligatoires de protection sociale aux assurances sociales », *Vie sociale*, n° 10, 2015, p. 41).

¹⁰⁶ POLLET Gilles, *art. cit.*, p. 120. Les deux citations suivantes renvoient à la même source.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 122. Michel Larroque (*art. cit.*, p. 35) précise que l'État peut le cas échéant concourir financièrement au soutien des collectivités envers les plus démunis.

¹⁰⁸ Rappelons que, dès la fin du XVIII^e siècle, le Directoire pose les bases d'une prise en charge des soldats blessés (en favorisant la création des hôpitaux militaires) et des indigents. Voir le chapitre II, section « *Le contrôle*

seconds, la dernière évolution du texte de loi avant la Première Guerre mondiale (1908) leur permet de bénéficier de soins thermaux gratuits sur présentation d'un certificat médical. Une partie des frais de route leur est remboursée et une solution d'hébergement doit leur être proposée par la station. Le traitement des indigents, « imputé sur le produit de la taxe de séjour, est [donc] à la charge de la station thermique »¹⁰⁹. Si les villes thermales se voient imposer l'accueil d'une telle clientèle, elles décident néanmoins de la date du séjour (hors saison) et fixe « les horaires de ses soins de telle sorte que sa présence n'indispose point les clients payants ».

Les lois du 13 avril 1910 et du 24 septembre 1919 prévoient par ailleurs une contrepartie financière susceptible d'aider les villes à prendre en charge ce public. Une partie du produit de la taxe de séjour doit être en théorie utilisée pour payer leurs soins. En pratique néanmoins, les bénéfices servent en priorité les travaux d'embellissement et d'assainissement des stations. La prise en charge des indigents sert dans de nombreux cas de « caution morale » et certains médecins thermaux, tel le docteur Nivière, s'interrogent à propos « d'abus flagrants de plus en plus nombreux et révoltants ». Faire du « faux indigent muni d'un certificat de complaisance » un problème public d'ampleur, offre surtout « un alibi commode aux nombreuses stations pour se dérober à leurs obligations ».

Ces abus s'inscrivent dans un contexte où les « lois républicaines de 1893 et 1905 pèsent de tout leur poids sur les finances de l'État et surtout des collectivités locales. Sur la période 1910-1913, on compte 27 326 000 francs dévolus en France à l'assistance médicale. Cela représente 18,8% du total des dépenses d'assistance »¹¹⁰. Même si seulement 10,9% de ces dépenses est financé par l'État, ce dernier s'interroge sur l'utilisation de cet argent et sur le nombre effectif de nécessiteux accueillis par les stations tout au long des années 1920. En 1928, Léon Mirman, conseiller maître de la Cour des comptes, rend les conclusions de son enquête destinée à éclaircir cette question. Celles-ci sont sans équivoque. Le rapport souligne combien les responsables des stations n'ont jamais cherché à remplir leurs obligations et qu'ils ont même agi avec duplicité. En conséquence, l'auteur « recommande d'opérer un prélèvement obligatoire sur le produit de la taxe de séjour, d'en doter un fond national spécial, exclusivement

administratif du développement d'un thermalisme médical ». Concernant les militaires, la législation évolue à deux reprises (1857, 1873) avant de prévoir le 31 mars 1919 que leur admission « en activité ou à la retraite, est subordonnée à l'autorisation du Service de Santé du Ministère de la Guerre, sous certaines conditions : le séjour dans une station ne peut être inscrit que si l'affection est justiciable d'un traitement hydrominéral, et à la condition expresse que les autres thérapeutiques aient échoué. La priorité est alors donnée à l'hôpital militaire thermal et, à défaut, à l'établissement civil de la station spécialisée la plus proche de la garnison ou du domicile du patient » (CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 216). La prise en charge des indigents est, elle aussi, modifiée à deux reprises (1823, 1826).

¹⁰⁹ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 218. Les citations suivantes renvoient à la même source.

¹¹⁰ POLLET Gilles, *art. cit.*, p. 125. La loi du 15 juillet 1893 institutionnalise et rend obligatoire l'Assistance médicale obligatoire, tandis que celle de 1905 porte sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

consacré à l'assistance [...]. Les grandes lignes de ce document sont reprises par le projet de loi que dépose ensuite le ministre des Travaux Publics, Louis Loucheur. Celui-ci estime nécessaire de prélever 20 à 30 % du montant de la taxe de séjour afin de mettre en place un véritable programme "d'assistance thermique" »¹¹¹.

Ce projet n'est pas concrétisé. Mais Carole Carribon insiste sur la façon dont les acteurs locaux ont su, malgré leurs intérêts parfois divergents, afficher leur unanimité pour faire face à l'État. Pour autant, cette « menace d'une ingérence plus poussée des pouvoirs publics dans les affaires et les finances des communes thermales » a incité « ces dernières à accorder, au début des années trente, davantage d'attention aux indigents »¹¹². L'État ne se contente donc pas de subir les pressions des groupes d'acteurs économiques, médicaux et politiques organisés à l'échelle nationale. Il semble aussi, et déjà, « gouverner à distance » leurs conduites, le cas échéant en brandissant le spectre d'une perte de liberté, mais aussi en montrant l'exemple par l'intermédiaire de « ses » stations¹¹³. Ainsi, les établissements thermaux, dont l'État ou les collectivités locales demeurent propriétaires (et/ou gestionnaires), prévoient la prise en charge gratuite d'autres bénéficiaires (habitants de la station, médecins, pharmaciens et leurs familles profitent de la gratuité des soins, ainsi que les fonctionnaires sous certaines conditions)¹¹⁴.

Fondé sur l'assistanat, le thermalisme social n'apparaît donc pas localement comme une priorité jusqu'à la fin des années 1920. Mais, « l'incorporation des cures dans le dispositif naissant d'assurance-maladie est perçue par les acteurs thermaux comme un tournant dans l'évolution des villes d'eaux »¹¹⁵. Plusieurs intérêts sont identifiés derrière la prise en charge des soins thermaux par ces assurances sociales. Pour les hydrologues, « une telle intégration, venant s'ajouter à la reconnaissance universitaire, consacrerait en effet la crénothérapie comme un élément à part entière de l'arsenal thérapeutique, en lui conférant un rôle préventif ». Ces intérêts médicaux croisent des enjeux économiques. En s'inscrivant dans les préoccupations hygiénistes du moment (régénération de la « race » en prévision d'une autre guerre, lutte contre la dénatalité et contre les grandes maladies sociales telles que la tuberculose, l'alcoolisme ou la syphilis), les acteurs locaux comprennent l'intérêt qu'il y aurait à « démocratiser » l'accès aux soins auprès d'une population certes moins favorisée, mais dont les faibles dépenses seraient compensées par l'effet du nombre.

¹¹¹ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 693-694.

¹¹² CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 696.

¹¹³ Ce faisant, son action fait écho à des préoccupations analytiques contemporaines concernant l'analyse des rapports entre l'État et les acteurs territoriaux. Une analyse plus approfondie de ces relations est réalisée dans la troisième partie (quatrième et cinquième chapitres) de la thèse.

¹¹⁴ CARRIBON Carole, *op. cit.*, 216-219.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 221. La citation suivante renvoie à la même source.

Néanmoins, la question thermale « constitue un aspect mineur des débats ». Sans jamais être clairement abordée, la prise en charge des soins thermaux est suggérée dans deux articles des lois sur les Assurances sociales. Le thermalisme est envisagé au prisme des « établissements de cures », englobant dès lors thalassothérapie et climatisme. L'article 4 de la loi du 5 avril 1928, modifié par la loi du 30 avril 1930, stipule que « *l'assurance maladie couvre les frais de médecine générale et spéciale, les frais pharmaceutiques et d'appareils, les frais d'hospitalisation et de traitement dans un établissement de cure et les frais de transport, d'interventions chirurgicales nécessaires pour l'assuré, son conjoint et leurs enfants* »¹¹⁶. L'article 6 souligne, par ailleurs, que « *l'assuré a droit aux consultations et aux traitements dans les dispensaires, cliniques, établissements de cure et de prévention dépendant de la caisse d'assurances dont il reçoit les secours de maladie ou ayant passé des contrats avec elle* »¹¹⁷.

Les lois envisagent donc le remboursement des soins thermaux mais elles le subordonnent à la volonté des caisses¹¹⁸. Or, celles-ci s'avèrent réticentes. Elles refusent de s'engager dans un tel dispositif tant que la loi n'aura pas éclairci certaines questions restées en suspens comme le choix de la station, celui du médecin thermal, les honoraires de ce dernier ou bien encore le remboursement des frais connexes du séjour. La législation évolue à nouveau au milieu des années 1930. Le décret-loi du 28 octobre 1935 et le Règlement d'administration publique du 19 mars 1936 élargissent les conditions de prise en charge aux soins préventifs¹¹⁹. « Le principe de la prise en charge des cures thermales gagne du terrain : à partir de 1936, la Caisse interdépartementale d'Assurance maladie envisage même l'achat et la gestion d'établissements thermaux ; à la fin des années trente, les premières conventions avec des stations pratiquant des forfaits-cure sont signées ».

Associées à la crise économique de 1929, ces évolutions législatives posent les bases d'une transformation du thermalisme français. Néanmoins, l'analyse de la fréquentation des stations tout au long des années 1930 souligne que la démocratisation de l'accès aux soins reste relative.

2) Une démocratisation relative

Le thermalisme de l'entre-deux-guerres demeure, dans la pratique comme dans l'imaginaire, associé au luxe et aux fastes de la Belle-Époque. La distribution sociale de la

¹¹⁶ Loi du 5 avril 1928 modifiée par la loi du 30 avril 1928, article 4, Risque maladie, paragraphe 1, p. 5.

¹¹⁷ *Ibidem*, article 6, paragraphe 1, p. 8.

¹¹⁸ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 231.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 232. La citation suivante renvoie à la même source.

clientèle et l'expérience proposée par les stations expliquent la persistance de ces représentations.

D'après la typologie proposée par les auteurs du Guide Michelin en 1934, trois types de stations coexistent : six « stations mondaines » (Aix-les-Bains, Évian, Thonon, Vichy, Vittel et Biarritz qui n'est pourtant pas une station thermale), cinquante-trois « stations fréquentées », parmi lesquelles Bagnoles de l'Orne et Dax, et quarante-huit « stations simples ». Les deux premières catégories rassemblent les stations classées. Mais ce qui les distingue est la place plus ou moins importante allouée à la dimension curative. Pour les « mondaines », les distractions et le faste prennent le pas sur la vocation médicale. Au contraire, « l'épithète "fréquentée" signale à l'attention du lecteur les stations où la dimension curative du séjour et le repos priment sur les distractions, sans que ces dernières en soient, bien entendu, absentes ». Enfin, les petites communes qui ont peu ou pas d'attraits touristiques à valoriser cherchent à capter la clientèle en exposant les bienfaits médicaux de leurs eaux¹²⁰. Or, le thermalisme existant « avant tout en tant que mouvement touristique »¹²¹, ces dernières ne réunissent qu'un nombre limité de curistes. La fréquentation est extrêmement concentrée dans les vingt-cinq premières stations thermales qui rassemblent à elles-seules 90% des visiteurs en 1938¹²². Ainsi, si la période de l'entre-deux-guerres est marquée par une forte augmentation du nombre de curistes¹²³, après l'inflexion engendrée par la Première Guerre mondiale, ce sont principalement les stations « mondaines » et « fréquentées », dans lesquelles l'offre touristique est prégnante, qui en bénéficient.

Les caractéristiques de la clientèle expliquent cette tendance à la concentration. Jusqu'au début des années 1930, les curistes sont encore majoritairement recrutés dans la bourgeoisie et disposent de revenus importants. Sensibles à l'offre touristique proposée (loisirs, villas ou hôtels luxueux, etc.), ils fréquentent, à l'instar de la clientèle aristocratique, les stations dans un

¹²⁰ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 516.

¹²¹ JAMOT Christian, *art. cit.*, p. 35.

¹²² *Ibidem*, *op. cit.*, p. 20.

¹²³ Christian Jamot distingue trois grandes phases caractéristiques de l'évolution de la fréquentation durant l'entre-deux-guerres. Les Années folles (1920-1929) marquent d'abord une évolution fulgurante de la clientèle. Jusqu'à la grande crise, le nombre d'assujettis à la taxe de séjour passe pour l'ensemble des stations françaises de 220 000 en 1922 à 410 000 en 1929. À l'échelle de certaines villes, l'augmentation est encore plus significative. Celle-ci se situe ainsi aux alentours de 100% à La Bourboule, d'environ 60% à Évian-les-Bains ou à Dax ou encore de 50% à Vittel, pour la période s'étalant de 1913 à 1931. La deuxième phase (1930-1936) est directement liée aux effets du krach boursier de 1929. La fréquentation stagne ou baisse dans les différentes stations françaises. Enfin, les années 1937-1938, troisième période identifiée juste avant la Seconde Guerre mondiale, marquent une reprise courte mais intense de la fréquentation. Voir : JAMOT Christian, *op. cit.*, p. 304. Ces chiffres sont toutefois à nuancer car il s'agit en partie d'une hypothèse calculée par l'auteur à partir des registres répertoriant les contributeurs à la taxe de séjour des communes classées. Seulement, il existe une soixantaine de communes hydrominérales non classées.

souci de distinction. Les visiteurs étrangers sont particulièrement nombreux et investissent notamment les stations « mondaines » et « fréquentées ». Afin d'attirer et de fidéliser cette clientèle étrangère fortunée, élus et acteurs économiques revendiquent ce cosmopolitisme, en en faisant un argument marketing. « La fréquentation étrangère, durant l'entre-deux-guerres, est [en effet] dans une phase de prospérité exceptionnelle, due à la conjonction momentanée de deux facteurs : le colonialisme assure encore à l'Europe le privilège d'un modèle touristique et une clientèle lointaine recrutée parmi les cadres économiques des nations soumises, alors que l'adaptation temporaire de l'hôtellerie et des villas, aux goûts d'une clientèle habituée au luxe, joue à plein pour attirer les peuples des pays développés »¹²⁴. Les stations attractives accueillent ainsi une clientèle britannique, belge, italienne voire américaine pour les plus importantes d'entre elles en termes de flux.

La clientèle étrangère stimule largement l'économie des stations et participe parfois à leur urbanisation. C'est pourquoi son retrait des stations françaises au lendemain de la crise financière est unanimement perçu comme l'annonce d'une période plus compliquée¹²⁵. Les stations les plus en vue se trouvent contraintes de « redécouvrir l'existence des foules françaises constituant l'essentiel de leur fréquentation »¹²⁶. Or, là encore, une hiérarchie est établie entre deux catégories de clientèles, parisiennes et régionales. Si l'essentiel de la fréquentation est assuré par la seconde, tous les efforts publicitaires consentis consistent en priorité à capter la première, susceptible d'augmenter la renommée de la station.

S'agissant du recrutement social, Carole Carribon et Christian Jamot soulignent que si la clientèle est encore très élitiste pendant les Années folles, les responsables de stations s'intéressent de plus en plus à une clientèle plus modeste. « Apparu avec le premier tassement de la fréquentation en 1927-1928, l'éloge de la clientèle "moyenne" devient récurrent avec la crise économique mondiale. Celle-ci entraînant la raréfaction des clients habituels des hôtels et commerces de luxe, les stations thermales françaises battent immédiatement leur coulpe pour s'être laissées abuser par les sirènes de l'argent facile »¹²⁷. Profitant des lois sur les Assurances

¹²⁴ *Ibidem*, p. 47.

¹²⁵ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 544.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 555.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 661. Carole Carribon précise que « ces écrits rendant hommage à la clientèle "moyenne" n'éprouvent aucunement le besoin de la définir par des critères économiques ou sociaux ; ils restent imprécis, comme si tout un chacun savait d'instinct, ou d'éducation, reconnaître un "français moyen". Les Annales des stations hydrominérales évoquent simplement "la clientèle bourgeoise et modeste" » (p. 662). L'auteure apporte par ailleurs (p. 669) des précisions sur ces clientèles, proposées pêle-mêle dans des registres d'hôtel. Dans celui de l'hôtel dacquois le Miradour, par exemple, apparaissent les mentions de « négociant », « commerçant », « boucher », « épicier », « bijoutier », « libraire », « buraliste », « restaurateur », ou encore « forgerons », « couturières », « tailleurs », « garagiste », etc.

sociales et du développement des transports en commun tels que l'autocar, la « clientèle moyenne » investit les stations thermales à partir des années 1930.

L'ouverture du thermalisme aux couches plus modestes de la société se fait toutefois très progressivement, notamment dans les plus « mondaines » (Vichy, Aix-les-Bains, Vittel, etc.). « La prospérité des années vingt et, conséquemment, l'enrichissement de certains éléments de la société française, apporte son lot de parvenus désireux d'adopter les loisirs de l'élite. Tout laisse à penser que la grande majorité de la clientèle appartient à la moyenne et grande bourgeoisie »¹²⁸. Pourtant, les troubles économiques et politiques influencent l'économie des villes d'eaux. Tout en espérant dans le même temps le maintien (voire le retour) d'une clientèle élitiste, les stations les plus en vue ne « négligent pas la clientèle modeste en construisant par exemple à son attention des bains de troisième classe ». Malgré ces initiatives, la fréquentation des stations reste sociologiquement marquée : ce sont les « stations de moindre envergure, dont l'influence est avant tout régionale, comme le montre l'origine géographique de leurs visiteurs [qui] sont davantage fréquentées par une clientèle "moyenne" »¹²⁹.

Si la démocratisation de l'accès aux stations thermales (notamment les plus réputées) reste tout à fait relative, les années précédant la Seconde Guerre mondiale témoignent d'une évolution dans la distribution sociale des curistes. Les effets conjugués du krach boursier et de l'appréhension du thermalisme par les Assurances sociales semblent favoriser l'arrivée d'une clientèle moyenne, de plus en plus courtisée par les acteurs locaux. Marquée par une intensification de la lutte engagée à l'échelle nationale par les représentants de la cause médicale et les tenants d'intérêts touristico-économiques, la période de l'entre-deux-guerres opère la jonction entre deux formes de thermalisme radicalement opposées. Le thermalisme fastueux de « l'âge d'or » n'est pas révolu. Mais il cohabite avec une expérience nouvelle que les effets de la Seconde Guerre mondiale légitiment à la Libération.

*

* *

À la Libération, l'identification des stations thermales par l'État en tant que « territoires de santé » n'a rien d'évident au regard de ce que représente le thermalisme avant la Seconde Guerre mondiale. Le « thermalisme social », tel qu'il est pratiqué depuis plusieurs décennies

¹²⁸ *Ibidem*, p. 663.

¹²⁹ CARRIBON Carole, *op. cit.*, p. 669.

résulte d'un processus de construction en plusieurs étapes au sein duquel l'influence de l'État apparaît être une variable déterminante.

L'analyse socio-historique de l'évolution du thermalisme depuis la Révolution semble en effet révéler une corrélation entre la « force au jeu » de l'État et l'identité du thermalisme et des stations. Fortement centralisé au début du XIX^e siècle et après la Seconde Guerre mondiale¹³⁰, il prive les acteurs locaux d'autonomie et de liberté en même temps qu'il légitime, à deux reprises bien que sous des formes différentes, la domination de l'activité par le monde médical. La période qui s'étale du milieu du XIX^e siècle au deuxième conflit mondial voit les villes thermales se transformer radicalement. À mesure que s'affirme l'économie touristique, que de nouveaux investisseurs issus du privé forment des sociétés capitalistiques et se saisissent du phénomène, et alors que les élus locaux voient leur capacité politique augmenter, la domination du monde médical s'atténue. La réussite d'autres stations européennes dont les représentants ont su allier plaisirs touristiques et soins thermaux suscite l'émergence de nombreuses initiatives¹³¹. Qu'il s'agisse de rentabiliser des investissements ou de développer le territoire, les intérêts touristico-économiques des acteurs privés rejoignent ceux des élus locaux. Attirer en priorité la bonne société et réussir « l'alchimie thermique » est l'objectif poursuivi dans les villes thermales les plus en vue à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècles.

L'essor des activités touristiques provoque néanmoins des tensions qui ne peuvent bientôt plus être réglées localement. Les groupes d'acteurs médicaux, économiques et politiques investis dans le développement des stations s'organisent à l'échelle nationale et font pression sur le législateur pour faire valoir leurs intérêts divergents. Ainsi, quand la loi du 24 septembre 1919 fait des stations des « territoires sanitaires et touristiques », médecins thermaux et hydrologues s'emploient à (re)légitimer la vocation médicale du thermalisme, prioritaire à leurs yeux. L'intégration de l'activité thermique dans les lois sur les Assurances sociales du tournant des années 1930 ou la sensibilité plus prononcée à la clientèle médicale constatée dans les stations à la suite de la crise économique de 1929, illustrent la réussite de cette entreprise. Les jalons du thermalisme social sont posés, préparant les conditions d'une requalification des « territoires médicaux et touristiques » en « territoires de santé » à partir de 1947.

La période de l'entre-deux-guerres est donc déterminante dans l'histoire du thermalisme. Plus qu'une transition entre deux formes radicalement différentes de thermalisme, l'un fastueux

¹³⁰ EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 97-100 ; PINSON Gilles, « La gouvernance des villes français. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, vol. 1, 2010, p. 75-78.

¹³¹ Déjà en 1770, Diderot oppose « les eaux françaises où l'on s'ennuie » et Bath « qui offre les plaisirs les plus doux ». BOYER Marc, *op. cit.*, p. 159.

et l'autre social, elle est une période d'intenses affrontements aux échelles locale et nationale entre des groupes d'acteurs aux intérêts opposés.

Après la Seconde Guerre mondiale, le remboursement des soins par la Sécurité sociale et la forte croissance de la clientèle qui l'accompagne atténuent fortement ces affrontements. Acteurs économiques et médicaux s'accommodent des nouvelles propriétés sociales de la clientèle, les médecins retrouvant un fort pouvoir dans les stations. Si certains élus locaux s'émeuvent du changement progressif de l'image que renvoie leur ville, leur faible influence dans le jeu local ne leur permet pas d'enrayer cette évolution. En quelques décennies, l'imaginaire du vieillissement et de la santé remplace celui, plus dynamique, de la fête et des plaisirs multiples. Les stations perdent rapidement de leur attractivité touristique, devenant fortement dépendantes d'un système fondé sur le remboursement des soins thermaux.

Bientôt, le recul de l'État-providence, la mise en concurrence des collectivités territoriales *via* les lois de décentralisation, et parallèlement, la remise en question du bienfondé du remboursement des soins thermaux par l'Assurance maladie à partir de la décennie 1980, modifient encore ces équilibres. Entre lobbying d'une filière organisée et unifiée auprès d'un État en voie de désengagement et perspectives de diversifications médicale et touristique pour limiter une situation de dépendance génératrice d'instabilités, une nouvelle période s'ouvre alors, rejouant des préoccupations déjà observées sous des formes toutefois différentes.

Deuxième partie

Le gouvernement « à distance » du thermalisme

Du « problème thermal » comme ultimatum, à l'alignement des conduites des acteurs du monde thermal

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le thermalisme social transforme les villes thermales. L'arrivée massive d'une clientèle tendanciellement âgée et souffrante stimule leur économie. Mais en s'adaptant aux caractéristiques et aux désirs de ces curistes socialement moins favorisés, les villes accroissent leur dépendance vis-à-vis de l'État et plus précisément de l'Assurance maladie. Essentiellement identifiées comme des « territoires médicaux », elles pâttissent d'une image désuète et se privent progressivement d'autres clientèles, plus jeunes et attirées par les perspectives d'un séjour touristique. Ainsi, à la fin des années 1980, les stations thermales peinent à faire face à la concurrence imposée par d'autres territoires spécialisés dans la remise en forme et dont l'offre apparaît plus dynamique. Cette situation est d'autant plus problématique que, parallèlement, le thermalisme ne bénéficie plus de la reconnaissance durement acquise pendant l'entre-deux-guerres au sein du monde médical. La façon dont les nouvelles générations de médecins généraux et spécialistes, prescripteurs de la cure, sont sensibilisées et perçoivent la médecine thermique produit ses effets¹. Après trois décennies d'une forte croissance, les villes thermales enregistrent un tassement puis une chute sévère et régulière de leur fréquentation².

Or, c'est précisément à cette époque que le système basé sur le remboursement des soins thermaux par l'Assurance maladie se fragilise. Le monde thermal subit les conséquences d'un processus plus large de déclin de l'État-providence, jusqu'alors caractérisé par la « volonté de promouvoir, au-delà de l'égalité formelle de droits, une égalité sociale réelle »³. En remettant

¹ L'examen national classant ne comportant pas de question sur le sujet, les cours de crénothérapie sont généralement négligés par les étudiants et les enseignants des facultés de médecine. Quant aux formations spécialisées en hydrologie et climatologie médicales (Attestation d'études complémentaires et Capacité médicale), elles peinent de plus en plus à attirer des candidats. La perspective d'exercer une orientation peu prestigieuse dans des zones éloignées des grands centres urbains explique en partie cet état de fait. Voir sur ce point : BOULANGE Michel, « Enquêtes sur l'enseignement médical du thermalisme en France », *La Presse Thermale et Climatique*, n°146, 2009, p. 251-256 ; George Weisz précise que la suppression du cours obligatoire d'hydrologie intervient en 1968 après celles de plusieurs chaires universitaires (notamment à Marseille) dans les années 1950 et 1960 et d'une progressive réduction des fonds de recherche alloués à l'hydrologie. WEISZ Georges, « Le thermalisme en France au XXe siècle », *Médecine/sciences*, n°18, vol. 1, 2002, [en ligne].

² Plus de 600 000 en 1992, les curistes conventionnés ne sont plus que 492 000 en 2009, soit une perte de l'ordre de 18 % en moins de vingt ans. Ces chiffres sont tirés du rapport du Comité national du tourisme sur la diversification des activités des stations thermales, 2011, p. 13.

³ CHEVALIER Jacques, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, n°111, vol. 3, 2004, p. 476. L'auteur précise que cette « égalisation des conditions d'existence, l'État-providence la poursuit en jouant sur trois registres. L'universalisme : veillant à ce que chacun soit garanti contre les risques de l'existence, l'État-providence fournit à tous un ensemble de prestations assurance des conditions égales d'accès (les "services

en cause le « compromis fordiste » – autrement dit la répartition du revenu favorable à la fois « au travail (par la progression de l'emploi et des salaires) et acceptable pour le capital (du fait de la progression des profits) »⁴ – la crise économique des années 1970 bouleverse les « croyances qui cimentent [ce] paradigme »⁵. Cela nourrit en conséquence les critiques néolibérales. Prenant appui sur les travaux de Friedrich von Hayek et Milton Friedman, celles-ci opposent la régulation de l'État-providence, dont les formes sont jugées « illégitimes et productrices d'effets anti-économiques », à celle du marché, jugé plus efficace et rationnel⁶.

La figure de l'État-providence, producteur de biens économiques et dirigiste, est remplacée par celle d'un « État régulateur » intervenant différemment dans l'économie. Ce dernier ne « se pose plus en acteur mais en "arbitre" du jeu économique, en se bornant à poser des règles aux opérateurs et en s'efforçant d'harmoniser leurs actions »⁷. Pour ce faire, l'État régulateur associe au « droit réglementaire classique, [...] un "autre droit" marqué par le pragmatisme et la flexibilité » et dont les frontières deviennent plus floues⁸. Audit, évaluation, *benchmarking*, contrôle de qualité, labels et autres normes sont autant de techniques issues du *New public management* dont l'État se saisit pour « gouverner à distance » une pluralité d'acteurs (pouvoirs locaux, acteurs privés) devenus ses partenaires et dont il cherche à orienter le comportement⁹.

Comme d'autres secteurs d'action publique, celui de la santé est particulièrement touché par ces évolutions. L'État y fixe des objectifs généraux, dont certains visent à maîtriser les coûts et rendre le système de l'Assurance maladie plus efficient¹⁰. La création d'agences telle l'Agence

publics"). La redistribution : des transferts sociaux sont opérés en faveur des plus défavorisés. Le particularisme : des politiques sociales sont construites en direction de « publics-cible » particulièrement vulnérables ».

⁴ « Pourquoi parle-t-on de crise de l'État-providence et quelles sont les pistes de réformes », *Vie publique. Au cœur du débat public*, Publié le 29 février 2016, consulté le 15/04/2020. URL : <https://www.vie-publique.fr/fiches/24119-pourquoi-parle-t-de-crise-de-letat-providence-quelles-reformes> ; Dans son ouvrage *La crise de l'État-providence*, Pierre Rosanvallon parle même d'une triple crise de l'État-providence, ou plus précisément d'une triple crise responsable de la critique du welfare : une « crise financière » liée à l'accroissement des dépenses de la sécurité sociale, le chômage structurel de masse entraînant une augmentation du coût de la prise en charge de ses victimes ; une « crise d'efficacité » car l'État ne parvient pas à résoudre le chômage (et plus généralement les problèmes économiques et sociaux) et enfin une « crise de légitimité » notamment vis-à-vis de la dépense publique.

⁵ MERRIEN François-Xavier, « La Nouvelle-Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, 1999, p. 95. La citation suivante renvoie à la même source.

⁶ CHEVALIER Jacques, *art. cit.*, p. 477. Selon ce courant d'idées, le marché « permettrait de parvenir, par la confrontation et l'ajustement des préférences individuelles, à un fonctionnement économique et social optimal ».

⁷ *Ibidem*, p. 478. L'auteur précise que son rôle consiste à « superviser le jeu économique, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits, assurer le maintien d'un équilibre d'ensemble ».

⁸ *Ibidem*, p. 480.

⁹ BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, n°3, vol. 4, 2015, p. 113. Pour définir le concept d'État régulateur, les auteurs font référence à HASSENTEUFEL Patrick, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in BADIE Bertrand, DÉLOYE Yves (dir.), *Le temps de l'État*, Paris, Fayard, 2008, p. 326.

¹⁰ MERRIEN François-Xavier, *op. cit.*, p. 109.

nationale pour le développement de l'évaluation médicale (ANDEM) en 1989, et la multiplication d'évaluations « médico-économique » du secteur sanitaire s'inscrivent dans cette perspective¹¹. La création de ces organisations répond à la « nécessité de mettre en place de nouveaux modes de gestion publique [...] pour assurer à la fois la qualité des soins et la régulation des dépenses du système de santé »¹². Développées en réponse aux crises sanitaires des années 1980-1990, les agences sont « réinscrites dans le cadre d'une doctrine de "sécurité sanitaire", définie comme la sécurité contre les risques liés au fonctionnement du système de santé »¹³.

Le monde du thermalisme n'échappe pas à cette tendance. De 1986 à 2000, plusieurs rapports administratifs, menés par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) (1986 et 2000) et la Cour des comptes (1995), dressent un portrait précis de l'activité. Service médical rendu par la thérapeutique, sécurité sanitaire des installations, fonctionnement et efficience du système de remboursement, sont les principaux thèmes au travers desquels le thermalisme est questionné. Or, le contenu et surtout la multiplication de ces rapports dans une courte séquence temporelle dessinent progressivement les contours d'un « problème du thermalisme social » dont l'État se sert pour faire pression sur les acteurs économiques (exploitants thermaux), médicaux (médecins thermaux) et politiques (élus locaux) du monde thermal (*chapitre IV*). Face à la « menace » du déremboursement qui pèse sur eux dès le début des années 2000, les acteurs du thermalisme s'organisent. Au-delà du lobbying destiné à faire pression sur le gouvernement, ils entreprennent d'aligner leurs conduites sur celles prescrites par l'IGAS en 2000. Que ce soit en créant une association de recherche autonome, censée démontrer le service médical rendu par la crénothérapie selon les principes de l'*evidence based medicine*, ou en construisant des normes supposées améliorer la qualité des soins et la sécurité sanitaire, ils aspirent à (re)gagner la confiance de l'État et à maintenir le *statu quo* (*chapitre V*).

¹¹ BENAMOUZIG Daniel, « La haute autorité de santé au cœur des choix économiques », *Regards croisés sur l'économie*, n° 5, vol. 1, 2009, p. 230-231.

¹² BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? », *Horizons stratégiques*, n°3, vol. 1, 2007, p. 14.

¹³ *Ibidem*, p. 14-15. L'auteur fait ici référence à TABUTEAU Didier, « Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration ou retour de l'État hygiéniste ? », *Les tribunes de la santé*, n° 1, 2003, p. 34-46.

Chapitre IV

Gouverner les conduites par la menace ou les conditions posées par l'État aux exploitants thermaux

Face à la mobilisation des acteurs locaux, l'État se voit contraint d'abandonner à trois reprises (1957, 1968 et 1977) les projets de réforme du système de remboursement du thermalisme¹. Aussi change-t-il de « stratégie »² à partir du tournant des années 1990, en se donnant les moyens de « gouverner à distance » les conduites des acteurs du monde thermal. Proposée par Renaud Epstein, l'expression renvoie au processus selon lequel l'État « organise son retrait des territoires »³, en mobilisant notamment diverses technologies de gouvernement issues du *New public management*. Son objectif consiste à se prémunir de la capacité des élus locaux à faire entendre leurs revendications. En effet, « dans un système politique qui demeure marqué par le cumul des mandats, les élus locaux sont aussi des élus nationaux, disposant à ce titre d'un accès privilégié aux ministres et à leurs cabinets. [Or], les demandes qu'ils adressent au pouvoir central sont d'autant plus pesantes pour ce dernier qu'elles sont largement relayées au sein de l'appareil administratif d'État, des services déconcentrés vers les administrations centrales »⁴. Pour « gouverner à distance », l'État mobilise entre autres des « agences » plus ou moins autonomes de son administration qui, étiquetées comme modèles de référence par les systèmes anglo-saxons, scandinaves et par la communauté européenne, se développent fortement dans divers secteurs tout au long des années 1990⁵. Ce faisant, l'État se conforme aux principes de la « nouvelle doctrine », selon laquelle « les fonctions d'exécution et de

¹ Sur ce point, voir chapitre I, section « Quand l'État entend changer les règles du jeu ».

² CHEVALIER Jacques, « L'État stratège », in *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, 2007, [En ligne]. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01763567/document>. Si la figure de l'État en action qui retient notre attention dans ce chapitre est celle de l'État régulateur, nous sommes également sensibles à celle consistant à l'appréhender comme un « stratège ». Se saisir des deux concepts n'est pas antinomique. « L'État stratège est nécessairement un État "régulateur" », souligne Jacques Chevalier (p. 4). Au contraire, cela permet de préciser que, « placé du fait de l'instauration d'une économie ouverte dans un jeu complexe d'interactions, l'État est conduit à élaborer une stratégie, prenant en compte les contraintes qu'il subit et mobilisant les moyens d'action appropriés pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés ».

³ EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 108.

⁴ *Idem.* François Dupuy et Jean-Claude Thoenig (in *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985) montrent en effet combien les relations qu'entretiennent les élus avec les fonctionnaires des services déconcentrés sont denses. L'exemple classique du préfet et de ses notables permet d'en prendre conscience : « le préfet et ses notables représentent en principe deux points de vue différents et parfois antagonistes : l'État et la société locale. En réalité, ils font équipe [...]. Leur interdépendance est multiple. Le préfet sert au notable de dispensateur de faveurs diverses et de porte-parole à Paris et auprès d'autres ministères pour la défense des intérêts locaux. Le notable sert au préfet de caution politique pour ses projets, de faire-valoir pour sa carrière, mais aussi de relais dans la société locale pour s'informer de ce qui s'y passe » (p. 52-53). Ces relations ont par ailleurs été finement étudiées par Jean-Pierre Worms, dans un article devenu classique : WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°8, vol. 3, 1966, p. 249-275.

⁵ BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? », *Horizons stratégiques*, n°3, vol. 1, 2007, p. 13.

gestion doivent leur être déléguées, tandis que les administrations centrales doivent conserver le pilotage stratégique. L'État fixe les objectifs, choisit les dirigeants, évalue et contrôle les résultats des établissements. En contrepartie, les agences bénéficient d'une autonomie de gestion »⁶.

C'est à travers l'Assurance maladie, plus précisément *via* la Caisse nationale d'Assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) puis l'Union Nationale des Caisses d'Assurance maladie (UNCAM) à partir de 2004, que l'État régulateur entend « gouverner à distance » les acteurs du thermalisme. Plusieurs évolutions institutionnelles favorisent ce repositionnement en modifiant les rapports entretenus avec les partenaires sociaux et les médecins dans le gouvernement des caisses. « Les difficultés rencontrées dans la mise en place d'une maîtrise des dépenses d'Assurance maladie négociée » entre ces différents acteurs aboutissent à un renforcement de son contrôle⁷. Si l'État intervient déjà depuis les années 1970 par décret ou par voie législative, la mise en œuvre du « plan Juppé » en 1996 augmente sensiblement sa capacité d'action. Première réforme d'une série de mesures poursuivies en 2004 (loi sur l'Assurance maladie) et 2009 (loi « Hôpital, patient, santé, territoires »), le « plan Juppé » confère en premier lieu au Parlement la responsabilité d'élaborer une loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS). Autrement dit, députés et sénateurs ont pour mission de fixer tous les ans un objectif national des dépenses d'Assurance maladie (ONDAM) pour l'hôpital et la médecine de ville. Or, « dans les faits, les LFSS ne ménagent qu'une marge d'action très limitée aux parlementaires : elles apparaissent bien davantage comme un renforcement des capacités d'action et de réforme du gouvernement, en renforçant sa légitimité à agir sur le système d'Assurance maladie »⁸. Surtout, le « plan Juppé » réduit l'autonomie des partenaires sociaux gérant les caisses au profit d'un directeur national nommé par le gouvernement et contrôlant lui-même la nomination des directeurs de caisses locales⁹. Ces premières évolutions, confirmées par la création de l'UNCAM et de la Haute Autorité de Santé (HAS) en 2004, permettent à l'État, s'agissant du thermalisme, de rompre « avec une organisation administrative qui assurait l'appropriation du pouvoir central par les pouvoirs locaux »¹⁰.

⁶ *Ibidem*, p. 14.

⁷ HASSENTEUFEL Patrick, « Les transformations du mode de gouvernement de l'Assurance maladie : une comparaison France / Allemagne », *La revue de l'IRE*, n° 70, vol. 3, 2011, p. 13.

⁸ *Ibidem*, p. 14. L'auteur précise que « tout comme la loi de finances, la LFSS doit, en effet, être comprise davantage comme une loi permettant au Parlement d'autoriser le gouvernement à exécuter le budget social que comme une "détermination" du budget lui-même par le Parlement ».

⁹ *Idem*.

¹⁰ EPSTEIN Renaud, *art. cit.*, p. 108.

Tandis que le « problème thermal » tel qu'il est cadré par les rapports de l'IGAS (1986) et de la Cour des comptes (1995) « justifie » un durcissement des conditions du remboursement des soins thermaux, le gouvernement délègue au DG de la CNAMTS la responsabilité de négocier avec les acteurs du thermalisme en 1997 (I). Or, l'arrivée d'un nouveau directeur général en 1998 remet en cause les nombreux compromis réalisés par les syndicats d'exploitants thermaux lors de la renégociation du cadre conventionnel. Le thermalisme est ainsi visé par le « plan stratégique » (censé favoriser l'économie de plusieurs milliards de francs) qu'il remet à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité en 1999. Cette proposition n'est pas suivie d'effets. Mais elle permet à l'État de faire pression sur les acteurs du monde thermal, en maintenant le remboursement des soins sous certaines conditions. Que ce soit directement (action coercitive) ou indirectement (*via* la CNAMTS et l'UNCAM), l'État s'emploie à normaliser leurs conduites selon des objectifs préalablement fixés (II).

I. La construction d'un « problème thermal » comme justification du déremboursement

« Quand l'efficacité et la performance sont devenues, dans la plus large part des États modernes, les mots d'ordre d'une doctrine d'action publique, la mise en évidence des résultats de l'action publique s'impose », affirme Patrice Duran dans l'introduction du numéro thématique de la *Revue française des affaires sociales* consacré à l'évaluation des politiques publiques sanitaires et sociales¹¹. En France, c'est à partir des années 1980 que la pratique de l'évaluation se développe. Le secteur de la santé en général, et celui du thermalisme en particulier, sont fortement concernés, l'objectif principal assigné par l'État à l'Assurance maladie étant de maîtriser les dépenses publiques¹². Qu'il s'agisse de l'IGAS (1986 et 2000), du Sénat (1994), de la Cour des comptes (1995), de l'Assemblée nationale (1996), ou de l'Observatoire national du tourisme (1999), diverses institutions s'intéressent au fonctionnement de la thérapeutique thermique à partir de la fin des années 1980¹³. En portant

¹¹ DURAN Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : une irrésistible obligation. Introduction générale », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2010, p. 5-24. Selon la définition que propose l'auteur, l'évaluation entend produire une « appréciation raisonnée des actions définies et mises en œuvre par des autorités publiques pour leur contribution au traitement de problèmes publics qu'elles ont identifiés comme nécessitant leur intervention. Appréciation intervenant sur la base d'une connaissance approfondie des conséquences que ces actions induisent comme des processus qui les produisent », p. 10-11.

¹² BENAMOUZIG Daniel, « La haute autorité de santé au cœur des choix économiques », *art. cit.*, p. 230. Daniel Benamouzig souligne néanmoins qu'au-delà « de son caractère économique, l'évaluation apparaît comme une modalité d'amélioration de la qualité des pratiques médicales ».

¹³ N'ayant pas pu nous procurer la plupart de ces rapports, l'analyse proposée dans cette première partie repose essentiellement sur les volumineux rapports de la Cour des comptes (1995) et de l'IGAS (2000). Toutefois, nous verrons que ces derniers proposent une synthèse et/ou s'appuient fréquemment sur ces divers rapports, nous permettant d'identifier une évolution dans le traitement de la thérapeutique par ces divers auteurs. Dans son rapport

plus spécifiquement la focale sur des questions financières (Cour des comptes) ou médicales et sanitaire (IGAS), selon leurs domaines de compétence, elles produisent des connaissances croisées du secteur. Celles-ci mettent surtout en exergue de nombreuses imperfections et, notamment, la vétusté d'un cadre conventionnel à la « valeur juridique incertaine »¹⁴. De cette convention thermique signée le 22 février 1972 résulteraient les principaux griefs (médicaux et économiques) formulés à l'égard du thermalisme et de sa prise en charge par l'État (1). Or, dès 1986, les conclusions de l'IGAS s'avèrent « très critiques », le rapport relevant « des carences dans la définition des normes sanitaires ou dans leur application et dénonç[ant] une "procédure tarifaire anarchique et inflationniste" »¹⁵. La multiplication et le recyclage des analyses et des conclusions d'un rapport à l'autre, associés aux éléments discursifs utilisés (ton, vocabulaires), font progressivement émerger un « problème du thermalisme social ». Si, sur le fond, le cadrage qui en est fait évolue peu entre 1986 et 2000, la répétition amplifie quant à elle la « gravité » du problème¹⁶. Dans le sillage des croyances néolibérales dominantes du côté des gouvernants en charge du secteur de la santé, les rapports de la Cour des comptes (1995) et de l'IGAS (2000) « justifient » une intervention de l'État dans la modification du système de remboursement (2).

1) *Les fondements économiques et médicaux du problème du thermalisme social*

Selon Daniel Céfaï, « l'émergence de discours qui fixent des indignations ou des préjugés dans le registre de l'éthique, du droit, de la justice, de la politique »¹⁷ constitue l'étape initiale de la construction d'un problème public. En mobilisant deux des trois opérations essentielles de cadrage identifiées par Robert Benford et David Snow – le diagnostic et le

remis à l'IGAS en 2000, Pierre Delomenie recense par ailleurs six autres rapports réalisés tout au long de la décennie 1990 et portant sur des « sujets plus spécifiques », pour reprendre son expression. L'un d'eux, réalisé par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé questionne par exemple les « principes méthodologiques d'évaluation des orientations thérapeutiques d'un établissement thermal » en 1996. Voir DELOMENIE Pierre, « Rapport sur le thermalisme français », Inspection générale des affaires sociales, Ministère de l'Emploi et de la solidarité, 2000, p. 2.

¹⁴ Cour des comptes, 1995, rapport public particulier, « Les interventions publiques dans le domaine du thermalisme », p. 16. Ainsi, les auteurs soulignent que bien que la « CNAMTS et sa tutelle soient apparemment conscientes de ces lacunes, un projet de rénovation du cadre conceptuel [...] n'a pu être mené à bien en juin 1986, du fait des oppositions des organisations professionnelles. Ainsi, la pérennisation d'un cadre juridique notoirement insuffisant a-t-elle été admise dans les faits, depuis huit ans, comme un moindre mal ».

¹⁵ *Ibidem*, p. 9.

¹⁶ BENFORD Robert, SNOW David, « Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan », *Politix*, n°99, vol. 3, 2012, p. 240. Selon Robert Benford et David Snow, « l'amplification de cadre consiste à idéaliser, embellir, clarifier ou vivifier les valeurs ou des croyances existantes ».

¹⁷ CÉFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définition de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n°15, 1996, p. 57.

pronostic¹⁸ – l'IGAS dessine dès 1986 les premiers traits d'un « problème du thermalisme social »¹⁹. Insécurité sanitaire de certaines installations thermales, faiblesse de la démonstration du service médical rendu par la crénothérapie, opacité et complexité du système de remboursement, cadre conventionnel dépassé, l'IGAS identifie d'importants dysfonctionnements d'ordre éthique, juridique ou politique. Or, cette première phase prend racine au sein de scènes relativement « confidentielles » ou « discrètes » de l'action publique²⁰. Elle propose des pistes d'amélioration à l'endroit de l'administration de l'État et des acteurs du monde thermal²¹, à partir desquelles la Cour des comptes produit son analyse en 1995. « Sept ans après, il a paru utile de vérifier si les évolutions intervenues avaient permis d'améliorer l'efficacité des interventions publiques »²², soulignent les auteurs de ce rapport dès l'introduction, en s'intéressant en premier lieu à la problématique du service médical rendu.

a. *Une thérapeutique qui n'a pas démontré son efficacité*

En exposant un travail de synthèse des derniers rapports effectués sur le sujet, les auteurs relèvent une faiblesse de la « démonstration » scientifique de la crénothérapie apportée par les acteurs thermaux. Tout en s'appuyant sur les conclusions positives d'une enquête épidémiologique publiée par la CNAMTS en 1988 et portant sur 3 000 curistes, ils en minimisent la portée. Ils soulignent combien ces résultats ont été « contestés » car souffrant « de l'aveu même des services de la CNAMTS, de nombreuses faiblesses méthodologiques : absence de groupe témoin, critères d'évaluation peu précis »²³. Les auteurs s'appuient ensuite sur le rapport réalisé en 1990 par Guy Ébrard (médecin, député radical socialiste des Basses-Pyrénées de 1958 à 1968 et fondateur du groupe Eurothermes) et Jean Peyrafitte (alors Sénateur de Haute-Garonne), à la demande du gouvernement, dont l'une des conclusions souligne que « le thermalisme "n'a encore réussi que difficilement à démontrer son efficacité thérapeutique

¹⁸ Selon Robert Benford et David Snow, le cadrage de diagnostic « concerne l'identification d'une faute ou d'une responsabilité » (*art. cit.*, p. 227), tandis que le cadrage de pronostic « implique que soit proposée une solution au problème, du moins au plan d'attaque, ainsi que des stratégies permettant de mener à bien ce plan ».

¹⁹ N'ayant pas pu nous procurer le rapport de l'IGAS, nous n'avons pas directement accès à ces critiques. Nous nous appuyons ici sur l'utilisation qui en est faite par les auteurs du rapport de la Cour de comptes.

²⁰ GILBERT Claude, HENRY Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, n° 53, 2012, vol. 1, p. 47. Certes, comme nous l'avons évoqué, nos données sont limitées sur ce point. Mais nous faisons nôtres les perspectives dressées par Emmanuel Henry et Claude Gilbert quand ils nous invitent à appréhender « les phases de publicisation » comme « un moment parmi d'autres dans la construction des problèmes, [afin de] réinterroger les relations s'établissant entre logiques de discrétion et logiques de publicisation et [de] mieux prendre en compte ce qui se joue dans et entre ces différentes logiques ». Suivant ces conseils, il nous est apparu nécessaire de ne pas mettre de côté ces premières tractations en ne se concentrant que sur la publicisation du problème.

²¹ À de nombreuses reprises (entre autres, aux pages 19, 32-33, 40, 76), les auteurs du rapport de la Cour des comptes identifient des mesures préconisées par l'IGAS.

²² Cour des comptes, *op. cit.*, p. 9.

²³ *Ibidem*, p. 14.

(surtout lorsqu'on entend lui appliquer les méthodes d'évaluation du médicament, peu aisément transposables)" »²⁴.

De nouveau, les acteurs du monde thermal se retrouvent face à une difficulté rencontrée pendant l'entre-deux-guerres, consistant à se conformer aux normes garantissant la rationalité d'une thérapeutique dans le monde médical²⁵. En ce sens, les principaux griefs formulés à l'encontre de cette étude sont de ne pas souscrire aux critères de l'*evidence based medicine* (EBM). Selon Henri Bergeron, Patrick Castel et Boris Hauray, celle-ci est « généralement présentée comme un paradigme fondant le caractère scientifique et objectif de la médecine, en rupture avec l'idiosyncrasie et la casuistique propres à l'art médical. [...] Les décisions fondées sur les principes de l'EBM sont censées découler d'une analyse méthodique et raisonnée de données de nature quantitative et statistique, validées par la communauté scientifique »²⁶. L'EBM s'affirme à partir des années 1960 avec le contrôle du médicament. Mais, pour ces auteurs, « loin de représenter le triomphe de la raison, qui s'imposerait dans toute son évidence », l'EBM est avant tout un projet politique « au sens où elle implique des visions spécifiques (contestées) des rapports entre la science, la médecine et la société, c'est-à-dire, *in fine*, des conceptions particulières du fonctionnement du système de santé »²⁷. Son caractère politique apparaît précisément dans l'utilisation qui en est faite par l'État et l'Assurance maladie. Organisations de gestion des soins, agences de régulation ou encore programmes de sécurité sociale ont en effet « vu en elle un instrument d'aide à la décision concernant l'autorisation des traitements et d'encadrement des pratiques médicales dans le sens d'une plus grande maîtrise des dépenses de santé ou d'une amélioration de la qualité et de la sécurité des soins »²⁸. Tandis que l'IGAS préconise dans son rapport la réintroduction dans les facultés de médecine de l'enseignement de la crénothérapie, « l'absence habituelle de consensus scientifique sur les effets de cette thérapeutique, [...] conduit le Haut comité médical de la

²⁴ *Ibidem*, p. 14.

²⁵ Voir chapitre III, section « (Re)légitimer la vocation du thermalisme médical ».

²⁶ BERGERON Henri, CASTEL Patrick, HAURAY Boris, « Evidence-based medicine », in HENRY Emmanuel (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 140-141. L'EBM s'appuie sur trois dispositifs. L'essai randomisé contrôlé (ERC) est le premier. Il compare de « manière statistique un ou plusieurs traitements avec un placebo ou un traitement jusque-là en vigueur, administré à des patients regroupés dans un "bras témoin" ». L'ERC est ainsi « considéré comme le dispositif permettant d'apporter le plus haut "niveau de preuves" ». La « méta-analyse », autrement dit la « méthodologie pour appréhender la littérature » et les « guides de bonne pratique [...] élaborés suite à cette analyse de données de la science », sont les deux autres dispositifs de l'EBM.

²⁷ *Ibidem*, p. 142.

²⁸ *Ibidem*, p. 143.

Sécurité sociale à émettre en 1988 des réserves »²⁹. Du point de vue de l'administration, le thermalisme demeure une médecine empirique dont l'utilité est discutable.

b. *Une thérapeutique potentiellement dangereuse*

La « sécurité sanitaire » des installations thermales est également l'objet d'une attention critique. La problématique fait écho à celle des crises sanitaires qui traverse les années 1990 et qui révèle « à différentes reprises les défaillances d'une administration pauvre en compétences scientifiques et techniques »³⁰. Dans le prolongement de ces critiques, le rapport de la Cour des comptes identifie, s'agissant du thermalisme, des dysfonctionnements qu'il impute directement à la réglementation et son application par l'administration. Les auteurs déplorent aux « trois niveaux qui font l'objet d'un contrôle administratif, la station, la source et l'établissement thermal, un même manque de rigueur »³¹.

Les premières « carences » évoquées concernent l'inscription des stations à la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP). Pour « ouvrir droit à remboursement, la cure doit avoir lieu dans une station thermale figurant sur [cette] liste »³². Si la Direction générale de la santé décide en dernier ressort de l'inscription, l'avis du Haut Comité du Thermalisme (HCT) joue un rôle important dans la décision³³. Créé auprès du ministre en charge de la santé en 1983, la composition de ce comité est diversifiée. Les dix premiers membres sont issus de l'administration et représentent les différents ministères en charge du thermalisme³⁴. Caisses d'Assurance maladie, organisations professionnelles d'exploitants thermaux et praticiens médicaux composent le deuxième groupe à hauteur de vingt personnes. Enfin, huit personnalités médicales nommées en raison de leur compétence en matière de thermalisme et climatologie, dont au moins deux professeurs chargés de l'enseignement d'hydrologie médicale, complètent la composition de cette institution dont le rôle est essentiellement

²⁹ Cour des comptes, *op. cit.*, p.15.

³⁰ BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Chapitre 10 : Les agences de nouvelles administrations publiques ? », in BORRAZ Olivier *et al.* (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 288. La citation suivante renvoie à la même source.

³¹ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 18.

³² *Ibidem*, p. 12

³³ Cette structure a été créée en 1983 avec comme mission principale de traiter des questions des « conditions techniques de cure, de l'évaluation médicale, de la recherche, de l'enseignement et du classement des stations hydrominérales et climatiques. Il devait, en outre, fournir un avis utile sur les indications thérapeutiques des stations hydrominérales et leur inscription sur la liste des stations permettant l'intervention de l'Assurance maladie ». Il a été supprimé en 2003 et « ses travaux ont été répartis [...] entre les nouvelles instances d'expertise sanitaire nationale ». Réponse de Mme Roselyne Bachelot, Ministre de la santé et des sports, à la question de M. Bouvard Michel à l'Assemblée Nationale, le 03 mars 2009.

³⁴ Sont notamment représentés le laboratoire national de la santé et les ministères de la santé, de la Sécurité sociale, du tourisme, de l'agriculture, de l'économie et des finances, de l'industrie, du plan et de l'aménagement du territoire.

consultatif. En effet, le HCT se voit confier comme principales missions de rendre un avis d'expert sur une diversité de problématiques en lien avec « l'organisation et le développement du thermalisme et du climatisme »³⁵. Contrairement aux agences créées à cette époque dont le fonctionnement est relativement autonome, le HCT est contrôlé par plusieurs administrations centrales. Pourtant, c'est la partialité de ses décisions qui est d'abord questionnée. « En dépit des critiques formulées en 1986 par l'IGAS concernant la sous-représentation des services de l'État et des organismes de Sécurité sociale, le décret n° 88-150 du 15 février 1988 a encore accru la prépondérance des représentants des professions thermales en supprimant la représentation des administrations centrales de l'État », évoque le rapport de la Cour des comptes³⁶. Outre cette première remarque, il est surtout reproché au HCT son manque de rigueur. Ce dernier se prononcerait sur des dossiers « sommaires » et/ou en fonction de « critères imprécis » favorisant l'arbitraire dans la procédure de reconnaissance ou de refus de nouvelles orientations thérapeutiques dans les stations. De nouveau, l'écart du thermalisme vis-à-vis de la norme que constitue l'EBM est sanctionné. En effet, tandis que cette dernière est utilisée par « des gestionnaires des systèmes de soins pour encadrer les pratiques médicales », le HCT continuerait de statuer parfois à partir d'observations cliniques très limitées, d'autres fois malgré l'absence de travaux scientifiques et cliniques³⁷.

Ce manque de rigueur imputé au HCT est généralisé à la procédure de contrôle dans son ensemble. Le suivi des conditions d'accréditation est visé par des critiques similaires. Pour des raisons de pollution ou d'insuffisance de débit, certaines stations modifient leur source d'approvisionnement. Or, dans une même station, la composition des eaux est susceptible de varier d'une source à l'autre. Pourtant, l'accréditation n'est pas donnée à la source mais à la station comme l'expose cette note de la direction générale de la santé du 31 août 1990 : « en l'absence de critères précis de reconnaissance des orientations thérapeutiques du thermalisme, l'orientation thérapeutique est accordée à une station et non pas à la source qui justifie sa reconnaissance... ». L'administration se voit taxée par la Cour des comptes d'une forme de désinvolture à laquelle il s'agirait de parer. Sans proposer de solution à ce problème, les auteurs

³⁵ Entre autres, le HCT rend des avis sur « les indications thérapeutiques des stations hydrominérales et leur inscription sur la liste permettant l'intervention de l'Assurance maladie », sur « les conditions techniques de cures dans les établissements thermaux », sur la « nature des traitements de base et complémentaires susceptibles d'être dispensés par chaque établissement » et enfin sur « les pratiques médicales thermales complémentaires à la surveillance médicale de la cure ». Les informations sur le HCT sont issues d'un diaporama en ligne hébergé par le site de la société française de médecine thermale. Voir : <https://www.socmedthermale.org/app/download/11321042895/F+Hauy.pdf?t=1553857702>

³⁶ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 19.

³⁷ *Idem*. Selon les auteurs, il arriverait parfois au HCT de donner des avis contradictoires pour un même dossier à quelques années d'intervalle

du rapport ajoutent qu'il n'y a « pas de procédure permettant de réexaminer, voire éventuellement de retirer la reconnaissance d'une orientation, ce qui aggrave encore le manque de rigueur observé dans l'octroi de cette reconnaissance ». Ce faisant, ils légitiment indirectement une modification du cadre conventionnel unissant l'État aux acteurs du monde thermal.

L'ampleur du « problème sanitaire » progressivement construit par la Cour des comptes est renforcée par d'autres griefs similaires. Ainsi en est-il du régime d'autorisation des sources d'eaux et plus précisément de la qualité du contrôle. Aux rangs des critiques, des irrégularités relevées d'abord du côté des acteurs locaux du monde thermal. De nombreuses sources seraient ainsi utilisées depuis le XIX^e siècle sans jamais avoir été autorisées. En outre, certains forages auraient été expérimentés sans autorisation préalable et parfois même réalisés dans des sources d'eau superficielles alors même que l'exposition à la pollution y est plus importante. Ce sont toutefois les contrôles exercés par les services de l'État qui sont essentiellement mis en cause – « 128 demandes d'autorisation sont en cours d'examen à l'échelon national, ce qui ne représente qu'une partie des sources dépourvues d'autorisation régulière »³⁸ –, quand ce n'est pas la longueur de la procédure administrative qui est dénoncée – « certains dossiers sont en instance depuis 1986 ou 1987, voire 1982 ». La mise en perspective historique de cette négligence de l'administration amplifie la problématique. La Cour des comptes rappelle que le secrétaire d'État à la santé soulignait, déjà en 1957, l'existence d'importantes lacunes dans le contrôle et le renouvellement des autorisations³⁹, ou que le directeur général de la santé exigeait *via* une circulaire en 1983 une régularisation et un contrôle de l'ensemble des sources du territoire.

Ces nombreuses déficiences dans le contrôle sanitaire des installations thermales sont finalement cadrées au prisme du danger. Risques sanitaires et éthiques sont présentés comme les conséquences « normales » de telles dérives. Concernant le second point, une synthèse de cas dans lesquels, faute de contrôles réguliers, l'eau thermale s'est trouvée mélangée à de l'eau ordinaire est dressée⁴⁰. Mais, les auteurs font basculer le problème dans le registre de la « morale » dès lors qu'ils établissent un lien de causalité entre négligence administrative et mort de curistes. Ils attribuent clairement à la négligence de l'État la survenue des crises sanitaires

³⁸ *Ibidem*, p. 26. La citation suivante renvoie à la même source.

³⁹ *Ibidem*, p. 23-24. Aussi redéfinissait-il par décret les « règles applicables à [leur] exploitation ». Or, les auteurs du rapport insistent sur le fait que ces nouvelles dispositions seraient « souvent restées lettre morte ».

⁴⁰ Plus que les « acteurs locaux » du thermalisme, c'est la procédure de contrôle qui est dénoncée, surtout vis-à-vis d'eaux minérales qui ne peuvent être désinfectées. En effet, « comme l'observe une circulaire ministérielle du 20 juillet 1992, "un traitement de désinfection d'une eau minérale modifie sa qualité physico-chimique et biologique" ».

de Gréoux-les-Bains en 1987 et 1988⁴¹. « En dépit de la sévérité du constat dressé par l'IGAS et de travaux scientifiques faisant état dès 1984 de risques réels pour la santé des curistes, c'est seulement après les graves cas de contamination observés à Gréoux-les-Bains en 1987 et 1988 que le ministère des Affaires sociales se décida à renforcer le dispositif de surveillance sanitaire des eaux thermales par un arrêté du 16 mai 1989 portant modification de l'arrêté du 14 octobre 1937, puis par un nouvel arrêté du 20 juillet 1992 » indiquent-ils⁴².

En insistant sur l'absence de réaction des services de l'État et en mobilisant le vocabulaire de l'urgence et de la gravité, les auteurs du rapport de la Cour des comptes opèrent ainsi un « cadrage motivationnel » appelant une réaction de la part de l'État⁴³. Ils précisent à cet effet que, dès lors que le traitement des eaux thermales n'est pas envisagé (afin de ne pas les dénaturer et d'en préserver leur spécificité), la surveillance bactériologique doit être « particulièrement vigilante ». Or, s'ils observent une amélioration des contrôles, ils soulignent leur caractère insuffisant. Ils regrettent enfin que les autres produits thermaux (boues thermales ou gaz thermaux) ne soient soumis à aucun contrôle et ce, malgré les recommandations formulées par l'IGAS en 1986⁴⁴.

Pourtant prioritairement chargée de contrôler « l'emploi des fonds publics et de sanctionner les manquements à leur bon usage »⁴⁵, la Cour des comptes accorde une large partie de son rapport sur le thermalisme (52 pages sur 112) aux questions sécuritaires et médicales. En synthétisant les conclusions (souvent critiques) d'autres institutions, en identifiant des responsables (qu'il s'agisse de l'administration ou des acteurs du monde thermal) et en mettant en exergue l'absence de réaction de leur part face à des situations identifiées comme problématiques depuis de nombreuses années, les auteurs du rapport dressent un portrait

⁴¹ « En 1987 et 1988, des cas de pneumonies furent détectés parmi les curistes de Gréoux-les-Bains : 27 cas de pneumonies recensés à l'hôpital de Manosque dont un décès, 70 cas signalés sans hospitalisation sur place en 1987, six nouveaux cas dont un décès au printemps 1988 » (p. 32-33). D'après les auteurs, la négligence des contrôles de sécurité est généralisée à d'autres secteurs, tel celui des incendies.

⁴² *Ibidem*, p. 32-33.

⁴³ BENFORT Robert, SNOW David, (*art. cit.*, p. 230) soulignent que l'utilisation de « vocabulaires de motifs » participent du « cadrage motivationnel » d'un problème. Autrement dit, ils constituent un « appel aux armes » et appellent donc la réaction du public ciblé par cette opération. Se saisissant de l'accident survenu à Barbotan en 1991, les auteurs mobilisent une rhétorique similaire (de la peur et de l'urgence) : « les événements intervenus à Barbotan en 1991 (vingt morts par asphyxie dans l'enceinte de l'établissement thermal) témoignent pourtant de la nécessité d'une vigilance particulière contre le risque d'incendie ». (Rapport de la Cour des comptes, *op. cit.*, p. 44).

⁴⁴ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 40. Les auteurs convoquent enfin les propos d'une directrice de direction départementale des affaires sanitaires et sociales soulignant que s'il « est essentiel que, faute d'une grande efficacité probante » des soins thermaux, « ces pratiques soient au moins parfaitement inoffensives et offrent toutes les garanties en matière d'hygiène et de sécurité », les observations précitées montrent que tel n'est pas toujours le cas » (p. 48).

⁴⁵ Voir site de la Cour des comptes, page « fonctionnement », consulté le 04/04/2019, [En ligne], URL : <https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/fonctionnement>

particulièrement sévère de la thérapeutique. « Articulé » aux analyses produites sur le système tarifaire, un tel cadrage permet aux auteurs « d'amplifier »⁴⁶ la gravité du « problème thermal ».

c. Une thérapeutique qui coûte (trop) cher

Évalués à 550 millions en 1980, les frais d'hydrothérapie atteignent 1,8 milliard de francs (courants) en 1990⁴⁷. Dans un contexte où l'État ambitionne de réduire les dépenses publiques de santé, une telle augmentation suscite l'intérêt de la Cour des comptes qui s'emploie à en trouver les causes.

La complexité du processus de fixation des tarifs et de contrôle des coûts expliquerait en premier lieu l'inflation du prix de cures. CNAMTS, Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), Direction de la Sécurité sociale (DSS), Préfets de départements, le nombre de services administratifs intervenant dans la procédure est propice à l'émergence de problèmes de communication et de coordination⁴⁸. Mais ces derniers sont surtout renforcés par la multiplication des étapes aboutissant à la création des tarifs. La procédure débute en effet au sein de la Commission technique du thermalisme (CTT)⁴⁹. Représentants des exploitants thermaux et des caisses d'Assurance maladie y définissent des « traitements types » correspondant aux indications des stations et composés de « pratiques unitaires » s'inscrivant dans un forfait de soins. Chaque année, et pour chaque établissement, les tarifs de ces soins sont ensuite établis par arrêté préfectoral, « en fonction des directives nationales conjointes de la DGCCRF, de la DSS et de la DGS [définissant] le taux de hausse applicable aux pratiques unitaires en fonction du taux directeur »⁵⁰. En fonction de ces prix, la CNAMTS applique enfin les tarifs applicables aux curistes.

⁴⁶ Selon Robert Benford et David Snow (*art. cit.*, p. 238-239), « l'articulation [de cadre] implique la mise en rapport et l'alignement d'événements et d'expériences, de telle sorte qu'ils se coordonnent de manière relativement unifiée et convaincante. Sont ainsi assemblées, accolées et présentées des fractions de la "réalité" observée, vécue ou connue ». Quant au processus d'amplification, il « implique d'accentuer ou de souligner la saillance de certaines questions ou croyances et de certains événements ».

⁴⁷ Évolution de la fréquentation prise en compte, le prix moyen de la cure subit une augmentation d'environ 40,3% (francs constants) sur la période indiquée. Le forfait de surveillance thermique, en direction des médecins, le forfait thermal, soit l'ensemble des soins dispensés dans l'établissement thermal, auxquels peuvent être ajoutés des suppléments éventuels ; enfin, sous condition de ressources, les prestations supplémentaires (les frais de transports, d'hébergement et les indemnités journalières évoquées ci-avant). Cour des comptes, *op. cit.*, p. 54

⁴⁸ DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *op. cit.*, p. 207.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 55. « Conformément à la convention nationale du thermalisme du 26 juin 1972, [...] la CTT est composée paritairement de représentants des établissements thermaux et des représentants des organismes d'Assurance maladie ».

⁵⁰ *Ibidem*, p. 56. Cosignant une circulaire fixant un « taux directeur d'évolution » et indiquant, pour certains soins, des « montants dits "moyens" et "plafond" », la DGCCRF, la DSS et la DGS doivent ainsi se mettre d'accord sur « la revalorisation annuelle des tarifs ». C'est seulement à partir de cette base, et pour chaque établissement qu'un arrêté préfectoral peut définir « le tarif maximal applicable aux soins délivrés aux curistes sans prise en charge ». Les citations suivantes concernant la procédure de fixation des tarifs renvoient à la même source.

Deux procédures complémentaires peuvent toutefois faire varier les prix. La première concerne « les dérogations pour investissements exceptionnels ». Instruites par les services extérieurs de la DGCCRF, « elles font l'objet de décisions au cas par cas de la direction de la concurrence et de la consommation, intégrées dans les arrêtés préfectoraux ». Ces dérogations permettent aux établissements d'augmenter les tarifs préalablement définis et d'amortir plus rapidement les investissements réalisés pour augmenter le confort des curistes ou la qualité des prestations.

La seconde a trait aux « coût des nouveaux traitements ». Ces derniers sont examinés par la CTT et chiffrés par la DGCCRF. Mais il revient à la DSS d'accorder « tout ou partie des hausses tarifaires demandées, ou de refuser les modifications de traitements (elle dispose d'un droit de veto) », avant que le CNAMTS les intègre dans les avenants passés avec chaque établissement.

Au moment même où, « face aux contraintes d'émiettement perçues [...], la direction générale de la santé souhaite passer d'une culture de gestion à une culture d'orientation et d'animation des agences »⁵¹, le rapport de la Cour des comptes dénonce dans le secteur thermal une « dispersion des responsabilités » ainsi qu'un manque global de coordination (déjà relevé par l'IGAS en 1986) entre la CNAMTS, la DSS et la DGCCRF favorisant les dérives.

Avec la complicité des médecins, les exploitants thermaux profiteraient ainsi du manque de contrôle des services de la DSS pour augmenter les tarifs de facturation. « L'imprécision de la nature des soins [permettrait en effet] aux établissements d'échapper aux contraintes du système de prix administrés par une multiplication artificielle des types de soins »⁵². Des soins similaires aux originaux, mais facturés deux fois plus chers, seraient créés dans de nombreuses stations et plus fortement prescrits. Selon les stratégies déployées par les exploitants, les écarts tarifaires pourraient varier du simple au double entre des stations géographiquement proches et traitant les mêmes affections. En effet, en l'absence d'investissements lourds, « ouvrant droit à une revalorisation dérogatoire, le coût des soins évolue de manière forfaitaire, en général moins vite que l'inflation ». Aussi les acteurs du monde thermal profiteraient d'une dispersion administrative, d'une « absence de contrôle des conséquences tarifaires de la modification des soins », ainsi que d'un cadre juridique « mal fondé » et « dépourvu de sanction »⁵³, pour créer de nouveaux traitements échappant à cette rigueur et obtenir une tarification plus avantageuse.

⁵¹ BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, *art. cit.*, p. 16.

⁵² *Ibidem*, p. 60. Les auteurs soulignent en effet qu'il existe « 32 soins distincts pour les douches, 17 pour les bains d'eau, 16 pour les bains de boue... Au sein de ces catégories, on relève d'ailleurs des incohérences tarifaires, qui semblent confirmer que le motif véritable de la distinction opérée est la volonté d'obtenir un tarif supérieur »⁵².

⁵³ En effet, la convention thermale du 26 juin 1972 ne prévoyait pas de contrôle de ce genre. Ils n'ont été mentionnés qu'à partir de 1993, dans le nouveau règlement intérieur de la CTT. Dès lors, aucune sanction n'était prévue. *Ibidem*, p. 61.

La prescription abusive des suppléments est la seconde dérive constatée par la Cour des comptes. Bien qu'ayant *a priori* vocation à être utilisés à la marge, afin de « permettre au médecin thermal d'adapter le traitement à des cas particuliers, les suppléments sont en réalité de plus en plus prescrits, [augmentant] considérablement le coût de la cure dans de nombreux établissements »⁵⁴. L'imprécision de la notion de « forfait thermal »⁵⁵ favoriserait ces abus. D'une station à l'autre et pour la même orientation thérapeutique, le contenu du forfait peut s'avérer très variable. Surtout, certains forfaits pourtant facturés à 100% aux assurés sociaux ne seraient parfois dispensés qu'à hauteur de 50%. L'absence de coordination et de contrôle des administrations en charge du système de remboursement est de nouveau mise en cause par les auteurs. « Du fait de l'absence de vérification de la fréquence des soins réellement prescrits, les intérêts financiers de l'Assurance maladie, mais aussi du curiste peuvent être lésés », insistent-ils, en ajoutant combien « la pratique observée dans de nombreuses stations conduit à vider de son sens la notion de forfait thermal par la multiplication des prescriptions de suppléments »⁵⁶.

Enfin, s'agissant de mettre en exergue la fuite en avant des frais d'hydrothérapie, les auteurs abordent le sujet des dérogations pour investissements. *A priori* octroyées aux établissements ayant réalisé des travaux destinés à améliorer le confort des curistes et la qualité des prestations, certaines de ces dérogations le seraient pour des motifs extérieurs au thermalisme⁵⁷. Selon un ancien dirigeant du groupe Eurothermes, par ailleurs investi dans le fonctionnement du syndicat national des établissements thermaux, ce système reposait essentiellement sur la capacité des exploitants à négocier les tarifs auprès de la préfecture. Aussi augmentait-il les inégalités entre établissements thermaux et les tensions au sein du monde thermal⁵⁸. « *Ces pratiques divisaient la profession... souligne-t-il. Il y avait des établissements qui négociaient très bien leurs tarifs avec leur préfecture, avec leurs directions des prix et d'autres qui négociaient moins. Je dois dire à la vérité qu'un des principaux arguments pour obtenir de la préfecture des tarifs élevés, c'était de pouvoir faire état d'investissements coûteux. Donc si un établissement pouvait dire "j'ai investi beaucoup d'argent dans l'intersaison pour moderniser mon établissement*

⁵⁴ *Ibidem*, p. 62.

⁵⁵ Proposée à l'article 6 de la convention de 1972, la définition du forfait thermal stipule que « le forfait thermal correspond au nombre de pratiques thermales, inscrites dans le traitement-type, habituellement suivies en fonction des indications thérapeutiques propres à chaque station. Il peut également comporter un choix parmi une gamme de pratiques thermales retenues par la commission technique du thermalisme et effectuées pendant la durée d'une cure ». *Idem*.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 63.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 69.

⁵⁸ Sur ce point, Guy Ébrard (alors président de la FTCTF) soulignait d'ailleurs en 1994, dans un rapport commandé par Simone Veil et Philippe Douste-Blazy (respectivement ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, et ministre délégué à la Santé), que le système de tarification des soins entraînait des inégalités entre les établissements thermaux.

thermal", la préfecture le prenait en compte pour rembourser les tarifs. Si un établissement n'avait pas un argument de ce type-là, il restait calé sur des bases tarifaires qui étaient plus faibles. Avec le temps, donc entre 1972 et 1996, ces écarts ont augmenté et on est arrivé à une situation où, effectivement, la dépense moyenne par curiste dans les établissements thermaux français (dépense prise en charge par l'Assurance maladie) la facture payée par les curistes, a pu, au paroxysme de cette situation, présenter des écarts de 1 à 5 voire de 1 à 6 »⁵⁹.

Un ancien médecin conseil de la CNAMTS relève lui aussi l'importance de la négociation à l'échelle locale dans ce système de remboursement⁶⁰. En évoquant les arrangements à l'œuvre dans les coulisses des administrations préfectorale et centrale, ce dernier suggère combien le capital social des exploitants thermaux pouvait favoriser ou non l'obtention de dérogations. Convoquant l'exemple de la Chaîne Thermale du Soleil (particulièrement visée par le rapport de la Cour des comptes pour ses tarifs élevés), il souligne : *« Et sur la chaîne du soleil, alors Barthélémy, c'était brutal. Guérard et sa femme, c'est plus fin. Ce sont des gens qui font du lobbying. Ce sont des gens qui viennent tous les jours, tous les ans, au premier de l'an, présenter leurs vœux mais pas qu'au cabinet. On voit la bonne femme qui remplit les papiers pour les présenter à son ministre, pour dire, voilà pour les tarifs, pour les arrêtés, pour tout ça... Ça marchait comme ça, chacun négociait, donc... Mais c'était indispensable [...], le thermalisme c'est une activité médicale mais c'est une activité de marchands de sous. Et si les gens ne veulent pas s'en convaincre... »⁶¹.*

Ces négociations informelles, et plus précisément l'attitude complaisante des Préfets consistant à privilégier le développement local au détriment des comptes publics, sont fortement critiquées par la Cour des comptes. Les auteurs précisent que « compte tenu de la disproportion entre les enjeux financiers locaux des dérogations et les conséquences limitées de ces dernières sur les organismes de Sécurité sociale, les représentants locaux de l'État peuvent être tentés

⁵⁹ *Ibidem*, p. 74. La Cour des comptes corrobore ces propos à partir d'une enquête menée par la CNAMTS en 1990 : les conclusions mettent en évidence des écarts de 1 à 7,6 pour l'orientation rhumatologie et de 1 à 3,7 pour les voies respiratoires.

⁶⁰ Nous avons rencontré ce médecin conseil retraité lors de notre enquête à Dax pour évoquer ses mandats d'adjoint au maire Jacques Forté entre 1995 et 2008. Mais sa carrière diversifiée (outre sa carrière de médecin conseil à la CNAMTS, il fut conseiller de Simone Veil au ministère de la Santé) et sa participation à la rédaction d'un rapport sur le thermalisme commandé dans les années 1970 par Valéry Giscard d'Estaing, selon ses propos (nous n'avons pas pu nous procurer ce rapport) l'ont amené à avoir une vision assez fine des relations qui pouvaient unir les pouvoirs publics et les acteurs et notamment concernant le système tarifaire.

⁶¹ La Chaîne Thermale du Soleil compte aujourd'hui 20 établissements thermaux. Le premier, celui de Molitg-les-Bains, a été acheté par Adrien Barthelemy en 1947. D'après son site internet, le groupe emploie aujourd'hui environ 2 500 personnes en pleine saison, pour plus de 190 000 curistes accueillis en 2018. Site internet de la chaîne thermale du soleil, [En ligne], consulté le 17 février 2019. Url : <https://www.chainethermale.fr/a-propos> Mariée à Michel Guérard, chef étoilé au guide Michelin, Christine Guérard était la fille d'Adrien Barthélémy. Elle est décédée en 2017.

d'utiliser, avec l'aval de la DGCCRF, les possibilités de dérogation tarifaire de manière discrétionnaire, afin de favoriser le développement de projets locaux ou de répondre à une situation financière difficile »⁶². Or, ce comportement des Préfets n'est pas propre au secteur thermal. « L'administration ne fonctionne pas à l'image d'une pyramide guidée par son sommet, elle avance sous l'impulsion de tiers campés sur le terrain [...]. Se développe plus de solidarité entre un segment local de l'administration d'État et ses correspondants extérieurs qu'entre ce segment et le reste des ministères et des fonctionnaires. Si le fonctionnaire doit choisir entre son administration et l'environnement local, c'est ce dernier qu'il privilégie »⁶³.

Aussi cette critique est-elle centrale dans l'argumentaire de la Cour des comptes en ce qu'elle inscrit le « problème thermal » dans la « trame de pertinence » néolibérale qui touche le secteur de la santé dans les années 1990.

Selon, Daniel Céfaï, en effet, un « problème public est construit et stabilisé, thématiqué et interprété dans les *cadres* ou les *trames de pertinence*, qui ont cours dans un *horizon d'interactions et d'interlocutions* »⁶⁴. Celle-ci est rappelée dès l'introduction par les auteurs : « au niveau national, l'État doit définir une politique de santé qui garantisse un degré élevé d'exigence dans la qualité des soins, tout en assurant un usage économe des moyens ». Or, les auteurs mettent en cause la responsabilité de l'État et des politiques publiques élaborées vis-à-vis du thermalisme. En associant aux critères de la qualité médicale et de l'efficience économique, celui de « l'aménagement du territoire », ces politiques publiques reflèteraient « l'ambivalence du thermalisme, thérapeutique qui participe d'un tourisme de santé ». Les auteurs dénoncent les « hésitations » de l'État à « faire prévaloir la qualité des soins, le respect des réglementations sanitaires ou la préservation des intérêts financiers de l'Assurance maladie sur toute autre considération ». Pas assez rigoureux dans la définition et l'application des règlements sanitaires et tarifaires, il entraînerait de surcroît certaines collectivités, « comme trop souvent dans le domaine économique, à prendre des engagements mal maîtrisés »⁶⁵.

Est-il normal de maintenir un tel système dans ces conditions ? C'est au final la question qui émerge de ce rapport. En recyclant les conclusions (souvent critiques) de différents rapports rédigés à partir de 1986, en articulant et en amplifiant différents cadrages (sanitaire et économique) à celui des dérives financières, en identifiant des causes (cadre juridique vétuste, désinvolture, profit) et des responsables (administration, acteurs du monde thermal), la Cour

⁶² Cour des comptes, *op. cit.*, p. 69.

⁶³ DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *op. cit.*, p. 149.

⁶⁴ CÉFAI Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996, p. 47.

⁶⁵ *Idem*.

des comptes donne au « problème thermal » une dimension nouvelle : en plus d'être une pratique héritée du passé, potentiellement dangereuse pour l'intégrité physique des malades et n'ayant pas su démontrer son efficacité médicale, le remboursement du thermalisme aggraverait le déficit de la Sécurité sociale. En prenant « appui sur une notion de bien commun, sur un principe supérieur qui fonde la gravité du problème, l'obligation d'y apporter attention »⁶⁶, les auteurs justifient une première intervention de l'État dans la modification d'équilibres institués depuis 1972.

2) *La refonte du cadre conventionnel, ou l'expression d'exploitants thermaux dépourvus de « capacité négociatrice »*

L'émergence du « problème thermal » tel qu'il est cadré par la Cour des comptes est concomitante du repositionnement de l'État dans le gouvernement de l'Assurance maladie. En confiant au Parlement la responsabilité d'élaborer chaque année une loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS), le « plan Juppé » (1996) modifie en effet les rapports entre l'État et les partenaires sociaux, au profit des instances gouvernementales⁶⁷. Les LFSS favorisent un « encadrement plus étroit de la négociation conventionnelle entre les caisses et les syndicats de médecins par l'État puisque celle-ci s'inscrit dorénavant dans le cadre d'objectifs financiers définis en dehors d'elle »⁶⁸. Mais, en soulignant qu'en cas d'absence d'accord entre acteurs paritaires et syndicats médicaux, l'État peut se substituer par arrêté ministériel aux partenaires conventionnels, l'ordonnance d'avril 1996 augmente elle aussi le pouvoir de l'État vis-à-vis des acteurs paritaires et syndicats médicaux⁶⁹.

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant de voir l'État intervenir *via* la DSS pour gérer le « problème thermal ». Dès 1996, cette dernière intime aux caisses nationales d'Assurance maladie de renégocier avec les exploitants thermaux le cadre conventionnel qui les unissait jusqu'alors. « *Le résultat [des dérives financières], ça a été un catalogue très hétérogène en termes de prix*, explique un ancien dirigeant du groupe Eurothermes. *Ainsi, pour soigner des rhumatismes, un curiste à tel endroit allait payer 100 tandis qu'un autre curiste à tel autre endroit allait payer 600. Et la Sécurité sociale, aveugle à la détermination des tarifs,*

⁶⁶ NEVEU Érik, *op. cit.*, p. 96.

⁶⁷ Rappelons (voir note de bas de page n° 22) que d'après Patrick Hassenteufel, la LFSS permet surtout au Parlement d'autoriser le gouvernement à exécuter le budget social. « Dans une telle configuration, précise l'auteur, les instances gouvernementales, à savoir le(s) ministère(s) en charge de la Sécurité sociale et surtout de la direction de la Sécurité sociale (DSS) jouent un rôle essentiel, tant dans la préparation du budget, qui est soumis à autorisation du Parlement, que dans son exécution une fois la loi de financement votée » (*art. cit.*, p. 14).

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.* Il s'agit de l'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale.

remboursait soit 100 soit 600. C'est ça qui a entraîné la grande remise en question qui s'est produite donc en 96-97 où la Sécurité sociale et le ministère de la Santé ont dit : "là il y a trop d'écart, c'est excessif et c'est inexplicable, il n'y a pas de justification à ces écarts donc vous allez, vous la caisse d'Assurance maladie et les organisations professionnelles, vous allez vous débrouiller et renégocier un cadre conventionnel qui fera que, pour une cure en rhumatologie, je veux un tarif et un contenu de traitement qui soit le même dans tous les établissements pour la rhumatologie" ».

Selon Erhard Friedberg une négociation « ne peut se concevoir sans stratégie et sans intérêt. [Ainsi], elle ne peut se concevoir en dehors d'une perspective instrumentale où un acteur A cherche à obtenir l'alignement partiel de B, C et D à ses buts ou sa logique d'action en échange de son propre alignement (partiel) à leurs attentes, c'est-à-dire de son acceptation (partielle et révocable) de coopérer avec B, C et D et d'apporter sa contribution à la réalisation de leurs objectifs »⁷⁰. En ce sens, laisser les caisses d'Assurance maladie et les exploitants thermaux renégocier entre eux la convention thermale peut être envisagé comme une stratégie de la part de l'État consistant à aligner les pratiques des exploitants thermaux sur ses objectifs. Sans intervenir directement, celui-ci pèse sur les négociations. La menace d'une intervention arbitraire du gouvernement en cas de désaccord incite les parties signataires à régler les critiques identifiées par la Cour des comptes. Mais en restant en retrait, l'État se prémunit aussi de toute forme de lobbying des acteurs politiques et/ou économiques du monde thermal, les obligeant de ce fait à concéder d'importants compromis.

Approuvée par les instances gouvernementales concernées *via* l'arrêté du 30 avril 1997⁷¹ et conclue pour une durée de cinq ans, la nouvelle convention poursuit notamment l'objectif de remédier aux critiques de la Cour des comptes⁷². Elle définit en premier lieu les obligations des

⁷⁰ FRIEDBERG Erhard, « Pouvoir et négociation », *Négociations*, n°12, vol. 2, 2009, p. 17.

⁷¹ Du côté des exploitants thermaux, trois syndicats participent aux négociations : l'Union nationale des exploitants thermaux (UNET), le Syndicat national des exploitants thermaux (SNET) et le Syndicat autonome du thermalisme français (SATF). Du côté des caisses nationales, outre la CNAMTS, la CCMSA (Caisse centrale de la mutualité sociale agricole) et la CANAM (Caisse nationale d'Assurance maladie et maternité des professions indépendantes) co-signent la convention. Enfin, plusieurs ministères co-signent l'arrêté portant approbation de la convention nationale thermale. Il s'agit des ministres du travail et des affaires sociales, de l'économie et des finances, de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, des ministres délégués au budget, aux finances et au commerce extérieur et du secrétaire d'État à la santé et à la Sécurité sociale. Voir « Arrêté du 30 avril 1997 portant approbation de la convention nationale thermale », JORF n°114 du 17 mai 1997, p. 7466.

⁷² Six objectifs principaux sont ainsi définis : « Améliorer la « qualité sanitaire » ; « concourir à une démarche maîtrisée des dépenses thermales à la charge des régimes d'assurance maladie » ; « garantir aux établissements thermaux, adhérant à la présente convention, que les prestations leur incombant seront dispensées aux assurés sociaux dans des conditions économiques dépourvues de distorsions de concurrence d'origine conventionnelle » ; « assurer la prise en compte conventionnelle des évolutions légales et réglementaires éventuelles concernant le thermalisme » ; « tenir compte des processus d'évaluation et d'expérimentation de nature à renforcer l'efficacité thérapeutique des traitements thermaux » ; et, enfin, « mettre en place, par étapes annuelles, l'harmonisation des

parties signataires et, contrairement à la convention de 1972, prévoit des sanctions en cas de non-respect et/ou de litiges. Elle repense, ensuite, l'ensemble du contenu médical des traitements en limitant notamment le nombre de soins et en précisant de nouvelles normes pour chaque orientation thérapeutique. Dès lors, elle évite la multiplication des soins, mais aussi l'utilisation abusive des soins complémentaires, plus onéreux. Enfin, la nouvelle convention entreprend d'harmoniser les tarifs des différents établissements afin de limiter les inégalités constatées par la Cour des comptes.

En empêchant les exploitants thermaux de défendre leurs intérêts lors de la négociation, le « problème thermal » créé par la Cour des comptes permet à l'État de réguler le remboursement des soins thermaux. Les nombreux arguments formulés par la Cour des comptes limitent en effet leur « capacité négociatrice »⁷³, tel que l'explique un ancien administrateur de l'Union nationale des exploitants thermaux (UNET), l'un des trois syndicats de la profession pendant ces négociations : « *Il y avait une volonté de la Sécurité sociale de réduire le poids économique du thermalisme, en s'appuyant sur deux pieds. Elle a d'abord attaqué l'efficacité thérapeutique des cures thermales en mettant en valeur l'absence de démonstration scientifique de l'efficacité, tout en disant : "non seulement l'efficacité médicale n'est pas démontrée mais en plus on n'est pas du tout sûr de l'innocuité au plan de la sécurité sanitaire"* ». Or, comme le rappelle Erhard Friedberg, « dans ces négociations explicites ou tacites, deux éléments peuvent faire la différence et créer un avantage pour un des participants. Le premier, c'est la plus ou moins grande pertinence des ressources que chaque participant peut commander au départ ou découvrir et mobiliser au cours du processus, pertinence qui est naturellement relative et indexée au problème que confrontent les autres. Et on comprend bien dans cette perspective pourquoi la définition des problèmes, c'est-à-dire plus généralement le cadrage de la situation ou du contexte de négociation, constituera naturellement un des enjeux cruciaux qui conditionnera le résultat du processus ainsi que la capacité des uns et des autres à obtenir des termes de l'échange favorables »⁷⁴.

Les exploitants thermaux réalisent de nombreuses concessions censées limiter le coût du remboursement des soins. « *J'ai participé à ces négociations, et elles ont abouti à un nouveau*

traitements thermaux et de leurs tarifs de responsabilité ». Voir Arrêté du 30 avril 1997 (*op. cit.*), préambule, p. 7466.

⁷³ FRIEDBERG Erhard, *art. cit.*, p. 18. L'auteur souligne en effet combien le « contexte de la négociation est important [car] il recèle des ressources et des contraintes que seul le processus de négociation peut faire émerger. C'est pourquoi une donnée aussi intangible et peu rationnelle que la capacité négociatrice des uns et des autres, c'est-à-dire leur capacité personnelle à supporter l'imprévisible et le désaccord, à ménager l'ouverture et à véritablement construire la relation de négociation comme une exploration des possibles, peuvent prendre une réelle importance ».

⁷⁴ *Ibidem*, p. 19

cadre qui homogénéisait à la fois le contenu des forfaits de soins, le contenu de la prestation médicale délivrée par chaque établissement, donc de tous les tableaux cliniques comparables et des tarifs, souligne l'ancien administrateur de l'UNET déjà cité. Alors ça a mis trois ans à s'appliquer parce que les résultats de cette négociation, c'est qu'on avait des prix qui étaient à 100 et des prix qui étaient à 600... On a donc dit "bah le bon prix c'est 250 ou 280 et on donne trois ans à ceux qui sont à 100 et à ceux qui sont à 600 pour se rapprocher de 280". Donc les tarifs ont été établis en enlevant un tiers à chaque fois de la différence qui séparait le tarif habituellement appliqué du tarif simple, donc ça a été mis en place progressivement. Ça s'est fait. Il n'y a pas eu vraiment de bobos, inutile de vous dire qu'il y a eu des gens qui s'en sont trouvés satisfaits, ceux qui étaient à 100 et puis il y a des gens qui ont dû évidemment s'adapter au fait que l'on réduisait leur chiffre d'affaires ».

Selon le système en vigueur jusqu'en 1997, les prix les plus élevés sont pratiqués par les établissements thermaux pouvant justifier auprès de la préfecture d'investissements réalisés pendant l'intersaison. Or, d'après le rapport de la Cour des comptes ou les propos rapportés par l'ancien administrateur de l'UNET et le médecin conseil de la CNAMTS rencontrés, ces derniers sont plus généralement revendiqués par d'importants établissements, accueillant de nombreux curistes, que par des exploitations plus modestes⁷⁵. Ainsi, si la nouvelle convention entend supprimer les inégalités entre exploitants constatées par la Cour des comptes, elle réaligne les prix vers le bas.

Sous la pression de l'État, et conformément au fait que « la coopération des acteurs autour des "problèmes" posés par l'action collective et de leurs "solutions" est [...] toujours sous-tendue par des rapports de dépendance et de pouvoir »⁷⁶, les exploitants thermaux acceptent donc les conditions posées par l'Assurance maladie⁷⁷. En neutralisant l'un des traits les plus saillants du « problème thermal », à savoir l'augmentation « anarchique »⁷⁸ des dépenses dues au remboursement des soins thermaux, ils espèrent en conséquence maintenir un

⁷⁵ Les établissements regroupés au sein du syndicat autonome du thermalisme français (SATF), autrement dit de la Chaîne thermale du soleil, sont ainsi particulièrement visés par le rapport de la Cour des comptes. Voir par exemple p. 58, p. 64, p. 72.

⁷⁶ FRIEDBERG Erhard, *art. cit.*, p. 18.

⁷⁷ Cette évolution dans l'attitude des exploitants thermaux est d'autant plus significative comparée à celle affichée en 1986. Ainsi, les auteurs du rapport de la Cour des comptes rappellent que « bien que la CNAMTS et sa tutelle soient apparemment conscientes de certaines de ces lacunes, un projet de rénovation du cadre contractuel, qui aurait pu fournir ensuite l'occasion tant d'une reconnaissance législative du cadre conventionnel que d'une validation au sein de la CNAMTS des délégations nécessaires pour signer les avenants annuels, n'a pu être mené à bien en juin 1986, du fait des oppositions des organisations professionnelles », *op. cit.*, p. 16.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 74.

système économique auquel ils sont fortement dépendants. Mais la nomination de Gilles Johanet à la direction générale de la CNAMTS en 1998 vient fragiliser ces équilibres précaires.

II. Un durcissement des conditions de maintien du remboursement : entre modifications du cadre réglementaire et prescription de « normes unilatérales »

Concomitante du repositionnement de l'État dans la gestion de l'Assurance maladie, la « trame de pertinence » construite par les différents rapports portant sur le thermalisme offre, à ce dernier, l'opportunité de « gouverner à distance » les acteurs économiques (exploitants thermaux), médicaux (médecins thermaux) et politiques (élus locaux) de la filière thermique. Déléguer aux caisses d'Assurances maladie la responsabilité de renégocier avec les exploitants thermaux le cadre conventionnel définissant les conditions du remboursement thermal, tout en maintenant la pression d'une possible intervention, constitue la première étape de ce processus. La seconde trouve son origine dans la nomination d'un nouveau directeur général de la CNAMTS dont le pouvoir ne cesse d'augmenter jusqu'en 2004. Le « plan Juppé » lui permet en effet de nommer les directeurs des caisses locales au détriment de l'autonomie d'action des partenaires sociaux (patronat, syndicats) gérant les caisses mais également de se saisir de prérogatives jusqu'alors assumées par ces derniers⁷⁹.

La configuration d'acteurs organisés autour du système de remboursement des cures thermales évolue en conséquence. À l'émiettement administratif et ses effets indésirables pointé par la Cour des comptes, répond une centralisation des responsabilités par le DG de la CNAMTS. Malgré les efforts consentis pour préserver le *statu quo*, les exploitants thermaux subissent cette nouvelle gouvernance, car la thérapeutique thermique est visée par le « plan stratégique » remis par Gilles Johanet à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité (1)⁸⁰. Jusqu'alors confiné dans les coulisses de l'action publique, le « problème thermal » investit en conséquence l'arène parlementaire. Sous la pression, la proposition de déremboursement ne se voit pas concrétisée. Mais l'État profite de cette séquence pour durcir de nouveau les conditions de remboursement (2).

⁷⁹ HASSENTEUFEL Patrick, *art. cit.*, p. 14.

⁸⁰ PÉCRESE Jean-Francis, « Assurance-maladie : la CNAM avance un plan de 62 milliards d'économies », *Les Échos*, 16 mars 1999. [En ligne], URL : https://www.lesechos.fr/16/03/1999/LesEchos/17858-016-ECH_assurance-maladie---la-cnam-avance-un-plan-de-62-milliards-d-economies.htm (consulté le 20/10/2017).

1) *La perspective d'un déremboursement du thermalisme*

Dans son principe originel, la Sécurité sociale repose sur un triptyque associant le travailleur, les organisations syndicales et l'élection sociale comme source des pouvoirs⁸¹. Or, en faisant évoluer cette conception « au gré des déficits et des plans de redressement », l'État est devenu « le pilote officieux puis officiel de la Sécurité sociale », particulièrement concernant l'Assurance maladie⁸². En nommant en juillet 1998 un directeur général alors présenté comme un « fonctionnaire, spécialiste des secteurs de la santé, de tendance libérale »⁸³, le gouvernement socialiste réaffirme la « sensibilité politique [de l'État aux] enjeux de la maîtrise des dépenses de santé »⁸⁴. Auparavant directeur de la CNAMTS (1989-1993), et secrétaire général de la Cour des comptes (1997), Gilles Johanet revendique l'efficacité d'outils de gestion issus du *New public management*, et notamment de l'évaluation « médico-économique ». Jugeant le système de Sécurité sociale « fou » et « irrationnel », il approuve dès 1997 l'ambition du « plan Juppé ». « *Pour la première fois, on réfléchit au système, on analyse, souligne-t-il. Il a aussi eu le mérite de casser le tabou, non, notre système de santé n'est pas le meilleur du monde et personne ne nous l'envie ! [Ce] plan a deux immenses richesses. Il tue l'ancien système, restaurant enfin le pouvoir du Parlement. Il pose une unité de gestion et permet une réforme de fond. Mais il est insuffisant* »⁸⁵.

Gilles Johanet prend ses fonctions avec l'objectif affiché de « remettre de l'ordre dans l'Assurance maladie »⁸⁶. L'année 1998 ayant vu en effet les dépenses de santé « dérapier » d'environ 10 milliards de francs, il remet à Martine Aubry un « plan stratégique » en juillet 1999. Son application permettrait théoriquement de réaliser 62 milliards de francs (9,45 milliards d'euros) d'économies annuelles après quatre à cinq années d'exercice. Dans cette perspective, les secteurs du public et du libéral sont équitablement visés par la réforme. D'un côté, le plan prévoit 32 milliards d'économies *via* la réforme du mode de financement de l'hôpital public. De l'autre, il en envisage 35 en développant des mesures de rationalisation à destination des médecins libéraux et de l'industrie pharmaceutique. Probablement socialisé aux

⁸¹ TABUTEAU Didier, « Les autres défis de l'Assurance maladie », *Les tribunes de la santé*, n°4, vol. 3, 2004, p. 112.

⁸² *Idem*. Les réformes présentées par Didier Tabuteau sont les suivantes : « la généralisation de la sécurité sociale – des prestations familiales à la couverture maladie universelle –, l'universalisation de son financement avec la contribution sociale généralisée (CSG), [et] la constitutionnalisation de l'intervention du Parlement par la réforme Juppé ».

⁸³ La liberté de l'esprit, [En ligne], consulté le 11/05/2020, URL : <https://lalibertedelesprit.org/spip.php?article93>

⁸⁴ TABUTEAU Didier, *art. cit.*, p. 112.

⁸⁵ Les propos sont rapportés dans un article du *Télégramme* mis en ligne par l'association La liberté de l'esprit. Voir : « Gilles Johanet : la "Sécu" dans tous ses états », *Le Télégramme.com*, publié le 12 juin 1997, consulté le 11/05/2020, [En ligne], URL : <https://lalibertedelesprit.org/spip.php?article93>

⁸⁶ PÉCRESSE Jean-Francis, *art. cit.*

problématiques du thermalisme lors de son premier mandat de directeur de la CNAMTS au tournant des années 1990, Gilles Johanet vise particulièrement la thérapeutique thermique. Aussi propose-t-il de limiter la prise en charge des cures thermales aux seules indications « dermatologie », « traitement des voies respiratoires pour les enfants » et « affections des muqueuses bucco-linguales ». Autrement dit, un déremboursement quasi total des soins thermaux est envisagé. En effet, selon les chiffres rapportés par l'IGAS (tableau n° 4), limiter la prise en charge à ces orientations reviendrait à priver plus de 80 % des curistes d'une prise en charge de leurs frais thermaux.

Tableau n°4 : Évolution de la répartition de la fréquentation en fonction de l'orientation thérapeutique

<i>Orientation thérapeutique</i>	<i>1991</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Rhumatologie	55,7	63,09	64,74
Voies respiratoires	21,1	15,27	14,23
Appareil urinaire/appareil digestif	7,9	8,23	7,62
Phlébologie	7,1	4,41	4,81
Dermatologie	2,6	4,24	4,05
Affections psycho-somatiques	1,7	1,90	1,93
Maladies cardio-artérielles	2,7	2,15	1,88
Troubles de croissance	0,1	0,30	0,31
Neurologie	0,7	0,30	0,30
Gynécologie	0,3	0,09	0,09
Affection des muqueuses bucco-linguales	0,1	0,04	0,05

Source : UCANSS (1991) et SNET/UNET

Source : DELOMENIE Pierre, « Rapport sur le thermalisme français », Inspection générale des affaires sociales, ministère de l'Emploi et de la solidarité, 2000, p. 19.

Lecture du tableau

Les données rassemblées dans ce tableau retracent l'évolution (en pourcentage) de la répartition des curistes selon l'indication thérapeutique choisie. Il est possible de noter la forte croissance de l'orientation rhumatologie, qui rassemble en 1999 près de 65% des curistes. En comparaison, les indications thérapeutiques dont le remboursement serait préservé rassemble peu de curiste : 0,05% pour les affections des muqueuses bucco-linguales ; 4,05% pour la dermatologie ; enfin, le pourcentage de curistes à se saisir de l'orientation « voies respiratoires » – 14,23% des curistes en 1999 – est plus conséquent. Mais restreindre sa prise en charge aux seuls enfants diminuerait sensiblement ce chiffre⁸⁷.

Cette proposition n'est toutefois pas suivie d'effets politiques concrets, pour au moins deux raisons. La première s'inscrit dans la volonté de Gilles Johanet, pourtant nommé par le gouvernement, d'augmenter les prérogatives de la CNAMTS en « empiétant » sur celles de l'État. Le « plan stratégique » voté en mars 1999 vise à « faire de l'Assurance maladie un payeur

⁸⁷ Il s'agit ici d'une hypothèse formulée à partir de notre connaissance du terrain thermal français car nous ne disposons pas des données précises à propos de la fréquentation selon l'âge des curistes

"avisé" plutôt qu'"aveugle" : au lieu de rembourser après coup des dépenses engagées par les acteurs du système de santé, l'Assurance maladie revendique le droit de choisir les services, les biens et les professionnels qu'elle rembourse. Cette initiative, qui s'inspire des méthodes assurantielles, est fraîchement accueillie par le ministère »⁸⁸. Cette initiative n'améliore pas les relations entre deux institutions historiquement teintées de rivalités⁸⁹. Le journal *Les Échos* rapporte que Martine Aubry aurait reçu avec « irritation » cette attitude de la CNAMTS, quand *Libération* évoque des relations conflictuelles, voire « exécrables » entre ces deux personnalités⁹⁰.

La seconde semble être liée à l'importante pression exercée par les élus locaux concernés par le thermalisme sur le cabinet ministériel et sur la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. « *Nous avons d'excellentes relations avec l'Association des maires des communes thermales, explique ainsi l'un des représentants du Conseil national des établissements thermaux. Or, vous comprenez bien que quand on branche les maires en disant "attention, votre établissement thermal est menacé", c'est un gros employeur de la commune qui risque de disparaître. Donc vous comprenez que les élus... Ils montent au créneau hein !* ». Le « problème thermal » investit rapidement l'arène parlementaire⁹¹. Dès juin 1999, André Vézinhét (sénateur socialiste et ancien député de l'Hérault) interpelle Martine Aubry quant aux conséquences d'un éventuel déremboursement pour l'économie des stations du Languedoc-Roussillon et à l'importance d'une telle activité pour des territoires souvent modestes. Quelques mois plus tard (mars 2000), le même sujet fait l'objet d'une question au Gouvernement à l'Assemblée Nationale. Député socialiste de la deuxième circonscription des Landes (premier département thermal de France), Jean-Pierre Dufau⁹² alerte la ministre sur l'importance pour le Gouvernement de lancer une concertation sur l'avenir du thermalisme et de confirmer sa place dans le système de santé.

Par deux fois, Martine Aubry réaffirme sa volonté de préserver le remboursement des soins thermaux par l'Assurance maladie. En novembre 1999, la réponse écrite du ministère au

⁸⁸ BENAMOUZIG Daniel, « La haute autorité de santé au cœur des choix économiques », *art. cit.*, p. 232.

⁸⁹ PIERRU Frédéric, « La santé en fusions. L'accouchement des agences régionales de santé au forceps institutionnel », *Congrès de l'Association française de science politiques*, 2011, p. 3.

⁹⁰ WENZ-DUMAS François, « La CNAM ne regrette pas Martine Aubry », *Libération*, 24 octobre 2000. [En ligne], URL : https://www.liberation.fr/france/2000/10/24/la-cnam-ne-regrette-pas-martine-aubry_341750

⁹¹ NEVEU Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, p. 16. En s'appuyant sur les travaux de Stephen HILGARTNER et Charles BOSK (1988), l'auteur définit « l'arène » comme « un système organisé d'institutions, de procédures et d'acteurs dans lequel des forces sociales peuvent se faire entendre, utiliser leurs ressources pour obtenir des réponses – décisions, budgets, lois – aux problèmes qu'elles soulèvent ».

⁹² Maire de Capbreton et député socialiste de la deuxième circonscription des Landes, Jean-Pierre Dufau est sensible à la question du thermalisme. Cela s'est traduit par son investissement dans le groupe parlementaire thermalisme et climatisme, notamment en tant que co-président à partir de 2007 et ce jusqu'en 2017. Nous ne savons toutefois pas s'il était membre du groupe quand il interpelle Martine Aubry à ce sujet en mars 2000.

sénateur André Vézinhét stipule que « *la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a décidé de ne pas donner suite à ces propositions. Le Gouvernement n'a pas en effet l'intention de remettre en cause cette activité. Le thermalisme fait partie intégrante de notre système de santé et les cures thermales doivent faire l'objet d'une approche globale tant en termes de santé publique que d'admission au remboursement* ». À Jean-Pierre Dufau, Martine Aubry tient des propos similaires. « *Le Gouvernement n'a nullement l'intention de remettre en cause cette composante traditionnelle [du] système de santé, dont la fonction sanitaire est reconnue et dont il mesure toute l'importance pour l'aménagement du territoire comme pour l'emploi [...] Il n'est pas question non plus de remettre en cause la prise en charge des cures thermales* », souligne-t-elle.

Sensible toutefois aux conclusions formulées par de la Cour des comptes, le ministère pose des conditions au maintien du remboursement. « *Il convient cependant de s'assurer de la pertinence des prises en charge des cures thermales, est-il indiqué dans la réponse formulée au sénateur André Vézinhét. Les caisses d'Assurance maladie et leurs services médicaux ont un rôle déterminant à jouer dans cette action. Par ailleurs, il importe de pouvoir garantir les bonnes conditions de fonctionnement des établissements de cure thermique au regard des exigences de sécurité sanitaire. Afin de disposer d'une analyse d'ensemble de la situation du thermalisme, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a décidé de confier une mission sur son avenir à une personnalité qualifiée. Cette mission procédera à un bilan du thermalisme dans notre pays, analysera la réglementation en vigueur, proposera, si nécessaire, des adaptations et précisera les conditions de mise en œuvre d'une procédure d'accréditation des établissements thermaux, dans un souci de qualité des prestations offertes et de bon usage des soins* »⁹³.

À l'instar du médicament, le thermalisme semble être lui aussi appréhendé par la gestion de « l'intérêt de santé publique ». Daniel Benamouzig explique en effet qu'à partir de 1999, « cette notion est supposée permettre au décideur de se référer à des arguments de nature sociale, économique ou même politique, échappant aux critères formels de l'évaluation médicale »⁹⁴. Si « le rôle de la notion d'intérêt de santé publique dans les décisions de remboursement reste [...] modeste »⁹⁵, elle permet toutefois, s'agissant du thermalisme, d'élargir les conditions de maintien du remboursement. Cette évolution est perceptible dans les précisions apportées par

⁹³ Question écrite n° 17174 de M. André Vézinhét, publiée dans le *JO Sénat* du 17/06/1999 - page 2016. Réponse publiée dans le *JO*, le 25 novembre 1999 à la page 3871.

⁹⁴ BENAMOUZIG Daniel, *art. cit.*, p. 234.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 235.

Martine Aubry à Jean-Pierre Dufau, à l'Assemblée Nationale : « *Il faut moderniser l'activité thermale pour la rendre plus efficace, plus sûre, plus pérenne. J'ai donc confié à M. Delomenie, inspecteur général des affaires sociales, le soin d'étudier, en concertation avec les professionnels et les élus, les conditions d'intervention et de formation des professionnels, les conditions d'autorisation et le fonctionnement des établissements, le service médical rendu pour faciliter le contrôle de la CNAMTS, enfin l'évolution de l'offre de soins thermaux sur le territoire. Je suis convaincue qu'après cette mission, nous pourrions consolider l'activité thermale et ainsi mieux répondre à l'attente des patients et des professionnels du secteur. Tel est le sens de la démarche du Gouvernement et je sais que vous la soutenez* »⁹⁶.

Malgré un discours « rassurant » à l'endroit des parlementaires, Martine Aubry maintient les acteurs (économiques, médicaux et politiques) du monde thermal dans un climat d'incertitude quant à la pérennité de l'activité. *A priori* opposée au déremboursement proposé par Gilles Johanet, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité se saisit toutefois de ce « plan stratégique » pour faire pression sur le monde thermal. Ses propos soulignent en effet que si le thermalisme doit demeurer dans le système de santé, il ne doit souffrir d'aucune équivoque et se révéler d'utilité publique. En évoquant une « modernisation » de l'activité, Martine Aubry ambitionne de conformer les pratiques du thermalisme aux normes de la médecine conventionnelle.

2) *Un maintien du remboursement sous conditions*

« Les gouvernements, en tant qu'acteurs politiques, peuvent avoir recours aux ressources des secteurs public et privé pour soutenir leurs buts et atteindre leurs objectifs »⁹⁷. Martine Aubry en donne un exemple en associant « action réglementaire » et « économicisation des conduites » des acteurs du monde thermal entre juin et octobre 2000⁹⁸. En effet, selon Sophie Dubuisson-Quellier, « les conduites ne forment pas seulement des choix régulés mais font l'objet d'un gouvernement, ce qui nécessite un système de sanctions pour les guider. Positives ou négatives ces sanctions peuvent être de nature économique ou symbolique »⁹⁹. Tout en contraignant les acteurs du monde thermal *via* l'édiction d'un cadre juridique plus strict, l'État gouverne leurs conduites, en soumettant le remboursement des soins thermaux au

⁹⁶ Archives de la XI^e Législature, 22 mars 2000, sous la Présidence de M. Laurent Fabius.

⁹⁷ BORRAZ Olivier, « Les normes. Instruments dépolitisés de l'action publique », in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 127. L'auteur cite EGAN Michelle, *Constructing a European Market*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁹⁸ DUBUISSON-QUELLIER Sophie (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p. 36. Selon l'auteure, « l'économicisation des conduites » permet de gouverner « des pratiques sociales qui ne sont pas directement économiques ».

⁹⁹ *Idem*.

respect de nouvelles normes. Or, tandis que ces derniers entreprennent de s'y conformer, l'État intervient de nouveau, à distance cette fois, trois ans plus tard.

a. *Un durcissement réglementaire*

La signature de l'arrêté ministériel du 19 juin 2000 « relatif au contrôle des sources d'eaux minérales »¹⁰⁰, aussi nommé « arrêté zéro bactérie » par les acteurs du monde thermal, constitue la première étape de ce processus. À peine quelques mois après avoir confirmé aux parlementaires son ambition de maintenir le remboursement des soins thermaux par l'Assurance maladie à condition de rendre la thérapeutique « *plus efficace, plus sûre, plus pérenne* », Martine Aubry réaffirme sa volonté de réduire les risques sanitaires régulièrement identifiés depuis 1986. Le texte institue « une tolérance zéro sur la présence d'un certain nombre de micro-organismes pathogènes comme les coliformes, les bactéries *pseudomonas aeruginosa*, les bactéries témoins de contamination fécale ou les légionelles dont l'absence totale doit désormais constituer la norme, aussi bien à l'émergence qu'aux points d'usage »¹⁰¹. Unique intervention directe de l'État, cette action réglementaire n'en pas anodine dans un contexte où ce dernier aspire à « gouverner à distance » les acteurs du monde thermal. Sophie Dubuisson-Quellier rappelle, en effet, que « les textes réglementaires (lois, ordonnances, décrets) sont limités mais font porter la contrainte sur des aspects très précis et stratégiques, permettant de tracer les grandes lignes des responsabilités en jeu et de donner au marché un rôle particulier. Ces interventions limitées ne relèvent pas seulement de stratégies d'évitement du blâme, même si elles y contribuent. Il s'agit [...] aussi pour l'État de montrer qu'il prend sa part dans la prise en charge des désordres collectifs. Mais, plus directement, ces interventions coercitives vont forcer les acteurs économiques à réagir, à se mettre en mouvement, à mettre en œuvre des démarches. Elles les obligent à bouger les lignes »¹⁰². L'État se saisit ainsi du problème public de la sécurité sanitaire, très sensible à la fin des années 1990¹⁰³, pour imposer aux acteurs du monde thermal de nouvelles conditions au maintien du remboursement.

¹⁰⁰ Signé par le directeur général de la santé Luc Abenhaim sur délégation de la Secrétaire d'État à la Santé et aux Handicapés Dominique Gillot, cet arrêté modifie l'arrêté du 14 octobre 1937. Voir : *Journal officiel*, n°166, 20 juillet 2000, p. 11 125.

¹⁰¹ DORD Dominique, DUBIÉ Jeanine, « Rapport d'information sur l'évaluation du soutien public au thermalisme », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale, 2016, p. 29. Les auteurs précisent par ailleurs que « les critères de qualité microbiologique à retenir pour l'eau des piscines thermales doivent être au moins aussi exigeants que pour les piscines publiques ». Jeannine Dubié est députée de la deuxième circonscription des Hautes-Pyrénées (un territoire concerné par l'activité thermique) depuis 2012, sous l'étiquette du Parti radical de gauche. Dominique Dord a pour sa part été député de la première circonscription de Savoie entre 1997 et 2017 (UDF puis UMP, à partir de 2002) et maire d'Aix-les-Bains, une ville thermale, de 2001 à 2018.

¹⁰² DUBUISSON-QUELLIER Sophie, *op. cit.*, p. 39-40.

¹⁰³ Voir BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, *art. cit.* Les auteurs soulignent en effet que les crises sanitaires des années 1990 appellent une « réponse institutionnelle » (p. 14).

Cette nouvelle réglementation est reçue douloureusement par les acteurs du monde thermal. L'un des dirigeants du Conseil national des établissements thermaux y voit une stratégie de l'État destinée à supprimer la thérapeutique thermale¹⁰⁴ : *« Il y a eu un deuxième événement très important [...], c'est un décret qui a été passé en catimini par la secrétaire d'État à la Santé qui travaillait sous les ordres de madame Aubry, qui a été d'exiger zéro bactérie non seulement à la ressource mais également à tous les postes de soin de l'établissement thermal. Madame Aubry était convaincue qu'en mettant un tel décret les établissements thermaux ne pourraient pas répondre aux exigences de ce décret et fermeraient les uns après les autres tout simplement ! »*. Cette perception est partagée par l'ensemble des acteurs investis dans les syndicats professionnels à cette époque. Une figure du thermalisme dacquois, ancien vice-président de l'Union nationale des exploitants thermaux, du CNETh, et du syndicat des établissements thermaux landais, en apporte un exemple. Selon lui, Martine Aubry aurait profité d'un contexte sanitaire marqué par une doctrine sécuritaire¹⁰⁵, pour soumettre les exploitants thermaux à des contraintes réglementaires difficilement tenables tout en se protégeant, dans le même temps, de l'emprise des pouvoirs locaux. *« On a tenté de nous éradiquer de différentes façons, souligne-t-il. [...] En juin 2000... Les politiques [comprendre, les élus locaux] n'ont pas vu venir le coup. On est deux ou trois à l'avoir vu venir. On a donc alerté les politiques qui ont dit "non mais c'est normal". C'est sûr que quand vous expliquez aux gens en disant "voilà, on va faire une réglementation qui va permettre aux curistes d'être en sécurité dans un établissement"... Eh bien vous ne pouvez pas être contre, surtout quand vous êtes un politique... Franchement vous ne pouvez pas. Surtout après l'histoire du sang contaminé... [...] Donc là on ouvre le pébroc, là, attention réglementation, là, on ne bouge pas »*.

Le sentiment de menace perçu par la filière est renforcé par l'évaluation réalisée la même année par l'IGAS. Commandé par Martine Aubry et publié en octobre 2000, ce « rapport sur le thermalisme français » constitue la seconde intervention du gouvernement.

¹⁰⁴ Le CNETh est le syndicat unique des exploitants thermaux, créé en 2002 par la fusion des trois syndicats préexistants. Nous revenons sur ce point dans la première partie du chapitre suivant, voir la section « *De la « confédération » au « conseil » national des exploitants thermaux (CNETh) : la création d'une organisation unifiée au service des intérêts de la filière* ».

¹⁰⁵ Voir introduction du chapitre IV et BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? », *art. cit.*, p. 14. Rappelant que les années 1990 sont marquées par les crises sanitaires telle celle de la vache folle, les auteurs soulignent combien les efforts sont, à cette époque, consacrés à la résolution des défaillances de l'administration. La création d'agences est l'une des réponses institutionnelles apportée.

b. *De nouvelles normes à respecter*

Organisé en deux temps, le rapport de l'IGAS dresse, en premier lieu, un constat très critique de la thérapeutique. Réglementation « dépassée », contrôle des exploitations inadapté, dysfonctionnements concernant l'agrément des établissements et l'encadrement de leur fonctionnement mais aussi dans la prise en charge par l'Assurance maladie du remboursement des soins, insuffisante démonstration du service médical rendu¹⁰⁶, les griefs formulés font écho aux analyses des rapports précédents et notamment celui de la Cour des comptes. Quelques critiques positives sont identifiables, mais elles sont immédiatement euphémisées par une sentence négative. Quand l'auteur souligne « le progrès indéniable » que présente la convention thermale « par rapport à la situation préexistante », il ajoute qu'il « est regrettable qu'on n'ait pas procédé à cette occasion à la confirmation de l'utilité médicale des pratiques thermales et qu'un contrôle, par les services médicaux des caisses, de l'application de la convention n'ait pas eu lieu »¹⁰⁷.

En portant de nouveau la focale sur les griefs formulés par la Cour des comptes, tout en usant d'une rhétorique de la gravité face à une « situation bloquée »¹⁰⁸, Pierre Delomenie fait la démonstration que le « problème thermal » n'est pas réglé. Ce faisant, il opère un « cadrage motivationnel » justifiant une nouvelle intervention de la part de l'État. Insistant sur le fait que « malgré les propositions des nombreux rapports suscités par les pouvoirs publics, aucune évolution notable ne s'est produite, faute de la définition d'une politique thermale d'envergure »¹⁰⁹, la conclusion de sa première partie en est une illustration.

C'est toutefois dans sa seconde partie que le rapport de l'IGAS se différencie des précédentes évaluations. Reprenant à son compte l'objectif fixé par le gouvernement, l'auteur entend réaliser un « cadrage pronostic »¹¹⁰ du « problème thermal ». Il souligne en préambule d'une partie intitulée « propositions » : « Dès lors que le gouvernement a décidé de conformer

¹⁰⁶ DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 46. « L'eau minérale naturelle : une législation dépassée, une connaissance insuffisante » ; « l'établissement thermal : un quasi-inconnu pour le code de la santé publique » ; « la prise en charge par l'Assurance maladie : des dispositions complexes, voire discutables, une absence de contrôle », sont autant de titres qui donnent un aperçu de la sévérité du rapport vis-à-vis du thermalisme et du système de remboursement unissant les caisses d'Assurance maladie aux exploitants thermaux (p. 1).

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 14.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 28. Comme le rapport de la Cour des comptes, Pierre Delomenie identifie trois responsables de cette situation. Les « administrations centrales du ministère » d'abord, qui se contenteraient de « gérer les affaires courantes, en raison d'enjeux sanitaires et financiers jugés mineurs ». Les professionnels du secteur ensuite, « peu enclins à évoluer, en particulier dans les domaines pourtant cruciaux de l'évaluation médicale et de la diversification, et attendant des pouvoirs publics des efforts qui relèvent de leur initiative ». Les élus locaux enfin, dont « l'interventionnisme [...] au nom de l'emploi et de l'aménagement du territoire [...] contribue à renforcer les deux attitudes précédentes » (p. 28-29).

¹⁰⁹ *Idem*.

¹¹⁰ BENDFORD Robert, SNOW David, *art. cit.*, p. 228.

l'activité thermique et sa prise en charge par l'Assurance maladie, il convient d'en tirer les conséquences afin de pallier les insuffisances et dysfonctionnements relevés dans la première partie [...] et d'assurer l'avenir d'un thermalisme modernisé »¹¹¹. Contrairement aux quelques pistes suggérées par la Cour des comptes en 1995, il s'agit de prescriptions très précises susceptibles de devenir des « standards »¹¹² auxquels devront se conformer les acteurs du monde thermal pour continuer à bénéficier du remboursement des soins thermaux.

La rénovation du cadre juridique, notamment concernant la « qualité des pratiques », est le premier chantier ouvert par l'auteur. Améliorer la connaissance, favoriser la surveillance de l'eau thermique ; soumettre les produits annexes (boues et gaz) à des normes de qualité ; dépasser « la seule police sanitaire » pour définir des instruments d'évaluation sur le plan médical mais aussi sur celui de l'utilisation des fonds publics ; repenser la formation des agents thermaux ; définir des « référentiels médicaux » pour améliorer la qualité des prescriptions, sont autant de recommandations que l'auteur propose pour « assurer une meilleure sécurité sanitaire aux curistes »¹¹³.

« L'intérêt thérapeutique des cures thermales » fait l'objet d'un deuxième développement. Pierre Delomenie propose de repenser l'évaluation du service médical rendu en créant une commission scientifique et indépendante autonome qui se substituerait, de fait, aux prérogatives du Haut comité du thermalisme et de l'Académie nationale de médecine. Inspiré des agences sanitaires, incarnant au début des années 2000 un « renouveau politique de la santé publique »¹¹⁴, Pierre Delomenie préconise la création d'un « fonds pour l'évaluation de la crénothérapie »¹¹⁵. Ce fonds serait alimenté par les exploitants thermaux, l'État, l'Assurance maladie et les collectivités territoriales et géré par un groupement d'intérêt public (GIP) articulé autour d'un conseil d'administration et d'un conseil scientifique. Le conseil d'administration, constitué de représentants de l'État, des caisses nationales d'Assurance maladie, des syndicats d'établissement thermaux, des élus et des curistes, définirait « les champs d'utilisation des crédits » en fonction « d'objectif prioritaires ». Quant au conseil scientifique – composé de « méthodologistes des essais cliniques, d'épidémiologistes, d'économistes, de médecins

¹¹¹ DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 31.

¹¹² En nous reposant sur les propos d'Olivier Borraz, nous envisageons le concept de « standard » dans sa définition française. En effet, l'auteur souligne que le terme anglais « regroupe trois notions distinctes en français : la norme, le standard et l'étalon ». Contrairement à une norme, résultat d'un consensus, un standard « résulte d'un acte unilatéral ». Voir BORRAZ Olivier, « Les normes. Instruments dépolitisés de l'action publique », *art. cit.*, p. 124. L'auteur fait référence sur ce point à LELONG Benoît, MALLARD Alexandre (dir.), « Dossier sur la fabrication des normes », *Réseaux*, n°18, vol. 102, 2000.

¹¹³ DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 30-38.

¹¹⁴ BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, *art. cit.*, p. 15. Les auteurs font référence à TABUTEAU Didier, « Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défailante ou retour de l'État hygiéniste ? », *art. cit.*

¹¹⁵ DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 48.

spécialistes dans les principales orientations thérapeutiques du thermalisme, et de médecins thermaux » –, il aurait pour mission de définir des protocoles méthodologiques conformément aux principes dégagés par l'ANAES en 1996¹¹⁶. Or, les « agences favorisent de nouvelles formes de régulation vis-à-vis des acteurs professionnels. L'action de l'ANDEM a, par exemple, permis le développement d'une évaluation médicale, pensée comme double instrument de qualité et de maîtrise des dépenses auprès d'une profession médicale traditionnellement soucieuse de son autonomie. Les agences sanitaires semblent ainsi renforcer les prérogatives de l'État en matière de santé publique et de sécurité publique »¹¹⁷. À l'émission administrative identifiée par les différents rapports sur le thermalisme, cette configuration centralisée favoriserait un contrôle plus étroit des acteurs du monde thermal par l'État. C'est l'objectif poursuivi par l'auteur quand il souligne qu'un « tel dispositif devrait permettre un pilotage national de la recherche sur un sujet controversé en associant l'ensemble des parties intéressées, condition indispensable pour réussir, tout en préservant une recherche décentralisée »¹¹⁸.

Enfin, après avoir insisté dans la première partie du rapport sur la trop forte dépendance des exploitants thermaux au remboursement des soins par l'Assurance maladie, l'auteur les invite (ainsi que les élus locaux) à réfléchir à une « diversification maîtrisée » qui viendrait en « complément de l'activité médicale ». Ce faisant, il alerte le gouvernement quant à l'importance de définir une « politique thermale lisible, cohérente et durable, qui permette aux professionnels d'avoir une perspective à long terme » et qui aurait pour « objectif de diversifier les activités du thermalisme et des stations thermales dans le cadre de l'aménagement du territoire »¹¹⁹.

Si « les normes, peuvent [...] venir en complément de l'action réglementaire, sans que cela ait été initialement prévu », elles semblent ici s'inscrire au centre de la stratégie mise en œuvre par le gouvernement. La « frugalité de l'État » – autrement dit, la faible utilisation d'outils coercitifs – souligne son ambition de responsabiliser les acteurs du monde thermal « tout en leur laissant la possibilité de définir plus précisément le contenu de leurs actions »¹²⁰.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 39.

¹¹⁷ BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, *art. cit.*, p. 17. Les auteurs font référence à ROBELET Magalie, « Les médecins placés sous observation. Mobilisation autour du développement de l'évaluation médicale en France », *Politix*, n°46, 1999, p. 71-97.

¹¹⁸ DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 40.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 44.

¹²⁰ DUBUISSON-QUELLIER Sophie, *op. cit.*, p. 40. L'auteure reprend l'expression à Michel Foucault. Olivier Borraz (« Les normes. Instruments dépolitisés de l'action publique », *art. cit.*, p. 126) souligne que gouverner les conduites par les normes permet à l'État de s'extraire de l'influence des groupes d'intérêts dans la construction d'une politique publique. « On passerait d'une situation dans laquelle les lobbies négocient avec les autorités publiques des mesures qui leur sont favorables, à une situation où il leur faut négocier un compromis avec d'autres ».

En faisant « le tri entre les bonnes et les mauvaises conduites »¹²¹, l'État s'emploie à aligner la thérapeutique thermale sur les normes de la médecine conventionnelle, à défaut de la dérembourser.

c. *Les exploitants thermaux face à un « ultimatum »*

La perspective consistant à faire du thermalisme un acteur légitime du système de soins, rend toutefois impératif la démonstration de son service médical rendu. Aussi l'État profite-t-il de la renégociation du cadre conventionnel en 2003 pour intervenir en ce sens. Or, c'est « à distance » qu'il modifie cette fois-ci les conditions de maintien du remboursement. Unique interlocuteur des exploitants thermaux s'agissant des négociations de la convention depuis la mise en œuvre du « plan Juppé », le DG de la CNAMTS les soumet à un ultimatum. « *En 2003, le président [du CNETh] va négocier la convention thermale*, expose l'un des actuels responsables de l'organisation syndicale¹²². *Et là le directeur général de la CNAMTS de l'époque lui dit : "monsieur le président, c'est la dernière fois qu'on rembourse les cures thermales si vous n'apportez pas la preuve du service médical rendu" ! [...] On comprend donc que là, la guillotine est sur le billot* ».

Comme en 1997, l'« inégale distribution des pouvoirs »¹²³ dans les négociations permet au DG de la CNAMTS d'adopter cette attitude autoritaire. Sa menace apparaît d'autant plus prégnante qu'il augmente encore son influence en devenant parallèlement directeur général l'UNCAM¹²⁴. La loi sur l'Assurance maladie de 2004 stipule en effet que le directeur général de la CNAMTS et de l'UNCAM « décide de l'admission au remboursement des actes et prestations [...] ainsi que de la nomenclature »¹²⁵.

L'UNCAM s'apparente dans le secteur de la santé à ce que l'Agence régionale de la rénovation urbaine (ANRU), analysée par Renaud Epstein, représente dans celui de l'urbanisme. Elle devient une « agence dépolitisée », pour paraphraser Bruno Jobert, qui met à

groupes d'intérêt, sans capacité d'arbitrage public. Une telle évolution est susceptible de renforcer la situation des autorités publiques, puisqu'elle les protège ».

¹²¹ *Ibidem*, p. 37.

¹²² Nous revenons sur la création du CNETh comme syndicat unique de la profession thermale dans le chapitre suivant, section « *De la "confédération" au "conseil" national des établissements thermaux (CNETh) : la création d'une organisation unifiée au service des intérêts de la filière* ».

¹²³ ELIAS Norbert, « La transformation de la balance des pouvoirs entre les sexes. Étude sociologique d'un processus à travers l'exemple de l'État romain antique », *Politix*, n°51, 2000, p. 19.

¹²⁴ Selon Patrick Hassenteufel (*art. cit.*, p. 15), « cette forte affirmation des pouvoirs du directeur général de l'UNCAM, nommé pour cinq ans et seul responsable de la nomination des directeurs de caisses primaires de l'Assurance maladie ainsi placés sous sa seule autorité, a pour corollaire l'affaiblissement des instances paritaires ».

¹²⁵ HASSENTEUFEL Patrick, *art. cit.*, p. 15. La citation suivante renvoie à la même source.

distance « les élus et leurs alliés parmi les bureaucrates et les *lobbys* »¹²⁶. Effectivement, l'État se saisit de cette institution pour faire pression sur les acteurs du monde thermal tout en contrôlant à distance leur comportement *via* la Haute autorité de santé (HAS). Créée en 2004, cette « autorité publique indépendante à caractère scientifique » a pour rôle de « procéder à l'évaluation des produits des actes et des prestations de santé pour déterminer quels sont les actes et les produits médicaux et pharmaceutiques qui peuvent être remboursés par l'Assurance maladie. Elle absorbe aussi l'ANAES, dont elle reprend les compétences pour l'établissement de normes de bonnes pratiques médicales et de leur évaluation, l'accréditation des équipes médicales et la certification des établissements de santé »¹²⁷. Ses avis sont consultatifs, mais son importance n'en est pas moins significative. Si « l'admission au remboursement ainsi que le contrôle de l'effectivité des bonnes pratiques dépendent [du] directeur général de l'UNCAM (et de la CNAMTS) »¹²⁸, l'élargissement des principes de l'évaluation (notamment vis-à-vis des aspects économiques et sociaux) et l'introduction de la notion « d'intérêt de santé publique » la positionne en « juge arbitre en matière de prise en charge des dépenses de santé par la collectivité »¹²⁹.

En créant l'UNCAM et la HAS tout en augmentant les pouvoirs du directeur général de la CNAMTS, l'État se donne les moyens de « gouverner à distance » les acteurs du monde thermal, sans subir la pression des élus locaux. En effet, à partir de 2004, le maintien du remboursement des cures n'apparaît plus seulement lié à une volonté politique, mais à une décision du DG de l'UNCAM basée sur une expertise technique produite par la HAS¹³⁰.

Que peut-on retenir ici ?

Afin de régler le « problème thermal » construit par la Cour des comptes (1995) et l'IGAS (1986, 2000), l'État renforce à partir de 1996 le pouvoir du DG de la CNAMTS vis-à-vis des exploitants thermaux. Or, « pouvoir et négociation sont les deux faces d'une même réalité ». En effet, Erhard Friedberg rappelle que « la négociation n'est pas que la recherche

¹²⁶ JOBERT Bruno, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in FAVRE Pierre *et al.* (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 273. L'auteur précise que « le mythe de la gouvernance dépolitisée traduit dans les termes du nouveau management public une méfiance viscérale vis-à-vis des jeux de la démocratie majoritaire. Pour sortir de la route vers la servitude, il s'agit donc de borner par des institutions nouvelles ces tentations de débordement ».

¹²⁷ *Ibidem*, p. 21.

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ BENAMOUZIG Daniel, « La haute autorité de santé au cœur des choix économiques », *art. cit.*, p. 230.

¹³⁰ Daniel Benamouzig souligne combien le « caractère scientifique des avis de la HAS leur confère un caractère fondamentalement technique ». *Ibidem*, p. 237.

d'un accord ou d'un compromis, d'un *modus vivendi*. Elle est aussi et toujours la recherche d'un avantage, c'est-à-dire d'une capacité d'influence. C'est pourquoi accord et règles restent précaires puisqu'ils sont en permanence menacés par les tendances opportunistes des humains, c'est-à-dire des tendances à explorer les possibilités qu'ils voient émerger, et ce faisant à innover et à nourrir le changement »¹³¹. À partir de l'année 2000, les exploitants thermaux composent avec la crainte perpétuelle d'un potentiel déremboursement. « *À chaque fois que la Sécurité sociale éternuait, le thermalisme se disait : "ça y est, on va être visé par une mesure d'économie de déremboursement" ! Ça a maintenu une pression et un stress sur cette profession, pas facile à vivre du tout. Je vous en parle en connaissance de cause...* », souligne par exemple un ancien dirigeant du Conseil national des établissements thermaux. Cette situation les incite alors à réagir pour (re)gagner la confiance de l'État et pérenniser (tout en cherchant à s'en autonomiser) le système sur lequel repose le remboursement des cures.

¹³¹ FRIEDBERG Erhard, *art. cit.*, p. 22.

Chapitre V

Du lobbying à « l'auto-régulation » : la double réaction de la filière thermique face à la « crise »

La remise en cause par l'État du remboursement des soins thermaux entamée dès le milieu des années 1990 plonge les acteurs économiques, politiques et médicaux du monde thermal dans une situation de « crise ». Si l'emploi du terme de crise est parfois une façon de céder à une facilité de langage, son usage ne semble pas usurpé pour caractériser l'état du thermalisme français au tournant des années 2000. En effet, « le facteur déterminant des situations de crises n'est pas l'ampleur des événements, mais le fait qu'il y a une grave perturbation dans les représentations, les modèles d'interprétation et d'action »¹. Or, le déficit de confiance de l'État vis-à-vis de la thérapeutique s'accompagne d'un désintérêt d'une partie des curistes. Supérieur à 600 000 en 1993, leur nombre s'établit à 492 000 à la fin des années 2000².

Aussi, les acteurs du monde thermal réagissent-ils rapidement pour tenter de préserver le *statu quo* vis-à-vis de l'Assurance maladie et capter de nouveaux curistes. Pour ce faire, ils se réorganisent tout d'abord collectivement à l'échelle nationale. Tout en renvoyant l'image d'une filière « unie », ils augmentent leur capacité d'action et créent une agence de recherche censée démontrer le service médical rendu (SMR) par la thérapeutique thermique. Ce faisant, ils limitent l'asymétrie de pouvoir qui les lie au DG de la CNAMTS et espèrent en conséquence dissiper la menace d'un éventuel déremboursement (I). Parallèlement, exploitants et médecins thermaux travaillent tout au long de la décennie 2000 à se conformer aux attentes de l'État. En créant deux « guides des bonnes pratiques », ils s'alignent d'abord sur les prescriptions de l'IGAS en matière de sécurité sanitaire et de qualité des soins. En « fonctionnant comme "opérateurs de connaissance" et comme "délégués", les normes participent [en effet] de "la crédibilité des engagements réciproques" et de la crédibilité des données scientifiques et réglementaires mobilisées »³. Ces documents s'apparentent ainsi à des « dispositifs de promesse ». Ils témoignent de la volonté de la filière de s'aligner sur les standards de la médecine conventionnelle, tout en

¹ LAGADEC Patrick « La recherche confrontée à la question des crises. Pour des ruptures créatrices », in GILBERT Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociale*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 300.

² Conseil national du tourisme, section des politiques territoriales et du développement durable. « La diversification des activités des stations thermales », présidé par MOISSET Philippe, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2011, p. 14

³ BORRAZ Olivier, « Les normes. Instruments dépolitisés de l'action publique », in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 152-153.

étant des « dispositifs de jugement »⁴, permettant à l'État de s'assurer du sérieux des pratiques mises en œuvre (II). Enfin, la diversification de l'offre fait l'objet d'un processus semblable. D'un côté, les acteurs du monde thermal s'appliquent à penser l'avenir du thermalisme selon les enjeux de santé publique identifiés par l'État comme prioritaires. D'un autre, l'État lui-même, *via* le Conseil national du tourisme (CNT), suggère aux acteurs économiques et politiques de la filière des pistes de diversification touristiques. Si « la capacité de l'État à intervenir dans les territoires s'est nettement amenuisée, [...] son influence procède désormais de formes d'intervention moins directes, qui passent, entre autres, par l'identification, la sélection, la modélisation, la valorisation et la diffusion des expériences "innovantes" ou "exemplaires" des gouvernements urbains »⁵. Deux types de « modèles » circulent ainsi verticalement selon les objectifs affichés par l'État : limiter la dépendance du thermalisme envers l'Assurance maladie tout en en faisant un acteur légitime du système de soins, maintenir sa fonction dans le développement local de territoires souvent eseuilés (III).

I. La création d'une filière unifiée

Face à la « crise » qui menace la filière, acteurs politiques, économiques et médicaux du monde thermal s'organisent à l'échelle nationale pour faire à la fois pression sur le gouvernement et convaincre le DG de la CNAMTS de l'efficacité de la médecine thermique. La création de l'Association nationale des maires des communes thermales en 1995 est la première réponse au cadrage extrêmement négatif réalisé par la Cour des comptes la même année. En 2002, c'est au tour des exploitants thermaux de réagir. En fusionnant les trois syndicats préexistants, ces derniers entendent limiter les rivalités internes afin d'augmenter leur pouvoir dans les négociations avec le DG de la CNAMTS. Réunis au sein de la Fédération thermique et climatique française (FTCF) aux côtés du Syndicat national des médecins thermaux, ces différentes organisations créent en 2004 l'Association française pour la recherche thermique.

1) L'ANCMT pour faire pression sur le gouvernement

Dès 1930, et la création de l'Association des maires et délégués des chambres d'industrie des stations thermales, climatiques et touristiques, les élus locaux concernés par l'activité thermique s'organisent pour défendre les intérêts de leur territoire. Tout en continuant

⁴ KARPIK Lucien, « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du travail*, n° 38, 1996, p. 538.

⁵ BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, n°3, 2015, p. 107. Les auteurs font référence à DUPUY Claire, POLLARD Julie, « A dethroned king ? The limits of state infrastructural power in France », *Public Administration*, n°92, vol. 2, 2014, p. 359-374.

d'adhérer à cette organisation devenue, entre-temps (1966), l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques (ANMSCCT)⁶, ils s'en autonomisent en 1995 afin de défendre plus spécifiquement le « thermalisme sous ses aspects politiques, économiques et sociaux »⁷. Le discours d'un responsable de la FTCTF, également investi dans le bureau de l'ANMCT, indique la volonté des élus de villes thermales d'augmenter leur capacité politique collective face à un contexte menaçant. *« L'association des maires, elle remonte à beaucoup plus que 1995, mais en fait, elle s'est organisée vraiment à partir de cette époque-là où elle s'est dotée d'une structure et de moyens, où elle a augmenté ses cotisations »*, souligne-t-il. Aussi, à l'instar de l'Association des maires de France (AMF), l'ANMCT ambitionne-t-elle, à partir de 1995, de jouer « un rôle permanent d'expertise et de conseil : au gré des projets de loi et des conséquences des politiques publiques sur la vie et les finances des communes »⁸. Invité à décrire l'organisation, un ancien dirigeant de l'ANMCT le souligne : *« Le principe même de cette association, c'est de prendre en compte les préoccupations communes de l'ensemble des maires des villes thermales ou des stations thermales parce qu'il y a des stations thermales toutes petites et il y a des stations thermales comme Dax ou Balaruc qui sont aux environs de 50 000 curistes. [...] Il y a souvent la même préoccupation, concernant la législation, la réglementation, les menaces de déremboursement, la nécessité de participer à des aménagements urbains... de faire de l'animation dans les stations... »*.

Si les nombreuses associations nationales de maires sont « d'incomparables forums », elles se révèlent être également « des groupes de pression efficaces »⁹. L'ANMCT en offre une illustration au tournant des années 2000, tandis que Gilles Johanet (DG de la CNAMTS de 1998 à 2002) ambitionne de dérembourser le thermalisme. Divisés à l'échelle nationale, les exploitants thermaux sollicitent les élus pour défendre dans l'arène parlementaire les intérêts de la médecine thermique. Endossant le rôle de « courtier, par le biais du cumul des mandats et des réseaux politiques », ces derniers parviennent à « faire remonter les attentes concrètes des [exploitants thermaux] auprès des institutions politiques et administratives situées à d'autres niveaux de gouvernement »¹⁰. Un dirigeant du conseil national des établissements thermaux

⁶ Cette association devient l'Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT) en 2015.

⁷ Site de la Fédération Thermale et Climatique Française, [En ligne], le 26/08/2016. Le site de la fédération thermique est depuis de nombreux mois en panne. Celui de l'ANMCT est « en construction ». Voir : <https://www.federationthermale.org/> et <http://www.anmct.org/> Il est par ailleurs indiqué que l'ANMCT vise à « favoriser [le] développement [du thermalisme] et ses activités annexes ou périphériques, telle que la valorisation du patrimoine thermal et l'activité touristique en général dans les communes concernées ainsi que de contribuer à la conduite de toutes actions susceptibles d'atteindre cet objectif ».

⁸ D'HARCOURT Haude, « Le lobby des maires », *Pouvoirs*, n°148, 2014, p. 73.

⁹ LE BART Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2003, p. 64.

¹⁰ NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 19.

souligne l'importance de leur intervention : « *Donc qu'est-ce qu'on a fait ? On a tout de suite branché notre réseau d'élus. Et madame Aubry a été submergée d'interventions pour lui demander de ne pas dérembourser les cures thermales. Donc elle s'est rendue compte qu'elle allait avoir une très, très forte opposition. Car comme je dis toujours, le thermalisme ça n'est ni de droite, ni de gauche. Vous avez aussi bien des soutiens très forts à gauche comme à droite, comme vous avez très bien des détracteurs à droite comme à gauche. Donc si vous voulez, elle s'est rendue compte qu'elle allait avoir quelques difficultés au niveau de l'Assemblée nationale et du Sénat, qu'elle n'était pas sûre de gagner, donc qu'est-ce qu'elle a fait ? Elle a demandé une mission d'enquête à monsieur Delomenie qui a été chargé de dire tout le mal du thermalisme dans un rapport que je considère assassin* ».

Tout comme l'apolitisme suggéré ce dernier acteur, l'alliance stratégique tissée entre les exploitants et les maires de communes thermales à l'échelle nationale n'est pas anodine. D'une part, l'activité des premiers est bien souvent appréhendée par les seconds comme une source de développement économique à l'échelle locale. D'autre part, s'insérer « dans des réseaux de sociabilité ou de défense des intérêts locaux au "centre" »¹¹ demeure pour les maires de villes thermales une source de légitimité substantielle, malgré la montée en puissance de la légitimation par « les résultats et l'efficacité de leurs politiques publiques ». Ainsi, pour un ancien représentant de l'ANMCT, il apparaît « naturel » pour les élus locaux concernés par le thermalisme de défendre l'activité aux différentes échelles gouvernementales. « *Chaque maire a conscience que l'établissement thermal, c'est une activité économique, c'est de l'emploi, c'est de l'aménagement du territoire et toutes les périodes de menaces ont réactivé l'intérêt des élus pour leurs stations thermales*, expose-t-il. *Alors le maire de la commune bien sûr, le conseiller général concerné évidemment, le député également. Tout ceci a fait que lorsqu'il y a eu des menaces portées en direction du thermalisme, il y a eu une immédiate conjonction des élus de toutes sensibilités politiques confondues pour venir en défense du thermalisme et des stations thermales de leur territoire, mais de façon plus générale, en défense du thermalisme. Et ça, moi je l'ai vécu à chaque époque, alors ça ne se fait pas comme ça [il claque des doigts]. Mais immédiatement il y a des réunions, il y a des rencontres, il y a des textes, il y a des courriers, il y a des motions... Les communes, les départements, les régions, les parlementaires, tous se sont mobilisés à chaque fois qu'il y a eu des menaces... notamment de déremboursement* ».

¹¹ CADIOU Stéphane, « Le maires et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, n° 148, 2014, p. 44. La citation suivante renvoie à la même source.

La mobilisation des maires à l'échelle nationale semble ainsi déterminante dans la décision de Martine Aubry de maintenir le remboursement. Toutefois, leurs interventions ne suffisent plus dès lors que l'État entreprend de « gouverner à distance » le thermalisme.

2) *De la « confédération » au « conseil » national des établissements thermaux (CNETH) : la création d'une organisation unifiée au service des intérêts de la filière*

Tandis qu'ils renégocient la convention thermale en 1997, les exploitants thermaux apparaissent fortement divisés à l'échelle nationale. « *Il n'y avait pas de communauté d'intérêts chez les exploitants... parce que les principes de gestion, la philosophie des stations, le caractère patrimonial faisait que les gens n'étaient pas toujours d'accord sur tout et ils arrivaient divisés devant la Sécurité sociale* », explique un ancien dirigeant de l'Union nationale des établissements thermaux (UNET). « *Il y avait les trois syndicats qui étaient dirigés par trois personnalités très fortes, poursuit l'un des responsables de la FTCTF. Adrien Barthélémy, qui était président de la Chaîne thermale du soleil, Guy Ébrard, qui était le président d'Eurothermes et qui était donc président de l'UNET, et monsieur Moulin-Roussel au SNET. Donc ces personnalités ont été en situation de concurrence et en fait se sont tirés la bourre pour pas grand-chose* »¹². Les compromis consentis dans la nouvelle convention accentuent ces divisions historiques. « *L'Assurance maladie, je pense, avait d'ailleurs bien repéré ce manège et elle était toujours très contente de voir qu'elle pouvait diviser pour régner* », ajoute cet ancien responsable syndical.

À partir de 1997, en effet, le tarif des forfaits de soins (dont le contenu a été co-construit par les acteurs thermaux et les caisses nationales) est renégocié dans une « annexe annuelle » par les trois syndicats thermaux et les trois caisses nationales d'Assurance maladie¹³. Or, il est précisé à l'article 18 qu'en « cas d'accord, cette annexe entre en vigueur après signature de deux des caisses nationales signataires, dont la CNAMTS, et d'au moins un syndicat signataire, et

¹² Ces trois personnages bénéficiaient d'une forte aura dans le monde du thermalisme. Ayant créé un groupe particulièrement important avec la Chaîne Thermale du Soleil, Adrien Barthélémy était surnommé « l'empereur » du thermalisme. D'après un ancien dirigeant du CNETH, Guy Ébrard était volontiers qualifié de « pape ». Quant à Philippe Moulin-Roussel, il était plus distant du monde thermal, en tous les cas de son exploitation de Bagnoles de l'Orne, déléguant à son directeur général d'importants pouvoirs. Mais, selon ce même interlocuteur, « *il était aussi président de la société des vins de France, devenue une filiale de Pernaud Ricard, qui était le principal négociant en vin de la place de Paris. Donc, il était un grand président, pas du CAC 40, m'enfin juste en-dessous* ». Bien que moins en vue dans le monde du thermalisme, Philippe Moulin-Roussel avait ainsi une forte personnalité et une influence particulière dans le milieu aux yeux de nombreux acteurs de la filière thermale.

¹³ Voir l'article 18 de la convention de 1997 : « Arrêté du 30 avril 1997 portant approbation de la convention nationale thermale », JORF n°114 du 17 mai 1997, p. 7466.

après approbation par arrêté interministériel ». Aussi la CNAMTS se trouve-t-elle en position de force face à des exploitants incapables d'aligner leurs intérêts en amont de la négociation. *« Il y avait trois interlocuteurs et [la caisse nationale d'Assurance maladie] jouait un peu de cette division puisqu'elle trouvait toujours un syndicat qui était d'accord et qui finissait par signer la convention »*, souligne encore un ancien administrateur de l'UNET.

Malgré les conclusions sévères des rapports produits sur le thermalisme depuis 1986, ces dissensions annihilent toute réaction collective des exploitants thermaux jusqu'au tournant des années 2000. À la vision romantique formulée par un dirigeant de la FTCTF, c'est plus probablement la « rupture des compromis » que représentent la même année l'arrêté sur le « zéro bactérie » et le rapport de l'IGAS, qui entraîne la mobilisation des exploitants thermaux¹⁴. En effet, ce durcissement de la réglementation installe ces acteurs dans une période d'incertitude, allant pour certains jusqu'à faire envisager la fermeture de leur établissement. *« On ne disait pas aux établissements "faites ce que vous pouvez pour que ça soit bon", on disait "vous ne resterez ouverts que s'il y a zéro bactérie" »*, rappelle un ancien responsable du CNETh. *« On s'est rassemblés par nécessité, parce qu'on avait conscience que si l'on continuait comme ça, on allait droit dans le mur, ajoute l'un des dirigeants du CNETh. Et aujourd'hui, je pense que 90 ou 95% des établissements thermaux ne seraient plus ouverts, s'il y avait eu un déremboursement des cures... »*.

À partir de 2002, les exploitants thermaux stabilisent ainsi à l'échelle nationale une « action collective »¹⁵. Nommée Confédération nationale des établissements thermaux (CNETh), elle représente les intérêts des différents syndicats face aux caisses nationales d'Assurance maladie. *« Les trois syndicats ont dit à la Sécurité sociale : "désormais c'est la confédération qui nous représentera auprès de vous", explique l'un de ses anciens représentants. La Sécurité sociale [...] s'est retrouvée avec des gens qui se concertaient avant d'y aller et qui avaient donc un positionnement unique, il y en avait qu'un qui parlait mais dans le cadre de la confédération »*. Dans un premier temps, les trois syndicats conservent leur personnalité morale. Mais l'ultimatum posé par le DG de la CNAMTS à la filière en 2003, associée à l'arrivée d'une nouvelle génération de gestionnaires la tête des différents syndicats, entraîne leur réunification

¹⁴ Évoquant le regroupement des trois syndicats préexistants, cet dirigeant de la FTCTF « naturalise » le processus : *« un beau jour, ils ont fini par comprendre que s'ils ne se mettaient pas d'accord pour négocier leurs tarifs pour se mettre d'accord sur les protocoles de soins etc., ils allaient arriver à la catastrophe »*, souligne-t-il par exemple. *« Et donc vous voyez bien que tout cela, ça s'est fait naturellement »*, ajoute-t-il encore.

¹⁵ NEVEU Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La découverte, coll. « Repères Sociologie », 2015, p. 9. L'auteur précise qu'il « s'agit d'un agir-ensemble intentionnel, marqué par le projet explicite des protagonistes de se mobiliser de concert. Cet agir ensemble se développe dans une logique de revendication, de défense d'un intérêt matériel ou d'une "cause" ».

au sein d'une unique organisation renommée Conseil national des établissements thermaux (CNETH) en 2004.

À la fin des années 1990¹⁶, Jean-Claude Ébrard (diplômé de HEC) remplace son père à la présidence de l'Union nationale des exploitants thermaux (UNET). Formé à l'ESSCA d'Angers, Thierry Dubois succède, quant à lui, à Philippe Moulin-Roussel à la tête du Syndicat national des exploitants thermaux (SNET) alors que ce dernier (propriétaire des « Thermes de Bagnoles de l'Orne ») se retire du monde thermal. Enfin, le décès d'Adrien Barthélémy en 2001 entraîne une réorganisation de la direction de la Chaîne thermale du soleil et *a fortiori* du SATF (syndicat autonome du thermalisme français, exclusivement composé des entreprises de la Chaîne thermale). Christine Guérard (la fille d'Adrien Barthélémy), également diplômée de HEC et son époux Michel Guérard (chef étoilé) reprennent alors l'affaire familiale.

Socialisés aux techniques du management, ces nouveaux dirigeants ont par ailleurs eu l'occasion de travailler collectivement à la construction d'une nouvelle convention collective du travail, au début des années 1990¹⁷. Cette interconnaissance dissipe les antagonismes historiques comme l'explique un ancien responsable de cette organisation : *« Il y a eu d'une façon assez concomitante un changement de générations sur les trois syndicats avec des gens neufs avec une vision plus ouverte des choses et surtout le sens de l'intérêt commun, ce qu'il n'y avait pas avant. Avant, il y avait des luttes d'égos, des élus pour... Les gens étaient très fermes sur leurs positions et là on a vu arriver aux manettes une génération de gens qui a eu une intelligence différente de la situation et qui ont considéré qu'il y avait urgence à se lier pour parler d'une seule voix et plus fort devant les contraintes qui se faisaient de plus en plus violentes ».*

¹⁶ Nous n'avons pas de date précise sur ce remplacement. Mais plusieurs témoignages concordent pour indiquer que cela se situe à la fin des années 1990.

¹⁷ Un dirigeant du CNETH explique comment, entre 1991 et 1992, les trois syndicats ont dû œuvrer collectivement à la création d'une nouvelle convention collective du travail, sous la pression des pouvoirs publics : *« Le ministère du Travail nous a demandé, soit de créer une convention, soit il voulait nous rattacher à la CEAT. La CEAT, c'était les cliniques associatives qui avaient une convention très généreuse. Nos exploitations auraient eu du mal à survivre économiquement s'il avait fallu l'appliquer ».*

Encadré n°3 : Un « gestionnaire-consensuel » à la tête du CNETh

Ancien pensionnaire des Jésuites de Bordeaux, le président du CNETh poursuit des études supérieures à l'ESSCA d'Angers, une école de commerce dans laquelle il se spécialise dans la gestion financière. À l'issue de son cursus, il intègre en 1976 l'entreprise familiale (créée en 1860 et regroupant aujourd'hui environ 150 salariés). Il en devient le directeur général en 1990 puis le président-directeur en 1997, avant de céder cette fonction à son frère en 2014. Depuis, il se qualifie de « retraité » à l'agenda malgré tout chargé. Son influence dans le monde du thermalisme augmente encore à partir de 2009, date à laquelle il devient président du CNETh. Vice-président de l'organisation depuis 2002, il œuvre fortement à la réunion des trois syndicats thermaux préexistants. Il est d'ailleurs vice-président du SNET (syndicat national des établissements thermaux) de 1991 à 2002, lequel regroupe majoritairement des établissements de capitaux privés. Enfin, il préside également depuis 2016 l'*European spa association* (ESPA). Régulièrement caractérisé comme « acteur majeur du thermalisme » et comme une personne consensuelle, facilitant le dialogue, il met à profit ses qualités relationnelles pour développer des activités de « lobbying » qu'il considère essentielles pour le maintien des relations avec les acteurs publics. À ce titre, il est membre du comité de direction de la CPME (confédération des petites et moyennes entreprises).

Le processus de constitution du CNETh en tant que « groupe d'intérêt » recouvre la séquence classique « groupe latent – intérêts – groupe d'intérêt »¹⁸, présentée par Michel Offerlé. La principale fonction du CNETh consiste effectivement à défendre les intérêts de la « profession » auprès des pouvoirs publics comme le mentionne le site internet : « participer à l'évaluation scientifique du service médical rendu (SMR) des cures thermales » ; « diffuser une information pédagogique au grand public et à la communauté médicale » ; « défendre les intérêts des établissements thermaux auprès des différentes instances de l'État et de l'Assurance maladie »¹⁹.

Pour ce faire, les dirigeants du CNETh déploient une importante activité de « lobbying interne », entendue selon l'acception que lui donnent Émiliano Grossman et Sabine Saurugger. Ces derniers distinguent lobbying interne et externe. Le « répertoire d'action » de la première forme de lobbying privilégie les rencontres (avec par exemple des membres du gouvernement, des parlementaires, des hauts fonctionnaires), la transmission d'analyses, d'expertises, de rapports, la participation à des auditions, des concertations, des comités d'experts, la négociation avec d'autres groupes d'intérêts, etc. Autrement dit, *via* les stratégies de lobbying

¹⁸ OFFERLÉ Michel, *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 49. Par ailleurs, dans son ouvrage de synthèse sur les mouvements sociaux (*op. cit.*), Érik NEVEU s'intéresse aux travaux de Mancur OLSON. Il rappelle ainsi ce que recouvre le concept de « groupe latent », groupe au sein duquel des individus ont des intérêts matériels communs et qui serait doté d'une « entité douée d'une volonté collective ». Sur ce point, l'auteur s'attarde sur le célèbre paradoxe d'Olson. Ce dernier souligne alors que « si l'action collective va de soi si l'on considère le groupe comme titulaire d'une volonté unique, les rationalités individuelles [peuvent] l'enrayer », p. 42.

¹⁹ Site internet du CNETh, intitulé « La médecine thermale, efficace pour longtemps », [En ligne], consulté le 22/03/2019. URL : <https://www.medecinethermale.fr/curistes/cest-quoi/le-cneth.html>

interne, les groupes d'intérêts cherchent à « coopérer » voire à « capturer » les pouvoirs publics. À l'inverse, le répertoire du lobbying externe favorise la présence dans les médias, la construction de coalitions larges, l'organisation de pétitions, de sondages, etc. Dans cette seconde forme de lobbying, il s'agit de « mobiliser des citoyens en dehors de la communauté politique afin qu'ils fassent pression sur des acteurs à l'intérieur de cette communauté politique »²⁰.

L'entreprise de lobbying menée par les dirigeants du CNETH vise à la fois les politiques et hauts fonctionnaires, mais aussi les élus de syndicats patronaux. Sans utiliser le terme de lobbying²¹, l'un des responsables de cette organisation souligne l'importance pour le CNETH de tisser des liens avec une multitude de politiques influents : *« On est investi, je crois qu'on peut même dire que nous sommes très investis dans l'information, moi je préfère dire l'information, auprès des parlementaires et auprès des ministères. On se rend compte que, même aujourd'hui, la plupart d'entre eux méconnaissent ce qu'est la médecine thermique. Ils en ont une idée archétypale, un peu désuète et sont très en retard sur ce qui se passe réellement dans les stations thermales. Ils sont également mal informés des efforts de recherche et de leurs aboutissements. Donc notre vocation première, c'est, plutôt que de faire du lobbying, voilà on ne sait pas exactement ce que c'est, mais en tout cas déjà d'informer, d'être le plus transparent possible sur ce que nous faisons, pourquoi nous le faisons, quels sont les résultats. Ça, ça nous amène à avoir pas mal de contacts avec les parlementaires »*. Comme le rappelle Érik Neveu, *« le travail de légitimation et de plaidoyer des groupes de pression est plus souvent ciblé vers des groupes restreints de décideurs »*²². Aussi les actions « d'information » menées par les dirigeants du CNETH visent-elles prioritairement les parlementaires. *« Ce lobbying ça occupe à peu près, maintenant, aujourd'hui, 50% de mon temps »*, explique un autre de ses représentants. Il rappelle combien cette activité est centrale dans le fonctionnement du CNETH. *« J'y attache beaucoup d'importance et j'essaie d'avoir un soutien des élus qui soit aussi bien de la droite, de la gauche et je vais dire aujourd'hui d'En Marche. [...] Mais attention, il ne faut pas oublier les autres, parce que s'il y a de l'alternance et que si vous n'avez travaillé qu'avec En Marche, et qu'en Marche est balayé dans cinq ans, que c'est le Parti Socialiste ou*

²⁰ GROSSMAN Émiliano, SAURUGGER Sabine, *op. cit.*, p. 93-100.

²¹ « Un des clichés les plus vivaces réduit le lobbying à l'exercice d'activités lucratives dans le sillage des fonctions politiques. D'où l'image accolée au lobbying quant à ses pratiques illégitimes et à sa vocation corruptrice. Le lobbying ne serait qu'un habillage du trafic d'influence ». LAMARQUE Gilles, *Le Lobbying*, Paris, PUF, 1994, p. 12. L'image négative du lobbying dépeinte par Gilles Lamarque explique certainement la frilosité du délégué général du CNETH à utiliser ce vocabulaire alors que les exploitants thermaux aspirent à regagner la confiance de l'État.

²² NEVEU Érik, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2015, p. 69.

que c'est les LR qui ont la majorité, ils nous diront "vous nous avez snobé pendant cinq ans, débrouillez-vous, je ne veux pas vous recevoir" »²³.

Les dirigeants du CNETH maîtrisent « l'art du lobbyiste » consistant notamment à « transformer en relation personnelle, chaleureuse, des contacts initiés à des fins instrumentales »²⁴. Aussi, en profitent-ils pour développer de fines relations avec plusieurs députés mobilisés sur les questions thermales à l'Assemblée nationale. Il en va par exemple ainsi du nouveau président du groupe thermalisme à l'Assemblée Nationale depuis 2017, Jean-Bernard Sempastous (Député LREM de la 1^{ère} circonscription des Hautes-Pyrénées) : « *Je m'entends très bien avec lui. Je m'entends très bien avec un de ses amis aussi, Vincent Bru, le maire de Cambo-les-Bains dans les Pyrénées Atlantiques, [et député de la 6^e circonscription des Pyrénées-Atlantiques depuis 2017]* » explique l'un des responsables de l'organisation syndicale.

Les dirigeants du CNETH ne se contentent toutefois pas de créer du lien avec les parlementaires. Ministres, hauts fonctionnaires et syndicats (patronaux et salariés) sont également ciblés selon une stratégie similaire. « *On est membres du MEDEF national, membres de la CPME, deux gros syndicats patronaux des entreprises*, souligne l'un d'eux. *Je m'entends très, très bien avec le président de la CPME que je tutoie... [...] J'ai des relations très proches avec lui et bon, monsieur Gataz, je le connais un peu, il me connaît, mais disons que je n'ai pas les mêmes relations. Par contre, je m'entends très, très bien avec son délégué général, j'ai son portable, je l'appelle comme je veux* »²⁵.

Ces « alliances stratégiques » permettent aux dirigeants du CNETH de convaincre une majorité de représentants du conseil d'administration de la CNAMTS du bienfondé du thermalisme et, ce faisant, de limiter le pouvoir du directeur général. L'un d'eux en donne un exemple, en exposant la façon dont il se saisit du président de la CPME comme d'un « relais »²⁶ des intérêts du thermalisme : « *Parce que si vous voulez, comme le Conseil d'administration de la CNAMTS est paritaire, l'objectif c'est d'avoir au moins le soutien du patronat*, explique-t-il. *Et comme l'UPA [Union patronale des Artisans] est très proche de la CPME, la CPME les briefe ! Donc, depuis qu'on travaille comme ça, on a le soutien unanime des trois employeurs. Et comme par le biais de la commission sociale, on s'entend très bien avec la CGC, la CFTC,*

²³ Cet acteur affirme par ailleurs connaître « une centaine de députés et à peu près une centaine de sénateurs ».

²⁴ NEVEU Érik, *Sociologie politique des problèmes publics*, op. cit., p. 72.

²⁵ MEDEF : Mouvement des entreprises de France. CPME : Confédération des petites et moyennes entreprises.

²⁶ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 167. Les auteurs expliquent que les « acteur relais » jouent entre autres le rôle d'agent d'une organisation dans « l'environnement ». Ils représentent ainsi d'indispensables « réducteurs d'incertitude » pour une organisation bien qu'ils tirent souvent « de cette situation un pouvoir de chantage non négligeable » (p. 168).

la FO et la CFDT, généralement on a ces quatre syndicats de salariés qui nous soutiennent. [...] Et ça, l'ancien directeur général qui était Frédéric Van Roekeghem [2004-2014], avec lequel j'avais d'excellentes relations, m'a dit "je ne sais pas ce que vous avez fait, mais jamais je ne pensais que maintenant dans nos réunions de conseil de l'UNCAM vous auriez un tel soutien" ! ».

En s'unifiant à l'échelle nationale, les exploitants thermaux s'affirment progressivement comme interlocuteurs et représentants légitimes de la filière thermique. Partant, ils augmentent leur pouvoir dans la configuration les unissant à la CNAMTS et *a fortiori* à l'État. Un tel repositionnement bouscule néanmoins les rapports de force historiquement institués au sein du monde thermal. Aussi, pour maintenir leur influence vis-à-vis des pouvoirs publics, doivent-ils assurer dans le même temps l'unité de la filière.

3) *Le CNETH au centre de l'action collective*

« Tout mouvement social qui tente de s'inscrire dans la durée pour atteindre des objectifs est confronté à la question de l'organisation. L'existence d'une organisation qui coordonne les actions, rassemble des ressources, mène un travail de propagande pour la cause défendue ressort comme une *nécessité* pour la survie du mouvement, ses succès. [...] [D'ailleurs], les chiffres montrent encore qu'une organisation centralisée, mais surtout unie, se révèle plus efficace »²⁷. Cette « nécessité » d'unifier la filière à l'échelle nationale explique la volonté des dirigeants du CNETH de ne pas renvoyer de leur organisation l'image d'un syndicat patronal, mais d'un syndicat « professionnel », au service de l'ensemble de la profession. « *Le CNETH est un syndicat professionnel qu'on appelle abusivement un syndicat patronal, mais c'est un syndicat professionnel*, insiste par exemple l'un des responsables de la structure. *Moi j'estime qu'il représente également les salariés de la branche puisque c'est au sein même de cette enceinte que se déroule le dialogue social et la négociation de la convention collective. Donc le CNETH a pour mission de défendre les intérêts moraux et financiers de tous ses adhérents qui sont des établissements thermaux sous régime public ou privé sans distinction puisque comme je vous disais, nous avons tous les établissements thermaux français* ».

En rassemblant la totalité des établissements thermaux français, auxquels sont prélevés chaque année 4,50 €²⁸, le CNETH augmente considérablement la capacité financière des exploitants thermaux à l'échelle nationale et, de fait, leur pouvoir sur les autres organisations, notamment sur la fédération thermique et climatique française (FTCF). Fort d'un budget annuel

²⁷ NEVEU Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, op. cit., p. 22.

²⁸ Cette somme correspond à un triple prélèvement d'1,50 €. Le CNETH entend ainsi abonder ses trois sections : fonctionnement, communication et recherche. Nous revenons plus loin sur le détail du financement du CNETH.

de fonctionnement de l'ordre de 2,5 millions d'euros, le CNETh se substitue rapidement à la FTCT s'agissant de plusieurs de ses fonctions historiques²⁹. *« Après il faut le dire, ce n'est pas parce que je dirige le CNETh mais... le CNETh occupe le terrain. On occupe le terrain plus facilement qu'eux parce qu'on a peut-être une force de frappe plus importante notamment au travers des moyens financiers qui sont les nôtres. La fédération n'a quasiment pas de moyens financiers »*, souligne l'un des dirigeants de cette organisation. *« Le CNETh a davantage de moyens financiers, ce qui lui permet d'entreprendre beaucoup d'actions et dans des domaines qui sont parfois revendiqués par soit la fédération, soit l'association des maires donc [...] à chaque fois que c'est possible et à chaque fois que les représentants sont disponibles, on essaye d'organiser des démarches en commun »*, expose-t-il encore. L'importance prise par la CNETh au sein de la filière thermale est perceptible dans les propos d'un dirigeant du syndicat national des médecins thermaux (SNMTh) : *« On a peu de relations formelles avec la fédération mais la fédération c'est le CNETh... Pour moi il y a très peu de différences entre la fédération et le CNETh hein... Le CNETh est le bras armé quelque part de la fédération pour moi »*³⁰.

Cette prise de pouvoir du CNETh en interne suscite l'apparition de quelques tensions, réactivées en 2015 lors de l'élection du nouveau président de la FTCTF³¹. *« Autrefois, lorsqu'il y avait trois syndicats d'exploitants thermaux, la Fédération avait une certaine importance, et puis avec la création du CNETh, elle a perdu son importance*, explique l'un des dirigeants du CNETh. *Il y a eu un passage de relais et c'est X, que je connais bien, qui a pris la présidence et qui a décidé de relancer un peu le pouvoir et les actions de la fédé par des fédérations régionales. Donc aujourd'hui vous avez trois fédérations régionales... Et quand il a décidé de faire cela, nous CNETh on a été un peu inquiets, parce qu'on s'est dit "il ne faudrait pas que ce soit le CNETh bis". Parce que si on fait un CNETh bis, tout le travail d'union qu'on a fait,*

²⁹ Depuis sa création, la FTCTF rassemble l'ensemble des organisations représentatives des groupes sociaux impliqués dans le thermalisme français. Elle regroupe des représentants de l'ANMCT, du CNETh, du syndicat national des médecins thermaux (SNMTh), de la Société française d'hydrologie médicale, et récemment des fédérations et clusters régionaux. Ses missions principales consistent à assurer la représentation de ces divers groupes auprès des pouvoirs publics et d'entretenir des liens permanents avec le groupe de parlementaires travaillant sur le thermalisme. Voir le site de la Fédération thermale et climatique française, [En ligne], consulté le 20/06/2016, URL : <https://www.federationthermale.org>. Depuis 2016, le site a été fermé plusieurs années et reconfiguré en 2020. Nous n'avons donc plus accès aux mêmes informations en ligne.

³⁰ Nous avons rencontré cet acteur le 20 février 2018 dans son cabinet médical à Dax pour un entretien relativement long (2h20) au sein duquel nous l'avons à la fois questionné sur le terrain dacquois mais aussi sur le SNMTh. Le syndicat regroupe un peu moins de 100 médecins thermaux sur les 493 professionnels en activité d'après un recensement réalisé par le syndicat en 2018. Pour de plus amples informations, voir le site internet du Syndicat national des médecins thermaux : <http://www.snmth.org/enquetes.html> (consulté le 25/03/2019).

³¹ Un dirigeant du CNETh décrit en ces termes les relations entre les principaux groupes composant la filière thermale dans les années 2000 : *« Effectivement, il y a des chevauchements qui, dans le passé, ont été à l'origine de certaines irritations, de certaines frictions, entre le CNETh, l'Association nationale des maires et la Fédération »*.

ça va se déchirer. Donc là on a eu deux réunions assez importantes pour bien délimiter les actions et le travail de chacun. Alors en gros, les fédérations régionales s'occupent de la communication régionale des établissements thermaux et des aides que les établissements thermaux peuvent obtenir des régions. Le national s'occupe de tout l'institutionnel pour l'ensemble des établissements thermaux. Vous voyez ? Et si ça marche comme ça, il n'y a pas de problème ».

Malgré l'apparition de points de tension entre les organisations composant la filière thermale, les propos de ce dirigeant du CNETH font état d'une « discipline sociale » destinée à maintenir (et/ou accroître) la « capacité d'action collective » de la filière thermale³². « Par discipline sociale, nous entendons la capacité de l'acteur à s'auto-restreindre, au cours de ses négociations avec autrui, dans la définition de ses propres intérêts individuels et dans la définition de l'étendue du champ de ses revendications, ainsi que dans l'exercice de son pouvoir individuel »³³. Or, souligne Emmanuel Lazéga, « il faut comprendre la relation sociale à la fois comme le lieu de circulation de ressources hétérogènes et le lieu d'un engagement, c'est-à-dire d'une promesse, d'une obligation ou d'une convention morale introduisant la durée dans cet échange de ressources et présupposant un dispositif de contrôle social rendant cette promesse crédible »³⁴. Face à la menace perpétuelle du déremboursement par le DG de la CNAMTS, dirigeants du CNETH et de la FTCT négocient la distribution de prérogatives permettant à la filière thermale d'apparaître unifiée aux échelles nationale et locale.

Les dirigeants de l'ANCMT, du CNETH et de la FTCTF ont « conscience des interdépendances existantes [...], de la nécessité de les réguler »³⁵, et de leur importance vis-à-vis du maintien du remboursement, résultat attendu d'une telle coopération. Aussi favorisent-ils l'interpénétration de leurs organisations, tel que l'explique l'un des responsables du CNETH : « [Le président de la FTCTF] *préférerait que je sois dans le bureau avec lui plutôt que je puisse être une force d'opposition et comme ça, ça me permet de lui dire "ah non, je ne peux pas accepter ça"*. Donc de temps en temps, on se voit régulièrement, et puis on parle quoi ». Ainsi, le président du CNETH est l'un des vice-présidents de la fédération, celui de la fédération est le secrétaire général de l'ANMCT et le président de cette dernière organisation est trésorier de la FTCT. Cette proximité sociale est renforcée par la proximité physique des sièges sociaux de

³² Ces deux concepts sont inspirés de LAZÉGA Emmanuel, « Capital social, processus sociaux et capacité d'action collective », in BEVORT Antoine, LALLEMENT Michel (dir.), *Le capital social. Performance, équité et réciprocité*, Paris, La Découverte, 2006, p. 211-225.

³³ *Ibidem*, p. 216.

³⁴ *Ibidem*, p. 217.

³⁵ FRIEBERG Erhard, « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, n°33, vol. 4, 1992, p. 542.

ces différentes organisations. Toutes sont situées dans le XIV^e arrondissement de Paris, à seulement deux cents mètres de distance³⁶.

Ces dispositions favorisent donc l'interconnaissance « élevée » des dirigeants de la filière thermale³⁷. Mais le profil consensuel et fédérateur de l'un des dirigeants du CNETH explique également la stabilité de ces relations³⁸. D'ailleurs, si les dirigeants de la FTCTF le qualifient spontanément et respectivement de « *sympathique* » ou de « *conciliant* », celui-ci place cette caractéristique personnelle comme fondamentale pour occuper le poste qui est le sien. Il évoque à plusieurs reprises le caractère amical des relations nouées avec des acteurs clefs de la filière. « *Je m'entends très bien avec le président de la fédération, qui m'apprécie et qui me respecte* », « *On se voit quasiment tous les mois avec le président de la fédé. C'est un ami en plus, donc on prend un repas ensemble quand je suis à Paris, on discute de nos trucs* » ; « *Je m'entends [il insiste] particulièrement bien avec [le président de l'ANMCT]. Donc si vous voulez, c'est une force parce que quand les présidents s'entendent bien, on est très efficaces ! Il me dit "quand est-ce que tu viens me voir à Gréoux ! Hein, je vais te chercher à Marseille ou à Aix les Bains et tu es mon invité !" [Rires]* », sont quelques illustrations. Selon ce responsable du CNETH, en effet, ces interconnaissances apparaissent primordiales en ce qu'elles augmentent le « capital social du collectif »³⁹ : « *La coopération très étroite que l'on a aujourd'hui avec l'association des maires des communes thermales renforce nos actions collectives. Et, le président de l'ANMCT, moi quand j'ai une réflexion, un souci, que je veux que les élus soient bien informés pour qu'ils puissent nous accompagner, je l'appelle, je lui dis "écoute, voilà ce à quoi j'ai pensé, qu'est-ce que tu en penses ? J'aimerais bien que tu en parles avec tes membres, quand*

³⁶ Les locaux de la FTCTF abritent également le siège de l'ANMCT, tandis que ceux du CNETH regroupent celui de l'Association française pour la recherche thermale (AFRETh). Nous revenons sur cette dernière organisation dans la prochaine section.

³⁷ D'après Erhard Friedberg, en effet, la prise de conscience des résultats – ici le maintien du remboursement – d'une action collective « exprime le degré d'interconnaissance et d'information mutuelle des acteurs qui conditionne leur capacité d'anticipation des stratégies réciproques ». Voir FRIEDBERG Erhard, « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, vol. 33, n° 4, 1992, p. 542.

³⁸ S'intéresser à la personnalité de cet acteur pour comprendre la stabilité des rapports entre dirigeants de la filière thermale nous paraît important au regard de l'analyse proposée par Daniel Céfai. En effet, celui-ci rappelle combien « la vie des organisations de mouvements sociaux est incompréhensible si ne sont pas prises en compte les manières de voir, de dire et de faire, partagées ou disputées par leurs membres [...] ». Les réseaux de relations entre individus et organisations qui sont impliqués dans les dynamiques de sensibilisation, de mobilisation et de recrutement sont aussi des réseaux de significations, qui créent des affinités interpersonnelles, des perspectives congruentes, des intérêts partagés, des coordinations stratégiques ». Voir CÉFAÏ Daniel, « Publics, problèmes publics, arènes publiques... Que nous apprend le pragmatisme ? », *Questions de communication* [En ligne], n°30, 2016, mis en ligne le 31 décembre 2018, consulté le 02 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/10704> ; DOI : 10.4000/, p. 42.

³⁹ LAZÉGA Emmanuel, *art. cit.*, p. 213. Selon l'auteur, « on peut concevoir le capital social du collectif comme un ensemble de processus sociaux qui facilitent, sous certaines conditions, l'action collective ».

tu l'as fait, tu viens vers moi parce que je pense que ça serait bien qu'on ait une action commune sur tel ou tel point". Vous voyez ? Et ça marche très bien ».

Malgré la forte montée en puissance du CNETh dans les années 2000, les relations entre les dirigeants des organisations composant la filière thermique demeurent stables et durables⁴⁰. Cette « capacité d'action collective » leur permet de souscrire à la principale revendication du DG de la CNAMTS.

4) *La création de l'AFRETh, résultat d'une capacité d'action collective*

En 2003, la renégociation de la convention thermique entre Daniel Lenoir (directeur général de la CNAMTS de 2002 à 2004) et Jean-Claude Ébrard (président du CNETh de 2002 à 2009) place les acteurs de la filière thermique face à un « ultimatum ». La pérennité du remboursement des soins thermaux se trouve, en effet, liée à la démonstration du service médical rendu (SMR) par la crénothérapie. *« On savait très bien que l'on avait, je dirais, une obligation vis-à-vis de l'Assurance maladie qui nous avait dit "si vous voulez que l'Assurance maladie continue de rembourser les cures [...] eh bien faudrait-il encore que vous fassiez enfin la preuve du service médical rendu par les cures. On le fait pour les médicaments, on le fait pour plein de choses si vous ne le faites pas, vous serez déremboursés" »*, explique un représentant de la FTCTF.

Alors qu'au début des années 1990, Guy Ébrard (médecin et PDG du groupe Eurothermes) et Jean Peyrafitte insistaient sur l'impossibilité de soumettre le thermalisme aux mêmes évaluations que le médicament⁴¹, les dirigeants du CNETh, de l'ANMCT et de la FTCTF s'inspirent des propositions formulées par l'IGAS pour créer en 2004 l'Association française pour la recherche thermique (AFRETh). Dès la première année, le CNETh et l'ANMCT investissent respectivement 950 000 et 200 000 euros dans la création et le fonctionnement de la structure⁴². Bien que Pierre Delomenie propose la création d'un « fonds, à l'existence

⁴⁰ Aujourd'hui encore, d'après les propos des acteurs rencontrés, la menace d'un éventuel déremboursement, bien que moins pressante, continue de « souder » les acteurs tout en leur fournissant un objectif commun. À en croire les propos d'un dirigeant du CNETh, les relations qu'entretiennent cette organisation avec le Syndicat national des médecins thermaux sont plus délicates. *« C'est certainement le secteur des représentants du thermalisme sur lequel je suis le moins à l'aise [...] Même si je m'entends bien »*, dit-il. Néanmoins, il précise avoir tissé avec le docteur Hugues Desfour (président du SNMTh lors de nos premières années d'enquête) des relations amicales. De plus, si le SNMTh concourt lui aussi à la défense des intérêts du thermalisme, notamment au sein de la profession médicale, son importance reste modérée. *« Nous sommes quand même un... un petit élément face à des gens dont le métier, c'est de faire de la politique et dont le métier, c'est de faire de la représentation. Nous voilà, le syndicat est un, oui on est petit à côté... »* souligne un dirigeant du SNMTh à propos du CNETh et de la FTCTF.

⁴¹ Voir Chapitre IV, section « *Une thérapeutique qui n'a pas démontré son efficacité* » et Cour des comptes – Rapport public particulier, « Les interventions publiques dans le domaine du thermalisme », 1995, p. 14.

⁴² Sur les 4,50 € par curiste et pour chaque établissement, prélevés annuellement par le CNETh dès 2002, environ 1,50 € alimentent le fonctionnement de l'AFRETh. Un responsable du CNETh indique à ce propos : *« Le montant n'est pas défini, le principe d'un financement de la recherche thermique et de versements de fonds à cet effet est*

transitoire, [qui] serait abondé principalement par les établissements thermaux, mais aussi par l'État et l'Assurance maladie, voire les collectivités territoriales intéressées »⁴³, le financement de cette organisation est exclusivement assuré par la filière thermale.

Association loi 1901, l'AFRETh s'organise autour d'un conseil d'administration et d'un conseil scientifique. La composition du premier, constitué uniquement de représentants du monde thermal, met en évidence la volonté de l'État de confier à la filière thermale la responsabilité de démontrer le SMR de la crénothérapie⁴⁴. L'AFRETh s'inscrit ainsi dans la perspective des agences sanitaires « autonomes » et « politiquement responsables » créées dans les années 1990⁴⁵. Mais, dans le même temps, l'État maintient son contrôle *via* le conseil scientifique. Outre une pluralité d'acteurs issus du monde médical et indépendants du monde thermal⁴⁶, y siègent en effet un médecin de la CNAMTS et un représentant de la Haute autorité de santé, conformément à ses nouvelles prérogatives⁴⁷.

Si « en droit, la HAS n'a pas vocation à produire, ni *a fortiori* à assumer la responsabilité des arbitrages économiques qu'elle se contente d'éclairer par ses avis [...] en pratique, les avis de la HAS sont souvent activement sollicités par les acteurs ministériels qui s'en réclament »⁴⁸. Les « *pointures* »⁴⁹ du monde médical réunis dans le conseil scientifique de l'AFRETh permettent aux acteurs du monde thermal de montrer qu'ils ont « la science avec eux » et qu'ils peuvent « mobiliser des hommes et des idées reconnues comme scientifiques pour les besoins de la cause »⁵⁰. Mais c'est au jugement du représentant de la HAS qu'est conditionné le maintien du remboursement par le DG de la CNAMTS. Pour le convaincre, l'AFRETh produit de

inscrit dans la convention et tout établissement qui ne respecterait cette obligation de financement de la recherche, et bien il se met en défaut par rapport à la convention et il est susceptible d'encourir des mesures qui peuvent aller jusqu'au déconventionnement ». Depuis 2017 par ailleurs, les établissements thermaux sont regroupés au sein du CNETH.

⁴³ DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁴ Le conseil d'administration est composé de neuf sièges, trois pour chaque organisation.

⁴⁵ BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires », *art. cit.*, p. 13.

⁴⁶ L'un des dirigeants du CNETH détaille la composition de ce conseil scientifique : « *Il y avait une dizaine de personnes, une douzaine de professeurs de médecine, de toutes orientations différentes, avec aucun lien quelconque avec un établissement thermal, ce qui est évident puisque les établissements thermaux n'ont pas de professeurs de médecine qui exercent en leur sein et vous aviez un poste réservé à l'HAS, la haute autorité en santé, et un poste réservé à un médecin de la CNAMTS* ».

⁴⁷ BENAMOUZIG Daniel, « La haute autorité de santé au cœur des choix économiques », *art. cit.*, p. 230. L'auteur rappelle qu'en se substituant à l'Agence nationale pour l'accréditation et l'évaluation en santé (ANAES), la HAS « absorbe [...] les fonctions d'évaluation d'autres agences sanitaires ».

⁴⁸ *Ibidem*, p. 237.

⁴⁹ Nous reprenons ici les propos d'un dirigeant du CNETH : « *Il y a eu immédiatement quelques fées qui se sont penchées sur le berceau du conseil scientifique de l'AFRETh puisqu'on a réuni autour de la table quelques pointures tant au niveau de la méthodologie qu'au niveau de la clinique. Et puis on a eu de la chance, il faut le dire également, de pouvoir croiser le chemin de Christian Roques qui a beaucoup apporté par son savoir et par son investissement personnel dans cette recherche* ».

⁵⁰ OFFERLÉ Michel, *op. cit.*, p. 118.

nombreux appels à projets dont les méthodologies respectent les normes imposées par l'*evidence based medicine* (EBM). En effet, « l'EBM peut être utilisée par des gestionnaires des systèmes de soins pour encadrer les pratiques médicales, mais elle peut être aussi, réciproquement, utilisée par certains segments médicaux pour rehausser leur prestige et leur autorité vis-à-vis des autres acteurs des systèmes de santé, dont les patients, ou vis-à-vis d'autres acteurs médicaux »⁵¹. Si elle ne produit pas elle-même les études, l'AFRETh se saisit des appels à projets pour orienter les recherches élaborées à l'échelle locale. À l'instar de l'ANRU, elle impose des normes que les chercheurs respectent pour obtenir les financements⁵². Dès lors, ce contrôle du fonctionnement de l'AFRETh par la HAS illustre la capacité de l'État à « gouverner à distance » les acteurs médicaux du monde thermal.

Jugeant finalement de l'alignement de leurs conduites sur les standards de la médecine conventionnelle, la HAS se retire quelques années après la création de l'AFRETh. « *Très vite, au bout de deux-trois ans, la HAS a jeté l'éponge en disant "écoutez, les appels d'offre et les études qui sont acceptés par le conseil scientifique de l'AFRETh répondent aux plus hauts standards de la recherche scientifique médicale internationale donc nous ça nous suffit. Donc les résultats, s'ils sont bons, ou s'ils sont mauvais, nous les attesterons"* », explique un dirigeant du CNETH. Toutefois, l'entreprise menée par l'AFRETh ne s'arrête pas avec le départ du représentant de la HAS. Chaque année, un nouvel appel à projets (avec financement associé) est diffusé dans les universités et autres organismes de recherche⁵³. La production de nombreuses études fondées sur les critères méthodologiques de l'EBM et publiées dans des revues indexées en langue anglaise⁵⁴, font évoluer l'image renvoyée par la thérapeutique thermale au-delà du monde politique.

⁵¹ BERGERON Henri, CASTEL Patrick, HAURAY Boris, « Evidence-based medicine », in HENRY Emmanuel (dir.), *op. cit.*, p. 146. Les auteurs font référence à CASTEL Patrick, FRIEDBERG Erhard, « Institutional change as an interactive process : the case of the modernization of the French cancer centers », *Organization Science*, n°21, vol. 2, 2010, p. 311-330.

⁵² DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017, p. 24. En synthétisant l'analyse de Renaud Epstein sur le « gouvernement à distance », les auteurs rappellent que les appels à projet proposés par l'ANRU « imposent des normes que doivent respecter les pouvoirs locaux s'ils veulent obtenir les financements étatiques permettant la mise en œuvre d'opérations de rénovation urbaine ».

⁵³ En 2017, le site internet de l'AFRETh souligne que treize appels à projets ont été lancés et « ont permis de recueillir plus de 120 projets de recherche dont 51 ont été retenus et financés par l'AFRETh ». Voir le site de l'AFRETh, [En ligne], consulté le 17/10/2017, URL : <http://www.afreth.org/index.htm>. Depuis 2010, l'AFRETh a également entrepris des études de recherche et développement dont le budget d'environ 4,5 millions d'euros est intégralement assuré par le CNETH.

⁵⁴ À titre d'exemples : L'étude STOP-TAG a démontré les effets du thermalisme par rapport au médicament de référence (paroxétine) sur les troubles anxieux généralisés. DUBOIS Olivier *et ali.*, « Balneotherapy versus paroxetine in the treatment of generalized anxiety disorder », *Complementary therapies in medicine*, 2010, vol. 18, n° 1, p. 1-7. Facteur d'impact : 2.084. Par ailleurs, l'étude Thermarthrose a démontré le service médical rendu par la crénothérapie sur l'arthrose du genou au regard des autres formes de traitement. FORESTIER Romain *et ali.*, « Spa therapy in the treatment of knee osteoarthritis, a large randomised multicentre trial », *Annals of Rheumatic Diseases*, 2009, n° 4, vol. 69, p. 660-665. Facteur d'impact : 12,350. Pour une synthèse complète des

Les médecins prescripteurs et plus largement la communauté scientifique et médicale font partie de ces destinataires. La recherche thermique permet à la fois de lever le scepticisme des premiers et de conforter dans leur pratique les médecins généralistes déjà convaincus. « *Les médecins généralistes qui envoyaient jusqu'à présent les curistes dans les stations par foi, j'allais dire par bonne foi, peuvent être rassurés, confirmés dans leur soutien enfin soutien, dans leur utilisation des cures thermales, dans leur prescription des cures thermales par le fait qu'ils voient publiées de façon itérative des études qui démontrent que les cures thermales ont effectivement un effet dans un certain nombre de pathologies chroniques* », exprime en ce sens un ancien dirigeant du CNETh. « L'expression d'une connaissance scientifique ne revêt valeur d'expertise que dans la mesure où elle s'articule à un processus décisionnel et c'est précisément cette articulation qui lui confère sa valeur d'expertise »⁵⁵. Aussi n'est-il pas étonnant de voir les médecins prescripteurs se sentir légitimés à prescrire une thérapeutique ayant répondu favorablement aux critères de l'EBM. « *L'AFRETh [...] a eu un double effet auprès des médecins*, ajoute un responsable du CNETh. *N'oublions pas que tous les ans, nous diffusons un appel à projets qui part d'ici et, tous les ans, on sollicite à peu près onze cents structures qui sont des structures de recherche l'INSERM et d'autres. Donc même si ces organismes qui sont destinataires de cet appel à projets ne participent pas in fine, ce sont tout de même des gens qui tous les ans se disent "il se passe quelque chose" au niveau de la recherche thermique, c'est très actif. Tous les ans, ils y consacrent minimum un million d'euros. Donc je pense que c'est fondamental quand on veut analyser les raisons pour lesquelles cette médecine thermique a progressé quantitativement, je pense que les appels à projets de l'AFRETh y sont pour beaucoup, en même temps que les résultats* ». Un représentant du SNMTh confirme aussi l'importance d'études qui permettent de nouveau aux acteurs du monde thermal d'effacer l'image d'une pratique empirique⁵⁶. « *On apparaissait comme les héritiers quasiment de la médecine mythique, pas comme mauvais mot, mais mythe au sens de la tradition plus étroite, la routine. Donc ça c'est un énorme problème, on a perdu ce combat-là. Alors, heureusement en France, que des gens, particulièrement autour de l'AFRETh ont relevé ce combat, qu'aujourd'hui on a des évaluations qui sont indiscutables et qui montrent que la médecine*

études réalisées (ou en cours) par l'AFRETh, voir : « État des lieux des travaux de recherche financés par l'AFRETh », téléchargeable sur le site de l'AFRETh, [En ligne], consulté le 29/03/2019. URL : <http://www.afreth.org>.

⁵⁵ BERGERON Henri, CASTEL Patrick, HAURAY Boris, *art. cit.*, p. 13.

⁵⁶ Se rejoue en effet tout au long des années 1990 et 2000 un processus déjà identifié au XIX^e siècle et pendant l'entre-deux-guerres. Sur ce point, voir les chapitres II et III.

thermale ça marche. Sinon, eh bien nous serions les deux pieds sous terre, les deux pieds et le reste sous terre hein... ».

« Par rapport à la catégorie d'opinion qui suggère une subjectivité, des croyances et des préférences, la référence à la science porte une puissance objectivante et distanciatrice. Elle fait entrer dans le domaine de faits indiscutables, établis par des méthodes rationnelles »⁵⁷. Ainsi, en plus d'offrir aux curistes les « conditions du jugement »⁵⁸ quant à la qualité de la thérapeutique, les études publiées depuis 2004 permettent aux dirigeants du CNETh d'augmenter sensiblement leur « capacité de négociation » vis-à-vis du DG de la CNAMTS⁵⁹. La scène décrite par l'un de ces dirigeants permet d'en prendre la mesure. *« Il y a quatre ans et demi à peu près, monsieur Van Roekeghem [DG de la CNAMTS de 2004 à 2014], premier rendez-vous de renouvellement de négociation de la convention thermale quinquennale, il me dit : "monsieur le président, on va dérembourser les cures à 35%". Alors je le regarde droit dans les yeux, je me lève en feignant de partir et je lui dis : "écoutez, monsieur le directeur général, vous auriez pu m'éviter un long et pénible voyage depuis Saujon pour me faire part de votre décision, je considère que la négociation est close, je vais être obligé de demander à mes amis politiques d'intervenir !". Il me répond : "monsieur le président, si vous sortez le bazooka, je pense qu'on va être condamnés à s'entendre". Je lui réponds : "monsieur le directeur général, moi quand je reçois un scud, j'en envoie deux ou trois minimum après. Alors que ce soit clair, ça sera comme ça pendant toute la négo". Et il me dit : "alors, calmez-vous, je crois que vous avez des propositions à me faire... Il faut que je vous dise, avec vos études vous nous emmerdez hein ! Parce que c'est grâce à ça qu'on ne va pas vous dérembourser" »*⁶⁰.

Unifiés à l'échelle nationale, les acteurs politiques, économiques et médicaux du monde thermal parviennent à limiter l'asymétrie de pouvoir vis-à-vis du DG de la CNAMTS. Mais cette entreprise de normalisation ne se limite pas aux attentes de ce dernier. Dès 2003, exploitants et médecins thermaux travaillent parallèlement à regagner la confiance du gouvernement, en se conformant notamment aux prescriptions formulées par l'IGAS en 2000.

⁵⁷ NEVEU Érik, *Sociologie politique des problèmes publics*, op. cit., p. 127.

⁵⁸ KARPIK Lucien, « Le Guide rouge Michelin », *Sociologie du travail*, n°42, 2000, p. 370

⁵⁹ FRIEDBERG Erhard, « Pouvoir et négociation », art. cit., p. 20. Voir le chapitre précédent.

⁶⁰ Amusé, un autre responsable de l'organisation syndicale confirme cette scène : *« Ça a pesé dans la balance quand on a renégocié avec monsieur Van Roekeghem, il a bien admis que ces études le contraignaient en quelque sorte à maintenir le soutien apporté par l'Assurance maladie aux stations thermales. Il avait fait une espèce de psychodrame, menaçant de quitter la table des négociations quand monsieur Van Roekeghem lui avait annoncé le déremboursement des cures thermales ».*

II. Se montrer dignes de confiance, entre « dispositifs de promesse et de jugement »

Parallèlement aux tractations engagées par les dirigeants du CNETH avec le DG de la CNAMTS, les acteurs économiques et médicaux de la filière thermique s'emploient à convaincre l'État de leur légitimité à demeurer dans le système de soins. Pour ce faire, ils entreprennent de « s'auto-réglementer »⁶¹ en construisant deux « guides des bonnes pratiques » en 2003 et 2008. Censés assurer respectivement la qualité des prescriptions et la sécurité sanitaire des établissements thermaux, ces derniers dessinent les nouvelles normes qui tendent à s'imposer localement à partir du milieu des années 2000.

1) Un « guide des bonnes pratiques » comme « promesse » d'une amélioration de la qualité

Si, au regard de l'entre-deux-guerres, les médecins thermaux ont perdu de l'influence vis-à-vis de leurs homologues exploitants à l'échelle nationale, la menace qui pèse sur la filière thermique tout au long de la décennie 2000 leur offre l'opportunité de se repositionner. En effet, selon Bengt Jacobsson, « la standardisation est étroitement liée à l'expertise et repose habituellement sur l'idée que certaines personnes savent ce qui est bien [...] La référence aux savoirs experts permet souvent de légitimer la standardisation »⁶². Aussi, malgré la réserve qu'ils peuvent avoir *a priori* envers les hommes de l'art⁶³, les dirigeants du CNETH dépendent de leur savoir médical pour normer la grille des soins thermaux. La nécessité d'œuvrer collectivement facilite un rapprochement entre deux groupes d'acteurs historiquement défiant l'un envers l'autre. « Autrefois, je pense qu'il y avait... Chacun était conscient de sa force quelque part et se disait qu'il n'avait pas forcément besoin de l'autre, explique un dirigeant du SNMTh. On savait que de toute manière les curistes, ils continueraient à venir en cure puisque pendant 40 ans, ils sont venus en cures sans qu'ils ne soient trop sollicités... Donc les médecins, ils avaient leurs patientèles et les établissements thermaux avaient leurs clientèles. [...] Ils ont compris qu'on ne pouvait pas fonctionner comme ça, de manière parallèle aux autres. Puisqu'on a failli mourir, on l'a dit, donc il y a eu, comment il faut dire... une agglomération

⁶¹ EGAN Michelle, *art. cit.*, citée par BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 127.

⁶² JACOBSSON Bengt, « Standardisation and expert knowledge », in BRUNSSON Nils, JACOBSSON Bengt (Eds.), *A world of standards*, Oxford, Oxford University Press, 2000, cité par BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 128-129. Olivier Borraz ajoute que les normes « présentent une légitimité qui repose à la fois sur une rationalité scientifique et technique (qui contribue à en neutraliser la signification politique) et une rationalité démocratique (par leur dimension négociée) » (p. 125).

⁶³ Voir la section précédente, « La création de l'AFRETh comme résultat d'une capacité d'action collective ».

d'intérêts... bien compris quelque part, puisqu'on s'est dit que tout seul qu'on ne pouvait pas survivre donc on a été obligé de survivre ensemble ».

Réunis collectivement au sein du CNETh, les exploitants délèguent au Syndicat national des médecins thermaux (SNMTh) la conception d'un *guide des bonnes pratiques thermales* supposé assurer, dans chaque station, une prescription médicale conforme aux traitements-types reconnus par la convention thermale. Dans son rapport pour l'IGAS (2000) Pierre Delomenie souligne en effet que « la convention signée en 1997 par les caisses nationales d'Assurance maladie et les syndicats thermaux a présenté un très gros effort pour définir, clarifier, rationaliser et forfaitiser des pratiques thermales particulièrement hétérogènes et foisonnantes »⁶⁴. Mais il insiste également sur le fait que « l'objectif principal, pour la prochaine convention, devrait être d'assurer la qualité des soins. En effet, tous les soins n'ont ni le même coût pour l'établissement thermal ni sans doute le même effet sur le curiste ; l'un des effets pervers du dispositif forfaitaire est d'entraîner des évolutions non souhaitables dans la composition des forfaits, par exemple en substituant des soins collectifs à des soins individuels. Il convient alors de mieux définir le contenu médical des forfaits (chaînage et hiérarchie des soins), en particulier par l'élaboration d'un référentiel des pratiques complétant la grille des appellations normalisées des soins thermaux : ce référentiel pourrait reprendre les pratiques médicales complémentaires figurant à la NGAP [Nomenclature générale des actes professionnels] ».

Pour se conformer à ces attentes, les médecins du SNMTh entreprennent un important état de l'art des pratiques en vigueur à l'échelle locale. Pour chaque orientation thérapeutique sont recensés les principales indications, contres indications spécifiques, le mode d'action et les effets thérapeutiques, les modalités de la cure et les différents soins thermaux. Pour ces derniers, chaque « famille de soins » — « bains », « douches », « piscines », etc. — est étudiée (température de l'eau, durée du soin, effets du soin, remarques éventuelles) avant que ne soient déclinés les soins dans leur spécificité. L'exemple des « bains » pour l'orientation rhumatologie est éloquent. Dix codes à trois chiffres sont répertoriés dans le guide, du « code 202 : balnéation simple » au « code 206 : bain avec douche en immersion ou hydrojets »⁶⁵. Médecins et exploitants thermaux peuvent ainsi, à l'échelle locale, se saisir de cette grille pour l'adapter aux caractéristiques de l'établissement et/ou de ses eaux. À Vittel, par exemple (voir tableau n°5 ci-dessous), seuls les soins « 205 : Bain + Aérobain », « 206 : Bain avec Douche en

⁶⁴ DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 42. La citation suivante renvoie à la même source.

⁶⁵ Guide des bonnes pratiques, *op. cit.*, p. 107.

immersion » et « 210 : Bain + Insufflation de Gaz » font partie de la grille et peuvent être prescrits par le médecin thermal⁶⁶.

Tableau n°5 : Grille d'appellation des soins thermaux agréés pour les Thermes de Vittel

N° soins	Appellations normalisées	Remarques	Orientations thérapeutiques
101	Cure de Boisson		RH + AU + AD
102	Cure de boisson à Domicile		AU + AD
201	Piscine		RH + AU + AD
205	Bain + Aërobain		RH + AU + AD
206	Bain + Douche en immersion		RH + AU + AD
210	Bain + Insufflation de Gaz	Carbo-gazeuse	RH + AU + AD
301	Douche Générale	Pénétrante / Térébenthinée	RH + AU + AD
302	Douche Générale au jet	Tonique / Relaxante / En Piscine	RH + AU + AD
303	Douche Locale	Rénale baveuse / En Piscine	RH + AU + AD
304	Douche Locale au jet	Hépatique / Anticéphalalgique	RH + AU + AD
306	Douche Sous Immersion en Piscine		RH + AU + AD
307	Douche d'Eau Thermale Térébenthinée		RH
310	Douche Pénétrante Générale		RH + AU + AD
331	Douche Rénale en Ceinture		AU + AD
332	Douche Inversée	Avec / Sans Compression	AU + AD
403	Illutation Locale		AU + AD
405	Illutation Locale Multiple		RH
407	Cataplasme en application locale unique		RH + AU + AD
601	Piscine de Mobilisation		RH
602	Massage Sous l'Eau		RH + AU + AD

Source : GROJEAN Anne-Laure, *Prévention des risques en milieu thermal. Application aux soins d'eau de l'espace « cure »*, op. cit., p. 5.

Ce travail de normalisation des soins thermaux traduit la volonté des médecins du SNMTh de répondre à la sollicitation du gouvernement. « Les signataires de la nouvelle convention entre la CNAMTS et la Confédération des établissements thermaux sont convenus de renvoyer au *Guide des bonnes pratiques thermales* la description précise des soins thermaux utilisés dans le traitement des diverses affections traitées par la crénothérapie de façon à laisser un caractère général et simplifié à la Grille des appellations normalisées »⁶⁷, est-il indiqué dès l'avant-propos du document. Ce « guide des bonnes pratiques thermales » s'apparente à un « dispositif de promesse », censé démontrer à l'État la « bonne foi » de la filière dans la recherche de la qualité des soins. En effet, selon Lucien Karpik, de tels dispositifs « ont pour fonction commune de garantir les engagements des partenaires et par là, d'assurer l'exécution du contrat incomplet »⁶⁸. Autrement dit, en agissant de la sorte, la filière thermique renvoie à l'État un signal

⁶⁶ GROJEAN Anne-Laure, *Prévention des risques en milieu thermal. Application aux soins d'eau de l'espace « cure »*, Mémoire de fin d'études formation des ingénieurs du Génie sanitaire, 2006, p. 5.

⁶⁷ « Guide des bonnes pratiques », *Presse thermique et climatique*, n° 141, 2004, p. 101.

⁶⁸ KARPIK Lucien, *art. cit.*, p. 540.

selon lequel elle met tout en œuvre pour respecter les conditions de son maintien dans le système de soins.

L'objectif porté par l'État d'aligner les conduites des acteurs du monde thermal sur les standards de la médecine conventionnelle semble fonctionner. Créées par les médecins du SNMTh, ces normes visent effectivement l'harmonisation des pratiques des exploitants thermaux à l'échelle locale. Certes, « les acteurs économiques ne sont pas obligés de respecter une norme, ils ne subiront donc aucune sanction »⁶⁹. Dès l'avant-propos, les auteurs soulignent que le guide « ne remet pas en cause les usages locaux existant à la date de la signature de la convention et en vigueur depuis plusieurs années, notamment en ce qui concerne la description, le mode de délivrance ou la durée des soins, fruits d'une très ancienne expérience médicale tenant compte de la nature des eaux et du profil des patients ». Certaines pratiques s'affranchissent dans un premier temps de ces nouvelles normes, comme un dirigeant du SNMTh, médecin thermal à Dax : « *Donc moi naïvement quand je suis arrivé ici en 2009, je pensais que Dax avait un guide des bonnes pratiques. Et donc j'ai contacté l'office de tourisme et on m'a dit que "non, on n'avait pas forcément un guide des bonnes pratiques Dacquoises". Donc on avait des vieux documents mais qui étaient vraiment très vieux, antérieurs au guide national. Et donc on a essayé de lancer une démarche, ça a pris du temps* ». Mais, rappelle Olivier Borraz, les acteurs économiques « doivent faire la preuve que leur produit, service ou activité respecte les exigences réglementaires ou répond aux critères de qualité et de sécurité »⁷⁰. Ainsi, sous la pression conjuguée de l'État et de la CNAMTS à l'échelle nationale, et des médecins thermaux à l'échelle locale, les exploitants thermaux récalcitrants entreprennent finalement de se conformer aux prescriptions des médecins thermaux. Forts de ce guide, ces derniers augmentent leur pouvoir vis-à-vis des exploitants s'agissant de faire respecter la qualité des soins. « *Eh bien, ça a soulevé des difficultés parce que certains ont dit "mais attendez ! Moi je n'ai pas la possibilité de faire des boues de température différente". Je leur ai dit "mais attendez, vous me cassez les pieds ! Moi j'ai des patients qui ont de l'arthrite et de l'arthrose, je ne souhaite pas qu'ils aient des températures uniformes. J'ai des gens qui ne supportent pas la température de la boue de la même manière". Voilà. Bon... C'est simple, mais vous savez le monde est fait de petites choses...* », souligne un dirigeant du SNMTh, médecin thermal à Dax.

Selon Olivier Borraz, « la normalisation constitue [...] l'un des vecteurs autour duquel se recomposent progressivement les capacités d'intervention de l'État et les relations qu'il

⁶⁹ BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 130.

⁷⁰ *Idem.*

entretient avec différents groupes d'intérêt et groupes sociaux »⁷¹. En ce sens, la création de ce premier *guide des bonnes pratiques thermales* illustre finalement la tendance de l'État à déléguer aux acteurs économiques « une capacité accrue de régulation de leurs activités ». Incités économiquement à modifier leur comportement, les acteurs du monde thermal se conforment aux standards proposés par l'IGAS concernant la qualité des soins, en diffusant eux-mêmes à l'échelle locale des « normes » créées à l'échelle nationale.

2) *La création d'un référentiel certifié comme « dispositif de jugement »*

Le processus de normalisation des acteurs de la filière thermique aux attentes de l'État est encore plus perceptible s'agissant de la sécurité sanitaire des établissements thermaux.

En complément de l'arrêté du 19 juin 2000 « relatif au contrôle des sources d'eaux minérales », le décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 rend en effet le cadre réglementaire plus strict encore. Il impose aux exploitants thermaux la mise en œuvre d'une démarche de maîtrise des risques sanitaires⁷², comme l'expliquent les députés Dominique Dord et Jeannine Dubié dans leur rapport sur « le soutien public au thermalisme » publié en 2016⁷³. Le « contrôle repose d'abord sur l'exploitant au titre de la surveillance de son établissement dont il est le mieux placé pour évaluer les risques et les points de vulnérabilité. L'exploitant a une obligation de résultat sur la qualité de l'eau mise à la disposition du public. L'établissement détermine ainsi son programme d'analyses qu'il fait faire par des laboratoires accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC) – les opérateurs les plus importants disposant de laboratoires internes – et dont il rend compte à l'ARS. S'ajoute à ce dispositif le programme de contrôle sanitaire proprement dit qui est déterminé par les pouvoirs publics et dont les analyses relèvent de laboratoires spécifiques bénéficiant d'un agrément. [...] En cas de contamination, le directeur général de l'ARS doit déclarer la fermeture administrative de l'établissement, totale ou partielle, et ne pourra autoriser sa réouverture qu'au vu de deux analyses satisfaisantes consécutives »⁷⁴.

La délégation de l'État aux exploitants thermaux pour la mise en œuvre des mesures réglementaires s'inscrit dans une tendance plus large entamée dans les années 1990. En effet, avec les crises sanitaires de cette décennie, « les autorités publiques ont été confortées dans leur

⁷¹ *Ibidem*, p. 159. La citation suivante renvoie à la même source.

⁷² Le décret introduit en effet « la notion d'analyse des dangers et de maîtrise des points critiques par l'exploitant thermal, dans le respect des exigences de qualité fixées par l'eau minérale naturelle utilisée à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal dans l'arrêté du 19 juin 2000 ». Voir : AQUACERT-HACCP Thermalisme, Système de management de la sécurité sanitaire. AES Certification. Produits, dérivés et soins thermaux, Version n° 1, 2011, p. 1

⁷³ DORD Dominique, DUBIÉ Jeannine, *Rapport sur le soutien public au thermalisme*, op. cit.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 28-29.

volonté de déléguer encore plus au secteur privé le soin d'assurer le respect de la réglementation à travers l'usage de normes. La méthode HACCP [*Hazard Analysis Critical Control Point*] est la plus connue : les industriels assument la sécurité de leurs procédures, tandis que les services extérieurs de l'État en contrôlent l'application à un deuxième niveau »⁷⁵.

Dès 2008, les exploitants thermaux s'inspirent ainsi de cette méthode pour publier un nouveau *guide des bonnes pratiques thermales*⁷⁶, qu'ils entreprennent de faire certifier dès 2010. Entouré par divers acteurs (issus de la filière thermique ou du monde du consulting)⁷⁷, le CNETh transforme ce premier document en un « référentiel des systèmes de management sécuritaire » avant de le soumettre à un organisme de certification agréé dans les domaines de l'agroalimentaire, de l'eau et de la santé, reconnu en 2011 par la COFRAC (comité français d'accréditation).

En agissant de la sorte, les acteurs de la filière thermique espèrent s'affranchir de l'image liée à l'insécurité sanitaire. La conception par les exploitants thermaux d'un référentiel certifié fait, en effet, écho à celui créé par les « professionnels de l'épandage » analysés par François Nicolas et Egizio Valceschini. « Les éléments de définition proposés par [ces derniers] sont éclairants pour décrire les traits caractéristiques de ce référentiel : à la manière d'une norme, il surpasse le dispositif réglementaire en vigueur ; sa mise en forme relève d'un processus de codification et de sélection des informations à retenir ; il a une fonction de partage d'information dans la mesure où il rend public un ensemble de caractéristiques précises à respecter ; il a un rôle d'assurance dans la mesure où il garantit que le service, dès lors qu'il se conforme au référentiel, est apte à remplir la fonction pour lequel il a été conçu ; il ne procède pas par obligation légale, relève d'une démarche collective et constitue, enfin, une forme d'auto-organisation »⁷⁸.

La création d'un tel « dispositif de jugement fondé sur la confiance impersonnelle »⁷⁹, permet finalement à la filière thermique de regagner la confiance de l'État. En effet, Lucien Karpik explique que les « dispositifs de jugement tirent leur efficacité de deux composantes

⁷⁵ BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 150.

⁷⁶ DORD Dominique, DUBIÉ Jeannine, *op. cit.*, p. 28.

⁷⁷ Outre le CNETh, participent à la construction de ce document l'Institut du thermalisme français (créé en 2001 et implanté à Dax), plusieurs établissements thermaux aux types de gestion variés, la Société française d'hygiène hospitalière (SF2H) et des sociétés de conseil en management. L'agence William Terry Conseil (WTC) joue d'ailleurs le rôle d'animateur dans la confection du document après avoir organisé, pendant plusieurs années, en collaboration avec le CNETh et une autre société de conseil (ICS'EAU), des « formations de diagnostics HACCP » sur le terrain. Voir : Site internet de William Terry Conseil, [En ligne], consulté le 27/03/2019. URL : <http://www.wtconseil.com/dossiers/article.aspx?IdArticle=92>.

⁷⁸ BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 151. L'auteur cite NICOLAS François, VELCESCHINI Egizio, « La dynamique économique de la qualité agroalimentaire », in NICOLAS François, VELCESCHINI Egizio (dir.), *Agroalimentaire, une économie de la qualité*, Paris, INRA/Economica, 1995, p. 15-37.

⁷⁹ KARPIK Lucien, *art. cit.*, p. 533-538.

associées : la cognition et la confiance. Ils produisent du savoir : ce sont des *opérateurs de connaissance* que l'on peut ranger parmi les "dispositifs cognitifs collectifs" »⁸⁰. La création du référentiel démontre à l'État les efforts fournis par la filière pour se conformer à ses attentes, tandis que la certification lui offre l'opportunité de contrôler sa qualité. Ces efforts permettent aux acteurs de la filière thermale de déplacer l'exigence de résultats vers une exigence de moyens, comme le soulignent les députés Dominique Dord et Jeannine Dubié : « la mise en place d'une démarche qualité certifiée par un organisme reconnu, comme l'organisme AES qui délivre la certification Aquacert dans le secteur du thermalisme, sera par exemple prise en compte pour l'allègement du contrôle sanitaire »⁸¹.

En faisant pression sur la filière thermale, l'entreprise de gouvernement des conduites instaurée par l'État produit les résultats escomptés. « La normalisation arrive, tant bien que mal, à faire faire aux acteurs du marché ce qu'elle est censée leur faire faire : des normes de sécurité socialement acceptables », souligne Emmanuel Kessous⁸². Bien que leur application demeure volontaire⁸³, les acteurs du monde thermal se sentent contraints de s'en saisir pour continuer de bénéficier du remboursement des cures par l'Assurance maladie. Pour autant, si ces efforts apparaissent nécessaires, ils ne sont pas suffisants. Ainsi, l'entreprise de légitimation menée par les acteurs de la filière thermale auprès de l'État se voit parachevée par une dernière phase, consistant à démontrer l'utilité de la thérapeutique pour le système de soins.

III. Penser la diversification du thermalisme

« Le développement de la sécurité et le renforcement de la crédibilité médicale apparaissent comme des conditions nécessaires mais non suffisantes pour assurer la pérennité du dispositif thermal français »⁸⁴, souligne Pierre Delomenie à l'issue de son rapport publié en 2000 pour le compte de l'IGAS. En insistant, chiffres à l'appui, sur la dépendance « prononcée » des établissements thermaux au « système de protection sociale », l'auteur invite dans un dernier temps les exploitants thermaux à penser une « diversification maîtrisée » de

⁸⁰ *Ibidem*, p. 538. L'auteur écrit en italique.

⁸¹ DORD Dominique, DUBIÉ Jeannine, *op. cit.*, p. 32. Ces deux députés invitent l'État à intervenir dans la réduction des coûts de contrôles sanitaires que doivent supporter les établissements thermaux en augmentant le nombre de laboratoires agréés afin de faire jouer la concurrence et *in fine* de baisser leurs tarifs.

⁸² BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 131. KESSOUS Emmanuel, « L'objectivation des qualités industrielles en discussion. Les acteurs du marché européen confrontés à l'élaboration de normes communes », *Réseaux*, n°18, vol. 102, 2000, p. 91-117.

⁸³ *Ibidem*, p. 130. Les normes s'apparentent « à ce que Charles-Albert Morand appelle "les actes incitateurs", c'est-à-dire des "actes qui orientent les comportements sans les rendre obligatoires" ». MORAND Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, 1999, p. 162, cité par BORRAZ Olivier, *op. cit.*, p. 130.

⁸⁴ DELOMENIE Pierre, *op. cit.*, p. 44.

leur activité⁸⁵. « L'usage des enquêtes et des données chiffrées constitue [en effet] un ressort particulier du gouvernement des conduites, en faisant de la responsabilité et de la réflexivité des individus les premiers leviers du changement de pratique »⁸⁶.

Rassemblés autour du CNETh, les acteurs de la filière thermale se saisissent donc de ces injonctions pour renvoyer du thermalisme l'image d'une thérapeutique « moderne », conformément aux attentes de Martine Aubry⁸⁷. Regroupés au sein d'un « livre blanc », divers « modèles » adaptables localement sont créés dès 2008. Si l'État se contente d'influencer indirectement dans un premier temps le comportement des acteurs de la filière thermale, il intervient plus concrètement en 2011. Par l'intermédiaire du Conseil national du tourisme (CNT), il parachève son entreprise de gouvernement des conduites des acteurs économiques et politiques du monde thermal en distillant, pour qu'ils soient mis en œuvre, « modèles » de diversification touristique et « bonnes pratiques » en termes de gouvernance.

1) « *Se rendre indispensable* » ou *l'inscription du thermalisme au cœur d'enjeux de santé publique*

Se conformer aux attentes du ministère de la Santé tout en faisant émerger des relais de croissance susceptibles d'enrayer la « crise » dans laquelle ils sont plongés sont les deux objectifs assignés par les acteurs du monde thermal à la conception d'un « livre blanc du thermalisme ». L'organisation le 7 décembre 2006 du colloque « Le thermalisme, enjeux et perspective » comme étape préliminaire à la construction de ce document, est censée leur permettre d'y parvenir. « Organiser un colloque, faire une tribune, remplir une salle, c'est montrer comme organisation sa capacité à intéresser un public techniquement compétent sur la question, c'est aussi tenter d'imposer un thème, une thématique, comme digne d'intérêt, parvenir peut-être, auprès de participants, et au-delà auprès des publics potentiellement visés (par l'annonce avant et le compte-rendu après) à en tirer les bénéfices qui peuvent s'y attacher ». Aussi, en invitant le ministre de la Santé et des Solidarités Xavier Bertrand à

⁸⁵ *Ibidem*, p. 46. « Au plan économique, l'activité des établissements thermaux, qui n'est connue pour l'essentiel qu'à travers les statistiques des syndicats professionnels, est assurée pour 96% du nombre total des journées par des curistes pris en charge par l'Assurance maladie, explique ainsi Pierre Delomenie. Une dépendance aussi prononcée du système de protection sociale apparaît comme originale par comparaison avec d'autres pays européens. Cette activité non diversifiée et déclinante (environ 540.000 curistes) s'exerce dans des stations à la fréquentation très variable, cinq régions représentant environ 70% des stations et 75% des curistes. [...] Pour l'Assurance maladie, le coût des cures thermales apparaît modéré dans l'absolu (1,5 milliards de francs environ) et en progression limitée, mais à mettre en relation avec un intérêt thérapeutique contesté qui amène à s'interroger sur la justification de leur prise en charge ».

⁸⁶ DUBUISSON-QUELLIER Sophie, *op. cit.*, p. 33.

⁸⁷ Voir Chapitre IV, section « *La perspective d'un déremboursement du thermalisme* ».

inaugurer le colloque, les représentants de la filière thermale espèrent-ils transformer l'image de la thérapeutique auprès de l'exécutif.

À de nombreux égards, le discours que prononce l'un des dirigeants du CNETh atteste d'une évolution sensible de la perception du thermalisme par l'État. « *Le thermalisme se modernise* », souligne-t-il en préambule, renvoyant directement aux reproches formulés par Martine Aubry huit ans plus tôt⁸⁸. « *Les travaux scientifiques conduits par la profession dans le cadre de la dernière convention thermale de 2003 ont largement préparé cette évolution, cette intégration dans le système médical moderne. Je me félicite ainsi de l'effort considérable qui a été fourni par la profession depuis bientôt trois ans pour ces expertises scientifiques* », ajoute-t-il ensuite, rétribuant symboliquement le travail d'alignement réalisé par les acteurs de la filière thermale.

S'il réaffirme ainsi la place du thermalisme social dans le système de soins français, Xavier Bertrand la soumet toutefois à de nouvelles conditions. « *Nous partageons la même conviction : le thermalisme a un avenir dans notre pays. Il a toute sa place dans notre système de soins, surtout s'il fait le choix du véritable service médical rendu aux curistes, s'il touche de nouveaux publics, et s'il s'intègre dans une démarche de prévention. Il a également un grand avenir dans le secteur du bien-être, en dehors de la prise en charge de l'Assurance maladie* ». Pour maintenir la confiance retrouvée du gouvernement, les acteurs de la filière thermale sont conviés à s'inscrire dans le champ de la prévention en santé. « *Je souhaite enfin partager avec vous une autre de mes priorités : la réorientation de notre système de soins vers la prévention. La cure thermale peut être un temps important de la prévention et de l'éducation à la santé. [...] Ce thermalisme [sous-entendu, moderne] est à la croisée de nombreuses problématiques que j'ai mises au centre de ma politique : qualité de vie des patients atteints de maladies chroniques, importance de la prévention. Je souhaite que votre colloque de ce jour soit l'occasion d'avancer sur l'ensemble de ces problématiques* ».

L'adaptation du thermalisme aux enjeux modernes de santé publique, son inscription au cœur des impératifs de prévention ou encore la transformation des stations en relais du « bien vieillir », sont les principaux axes de réflexion qui structurent le colloque conformément au cap dressé par le ministre de la Santé et des Solidarités. Six tables rondes d'environ une journée sont organisées et les débats alimentés par une centaine de participants et d'instituts aux profils éclectiques. Entreprendre d'ouvrir les débats à des acteurs du monde médical conventionnel est en effet un signal supplémentaire envoyé par la filière au gouvernement. Participent une

⁸⁸ Déclaration de Xavier Bertrand, [En ligne], 2006, consulté le 30/03/2016. URL : <https://www.vie-publique.fr/cdp/texte/063004393.html> ; Les autres verbatims issus de son allocution renvoient à la même source.

centaine de professeurs et docteurs en médecine⁸⁹, des directeurs d'établissements thermaux, des médecins de la CNAMTS, de l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement de Bordeaux ou de la société française d'hématologie, mais aussi des infirmières, une entreprise de consulting et un groupe d'assurances.

Au terme de ce premier cycle, le Livre Blanc du thermalisme est publié (2008). Tant sur le fond que sur la forme, ce dernier sert l'entreprise de légitimation de la filière thermale. Sur la forme, il publicise d'abord les alliances nouées à la fois avec des acteurs du monde scientifique et politique. L'animation de chaque journée d'études « par une personnalité reconnue du monde de la santé » fait ressortir les premières, tandis que la préface met en évidence les secondes⁹⁰. Commissaire européen et ancien ministre de la Santé et des Affaires sociales, Jacques Barrot propose un plaidoyer en faveur du thermalisme⁹¹. « La médecine thermique a le mérite de soigner sans effets secondaires, souligne-t-il. Elle le fait à des conditions très avantageuses pour l'Assurance Maladie. Elle conduit depuis toujours le curiste à accepter ses journées de cure thermique comme des journées de rénovation, de réhabilitation de sa santé loin des soucis professionnels, dans une ambiance de détente. Elle est à la fois bénéfique pour le corps et l'esprit. Les curistes, loin d'être des assistés qui subiraient un traitement, acceptent de payer de leurs deniers les frais de déplacement, d'hébergement et de restauration qui restent à la charge des patients »⁹². Jacques Barrot ne se contente toutefois pas d'apporter au thermalisme sa légitimité d'ancien ministre de la Santé. Il invite l'exécutif à pérenniser son remboursement afin de permettre son développement. « Le thermalisme a un bel avenir devant lui » souligne-t-il, mais « encore faut-il que la Nation accepte de lui faire toute sa place en facilitant la formation de médecins au thermalisme, en permettant une modernisation de nos stations, qui ont besoin d'investir pour rester à la mesure de tous ces enjeux... »⁹³.

Sur le fond, les dirigeants de la filière thermique se servent du Livre Blanc pour inverser le cadrage réalisé par les rapports administratifs publiés durant la décennie 1990. Il s'agit d'effacer

⁸⁹ Chaque orientation thermique (rhumatologie, phlébologie, voies respiratoires, maladies cardio-artérielles, neurologie, etc.) est représentée par un ou plusieurs spécialistes pas toujours issus du monde thermal.

⁹⁰ Conseil national des établissements thermaux. 2008. « Thermalisme et Santé publique : vers de nouvelles convergences », Livre blanc remis auprès du ministère de la Santé, p. 5.

⁹¹ Plus précisément, Jacques Barrot a été ministre de la Santé et de la Sécurité sociale entre 1979 et 1981 et ministre du Travail et des Affaires sociales entre 1995 et 1997. Il a été par ailleurs ministre du Commerce et de l'Artisanat entre 1978 et 1979.

⁹² Conseil national des établissements thermaux, *op. cit.*, p. 3.

⁹³ *Idem*. Les enjeux évoqués par Jacques Barrot sont ceux de la prévention en santé. En effet, selon ce dernier, le thermalisme peut et doit relever trois grands défis : celui de la prévention primaire, en favorisant une éducation à la santé et « au bon usage du médicament » ; celui de la prévention secondaire, consistant à « mieux connaître les facteurs de risque pour pouvoir s'en prémunir » ; et enfin, celui de la prévention tertiaire, permettant « d'engager une lutte contre tout ce qui peut aggraver la pathologie déclarée ».

l'image d'une médecine désuète, empirique et potentiellement dangereuse, au profit d'une autre, moderne et sensible aux enjeux de santé publique contemporains. Autrement dit, les acteurs de la filière thermale cherchent à associer les « enjeux particularistes » du thermalisme au « bien commun » que représente la santé publique⁹⁴. Tout en délivrant aux acteurs locaux des modèles déployables et/ou adaptables pour attirer de nouveaux clients, les pistes de diversification proposées tout au long du document servent à faire du thermalisme une médecine compétente dans le champ de la prévention en santé.

Il en va par exemple de l'incitation à élargir l'acception biomédicale de la santé, prédominante dans les stations, au profit d'« une prise en charge globale du patient », *via* la création de programmes d'éducation thérapeutique (sevrage thérapeutique, comportements alimentaires) ou de stages de prévention (sevrage médicamenteux en psychotrope, sevrage tabagique, prévention des risques cardiovasculaires, etc.)⁹⁵. D'autres pistes visent à étendre les compétences des stations thermales en matière de soins de suite afin de proposer des programmes de rééducation post-traumatique et chirurgicale, de rééducation cardiaque, d'accueil des grands brûlés ou de personnes en rémission de cancers.

L'âge moyen des curistes accueillis (environ 63 ans) place la thématique du « bien vieillir » au centre du Livre blanc. S'inscrivant au cœur d'une problématique appréhendée par les pouvoirs publics depuis le début des années 2000, les acteurs de la filière thermale soulignent le potentiel des stations s'agissant du traitement des maladies chroniques liées à l'avancée en âge⁹⁶. Aussi des pistes sont-elles proposées (prise en charge les malades d'Alzheimer et de leurs aidants, stages de préparation à la retraite, dépistage de l'ostéoporose, école du dos) pour faire des stations thermales de crédibles « territoires du bien vieillir »⁹⁷.

Aux incitations de Pierre Delomenie (2000) et Xavier Bertrand (2006), les acteurs de la filière thermale répondent par la diversification médicale. Souhaitant « reconnecter » la médecine thermale en amont (prescription) et en aval (hospitalisation, soins de suites) aux

⁹⁴ NEVEU Érik, *op. cit.*, p. 127.

⁹⁵ Les analyses proposées dans les paragraphes suivants reposent sur les données issues du Livre blanc du thermalisme.

⁹⁶ Jean-Pierre Aquino liste ainsi les plans successifs développés à partir de 2003 en direction de cette catégorie de la population : Programme national « Bien vieillir » mis en œuvre en 2003, suivi du plan national « bien vieillir » en 2007 (2007-2009), le plan Alzheimer (2008-2012) ou encore le plan solidarité grand âge (2006). Voir : AQUINO Jean-Pierre, « Le plan national "Bien-vieillir" », *Retraite et société*, n°52, vol. 3, 2007, p. 152-157.

⁹⁷ Voir sur ce point : SONNET Adrien, LESTRELIN Ludovic, HONTA Marina, « La fabrique des territoires du "bien vieillir" : recompositions du thermalisme et gouvernement municipal en France. Le cas de Bagnoles de l'Orne (Normandie) », *Lien social et Politiques*, n°79, 2017, p. 53-72. En compléments de ces mesures, les acteurs de la filière thermale soumettent la possibilité de faire des stations des « observatoires de santé ». Voir : Conseil national des établissements thermaux, *op. cit.*, p. 18-20.

filières de soins⁹⁸, ils saisissent l'opportunité que représente l'affirmation des « politiques préventives de santé »⁹⁹.

Bien qu'elles soient *a priori* pourvoyeuses de « relais de croissance » censés assurer « le développement économique et social des stations »¹⁰⁰, les diversifications touristiques sont pour leur part exclues des réflexions. Pour les dirigeants du CNETH, associer le thermalisme au monde touristique annihilerait les efforts entrepris tout au long de la décennie pour relégitimer la thérapeutique thermique auprès de l'État. Tel est le sens des propos de l'un des responsables de cette organisation syndicale : « *Alors moi, je n'aime pas parler de tourisme quand je parle de thermalisme. Et je vais quand même vous répondre. Si vous voulez, si on dit que le thermalisme, c'est du tourisme on va être déremboursé. Donc c'est pour ça que je refuse de dire que les curistes viennent faire du tourisme dans les stations thermales. Premier point. Par contre ce que je dis qui est plus nuancé, c'est qu'un curiste qui va passer trois semaines dans une station thermique dont certaines stations il faut y aller hein, elles sont éloignées de tout, des communes de trois, quatre cents habitants à l'année, bon, si on n'aime pas la lecture... [rires], ou regarder la télévision, il y a de quoi devenir complètement neurasthénique. Bon, une fois qu'on a planté le décor, je dis qu'il est indispensable et que c'est un complément de la cure qu'il y ait des activités qui soient proposées au touriste, euh... au curiste pour son temps libre. Voilà, alors je ne dis pas que c'est du tourisme, je dis que c'est de l'activité occupationnelle parce que je pars du principe que le moral est quelque chose d'indispensable pour la réussite de la cure. Je mets les points sur les i* ». Sans être fondamentalement opposé au développement de pratiques touristiques à l'échelle locale, ce dirigeant du CNETH écarte toute forme de communication à l'échelle nationale, susceptible d'associer le thermalisme à la thalassothérapie et autres « médecines alternatives »¹⁰¹. « *Les choses ont été mises au clair il y a trois quatre ans, ajoute-t-il. On [d'autres exploitants thermaux] nous avait demandé d'avoir une commission remise en forme et bien-être. J'ai refusé. J'ai eu le soutien très majoritaire des administrateurs. [Le CNETH s'occupe] de thermalisme médical. Par contre, si vous voulez créer une association ou un syndicat qui regroupe les établissements thermaux qui font du bien-être, vous faites. Mais indépendamment du CNETH. Toujours pourquoi ? Parce que je ne veux pas que notre*

⁹⁸ Conseil national du tourisme, *op. cit.*, p. 32.

⁹⁹ BERGERON Henri, « Chapitre 3, Les politiques de santé publique », in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 79-80.

¹⁰⁰ Conseil national des établissements thermaux, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰¹ Par définition, les « médecines alternatives et complémentaires » (acupuncture, homéopathie, hypnose, sophrologie) s'opposent à la médecine allopathique, « scientifiquement vérifiable ». Voir « Médecines alternatives et complémentaires », Hopital.fr, au service de votre santé, [En ligne], consulté le 29/05/2020, URL : <https://www.hopital.fr/Vos-dossiers-sante/Prises-en-charge/Medecines-alternatives-et-complementaires>

administration de tutelle puisse nous dire "vous faites du bien-être, vous faites du confort, vous faites du truc, on va vous dérembourser". Je ne suis pas opposé mais je dis, l'image que nous avons au niveau du CNETh c'est de défendre le thermalisme médical. Je ne dis pas que c'est pas bien de faire du thermalisme de bien-être. Je ne dis pas ça hein ! [...] Et j'ai été très soutenu ».

Le repositionnement du CNETh au centre de la filière thermique excluant toute forme de réflexion sur la diversification touristique, l'État intervient en 2011 *via* le CNT afin de « réduire la dépendance des stations et des établissements thermaux vis-à-vis du thermalisme médical »¹⁰².

2) Identifier, sélectionner et diffuser les bonnes pratiques touristiques

« En même temps qu'elles ont renforcé l'autonomie des villes vis-à-vis d'un État qui s'est retiré de la cogestion des politiques urbaines, les réformes institutionnelles de la dernière décennie ont permis à l'État, directement ou *via* ses agences, de retrouver des capacités de contrôle et d'orientation à distance des politiques développées par les pouvoirs urbains. En introduisant dans les administrations des logiques d'action, des instruments d'intervention et des formats organisationnels inspirés par les préceptes du *New Public Management*, ces réformes ont transformé l'intervention de l'État »¹⁰³. Le monde thermal est marqué par ces évolutions. Si, dans un premier temps, l'État laisse les acteurs de la filière construire à l'échelle nationale des modèles de diversification médicale, il se saisit, dans un second temps, du Conseil national du tourisme (CNT) pour acculturer les acteurs locaux au marché du bien-être. « Le conseil national du tourisme a été mandaté par le ministre chargé du Tourisme pour mener une réflexion et faire des propositions sur la diversification des stations thermales », est-il indiqué dès l'introduction du rapport¹⁰⁴. Pour ce faire, après avoir dressé un « état de l'art des stations thermales dans leur environnement économique, démographique et touristique », le CNT identifie, sélectionne et diffuse aux acteurs locaux des expériences étiquetées comme « des bonnes pratiques à suivre »¹⁰⁵.

Ce travail de sélection est particulièrement prégnant dans la deuxième partie du document qui consiste à passer « en revue les différents axes sur lesquels les stations se sont engagées, que ce soit au niveau de l'établissement thermal ou de la collectivité : diversification médicale,

¹⁰² Conseil National du Tourisme, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰³ BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, *art. cit.*, 112-113.

¹⁰⁴ Conseil National du Tourisme, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁵ BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, *art. cit.*, p. 105-106. Selon les auteurs, ces formes d'interventions moins directes, inspirées des techniques du *New Public Management*, « empruntent à la figure de l'État régulateur ».

remise en forme, thermoludisme, produits dérivés du thermalisme, etc. En s'attachant à mettre en évidence les facteurs clés de succès de ces démarches »¹⁰⁶.

Les auteurs évaluent d'abord la pertinence des diversifications médicales lancées depuis la publication du Livre blanc. L'éducation à la santé ne fournirait pas aux établissements de véritables relais de croissance. En effet, l'absence de financement des « ateliers d'éducation thérapeutique du patient (ETP) » par la Sécurité sociale n'aurait pas permis « la mise en œuvre de démarches structurées s'appuyant sur un personnel permanent compétent »¹⁰⁷. Bien que certaines stations aient commencé à développer (en collaboration avec le CNETH) des programmes d'éducation thérapeutique du patient (ETP), encadrés et labellisés par l'ARS, nombreuses sont celles à choisir des formats plus « légers » telles des conférences ou tables rondes dont l'organisation peut parfois même être assumée par l'Office de tourisme. Les établissements thermaux ont surtout déployé des « cures médicales libres » ou des « courts séjours santé ». Les premières, dont le développement reste confidentiel en 2011, reprennent le format des cures traditionnelles¹⁰⁸. Elles ont donc une visée curative, comportent un suivi médical mais ne durent qu'une dizaine de jours et ne sont pas prises en charge par la Sécurité sociale. Les « courts séjours santé » sont quant à eux plus brefs encore (en moyenne 2,5 jours). Présentés sous la « forme de forfaits à but préventif, entretien santé ou remise en forme », ils ciblent une clientèle plus jeune, plus aisée économiquement que les curistes traditionnels et qui souhaite bénéficier des effets d'une cure thermique en un temps resserré¹⁰⁹. Mini-cure minceur, mini-cure anti-stress, mini-cure mal de dos, etc. se sont largement développées depuis la fin des années 2000 à destination de ce nouveau public essentiellement actif, urbain et subissant le stress du quotidien¹¹⁰.

L'univers du « bien-être » est toutefois plus particulièrement étudié que ces premières formes de diversification à vocation médicale. « Si les cures thermales conventionnées sont parfaitement encadrées sur un plan sanitaire et médical, il n'en va pas de même de la nébuleuse du spa, du bien-être de la remise en forme et du thermalisme », soulignent les auteurs qui s'emploient à identifier la diversité de pratiques développées localement. Dès les années 1990, de nombreux exploitants entreprennent d'associer à la cure traditionnelle des offres de « remise

¹⁰⁶ Conseil National du Tourisme, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 33.

¹⁰⁸ Alors qu'en 2011, 507 885 curistes bénéficient d'une prise en charge par l'Assurance maladie, seules 2 700 cures médicales libres ont été dispensées. *Ibidem*, p. 37.

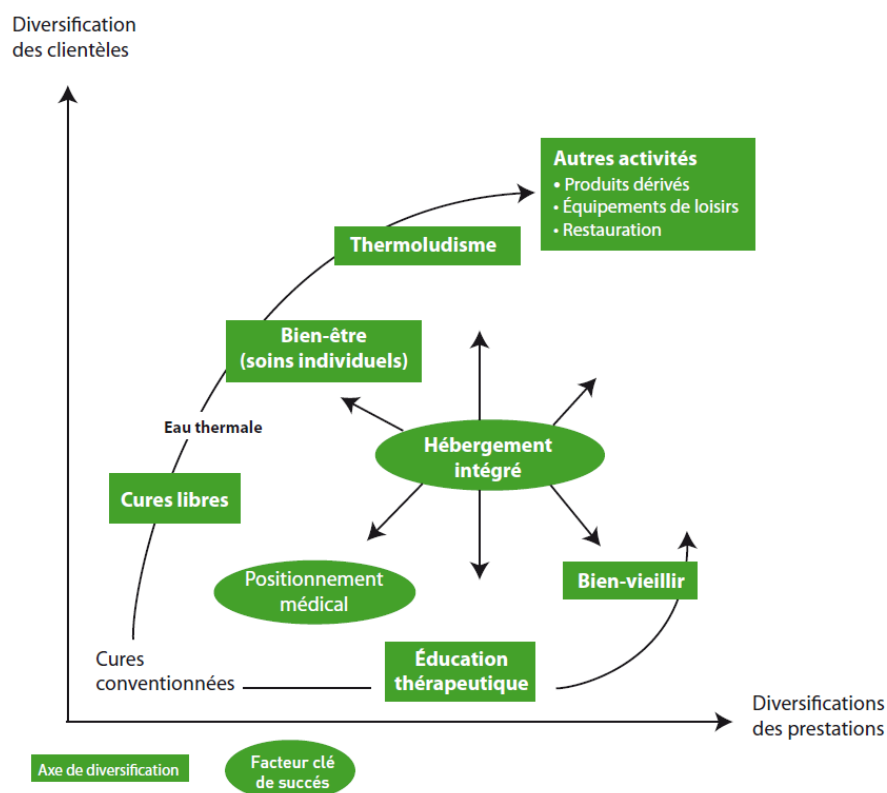
¹⁰⁹ *Idem*. Environ 80 000 forfaits ont été dispensés en 2011.

¹¹⁰ SONNET Adrien, *La quête de bien-être. Sociologie des expériences de la cure contemporaine : Bagnoles de l'Orne comme illustration*, *op. cit.*

en forme »¹¹¹. S'il ne s'agit pas encore de penser l'intégration du thermalisme social au prisme d'une acception « holistique » de la santé¹¹², plusieurs initiatives permettent aux exploitants de limiter la chute de fréquentation, sensible à partir de 1993. La création de spas thermaux et centres thermoludiques – développant pour les premiers des soins bien-être individualisés et pour les seconds des bassins et des jeux d'eau alimentés en eau minérale naturelle¹¹³ – augmente fortement à partir du milieu des années 2000.

Relevant essentiellement d'initiatives privées (exploitants indépendants ou issus d'un groupe), ces pistes de diversification ne se révéleraient toutefois pas efficaces. Pour le CNT, les « facteurs clés de succès » associeraient en effet les diversifications médicales et touristiques de l'offre thermique, mais aussi celles ayant trait à l'hébergement (voir le schéma 2 ci-dessous).

Schéma n°2 : Les pistes de diversification au prisme de leur efficacité



Source : rapport du CNT, p. 30.

¹¹¹ LOHEZ Marc, « Thermalisme et tourisme : les évolutions récentes en France », *L'information géographique*, 2000, n°4, vol. 64 p. 314-321.

¹¹² Rompant avec la conception « biomédicale » centrée sur le soin, l'acception « holistique » envisage la santé au prisme d'une multitude de facteurs (notamment les déterminants biologiques, comportementaux, environnementaux, économiques et sociaux). Voir : LE GOFF Erwan, *Les villes-santé en Bretagne : quels choix de gestion et d'aménagement des espaces*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 2, 2012, p. 25 et suivantes.

¹¹³ *Idem*, p. 42.

Tout en insistant sur le préalable que représente l'attitude entrepreneuriale et « offensive » des exploitants – invités à favoriser l'entrée de nouveaux capitaux –, les auteurs incitent tout d'abord les pouvoirs publics à soutenir et valoriser ces entreprises. « La création ou l'extension d'hébergements intégrés aux thermes constituent un élément clé de la réussite d'un exploitant car ils permettent de conforter l'activité thermique traditionnelle et l'accueil de nouvelles formes de séjours »¹¹⁴. De plus, la « rentabilité demandée » par les investisseurs étant importante, les auteurs invitent les autorités locales à séduire ces acteurs privés par la mise en œuvre de « conditions fiscales satisfaisantes » ou, le cas échéant, par la « mobilisation d'aides publiques indispensables pour assurer l'équilibre financier de l'opération ». Des conseils similaires sont également formulés concernant « l'hôtellerie indépendante de niveau deux ou trois étoiles » et les autres formes d'hébergement complémentaires (campings, villages de vacances, etc.) dont le développement « relève souvent du soutien des investissements ».

Envisageant la « bonne pratique » comme ce qui « permet de faire émerger un modèle économique urbain viable et générateur de valeur au niveau de l'ensemble de la station et pas seulement de l'entreprise thermique », le CNT encourage ensuite les acteurs locaux à œuvrer collectivement¹¹⁵. Indirectement, l'État institutionnalise l'action collective au sein des villes thermales avec l'objectif de gouverner les conduites de l'ensemble des acteurs (économiques, politiques et médicaux) du monde thermal. En effet, « l'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'État pour peser sur la conduite des affaires publiques. L'institutionnalisation fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (même si c'est au prix d'une indétermination plus grande des sphères d'action) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps »¹¹⁶. Certes, s'agissant du thermalisme et contrairement aux scènes décrites par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig à la fin des années 1990, l'État n'aspire pas à devenir le partenaire de ces acteurs. Les auteurs du CNT soulignent ainsi que « les stratégies de diversification gagnantes sont celles qui associeront étroitement les collectivités, les prestataires touristiques et les exploitants thermaux »¹¹⁷. Mais, en les regroupant collectivement, l'État entend élargir son influence sur des groupes d'acteurs (élus locaux, médecins thermaux) jusqu'alors moins touchés par l'entreprise normalisatrice entamée au début des années 2000.

¹¹⁴ Conseil national des établissements thermaux, *op. cit.*, p. 58-59. Les extraits de citations suivantes renvoient à la même source.

¹¹⁵ Conseil national du tourisme, *op. cit.*, p. 30.

¹¹⁶ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de sociologie*, n°46, vol. 4, 1996, p. 600.

¹¹⁷ Conseil national du tourisme, *op. cit.*, p. 59.

Dans cette optique, le CNT s'adresse aussi bien aux acteurs locaux qu'aux organisations représentatives regroupées à l'échelle nationale. Conviés à intégrer la station thermale dans un « cadre territorial pertinent » et à faire preuve de « pragmatisme » en sortant « de la logique d'antagonisme entre thermalisme et tourisme », les élus locaux sont par exemple incités à « jouer le jeu intercommunal ». Publié en 2011, le rapport s'inscrit en effet au début d'une séquence de réformes institutionnelles (loi du 16 décembre 2010 portant réformes des collectivités territoriales), ayant entre autres pour objectif l'affirmation du niveau intercommunal comme « *optimum* dimensionnel »¹¹⁸. Tandis que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République votée en 2015 prévoit le transfert de la promotion touristique des communes aux intercommunalités¹¹⁹, le CNT associe dès 2011 l'efficience de la gouvernance des stations à la non-dissociation des problématiques touristique et thermale. « Si la compétence touristique reste au niveau de la station, il est logique qu'il en aille de même pour le thermalisme ; si la compétence tourisme a été transférée au niveau intercommunal au titre du développement économique, il serait logique qu'il en aille de même pour l'activité thermale »¹²⁰.

Rappelant ensuite combien « le bon fonctionnement du tandem constitué par la collectivité locale et l'exploitant thermal est un facteur clé de succès de la station thermale, à plus forte raison lorsqu'une politique de diversification est mise en œuvre », le CNT laisse à la filière thermale l'initiative de penser l'architecture de ces formes d'action collective. L'ANMCT et le CNETh sont enjoins à développer « une réflexion commune sur les différents aspects de la gouvernance : définition et pilotage de stratégie, cadres contractuels ou conventionnels, maîtrise des ressources, communication, etc. »¹²¹.

Partant, les prescriptions du CNT peuvent être appréhendées comme relevant d'une « politique constitutive » informelle qui « ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel [mais] se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus »¹²².

¹¹⁸ OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique. Fausse pertinence et jeux d'écarts », *Revue française de sociologie*, n° 1, vol. 56, 2006, p. 34. Nous revenons plus précisément sur ce point dans la quatrième partie de cette thèse.

¹¹⁹ VERPEAUX Michel *et al.*, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2017, p. 94.

¹²⁰ Conseil national du tourisme, *op. cit.*, p. 58-59.

¹²¹ *Idem.*

¹²² DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.*, p. 601.

Diversifier avec succès un établissement et/ou une station thermale implique enfin, selon les auteurs, de repenser la communication à l'échelle nationale autour d'une vision élargie de la santé. « Il ne s'agit ni plus ni moins de renouer avec la vocation historique des stations thermales, en réconciliant durablement le tourisme et la santé par les eaux »¹²³. Dans la continuité des recommandations portant sur une gouvernance collective des problématiques touristiques et thermales, les auteurs encouragent les acteurs locaux à penser conjointement leur politique de communication. Ils soulignent que « la communication et la mise en marché des cures thermales doivent relever d'une démarche spécifique, du ressort de l'établissement (ou du groupe). À l'inverse, la communication et la commercialisation de la remise en forme et du tourisme relèvent d'une autre démarche, mettant en avant deux entrées complémentaires : les prestations elles-mêmes et le territoire ». Dès lors, les auteurs exhortent les acteurs locaux à « maîtriser ensemble ces deux discours s'adressant à des cibles différentes avec des outils marketing différenciés », ajoutant combien les stations « auraient intérêt à engager une réflexion approfondie sur leur "marque" »¹²⁴.

Les recommandations du CNT mettent en évidence l'important investissement de l'État dans l'orientation du comportement des acteurs économiques, politiques et médicaux du monde thermal. Qu'il intervienne indirectement (*via* le CNETH et la création d'un Livre blanc conforme à ses prescriptions) ou directement (*via* le CNT), il gouverne à distance les acteurs locaux selon un double processus de « circulation verticale » des « bonnes pratiques » censé repositionner le thermalisme dans le champ de la prévention¹²⁵. Qu'il s'agisse des pistes de diversification médicale ou liées au bien-être, toutes s'inscrivent dans un processus plus large de « gouvernement des corps » vieillissants engagé par l'État. À l'instar d'autres services marchands dont la fonction n'est « plus seulement d'agrémenter les années de retraite mais de contribuer à repousser le vieillissement ou, quand il se présente à [le] gérer »¹²⁶, le thermalisme est invité à participer à l'objectif de maîtrise des coûts de la santé face aux évolutions démographiques. Ainsi, les relais de croissance espérés, localement associés au renouvellement de la confiance de l'État à la filière à l'échelle nationale, persuadent finalement les acteurs du monde thermal de se saisir de ces prescriptions au tournant des années 2010.

¹²³ Conseil national du tourisme, *op. cit.*, p. 60.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 61.

¹²⁵ BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, *art. cit.*

¹²⁶ HUMMEL Cornélia, « Le sénior, l'âge et le marché. Un point de vue sur le vieillissement différentiel selon l'origine sociale », *Revue suisse de sociologie*, n°32, vol. 3, 2006, p. 517.

Que pouvons-nous retenir ici ?

Simultanément menacés de déremboursement et touchés par une baisse importante du nombre de curistes, les acteurs politiques, économiques et médicaux du monde thermal s'organisent donc à l'échelle nationale à partir du milieu des années 1990. Tandis que la mobilisation des élus locaux auprès du gouvernement offre un sursis aux exploitants thermaux, ces derniers entreprennent de convaincre et de contrer le pouvoir du DG de la CNAMTS lors des négociations collectives de la convention. En se réorganisant collectivement au sein d'un syndicat unique (CNETh), les exploitants thermaux favorisent l'émergence d'une filière thermale unifiée. La capacité financière du CNETh leur permet de créer, aux côtés de l'ANMCT et de la FTCTF, l'association française de recherche pour le thermalisme, symbole de cette évolution. En démontrant le service médical rendu par la crénothérapie, la filière maintient le remboursement des soins par l'Assurance maladie. Mais pour se prémunir d'éventuelles futures menaces, exploitants et médecins thermaux entreprennent de conformer la thérapeutique aux attentes de l'exécutif. Afin de (re)gagner la confiance de l'État, ils définissent eux-mêmes des « normes secondaires d'application »¹²⁷ censées garantir la qualité des soins thermaux d'un côté, la sécurité sanitaire de l'autre. Afin de parachever cette entreprise de légitimation, les acteurs du monde thermal s'emploient parallèlement à démontrer leur utilité. Ils élaborent à l'échelle nationale des « modèles », des « bonnes pratiques » qui, associés à ceux diffusés par le CNT, créent les conditions d'un repositionnement de l'offre thermale. En agissant de la sorte, ils parviennent à renverser le cadrage réalisé par la Cour des comptes (1995) et l'IGAS (1986 et 2000). Dès lors, le thermalisme n'apparaît plus à l'État comme une thérapeutique héritée du passé qui coûte de l'argent à la collectivité. Elle devient, au contraire, un outil de prévention dans la lutte contre certains problèmes de santé publique, à commencer par celui du vieillissement de la population.

*

* *

La configuration autour de laquelle s'est stabilisé le thermalisme social pendant les Trente Glorieuses se transforme profondément à partir du début des années 1990. L'affirmation

¹²⁷ LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n° 40, 1990, p. 43-71. Cité par BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 150.

des logiques néolibérales ainsi que le retrait de l'État-providence au profit d'un État régulateur, affectent les acteurs du monde thermal. Soucieux de maîtriser les dépenses publiques de santé, l'État questionne de nouveau la légitimité du remboursement des soins thermaux par l'Assurance maladie. Or, contrairement aux remises en cause précédentes (1958 et 1967 notamment), il intervient à distance et augmente son influence sur les acteurs du monde thermal. Le DG de la CNAMTS se substitue aux services centraux et déconcentrés de l'État en devenant l'unique interlocuteur des exploitants dans la négociation de la convention thermale. Il limite les problèmes de coordination entre administrations liés à la configuration précédente. Surtout, en soumettant à la ministre de la Santé un projet de déremboursement finalement non appliqué, il offre l'opportunité à l'exécutif de gouverner les acteurs du monde thermal par la menace.

Particulièrement dépendants de ce système, ces derniers œuvrent donc collectivement à regagner la confiance de l'État tout en cherchant à démontrer l'utilité de la thérapeutique. Pour ce faire, les organisations représentatives unifiées à l'échelle nationale créent des « normes » inspirées des prescriptions formulées par l'IGAS (2000). Associées aux « modèles » et autres « bonnes pratiques » identifiées parallèlement, ces normes modifient les comportements des acteurs locaux. En effet, la normalisation « s'inscrit dans une tendance qui voit les autorités politiques déléguer à des organismes privés le soin d'édicter des règles qui, si elles n'ont pas d'emblée force de loi, n'en possèdent pas moins un caractère contraignant »¹²⁸. Libres de ne pas s'en saisir, les acteurs locaux ont tout intérêt à s'y conformer pour préserver un modèle qui assure leur développement économique¹²⁹.

Le pouvoir exercé par l'État sur les acteurs du thermalisme n'est donc pas moins fort au tournant des années 2010 qu'au début des années 1990. Mais il est plus diffus. Très sensible tout au long des années 2000, la menace du déremboursement s'estompe peu à peu à mesure que l'ensemble des acteurs locaux se soumettent aux nouvelles normes véhiculées¹³⁰. Toutefois, cette première évolution dans le rapport qu'entretiennent les acteurs du monde thermal avec l'État s'accompagne d'une seconde, interne à la filière. Cette période d'incertitude quant à l'avenir du thermalisme favorise le repositionnement du CNETh au centre de l'action collective à l'échelle nationale. Ayant intégré les attentes de l'exécutif et du DG de la CNAMTS, cette

¹²⁸ BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 125-126.

¹²⁹ Selon Olivier Borraz, une norme est en effet un « document écrit, qui résulte d'un consensus » et dont l'application est « volontaire ». *Ibidem*, p. 124. La dernière caractéristique de cet instrument d'action publique en fait une catégorie « particulière de soft law » (*Ibidem*, p. 125).

¹³⁰ Le témoignage du délégué général du groupe France Thermes (regroupant établissements thermaux et hébergements dans les stations de Bagnols de l'Orne, Châtel-Guyon, Vichy et Salies-de-Béarn) est révélateur : « *Le spectre du déremboursement... il y a eu des années, mais c'était un sketch. Chaque année c'était... l'épée de Damoclès, c'est sûr que si on reprenait tous les discours quand on y pense c'est complètement fou. Ça c'est quelque chose que j'ai vu changer c'est incroyable* ».

organisation devient elle-même prescriptrice de normes auxquelles les acteurs locaux doivent s'adapter. Ainsi en va-t-il des exploitants thermaux, contraints par leur syndicat (CNETH) de participer financièrement au fonctionnement de l'AFRETh, au risque d'être déconventionnés¹³¹.

Cette hégémonie produit ses effets. Une pratique légitime du thermalisme, associée à l'univers médical, est progressivement construite par la filière. Pour renvoyer une image sérieuse et scientifique censée permettre de conserver la confiance de l'État, les acteurs locaux sont incités à diversifier leurs offres dans le sens des enjeux contemporains de santé publique.

Or, la « crise » de fréquentation vécue depuis le début des années 1990 affecte durement certaines stations qui prennent des initiatives pour limiter leur dépendance à l'égard du thermalisme social. Émergent à l'échelle locale des pistes de diversification liées à l'univers touristique qui, si elles sont efficaces économiquement, circulent horizontalement et verticalement¹³². En effet, en plus des « modèles » et « bonnes pratiques » sélectionnés et diffusés à l'échelle nationale par le CNETH (2008) ou le CNT (2011), une horizontalisation des transferts est à l'œuvre dans le thermalisme comme dans d'autres secteurs d'action publique. « En France, les trente dernières années ont été marquées par une montée en puissance des circulations horizontales impliquant les gouvernements urbains et métropolitains. Parfois spontanées, ces circulations s'opèrent le plus souvent au travers de la médiation d'acteurs ou d'organisations tiers : des professionnels, des consultants, des réseaux de coopération nationaux ou transnationaux, des associations professionnelles mais aussi des partis politiques qui peuvent offrir des canaux de circulations professionnelles pour les hauts fonctionnaires et les élus urbains qui deviennent autant de vecteurs de mise en circulation de modèles d'action publique »¹³³. Organisations récurrentes de « journées du thermalisme », de « salons » ou de « forums », mobilisant les différents acteurs du monde thermal ; circulation des médecins

¹³¹ C'est ce que suggère en effet l'un des représentants du CNETH. Ce dernier décrit un arrangement entre la CNAMTS qui ne souhaite pas investir financièrement dans la démonstration du SMR par la crénothérapie et le CNETH qui veut s'assurer du concours de l'ensemble des exploitants : « L'obligation nous a été faite d'évaluer le service médical rendu par les cures thermales dites traditionnelles donc la profession s'est organisée. Il lui a semblé qu'à défaut de pouvoir bénéficier d'un soutien de l'Assurance maladie qui elle-même n'a pas souhaité engager des fonds dans cette évaluation-là... Elle a considéré que c'était aux professionnels du secteur de le faire. Et bien effectivement, nous l'avons fait au travers de la création de l'AFRETh, et aidé par le fait que l'obligation de financement a été inscrite dans la convention. Ça c'est un point fondamental si vous voulez, c'est que les établissements thermaux doivent participer. Certes, le montant n'est pas défini dans la convention mais le principe d'un financement de la recherche thermique et de versements d'un fond, de fonds à cet effet est inscrit. Et tout établissement qui ne respecterait pas cette obligation de financement de la recherche, il se met en défaut par rapport à la convention et il est susceptible d'encourir des mesures qui peuvent aller jusqu'au déconventionnement ».

¹³² BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, *art. cit.* Les auteurs caractérisent ce double processus par le concept de « circulation croisée ».

¹³³ *Ibidem*, p. 107.

thermaux, des professionnels du tourisme, des cadres de l'administration territoriale à des fins professionnelles ; multipositionnement d'acteurs politiques et économiques aux échelles locales, nationales et européennes¹³⁴ ; influence accrue de cabinets de conseils et « d'experts » œuvrant pour différentes stations et s'inspirant de modèles similaires, sont autant de pratiques favorisant la transmission des idées au sein du monde thermal.

Si toutes les stations thermales s'écartent de la seule pratique du thermalisme social, toutes ne se positionnent pas sur le même marché. Qu'il s'agisse de faire des villes thermales des « territoires de prévention en santé » ou de « bien-être », ces choix relèvent avant tout d'un rapport de force local entre acteurs économiques, politiques et médicaux dans la définition de ce que représente « le bien commun territorial »¹³⁵. C'est à l'analyse comparée de ces enjeux à Dax (Nouvelle-Aquitaine) et Bagnoles de l'Orne (Normandie) que les troisième et quatrième parties de la thèse se consacrent.

¹³⁴ Encore présent dans l'entreprise familiale de Saujon malgré son statut de retraité (il passe la majeure partie de son temps dans son bureau charentais), le président du CNETH préside également l'Association européenne des villes thermales historiques (EHTTA).

¹³⁵ LASCUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°2, 1998, p. 37-66.

Troisième partie

Gérer collectivement la crise du thermalisme à l'échelle locale : les institutions municipales en première ligne

Durant la décennie 1990, les contours assignés par les pouvoirs publics au « problème thermal » sont multiformes. Déficit scientifique, risque sanitaire, tarifs incontrôlés, les reproches sont importants. C'est pourquoi les responsables d'organisations représentatives du thermalisme à l'échelle nationale s'activent sur plusieurs scènes pour fabriquer et défendre les intérêts de la profession mais également pour offrir aux acteurs locaux les moyens de faire face à la crise.

En effet, ses conséquences à l'échelle locale sont nombreuses et de natures diverses. Économiques (chute du nombre de curistes) et sociales (chômage), elles sont aussi politiques, la légitimité des élus étant en partie conditionnée à leur capacité à enrayer les effets du problème sur leur territoire (qu'il s'agisse d'une ville ou d'une intercommunalité).

Au regard de la transformation de l'action publique locale engagée à la fin du XX^e siècle, cette dernière problématique n'a rien d'étonnant. Dans les années 1950 et 1960, la gestion territoriale est organisée par l'État et fonctionne sur le mode de la « régulation croisée »¹. « L'espace national est administré selon un principe de verticalité qui reflète un univers centré sur la production de biens et de services dans lequel l'État prédomine, mais coopte à la base quelques représentants élus (maires, présidents de Conseil général, etc.) »². Dans ce système, les relations que peuvent tisser les élus locaux avec les membres de l'administration d'État priment, au centre (dans les ministères) mais aussi auprès des préfetures et des services déconcentrés et sectoriels d'État³. Les fonctionnaires d'État trouvent dans les besoins des collectivités des « opportunités » de « mener à bien les programmes publics d'État », quand les élus ont tout intérêt à ce que les premiers puissent les « appliquer convenablement » pour maintenir ces relations⁴. Les élus locaux, et notamment les notables – dont l'une des caractéristiques est le cumul des mandats – profitent de leur capacité de négociation pour capter des ressources, en faire profiter leur territoire et augmenter leur légitimité politique.

¹ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, n° 4, vol. 46, p. 580.

² *Idem*.

³ Sur ce point, l'analyse de Jean-Pierre Worms est précieuse pour appréhender les relations entre notables et préfets à l'échelle départementale. Voir : WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3, 1966, p. 249-275.

⁴ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *op cit.*, p. 585.

Or, au tournant des années 1980, succède à ce premier système « un autre mode de gouvernement et de pilotage, pluraliste, ouvert et différencié, dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes, et qui opère au moment de la définition des enjeux et de la mobilisation des acteurs nécessaire à leur appropriation »⁵.

La forme prise par les « gouvernements municipaux » évolue à mesure que l'État perd sa position de centralité⁶. Les autorités municipales se retrouvent dans l'obligation de gérer des problèmes dont la nature a évolué. « Plus diffus, malaisément cernables dans des logiques techniques », leur résolution nécessite le concours de nombreux acteurs⁷. Aussi s'agit-il de compenser le retrait de l'État par la création de partenariats avec une des acteurs issus de la « société locale » ou de l'environnement institutionnel local.

À Dax comme à Bagnoles de l'Orne, ces évolutions semblent rejaillir directement sur l'ampleur prise par le problème thermal. Dans les deux cas les élus locaux peinent à tisser des liens forts avec les acteurs économiques (au premier rang desquels les exploitants thermaux), mais également avec les acteurs issus des autres échelles (intercommunale, départementale et régionale) de gouvernement. Privés de capacité politique au moment même où les premiers effets de la crise se font ressentir, ils subissent ainsi dans un premier temps la désaffection des curistes (*chapitre VI*). Toutefois, malgré des caractéristiques différentes – l'une (Bagnoles de l'Orne) est de taille moyenne, esseulée géographiquement et constituée d'un seul exploitant thermal quand l'autre (Dax), longtemps première station thermale de France, regroupe une quinzaine d'établissements thermaux et jouxte une autre station⁸ – ces deux villes réagissent de façon semblable au problème qui leur est posé. Profitant d'une amélioration des rapports avec les autres échelles de gouvernement (Dax) et les exploitants thermaux (Dax et Bagnoles de l'Orne), les acteurs publics des deux villes initient un « projet » censé assurer la reprise de l'économie thermique. En mobilisant une pluralité d'acteurs (économiques, politiques et

⁵ *Ibidem.*, p. 591. Si des premiers signes de changement sont perceptibles dans les années 1960 et 1970, la mise en œuvre des lois de décentralisation (1982-1983) concrétise, selon Olivier Borraz, « la reconnaissance de [la] capacité politique des villes à gérer elles-mêmes leurs problèmes et leur développement ». L'auteur précise qu'il existe un « pouvoir municipal » avant que l'État ne voit « s'affaiblir » ses « capacités d'intervention et d'intégration ». Voir : BORRAZ Olivier, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13, 2000, p. 12.

⁶ Selon Olivier Borraz (*art. cit.*, p. 14), « les gouvernements municipal et départemental entrent tous deux dans une période de turbulence à partir de la décennie 1980. Ce phénomène renvoie aux transformations de l'État en France, qu'il s'agisse du grippage des mécanismes d'intégration de l'État républicain (école, représentation politique), de ce que l'on appelle commodément la "crise de l'État-providence", de la construction européenne ou de la globalisation des échanges économiques ».

⁷ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *op cit.*, p. 591.

⁸ La station de Saint-Paul-lès-Dax, dont la ville est limitrophe de celle de Dax, est agréée depuis 1983. Nous revenons plus en détail sur les conditions de sa coopération avec Dax dans les chapitres VIII et IX (quatrième partie).

médicaux) au sein d'une action collective qu'ils dominent, ils se replacent au centre du gouvernement municipal et augmentent en conséquence la « capacité politique territoriale » (*chapitre VII*).

Chapitre VI

Des gouvernements municipaux privés de capacité politique

La crise de légitimité que subit la filière thermique vis-à-vis de l'État produit ses effets sur l'économie des villes d'eaux. L'arrêté du 19 juin 2000, de même que les « menaces » de déremboursement annoncées par le directeur de la CNAMTS ou encore le rapport rédigé par l'IGAS au tournant des années 2000 ont une influence paradoxale sur les exploitants thermaux. En effet, ces évolutions les placent dans l'obligation de rénover leurs installations afin d'assurer la sûreté sanitaire des curistes, tout en installant un climat d'incertitude incompatible avec la mise en œuvre d'importants investissements.

Les caractéristiques du thermalisme dacquois rendent la sous-préfecture des Landes particulièrement sensible au contexte national. Si la ville revendique fièrement son statut de première station thermique française pendant plusieurs décennies, les quelques 45 000 curistes qu'elle accueille au milieu des années 2010 sont répartis au sein d'une multitude d'établissements : il y en a une quinzaine en moyenne entre 1990-2018. Qu'ils aient été construits au début du XX^e siècle, pendant l'entre-deux-guerres ou, plus récemment dans les décennies 1960 et 1970, tous doivent être rénovés au tournant des années 2000. Or, la plupart sont gérés par des petites ou moyennes entreprises qui n'ont pas toujours la capacité financière pour entreprendre simultanément travaux structurels et travaux d'embellissement. Face à l'incertitude instaurée par l'État, nombreux sont les dirigeants à privilégier les premiers au détriment de l'attractivité de l'offre et de la fidélisation des curistes.

À Bagnoles de l'Orne, la situation est radicalement différente. L'unique établissement thermal est présidé par Philippe Moulin-Roussel qui n'hésite pas à investir fortement dès que le nombre de curistes chute de manière trop importante¹. En 1996 et 1997, les dirigeants mobilisent ainsi 25 millions de francs dans la rénovation et la valorisation des installations. La problématique de l'exploitant thermal bagnolais tranche singulièrement avec celle de ses homologues dacquois.

¹ Philippe Moulin-Roussel est PDG depuis 1981 de la Société des Vins de France, un groupe dont la fortune est estimée par *Les Échos* à « quelques 2 milliards [de francs] de chiffre d'affaires ». « Pernod-Ricard cède la Société des Vins de France à Castel », *Les Échos*, consultable en ligne, URL : <https://www.lesechos.fr/1992/04/pernod-ricard-cede-la-societe-des-vins-de-france-a-castel-924348>. Comme souligné au chapitre précédent, un ancien directeur des Thermes de Bagnoles de l'Orne dans les années 1980, ayant donc côtoyé Philippe Moulin-Roussel pendant de nombreuses années, qualifie la fortune de ce dernier comme « *considérable* ». Il souligne par ailleurs que si le patrimoine thermal ne représentait qu'une petite partie de celle-ci, il avait une forte valeur symbolique.

Pourtant, au cours des années 2000, les deux villes subissent l'accentuation du phénomène de désaffection du public pour le thermalisme, déjà notable depuis le milieu des années 1990². À Dax, alors qu'un record de fréquentation de 57 314 curistes est enregistré en 1999, ces derniers ne sont plus que de 47 007 en 2009 et même 45 379 en 2015³. À Bagnoles de l'Orne, 17 376 curistes sont accueillis en 1992 puis la fréquentation chute de façon continue. En 1997, il n'y a déjà plus que 13 466 visiteurs annuels. Le plus fort de la crise est atteint en 2009 avec 9 000 curistes⁴.

Comment comprendre cette importante chute de fréquentation ? Est-elle seulement liée à un désintérêt des curistes pour la thérapeutique ? L'incertitude générée par l'État et le directeur général de la CNAMTS est-elle une variable suffisante pour dépasser ce premier *a priori* ? La nature des relations qu'entretiennent les divers acteurs investis dans la gestion du thermalisme à l'échelle locale ne permet-elle pas d'expliquer l'ampleur prise par la crise selon les stations ?

À Dax comme à Bagnoles de l'Orne, cette période correspond à une transformation des gouvernements municipaux au sein desquels les municipalités perdent leur position de centralité. Or, depuis la fin du XIX^e siècle, quels que soient la taille de la station et/ou le mode de gestion des eaux thermales (privé, public ou semi-public), leur rôle est particulièrement important dans la structuration et le développement du thermalisme en France⁵. Dès lors, l'analyse socio-historique des gouvernements municipaux du thermalisme dacquois et bagnolais, marqués par la stabilité dans un contexte de forte croissance (I), permet de mieux mettre en évidence combien le renouvellement des acteurs et l'évolution de leurs rapports fragilisent l'institution municipale et accentuent les effets de la crise (II).

I. « Municipalisation » ou « laisser-faire » : une gestion différenciée de la croissance par les autorités municipales dacquoises et bagnolaises

Analysant les spécificités et problèmes du partenariat public-privé dans la gouvernance des stations de montagne, Françoise Gerbaux et Emmanuelle Marcelpoil posent l'hypothèse selon laquelle « un des éléments de la performance économique est la coordination des acteurs »⁶. Suivant ce principe, l'analyse de la déstabilisation des rapports entretenus par les municipalités dacquoise et bagnolaise avec les acteurs économiques des deux territoires

² Voir les graphiques de l'évolution du nombre de curistes à Dax et Bagnoles de l'Orne en Annexes I, 4.

³ Les chiffres pour 1999 sont issus de l'ouvrage de DELPONT Hubert, *Dax, Roger Junca et Yves Goussebaire-Dupin, L'aventure thermale, Acte II*, Nérac, éditions d'Albret, 2014.

⁴ Chiffres issus des archives de la ville : société d'exploitation « Les Thermes de Bagnoles de l'Orne ».

⁵ Voir la première partie « La construction (discontinue) de "territoires de santé" ».

⁶ GERBAUX Françoise, MARCELPOIL Emmanuelle, « Gouvernance des stations de montagne en France : les spécificités du partenariat public-privé », *Revue de Géographie Alpine*, n° 94, vol. 1, 2006, p. 10.

favorise la compréhension des formes territorialisées du problème thermal. À Dax, la municipalité occupe jusqu'au milieu des années 1990 une position prédominante dans le « jeu » local⁷. À Bagnoles de l'Orne, la municipalité accompagne l'action d'une entreprise thermale omnipotente pendant plusieurs décennies. La remise en cause de ces positions accentue les effets de la crise.

1) *Impulser, réguler, contrôler : la municipalisation du « thermalisme social » dacquois*

L'implication des autorités municipales dacquoises dans le développement du thermalisme est ancienne. Dès la fin du XIX^e siècle, c'est l'impulsion du maire Raphaël Milliès-Lacroix (1887-1899) qui permet le développement de l'activité en favorisant la création de la première grande société de thermalisme (Dax Salin Thermal), la construction d'un bâtiment de soins éponyme et d'un casino⁸. Mais c'est plus largement à son fils, Eugène Milliès-Lacroix, qu'est attribué l'essor de la station. En quête de la municipalité au début du XX^e siècle (il est élu maire de 1929 à 1959), cet homme d'affaires participe fortement à la transformation du paysage thermal de la ville. Il crée d'abord une Société Industrielle et Fermières des Eaux thermales et minérales de Dax (SIFED) dont la municipalité devient fermière en 1927. Puis, élu en 1929, il réalise une partie d'un projet de « quartier de luxe » dédié au thermalisme. À cette époque en effet, « les communes obtiennent les coudées franches pour innover en matière de politiques publiques »⁹. Certes, des quatre hôtels de luxe prévus à la construction, seul le Splendid voit le jour. L'Atrium-Casino (nouvel espace réunissant loisirs culturels et jeux d'argent), censé attirer une clientèle nouvelle dans une station jusqu'alors essentiellement tournée vers le soin, vient compléter cette réalisation. Avant-guerre, la municipalité dacquoise, personnifiée par ces deux fortes personnalités, facilite donc le développement économique du thermalisme.

⁷ Nous appréhendons le concept de jeu selon une perspective empruntée aux travaux de Michel Crozier et Erhard Friedberg. En effet, convaincus qu'il est un « mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur faisant – en se laissant – leur liberté », nous nous en servons pour analyser les « phénomènes de relations, de négociations, de pouvoir et d'interdépendance » (1977, p. 113) qui vont s'établir entre acteurs économiques et politiques du territoire dacquois entre la fin des années 1970 et le milieu des années 2010.

⁸ L'action du maire Raphaël Milliès-Lacroix à la fin du XIX^e siècle est précisée dans le chapitre II, section « *Un sens certain de l'initiative. L'action conjointe des élus locaux et des investisseurs privés* ». L'encadré n°2 intitulé « Eugène Milliès-Lacroix, un (maire)-entrepreneur du thermalisme dacquois » dans le chapitre III, section « *L'influence accrue des médecins thermaux dans la station* » revient quant à lui sur l'action menée par Eugène Milliès-Lacroix dans le développement du thermalisme local dans les premières décennies du XX^e siècle.

⁹ PINSON Gilles, « La gouvernance des villes français. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, vol. 1, 2010, p. 76.

Comme ailleurs toutefois, l'activité subit les conséquences de la Seconde-Guerre mondiale. D'abord occupés par les Allemands, les établissements de la SIFED deviennent à la Libération des hôpitaux militaires pour l'Armée française ou des centres de libération des prisonniers de guerre français. Il faut attendre plusieurs années et la montée en puissance du thermalisme social pour voir le nombre de curistes augmenter fortement à nouveau. Seulement 5 800 en 1932 et environ 7 000 en 1950, leur nombre atteint 14 000 à la fin de cette décennie¹⁰.

a. *Une hégémonie municipale contestée*

L'élection de Max Moras, en 1959, se fait dans une forme de continuité. Avocat de formation, déjà membre du conseil municipal sous Vichy entre 1941 et 1944, il intègre le Rassemblement du Peuple Français (RPF) créé par Charles de Gaulle en 1947. Bien qu'il défende à l'Assemblée Nationale les intérêts de la filière face au Plan Pinay en 1958¹¹, il ne se distingue pas, durant son premier mandat, par son action vis-à-vis de l'expansion du thermalisme dacquois. Au cours de ses deuxième et troisième mandats, la municipalité prend toutefois progressivement une place plus importante, si ce n'est centrale, dans le gouvernement municipal du thermalisme dacquois.

L'investissement de la municipalité dans les affaires thermales évolue largement à la fin des années 1960. Associés à une situation financière compliquée, les mauvais rapports entretenus par le maire et le directeur de la SIFED poussent ce dernier à vendre en 1966 la société à la Compagnie Thermale du Soleil (CTS, devenue Chaîne Thermale du Soleil). Dirigée par Adrien Barthélémy, celle-ci ne respecte toutefois pas une partie de ses obligations envers la ville, l'une d'elle consistant à rénover les établissements¹². Profitant de cet incident, la municipalité poursuit la CTS au tribunal pour non-respect de ses engagements et devient, en 1968 et pour la première fois de son histoire, propriétaire du patrimoine thermal. Une société d'économie mixte (SEM) nommée Compagnie Thermale Dacquoise (CTD), dont la ville possède 60% des parts, est créée afin de gérer l'ensemble des infrastructures thermales et hôtelières.

S'ouvre alors, de 1968 à 1997, une période de « municipalisation du thermalisme ». Dans un article traitant de l'évolution des politiques sportives municipales en France, Nadine Haschar-Noé explique combien l'action des élus envers le sport est caractérisée, dans les années 1970 et 1980, par un « souci gestionnaire » doublé « d'une volonté politique de régulation, de contrôle

¹⁰ DELPONT Hubert, *op cit.*, p. 229.

¹¹ Voir le chapitre I et notamment la section « Quand l'État entend changer les "règles du jeu" ».

¹² DELPONT Hubert, *op cit.*, p. 26. Alors que ce dernier s'est engagé à effectuer des travaux de rénovation des équipements pour un montant de 10 millions de francs et que la municipalité l'interpelle pour que soient révisés à la baisse les tarifs de cure, il les augmente de manière importante et investit le « milliard de liquidités » de la SIFED dans « des établissements extérieurs » à Dax.

et d'orientation des actions associatives ». Selon ses propos, « ces évolutions révèlent un infléchissement général des politiques sportives dans le sens d'une plus grande "municipalisation" se traduisant par des interventions et des régulations plus importantes du sport local par les élus politiques »¹³. À Dax, les édiles locaux endossent le même rôle vis-à-vis du thermalisme. Directement investie dans le développement des activités thermales et touristiques à partir des années 1970 – d'abord *via* la CTD, ensuite en plaçant un adjoint à la tête de l'Office de Tourisme et du Thermalisme (OTT) et du Syndicat d'Initiative (SI) – la municipalité cherche à contrôler, réguler et orienter l'action des acteurs privés qui s'installent sur le territoire.

L'omnipotence de l'institution municipale ne dure que quelques années. Dès le tournant des années 1970, un entrepreneur privé, Roger Junca, bouleverse le jeu local en impulsant une dynamique nouvelle à l'activité thermique. Encore boucher-charcutier, rugbyman à l'US Dax et 4^{ème} sur la liste d'opposition au maire Max Moras lors des élections de 1965, Roger Junca acquiert à la même époque des terrains sur lesquels il réalise plusieurs forages et découvre des gisements d'eau thermique. En 1967, il obtient un permis de construire et crée Thermes-Adour¹⁴. Fort du succès de cette première structure, qualifiée par les acteurs de l'époque d'ultra-moderne, « marquée du sceau de la taylorisation », Roger Junca poursuit son entreprise. En 1969 et 1971, le Régina (un hôtel trois étoiles de six étages) et le Grand Hôtel des bains (structure quatre étoiles de 112 chambres et 7 appartements) sont bâtis. Enfin, Roger Junca rachète les locaux d'une ancienne clinique qu'il transforme en logements, puis un hôtel. Il devient en 1974 le premier exploitant thermal du territoire.

Figure représentative de la « société locale » thermique de l'époque – son entreprise concurrençant rapidement celle de la CTD –, les relations qu'il entretient avec la ville, et notamment avec un jeune conseiller qui s'affirme comme référent vis-à-vis des questions thermales, rythment les décennies 1970 et 1980.

Pharmacien, né à Bordeaux mais élevé à Dax par son oncle (ancien conseiller municipal d'Eugène Milliès-Lacroix), Yves Goussebaire-Dupin est élu en 1965 sur la liste de Max Moras à l'âge de 35 ans. Dès 1966, il est élevé au rang d'adjoint sans pour autant bénéficier de

¹³ HASCHAR-NOE Nadine, « L'évolution des politiques sportives municipales en France : entre "rationalisation" et construction identitaire », *Loisir et Société*, n°27, vol. 2, 2004, p. 501. Sur la sociohistoire des politiques sportives françaises, voir aussi : CALLEDE Jean-Paul, « Les politiques du sport en France », *L'Année sociologique*, n°2, vol. 52, 2002, p. 437-457.

¹⁴ Alors en contentieux avec les dirigeants de l'ancienne SIFED. *A priori* donc, les relations entre la municipalité et Roger Junca semblent s'établir sur de bonnes bases. Voir DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 14. Les détails qui suivent sont tirés de la même source.

délégation. En 1969, il se fait remarquer en prenant ses distances avec le maire, attaquant personnellement ses compétences, notamment en matière de thermalisme. Cette position de retrait au sein du conseil municipal ne l'empêche pas de parfaire son implantation locale en étant élu à la présidence du Syndicat d'Initiative (SI) en 1970. Par ailleurs, la connivence qu'il entretient avec un journaliste de la presse locale lui permet d'avoir « pignon sur rue »¹⁵. Afin de le « neutraliser », Max Moras le charge ainsi des affaires économiques de la cité tout en le nommant à la tête de l'Office de Tourisme et du Thermalisme (OTT) nouvellement créé en 1971.

S'il ne se présente pas aux élections de 1971, Yves Goussebaire-Dupin s'affirme au sein du jeu politico-économique local. Profitant de sa position de double-président, il s'inscrit au cœur du « jeu thermal ». En 1972, il délaisse sa délégation à l'économie et s'investit plus largement dans l'OTT. Créée avec l'objectif de devenir « un organe de réflexion, de coordination et d'action »¹⁶, cette structure lui permet de définir la « politique touristique de la station ».

Parallèlement, l'entrée dans le jeu de Roger Junca, à la fin des années 1960, a favorisé celle d'autres acteurs privés. En 1974, Jean-Louis Bérot (ancien international de rugby, kinésithérapeute de formation) crée les Thermes Bérot, tandis qu'en 1975 apparaissent les Thermes Foch. Qualifié de « chantre de l'action collective et du travail d'équipe »¹⁷ par Hubert Delpont, Yves Goussebaire-Dupin profite de l'OTT et du SI (où il est secondé par le directeur de Thermes Adour) pour initier une action collective qu'il dirige en tant que président. Il rappelle l'attitude des adjoints « désireux de s'autonomiser », présentés par Vincent Béal, qui ont « développé leur influence dans le domaine de leur délégation », « se sont comportés en "chefs de service", et se sont imposés [...] comme de véritables acteurs politiques »¹⁸.

La création d'un guide général de la station, la mise en œuvre de campagnes de communication dans le métro parisien ou d'actions de qualité destinées à améliorer l'accueil des curistes, l'organisation de « multiples réunions, colloques, groupes de travail, associant

¹⁵ Un journaliste du quotidien *Sud-Ouest* s'occupe de sa promotion en rédigeant une série de plusieurs articles flatteurs. Or, Jean-François Tétu souligne que l'une des fonctions de la presse écrite locale est de faire de « l'information promotionnelle », destinée à produire un « phénomène d'institution permanent des micro-structures et des micro-notables ». Voir : TÉTU Jean-François, « L'espace public local et ses médiations », *Hermès*, n° 17-18, 1995, p. 294.

¹⁶ DELPONT Hubert, *op cit.*, p. 29.

¹⁷ *Ibidem*, p. 32.

¹⁸ BÉAL Vincent, « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Étienne », *Pôle Sud*, n° 25, vol. 2, 2006, p. 98. Concernant la comparaison avec les « chefs de service », l'auteur fait référence à HOFFMANN-MARTINOT Vincent, « Les services comme enjeux », in MABILEAU Albert, SORBET Claude (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989, p. 53-79. Sur le rôle joué par les adjoints dans le jeu politique local, voir aussi : BORRAZ Olivier, *Gouverner une ville, Besançon 1959-1989*, PUR, coll. « Res Publica », 1998.

professionnels et jusqu'au sous-Préfet sur d'innombrables sujets »¹⁹, sont autant d'actions engagées par l'OTT et le SI au début des années 1970. En prouvant son « habileté à mener des politiques ou à se les voir imputer »²⁰, en associant à son action la forte croissance du nombre de curistes²¹, Yves Goussebaire-Dupin se construit tout au long des années 1970 une « légitimité » d'homme politique auprès des acteurs thermaux. Depuis l'avènement du thermalisme social, en effet, c'est au prisme du nombre de curistes que les acteurs politiques acquièrent leur légitimité. À l'instar de la statistique qui apporte à l'État une légitimité à l'action au « nom de la science et de la technique »²², l'évaluation chiffrée du nombre de curistes médicalisés ne se discute pas. Référence des acteurs politiques et économiques, le nombre de curistes fait partie de ces objets dont la réalité n'est pas remise en cause. Aussi, mesurer la réussite d'un établissement ou d'une station au prisme du nombre de curistes est une pratique communément partagée et, si controversée il y a, c'est la fiabilité des chiffres qui est questionnée²³.

Pour autant, malgré la croissance du thermalisme local, la municipalité ne parvient pas à totalement conserver sa capacité d'intégration des différents acteurs thermaux et touristiques du territoire. D'un côté, Yves Goussebaire-Dupin tire une forte légitimité des « coalitions » qu'il a su construire *via* l'OTT et le SI. Mais d'un autre, les relations qu'entretiennent Max Moras et Roger Junca se détériorent tout au long des années 1970. Le maire de Dax cherche à limiter l'expansion d'un « concurrent » de plus en plus important de la CTD de plusieurs façons. Il s'oppose d'abord aux requêtes de Roger Junca concernant l'exploitation à distance de sa source pour alimenter une usine d'embouteillage²⁴. Ensuite, et surtout, il refuse de lui vendre de nouveaux terrains constructibles dont la ville s'est rendue propriétaire après avoir entrepris de gros travaux d'endiguement de l'Adour.

En conséquence, Roger Junca s'installe dans la commune voisine de Saint Paul-lès-Dax et y construit un premier établissement en 1976²⁵. Il profite d'une écoute particulièrement attentive

¹⁹ DELPONT Hubert, *op cit.*, p. 33.

²⁰ BÉAL Vincent, *art. cit.*, p. 98.

²¹ Encore 22 586 en 1970, la croissance atteint les 7,5% en 1971 (24 297) pour dépasser le seuil des 30 000 curistes en 1975. DELPONT Hubert, *op. cit.*

²² DESROSIERES Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010, p. 181.

²³ Nous verrons que, sur le terrain dacquois, la fiabilité de ces chiffres, fournis par les établissements thermaux, est sujette à controverse depuis quelques années.

²⁴ DELPONT Hubert, *op cit.*, p. 39-40. Le maire s'oppose en effet à ce que des canalisations traversent une partie de la ville jusqu'à ce que le tribunal administratif donne gain de cause à Roger Junca une première fois en 1975 et une seconde en 1976.

²⁵ DELPONT Hubert, *op cit.*, p. 82. D'après Hubert Delpont, Roger Junca profite des confidences d'un ingénieur de la Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine qui avait réalisé, plusieurs années auparavant, un forage sur le terrain Saint-Paulois. À défaut de trouver du pétrole, une nappe d'eau thermale avait été perforée.

du député-maire Saint-Paulois Henri Lavielle qui, quelques années auparavant (1973), a entrepris la restructuration d'un marécage de 35 hectares en plan d'eau de 12 hectares afin de développer l'activité touristique de sa ville. C'est autour de ce lac que le thermalisme saint-paulois prend son essor. En 1977 est créé le Centre Napoléon²⁶ puis, en 1978, un hôtel de 86 chambres. Tout au long de la décennie 1980, d'autres réalisations complètent ces premières structures : en 1982 un nouvel hôtel, de 240 chambres, suivi d'un camping de 100 emplacements en 1985 et d'une résidence en 1988, complétés par un nouvel établissement thermal en 1991. Enfin, en 1997, est créé Calicéo (qui deviendra Sourcéo), un centre thermoludique inspiré des Thermes de Caracalla de Baden-Baden (Allemagne). Roger Junca offre donc à la ville de Saint Paul-lès-Dax l'opportunité de devenir station thermale (elle obtient l'agrément en 1983) et de concurrencer directement son homologue dacquoise.

b. *Yves Goussebair-Dupin, « maire entrepreneur » du thermalisme dacquois*

Implanté sur les deux communes avec son exploitation Thermes Adour, Roger Junca voit ses rapports avec les autorités municipales dacquoises s'améliorer brièvement à l'occasion de l'élection d'Yves Goussebair-Dupin en 1977. Le profil du nouveau maire tranche avec celui affiché par Max Moras. Yves Goussebair-Dupin comporte toutes les caractéristiques des « élus entrepreneurs » qui s'affirment dans les décennies 1970 et 1980²⁷. « Avec la montée en puissance des villes, de nouveaux comportements sont apparus et un nouveau modèle de l'action publique s'est fait jour, explique Dominique Lorrain. Les élus se sont impliqués dans les dossiers. Ils ont adopté un comportement entrepreneurial qui combine la détermination des choix stratégiques avec une participation dans le suivi, afin de veiller aux dérapages et de corriger en temps réel »²⁸. Le décentrement opéré par l'État s'accompagne effectivement d'une transformation du métier d'élus local. Après la figure du notable, celle de l'entrepreneur s'impose et avec celle-ci une autre façon de tirer sa légitimité : ce ne sont plus les qualités d'intercesseur qui légitiment l'élus mais l'action. « Les élus ne se contentent plus de rendre des services et d'administrer, ils agissent en propre ».

²⁶ Il s'agit d'un centre thermal dans lequel est déplacé le centre de rééducation fonctionnelle auparavant situé dans le Grand Hôtel à Dax.

²⁷ LORRAIN Dominique, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n° 3, vol. 35, 1993, p. 296.

²⁸ BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 20. La citation qui suit renvoie exactement à la même référence. Albert Mabileau dresse un constat similaire et souligne par ailleurs combien « la professionnalisation et la spécialisation des élus, [...] rend obsolète, au moins dans les grandes municipalités, l'amateurisme républicain du temps passé ». MABILEAU Albert, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, n°3-4, vol. 47, 1997, p. 361.

L'arrivée au pouvoir de ce nouveau maire n'empêche toutefois pas la résurgence des conflits entre la municipalité et Roger Junca. Le plus important intervient en 1978 à propos de la distribution de boue. Au moment même où le nouveau maire de Dax initie la création d'un produit uniforme pour l'ensemble des établissements dont la distribution serait assurée par la municipalité, Roger Junca apporte une ampleur industrielle à ses installations, projetant leur mise sur le marché sous forme de cataplasmes. Devenu par ailleurs conseiller général et régional dès 1973 et réélu conseiller général en 1976, Yves Goussebaire-Dupin sollicite le Préfet pour faire démolir les bassins de production de boue, sans succès.

Cette attitude du maire envers Roger Junca s'explique par la volonté du premier de diriger le jeu local. Depuis 1972 et la série d'articles du quotidien *Sud-Ouest* sur sa vision du thermalisme, Yves Goussebaire-Dupin milite pour élargir l'offre sociale à un « "thermalisme de santé" dont la capitale pourrait être Dax, offre "qui ne serait pas un simulacre de thermalisme, mais une formule de séjour nouvelle alliant le bénéfice psychologique du changement, la découverte de la nature et d'activités de loisir à des pratiques d'entretien et de régénération corporelles [...] »²⁹. Pour ce faire, une fois aux responsabilités, il amplifie son action vis-à-vis du thermalisme sur deux plans. Il profite d'abord de ses fonctions de conseiller régional pour obtenir de l'État, *via* un contrat de plan État-Région, des subventions promises depuis le début des années 1970. Il engage alors une nouvelle série de travaux de réhabilitation dans les hôtels de la CTD afin de diversifier l'offre et accueillir une « clientèle plus fortunée, voire étrangère »³⁰. Il concrétise ensuite son projet d'industrialisation de la production du péloïde – à laquelle il souhaite donner une aura scientifique – pour faire face à l'augmentation importante du nombre de curistes et se distinguer des autres stations par la qualité de l'offre³¹. La production des boues, jusqu'alors assurée de manière empirique et supervisée par l'OTT, est confiée dès 1979 à la régie municipale créée à l'occasion et rattachée à la régie des eaux de Dax. Dans le même temps, une première étude « des caractères physico-chimiques du support minéral » est commandée à l'institut pharmacologique de Bordeaux, puis une seconde en 1981 sur « les caractères bactériologiques des boues, leur culture et leur maturation qui fait apparaître la nécessité de créer un laboratoire municipal des boues »³². Un responsable du laboratoire

²⁹ *Sud-Ouest*, 17 novembre 1972, propos rapportés par DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 32.

³⁰ *Ibidem*, p. 53.

³¹ KARPIK Lucien, « Éléments de l'économie des singularités », in STEINER Philippe *et al.* (dir.), *Traité de sociologie économique*, PUF, 2013, p. 163-206. Lucien Karpik explique dans cet article que les prix ne suffisent pas toujours à distinguer des produits et/ou des services. Les clients indexent également leur choix par rapport à la qualité. Ainsi, nous questionnons plus précisément, dans le chapitre IX, la volonté des acteurs d'acquiescer de faire de Dax un territoire de l'excellence thermique.

³² DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 55.

municipal de Dax confirme cette volonté politique de la municipalité d'apporter à cette matière première une certification scientifique afin d'en faire un produit d'appel : « Il [Yves Goussebaire-Dupin] a très vite compris qu'il fallait un peu mettre de l'ordre dans les produits qui étaient livrés et asseoir une certaine qualité donc... on a créé en 1983 le laboratoire municipal qui était destiné en priorité à contrôler les produits thermaux élaborés par la ville de Dax. Donc ça a permis de distribuer aux établissements thermaux de l'eau thermale et de la boue thermale contrôlée et donc ça a permis là-aussi d'asseoir un peu la crédibilité de la cure médicale. Bon, on a fait également quelques programmes de recherche, ça a permis de refaire un petit peu le plan de forages, ça a permis également d'imaginer un nouveau mode de préparation de la boue thermale qui a été installé à côté donc ça a permis d'avoir, je dirais, des produits tels qu'on se doit de les attendre dans un établissement thermal. C'est fini un petit peu la récolte artisanale et rustique qu'il y avait autrefois ».

Ces propos témoignent par ailleurs de la montée en puissance de l'administration municipale au tournant des années 1980. Recruté à cette époque après avoir travaillé plusieurs années dans un laboratoire d'hydrologie bordelais, cet acteur s'inscrit dans le « mouvement de recrutement de personnels puis de cadres qualifiés » entamé dans les années 1960 et accéléré dans la décennie 1970 au moment où « les villes entendent revendiquer leur autonomie face à l'État »³³. Olivier Borraz ajoute que « lorsque les nouveaux élus de 1977 entreprennent de prendre leur distance avec les groupes de la société urbaine dont ils sont issus, c'est au profit d'un renforcement des liens avec les cadres de la mairie ». Équipée d'un laboratoire et de personnels qualifiés, la municipalité se donne donc les moyens de mener à bien ce processus qui s'achève en 1993 avec le dépôt d'un brevet et la création de la marque *Terdax*.

La réaffirmation de Roger Junca de se retirer du jeu collectif et d'agir individuellement, déstabilise la capacité du maire Goussebaire-Dupin à imprimer au thermalisme dacquois la direction qui l'anime : celle d'un thermalisme de santé basé sur la qualité des produits. L'occasion d'augmenter l'interdépendance et donc son pouvoir sur cet acteur privé déjà autonome en eau thermale est manquée par l'institution municipale. Elle reste en partie dépourvue d'influence vis-à-vis de Thermes Adour³⁴. Plus largement, cela montre combien le jeu reste toujours ouvert au tournant des années 1980. Cela indique aussi que la forme prise par

³³ BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 19. La citation qui suit est issue de la même source. Ajoutons qu'Albert Mabileau (*art. cit.*, p. 361) rappelle combien « l'expertise est devenue un instrument essentiel de la gouvernabilité locale, une ressource forte à la suite de la décentralisation ».

³⁴ En partie seulement, car Erhard Friedberg souligne que l'autonomie d'un acteur n'est jamais illimitée et qu'une relation de pouvoir, si elle est toujours inégale, suppose toujours une réciprocité. Voir : FRIEDBERG Erhard, « Pouvoir et négociation », *Négociations*, n° 12, vol. 2, 2009, p. 15.

le gouvernement municipal du thermalisme dacquois présente les traits distinctifs de « l'organisation » idéale-typique présentée par Michel Crozier et Erhard Friedberg : « un univers de conflit dont le fonctionnement est le résultat des affrontements entre les rationalités contingentes, multiples et divergentes d'acteurs relativement libres, utilisant les sources de pouvoir à leur disposition »³⁵. Alors qu'il avait initié une action collective *via* l'OTT au début des années 1970, Yves Goussebaire-Dupin n'est pas en capacité de la stabiliser une fois à la tête de la municipalité.

Pour faire face à cette situation, le maire met en place une stratégie de division entre les acteurs thermaux en se servant du péloïde. Lors du conseil municipal du 30 septembre 1986, il entérine l'affichage des établissements utilisant ce produit. Partant, il les place en situation d'avantage concurrentiel face à Roger Junca. Le prix n'étant pas un critère différenciant au sein de la station, la qualité apparaît discriminante. Ainsi, à l'instar d'autres dispositifs de qualité tels que le guide Michelin présenté par Lucien Karpik, afficher la rigueur scientifique du péloïde municipal et les établissements qui y ont recours crée les « conditions du *jugement* et les garanties de la *promesse* »³⁶.

Cette initiative du maire est saluée en 1984 par une conseillère municipale, propriétaire des Thermes des Écureuils créés deux ans plus tôt : « *Il y a longtemps que nous déplorions de ne pouvoir dire qu'il y avait deux types de soins à Dax. Vous nous donnez l'autorisation de mettre en avant cet argument, cela me satisfait !* »³⁷. Or, cette stratégie n'a pas uniquement comme portée l'échelon local. Dans les années 1980, Dax s'inscrit dans le processus de montée en puissance de la technostructure municipale qui s'accompagne d'un recours « de plus en plus fréquent à des cabinets de consultants »³⁸. La municipalité commande une étude sur l'image de la station dont l'une des conclusions recommande de « mettre l'accent sur l'originalité de la boue de Dax et sur la qualité de l'environnement de la station »³⁹. La campagne publicitaire d'envergure déployée en 1983 sur les chaînes de télévision TF1 et Antenne 2 – dont le slogan n'est autre que « la boue qui vous veut du bien » – suit ces prescriptions.

Les actions menées à cette époque profitent d'un contexte national favorable dans lequel le nombre de curistes ne cesse d'augmenter. Ils sont plus de 40 000 à fréquenter la station de Dax au début des années 1980 avant qu'elle devienne, en 1987, la première ville thermale de France.

³⁵ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 92.

³⁶ KARPIK Lucien, « Le Guide rouge Michelin », *Sociologie du travail*, n°42, 2000, p. 370.

³⁷ La citation est rapportée par Hubert DELPONT, *op. cit.*, p. 55.

³⁸ BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 19. L'auteur fait par ailleurs référence, sur ce point, à FAURE Alain, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, n°3, 1994, p. 462-479.

³⁹ DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 58.

S'il ne parvient pas à stabiliser d'action collective avec l'ensemble des exploitants thermaux, l'engagement d'Yves Goussebaire-Dupin est reconnu et salué par la profession tandis qu'il conserve, sur la scène politique, une forte popularité.

Réélu maire et sénateur en 1983, il fait en 1985 une « déclaration d'intention qui constitue le "tournant" de son règne municipal ». Il affirme « que pour la gestion du patrimoine thermal, "on ne peut plus compter seulement sur la municipalité et sur la CTD qui depuis dix-sept ans, ont fait le maximum. Aujourd'hui, devant le risque d'essoufflement, la solution du partenariat paraît la seule possible" »⁴⁰. Déjà sensible aux formes d'action collective dans les années 1970, le maire Yves Goussebaire-Dupin profite des lois de décentralisation et de la généralisation du partenariat dans l'action publique dans les années 1980-1990 pour développer, en ce sens, un discours performatif. Comme le montre Jacques De Maillard dans son étude comparée des villes de Montpellier et de Pessac, les propos des acteurs investis dans des partenariats « masquent les logiques de clôture, d'asymétrie, de conflit, qui constituent des aspects incontournables de l'action publique »⁴¹. Or, après presque deux décennies d'une forte augmentation du nombre de curistes, les problèmes s'accumulent pour le maire de Dax à la fin des années 1980. Sur fond d'un net ralentissement de la croissance thermale, les relations avec les membres de la société locale continuent de se détériorer. Outre Roger Junca, la présidente du SI entre, elle aussi, en conflit avec la municipalité en dénonçant, en 1985, l'insuffisance des subventions accordées. Surtout, des tensions s'affirment au sein du conseil d'administration de la CTD. En 1989, le maire démissionne de ses fonctions jusqu'au changement de directeur général un an plus tard. En promouvant l'action partenariale, il s'agit donc pour le maire de recréer une coalition d'acteurs destinée à conserver sa capacité d'action sur le territoire.

Après avoir initié la création d'une agence de développement économique, il propose au conseil municipal un nouveau « projet global » de « développement territorial », intitulé « Dax dans la décennie 1990 »⁴². Acculturé au Sénat au projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République (ATR) dès le début des années 1990 (favorisant, entre autres, la création des communautés de communes), il conclut son discours en insistant sur « la nécessité de ne plus envisager le développement à travers un cloisonnement des communes, mais dans un "Pays Dacquois" qui naîtra sous la forme de la communauté de communes du Grand Dax, à

⁴⁰ *Ibidem*, p. 64. Cette déclaration a été faite au conseil municipal du 19 décembre 1985. Hubert Delpont explique par ailleurs que le « partenariat » est devenu le leitmotiv du maire dont il soulignera la nécessité jusqu'à sa défaite en 1995.

⁴¹ DE MAILLARD Jacques, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et management public*, n° 3, vol. 18, 2000, p. 30.

⁴² DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 65. L'auteur renvoie aux archives municipales AM Dax, 1D/168, séance du conseil municipal du 5 juillet 1990.

la fin de 1993 »⁴³. En agissant ainsi, il répond aux incitations de l'État qui, faute de réussir à endiguer l'émiettement communal, favorise le regroupement intercommunal⁴⁴. Mais il cherche surtout à profiter de cette coalition pour augmenter son « leadership territorial ». Nombreux sont, en effet, les politistes à avoir souligné que, « outre l'importance des enjeux financiers, c'est bien souvent la dimension symbolique, notamment la capacité à incarner ce nouveau territoire, à lui donner une chaire suffisante, qui justifie que les "followers" suivent le leader »⁴⁵. Bien qu'il ne prenne pas la présidence de cette institution nouvelle (celle-ci revenant à la maire d'une petite commune attenante à Dax), il profite du rôle qu'il a joué dans sa création. En raison du poids de la ville centre et de son multipositionnement (maire, conseiller général et sénateur), il tente de donner une dimension communautaire au projet de « tourisme de santé » qu'il souhaite développer depuis de nombreuses années à Dax. À court terme, ce projet ne se concrétise pas. Il engage toutefois les villes du Grand Dax dans une coopération intercommunale dès 1993.

Malgré cet « échec », Yves Goussebaire-Dupin poursuit son action sur la scène communale. Il orchestre, notamment entre 1989 et 1992, le projet de démolition-reconstruction des « Thermes » (premier établissement thermal créé à Dax). À côté du Splendid – établissement art-déco quatre étoiles, symbole du thermalisme de l'entre-deux-guerres dacquois – est donc érigé un bâtiment pensé par Jean Nouvel, dont l'architecture crée un fort dissensus localement à mesure de l'avancement de sa construction⁴⁶. Pour légitimer cette opération de 35 millions de francs dont le résultat divise le conseil municipal, les acteurs thermaux et plus largement la population dacquoise, le maire invoque la « modernité » dont les retombées doivent permettre au territoire d'enrayer les premiers effets de la crise. D'autres réalisations sont entreprises tout au long d'un dernier mandat émaillé de difficultés pour Yves Goussebaire-Dupin. En 1994, le projet de rénovation de l'Atrium-casino est à nouveau inscrit au budget municipal après avoir été avorté, quatre ans plus tôt, faute de financements. Mais là encore, les difficultés financières sont importantes et le maire doit faire face à deux imprévus. Le premier concerne la fermeture de l'hôtel des Baignots pour des questions de sécurité en 1992 entraînant le licenciement de

⁴³ DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 65-66.

⁴⁴ Rémy Le Saout le souligne, la gestion collective de l'action publique par la coopération intercommunale s'inscrit dans « une histoire longue qui n'a cependant pas conduit à une institutionnalisation stabilisée ». Les premières formes de regroupement remontent à 1837, mais ce sont surtout celles adoptées dans les années 1950-1960 qui organisent la géographie intercommunale française. La décennie est particulièrement marquée par ces incitations au regroupement intercommunal. Les lois du 6 février 1992 dite loi ATR et du 12 juillet 1999 (loi Chevènement) favorisent notamment son expansion. LE SAOUT Rémy, « Le resserrement du "double jeu" intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, n°154, vol. 2, 2015, p. 490-491.

⁴⁵ GENIEYS William, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel, « Le pouvoir local en débats. Sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n° 13, 2000, p. 113.

⁴⁶ Des photographies des « Thermes » et du « Splendid » sont disponibles en Annexes II, 2.

soixante salariés⁴⁷. Le second correspond, en 1994, aux conclusions d'une enquête de la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) soulignant l'importance de réaliser au Splendid des travaux d'étanchéité pour un montant chiffré à environ 7 millions de francs⁴⁸.

Après trois mandats et trente années de vie publique, ce maire UDF, élu en 1977 avec la vague giscardienne, est battu aux élections municipales de 1995 par Jacques Forté, le candidat divers droite (majorité présidentielle). Lors de la dernière séance du conseil municipal, reproche lui est fait par l'opposition socialiste menée par Gabriel Bellocq (maire de Dax entre 2008-2016) d'avoir déployé une politique du « tout thermalisme qui a mené à une impasse »⁴⁹. Affichant un profil d'entrepreneur dès le début des années 1970, particulièrement actif vis-à-vis du développement thermal dacquois, son action a profondément fait évoluer le thermalisme local qui affiche plus de 55 000 curistes en 1995. Mais le revers de ces nombreux investissements, outre la fermeture d'un des établissements de la CTD, est de laisser la compagnie thermale et la ville dans une situation de fort endettement. Alors, que la crise du thermalisme s'affirme sur la scène nationale avec la publication du rapport de la Cour des comptes, la situation financière et le renouvellement des acteurs déstabilisent la municipalité dacquoise dans le jeu local.

2) « Laisser faire » l'établissement thermal : volonté politique ou fatalisme municipal ?

La situation bagnolaise tranche avec le contexte dacquois. Dès son origine, ou presque, la source d'eau chaude permettant la commercialisation des soins thermaux est privatisée⁵⁰. En 1896, la famille Moulin-Roussel devient propriétaire de l'établissement thermal. Les données recueillies aux archives municipales ne donnent pas de grandes indications sur l'évolution de la station entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la fin des années 1960. La ville est alors dirigée par Robert Cousin, maire qualifié de « propriétaire » dans la liste d'émargement des votants de 1945, et l'établissement thermal profite de l'opportunité que représente l'avènement

⁴⁷ Cet établissement était l'une des structures phares de la CTD. Une opportunité de partenariat public privé avec le groupe Fabre est envisagée mais « dès la fin de l'année [1992], le groupe annonce son retrait, en raison de la crise économique ». DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 76. Or, la pression sur les finances publiques s'accroît à la même période. Hubert Delpont écrit : « la couverture de la cathédrale est à refaire, ainsi que le sol de la Fontaine Chaude, et même si la municipalité n'y est pour rien, l'Office municipal HLM connaît de graves difficultés financières ».

⁴⁹ DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁰ Alors qu'elle n'était pas recensée par les services de l'État et dans le prolongement du contrôle des sources d'eau thermale par le monde médical introduit par Henri IV, la source de Bagnoles est « réunie au domaine royal » une fois découverte en 1644 puis placée en location, marquant le début des thermes de Bagnoles. Il faut attendre 1691 pour qu'elle soit mise en adjudication et devienne propriété de deux personnalités du monde médical local : un médecin alençonnais ainsi qu'un chirurgien fertois. Voir : chapitre premier et DANGY Yvane, *Bagnoles de l'Orne, un siècle : 1913-2013*, Bagnoles de l'Orne Tourisme, 2013, p. 38.

du thermalisme social. Le nombre de curistes fréquentant la station hydrominérale de Bagnoles-Tessé, créée en 1921, atteint ainsi un maximum de 19 770 en 1966.

a. *Une activité thermique localement « politisée »*

Le tournant des années 1970 révèle un climat de tension entre les acteurs investis dans le développement de la station. Les crispations se concentrent autour du maire Maxime Merlin (pharmacien de métier, élu premier magistrat de la ville en 1966) et de son équipe. La situation semble à ce point tendue que le doyen des conseillers généraux, élu depuis vingt-six années en dehors de toute liste, sort de sa réserve. « Vous savez tous qu'une profonde désunion règne dans la station, souligne-t-il dès l'introduction de son tract. Elle a été engendrée par MM. Turmel [Président des syndicats des hôteliers des échelles locale et départementale, du syndicat d'initiative bagnolais et président départemental des syndicats d'initiative], Robillard [Président de la Société d'Expansion Touristique, délégué consulaire à la chambre de commerce de Flers], Carrière [Président de l'Union commerciale, délégué consulaire à la chambre de commerce de Flers], Wains [Vice-Président de la Caisse de Sécurité sociale de l'Orne], qui seront nos adversaires. Ils se prévaudront de fonctions au Syndicat d'initiative qu'ils ont littéralement usurpées et conservées contre la majorité des Bagnolais. Ils n'ont agi que par ambition personnelle et dans un but peut-être pas toujours désintéressé [...]. Ils ont ainsi créé un climat intolérable dans la commune et l'ont rendue ridicule dans le Département et même au-delà »⁵¹.

Par la suite, les élections de 1971, 1977 et 1983 deviennent régulièrement des occasions pour certaines personnalités de la ville d'exprimer publiquement leurs désaccords vis-à-vis des équipes municipales sortantes, toujours candidates à leur succession. Ainsi, la configuration municipale bagnolaise s'inscrit dans le « type compétitif, conflictuel et apolitique » révélé par Jean-Yves Nevers et constitué de communes rurales « où la prépondérance d'une tradition politique conservatrice n'exclut pas l'expression d'antagonismes locaux »⁵². Historiquement située au centre-droit de l'échiquier politique⁵³, les conflits partisans sont absents des débats lors des différentes élections. Les antagonismes portent alors en priorité sur le thermalisme, souvent placé au centre des affrontements. En 1971, la « liste de Gestion pour le

⁵¹ Tract Eugène Moche, Archives municipales de Bagnoles de l'Orne, série K, carton 1, K 2 (2), « Bagnoles de l'Orne. Élections municipales 1919-1995 ». Élections municipales de 1971.

⁵² NEVERS Jean-Yves, « Entre consensus et conflits, la configuration des compétitions aux élections municipales dans les communes rurales », *Revue française de sociologie*, vol. 33, 1992, p. 401.

⁵³ Un conseiller municipal de Bagnoles de l'Orne entre 1992 et 2001, président de la communauté de communes Bagnoles-Tessé de 1995 à 1999, expose par exemple : « *Ah la droite oui, Bagnoles c'est droite, droite. Jamais la gauche. Quand il y avait trois listes, c'était trois listes de droite* [rires] ».

Développement Thermal et Touristique de Bagnoles de l'Orne » dénonce : « Électrice, électeur, en 1966 : 19 770 curistes, en 1970 : moins de 16 500 curistes. La municipalité sortante est satisfaite... »⁵⁴. Tout en revendiquant une forme « d'apolitisme municipal »⁵⁵, les têtes de liste, Charles Frappart (ancien délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale retraité, directeur général de banque, administrateur des charbonnages de France et de la Société Parisienne de Crédit) et René Turmel politisent néanmoins la chute du nombre de curistes en faisant de ce constat un « problème public » touchant chaque citoyen. « Dès 1967 il aurait fallu agir, soulignent-ils. La chute de fréquentation thermique allait retentir sur l'intérêt particulier de chaque bagnolais : moins de clients : moins d'emplois. Moins de recettes : des salaires relativement moins élevés. Moins de prospérité : des maisons, des terrains, des fonds de commerce qui perdent de leur valeur. De 1966 à 1969, la régression a été considérablement plus grave pour Bagnoles que pour la moyenne des autres stations ». S'ils rappellent à la marge les conséquences de l'ordonnance Jeanneney de 1967⁵⁶ et des événements du printemps 1968 sur la fréquentation, ils associent la chute de fréquentation à des « causes locales ». Aux rangs de ces dernières, ils accusent la municipalité de mener des « luttes incessantes contre son propre Syndicat d'initiative », qualifié à l'occasion de « véritable Chambre de Commerce de la Station ». « Durant toute cette période, expliquent-ils, le Syndicat d'initiative a été privé de tous ses moyens de publicité, au moment où celle-ci devenait plus que jamais indispensable et aurait dû être au contraire très largement développée »⁵⁷. Enfin, paradoxalement, tout en reprochant à l'équipe municipale sortante d'avoir entrepris d'importants travaux destinés à développer la station, ils annoncent avoir comme projet de la rajeunir, sans présenter toutefois les axes de leur programme.

Preuve s'il en est de l'importance que représente le thermalisme dans cette commune oscillant entre 814 et 933 habitants de 1968 à 1982, la liste menée en 1971 par le maire sortant Maxime Merlin en fait également la mesure phare de son programme. L'ouverture au thermalisme « préventif » est mise en exergue. « Pour prendre un nouvel essor, la Station doit évoluer et se fixer de nouveaux objectifs. Au thermalisme social actuellement exploité, il faut ajouter un thermalisme préventif qui apparaît très rentable, et une meilleure exploitation du

⁵⁴ Archives municipales de Bagnoles de l'Orne, série K, carton 1, K 2 (2), « Bagnoles de l'Orne. Élections municipales 1919-1995 ».

⁵⁵ BHERER Laurence, BREUX Sandra, « L'apolitisme municipal », *Bulletin d'histoire politique*, n° 1, vol. 21, 2012, p. 170-184. Selon les auteures, l'apolitisme municipal désigne « le fait que les acteurs municipaux pensent qu'en politique municipale, il est préférable d'afficher une neutralité idéologique car les enjeux municipaux seraient avant tout des défis techniques politiquement neutres », p. 170.

⁵⁶ Voir sur ce point le chapitre I, section « Quand l'État entend changer les règles du jeu ».

⁵⁷ Archives municipales de Bagnoles de l'Orne, série K, *op. cit.*, élections municipales de 1971.

secteur libre (non-assurés sociaux et clientèles étrangères) ». Maxime Merlin et ses colistiers ajoutent que pour concrétiser un tel projet, il est nécessaire de « moderniser les équipements », « adjoindre de nouvelles installations » et, pour ce faire, « que l'Établissement thermal s'équipe pour être en mesure de fonctionner, hors saison, de façon partielle ». Ils soulignent enfin que le « tourisme doit être développé de façon complémentaire au thermalisme qu'il influence favorablement »⁵⁸.

Ce programme politique présenté par Maxime Merlin et son équipe revêt une double importance : d'abord parce qu'il souligne, entre les lignes, la divergence profonde vis-à-vis de ce que représente le « bien commun territorial » en matière de thermalisme ; ensuite parce qu'il met en lumière la dégradation des relations entre les autorités municipales et les « forces vives de la station » pour reprendre l'expression utilisée par les adversaires du maire sortant.

Ainsi, en 1977, Philippe Moulin-Roussel (alors âgé de 37 ans, il est devenu PDG de l'entreprise familiale en 1969 suite à « *un douloureux événement familial* »⁵⁹), s'inscrit en tête de liste de l'opposition. À ses côtés, figurent toujours René Turmel et Charles Frappart (entre autres), mais aussi Roland Cousin, ancien maire de Couterne, conseiller général du canton de Bagnoles de l'Orne de 1967 à 1973, président des cours hippiques et du golf de Bagnoles de l'Orne et fils de Robert Cousin, ancien maire de la cité thermale. « Au nom et pour le bien de la station », cette « liste d'Union pour Bagnoles de l'Orne » affiche comme objectif principal le « rassemblement de personnalités morales représentant toutes les forces vives de la station et dont les décisions concertées sont la condition nécessaire à l'efficacité ».

L'axe fort de leur programme consiste à allonger la saison qui ne s'étale, à cette époque, que de mi-avril à fin septembre. En effet, si le hors-saison est l'occasion de redonner à la station de l'allant en procédant à des travaux de rénovation ou d'embellissement, il plonge surtout la cité bagnolaise dans un profond état de léthargie. À l'instar du Pornichet dépeint par Johan Vincent, « une nouvelle ville apparaît avec l'éloignement de la population estivale, une ville démesurée »⁶⁰. Un hôtelier et un ancien directeur du casino en apportent une illustration. Le premier, né à la Ferté-Macé à quelques kilomètres de Bagnoles de l'Orne en 1953, a travaillé dans un hôtel bagnolais à son adolescence. Après des études d'hôtellerie et des expériences professionnelles au Mans, à Tignes et dans plusieurs grandes villes au sein du groupe Accor qu'il intègre en 1974, il se réinstalle à Bagnoles de l'Orne en 1999. Il conserve ainsi des

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ Archives municipales de Bagnoles de l'Orne, série K, *op. cit.*, élections municipales de 1977. *Idem* pour la citation qui suit.

⁶⁰ VINCENT Johan, « Hors saison : une saison à préparer la station balnéaire (Bretagne-Sud et Vendée, 1850-1945) », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, n° 117, vol. 3, 2010, p. 113-126.

souvenirs précis d'une vie bagnolaise rythmée dans les années 1960-1970 par le thermalisme et de l'influence économique mais aussi symbolique du hors-saison sur la station : « *J'ai bien connu l'évolution de Bagnoles avec, dès le mois de septembre, les journaux sur les vitres pour masquer les intérieurs. Aujourd'hui on les voit encore. Bon, c'est des jolis draps qui ferment les hôtels, bon il n'y en a plus beaucoup mais c'est vrai que c'était impressionnant. Et l'ouverture du Cetlos [hôtel bagnolais devenu hôtel du Béryl, propriété du groupe Émeraude qui détient le casino bagnolais] a fait disparaître les journaux des vitres parce que comme on était ouvert à l'année, on s'est bagarré avec la population locale pour que les clients qu'on recevait l'hiver ne soit pas effarés par la lecture des journaux de l'été précédent* ». L'ancien directeur du casino de Bagnoles de l'Orne confirme ces propos : « *Moi quand je suis arrivé en 92, tout était fermé l'hiver, tout ! Et quand je dis tout, c'est tout. C'est les papiers journaux sur les vitrines, voilà... Il y avait un hôtel qui était, si on peut appeler ça un hôtel qui était ouvert, c'était donc très, très difficile de développer la station* ».

Guidés par cet objectif d'allonger la durée de la saison, Philippe Moulin-Roussel et ses colistiers précisent toutefois que ce dernier « ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une bonne entente de la municipalité, de l'hôtellerie, des loueurs de meublés, des commerces, du corps médical et de l'Établissement thermal »⁶¹. Les élections municipales de 1977 révèlent combien les rapports qu'entretient la municipalité avec l'établissement municipal d'une part, avec le président du Syndicat d'initiative de l'autre, sont dégradées. Elles ne s'arrangent d'ailleurs pas car la liste emmenée par Maxime Merlin (qui, malade, siégera peu et sera secondé par son premier adjoint, le Docteur Flipo) est réélue dans sa quasi intégralité.

Philippe Moulin-Roussel, René Turmel et Roland Cousin, élus conseillers d'opposition de 1977 à 1983 se fendent alors d'un tract dans lequel ils mettent à nouveau en lumière l'ambiance conflictuelle qui règne au sein de la station. « Après notre élection au Conseil Municipal de Bagnoles de l'Orne en mars 1977, entament-ils, nous avons régulièrement siégé et ce jusqu'au moment où nous nous sommes rendus compte que les agissements du Maire et du Conseiller Jacques Mottier n'avaient pas pour seuls objectifs les intérêts de la commune. Les affaires importantes nous étaient dissimulées et nous nous trouvions dans l'impossibilité d'exercer notre mandat dans des conditions normales »⁶². Si les données recueillies ne permettent pas de confirmer la véracité des propos, alors qu'ils mettent en cause un adjoint pour détournement de fonds publics, elles soulignent néanmoins combien les rapports sont tendus entre ces acteurs.

⁶¹ Archives municipales de Bagnoles de l'Orne, série K, *op. cit.*, élections municipales de 1977.

⁶² Archives municipales de Bagnoles de l'Orne, série K, *op. cit.*, élections municipales de 1981.

Les élections de 1983 reproduisent presque à l'identique ce schéma. S'il ne se représente pas, Philippe Moulin-Roussel rédige deux autres tracts pour soutenir la liste d'opposition dans lesquels il reproche entre les lignes à l'équipe municipale sortante d'avoir cédé à l'ouverture touristique et de ne pas avoir concentré tous ses efforts pour soutenir l'activité thermique⁶³. Aussi rend-il perceptible la divergence de visions quant au développement de la station : « La liste Union – Réconciliation – Renouveau croit à l'utilité de la réconciliation avec ce qu'elle appelle les "forces vives de la Station", commence-t-il. Elle préconise – par ailleurs – en priorité la relance du thermalisme par des accords. [...]. Vous comprendrez notre inquiétude à nous qui croyons encore que l'eau thermale est la première richesse de toute la Station ».

L'action menée par les équipes municipales au pouvoir depuis 1966 cherche, en effet, à associer à la fonction thermale de la ville une fonction touristique qui a fait sa gloire pendant l'entre-deux-guerres. Pour ce faire, Maxime Merlin et George Flipo se saisissent de la mise en œuvre de « contrats de petite ville régionale » dans les années 1970 pour attirer subventions et crédits nécessaires au développement de projets touristiques. Sous leur impulsion, Bagnoles de l'Orne s'inscrit dans le mouvement de contractualisation et de partenariat entre collectivités territoriales destiné à enrayer les « dérives de la concurrence » qu'entraînent les prémices de la décentralisation⁶⁴. Engagé avec l'État à l'échelon régional au milieu des années 1970 alors que la Région n'est encore qu'un établissement public, ce contrat est poursuivi dans les années 1980 sous l'impulsion de son nouveau maire André Brière (maire de 1983 à 1992, conseiller général UDR puis RPR de 1973 à 1992), devenu conseiller régional⁶⁵. Selon ses propos, ce contrat favorise la construction « d'équipements de qualité comme le complexe tennistique ouvert en 84, le Centre d'Animation fin 86 ou le golf [...] en 1987 »⁶⁶.

Contre ce nouveau maire, élu dans une forme de continuité avec huit conseillers sortants, l'opposition s'organise. Que ce soit seul, ou accompagné de Roland Cousin et René Turmel, Philippe Moulin-Roussel, vivant lui-même la majeure partie du temps à Paris⁶⁷, dénonce une forme de « parachutage » de ce nouveau maire « parisien », afin de fragiliser l'adhésion des citoyens : « Je souhaite que le 6 mars vous rejetiez la liste de Monsieur Brière pour deux raisons.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ POUSSARD Anne, « Rétrospectives chronologique des villes bas-normandes », *Norois*, n° 169, 1996, p. 240 ; LE BART Christian, « Administration et pouvoir local », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 299-310.

⁶⁵ Nous n'avons pas pu trouver les dates de début et de fin de son ou ses mandat(s) de conseiller régional.

⁶⁶ Archives municipales de Bagnoles de l'Orne, série C, 1C2, Bulletin municipal d'octobre 1986.

⁶⁷ « [Philippe Moulin-Roussel] *habitait Paris*, explique un médecin thermal bagnolais du début des années 1980 au début des années 2010, conseiller municipal de 1995 à 2001, ancien président de l'Office de Tourisme et ancien président de la communauté de communes Bagnoles-Tessé. *Donc il faut bien vous dire qu'il passait sa vie plus à Paris, l'établissement thermal, le directeur de l'établissement, quelle que soit l'époque, il venait un ou deux jours par semaine l'hiver voir les travaux. Mais autrement il n'y avait personne* ».

La première, essentielle, parce qu'elle porte en elle tous les germes de "nos maladies du passé" [...] ; La seconde, parce que Monsieur Brière habite Paris où il exerce une profession très prenante. Il est par ailleurs chargé déjà de multiples fonctions qui ne peuvent faire de lui, ici, qu'un maire de week-end. La commune serait dirigée, s'il était élu, par un adjoint. Qui ? »⁶⁸.

André Brière ne possède pas à Bagnoles de l'Orne ce « capital d'autochtonie », identifié par Jean-Noël Retière (à la suite de Michel Bozon et Jean-Claude Chamboredon), qui « agit comme un tremplin qui favorise l'entrée dans des sphères de sociabilité, voire propulse à l'intérieur de ces dernières »⁶⁹. Il n'est pas « un gars du coin »⁷⁰, ne possède pas un patronyme identifié localement. À l'instar de Philippe Moulin-Roussel, un ancien conseiller municipal, premier adjoint et président de l'intercommunalité dans les années 1990, qualifie lui-aussi cette candidature de parachutage : « *Bagnoles de l'Orne pour lui, c'était un parcours politique. C'était un tremplin politique quoi. Il considérait objectivement Bagnoles de l'Orne et l'Orne comme des ploucs... et donc il a été très déçu de ne pas être reconnu en tant que conseiller général donc... il n'avait pas un ancrage énorme en termes d'attachement territorial. Brière, c'était surtout quelqu'un de Paris, qui était tombé là parce qu'au niveau... il était de droite, chiraquien et il avait été nommé, il avait été désigné pour...* ».

Pour autant, le défaut de capital d'autochtonie n'est pas un obstacle à son accession à la fonction de premier édile au regard des caractéristiques de la population bagnolaise, fortement composée par des retraités non originaires du territoire comme en témoignent ces séries statistiques proposées par l'INSEE pour la seule année 2016⁷¹.

⁶⁸ Le titre du tract politique rédigé par la liste qu'il soutient est par ailleurs équivoque : « Un maire sept jour sur sept ».

⁶⁹ RETIERE Jean-Noël, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, vol. 16, n° 63, 2004, p. 133. Voir aussi : BOZON Michel, CHAMBOREDON Jean-Claude, « L'organisation sociale de la chasse en France et la signification de la pratique », *Ethnologie française*, n° 1, vol. 10, 1980, p. 65-88.

⁷⁰ RENAHY Nicolas, *Les gars du coin. Enquête sur une jeunesse rurale*, Paris, La Découverte, 2005.

⁷¹ « Dossier complet Bagnoles de l'Orne Normandie », *INSEE*, [En ligne], consulté le 15/07/2019. URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-61483#tableau-POP_G3

Graphique n° 1 : Les catégories socioprofessionnelle de la population bagnolaise en 2016

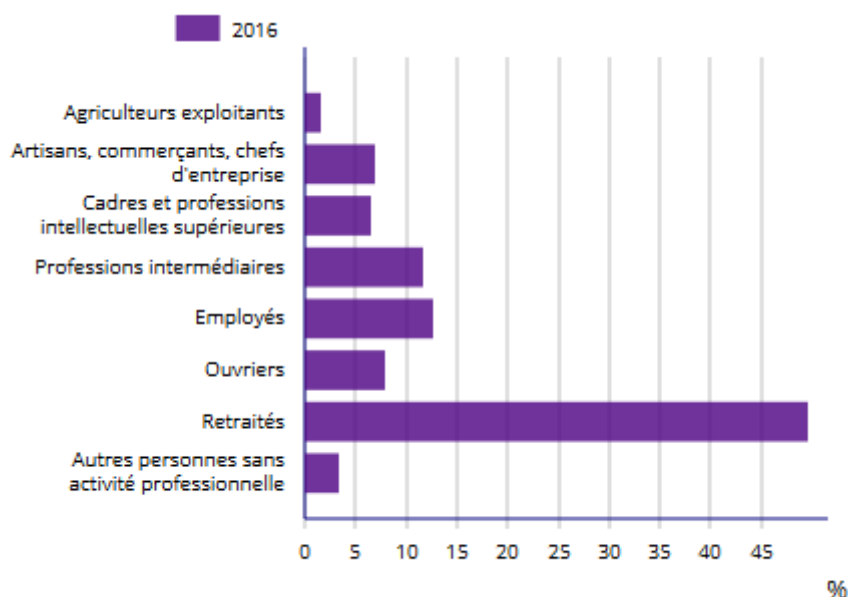


Tableau n°6 : Lieu de résidence des ménages bagnolais

	2016	%
Personnes d'1 an ou plus habitant auparavant :	2 660	100,0
<i>Dans le même logement</i>	<i>2 228</i>	<i>83,7</i>
<i>Dans un autre logement de la même commune</i>	<i>85</i>	<i>3,2</i>
<i>Dans une autre commune</i>	<i>347</i>	<i>13,0</i>

Source : Insee

De plus, si le « capital d'autochtonie est la ressource essentielle que doivent posséder les classes populaires voulant tisser des liens sociaux ailleurs que dans leur espace privé, [...] les autres catégories sociales peuvent s'appuyer sur quelques signes de réussite sociale et/ou de compétence culturelle pour s'en dispenser »⁷². Ainsi, bien qu'historiquement la fonction de maire à Bagnoles de l'Orne soit occupée par des notables issus du monde de la santé⁷³, André Brière profite à la fois de ses statuts de conseiller général de l'Orne et de journaliste télévisuel

⁷² RETIERE Jean-Noël, *art. cit.*, p. 133.

⁷³ Paul Le Muet (1919 à 1945) est médecin, Maxime Merlin (1966-1977) pharmacien et George Flipo médecin thermal.

et radiophonique pour emporter l'adhésion⁷⁴. Il jouit, en effet, d'une forte notoriété qu'un autre conseiller municipal, élu depuis les années 2000, met en évidence : « *C'était historique à Bagnoles ! Pour être maire de Bagnoles fallait être médecin. Pour être maire de Bagnoles ou de Tessé. Et quand quelqu'un voulait se présenter et qu'il n'était pas médecin, ça ruait dans les brancards. Alors c'est vrai qu'André Brière n'était pas médecin, ouais, mais comme il s'annonçait grand journaliste et tout, ça passait aussi ça. Il n'était jamais là, toujours absent mais il était journaliste* ».

S'il est régulièrement absent de la ville, André Brière s'inscrit dans le prolongement des actions menées par Maxime Merlin. Maîtrisant les rouages de la communication, il est à l'origine des premiers bulletins municipaux bagnolais édités tous les trimestres et dont la ligne éditoriale se situe à mi-chemin entre le « bulletin-monsieur-le-maire » identifié par Christian Le Bart et le journal local « célébrant le territoire »⁷⁵. Chaque « édito du maire » est l'occasion d'afficher voire de mettre en scène ses aspirations politiques pour la station quand ils ne servent pas à régler des comptes.

b. *Des velléités de développement touristique inabouties*

En 1983, la communication politique orchestrée par le nouveau maire dresse les objectifs de l'action publique qu'il mène jusqu'à son départ en 1992 : une ambition d'élargir « l'image sociale » de la station thermale de Bagnoles de l'Orne⁷⁶ ; une volonté affirmée de créer les conditions d'une action collective sur le territoire communal afin d'enrayer la baisse de fréquentation subie dans les années 1980. Si ces deux grands axes, dissociés pour les besoins de l'analyse, se recoupent néanmoins fortement, transparaît une volonté politique plus précise : celle de « mettre en place un "cadre argumentatif", de créer les conditions d'une construction incrémentale d'objectifs et d'accompagner ce processus d'émergence d'objectifs »⁷⁷.

Dans le bulletin municipal d'octobre 1983, le maire proclame, par exemple, que « l'animation de la station n'est plus un mythe. Elle existe et permet aux curistes, aux

⁷⁴ « RFO André Brière », *Les Échos*, [En ligne], publié le 20/03/1995, consulté le 11/07/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/1995/03/rfo-andre-briere-853252>. Après avoir officié entre 1961 et 1972 à France Inter, France 3 et Réseau France Outre-mer (RFO), il devient « responsable de l'information télévisée pour les DOM-TOM, directeur de la communication, directeur des programmes, chargé de mission auprès du président ».

⁷⁵ LE BART Christian, « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès*, n° 26-27, vol. 1, 2000, p. 177.

⁷⁶ AVANZA Martina, LAFERTÉ Gilles, « Dépasser la "construction des identités" ? Identification, image sociale, appartenance », *Genèses*, n° 61, vol. 4, 2005, p. 134-152. Pour les raisons évoquées dans la note de bas de page n°8 de la première partie à propos du concept « d'identification », nous privilégions le concept « d'image sociale » à celui « d'identité ». Selon les auteurs, l'image sociale « concerne alors l'étude de la production sociale des discours, de symboles figurants les groupes et les territoires, une logique de la "publicité" – au sens de rendre public – voire de la politisation des groupes et des territoires », p. 142-143.

⁷⁷ PINSON Gilles, *Gouverner la ville par le projet*, Paris, Presses de Science Po, 2009, p. 338.

accompagnants, aux touristes et aux régionaux de passer un séjour de saine et bonne humeur. L'animation doit être dense, dynamique et diversifiée afin d'être ouverte au maximum à tous les âges ». Néanmoins, pour la déployer et l'organiser, il appelle un an plus tard à « mobiliser les compétences et les énergies ». En instrumentalisant la baisse, certes sensible du nombre de curistes⁷⁸, il déclare : « [...] La municipalité a mis sur pied une stratégie nouvelle qui porte essentiellement sur les investissements, les loisirs et la promotion de la station. Toutes ces actions sont de la compétence et des pouvoirs de vos élus, le Maire et son conseil municipal, mais dans une station thermale et touristique comme Bagnoles de l'Orne, il y a bien d'autres secteurs où les compétences doivent s'exercer. Pour le thermalisme d'abord, et pour ceux qui sont chargés de le promouvoir. Il y a une baisse de la fréquentation thermale, une légère baisse. C'est un fait. Mais il est vain et de trop en parler et de trop rechercher des boucs émissaires. Il faut laisser aux spécialistes le soin de mettre en valeur l'intérêt thérapeutique du thermalisme et d'améliorer la documentation sur la station thermale. Il faut laisser les médecins et la Direction de l'Établissement thermal en discuter et nous faire part de leurs réflexions. C'est une question trop délicate pour que tout le monde s'en mêle. En ce qui concerne l'hôtellerie et le commerce, c'est également à la profession de tirer les conclusions de la saison 1984 [...]. Pour le Maire et son conseil municipal, les objectifs sont d'aider tous ceux et toutes celles qui ont des propositions concrètes à faire. Leur rôle est de mettre à disposition du public les infrastructures nécessaires pour le développement et l'animation de la station ».

Dès lors, si la transformation d'une station thermale en station thermale et touristique peut être envisagée comme un « projet » auquel le maire s'évertue à faire adhérer les « *forces vives de la station* », ces éditos s'apparentent à une forme de « *policy discourse* » ayant « vocation à susciter une mobilisation territoriale, à susciter un débat et à dessiner les contours de la communauté à mobiliser ». Gilles Pinson ajoute, sur ce point, que le « *policy discours* vise moins à définir le contenu en tant que tel du projet qu'à créer un point de fixation des controverses et des conflits et d'inscrire le projet à l'agenda urbain »⁷⁹. Ainsi, après avoir accompagné le programme de développement d'infrastructures touristiques orchestré par son prédécesseur, commandé une étude sur « l'image de marque de la station » en 1985 et lancé,

⁷⁸ Ils étaient 17 000 en 1980, ils ne sont plus que 15 360 en 1988, pour une perte moyenne de 2% chaque année. LUCIDO Didier, *L'espace public dans la promotion de la station thermale et touristique de Bagnoles de l'Orne 1992*, Maîtrise d'aménagement et d'urbanisme, sous la direction de M. André Guillaume professeur à l'université Paris VIII, Universités Paris I & Paris VIII, octobre 1992, p. 25.

⁷⁹ PINSON Gilles, *Ibidem*, p. 339. En s'appuyant sur Alessandro Balducci (« Governing Fragmentation in Contemporary urban Societies »), Gilles Pinson définit le « *policy discourse* » comme un « discours rappelant aux opérateurs du projet les principes d'action constitutifs du métaprojet, préalablement actés dans les interactions et dont la sédimentation constitue « l'esprit » ou encore la culture du projet », p. 338.

entre autres, la réalisation d'un festival – « Lancelot du Lac » ponctué de 53 animations destinées à booster l'attraction touristique de la station⁸⁰ –, André Brière responsabilise les groupes d'acteurs impliqués dans l'économie touristique et/ou thermale : l'établissement thermal en tête, le casino, les hôteliers, les commerçants et les médecins thermaux. Il peut d'ailleurs compter sur une forte mobilisation de ces derniers tout au long des années 1980. Outre l'implication du docteur Flipo, conseiller municipal bagnolais de 1966 à 1992⁸¹, chaque liste présentée aux suffrages des élections municipales bagnolaises de 1971 à 1983 comporte au moins un médecin, quand quatre des cinq maires de Tessé-la-Madeleine entre 1935 et 2000 sont des médecins⁸².

Pour autant, André Brière peine à convaincre durablement l'ensemble des acteurs évoqués. L'organisation collective de la présence de la station bagnolaise aux Thermalies⁸³ semble traduire une amélioration des relations entre les autorités municipales et Philippe Moulin-Roussel au milieu des années 1980. Pourtant, selon un ancien médecin thermal installé Bagnoles de l'Orne au début des années 1980, cette période fût emprunte d'« *hostilité entre l'établissement thermal et la municipalité. Alors c'est très ancien, poursuit-il, parce qu'il y a eu une période où le président directeur général de l'établissement thermal, monsieur Moulin-Roussel, s'est présenté sur une liste. Ça a fait une friction* ». Mais il estime aussi que cette division prend racine dans la divergence opposant deux visions du bien commun territorial : « *Avec en plus, et là moi je n'étais pas d'accord, je ne l'ai jamais été, il y avait dans les années 80 quand je suis arrivé une hostilité entre les pendants du thermalisme et les pendants, si je peux m'exprimer comme ça, de la station verte. Si vous voyez ce que je veux dire ? Il y a eu une époque où l'on faisait des chemins de randonnées, où l'on faisait... Je ne dis pas que c'était une mauvaise chose mais enfin les chemins... Quand on faisait des circuits touristiques, comment ça s'appelait... Lancelot du Lac ! Ça n'a jamais franchement démarré... Il y a eu les calèches Rébulard à un moment qui était un monsieur qui tenait la baraque mais si vous voulez ça n'a jamais débouché sur une activité massive si on peut dire, ou importante. Donc il restait*

⁸⁰ Bulletin municipal d'avril 1985. Dans ce même bulletin, le maire souligne d'ailleurs dans son édit : « Cette saison 1985 sera l'occasion de mobiliser toutes les forces vives de la station pour que la réussite soit complète. "SI L'ARGENT EST LE NERF DE LA GUERRE", la bonne volonté et la participation sont également des conditions de succès ». C'est l'auteur qui écrit en capitales d'imprimeries.

⁸¹ George Flipo fût par ailleurs premier adjoint de Maxime Merlin à partir de 1971 et désigné maire « par intérim » de Bagnoles de l'Orne entre 1977 et 1983 alors que ce dernier était malade. Il assure par ailleurs la présidence du Syndicat d'initiative/Office de tourisme jusqu'en 1991.

⁸² Docteur Raymond Louvel (1935-1971), Docteur Pierre Noal (1971-1979), Docteur Jacques Aimez (1979-1983) Monsieur George Bernard (1986-1995) (pas d'indications sur sa fonction), Docteur Marcelin George (1995-2000).

⁸³ Salon promotionnel des soins à base d'eau (thermale notamment) d'ampleur nationale et basé à Paris, il associe aujourd'hui le monde de la thalassothérapie et plus largement les soins de « bien-être » à base d'eau. Sa création remonte à 1982.

le thermalisme, les hôteliers n'étaient pas naïfs parce qu'ils savaient bien que quand on fermait la cure, eux ils pouvaient fermer parce que, rester ouvert, c'était fermer la baraque. Entre les deux, moi simplement je dirais que j'étais plutôt côté thermal, non pas parce que j'étais thermal mais parce que l'activité de la station, c'était le jour et la nuit une fois que la station était fermée ».

S'ils laissent ainsi à penser qu'il s'agissait de « choisir son camp » entre ces deux visions, les propos de cet ancien médecin thermal permettent de dresser deux analyses. Ils soulignent d'abord que malgré les échecs successifs de Philippe Moulin-Roussel sur la scène politique locale, ses relais (ou ceux qu'il considère comme tels) – les médecins thermaux – au sein du conseil municipal sont nombreux et réguliers. Ces derniers partagent, pour beaucoup, la vision du « tout thermalisme ». De plus, s'il échoue à Bagnoles de l'Orne, son influence sur l'issue des élections à Tessé-la-Madeleine est prégnante. Un résident tesséen, inscrit mais non élu aux élections municipales de 1995 à Tessé-la-Madeleine, rappelle : *« Ok il n'a pas souvent gagné à Bagnoles, mais il a quasiment toujours gagné à Tessé »*. Évoquant le succès inattendu du docteur René Jambon aux élections municipales bagnolaises de 1995 face au conseiller général élu en 1992 Jean-Pierre Blouet, un ancien conseiller municipal bagnolais, premier adjoint au maire de Bagnoles de l'Orne et président de l'intercommunalité Bagnoles-Tessé dans les années 1990, poursuit en soulignant le poids de son soutien : *« Ceci étant, comme René Jambon était intelligent et qu'il était aussi médecin thermaliste comme Bruno Péanne... Il a su avoir la confiance de l'établissement thermal et avoir un peu... je veux dire ils [Dr Jambon et Dr Péanne] avaient quand même l'établissement thermal, ils avaient trois médecins thermalistes qui étaient porteurs vraiment de la dynamique. Donc il [Philippe Moulin-Roussel] n'a pas imaginé que le conseil municipal puisse aller contre l'établissement thermal. Et d'ailleurs on [les conseillers de la liste élue en 1995 à Bagnoles de l'Orne] n'a jamais voulu aller, l'idée n'était pas d'aller contre l'établissement thermal »*. Cette influence du PDG de l'établissement thermal sur le vote des bagnolais s'explique, là encore, au regard de la sociologie de la population bagnolaise⁸⁴. Les nouveaux arrivants, fortement représentés, sont susceptibles d'avoir découvert Bagnoles de l'Orne au prisme d'une cure thermale⁸⁵. Aussi Philippe Moulin-Roussel ne se prive-t-il pas de

⁸⁴ Voir graphique n°1 et tableau n°6, section précédente.

⁸⁵ Nous n'avons pas de données robustes permettant de confirmer notre propos sur ce point. Néanmoins, sollicitant des méthodes qualitatives (observations directes et entretiens semi-directifs), les deux enquêtes de terrain menées en première et deuxième années de Master nous ont placé au plus près des curistes. Expérimentés ou « jeunes », ils étaient nombreux à acheter un logement à Bagnoles de l'Orne pour y passer la dernière partie de leur vie. Certains, encore en activité, avaient même déjà acheté une résidence en prévision de cette phase de leur existence. Voir : SONNET Adrien, *« Réussir sa cure »*. Une analyse du rapport du curiste à sa cure thermale. Le cas de la cure thermale de Bagnoles de l'Orne, mémoire de Master STAPS 1^{ère} année, sous la direction de LESTRELIN Ludovic, Université de Caen Basse-Normandie, 2014 ; SONNET Adrien, *« La quête de bien-être »*. Sociologie

jouer de sa notoriété de PDG des thermes pour appuyer les listes qu'il juge les plus en adéquation avec sa vision du bien commun territorial.

Les propos de l'ancien médecin thermal rapportés ci-dessus évoquent également combien, dans cette station pourtant historiquement construite autour du tourisme et du thermalisme, l'ouverture au tourisme provoque un fort scepticisme de la part d'une partie des acteurs locaux. Moins nuancé que cet acteur, Philippe Moulin-Roussel continue d'être, sur ce point, un farouche opposant à la publicisation de ces formes de diversification au tournant des années 1990. Considérant l'activité thermale comme essentielle pour le développement économique du territoire, il n'accepte pas que l'office de tourisme, financièrement dépendant de la municipalité, élargisse sa communication. Un ancien élu bagnolais, ayant eu des responsabilités au sein de l'intercommunalité Bagnoles-Tessé, évoque cet affrontement d'idées avec l'équipe municipale qu'il intègre en 1992 lors de la démission d'André Brière : *« Il a toujours été réactionnaire par rapport à la municipalité. Pourquoi ? Parce qu'il considérait que la municipalité ne donnait pas assez d'argent à l'établissement thermal. Parce que toute la pub était payée par l'Office de tourisme qui était payé par Bagnoles. Et la pub était à 90% orientée pour l'établissement thermal, pour les cures, pour les remboursements. Donc il y avait une sorte de trust là, avec une confiscation de l'argent public parce que l'établissement thermal était la seule dynamique de la station. Or, nous, on est partis avec l'idée qu'il fallait trouver une nouvelle dynamique et passer aussi sur des courts séjours, lancer des courts séjours et lancer du tourisme, du tourisme vert. »*.

Du côté des « tenants » de l'ouverture au tourisme, un ancien directeur du casino bagnolais souligne combien la publicisation du territoire peut s'avérer conflictuelle : *« Lorsque je suis arrivé, le casino avait, au même titre que les thermes, une place au conseil d'administration de l'Office de tourisme. Et lorsque j'ai commencé à dire qu'il fallait évoluer, qu'il serait bon de se pencher sur un développement touristique, on a crié haro sur le baudet, comme on dit. J'étais le vilain petit canard. Je ne connaissais rien à la station, je venais d'arriver, je voulais tout révolutionner, c'est pas comme ça que ça se passait, machin etc. »*. Outre la dégradation des rapports entretenus entre les acteurs municipaux et Philippe Moulin-Roussel, ces divergences de vision fragilisent ponctuellement les relations entre acteurs économiques. Cet ancien directeur du casino évoque une rupture des partenariats commerciaux engagés auparavant entre l'établissement thermal et son entreprise. *« Petit à petit je me suis forcé à faire les choses avec ou sans les personnes qui ne voulaient pas les faire, expose-t-il. Et lorsque la municipalité a*

des expériences de la cure contemporaine. Bagnoles de l'Orne comme illustration, mémoire de Master STAPS 2^{ème} année sous la direction de LESTRELIN Ludovic, Université de Caen Basse-Normandie, 2015.

commencé à accepter de voir le côté touristique arriver sur Bagnoles, là monsieur Moulin-Roussel s'est fâché. Il a décidé, à l'époque on allait mettre nos affiches aux thermes parce qu'à l'époque la principale clientèle c'était les curistes donc fallait communiquer. Donc il y avait un hall où l'on mettait des affiches pour annoncer quand il y avait des animations [au casino] etc. À partir de ce moment-là, on n'a plus eu le droit de mettre nos affiches dans les thermes, tout a été enlevé, il n'y a plus eu le droit de communiquer avec eux ».

De la fin des années 1960 au début des années 1990, les interrelations entre groupes d'acteurs formant le gouvernement municipal du thermalisme bagnolais se distinguent donc fortement de la situation dacquoise. À une municipalisation du thermalisme dacquois répond en effet une forme de « laisser faire » de la part des autorités municipales bagnolaises. Les configurations d'acteurs investis dans le développement et la gestion du thermalisme sur les deux territoires expliquent néanmoins ces deux postures. À Dax, l'institution municipale jouit d'une forte influence dans le jeu local. Celle-ci est facilitée par un investissement important et historique dans le développement de l'activité mais aussi par le contrôle de la distribution des matières premières nécessaires au fonctionnement d'un établissement thermal. Au contraire, les autorités municipales bagnolaises doivent composer avec l'indépendance souhaitée des responsables de l'unique établissement thermal. De plus, l'implication politique de Philippe Moulin-Roussel dans les élections municipales tout au long des décennies 1970 et 1980, associé à une vision divergente du développement territorial proposé par les maires successifs, ont progressivement empêché toute amélioration significative de leurs relations. Cette attitude du « laisser faire » est plus subie que souhaitée de la part des acteurs municipaux. Malgré les nombreuses sollicitations, et les tentatives successives du maire André Brière pour engager une action collective associant les représentants de l'établissement thermal, « l'écèlement » caractérise le gouvernement municipal du thermalisme bagnolais jusqu'au milieu des années 1990. Les premiers effets de la crise, conjugués au renouvellement politique qui intervient en 1995 participent à la remise en question de cette configuration.

II. Des gouvernements municipaux « fragilisés » ? Renouvellement de « coalitions » d'acteurs politiques et économiques et effets territorialisés de la crise

D'après Olivier Borraz, pour « gouverner » localement et gérer les problèmes auxquels elle est confrontée, l'institution municipale doit posséder une capacité politique suffisamment importante. L'autonomie acquise par les villes depuis les années 1980 s'étant doublée de leur responsabilisation dans la gestion de ces problèmes, le concours d'acteurs tiers (État et ses

services déconcentrés, autres échelles de gouvernement local, acteurs privés) est une ressource précieuse dans l'optique d'augmenter une capacité politique territoriale et, ainsi, de traiter les problèmes territoriaux⁸⁶.

Pourtant, alors que la crise du thermalisme s'affirme à l'échelle nationale, menaçant de produire ses effets localement, la deuxième moitié des années 1990 voit les gouvernements municipaux dacquois et bagnolais fortement perturbés. À Dax, l'élection en 1995 d'un nouveau maire, Jacques Forté (biologiste de formation et dirigeant d'un laboratoire d'analyse à Dax) conjuguée à la faiblesse des ressources économiques de la ville et à l'arrivée sur le territoire du groupe Accor en tant que sous locataire gérant des structures de la CTD (en 1997), fragilisent l'institution municipale dans sa capacité à impulser et orienter le développement du thermalisme (1). À Bagnoles de l'Orne, au contraire, les relations entre l'institution municipale et l'établissement thermal s'améliorent sensiblement avec l'arrivée d'un nouveau maire en 1995. Médecin thermal, René Jambon parvient à convaincre le PDG des Thermes et l'ensemble des acteurs économiques de collaborer au projet qu'il porte pour la station (2). À peine stabilisés, ces équilibres sont toutefois remis en cause par le départ de cet exploitant historique, plongeant à nouveau la station dans un climat d'incertitude.

1) *À Dax, des autorités municipales « esseulées »*

Gérer la « croissance » des effectifs de curistes par la multiplication de projets de développement de l'activité thermique a permis à Yves Goussebaire-Dupin de stabiliser et de contrôler pendant plusieurs années une coalition d'acteurs. Jacques Forté doit, pour sa part, composer avec les premiers effets de la crise et des finances au plus bas. Cette situation entraîne une dégradation rapide des rapports qu'entretient la municipalité avec certains acteurs thermaux d'abord, avec les acteurs politiques de la communauté de communes et du Conseil général ensuite. Elle se voit alors privée d'une capacité de gérer la crise et ses effets pendant de nombreuses années.

a. *La dégradation des rapports entre municipalité et société locale : 1995-2010*

En 1995, un maire *a priori* sans *leadership* politique prend le pouvoir⁸⁷. Alors qu'il prétend avoir été élu « *sans le vouloir* », Jacques Forté l'est surtout sans aucune expérience

⁸⁶ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.* ; DORMOIS Rémi, *art. cit.* ; BÉAL Vincent, *art. cit.*

⁸⁷ Nous sommes sensibles à la critique formulée par Frédéric Sawicki sur le concept de « leadership » (SAWICKI Frédéric, « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le Leadership et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, p. 71-88), selon laquelle d'un côté, elle confère aux hommes politiques un rôle prépondérant, voire leur apporte une vision « héroïsante » et que d'un autre côté, son utilisation est redondante avec le concept de gouvernement politique. Nous appréhendons

politique⁸⁸. Il doit pourtant gérer, dès son arrivée à la tête de la municipalité, le dossier sensible de la reprise de la CTD.

Dans un article des *Échos* daté de l'été 1996, les acteurs politiques en responsabilité (Jacques Forté et le secrétaire général de la ville en tête) annoncent publiquement l'endettement de la ville, la faiblesse du budget et de l'épargne de gestion. Jacques Forté publicise ainsi le montant de la dette dont il a hérité : « il était de 12 000 francs/habitant lorsque j'ai été élu il y a un an [...] Nous l'avons ramené à 9 300 francs/habitant, ce qui reste important »⁸⁹. En substance, la nouvelle équipe municipale démontre la difficulté de l'équation à résoudre : d'une part il est impossible pour la ville d'investir dans les premières années du mandat tout en légitimant une action destinée à enrayer cette dette ; de l'autre, outre l'hôtel des Baignots déjà fermé et l'hôtel des Thermes, reconstruit, les structures de la Compagnie Thermale nécessitent toujours d'importants travaux de rénovation et donc de forts investissements. Quelques mois plus tard, il ajoute, dans ce même journal, que la « station doit impérativement investir plus de 100 millions de francs dans la mise aux normes de ces établissements » et que la Compagnie Thermale, « ayant dû se substituer à la ville pour financer les premiers travaux de modernisation des installations, [...] est fortement endettée : 45 millions »⁹⁰.

Si les sources convergent sur la contrainte pesant sur les finances de la ville et de la CTD à l'arrivée au pouvoir de Jacques Forté, elles divergent sur le projet enclenché par Yves Goussebaire-Dupin pour y faire face. D'après Hubert Delpont, lors du dernier conseil municipal, Yves Goussebaire-Dupin « sort de sa poche un projet de réhabilitation et de remise en activité des Baignots en partenariat avec la société lyonnaise SOFCO qui apportera les moyens nécessaires, solution qui permet à la ville de pouvoir envisager de son côté la remise en état du Splendid »⁹¹. Un ancien élu dacquois, aux responsabilités à cette époque, affirme au

ainsi ce concept dans sa perspective constructiviste, telle que l'entendent GENIEYS William *et al.*, (*art. cit.*), soit comme un concept qui « permet de placer au centre de l'observation la participation du leader à la production de nouvelles représentations du territoire, à l'affirmation des nouveaux acteurs politiques et aux mécanismes de recomposition de l'action publique », p. 105.

⁸⁸ Lors de l'entretien qu'il nous a accordé, Jacques Forté indique qu'il n'est pas encore encarté politiquement lors de l'élection municipale de 1995. Homme politique de droite, il se revendique toutefois de la « majorité présidentielle », à l'époque chiraquienne.

⁸⁹ « Dax : La Compagnie Thermale ouvre son capital pour investir », *Les Échos*, [En ligne], publié le 21/08/1996, consulté le 10/05/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/1996/08/dax-la-compagnie-thermale-ouvre-son-capital-pour-investir-839873>

⁹⁰ « Le groupe Accor va reprendre l'exploitation des établissements thermaux de Dax », *Les Échos*, [En ligne], publié le 30/12/1996, consulté le 10/05/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/1996/12/le-groupe-accor-va-reprendre-l-exploitation-des-etablissements-thermaux-de-dax-847206>. Cette difficulté financière est par ailleurs évoquée par Hubert Delpont dans son ouvrage, mais aussi par Jacques Forté et l'ancien directeur de la Thermale de France (filiale du groupe Accor à la tête des hôtels et établissements thermaux de la CTD de 1997 à 2010) rencontrés tous les deux pour deux entretiens semi-directifs de plus de deux heures.

⁹¹ DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 76-77.

contraire qu'« il [Yves Goussebaire-Dupin] l'avait vendu [...] à une société Lyonnaise qui n'avait rien à voir avec le thermalisme, qui s'appelait la SOFCO, qui vendait des voitures d'occasion. Et à l'époque il avait vendu la totalité pour 14 millions de francs, payables en trois ans ».

Quelle que soit la véritable version, la première action politique de Jacques Forté est de stopper les tractations entreprises avec la SOFCO, la vente ayant été signée quelques semaines avant son élection⁹². En mobilisant comme registre argumentatif la défense du thermalisme municipal comme « bien commun », il s'inscrit dans la lignée des maires dacquois attentifs au thermalisme en tant que ressource territoriale primordiale. Dès l'entame de son premier mandat, cette position lui permet d'endosser une « posture décisionnelle ». Celle-ci ayant « pour fonction de manifester le souci propre aux élus de prendre en charge les problèmes locaux, de les maîtriser cognitivement et discursivement, d'agir pour les régler »⁹³, il adopte les traits d'un *leader* qui prend des risques pour sa collectivité.

Selon Christian Le Bart, quatre stratégies permettent à l' élu de se parer d'une posture décisionnelle constitutive du rôle de maire. Jacques Forté en mobilise deux : celle de la prise de contrôle de l'agenda local et celle du déploiement d'un discours massif d'auto-imputation.

Permettant au maire de fonder sa « prétention décisionnelle », la première stratégie consiste à « objectiver une situation à travers des indicateurs par exemple quantitatifs, la problématiser en la qualifiant d'inacceptable, la territorialiser en lui donnant le statut de réalité *locale*, la politiser en suggérant qu'il existe des solutions municipales, autant d'étapes qui président à la construction sociale de l'agenda politique local, et sur lesquelles le maire peut efficacement peser »⁹⁴.

C'est précisément de la sorte que Jacques Forté justifie son action, en objectivant d'abord par le chiffre la difficulté financière dans laquelle se trouve la ville, en problématisant et territorialisant ensuite la situation. « *C'est là que j'ai découvert pourquoi Goussebaire-Dupin ne faisait rien, évoque-t-il. Parce qu'en 92, trois ans avant, il avait été menacé par le Préfet d'être mis sous tutelle ! Eh oui, là j'ai découvert le budget. L'épargne nette, ce qui reste quand vous avez tout payé, c'était négatif de 300 000 francs. Ce qui voulait dire qu'ils empruntaient pour rembourser les emprunts [...] Alors on avait un gros problème [rires] ».* « Totémisant »

⁹² Il détaille longuement les ficelles qui lui ont permis de rompre l'engagement pris par la municipalité lors de l'entretien, notamment en faisant démissionner le PDG de la Compagnie Thermale et en nommant un proche, fidèle à ses prises de position.

⁹³ LE BART Christian, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2003, p. 86-87.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 87.

la CTD, qu'il faut selon lui préserver, il ajoute : « *Alors la compagnie thermale à Dax ça appartenait à la ville [...] et il l'avait vendue [...]. Et à l'époque, il avait vendu la totalité pour 14 millions de francs payables en 3 ans. Mais moi quand j'arrive, je dis "mais attends c'est pas possible, c'est le patrimoine de la ville, comment s'en sortir ?"* ». Il s'emploie enfin à démontrer qu'il existe des solutions « municipales » : louer la CTD à Accor plutôt que de vendre à la SOFCO, par exemple. Il souligne alors combien, sur ce point, les relations qu'il a lui-même tissées avec Jean-Robert Reznik (PDG du groupe Accor de 1996 à 2005) se sont révélées précieuses pour finaliser la reprise de la CTD. « *Là j'ai eu de la chance parce que je vais aux vœux d'Emmanuel [député et président du Conseil général des Landes] et un gars me présente Jean-Robert Reznik, Jean-Robert Reznik qui était un des patrons d'Accor [...]. Alors, mon prédécesseur vendait, vendait ! 14 millions de francs ! D'accord ? Et moi je louais, je louais ! 17 millions de francs, location annuelle hein ! Parce que moi, j'avais fait les calculs des travaux qu'il y avait à faire, il fallait voir, le Splendid il pleuvait au rez-de-chaussée, vous imaginez... L'opposition que j'avais, [...] ils voulaient démolir le Splendid et l'Atrium Casino qui étaient en ruines hein, c'était en ruines ! J'ai dit : "non, ça fait partie du patrimoine, on les restaure". On signe donc avec Accor mais ça a été une signature difficile, parce que moi j'avais des conditions. J'avais mis des conditions en plus et la principale, c'était qu'ils gardaient tout le personnel* ».

Après dix mois de négociation, Jacques Forté légitime son action dans la presse. « Je pense que ce choix du partenariat avec un grand groupe hôtelier est la meilleure solution pour Dax » souligne-t-il, avant de détailler le montage financier. Complexe, celui-ci voit d'abord la CTD signer un bail emphytéotique à la ville pour l'ensemble des établissements thermaux et hôteliers. Une augmentation de capital de la SEM est enregistrée avant que l'exploitation de la CTD ne soit cédée au groupe Accor à hauteur de 80%. En conclusion, l'article des *Échos* renseigne sur les projets futurs : « la société d'économie mixte va donc emprunter pour financer les investissements, les prêts étant couverts par les redevances de loyers versés par la société anonyme d'exploitation. Dès l'année prochaine [1997], 38,2 millions de francs de travaux seront engagés dans quatre établissements (Le Splendid, Les Thermes, Miradour, Dax-Thermal). À la fin de l'année prochaine ou au début de 1998, près de 70 millions seront investis dans le complexe des Baignots (fermés depuis des lustres) »⁹⁵.

⁹⁵ « Le groupe Accor va reprendre l'exploitation des établissements thermaux de Dax », *Les Échos*, [En ligne], publié le 30/12/1996, consulté le 10/05/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/1996/12/le-groupe-accor-va-reprendre-l'exploitation-des-etablissements-thermaux-de-dax-847206>.

A priori, la situation semble être stabilisée au début de l'année 1997. Certes, la location des structures à la CTD signe la fin de la municipalisation du thermalisme dacquois. Mais, parallèlement, la ville conserve une forte importance dans le jeu local en assurant, à partir de 1997, la distribution du péloïde dacquois à l'ensemble des acteurs thermaux du Grand Dax, le groupe Thermadour ayant stoppé sa production cette même année. Ses relations avec les exploitants thermaux dacquois se sont améliorées et elle semble avoir trouvé le moyen de faire face au tassement de fréquentation vécu depuis les années 1980 en déléguant l'activité à un professionnel de l'hôtellerie et du tourisme.

Les rapports qu'entretiennent la municipalité et le groupe Accor se détériorent pourtant rapidement. La nature contractuelle de leur relation associée à l'asymétrie de leurs identités explique en partie l'apparition de tensions. Certes, le contrat « marque une mutation profonde dans les rapports entre les acteurs car il suppose un principe d'égalité »⁹⁶. Mais Dominique Lorrain démontre combien les relations qui unissent municipalités et entreprises reposent sur une « asymétrie » structurelle au partenariat public-privé. D'abord, « les entreprises auxquelles les municipalités vont confier des missions détiendront bien plus de compétences qu'elles dans ces domaines ». Ensuite, l'asymétrie se trouve « renforcée par une différence de nature entre municipalités et firmes. En disant les choses simplement, les premières ont pour mission de veiller aux intérêts d'un territoire et les secondes déploient un objet social dans la planète entière »⁹⁷. À Dax, la municipalité profite du pouvoir qu'elle tire de cette situation pour repousser les travaux de réhabilitation et mise aux normes qu'elle s'était engagée à faire. Les propos d'un ancien dirigeant de la Thermale de France (filiale du groupe Accor à Dax), mettent en lumière la situation d'impuissance dans laquelle il se trouve dans un premier temps et la vision qu'il porte, en tant que professionnel, sur les compétences de la puissance publique : *« Ce nouveau président [de la CTD] vient me rencontrer avec le responsable de la société gestionnaire et il m'indique que les travaux n'auront pas lieu ou tout au moins pas tout de suite parce que "vous comprenez, il faut qu'on se soumette au régime des appels d'offres municipal et qu'on ne peut pas faire ça comme ça..." . Alors voilà une entreprise qui ne s'était jamais soumise aux appels d'offres municipaux et qui dès qu'elle a besoin de trésorerie, donc d'encaisser des loyers pour réalimenter sa pompe à fric, elle trouve une argutie pour ne pas faire les travaux en temps utiles et elle réclame le loyer. Donc on n'est pas plutôt arrivé qu'on échange déjà du papier bleu [actes de huissiers de justice] avec notre propriétaire en lui disant "si vous ne faites pas les travaux on ne paye pas le loyer". Eh bien les travaux*

⁹⁶ LORRAIN Dominique, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, 2000, p. 32.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 37.

n'auront pas eu lieu dans l'hiver 1997-1998, ils auront lieu dans l'hiver 1998-1999. Et bien sûr, l'enveloppe explose comme à chaque fois qu'on a affaire à une enveloppe du domaine public. Ça ne se produit pas dans une entreprise une enveloppe qui explose. Donc les travaux ne peuvent plus avoir lieu en nature pour le même montant que ce qui était prévu au départ. On est obligé, on nous oblige, à réduire nos ambitions pas de moitié mais d'un bon tiers. Alors on renonce à des tas de choses, la climatisation, ça a été les derniers hôtels du sud de la France à être climatisés, c'est moi qui les ai climatisés, sur l'argent du locataire que j'étais ».

La situation économique de la Thermale de France se dégrade rapidement elle aussi. D'un côté, elle doit faire face au départ massif des militaires entamé à partir du milieu des années 1990. Après avoir assuré la croissance de la CTD en bénéficiant d'une convention avec l'État et notamment le ministère des Armées depuis plusieurs décennies, le retrait de cette clientèle pèse sur les recettes du nouvel exploitant⁹⁸. De l'autre, d'après l'ancien dirigeant de la Thermale de France, le loyer imposé à son entreprise par la ville est trop important, voire « *insupportable* ». Sollicité par les dirigeants du groupe Accor pour le réévaluer, le maire de l'époque tient un discours responsabilisant unanimement partagé par les acteurs locaux (excepté le directeur de la Thermale de France, filiale d'Accor). Il met en cause le jugement opéré par les responsables du groupe Accor, notamment à propos de la méconnaissance supposée des spécificités du thermalisme. « *Mais Accor, moi je ne les avais pas détrompés*, explique-t-il. *Ils avaient fait une erreur, ils pensaient que le thermalisme c'était comme la thalassothérapie. C'est pas du tout la même clientèle, c'est pas du tout pareil ! C'est autre chose* ».

Ce discours est, en effet, repris par plusieurs autres acteurs du territoire, tel cet exploitant privé dacquois installé depuis le milieu des années 1990 : « *Pourquoi Accor est arrivé ici ? Parce qu'effectivement, c'était une stratégie du groupe qui était de dire "on était leader de la thalasso, on va devenir leader du thermalisme". [...] Ils sont arrivés billes en tête en disant "c'est comme ça que ça va fonctionner". Et ils sont restés dix ans alors qu'ils devaient y rester quinze... ils se sont aperçus très vite qu'ils ne deviendraient jamais leader du thermalisme, ils se sont aperçus très rapidement que les codes du thermalisme, c'était pas du tout les mêmes que ceux de la thalasso* ». Un autre exploitant thermal dacquois souligne encore⁹⁹ : « *Et donc le groupe Accor arrive. En termes d'image, ça booste Dax à ce moment-là, au départ. Ensuite,*

⁹⁸ L'article L-115 du code des pensions militaires d'invalidité a vu sa portée limitée une première fois en 1995 et une seconde en 2001 avec le décret n°2001-669 du 25 juillet 2001. L'ancien directeur de la Thermale de France souligne : « *Et à l'époque de l'article 115, les militaires avaient le droit de faire une cure thermique gratuite, intégralement gratuite, hébergement payé, restauration payée, quart de vin rouge payé, la seule chose que vous n'aviez pas le droit à l'époque c'était de choisir l'endroit où vous alliez* ».

⁹⁹ Nous avons rencontré six dirigeants (ou dirigeants retraités) dacquois. Afin de préserver leur anonymat, nous ne fournissons pas trop de données contextuelles sur leur entreprise ou leur arrivée sur le territoire.

je dirais qu'Accor, qui est une entreprise prestigieuse, a mal fait... non pas par les gens qui étaient en place, parce qu'on a eu un directeur avec Denis Verrier qui était un homme fantastique, formidable. Mais il était dépendant d'un groupe qui est un groupe avec une vocation thalasso thérapie et une vocation hôtelière différente. Donc ils se sont insuffisamment intéressés au thermalisme. Ils ont mélangé un peu les genres : tourisme de santé, thalasso thérapie, tant et si bien qu'on voyait des communications "Thalasso Dax" etc. ». Enfin, Gabriel Bellocq, maire de 2008 à 2016 partage aussi cette perception : « Je suis tout aussi convaincu que très, très vite, le groupe Accor avec ses actionnaires nationaux et internationaux s'est rendu compte que l'activité thermique n'avait pas la rentabilité qu'ils espéraient ou qu'ils souhaitaient par rapport à leurs objectifs qui sont fixés, comme vous le savez, pour un groupe national et international, par un actionnaire bien éloigné des préoccupations d'une ville thermique ».

Alors que l'action du groupe Accor est contestée localement, ses relations avec les autres exploitants ainsi qu'avec la municipalité se distendent. Après avoir refusé dans un premier temps, le maire de Dax accepte de baisser le loyer de la Thermale de France au début des années 2000. Mais les déficits qu'elle réalise chaque année sont tels que son DG et les responsables du groupe Accor réfléchissent à un retrait anticipé. Ils sollicitent en ce sens le maire pour envisager un accord à l'amiable que celui-ci décline. À partir de ce moment, l'évitement caractérise les relations qu'entretiennent acteurs municipaux et responsables du groupe Accor. Les propos d'un ancien dirigeant de la Thermale de France en rendent compte : « En plus est arrivée cette problématique de gestion de l'hygiène de l'eau [arrêté zéro bactérie¹⁰⁰] et nos établissements thermaux, ils étaient tout sauf aux normes. Donc on a demandé aux propriétaires de faire les investissements, on a eu droit à un bras d'honneur ». Il expose en ces termes les relations nouées alors avec la municipalité : « Ils ne répondaient pas. Il m'est arrivé d'envoyer trois lettres recommandées dans la même journée au président de la compagnie thermique pour essayer de faire bouger les choses. Pour information, ça a été retenu contre le groupe Accor parce qu'on l'a harcelé. Lors du procès on nous a accusé d'avoir harcelé le propriétaire en lui envoyant jusqu'à trois lettres recommandées par jour. Bah oui, il y avait trois sujets qui le concernaient, auxquels il ne répondait pas. Il ne répondait pas ! ».

Face à cette situation, les responsables du groupe Accor tentent d'influencer la municipalité en la menaçant de poursuites judiciaires pour travaux non réalisés. Mais cette menace n'a que peu d'effets sur le maire de Dax qui retourne la situation à son avantage¹⁰¹. Son attitude rappelle

¹⁰⁰ Voir Chapitre IV, sous-section « Un durcissement réglementaire ».

¹⁰¹ Après avoir insisté sur plusieurs offres de rupture de contrat à l'amiable qu'aurait formulé Accor à la municipalité dacquoise, un ancien dirigeant de la Thermale de France expose : « Au bout d'un moment mon patron

ainsi ce que Christian Morel caractérise de « refus de négociier stratégique du fort », « l'acteur [étant] dans une telle position favorable qu'il peut imposer à l'autre le résultat qu'il souhaite »¹⁰². Les propos du maire Jacques Forté traduisent ce sentiment de supériorité : *« J'étais maire et à ce moment-là quand ils sont partis. Ils viennent me voir un an avant les élections, donc en 2007 et ils me disent "voilà, monsieur le maire on s'en va en juin". Moi je dis "oui pas de problème", et ils me disent "vous me devez 3 millions", là c'était en euros, "vous me devez 3 millions", j'ai dit "à quel titre ?". Eh bien ils me disent "on a fait des gros travaux". Ce qui était vrai, je dis "oui mais vous aviez l'autorisation du maire ?" Ah ils me disent "non". Alors j'ai dit "je suis désolé mais c'est dans le contrat, s'il n'y pas d'autorisation du maire je ne vous doit rien du tout". Mais je dis "écoutez, bon je vais être grand prince, vous me devez plus que 11 millions". Ils me regardent, "11 millions ?" Ah je dis "oui, sur le contrat quand vous partez vous me devez les loyers jusqu'à la fin donc il va rester 14, 14 – 3, reste 11". Là ils ont été un peu abasourdis »*. Les relations qu'entretient le maire avec les dirigeants du groupe Accor sont donc rompues au moment même où se distendent celles qu'il a tissées avec d'autres exploitants thermaux. Alors que se profilent les élections municipales de 2008, ces derniers, investis par ailleurs dans le monde sportif local et défavorables à un projet de construction de stade en périphérie de la ville, soutiennent la construction d'une liste dissidente (divers droit) entraînant la défaite de Jacques Forté¹⁰³.

La gestion du « dossier Accor-CTD » ne s'améliore pas avec l'arrivée de Gabriel Bellocq au pouvoir, ce dernier réaffirmant sa position de force dans la négociation. *« Alors, ils [les responsables du groupe Accor] nous convoquent à Paris avec leurs avocats qui manifestement n'y connaissent mais alors rien, témoigne un ancien acteur public aux responsabilités à cette époque. Alors on repart et on se dit "bon là on est tranquille". Et puis là-dessus on est battu. On est battu. Donc on avait dit au nouveau maire, "écoute, ils ne peuvent pas bouger, tu ne bouges pas, tu n'as rien à dire. Ils sont pieds et poings liés, tu n'as pas à bouger". Et il s'est dégonflé, il a signé à 3 millions 6 ! Et nous ont appelé après en disant "on est contents que vous ne soyez plus aux responsabilités !" [rires] »*. Cette posture du « refus de négociier stratégique du fort » adoptée par l'équipe municipale sortante, l'est également par le nouveau maire. C'est ce que soulignent un ancien dirigeant de la Thermale de France ainsi qu'un cadre de

lui dit "écoutez, Jacques, on va se fâcher, on va se fâcher, vous savez que vous n'avez pas rempli vos obligations. Donc maintenant soit vous remplissez vos obligations soit on va au tribunal". Jacques Forté dit "vous voulez aller au tribunal ? D'accord, vous allez me payer dix millions d'euros. Le groupe Accor dit, à quel titre on va vous payer dix millions d'euros ? Vous me les devez. Je vais gagner au tribunal" ».

¹⁰² MOREL Christian, « Les refus de négociier », *Négociations*, n° 26, 2016, p. 9.

¹⁰³ Le premier adjoint au maire depuis 2016 qualifié de « *mundio* » la petite bourgeoisie dacquoise, insérée selon lui dans les mondes du sport, du thermalisme et des férias.

l'administration dacquoise en poste depuis la fin des années 2000. Le premier évoque l'impossibilité de négocier avec la nouvelle équipe municipale : « *La municipalité change de bords et je me dis "tiens peut-être qu'on va rencontrer des interlocuteurs un peu plus... à l'écoute". Donc après qu'il ait eu le temps de reprendre ses esprits, je rencontre le maire de Dax et je lui explique la situation telle que je vous l'explique là. Je lui montre des chiffres etc. Et en excellent démocrate, le maire de Dax dit "moi je fais comme mon prédécesseur je vais continuer le procès et je vais gagner" ».* Alors qu'il participe à la gestion de ce dossier, le cadre de l'administration dacquoise évoqué conseille lui aussi à Gabriel Bellocq de maintenir la procédure de contentieux. Il apparaît satisfait de l'issue du rapport de force : « *Le maire de l'époque ils sont en contentieux à tel point que moi quand je reprends le dossier, ce que je trouve dedans c'est que toutes les semaines ils envoient un recommandé à la mairie, toutes les semaines pour dénoncer 10 000 choses, peu importe. Et leur objectif, c'était d'obtenir une indemnité versée par la ville, de partir et de laisser en état tout ça. Pourquoi ? Parce qu'ils ne savent pas faire du thermalisme, c'est logique, c'est pas du tout le même rapport dans le business que de la thalasso. [...] Et donc quand on arrive aux affaires, cette situation elle est explosive parce qu'ils dégagent des déficits annuels. Il y a au total 400 salariés et quatre établissements publics. Et donc moi ce que j'explique au maire à l'époque, je lui dis " monsieur le maire, ce n'est pas le métier d'une collectivité de gérer des restaurants, de gérer des cures et de gérer des hôtels. Ça, ça n'existe pas ! Et donc quand la ville est actionnaire principale de la SEM, elle est en première ligne. Donc on prend un contentieux qu'on va gagner, d'accord ?" [...] Et il faut que vous sachiez que la seule fois dans le monde où le groupe Accor a perdu un procès, c'est contre la ville de Dax. Donc, je n'ai pas vérifié mais je ne voudrais pas que le directeur juridique ne soit plus dans le groupe Accor, ce serait à cause de moi ».*

Lors du procès qui s'ouvre en 2009, Accor est condamné à verser 3,6 millions d'euros à la municipalité au « titre des dommages et intérêts liés à la rupture du contrat de sous-gérance »¹⁰⁴, avant de quitter la station en 2010 et de laisser la gestion de l'ensemble des infrastructures à la municipalité via la CTD.

Le changement d'équipe politique et le départ du groupe Accor de Dax ne favorisent donc pas l'amélioration des relations entre la ville et les exploitants thermaux. Au contraire, l'arrivée

¹⁰⁴ « La ville de Dax et le groupe Accor enterrent la hache de guerre », *Sud Ouest*, [En ligne], mis en ligne le 23/06/2016, consulté le 28/05/2019. URL : <https://www.sudouest.fr/2016/06/23/la-ville-de-dax-et-le-groupe-accor-enterrent-la-hache-de-guerre-2411334-3350.php>. La ville de Dax est, pour sa part, condamnée à payer 400 000 € (contre 1,7 millions initialement demandés par le groupe hôtelier) au groupe Accor au titre des investissements non amortis. C'est toutefois un deuxième procès qui s'ouvre au tribunal de Dax alors que la ville refuse de payer. Celui-ci se clôture en 2016 et donne gain de cause au groupe Accor.

d'une majorité socialiste perturbe le jeu local, Dax n'ayant plus connu la « gauche » au pouvoir depuis Raphaël Milliès-Lacroix (maire de 1887 à 1899 et sénateur de 1897 à 1933, inscrit au groupe « gauche démocratique radicale et radicale-socialiste »). De plus, le profil du nouveau maire limite sa popularité auprès des exploitants thermaux dacquois. D'abord enseignant puis psychologue de l'éducation, Gabriel Bellocq fait surtout la majeure partie de sa carrière dans le « monde politique »¹⁰⁵. Pas de « droite » et « fonctionnaire », il n'aurait donc pas la « fibre entrepreneuriale ». Les propos d'un exploitant thermal dacquois illustrent autant la méfiance de ces acteurs vis-à-vis de l'équipe municipale socialiste que la différence de leurs « cadres d'interprétation des problèmes »¹⁰⁶. PDG d'une structure hôtelière et thermale, installé depuis la fin des années 1990, il expose : « *Forté était un entrepreneur à la base. Bellocq et Bonjean [Élisabeth Bonjean est la première adjointe de Gabriel Bellocq de 2008 à 2016, conseillère régionale depuis 2010, présidente de la communauté d'agglomération du Grand Dax depuis 2014 maire de Dax de 2016 à 2020] sont des politiques, pur et dur. Monsieur Bellocq il a fait que ça toute sa vie. Madame Bonjean elle fait ça depuis vingt ans... Donc... Ce ne sont pas des entrepreneurs. Ce ne sont pas des gestionnaires. Et donc ils ont une vision un peu dogmatique quand même de ce que doit être une collectivité quoi. Et clairement, la partie développement, entrepreneuriat... ce n'est pas leur truc et puis je pense qu'ils ne le connaissent pas donc... c'est pas leur priorité. Leur priorité, c'est les associations, c'est... ça va être l'accès public à plein de choses et gratuit bien sûr... ».*

Pour d'autres, l'appartenance politique n'a pas tellement d'importance. De « droite » ou « gauche », il s'agit de se méfier « des » politiques et de leur capacité à tirer bénéfice de réalisations collectives tel que l'expose un autre exploitant (PDG d'une grosse structure thermale et hôtelière dacquoise, quadragénaire, en poste depuis le début des années 2010) : « *Le problème du politique, c'est qu'il veut toujours tirer la couverture pour avoir les lauriers. Parce qu'il se fait élire pas nous. Donc pour se faire élire, eh bien il faut faire des choses. Et si on peut tirer la couverture en disant "j'ai fait" plutôt que "on a fait" c'est mieux pour eux, pour le politique, de droite comme de gauche* ». Légitimé en partie par les *outputs*, il s'agit pour l' élu d'endosser le rôle du décideur en mettant en exergue « les multiples formes de compétences qui rendent possible une gestion entrepreneuriale de commune »¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Après un premier échec en 1977, il est élu conseiller municipal d'opposition en 1983, fonction qu'il occupe jusqu'à son élection comme maire en 2008. Il est ensuite réélu en 2014, mais se retire en 2016 au profit de sa première adjointe. Il est par ailleurs conseiller régional entre 1998 et 2001, et conseiller général (puis départemental) depuis 2001, son mandat courant jusqu'en 2021.

¹⁰⁶ DE MAILLARD Jacques, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, n° 60, vol. 15, 2002, p. 179.

¹⁰⁷ LE BART Christian, *op. cit.*, p. 40.

La défiance portée par les exploitants thermaux vis-à-vis des élus se cristallise dans le changement de gestion de l'Office de tourisme. Alors que celui-ci fonctionnait jusqu'en 2008 sous forme associative avec notamment un fort investissement des exploitants thermaux, les élus dacquois le transforment en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) afin d'en reprendre le contrôle. Il s'agit, pour la nouvelle équipe municipale, de « multiplier les lieux d'engagement » et de s'insérer dans les arènes où se construit l'action publique en direction du thermalisme. C'est « dans ces lieux de coopération que se joue une partie de l'aptitude des maires (et de leurs adjoints) à conduire des politiques publiques, à capter des ressources et, *in fine*, à pouvoir se légitimer par l'action »¹⁰⁸. Les propos de deux anciens adjoints entre 2008 et 2016 soulignent l'importance que revêt à leurs yeux cette intervention : « *On est passé en EPIC en 2008, explique la première. L'Office de tourisme était sous forme associative et cela pendant plus d'un an après notre élection. On n'était même pas membres de l'Office du tourisme ! Ça pose un petit problème puisque c'était les membres de l'ancienne équipe qui étaient membres de l'Office du tourisme. Donc il fallait quand même qu'on puisse reprendre la main sur des stratégies touristiques, thermales, économiques que l'on souhaitait impulser sur le territoire. C'est pour ça qu'on a choisi le mode EPIC qui nous permet finalement d'être majoritaires mais d'associer aussi la société civile et bien entendu les établissements thermaux mais pas que* ». Le second ajoute : « *Quand on est arrivé, c'est bien simple, la promotion thermique était faite essentiellement par l'Office du tourisme et du thermalisme qui était dacquois à l'époque, qui n'était pas intercommunal et qui était en association. On n'était même pas représenté... La collectivité n'était même pas représentée. Et on a insisté pour y être et je peux vous dire que les deux-trois premiers conseils d'administration, ou assemblées générales auxquelles j'ai assisté avec le maire, on sentait qu'on n'arrivait pas... qu'on n'était pas accueilli les bras ouverts en tout cas* ».

Cette immixtion des pouvoirs publics est particulièrement mal vécue par les exploitants thermaux qui se sentent dépossédés d'une délégation de service public qu'ils assuraient depuis plusieurs décennies. Ils ressentent surtout une remise en question de leur savoir-faire voire de leur intégrité. Les propos d'un exploitant thermal l'illustrent : « *Ah mais les relations avec la municipalité n'étaient pas bonnes du tout. Surtout que dans le même temps on s'est fait traiter de voleurs parce qu'à l'époque, l'Office du tourisme qui était donc associatif, était dirigé par les établissements thermaux, enfin les établissements thermaux étaient parties prenantes de l'Office du tourisme. L'Office du tourisme avait une délégation de service public et on nous a*

¹⁰⁸ CADIOU Stéphane, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique, *Pouvoirs*, n° 148, vol. 1, 2014, p. 43-55.

dit la même chose, "que l'on n'était pas compétent, qu'en plus on était des voleurs, parce qu'il y avait une délégation de service public et qu'on ne remplissait pas totalement la délégation de service public". Enfin bon je n'ai jamais entendu ça quand même ! Et donc on nous a foutu dehors en gros et donc c'est reparti en EPIC ».

Au final, l'alternance politique ne permet pas à la ville de parer à la situation d'isolement dans lequel elle se trouve. Alors qu'elle reprend les rênes de la CTD et que la crise produit ses premiers effets sur le territoire – relativement préservé jusqu'alors de la forte désaffection des curistes qui touche les autres stations depuis le milieu des années 1990 – la municipalité ne peut compter sur le soutien de la société locale pour les enrayer.

b. Des relations intergouvernementales conflictuelles

L'isolement que connaît la municipalité dacquoise à cette période se double d'un déficit d'influence sur les scènes intergouvernementales.

À l'échelle départementale, les relations conflictuelles qu'entretiennent Jacques Forté et Henri Emmanuelli privent la municipalité dacquoise d'un relais essentiel dans le fonctionnement de l'action publique. Daniel Behar insiste sur « l'emboîtement fonctionnel entre les niveaux territoriaux » qu'a favorisé la décentralisation, rappelant notamment qu'au « travers de l'emboîtement des niveaux, les effets d'entraînement et de redistribution sont toujours attendus du niveau supérieur »¹⁰⁹. Au-delà du clivage politique, les deux hommes vouent l'un pour l'autre une profonde hostilité. Un conseiller municipal de la majorité, élu de 1995 à 2008, l'illustre à de nombreuses reprises : « *Non, les seules résistances qu'on a eues, toujours pareil, c'était Emmanuelli [rires], c'était un malade ce mec... [...] Emmanuelli, c'était le sectarisme le plus total, c'est terrible...* ». Néanmoins, la variable partisane affecte largement la capacité de l'institution municipale à construire à l'échelon départemental des « formes de coopération entre des institutions et des acteurs divers autour d'un univers anticipé »¹¹⁰. Certains acteurs, tel cet ancien élu local encarté au Parti Socialiste (adjoint entre 2008 et 2020 et vice-président du Grand Dax), perçoivent un soutien du Conseil départemental plus appuyé vis-à-vis de la « rivale » et voisine Saint-Pauloise qu'en direction de la station dacquoise : « *À l'époque il y a eu une double rivalité, il y avait aussi une rivalité politique avec une ville de Dax qui était de droite et une ville de Saint-Paul qui était de gauche. Là c'est pareil, il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt et sans langue de bois je pense qu'il y a eu aides du*

¹⁰⁹ BEHAR Daniel, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in PAGÈS Dominique, PÉLISSIER Nicolas (dir.), *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 4.

¹¹⁰ PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 248.

Département à Saint-Paul. Notamment parce que c'était le fer de lance, c'était le coin que la gauche avait mis un peu sur le territoire. Jamais ils pensaient que Dax basculerait à gauche donc ils aidaient Saint-Paul-lès-Dax et dans plein de domaines : dans le domaine économique, des dépenses d'infrastructures routières, des contournements qui n'étaient que sur Saint-Paul, des développements de grandes surfaces... Comme par hasard, Saint-Paul devient ville thermale dans les années 80, au moment où la gauche est au pouvoir au niveau national ». Un membre de l'Institut du thermalisme (antenne de l'Université de Bordeaux, implanté à Dax en 2001 à l'initiative d'Henri Emmanuelli et dont les charges de fonctionnement sont aujourd'hui encore assumées par le Conseil départemental des Landes), expose combien les clivages partisans étaient présents lors de sa création : « Emmanuelli, mais ça c'est politique, était parti socialiste et à l'époque Jacques Forté, qui était maire de Dax, était UMP ou RPR je ne sais plus. Donc il n'en voulait pas lui non plus. Et son adjoint au maire Raymond Viale [médecin thermal, adjoint au thermalisme de Jacques Forté], je ne sais pas si vous l'avez vu dans la littérature, il était médecin, il faisait partie de notre conseil d'administration mais il était épouvantable ce type ! Ah mais on a eu un départ très difficile ! ».

Plusieurs projets portés par la municipalité dacquoise restent en suspens faute de subventions du Conseil départemental. Pour augmenter leur capacité financière et « réaliser des projets qu'elles ne pourraient mener seules », les collectivités territoriales peuvent bénéficier de « subvention croisées », la plupart du temps des Régions et Départements en direction des communes¹¹¹. Si, d'une manière générale, « les collectivités attributaires » sont susceptibles de développer un mode d'influence sur les collectivités « maîtres d'ouvrage », cette situation semble plus exacerbée dans le cas dacquois. En effet, s'il consent finalement à subventionner la ville de Dax, Henri Emmanuelli exerce pendant plusieurs années son autorité sur Jacques Forté. Conséquence ou non de cet ascendant, ce dernier s'approprie une croyance détournée du code général des collectivités territoriales : « Mais vous savez que les subventions en France, c'est les subventions croisées, c'est-à-dire que la ville met au budget, moyennant quoi le Conseil général met, moyennant quoi la Région met, moyennant quoi l'État met¹¹². S'il manque

¹¹¹ HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « VII. Les financements croisés dans les budgets locaux », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, vol. 31, 2011, p. 125.

¹¹² En aucune façon le code général des collectivités territoriales ne stipule de telles obligations. En revanche, « l'article L1111-10 [...] prévoit que toute collectivité ou tout groupement de collectivités, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, doit assurer une participation minimale au financement de ce projet fixée à 20% du montant total hors taxe des financements apportées par des personnes publiques à ce projet. Il s'agit ici de limiter le cumul de subventions publiques à 80% de la dépense subventionnable du projet ». Voir « Soutien à l'investissement local et quotité minimale de financement d'un projet par le maître d'ouvrage », *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité*, [En ligne], consulté le 11/05/2018, URL : http://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/AMF_14532_NOTE.pdf

un maillon, tout s'arrête donc je fais mon projet et... je n'avais pas de retour d'Emmanuel [...] Ça a duré quand même tout le premier mandat. Alors quand je voyais Rousset, il me disait "alors qu'est-ce qu'il te met Emmanuel ?" Je lui disais "pour l'instant rien" ! Il me disait "bon bah, je ne peux rien mettre". La colère me prend, je suis réélu en 2001, je me suis dit je vais faire comme lui. À l'époque, c'était le maire qui décidait qui allait en communauté des communes [...] J'ai dit "il n'y aura personne de l'opposition, personne" ! En conseil, ils m'ont traité de tout, de fasciste, de tout. J'ai dit "j'ai le droit, c'est comme ça". Bon ça n'a pas trainé, un mois après, Emmanuel m'appelle et me dit Forté, est-ce qu'on pourrait se voir ? Il me dit "on pourrait manger ensemble au restaurant du Conseil général". J'ai dit "mais avec plaisir monsieur le président" et nous avons mangé ensemble, tous les deux en tête à tête. Nous avons devisé de choses et d'autres et à la fin, il m'a dit "bon vous l'évaluez à combien ?" ».

La nature des relations intergouvernementales influe ainsi fortement sur la capacité politique de la ville. Privé du soutien du président du Conseil général et devant faire toujours face à une situation financière tendue, le maire de Dax peine à développer des projets sur son territoire, projets pourtant susceptibles d'augmenter par ailleurs sa légitimité et *in fine* son *leadership*.

Sur la scène intercommunale, l'influence de Jacques Forté est tout aussi limitée. Créée en 1993 autour de quatre communes et présidée d'abord par Yvette Vacher (Maire de Saint-Vincent de Paul) entre 1993 et 1995 puis par Jean-Pierre Pénicaud (Député-maire PS de Saint-Paul-lès-Dax) de 1995 à 2004, la communauté de communes (CdC) du Grand Dax est élargie à vingt communes en 2002 suite à la fusion avec le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) du Pays Dacquois. Cet élargissement du périmètre de la CdC place Jacques Forté dans une position délicate pour faire entendre et accepter sa vision du développement du territoire grand dacquois. Seul édile de droite (élu conseiller régional sous l'étiquette « Démocratie libérale » lors des élections régionales de 1998 puis réélu en 2004 sous la bannière UMP¹¹³) dans un conseil communautaire fortement coloré « parti-socialiste »¹¹⁴, Jacques Forté dénonce un déficit de représentation de la ville-centre au sein du conseil communautaire. Outre le sien, seuls cinq autres sièges sont occupés par les élus dacquois sur un total de trente-six. Si nous ne pouvons, faute de données empiriques suffisantes, identifier les formes prises et les

¹¹³ « Les conseillers régionaux d'Aquitaine élus en 1998 », *Politiquemania, la base de données de la vie politique française*, [En ligne], consulté le 02 mai 2018. URL : <http://www.politiquemania.com/conseillers-regionaux-aquitaine-1998.html>. « Les conseillers régionaux d'Aquitaine élus en 2001 », *Politiquemania, la base de données de la vie politique française*, [En ligne], consulté le 02 mai 2018. URL : <http://www.politiquemania.com/conseillers-regionaux-aquitaine-2004.html>

¹¹⁴ « Le pont de la discorde », *L'Express*, [En ligne], mis en ligne le 11/10/2004, consulté le 20/05/2019. URL : https://www.lexpress.fr/region/le-pont-de-la-discorde_480531.html. D'après cet article, Jacques Forté est le seul élu de droite au sein du conseil communautaire. Pourtant, les propos du maire de Dax de l'époque laissent à penser que, s'ils étaient en très forte minorité, ils étaient au moins deux élus dans cette situation.

objectifs assignés à la CdC lors de sa construction¹¹⁵, il ressort nettement de l'enquête l'impuissance de la ville-centre à peser dans le jeu intercommunal. Cette situation est notamment mise en relief par le projet communautaire consistant à créer un quatrième pont sur l'Adour pour relier Dax et Saint-Paul-lès-Dax. Alors que les élus Saint-Paulois défendent l'option « d'une liaison de centre-ville, afin d'améliorer le trafic interne », Jacques Forté préfère celle « d'un deuxième contournement ». Il souligne que le premier projet « reviendrait à couper en deux la zone thermale, qui a besoin de tranquillité, et à mettre en péril la nappe, affleurante à cet endroit »¹¹⁶. La confrontation mène à une impasse politique que Jacques Forté (comme l'élus local encarté au Parti Socialiste cité plus haut) explique par l'importance du clivage partisan. Selon lui, le pouvoir d'Henri Emmanuelli sur le jeu intercommunal est prégnant et les relations entre ce dernier, Jean-Pierre Pénicaud, président de la CdC et d'autres maires expliqueraient son exclusion du jeu. Il relate en ces termes le dossier relatif à la construction du pont : *« Je disais que ça mettrait en danger la nappe. Mais comme c'est moi qui le disais il fallait... Ça, ça me foutait dans des colères... Alors j'ai dit "bon c'est pour ça que ce n'est pas la peine que je siège à la communauté, ça ne sert à rien", ils ne comprenaient rien. Et alors le plus terrible, vous savez dans les petits villages comme ça, moi j'avais des copains, Jean Tastet, le maire de Saint Pandelon, qui était de droite aussi, je lui ai dit "mais enfin écoute, explique-moi pourquoi tu ne votes pas comme moi sur des trucs aussi évidents". Ah, il me dit "oui mais tu comprends, si je vote contre Pénicaud, après au Conseil général je n'aurais plus de subventions". C'était incroyable ! [...] Donc il y avait le système de rétorsion, tu votes comme ça autrement clac on coupe le robinet. Or c'est le Conseil général qui s'occupe du social, c'est son rôle... »*.

Décidé à se « faire entendre » malgré tout, le maire de Dax mène entre 2003 et 2004 une politique de la « chaise vide » d'environ dix-huit mois bloquant le fonctionnement de la CdC. Si l'objectif affiché de la manœuvre est d'obtenir une représentation plus importante de la ville-centre au sein du conseil communautaire, il obtient dans le même temps la démission du président Jean-Pierre Pénicaud au profit de Jacques Anthian, maire (PS) d'une commune rurale (875 habitants). Une ancienne maire de Saint Paul-lès-Dax (encartée au Partie Socialiste,

¹¹⁵ GUÉRANGER David, « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, n°4, vol. 58, 2008, p. 595-616. Dans cet article, David Guéranger analyse finement la naissance et la structuration de l'intercommunalité chambérienne en démontrant notamment l'influence des services déconcentrés de l'État lors de sa création, secrétariat général de la Préfecture en tête. Les données récoltées sur cette période ne se recoupent pas suffisamment pour en tirer une analyse. Seuls quelques événements marquants, décrits précisément par plusieurs acteurs et relatés par la presse, peuvent donner lieu à une analyse.

¹¹⁶ « Le pont de la discorde », *L'Express*, [En ligne], publié le 11/10/2004, consulté le 20/05/2019. URL : https://www.lexpress.fr/region/le-pont-de-la-discorde_480531.html

conseillère départementale des Landes) évoque ce changement de présidence en démontrant l'impact de cette politique de la chaise vide sur le jeu intercommunal : « *Le président était de gauche à l'époque, c'était Jean-Pierre Pénicaud, maire de Saint-Paul, donc c'était une position à la fois politique et c'était devenu à force, vous savez bien c'est toujours comme ça, une opposition personnelle. Monsieur Forté a donc dit "je ne siégerai plus". Il n'a donc plus siégé pendant dix mois ou un an, je ne me rappelle plus mais assez longtemps et donc du coup ça ne pouvait plus fonctionner. Ils faisaient des réunions qui n'avaient aucune portée, enfin voilà... Et donc Jean-Pierre Pénicaud a dit "bon puisque ça devient quand même une querelle personnelle..." Il a donc démissionné de son poste de président et il y a un autre président qui était le maire de Seyresse monsieur Anthian qui est devenu président* ».

À la fin des années 2000, le gouvernement municipal du thermalisme dacquois se caractérise donc par l'absence de capacité d'intégration et de régulation de l'institution municipale. Autant dépourvue d'influence auprès des exploitants thermaux que sur les scènes institutionnelles, la ville peine à trouver les ressources nécessaires pour endiguer le problème du thermalisme. Conjugué à la crise de légitimité qui pèse sur la filière à l'échelle nationale depuis le milieu des années 1990, et alors que les autres stations thermales, telle Bagnoles de l'Orne, voient la croissance redémarrer à cette période, cette situation entraîne à Dax le paroxysme de la crise thermique.

2) *Entre évolutions institutionnelles et renouvellement d'acteurs : des relations à (re)construire à Bagnoles de l'Orne*

Comme à Dax, le jeu politique bagnolais connaît une perturbation durant la décennie 1990. Battu aux élections cantonales de 1992, André Brière (maire de Bagnoles de l'Orne de 1983 à 1992, conseiller général de 1973 à 1992) quitte Bagnoles de l'Orne, démissionnant de ses fonctions électives. Ce retrait inopiné favorise l'arrivée sur la scène politique de deux nouveaux acteurs qui gagnent rapidement en influence localement. René Jambon et Jean-Pierre Blouet affichent *a priori* deux profils d'élus divergents. Tandis que le premier ne brigue que le poste de maire (1995-2011), le second nourrit des ambitions à l'échelle départementale (conseiller général puis départemental depuis 1992) avant de devenir maire (2011-2020). Confrontés toutefois à la chute de fréquentation touchant leur territoire tout au long des années 1990, ils s'affirment tous deux comme leaders en impulsant une dynamique mobilisatrice de « développement local »¹¹⁷. Ce renouvellement entraîne une amélioration des relations avec le

¹¹⁷ GENIEYS William, « Le territoire imaginaire du "Pays Cathare". Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », *Pôle Sud*, n°7, 1997, p. 118-131.

PDG des « Thermes de Bagnoles de l'Orne » dans un contexte économique compliqué pour l'établissement thermal, tout en précipitant une transformation institutionnelle du lien unissant Bagnoles de l'Orne et Tessé-la-Madeleine. Mais alors que les conditions semblent réunies pour enrayer la chute du nombre de curistes, le départ de Philippe Moulin-Roussel en 2002 fait éclater le gouvernement municipal du thermalisme bagnolais, intensifiant les effets de la crise.

a. *Une ambition notabiliaire (temporairement) contrariée*

Concurrent victorieux d'André Brière en 1992, Jean-Pierre Blouet s'affirme le premier comme un acteur incontournable du territoire. Candidat « *sorti de nulle part* », pour reprendre les termes d'un ancien élu bagnolais, il parvient à « s'approprier l'espace »¹¹⁸ en faisant payer à André Brière son manque d'ancrage territorial. Pourtant, lui non plus n'est pas un « gars du coin ». Originaire de Rouen, il commence sa carrière professionnelle comme éducateur à la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) du Calvados à la fin des années 1960 avant d'arriver à Flers, dans l'Orne, en 1972. Diplômé entre temps de l'École des hautes études en santé publique (EHESP), il devient en 1985 directeur du centre de médecine physique et de réadaptation (CMPR) créé à Tessé-la-Madeleine en 1978 à l'initiative de Pierre Noal, député-maire de cette localité¹¹⁹. Cette rencontre propulse son entrée en politique. « *En 1985, je suis embauché ici comme directeur, explique-t-il. Ça se passe bien avec mon président et un an après il me convoque dans son bureau et il me dit "Blouet, je vais crever". Je lui dis "arrêtez de déconner". Il me dit "j'ai un cancer du rein, je vais mourir". Et c'est là que j'ai fait la connaissance d'Alain Lambert*¹²⁰. Alain Lambert était notaire à Alençon et c'était le gendre du docteur Noal. Et il commençait en politique. Et quand son beau-père est décédé, il m'a convoqué à Alençon après, il m'a dit "Monsieur Blouet, il y a un conseiller général sur le secteur, Monsieur Brière, qui est maire de Bagnoles, il ne fout plus rien, il faut absolument aller se présenter contre lui" ».

¹¹⁸ TISSOT Sylvie, « De l'usage de la notion de capital d'autochtonie dans l'étude des catégories supérieures », *Regards sociologiques*, n°40, 2010, p. 99-109.

¹¹⁹ Jean-Pierre Blouet devient ensuite directeur de l'association Pierre Noal créée en 1992 avec la construction de l'Institut de médecine physique et de réadaptation à Hérouville-Saint-Clair dans le Calvados et rassemblant diverses structures médicales : l'Institut de formation régional en santé (qui regroupe à Alençon dans l'Orne un Institut de formation en masso-kinésithérapie fondé en 2003 et un Institut de formation en ergothérapie créé en 2009) est l'une de celle-ci, tout comme l'EHPAD de Putanges Pont Ecrépain (Orne) construit en 2014.

¹²⁰ Lors de sa rencontre avec Alain Lambert, celui-ci est conseiller municipal d'Alençon. Il sera par la suite (entre autres) maire d'Alençon, président du District de l'agglomération alençonnaise (1989-1996) puis de la Communauté urbaine d'Alençon (1996-2004 puis 2006-2008), vice-président du Conseil régional, président du Conseil général, sénateur de l'Orne et ministre délégué au Budget dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (du 7 mai 2002 au 30 mars 2004).

Arrivé depuis peu sur le territoire et encore relativement jeune en 1992, Jean-Pierre Blouet capitalise néanmoins la notoriété qu'il acquiert *via* son poste de directeur du CMPR, sa fonction d'arbitre de football en première division française et les relations construites avec les élus locaux du canton, pour se « construire de l'ancienneté » localement¹²¹. Un ancien conseiller municipal bagnolais souligne à son propos : « *Blouet a gagné par son attaché territoriale. "Moi, je suis au Parc, je connais les gens" disait-il. Et il avait travaillé tous les maires. Il a eu un travail local pour les élections cantonales, alors que Brière il était un peu imbu de sa personne entre guillemets. Il n'avait pas vraiment eu d'opposants et il considérait les autres comme des veaux donc... pour lui ça a vraiment été une claque qu'il n'a pas comprise... Et pour lui, c'était un manque de reconnaissance de ce qu'il apportait* ». Jean-Pierre Blouet gagne ces élections à la surprise générale avec des caractéristiques propres au « notable » dépeint par Jean-Pierre Worms. Pour ce dernier, en effet, l'image « du notable est concrète, presque physique. Le mot évoque un personnage, un comportement, un style. La prestance qu'on lui accorde est celle de l'embonpoint (double sens confondu de l'expression : "c'est un monsieur important"), de l'emphase du geste, de la parole et de l'habit. Il a toujours la boutonnière fleurie et on l'imagine volontiers ceint de son écharpe de maire, présidant quelque banquet ou cérémonie. Il s'impose et il en impose par le spectacle qu'il donne ; le discours est son mode d'expression privilégié. Il est toujours en représentation »¹²². Plus largement, il compile l'ensemble des « pratiques notabilières » relevées par Jean-Louis Briquet, à savoir le clientélisme, la constitution et l'entretien d'un patrimoine politique personnalisé et territorialisé et la médiation entre l'espace et les autorités politico-administratives¹²³.

À chaque élection, Jean-Pierre Blouet incarne un peu plus ce rôle. Régulièrement réélu depuis 1992 conseiller général (devenu départemental en 2015) et nommé vice-président aux affaires sociales, à l'économie puis à nouveau aux affaires sociales, il enrichit son parcours politique sur d'autres scènes. Élu conseiller municipal de l'opposition entre 1995 et 2001, premier adjoint de 2001 à 2011, avant de devenir maire de Bagnoles de l'Orne de 2011 à 2016 (puis maire de la commune historique de Bagnoles de l'Orne sous le régime juridique des

¹²¹ TISSOT Sylvie, *art. cit.*, p. 105. Si elle peut sembler assez anecdotique au premier abord, la carrière d'arbitre de football de Jean-Pierre Blouet avec ses 119 matchs de Division 1 entre 1983 et 1992 lui apporte une réelle notoriété. Le 7 décembre 1991, il devient notamment « l'homme qui a expulsé Cantona », signant la fin de la carrière française de l'international (il part ensuite exercer en Angleterre), selon le titre du *Publicateur Libre* (hebdomadaire local) : « Bagnoles – L'homme qui a expulsé Cantona », [En ligne], publié le 17/10/12, consulté le 16/07/2019. URL : https://actu.fr/normandie/domfront-en-poiraise_61145/bagnoles-lhomme-qui-a-expulse-cantona_1115269.html

¹²² WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3, 1966, p. 253.

¹²³ BRIQUET Jean-Louis, « Notables et processus de notabilisation en France aux XIX^e et XX^e siècles », [En ligne], consulté le 17/03/2016, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00918922/document>, p. 1-2.

communes nouvelles), sénateur suppléant de Jean-Claude Lenoir, il est marié à Christine Roimier, maire d'Alençon de 2002 à 2008 et conseillère départementale depuis 2015. « *Blouet, c'est une bête politique* » glisse un interviewé, qui dresse le profil d'un élu « *intelligent, qui sent bien les personnages* », « *qui a toujours su utiliser les gens en connaissant leur psychologie* », et prêt à tout – notamment mobiliser son réseau – pour parvenir à ses fins : « *Sa stratégie quand même, c'était du chantage sur les gens. "Je connais votre maire, qui travaille dans tel endroit". C'est toujours ce système de réseau, je connais, je connais donc je peux influencer. "Oui, oui mais elle travaille dans tel truc, mais l'entreprise je la connais bien, je connais le patron". Donc bon si tu me fais chier, je te fais virer. "Je vais dans sa loge au foot à Laval" etc.* ».

Tout au long de ses carrières professionnelle et politique, Jean-Pierre Blouet ne cesse d'affiner son capital social. Il valorise fortement les relations « amicales » qu'il a nouées avec des personnalités politiques d'autres échelles de gouvernement ou des représentants de services déconcentrés de l'État. « *Hervé Morin, le président [du Conseil régional de Normandie], c'est un vieux copain puisque nous étions à l'UDF ensemble pendant quelques années, se vante-t-il par exemple. Donc on se connaît bien, il est venu à Bagnoles pendant sa campagne* ». Ou encore : « *J'avais été voir le directeur de l'ARS qu'était un bon copain* » ; « *je connais le président de la CPAM, c'est un copain, c'est un civil* ». Le même registre est encore utilisé pour décrire le lien avec le président du Conseil général : « *Non mais le rapprochement comme il se fait tout de suite avec le Conseil général, parce qu'Alain Lambert a la volonté que Bagnoles de l'Orne pousse un peu... Pourquoi ? Parce qu'Alain Lambert et Jean-Pierre Blouet ce sont de vieux amis, qu'on n'est pas que des vieux amis mais qu'on a aussi des idées assez proches les unes des autres et qu'on fait partie de la famille* ».

Un conseiller municipal, élu depuis 2001 aux côtés de Jean-Pierre Blouet et de René Jambon (maire de Bagnoles de l'Orne de 1995 à 2011), illustre la notabilité en action de ce dernier : « *Nous, on a monsieur Blouet, il a des réseaux qui nous rendent de super services. C'est lui qui m'a aussi appris ça. Il est partout, à l'ARS lui il rentre dans tous les bureaux sans frapper. Jusque dans le bureau de... Moi je suis allé à l'ARS avec lui une fois, je me suis dit "on va se faire virer". Pas du tout, on est rentré dans le bureau du directeur sans qu'il nous dise d'entrer. Et puis c'est le personnage qui fait ça. S'il va à la préfecture et qu'il veut voir la Préfète, vaut mieux qu'elle le reçoive tout de suite parce qu'il va faire un tohu-bohu jusqu'à temps d'être reçu* ».

Jean-Pierre Blouet possède cette « possibilité d'intervenir à des échelons différents de l'administration qui détermine pour une large part le pouvoir du "notable" »¹²⁴. Localement, il tire d'ailleurs son pouvoir de cette capacité à attirer des ressources sur son territoire de représentation, à l'échelle cantonale d'abord pour assurer son implantation, à l'échelle municipale ensuite une fois devenu maire. Le maire d'une commune limitrophe de Bagnoles de l'Orne, investi dans le fonctionnement de la CdC du pays d'Andaine depuis sa création en 1997 (structure que Bagnoles de l'Orne intégrera en 2013), le démontre : « *Jean-Pierre Blouet, quand on a créé la communauté de communes, lui il était simple élu de Bagnoles. Il nous a beaucoup aidé à finaliser nos investissements de développement. Il s'est beaucoup, beaucoup investi et pour moi c'est un grand monsieur pour le Canton parce que dans tous les projets de développement il était présent donc... pour moi il a beaucoup aidé. Mais quand il a été maire de Bagnoles de l'Orne, il a raisonné en maire de Bagnoles de l'Orne...* »¹²⁵.

Un hôtelier bagnolais installé sur le territoire depuis 1999, ayant par ailleurs exercé des fonctions au sein de l'Office de tourisme bagnolais tout au long des années 2000, exprime lui aussi l'influence de Jean-Pierre Blouet en faveur du développement économique local. « *Moi je suis arrivé au moment où ça s'ouvrait. Où au niveau du département, on avait des aides et des subventions... Avec Jean-Pierre Blouet qui était notre gourou, si je peux dire, et qui a procuré une manne importante pour le développement de nos hôtels. S'il n'y avait pas eu les aides du Conseil général, et bien j'aurais fait les travaux que j'ai faits, mais je n'aurais pas fait des belles rosaces, je n'aurais pas fait comme ça. René Jambon était maire à l'époque, mais je dirais qu'on était plus en la matière portés par Jean-Pierre Blouet puisque l'aide à l'hôtellerie était apportée par le Conseil général. Donc c'était plus Jean-Pierre Blouet qu'était notre interlocuteur. Il était le maire adjoint chargé des finances, donc c'était plus lui notre interlocuteur* ». Il ajoute par ailleurs : « *On a fait un festival gastronomique pendant dix ans, en ayant comme président Jean-Pierre Blouet parce que comme il nous fallait des sous, il nous fallait des subventions. Eh bien on a demandé à Jean-Pierre Blouet d'être le président de l'association. Ce qui fait que quand on allait chercher des sous au FEDER, à la Région, au Crédit agricole, c'est lui qui avait la signature [rires]. C'est sûr que si ça avait été moi ou Paul Quinton qui étions allés chercher des sous, on en aurait eu beaucoup moins. On arrivait à lever de l'ordre de 100 000 euros tous les ans en subventions* ».

¹²⁴ BRIQUET Jean-Louis, SAWICKI Frédéric, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, n°7, vol. 8, 1989, p. 12.

¹²⁵ Ce que suggère cet acteur dans cette dernière phrase, c'est qu'une fois élu maire, Jean-Pierre Blouet a fait primer les intérêts de sa commune au détriment du canton qu'il représentait toujours.

Conseiller général depuis trois années, Jean-Pierre Blouet s'active pour renforcer la coopération intercommunale entre les deux villes formant depuis les années 1920 la station hydrominérale Bagnoles-Tessé. En 1995, il favorise la création de la CdC Bagnoles de l'Orne Tessé-la-Madeleine, celle-ci ayant comme objectif à moyen terme de permettre la fusion des deux villes. En effet, replacée dans le contexte économique et politique du thermalisme des années 1990, la fusion est pensée par les responsables politiques de l'époque comme l'évolution institutionnelle idéale, parce que rassembleuse, pour lutter efficacement contre la chute du nombre de curistes. Si des désaccords existent quant au nom qu'il faut apporter à la ville¹²⁶, il existe un « *consensus économique* », pour reprendre les propos de l'hôtelier cité précédemment. « *Le but, c'était d'avoir une station thermale plus importante qui permettait au niveau municipal, au niveau de la station, d'obtenir un budget conséquent et de pouvoir partir sur des décisions en matière de communication plus forte et d'être reconnue d'une manière aussi plus forte au niveau médiatique, au niveau des structures politiques et des instances gouvernementales* », souligne ainsi un ancien directeur du casino. Un médecin thermal retraité, élu à la CdC Bagnoles-Tessé lors de la fusion, ajoute encore : « *Moi j'étais favorable à la fusion parce que ça me paraissait aberrant, j'ai toujours pensé que, même si je ne parle pas politiquement, que les communes qui ont deux cents habitants, il y a des communes dans l'Orne qui n'ont pas plus de cinquante habitants, c'est fou...* ».

Dans cette perspective, étant entendu que « les apprentissages au sein d'un système de croyances sont plus probables que les apprentissages entre les systèmes de croyance »¹²⁷, la CdC apparaît être un outil destiné à faciliter ce projet de fusion. Une ancienne responsable de l'Office de tourisme met en évidence le rôle de cette institution : « *Bagnoles et Tessé, je pense que ces deux villes s'entendaient finalement bien mais je pense que si on n'avait pas fusionné alors qu'on en parlait depuis longtemps, c'est simplement parce qu'il n'y avait aucun des deux maires qui jusque-là avait voulu perdre son poste de maire. Mais dès 1913, on parle de la fusion entre Bagnoles de l'Orne et Tessé-la-Madeleine. Et il faut attendre 2000 pour que ça ait lieu, après cinq ans de communauté de communes* ». Après avoir souligné l'influence de Jean-Pierre Blouet dans la création de cette institution, un ancien vice-président de la communauté de communes entre 1995 et 1999, tire les mêmes conclusions : « *Le conseiller général avait créé cette communauté de communes qui n'avait pas d'intérêt en soi mais à mon avis ça a été une bonne chose parce que ça a permis aux Tesséens et aux Bagnolais de commencer à*

¹²⁶ Nous revenons plus précisément sur ces derniers dans la section qui suit.

¹²⁷ DE MAILLARD Jacques, « Apprentissage », in BOUSSAGUET Laurie et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014 (4^e édition), p. 72.

travailler ensemble, si je peux m'exprimer schématiquement comme ça. Parce que dans la communauté de communes, il y avait moitié de Tesséens et moitié de Bagnolais. Et bon nombre d'activités de chaque commune a été transféré à la communauté de communes. C'est-à-dire que tout ce qui était touristique, professionnel, développement économique, toutes ces choses-là ont été transférées à la communauté de communes, ce qui a obligé les Bagnolais et Tesséens à travailler ensemble. Parce qu'il n'y avait quand même pas une certaine violence, comprenez bien ce que je veux dire, mais il y avait un peu un antagonisme parfois. Il y avait des fortes têtes ».

Mais s'il projette de prendre la présidence de cette institution naissante afin de devenir *in fine* maire d'une commune plus imposante, Jean-Pierre Blouet voit ses plans contrariés par l'élection d'un médecin thermal en 1995, le docteur René Jambon.

b. *Une station thermale et touristique : le projet fédérateur d'un maire « entrepreneur »*

Le profil de ce nouveau maire tranche avec les caractéristiques de notable de Jean-Pierre Blouet. Né en 1939, originaire de Saint Malo, René Jambon pratique la médecine générale en Bretagne avant de s'installer à Bagnoles de l'Orne en 1980¹²⁸. *« Sa tante était médecin à Bagnoles, Mlle Poulin. Donc je ne sais pas comment ça s'est passé mais donc du coup il était venu à Bagnoles. Il est certainement venu à Bagnoles, il a dû pour des raisons x ou y vouloir quitter Saint-Malo et il s'est donc installé sur l'incitation de sa tante, ça je le sais, il me l'a dit »*, explique un médecin thermal retraité, associé au docteur Jambon à la fin de sa carrière. Comme Jean-Pierre Blouet, René Jambon n'est pas natif du territoire. Mais il profite à la fois de l'ancrage territorial de sa tante et de sa profession de médecin thermal pour rapidement se faire un nom. Ces deux caractéristiques lui valent, selon deux anciens colistiers, le soutien de Philippe Moulin-Roussel contre Jean-Pierre Blouet en 1995. *« Écoutez, je vais vous dire franchement, souligne le premier, les relations de Jambon avec l'établissement thermal ont toujours été très bonnes, puisque sa tante était une amie de Moulin-Roussel. Les difficultés n'ont pas existé tant que nous on a été... Étant, entre guillemets Bagnolais par sa tante, j'exagère, je résume, étant médecin thermaliste, étant finalement maire, les problèmes avec l'établissement thermal ont été vus d'une autre manière que si ça avait été quelque'un extérieur au milieu thermal »*. S'il souligne l'aversion portée par Philippe Moulin-Roussel pour le personnage que représente Jean-Pierre Blouet dans les années 1990 – *« jeune loup avec les dents acérées, qui rayent le parquet »* –, le second colistier de René Jambon confirme

¹²⁸ « Décès de René Jambon, maire de Bagnoles de l'Orne », *Ouest-France*, [En ligne], consulté le 16/07/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/deces-de-rene-jambon-maire-de-bagnoles-de-lorne-120513>

l'importance du statut de médecin thermal dans le monde politique bagnolais de cette décennie : *« J'étais donc sur la liste de Jambon et on était opposé à Blouet ! [...] Moi il y a Jambon qui m'a contacté pour me demander si j'étais d'accord pour partir avec lui. J'ai dit "oui pourquoi pas" et donc on est parti. Donc lui il apportait sa connaissance et le soutien de l'établissement thermal à notre liste sur laquelle il y avait lui et le docteur Péanne. Donc c'est eux qui ont apporté, c'est grâce à eux que la liste est passée parce qu'on a été soutenu par Moulin-Roussel. Il y a eu juste la veille des élections ou 48h avant, un petit mot de Moulin-Roussel qui disait qu'il soutenait cette liste-là, contrairement à la liste dans laquelle il y avait le conseiller général Blouet ».*

À l'origine de l'amélioration sensible des rapports entre municipalité et établissement thermal et de l'apaisement des conflits politiques au sein de la station, l'arrivée de René Jambon au pouvoir s'avère déterminante pour le développement du territoire bagnolais. En mobilisant autour de sa « personne » et de son projet, il impose rapidement sa vision du bien commun territorial dans laquelle l'ouverture touristique occupe une large place. En ce qu'il est sur le territoire « un agent de déséquilibre qui remet en cause l'ordre et les habitudes en vigueur », en ce qu'il incarne le « type particulier d'acteur jouant un rôle innovant et structurant », René Jambon peut être qualifié de « maire entrepreneur politique »¹²⁹. Il possède les trois qualités propres à la typologie de David Huron : c'est un « partenaire », un « manager de l'agenda politique » et un « agent de déséquilibre ».

« Agent de déséquilibre », René Jambon l'est sur la scène institutionnelle. Extérieur au territoire et relativement dégagé des interdépendances du monde politique local, il est l'un des principaux artisans de la fusion entre Bagnoles de l'Orne et Tessenay-la-Madeleine. Et si l'initiative de la communauté de communes revient à son adversaire politique Jean-Pierre Blouet, deux adjoints de René Jambon entre 1995 et 2001 expliquent combien le projet de fusion des deux villes est également prégnant dans leur programme. Le premier se souvient de tractations pendant la campagne municipale avec la liste battue à Tessenay-la-Madeleine : *« Le docteur Arnal [directeur d'une maison d'accueil spécialisée à la Ferté-Macé], c'était un médecin qui était très intelligent, très brillant, vraiment intéressant. Et... enfin bon on s'était concerté pour... on voulait faire des choses. La liste Jambon-Challemel du côté Bagnoles et la liste Arnal côté Tessenay, on voulait faire des choses, on était vraiment main dans la main pour essayer déjà... on*

¹²⁹ HURON David, « Une typologie de maires entrepreneurs politiques comme aide au conseil dans les mairies », *Politiques et management public*, n° 2, vol. 19, 2001, p. 63-81. L'auteur s'appuie dans cet article sur la définition de l'entrepreneur en politique développé par PAYEN Guillaume, « Les dynamiques de la décision : le plan "câble" et ses entrepreneurs politiques », *Politiques et management public*, n°2, vol. 5, 1987, p. 65-90.

commençait à faire des plans sur la comète en disant "il faut réunir Bagnoles Tessé, il faut ceci il faut cela". Bon, et ce n'est pas la liste Arnal qui est passée parce que malheureusement Marcelin [Marcelin Georges, médecin thermal à Tessé-la-Madeleine et maire de Tessé-la-Madeleine entre 1995 et 2000] s'est présenté et voilà, c'était quelqu'un d'un peu ambitieux, et bien sûr c'était un médecin thermaliste donc il a été soutenu par l'établissement thermal ». « Bon, il [Jean-Pierre Blouet] a fondé la communauté de communes, ajoute le second adjoint au maire. Il s'est présenté aux élections à Bagnoles en espérant être maire et fusionner les deux. Manque de pot, c'est Jambon qui a été élu. Mais, il est toujours resté dans cette optique et nous, on n'allait pas aller à l'encontre ! Ça paraissait pour moi et pour René Jambon la logique d'aller dans ce sens-là ».

Caractère fort, reconnu pour agir au service de l'intérêt général selon les acteurs interrogés, René Jambon en impose et impose ses choix localement. *« Il ouvrait sa grande goule, il braillait, c'était pas échafaudé, il n'avait pas un gros réseau mais il s'occupait de Bagnoles... »* se souvient un conseiller municipal élu en 2001 aux côtés de René Jambon. *« C'est quelqu'un que je trouvais... ça a été vraiment une chance pour Bagnoles d'avoir un maire qui... Il n'a pas toujours pris les bonnes décisions mais dans la vie, on ne fait pas que des bonnes choses,* ajoute un ancien directeur du casino. *Mais il a une chose pour lui, c'est que c'était quelqu'un, voilà c'est le genre de politique que j'adore, il travaillait pour sa station, pour sa ville, pas pour lui. Il n'avait aucune ambition politique. Donc à partir de ce moment-là, tout ce qu'il faisait, il essayait de le faire pour le bien. Donc je vous dis, ça n'a pas toujours été le cas, il y a eu des erreurs de faites, bien sûr. Mais ce n'est pas grave ».* Ce fort caractère, qui lui permet d'être aujourd'hui encore identifié comme « le promoteur »¹³⁰ de la fusion, s'apparente toutefois, pour certains, à de l'autoritarisme. C'est le cas d'un hôtelier bagnolais, longtemps investi dans le fonctionnement de l'Office de tourisme, qui remet en cause la manière dont la fusion a été actée : *« La fusion c'est une bonne chose mais ne serait-ce que d'avoir supprimé le terme de Tessé-la-Madeleine est une hérésie. Une hérésie qui a été un coup de sang de René Jambon. Vous en avez peut-être entendu parler de... Parce qu'il y avait une guerre entre Bagnoles et les gens de Tessé. Tessé 1 800 habitants, Bagnoles 700 pour devenir Bagnoles de l'Orne 2 500 habitants. Les gens de Tessé étaient jaloux de... et René Jambon qui était très autoritaire... "ils commencent à m'emmerder ceux-là. On ne va plus parler de Tessé, il y aura le Lac et le Château". Alors qu'on aurait pu complètement dire Bagnoles de l'Orne et continuer*

¹³⁰ D'après les propos d'un ancien directeur du casino.

à dire Tessé-la-Madeleine d'autant plus que René Jambon est originaire de Saint-Malo et qu'à Saint-Malo il y avait Saint-Malo et Paramé »¹³¹.

Cet autoritarisme présumé trouve une autre illustration dans les propos d'un ancien président de la CdC Bagnoles-Tessé, en fonction à la fin des années 1990. À l'instar de quatre délégués communautaires démis de leurs fonctions par le maire de Tessé-la-Madeleine, cet acteur ainsi que six autres élus bagnolais est écarté de l'institution intercommunale par René Jambon en juin 1999. Adjoint au maire de Bagnoles de l'Orne, il concurrence en effet le *leadership* de ce dernier *via* son rôle de président de communauté de communes. Dotée d'une régie intercommunale en charge de l'animation culturelle, chargée des affaires scolaires et sociales, de l'aménagement de l'espace, de l'animation touristique et du fonctionnement du camping, la communauté de communes est, dans la seconde moitié des années 1990, le lieu où se fait l'action publique touristique.

Profitant des bulletins municipaux pour légitimer l'action de la communauté de communes, le président de la communauté de commune donne « un contenu objectivable à la légitimité »¹³². À l'instar du « maire » étudié par Stéphane Cadiou, il dispose de « ressources (financières, humaines, réglementaires, techniques) pour se prévaloir d'une capacité à traiter certains problèmes [qui] constitue l'un des registres par lesquels les [exécutifs locaux] peuvent accentuer leur légitimité en s'affichant au service de la population »¹³³. Pour René Jambon, il s'agit par conséquent de neutraliser un acteur qui, s'il partage avec lui la volonté de fusionner les deux villes formant la communauté de communes, est devenu un rival politique¹³⁴. René Jambon met alors en action ses propriétés « d'agent de déséquilibre » en évinçant de l'intercommunalité les acteurs opposés au projet de fusion tel qu'il le conçoit et en s'arrangeant

¹³¹ Fusionnées au sein de la commune de Bagnoles de l'Orne le 1^{er} janvier 2000, les anciennes communes de Bagnoles de l'Orne et de Tessé-la-Madeleine sont en effet devenues Bagnoles Lac pour la première et Bagnoles Château pour la seconde. Un ancien conseiller municipal (1992-2001), président de la communauté de communes Bagnoles-Tessé de 1995 à 1999, regrette lui aussi le processus ayant mené à la fusion : « *J'étais pas contre la fusion, j'étais contre... bon après c'était liste contre liste et bon on a été viré mais j'étais contre la manière, plus que contre la fusion* ».

¹³² DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2010, p. 99.

¹³³ CADIOU Stéphane, *art. cit.*, p. 45.

¹³⁴ Les données divergent sur les raisons de cette rivalité. Deux interviewés évoquant des manœuvres menées en coulisses par Jean-Pierre Blouet auprès de René Jambon pendant la mandature pour exacerber cette rivalité ; deux autres relèvent quant à eux une volonté affichée du président de l'intercommunalité de conserver sa fonction, contrecarrant alors le projet de fusion.

pour placer à la présidence¹³⁵ un autre adjoint, par ailleurs président de l'office de tourisme¹³⁶. Par référendum, la fusion des deux communes est actée le 21 novembre 1999. Elle sera effective au 1^{er} janvier 2000¹³⁷.

Tout au long de cette période, René Jambon fait aussi valoir ses qualités de « partenaire » et de « manager de l'agenda politique », en portant un projet de développement touristique de la station dans lequel s'inscrivent notamment le président de l'établissement thermal et le directeur du casino. Ce dernier révèle l'importance du rôle joué par René Jambon dans cette évolution paradigmatique. Prenant ses fonctions de directeur du casino de Bagnoles de l'Orne après avoir travaillé plusieurs années dans les casinos trouvillais et deauvillais, il souligne : « *J'ai découvert une station complètement endormie, quasi à l'abandon, quasi à l'abandon ! Qui vivait uniquement sur ses acquis et sur une station thermale, sur des thermes vieillissants, gérés à l'ancienne etc. Et où il ne fallait pas prononcer le mot de touriste. Ça c'était le début des années 1990 et j'avoue que ça été très dur de faire évoluer les choses. À l'époque la municipalité n'était pas ouverte du tout, très fermée, très, je dirais presque "rétrograde". Et puis est arrivé un maire très dynamique, le docteur Jambon et je pense qu'aujourd'hui, ce qu'est devenue la station, ils lui doivent beaucoup. Il a su faire évoluer les thermes à leur tour, sans être prétentieux je dirais sous l'impulsion du casino qui, avec l'arrivée des machines à sous a connu un développement très, très fort* ». Cette transformation de la station est publicisée quelques années plus tard, en avril 1997, par le quotidien *Ouest-France*. « Casino et thermes flambants neufs, fleurissement de la ville... Après les travaux, Bagnoles s'offre un nouveau départ », titre le quotidien qui précise dans le chapeau introductif : « Depuis 1996, Bagnoles de l'Orne travaille son image. Après la rénovation complète du casino, ce sont aujourd'hui les thermes qui ont lourdement investi pour améliorer leurs installations. Les services communaux ne sont pas en reste : fleurissement, sonorisation, voies piétonnes... tout est prêt pour un nouveau départ »¹³⁸.

¹³⁵ Depuis la loi du 17 mai 2013, les délégués communautaires sont élus au suffrage universel *via* un système de fléchage dans le cadre des élections municipales. Voir « Conseillers communautaires : les règles de l'élection », *Vie publique*, [En ligne], consulté le 17/07/2019, URL : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271171-municipales-2020-conseillers-communautaires-les-regles-de-lelection>. Ainsi, René Jambon ne nomme pas précisément Bruno Péanne, mais il s'arrange pour qu'il soit élu par les conseils municipaux de Bagnoles de l'Orne et de Tessel-la-Madeleine à la présidence de la CdC.

¹³⁶ Cette nomination fait réagir les autres membres évincés dans une communication publique de quatre pages : « Ainsi, tous les pouvoirs exécutifs de la station sont occupés par les trois élus médecins thermalistes. L'hégémonie est totale. Certains s'en félicitent. Espérons que cela soit pour le bien l'ensemble de la population ». Voir Annexes III, 1.

¹³⁷ L'adhésion est bien plus manifeste à Tessel-la-Madeleine (76% des suffrages exprimés) qu'à Bagnoles de l'Orne (53% des suffrages exprimés). DANGUY Yvane, *op. cit.*, p. 194.

¹³⁸ Voir Annexes III, 2.

L'entreprise de restructuration de l'offre thermique et l'image sociale de la station initiée à la fin des années 1990 ne sont à mettre au seul crédit du maire René Jambon. Certes, sa position dans la station lui permet d'impulser une réaction collective. Mais celle-ci s'inscrit dans un mouvement plus large analysé par Marc Lohez, pour qui la problématique du positionnement des stations vis-à-vis de l'image médicale se voit à nouveau posée, un siècle après leur fondation. Le traitement des affections et pathologies par les eaux minérales reste le cœur originel de leur activité. Mais certaines d'entre elles, telle Bagnoles de l'Orne, cherchent à capter un public plus large que celui de la cure à teneur médicale pour relancer et pérenniser leur activité. Le thermalisme évolue de ce fait vers une offre comprenant loisirs et détente, tourisme et bien-être : « le but de chaque station est de promouvoir un espace touristique dont la présence du thermalisme serait la particularité, voire le trait d'union »¹³⁹. À l'instar de Bagnoles de l'Orne, certaines villes thermales disposent, en effet, d'une architecture à dimension patrimoniale, d'un charme souvent pittoresque (voire désuet) et d'un cadre naturel préservé. « L'activité thermique de type médical se fonde dans des formules de séjours touristiques alors qu'établissements thermaux, offices du tourisme et collectivités locales coordonnent leurs efforts de promotion [...]. Le thermalisme se fait plus touristique, le tourisme se pare d'un label thermomédical »¹⁴⁰.

Au contraire des acteurs locaux (économiques et politiques) stéphanois qui, cherchant à « relancer Saint Étienne » dans les années 1980-1990, ne parviennent pas à surmonter les dissensions héritées de l'histoire industrielle de la ville¹⁴¹, les acteurs bagnolais soulignent « l'importance » qu'il y a selon à eux œuvrer collectivement. S'inscrivant dans la continuité de l'action politique menée par René Jambon, Olivier Petitjean (entré au conseil municipal dans l'opposition en 2001, premier adjoint de Jean-Pierre Blouet 2011-2016, maire de la commune nouvelle Bagnoles de l'Orne Normandie depuis 2016) résume la vision partagée par les élus successifs : « *Vous savez, je pense que Jean-Pierre Blouet a dû vous le dire, il faut que le triptyque fonctionne à Bagnoles : le triptyque c'est qui ? C'est la collectivité, c'est les thermes, c'est le casino. Si ce triptyque ne fonctionne pas, pas de symbiose... on va marcher clopin-clopant* ». Municipalité, casino et établissement thermal s'engagent résolument dans une

¹³⁹ LOHEZ Marc, « Thermalisme et tourisme : les évolutions récentes en France », *L'information géographique*, n°4, vol. 64, 2000, p. 319.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 320.

¹⁴¹ BÉAL Vincent, DORMOIS Rémi, PINSON Gilles, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, [En ligne], mis en ligne le 30 novembre 2010, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/4380> ; Voir l'introduction générale pour plus de précisions.

stratégie de station « thermale et touristique »¹⁴², qu'ils affichent, entre autres, dans *Le Courrier de la Mayenne* en février 1996. « La station affirme ses ambitions thermalo-touristique » titre l'hebdomadaire, avant de poursuivre : « Tous, ils se sont tous mis autour d'une table pour bâtir ensemble une stratégie de communication sur trois ans, au bénéfice de la station. Mairie de Bagnoles de l'Orne, mairie de Tessel-la-Madeleine, Intercommunalité, Conseil général de l'Orne, responsables départementaux et locaux du tourisme, établissement thermal, casino, hôteliers, restaurateurs, commerçants... ont aujourd'hui constitué une équipe forte et soudée qui prend en main la promotion de la station ».

La démarche de projet impulsée par René Jambon prend corps dans la mise en œuvre de telles réunions collectives. Dès lors, elle réduit l'incertitude engendrée par la crise du thermalisme car, comme l'explique Gilles Pinson, « en même temps que le consensus de projet est construit de manière progressive, un collectif d'action est institué. Les interactions multiples qui émaillent le projet sont le vecteur d'une institutionnalisation d'une coalition d'acteurs et d'une capacité d'action collective qui pourra être ultérieurement mobilisée. Le projet vise à constituer ou entretenir la réactivité des réseaux d'action, la capacité de leurs composantes à "faire système", à interpréter des *stimuli* environnementaux comme des enjeux collectifs et à activer des dispositifs d'action collective »¹⁴³.

Philippe Moulin-Roussel, longtemps réfractaire à toute forme d'évolution sur la station, intègre cette coalition d'acteurs. Outre les rapports apaisés qu'il entretient avec la municipalité, son âge avancé (il a 65 ans en 1997 et prévoit de faire valoir ses droits à la retraite) associé à la situation économique de l'établissement thermal peuvent expliquer ce changement d'attitude. Même si l'exploitation thermique bagnolaise est qualifiée de « *modèle de gestion* » à cette époque par l'un de ses anciens dirigeants, la chute du nombre de curistes se fait fortement ressentir au milieu des années 1990 : après une amélioration de la situation entre 1988 (15 360 curistes) et 1992 (17 736), celle-ci se dégrade fortement jusqu'en 1996 (12 734)¹⁴⁴. Philippe Moulin-Roussel décide de revaloriser son exploitation afin d'en optimiser la vente. En démontrant là encore l'indépendance de l'exploitation thermique dans la station, un élu bagnolais (adjoint au maire et président de l'office de tourisme à la fin des années 1990) relie cette conversion de Philippe Moulin-Roussel vers des formes de diversification touristique à des impératifs financiers : « *Il avait laissé ça rouler tranquille ! Quand il s'est aperçu que ses*

¹⁴² « Bagnoles de l'Orne, ça bouge, Bagnoles de l'Orne c'est la forme ! », « Bagnoles de l'Orne la verte » sont autant de slogans créés à cette époque. Voir Annexes III, 3.

¹⁴³ PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *art. cit.*, p. 638.

¹⁴⁴ Voir Annexes III, 5.

revenus baissaient quand même, il s'est dit qu'il fallait bouger. Et là, donc, ça s'est fait en collaboration avec nous les médecins. L'établissement a essayé de remettre en place des soins pour faire de la rhumatologie, parce qu'on voyait bien que la phlébologie seule, ça périssait. Donc à partir de ce moment-là, on a quand même stabilisé. On a modernisé l'établissement thermal qu'avait lui, beaucoup besoin. À l'époque, c'est sûr qu'il était très en retard. Il n'allait pas de l'avant si vous me permettez l'expression. Hein, il était vraiment... [il siffle] Non mais à partir du moment où son portefeuille a été touché il a commencé à bouger ! ». Ce conseiller municipal n'est toutefois pas le seul à mettre en évidence un manque d'investissement récurrent de l'exploitation thermale jusqu'à la fin des années 1990. Une responsable de l'Office de tourisme identifie, elle aussi, un changement de stratégie dans la gestion de l'établissement à cette époque : « Quand c'était la famille Moulin-Roussel, c'était une petite partie de leur patrimoine à eux et c'était quelque chose d'assez familial dans la gestion je veux dire de l'entreprise. Je pense qu'il y avait quand même moins d'investissement pour que l'établissement thermal reste dans la course si je puis dire. Quand je dis reste dans la course, continue à se développer etc. [...] Donc c'est monsieur Moulin-Roussel qui avait décidé de revendre ses parts en bourse après avoir racheté toutes les parts de sa famille et voilà, ça a quand même changé effectivement la façon de gérer les thermes ».

Aussi Philippe Moulin-Roussel investit-il fortement dans la réfection et la modernisation de son établissement. Cette transformation fait l'objet d'un traitement médiatique par la presse régionale : « Le véritable ancêtre de la station se donne des allures de jeune homme. Fini le look un peu trop médical, bonjour le palace. À l'image de son hall flambant neuf, les thermes abordent la saison 97 sous le signe du renouveau. 25 millions de francs ont été investis pour offrir un nouveau confort mais aussi de nouveaux soins »¹⁴⁵. Alors que la station s'était historiquement construite autour de deux orientations thérapeutiques, la phlébologie et la gynécologie, ces « nouveaux soins » permettent à l'établissement thermal d'obtenir son agrément en rhumatologie et d'attirer un public « traditionnel » potentiellement plus nombreux. Mais avec la construction de deux piscines, la stratégie semble avoir résolument intégré le développement touristique. « L'avenir : un thermalisme de détente » sous-titre d'ailleurs le journaliste de *Ouest-France*, ajoutant par ailleurs : « Le développement d'un thermalisme de forme et de détente est, à terme, un des objectifs de la station avec la formule "week-end essentiel" qui propose une remise en forme du dos à travers des séances de rééducation et

¹⁴⁵ *Ouest-France*, avril 1997. Le journaliste souligne. La citation suivante renvoie à la même source.

d'information ; le produit week-end offre des soins conjugués à un programme de loisirs et de divertissements ».

Après deux intersaisons de travaux de remise à neuf, Philippe Moulin-Roussel organise en 1998 une opération capitalistique destinée à préparer la vente de l'établissement thermal. « La famille Moulin-Roussel, jusqu'à présent majoritaire en termes de droits de vote, vend ses titres. À l'exception de Philippe Moulin-Roussel qui vient d'organiser un nouveau tour de table. Il a prévu de détenir 33,29 % d'une entité nommée "Balnoleum" et amenée à se substituer à l'ancien holding de contrôle », explique à cette époque le quotidien *Les Echos*¹⁴⁶.

Le casino et les institutions politiques locales s'inscrivent dans ce processus. Le directeur du casino n'attend pas l'arrivée de René Jambon pour mettre en œuvre sa stratégie de restructuration d'un établissement qu'il découvre dans un état de délabrement particulièrement avancé. Après s'être heurté au conservatisme de Philippe Moulin-Roussel et du maire René-Charles David (1992-1995), et avoir bénéficié de l'attraction qu'ont constitué les machines à sous, il entreprend lui aussi la réfection d'une partie de l'établissement. « *Il a fallu s'atteler à la tâche petit à petit, arriver à convaincre les gens pour qui je travaillais d'investir, ce qui n'était pas la moindre des choses*, explique-t-il. *Ce qui s'est fait et je pense que ça a été "le" déclic à Bagnoles. Ça a été le déclic parce qu'en 96 le groupe [Émeraude] pour lequel je travaillais à l'époque a accepté de faire à l'époque, de mémoire 25 millions [de francs] de travaux, une rénovation complète du casino tel qu'il est aujourd'hui* ». Ces travaux sont fortement publicisés par la presse locale et, notamment, le quotidien *Ouest-France* qui souligne en avril 1997 alors que la saison thermale débute : « Situé dans un cadre idyllique, en bordure du lac, le casino édifié en 1927 a participé à l'évolution de la ville. Refait à neuf entre mars et juillet 1996, il s'apprête à entamer la saison sur ces nouvelles bases, afin de consolider sa vocation de casino régional ». Création d'un restaurant, réouverture après plusieurs années de fermeture de jeux traditionnels tels le Black Jack ou la roulette anglaise, le casino donne du contenu à l'orientation tourisme apportée par la communication bagnolaise et « s'impose [...] comme un pôle incontournable du développement économique de la station prévoyant presque 50 millions de chiffre d'affaires et comportant une cinquantaine de salariés ». D'un autre côté, un « directeur de station » au profil touristique est recruté par la communauté de communes Bagnoles-Tessé entre 1996 et 1998. Organisations de compétitions de VTT ou de festivals culturels, accueil de courses de voitures de collection ou d'étapes du Tour de France, rythment la saison thermale et accompagnent, dès lors, la restructuration touristique de la station.

¹⁴⁶ « Thermal de l'Orne », *Les Échos*, [En ligne], mis en ligne 06/11/1998, consulté le 12/05/2017. URL : <https://www.lesechos.fr/1998/11/thermal-de-lorne-802340>

La montée en puissance de la crise du thermalisme entraîne à Bagnoles de l'Orne de fortes évolutions institutionnelles et relationnelles qui permettent, pour la première fois depuis l'avènement du thermalisme social, l'émergence d'une action collective. Contrairement à la situation dacquoise où les rapports qu'entretiennent la municipalité, les exploitants et les autres échelles de gouvernement sont émaillés de conflictualité, les autorités municipales parviennent à intégrer l'ensemble des groupes sociaux économiques et politiques du territoire au gouvernement municipal du thermalisme. Le succès de cette coalition d'acteurs est toutefois dépendant du bon vouloir du PDG des « Thermes de Bagnoles de l'Orne » qui, au sein de la station, se caractérise par son autonomie.

En parvenant à le convaincre de collaborer à l'action municipale, l'arrivée sur la scène politique de René Jambon en 1995 est déterminante dans ce processus d'inclusion. Porteur d'un projet de « station thermale et touristique » allant *a priori* à l'encontre des desseins de Philippe Moulin-Roussel, René Jambon profite autant de son profil de médecin thermal que du contexte d'incertitude engendré par la remise en question du remboursement des soins thermaux par l'État pour faire évoluer leurs relations. Les projets s'avèrent être, en effet, des « instruments de recomposition » d'action collective dans un climat de forte incertitude. Ils « servent [...] à faire prospérer ces incertitudes par une activité collective de construction des problèmes, d'élaboration des solutions collectives et d'articulation des ressources »¹⁴⁷. Aussi cette ambition d'ouverture touristique, partagée par les différents exécutifs locaux depuis la fin des années 1960, ne rencontre-t-elle l'adhésion du PDG des « Thermes de Bagnoles de l'Orne » qu'au milieu des années 1990.

Accompagnant cette mobilisation par une double évolution institutionnelle destinée à réduire toute forme d'instabilité politique, les deux *leaders* politiques territoriaux René Jambon et Jean-Pierre Blouet, s'activent pour pérenniser cette action. Au tournant des années 2000, Bagnoles de l'Orne semble « armée » pour endiguer la chute du nombre de curistes qui affecte l'économie du territoire.

Le système d'action collective institué par René Jambon et Jean-Pierre Blouet au tournant des années 2000 ne dure pas. En 2002, Philippe Moulin-Roussel quitte la station au profit d'un fonds d'investissement – « France Thermes » – souscrit par Groupama. Ce départ casse une dynamique trop brève pour voir « l'entretien de relations réticulaires durables et denses [devenir] des objectifs aussi importants que la substance même des projets »¹⁴⁸.

¹⁴⁷ PINSON Gilles, *art. cit.*, p. 638

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 639.

Tandis que la crise du thermalisme est au plus fort à l'échelle nationale, les situations dacquoise et bagnolaise affichent de nombreuses similarités. Si l'exécutif dacquois est esseulé depuis le milieu des années 1990, tout est à reconstruire pour leurs homologues bagnolais au moment même où la ville voit le nombre de curistes commencer à chuter très fortement. Dans les deux cas, l'incapacité des institutions municipales à intégrer la diversité d'acteurs économiques (exploitants thermaux, hôteliers, commerçants, casinos, promoteurs de loisirs) et/ou politiques (institutions intercommunales, départementales et régionales) semble rejaillir sur la situation économique des villes.

Privés de capacité politique territoriale, les autorités municipales des deux stations vont réagir de la même manière. Profitant d'un renouvellement des acteurs économiques (Bagnoles de l'Orne) ou d'une amélioration des rapports avec l'institution départementale (Dax), elles vont mobiliser l'ensemble des acteurs investis dans le développement du thermalisme au sein d'un projet commun.

Chapitre VII

Mobiliser par le projet pour régler le problème thermal

Les stations dacquoises et bagnolaises ont comme point commun d'être particulièrement touchées par les effets de la crise au tournant des années 2010. Après une décennie d'incertitude entraînant la rupture du dialogue entre dirigeants successifs de l'établissement thermal et autorités municipales, Bagnoles de l'Orne n'accueille plus que 9 000 curistes en 2009. Comme à Dax, l'équipe municipale dirigée par René Jambon, en poste depuis 1995, voit sa capacité politique fortement contrainte. Si elle fait preuve d'initiatives pour attirer touristes et curistes, le manque de coopération avec les autres acteurs dessert l'économie générale de la station. À Dax, c'est l'absence de coordination entre élus dacquois, exploitants thermaux et autres échelles de gouvernement qui accentue les effets de la crise du thermalisme.

Comment les acteurs parties prenantes du développement du thermalisme appréhendent-ils cette situation sur ces deux territoires ? Réagissent-ils face à la chute du nombre de curistes ? Leurs relations s'améliorent-elles ? Pour quelle(s) raison(s) ? Un ou des groupe(s) d'acteur(s) favorise(nt)-t-il(s) cette évolution ?

Dans un contexte où ils peinent à imposer leur autorité sur les autres acteurs concernés par le développement du thermalisme (exploitants thermaux, élus départementaux et régionaux, services déconcentrés de l'État), les élus dacquois et bagnolais adoptent une stratégie analogue. Malgré des temporalités un peu différentes, ils initient des actions collectives présentées comme solution au problème thermal. Face aux conditions de crise vécues sur leur territoire (I), les autorités municipales cherchent ainsi à mobiliser l'ensemble des acteurs dans des coalitions au sein desquelles elles espèrent retrouver une position de centralité (II).

I. (Se) réunir pour augmenter son « avantage concurrentiel »

À Dax comme à Bagnoles de l'Orne, la situation ne s'améliore pas tout au long de la décennie 2000 malgré l'entreprise de légitimation et les autres pistes de diversification initiées à l'échelle nationale. Après quelques années d'accalmie, Bagnoles de l'Orne connaît, de 2002 à 2009, une sévère chute de fréquentation de la clientèle thermale. Les relations qu'entretiennent autorités municipales et nouveaux dirigeants de l'entreprise sont rompues et caractérisées, des deux côtés, par la défiance. L'arrivée d'un nouveau PDG au profil plus consensuel et la montée en puissance d'un nouvel élu favorisent l'amélioration des relations et, bientôt, l'institutionnalisation d'une action collective. À Dax, la crise se poursuit jusqu'au

milieu des années 2010. À l'inverse de Bagnoles de l'Orne, les autorités municipales élues en 2008 doivent convaincre des exploitants thermaux défiants de réagir à la crise à leurs côtés.

1) *La construction d'une légitimité d'intervention du politique. La crise comme prisme de l'action collective*

Alors que la croissance repart à la hausse dans les autres stations françaises, la situation du thermalisme dacquois peine à s'améliorer au début des années 2010. Fragilisée par la situation d'isolement dans laquelle elle se trouve, la municipalité, qui fait face au départ du groupe Accor à la fin des années 2000, est contrainte de gérer à nouveau le thermalisme local *via* la CTD. Or, les équipes municipales récupèrent une entreprise en grande difficulté, présentant d'importants problèmes structurels. Affichant respectivement « 3,7 M€, 2 M€ et 1,6 M€ de déficits en 2010, 2011 et 2012 »¹, les trois années d'exercice qui suivent sa reprise en donnent une illustration. Malgré des « résultats exceptionnels pourtant conséquents », cette situation place les décideurs dans l'obligation de procéder à des mesures fortes : « alléger les effectifs » d'une part, engager des « actions d'économies [...] et de politique commerciale » d'autre part. La gestion en direct de l'activité par la collectivité associée à cette nouvelle stratégie exacerbe ainsi la défiance qu'entretiennent les exploitants thermaux dacquois vis-à-vis des acteurs publics.

a. *Chute de fréquentation, défiance des exploitants thermaux : une situation dégradée à l'échelle municipale*

Alors que depuis de nombreuses années les relations entretenues par la municipalité avec les exploitants thermaux reposaient essentiellement sur la distribution des matières premières², faisant de ces derniers des « partenaires économiques », la ville apparaît de nouveau comme un « concurrent » pour certains exploitants. L'un d'eux (propriétaire d'un établissement hôtelier et thermal, installé depuis la fin des années 1990) en donne une illustration : « *Quand Accor est parti, la mairie a dit "nous on va reprendre". Et je vous le dis tel que ça nous a été dit à l'époque puisqu'on nous avait convoqués à une présentation/réunion concernant la reprise de la compagnie thermale par la ville. Et on avait été très étonnés parce qu'on nous avait dit lors de cette réunion, en gros, "vous, vous ne savez pas gérer, et vous allez voir ce*

¹ Chambre régionale des comptes, Aquitaine, Poitou-Charentes, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la société d'économie mixte « compagnie thermale de Dax »*, Bordeaux, 2014, p. 5. Les autres citations de ce chapeau introductif renvoient à la même source.

² Le groupe Thermes Adour créé par Roger Junca (et détenant deux établissements à Dax et l'ensemble des établissements de Saint-Paul), devenu Arenadour (fusion avec les Thermes des Arènes en 2013), possède sa propre eau thermale. Mais après avoir œuvré en totale autonomie pendant de nombreuses années, il utilise depuis 1997 (comme l'ensemble des autres acteurs), le péloïde distribué par la régie des eaux et des boues de Dax.

qu'on va faire avec la compagnie thermale. On va vous en mettre plein les yeux". Il poursuit, évoquant le changement de majorité : C'était Bellocq qui était arrivé et qui a dit ça. Ils avaient diligenté une étude qui avait été faite je ne sais plus par [...]. En gros, ils avaient dit, "vous allez voir, nous on a ça, on a telle stratégie, vous allez voir on va tout faire péter" ». L'étude en question date de 2009 et a été menée par le cabinet de conseil HATCO (pour « hôtel and tourism consulting »). Celui-ci propose aux actionnaires de la CTD, la municipalité dacquoise en tête, une « restructuration des actifs exploités par la CTD en deux ensembles, un secteur à dominante thermale, d'une part, un secteur à dominante touristique, d'autre part. Ce dernier s'appuierait sur les deux équipements les plus emblématiques, le Splendid et les Thermes, en vue d'attirer une nouvelle clientèle plus "haut de gamme" pour du tourisme d'affaires et des séjours "bien-être" clairement différenciés des offres "thermo ou aqualudiques" préexistantes »³.

Pendant trois ans, acteurs publics et exploitants thermaux privés deviennent dès lors « associés-rivaux », autrement dit des acteurs en interdépendance, « pouvant ou non appartenir à des univers sociaux et mentaux distincts, c'est-à-dire s'inscrivant dans des jeux pour lesquels les enjeux ne sont pas équivalents en tout point »⁴. Leurs enjeux varient légèrement car si acteurs privés et publics poursuivent un objectif de performance économique, celui revendiqué par les acteurs publics est essentiellement lié au maintien d'une activité génératrice d'emplois sur le territoire. Or, aucune des actions apparemment « trop tardivement mises en œuvre »⁵ par les nouvelles équipes gestionnaires ne permet d'enrayer la chute de la CTD. Malgré deux années de léger rebond (2010 et 2011), et un refinancement du capital de la SEM par la commune, les déficits enregistrés conduisent les responsables de la CTD à mettre fin à son activité le 3 juin 2013⁶. En entraînant la mise au chômage d'environ 36 salariés en contrat à durée indéterminée, la crise du thermalisme dacquois prend une autre dimension.

Un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) d'environ 2,5 millions d'euros – prévoyant « outre l'octroi d'une indemnité forfaitaire extra-légale de départ de 21 000 euros à chacun des salariés licenciés, leur accès pendant un an à un "espace information conseil", à une cellule

³ Chambre régionale des comptes, *op. cit.*, p. 26.

⁴ LEGAVRE Jean-Baptiste, « Entre conflit et coopération. Les journalistes et les communicants comme "associés-rivaux" », *Communication et langages*, n°169, vol. 3, 2011, p. 107.

⁵ D'après les propos issus du rapport de la Chambre régionale des comptes, *op. cit.*, p. 28.

⁶ Chambre régionale des comptes, *op. cit.*, p. 29. Les auteurs soulignent notamment que « l'exploitation 2012 s'est traduite pour la troisième année consécutive par un important déficit (-1 6 M€), le résultat net de - 349 173 € ayant pour effet de ramener les fonds propres de la société à 574 753 €, soit une somme bien inférieure aux 840 000 € (correspondant à la moitié du capital social) requis par l'article L.225-248 du code de commerce, obligeant ainsi la SEM à se prononcer sur les conditions de la poursuite de son exploitation ».

psychologique et à une "antenne emploi-mobilité" animée par un cabinet spécialisé »⁷ – est mis en œuvre par les acteurs publics dacquois qui doivent dans le même temps envisager l'après CTD. Vendre (à la découpe ou non) les quatre établissements (thermaux et hôteliers⁸) qui composent la CTD, s'assurer du maintien de leur activité thermale guident alors leurs préoccupations.

Après avoir repris pendant trois ans les établissements de la CTD en gestion « directe », les élus présentent un nouveau projet inspiré en partie de la stratégie présentée par le cabinet HATCO quelques années plus tôt. Seulement, la gestion diffère. Il s'agit de conserver le Splendid dans le domaine public (*via* un nouveau contrat de location-gérance) en repositionnant toutefois son activité vers le tourisme de santé et d'affaires, puis de vendre les autres établissements en s'assurant que l'activité thermale y soit poursuivie. « *Nous avions l'exigence que l'on garde l'activité hôtelière et thermale ancienne. On n'a pas voulu... Parce qu'on a eu des candidats qui voulaient racheter un des hôtels par exemple pour en faire une résidence pour personnes âgées. On a refusé, on voulait que ça reste dans l'esprit et dans la dynamique économique traditionnelle hôtellerie et thermes* » souligne ainsi Gabriel Bellocq (maire de Dax de 2008 à 2016). Quant au projet de reconversion du Splendid, il ajoute en reprenant assez largement les préceptes du rapport du CNT paru en 2011⁹ : « *Notre choix a été de dire sur l'hôtel Splendid, "on va abandonner l'activité thermale médicale et on va laisser au bénéfice entre guillemets" ou en tout cas on a laissé gérer par les autres opérateurs privés de la ville de Dax. Et sur l'hôtel Splendid on va développer une autre activité, un autre modèle économique basé sur le tourisme de santé proprement dit. D'où l'idée du spa et ses 1600 m² qui est un des spas les plus importants de toute la région Aquitaine et en même temps y développer le tourisme d'affaires avec 1600 m² de salles de séminaire et de congrès. Nous étions, moi-même bien-sûr et mes collègues, porteurs de cette idée qu'il ne faut pas mettre tous ses œufs dans le même panier et que plutôt que de porter un préjudice à l'activité thermale médicale traditionnelle, il valait mieux se spécialiser ou en tout cas spécialiser l'établissement Splendid sur ces deux créneaux nouveaux, le tourisme d'affaires et le tourisme de santé* ».

Deux enseignements peuvent alors être tirés de ce projet de reconversion. Le premier a trait à la volonté de la municipalité de conserver le Splendid dans le domaine public afin d'en faire le « *phare* » de la station, pour reprendre une expression utilisée par plusieurs acteurs publics

⁷ *Ibidem*, p. 30. D'après les propos du maire rapportés par les auteurs, ce plan aura permis le reclassement de 21 des 65 salariés concernés et le départ à la retraite de cinq d'entre eux.

⁸ Le Splendid ; Les Thermes ; Miradour ; Dax Thermal.

⁹ Voir le chapitre V, section « *Identifier, sélectionner et diffuser les bonnes pratiques touristiques* ».

dacquois. Pour ces derniers, il s'agit d'opérer, classiquement, une entreprise de totémisation en transformant cet objet « sectoriel » en symbole territorial. Ceci suppose alors une possible appropriation « par tous les habitants de la commune, y compris les plus éloignés du secteur d'origine de l'objet »¹⁰. Les propos de Gabriel Bellocq et d'un cadre de l'administration dacquoise en poste depuis 2008 confirment cette stratégie. « *La ville a souhaité garder l'hôtel Splendid symbole de la période Art Déco, navire Amiral de toute l'hôtellerie dacquoise et symbole, fleuron de la ville de Dax, la ville l'a gardé et a souhaité le faire évoluer vers un autre modèle économique* » expose le premier. Tandis que le second ajoute : « *il y avait deux choix. Il y avait le choix de ceux qui disaient il faut le vendre à la découpe, alors aujourd'hui vous n'auriez plus rien quoi. Et puis il y avait ceux comme nous qui disions "mais attendez on a un symbole de l'Art Déco qui est unique en France et un des grands symboles au monde de l'Art Déco, on a un outil qui est un potentiel de développement économique"* ».

Le second enseignement relève des croyances communément partagées par les acteurs publics à la suite de l'échec de la reprise de la CTD, selon lesquelles une municipalité n'aurait pas à gérer des activités hôtelières et thermales. Un conseiller municipal dacquois, adjoint au maire depuis 2008 et vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Dax, en donne d'ailleurs une illustration. Selon lui, « *chacun doit rester à son poste, ce n'est pas le rôle d'une collectivité de faire de l'hôtellerie, de gérer de tels établissements* ». Recruté en 2008 par la nouvelle équipe municipale, le directeur général des services n'est pas étranger à cette perception. Incarnant trait pour trait le « modèle du manager »¹¹ dépeint par Olivier Roubieu – soit un DGS fortement diplômé, proche du maire, rompu aux méthodes du management public et privilégiant sa carrière sur son attachement à une collectivité –, il influence fortement les choix réalisés par l'équipe municipale. Il revendique avoir conseillé aux élus de se défaire de la gestion directe du thermalisme, notamment *via* le regard extérieur qu'il porte sur l'activité. Selon lui, ce recul donne toute leur importance à ses conseils : « *J'explique au maire à l'époque, je lui dis "monsieur le maire ce n'est pas le métier d'une collectivité de gérer des restaurants, de gérer des cures et de gérer des hôtels". Ça, ça n'existe pas. [...] Le choix a été très difficile*

¹⁰ LE BART, *op. cit.*, p. 108. Un cadre de l'administration dacquoise explique ainsi combien le « fil rouge » de la nouvelle stratégie menée par les dirigeants du Splendid est d'inclure le public local : « *Aujourd'hui, ce qui tue les établissements de ce type, c'est que vous n'avez pas un seul public pour le faire vivre, ce n'est pas possible. Le public, il est saisonnier et à chaque saison il y a un public différent. Si vous n'êtes pas capable d'offrir une prestation pour ces quatre saisons et donc pour ces quatre publics, vous ne pouvez pas vivre et ce qu'a été capable de faire, ce que fait Vacances Bleues, c'est qu'elle a une offre pour chaque saison et pour chaque public. Et dans ces publics, son fil rouge, c'est le public local. C'est-à-dire qu'elle rend accessible un établissement qui ne l'était pas avant en dehors des quatre publics que je viens de citer, elle a en plus un fil rouge qui est : c'est aussi fait pour le quotidien* ».

¹¹ ROUBIEU Olivier, « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, n°28, vol. 7, 1994, p. 35-48.

pour les élus de l'époque d'accepter de faire ce que je proposais, soit la cession d'une partie de ces équipements. C'était tellement ancré dans l'imaginaire local que c'était la ville etc. [...] On a vendu au final trois établissements... ».

À l'automne 2013, le paysage dacquois se transforme suffisamment pour que le 29 novembre, le quotidien *Les Échos* titre « À Dax, la fin du "thermalisme municipal" » et souligne sa « professionnalisation ». Composé jusqu'alors de PME familiales et des établissements de la CTD, le thermalisme local évolue en quelques mois. Du côté privé, une holding – Arenadour – est créée en 2013 de la fusion du groupe Thermes Adour (constitué dans les années 1960 par Roger Junca) et des Thermes des Arènes. Totalisant environ 24 000 curistes, il devient le plus gros exploitant du territoire¹². Du côté public, il s'agit de concrétiser le projet annoncé. Or, contrairement aux discours politiques relatant *a posteriori* sa mise en œuvre comme « allant de soi », le processus de reconversion de la CTD ne se déroule pas sans accrocs. Certes, deux établissements connaissent une succession rapide, assurant le maintien des équipes salariées. Vendu près de 4 millions d'euros, le Miradour (renommé Dax Adour) trouve, dès 2012, un repreneur déjà propriétaire depuis quelques années des Thermes Foch, un établissement thermal dacquois de taille modeste¹³. La même année, pour seulement 550 000 euros, l'établissement Dax Thermal (devenant Dax O Thermes) est également racheté par l'ancien rugbyman international Thierry Lacroix¹⁴. Cependant, les reprises des Thermes et du Splendid connaissent plus de difficultés. Reconstitués au début des années 1990 à l'initiative du maire Yves Goussebaire-Dupin par l'architecte Jean Nouvel, les « Thermes » subissent une période de flottement après la liquidation de la CTD. Rapidement, un homme d'affaires originaire de Dax et installé aux États-Unis projette d'acquérir l'établissement. Voté au sein du conseil municipal, largement publicisé par la presse locale, le projet de rachat n'est cependant jamais concrétisé¹⁵.

¹² « À Dax, la fin du "thermalisme municipal" », *Les Échos*, [En ligne], publié le 29/11/2013, consulté le 12/06/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/2013/11/a-dax-la-fin-du-thermalisme-municipal-332367>. Le journaliste détaille le montage financier de la holding : « la société Thermes Adour détenue par la famille Pontéins et le fonds Azulis (BNP) vient d'être rachetée par Naxicap Partners associé à Arkéa Capital et à Ouest Croissance. Un holding a été créé pour l'occasion, Arenadour détenant également les Thermes des Arènes, un autre petit établissement de Dax ».

¹³ « Le Miradour quitte la compagnie thermale », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 14/09/2012, consulté le 15/04/2018. URL : <https://www.sudouest.fr/2012/09/14/le-miradour-quitte-la-compagnie-thermale-820305-636.php>

¹⁴ En 2013, un homme d'affaires se porte toutefois acquéreur de la majorité des actions, devenant dès lors propriétaire des murs et du fonds de commerce avant que Thierry Lacroix ne revende l'intégralité de ses parts en 2014.

¹⁵ Outre les 3,2 millions d'euros annoncés pour acquérir l'établissement, l'homme d'affaires affirmait par ailleurs qu'il projetait d'investir 3 millions d'euros supplémentaires dans sa rénovation afin de le transformer en hôtel 4 étoiles. Voir : « Dax : les thermes Jean Nouvel de nouveau en vente », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 25/07/2014, consulté le 11/03/2018. URL : <https://www.sudouest.fr/2014/07/25/dax-les-thermes-jean-nouvel-a-nouveau-en-vente-1625104-3350.php>

Cet épisode place la majorité en difficulté au sein du conseil municipal tandis que l'établissement thermal ferme pour quelques années, perdant par ailleurs de sa valeur suite aux importantes inondations de février 2014. C'est en 2015 que la famille Bérot, propriétaire des thermes éponymes depuis 1974, formule une proposition de rachat à hauteur de 2 millions d'euros. Les importants travaux de rénovation retardent toutefois l'ouverture de l'établissement jusqu'en 2017, soit quatre ans après la liquidation de la CTD.

Quant au projet de reconversion du Splendid, il ne se concrétise qu'en mars 2018, malgré l'optimisme des acteurs publics dacquois et des dirigeants du groupe repreneur « Vacances Bleues » qui visaient une réouverture à la fin de l'année 2015¹⁶. Si l'inondation évoquée aggrave la situation, les travaux de réhabilitation de l'établissement (qui avoisinent un total d'environ 15 millions d'euros) sont conséquents. Pour mener à bien ce projet, les collectivités locales accompagnent à hauteur de sept millions la Caisse des dépôts et consignations, principal partenaire financier du groupe Vacances Bleues. 2,7 millions d'euros sont apportés par le Conseil général des Landes, 1,3 millions par la Région Aquitaine, 1,5 par la communauté d'agglomération du Grand Dax et 1,5 millions d'euros par la ville de Dax¹⁷. Après presque deux ans de travaux et quatre années de fermeture, le Splendid rouvre ses portes au printemps 2018. Ceci vient clôturer une (longue) période de trouble pour le thermalisme dacquois.

Cet épisode d'incertitude ponctué par la fermeture d'établissements thermaux n'est pas sans conséquence néanmoins. La situation exacerbe les tensions entre certains exploitants thermaux et élus locaux. Ces dissensions contraignent d'autant plus la municipalité dans sa capacité à gérer le dossier de reprise de la CTD. En effet, l'importance prise localement par l'activité thermale accentue la politisation de la réussite ou de l'échec d'un tel projet. De ce point de vue, la séquence entamée à partir de la reprise de la CTD à la vente et/ou restructuration des établissements fait ressortir les clivages partisans déjà évoqués. Cet élément est présent à l'esprit d'un ancien adjoint au maire de Dax entre 2008 et 2016, lorsqu'il relate les années ayant suivi le changement de majorité municipale en 2008 : « *On s'est battu... Moi le sentiment que j'en ai, c'est personnel, c'est que tout le monde n'a pas tiré dans le même sens et ça, c'est un peu déplorable, pour des raisons basement politiques ou politiciennes. C'est-à-dire que nous, on est arrivé en 2008. Beaucoup de gens ont eu du mal à accepter le fait qu'une nouvelle équipe*

¹⁶ « Dax : le Splendid sera exploité par le groupe Vacances bleues », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 18/12/2013, consulté le 11/03/2018. URL : <https://www.sudouest.fr/2013/12/18/dax-le-splendid-sera-exploite-par-le-groupe-vacances-bleues-1406057-3350.php> ; Les photos de réhabilitation du Splendid, démontrant l'ampleur des travaux à réaliser, sont rassemblées dans l'article « Dax : les travaux de l'hôtel du Splendid en images », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 27/01/2017, consulté le 11/03/2018, URL : <https://www.sudouest.fr/2017/01/27/dax-les-travaux-de-l-hotel-du-splendid-en-images-3144949-3350.php>

¹⁷ « Dax : le Splendid sera exploité par le groupe Vacances bleues », *art cit.*

arrive, voilà, ça n'était pas prévu a priori. Enfin je veux dire par là que personne ne s'attendait, peu de personnes en tout cas s'attendaient à ce que Gabriel Bellocq soit maire de Dax. On a récupéré une situation particulièrement difficile et au lieu de nous aider, de nous accompagner, je pense que beaucoup de personnes étaient assez satisfaites, attendaient qu'on se plante là-dessus. Parce que si on se plantait là-dessus, c'était une opportunité politique peut-être pour certains pour revenir et heureusement ça n'a pas été le cas ». Une autre élue dacquoise ajoute : « *Les relations, elles sont souvent un peu difficiles mais difficiles parce que politiquement, historiquement, elles sont compliquées. Et je crois qu'il y a aussi un contexte politique qui rend parfois la collaboration un petit peu faussée en tout cas ou qui rend les choses difficiles ».*

Les choix de la majorité sont d'autant plus discutés et critiqués par l'opposition que les chiffres portant sur l'évolution du nombre de curistes sont peu satisfaisants. S'ils étaient encore 55 288 en 2002, ils ne sont plus « que » 47 007 en 2009 et 45 643 au plus fort en 2014. Or, l'érosion de la clientèle ne touche pas uniformément l'ensemble des établissements thermaux. Les chiffres démontrent au contraire que si la fréquentation des établissements privés dacquois progresse d'1,55% entre 1990 et 2011 (passant de 40 561 à 41 189), c'est bien celle de la Compagnie thermale de Dax qui chute de 47,53% (de 14 527 à 7 622)¹⁸. Dès lors, pendant que la croissance repart à la hausse dans les autres stations, notamment à Saint-Paul-lès-Dax et Bagnoles de l'Orne qui affichent toutes deux une progression d'environ 20% sur la période 2010-2016, l'activité dacquoise peine à redémarrer au début des années 2010. Le nombre de curistes stagne en 2015 (45 712) pour augmenter légèrement en 2016 (47 379) et 2017 (47 458) avant de baisser de nouveau en 2018 (46 746)¹⁹.

b. *Le « consensus intercommunal » : convaincre par le projet*

Le contexte dans lequel la nouvelle équipe municipale arrive au pouvoir en 2008 ne lui permet pas de régler *a priori* le problème de la dégradation du thermalisme dacquois. D'un côté, les rapports qu'elle entretient avec certains exploitants thermaux sont teintés de méfiance, voire d'animosité sur fond de clivage politique. De l'autre, la position qu'occupe la ville de Dax au sein du conseil communautaire dénote par rapport à son statut de ville centre. Malgré une augmentation du nombre de ses délégués (dix contre sept, sur trente-six) et la présence de deux vice-présidents au sein du bureau (comprenant neuf membres), le fonctionnement de

¹⁸ Chambre régionale des comptes, Aquitaine, Poitou-Charentes, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la société d'économie mixte « compagnie thermale de Dax »*, Bordeaux, 2014, p. 13.

¹⁹ Ces chiffres sont tirés des éditions 2010, 2016 et 2019 de l'Observatoire économique du tourisme landais.

l'institution reste politisé jusqu'à l'élection de Gabriel Bellocq comme maire de Dax, le clivage droite-gauche influant sur les délibérations de l'assemblée communautaire²⁰. Pourtant, l'alternance politique dacquoise n'engendre qu'une amélioration relative du pouvoir des élus dacquois sur la scène intercommunale. La concurrence qui anime les deux stations ainsi que la rivalité historique qu'entretiennent Saint-Paul et Dax pèsent sur leurs relations et empêchent, dans un premier temps, l'émergence d'un consensus, qu'il soit « organique (basé sur le partage de valeurs) ou instrumental (défense des intérêts municipaux au sein de l'espace intercommunal) »²¹. *« En 2008 quand Dax a basculé à gauche, on aurait pu se dire que tout va se passer finalement remarquablement bien et que les choses vont s'arranger, souligne ainsi une élue dacquoise. Bah non, les choses ne s'arrangent pas, enfin les choses ne se sont pas forcément arrangées aussi facilement que ça parce qu'il y a... C'est un peu comme les histoires corses, on ne sait plus d'où ça vient, si c'est le frère de la grand-mère du grand-oncle qui a commencé, on ne sait pas ce qu'il s'est passé mais il y a toujours une forme de rivalité qui moi me sidère un peu ».*

Une ancienne édile de Saint-Paul-lès-Dax partage cette opinion. Elle relève au passage combien l'enjeu consistant pour les maires à « capter les ressources communautaires pour leur commune et [contrôler] la production de politiques publiques qui peuvent être défavorables à leur territoire » peut être source de crispations au sein d'un conseil communautaire²². Ses propos en donnent une illustration, évoquant les rapports entre les deux municipalités de gauche : *« C'est devenu très compliqué parce que quand il y a des positions politiques opposées, c'est facile, on est l'un contre l'autre. Quand on est du même côté, c'est un peu plus compliqué de s'opposer, forcément parce que voilà... Mais bon ça a été compliqué oui, ça a été compliqué... Je ne sais pas... Vous devez avoir entendu parler de choses et d'autres, Dax n'a pas apprécié que le Grand Mail [nom du centre commercial du Grand Dax] se fasse à Saint-*

²⁰ À l'instar de Fabien Desage faisant référence à Alain Garrigou, nous comprenons ces clivages idéologiques partisans comme « l'expression et la confrontation de convictions et de représentations distinctes sur la nature des problèmes et les objectifs de l'action publique, épousant les frontières des partis ». DESAGE Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des "consensus" intercommunaux », *Politix*, n°88, vol. 4, 2009, p. 147. Ce fonctionnement idéologique pendant les mandatures de Jacques Forté dénote néanmoins avec l'analyse produite par cet auteur sur la culture du consensus et du compromis dans le fonctionnement de l'intercommunalité lilloise, ou encore avec celle de Sébastien Vignon, relevant combien le fonctionnement technique, basé sur l'expertise, s'est imposé sur le fonctionnement idéologique. VIGNON Sébastien, « De la mairie à la communauté de communes : renouvellement des formes d'action publique et transformation du personnel politique local », *Pour*, n°209-210, vol. 2, 2011, p. 144.

²¹ REIGNER Hélène, SEGAS Sébastien, « Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville », *12^{ème} congrès de l'Association française de science politique*, 2013, [En ligne], URL : hal-00851974, p. 6.

²² LE SAOUT Rémy, « Le resserrement du "double jeu" intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, n°154, vol. 2, 2015, p. 495.

Paul, par exemple c'est une des grandes raisons... ». Dès lors, jusqu'en 2009, le « jeu politique intercommunal » peine à prendre la forme « d'accords, passés entre des maires inscrits dans un "entre-soi corporatif" où sont neutralisées les joutes partisans pour se répartir les ressources et les moyens qu'accorde l'intercommunalité »²³. Il révèle au contraire des difficultés à s'ajuster et, pour les élus dacquois, à profiter des retombées (au moins) matérielles de ce groupement.

C'est pourtant un renversement de ces logiques conflictuelles vers celles d'un « consensus intercommunal » que parviennent à développer les élus dacquois au tournant des années 2010. Le directeur général des services, dont la carrière est toute entière tournée vers la coopération intercommunale, joue dans ce processus un rôle déterminant. Quinquagénaire, il a déjà accumulé une forte expertise dans le domaine de l'action publique locale quand il s'installe à Dax. Les études qu'il mène sont toutes tournées vers l'exercice d'une fonction de cadre au sein de la fonction publique territoriale. Au début des années 1980, il réalise un DESS (Administration territoriale et développement local et culturel) à l'IEP de Reims, suivi de la formation pour les cadres territoriaux à l'École Nationale de la Santé Publique (ENSP) de Rennes. Au tournant des années 2000, il complète cette formation à l'Institut National des Études Territoriales (INET) à Strasbourg. Sa carrière suit un processus ascendant en termes de prise de responsabilités. Il la débute au milieu des années 1980 en tant que responsable de l'aide sociale à l'enfance au sein du Conseil général de la Marne. De 1991 à 1995, il est ensuite nommé directeur des Affaires sociales de Lagny-sur-Marne, avant de devenir directeur général adjoint des services de la ville de Mantes-la-Jolie en 1995 et 1997. Il s'acculture aux pratiques intercommunales en devenant le seul directeur général adjoint des services de Lorient auprès de Jean-Yves Le Drian de 1997 à 2006. *« J'y ai découvert que l'intercommunalité, ce n'était pas une évolution institutionnelle que connaît aujourd'hui la France, souligne-t-il. En Bretagne et pour Jean-Yves Le Drian qui à l'époque pesait très lourdement dans la Région Bretagne, c'était une façon de construire ensemble au-delà des diversités politiques l'avenir d'un territoire au service d'une population qui par essence était multiple et diverse »*. Il s'inscrit dans la dynamique identifiée par Florence Gourlay et Clément Marinos, selon laquelle à la fin des années 2000, les élus de villes moyennes bretonnes créent des alliances pour faire face à la dynamique de métropolisation qui tend à les exclure du jeu de l'économie mondialisée. *« Lorient, 3^e pôle urbain régional, ne souhaite pas rester à l'écart des pôles rennais et brestois. Ses élus affirment ainsi leur volonté de peser dans les décisions régionales et nationales. [...] Les villes moyennes du Sud et du Nord de la Région sont exclues de la dynamique. En réaction,*

²³ *Idem*. L'auteur fait référence à : DESAGE François, *art. cit.* ; LE SAOUT Rémy, MADORÉ François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004.

les agences de développement économique de Quimper, Lorient et Vannes entament un projet de coopération visant à mettre au jour les interrelations et les interdépendances à l'échelle de la Bretagne Sud, bassin regroupant près d'un million d'habitants »²⁴. Socialisé à ces pratiques, il normalise voire naturalise l'échelle intercommunale comme « *échelle pertinente* » : « *Et donc c'est tout naturellement que, malgré tout, avec toujours un peu de réticence mais avec une meilleure compréhension des choses aujourd'hui, les élus sont en train de prendre la pleine mesure du rôle de l'intercommunalité. Aujourd'hui, les choix stratégiques et les choix qui pèsent en termes de structure se passent au niveau d'une aggro et c'est normal, c'est l'échelle pertinente* ».

C'est en souhaitant appliquer ces principes qu'il est nommé en 2008 DGS de la ville de Dax. Néanmoins, les réactions auxquelles il fait face, issues de l'histoire conflictuelle des pratiques intercommunales dacquoise sont, dans un premier temps, empreintes d'immobilisme. « *Donc moi j'arrive ici, on est à 100 mille années lumières de cette réalité*, explique-t-il. *Quand je parle en 2008 ici de mutualiser des services ou de réfléchir à l'échelle de l'agglo avec la... comme moteur de l'agglo, tout le monde est monté au plafond y compris les élus et surtout les élus* ». S'il pratique un discours « d'auto-imputation » propre aux élus²⁵, révélant ainsi une autre facette de la politisation de ce personnel administratif identifiée par Frank Bachelet²⁶, cet acteur pèse objectivement sur les décisions du personnel politique local. Directeur général adjoint des services du Conseil général de l'Isère en charge des ressources entre 2006 et 2008, il possède la « bonne maîtrise de la technicité administrative » acquise « au sein d'espaces plus élevés de la fonction publique territoriale : maîtrise des dossiers techniques ou politiquement délicats, apprentissage des codes de langage, conformité aux bonnes pratiques, etc. »²⁷. En conséquence, dès 2008 et du fait de ses expériences passées – et donc de la proximité sociale et professionnelle qu'il entretient avec les DGS du Grand Dax²⁸ –, il correspond à l'un des trois idéaux-types de

²⁴ GOURLAY Florence, MARINOS Clément, « L'émergence d'un territoire d'action et de projet : Bretagne Sud, entre coopération et indécision », *Pouvoirs locaux*, n° 111, vol. 3, 2017, p. 61-62.

²⁵ LE BART Christian, *op. cit.*

²⁶ BACHELET Frank, « Les fonctionnaires intercommunaux. Sociologie et politique », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, p. 123.

²⁷ LE SAOUT Rémy, OLIVE Marc, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, n°2, vol. 25, 2007, p. 59.

²⁸ De novembre 2008 à novembre 2011 un cadre issu de la finance (« chargé d'affaires grand comptes » à la Caisse d'Épargne) est directeur général des services du Grand Dax. « Ces cadres du privé qui rejoignent le secteur public », *Les Échos*, [En ligne], publié le 14/09/2013, consulté le 15/06/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/2006/09/ces-cadres-du-privé-qui-rejoignent-le-secteur-public-581461>. Il est remplacé par Philippe Nemes, présentant un profil plus classique de fonctionnaire territorial (il est titulaire d'un DESS Aménagement et développement local, est diplômé de l'Institut national spécialisé d'études territoriales et d'un Master d'administration des entreprises, gestion des entreprises). La description qu'il fait de lui sur son profil professionnel LinkedIn souligne une appréhension de l'intercommunalité proche de celle du DGS du Grand Dax. « *Engagé depuis 20 ans dans l'intercommunalité, j'en mesure pleinement les enjeux*, explique-t-il. *Celui de pouvoir*

DGS distingués par Rémy Le Saout et Marc Olive : celui qui s'engage personnellement dans les projets communautaires. « En intervenant, en transmettant les informations au maire, en se créant des réseaux dans l'administration intercommunale, ces directeurs accroissent ainsi leur capacité, si ce n'est à orienter les dossiers intercommunaux, tout au moins à anticiper les possibles distorsions des choix communautaires sur l'action municipale »²⁹.

Fruit de cet itinéraire professionnel forgé dans les arcanes de groupements intercommunaux, il porte un discours militant (voire naturalisant) sur les bienfaits de l'intercommunalité jusque dans l'arène communautaire. « *Il est donc cohérent et logique que le maire de la ville centre soit le président d'une intercommunalité, et que le DGS soit lui-même pour les deux structures* explique-t-il. *Parce que c'est les deux faces d'une même pièce, d'une même dynamique, sachant que le ressort de cette dynamique c'est forcément le développement économique et c'est le développement touristique, deux compétences qui relèvent des agglos* ». Sous son impulsion, la ville de Dax se replace ainsi au cœur du jeu intercommunal après en avoir été longtemps écarté. Mais ce repositionnement ne suit pas directement l'élection de Gabriel Bellocq comme maire de Dax. Lors du décès de Jacques Anthian en 2010, le maire d'une commune rurale assure la succession, afin d'éviter le déclenchement de nouvelles tensions entre élus dacquois et saint paulois. Première adjointe au maire de Dax et conseillère régionale depuis 2010, Élisabeth Bonjean en devient toutefois présidente en 2014 avant que le DGS de la ville de Dax ne soit nommé DGS de la Communauté d'agglomération deux ans plus tard. L'influence de la ville centre sur l'institution intercommunale ne cesse donc de se renforcer tout au long des années 2010³⁰.

Ce repositionnement de la ville de Dax au centre de l'intercommunalité s'accompagne d'une augmentation de l'influence de cette institution localement. Si celle-ci a été facilitée par les réformes institutionnelles de la décennie 2010³¹, le DGS l'impute aux acteurs publics du Grand

articuler actions opérationnelles de court terme et travail de définition d'une vision prospective partagée permettant de construire un dessein collectif basé sur l'association des acteurs de la vie quotidienne ».

²⁹ *Ibidem*, p. 58.

³⁰ Avant qu'Élisabeth Bonjean devienne présidente de la Communauté d'Agglomération ou que le DGS de la ville de Dax ne soit nommé DGS du Grand Dax, l'influence des villes de Dax et Saint Paul-lès-Dax sur le fonctionnement est déjà remise en question. Ainsi, en 2013, alors qu'une procédure de recrutement d'un nouveau DGS est lancée, le maire d'Oeyreluy (petit village de 500 habitants) prend la parole publiquement pour dénoncer la « mise sous tutelle » du président Jean-Marie Abadie (2010-2014) par les élus dacquois et saint-paulois. Pour plus de précisions, voir : « Agglomération du Grand Dax : rumeurs et recrutements », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 14/09/2013, consulté le 07/06/2019. URL : <https://www.sudouest.fr/2013/09/14/rumeurs-et-recrutements-1168350-3350.php>

³¹ La loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en est l'exemple le plus représentatif. Elle « renforce les compétences optionnelles et obligatoires reconnues aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, ce qui, de fait, réduit d'autant les compétences des communes membres de ces établissements publics de coopération intercommunale ». VERPEAUX Michel *et al.*, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 10^e édition, Paris, La Documentation française, 2017, p. 93-94. Nous revenons plus

Dax dont il fait partie. *« On est dix ans plus tard, on a parcouru un chemin terrible et disons qu'aujourd'hui non seulement le DG est le même mais tous les services ressources de la ville centre ont été mutualisés à l'agglo, se félicite-t-il. Il n'y a plus de service ressource à la ville. Finances, marchés publics, assurances, ressources humaines, DSI tout est mutualisé et on a mutualisé des pans des services techniques, par exemple la voirie et dans les faits... sur le papier, la comm' n'est pas encore mutualisée, ni le cabinet, dans la pratique elles le sont, dans leur fonctionnement etc. Parce que c'est le sens de l'histoire, c'est le sens de l'évolution des institutions ».*

Les élus dacquois profitent de l'espace intercommunal pour engager une coalition à long terme de divers acteurs (politiques, économiques, médicaux, universitaires) et ainsi résoudre la double équation consistant à améliorer leurs relations avec les exploitants thermaux et le personnel intercommunal. Se saisissant de l'évolution institutionnelle transformant la communauté de communes en communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2007, et d'une incitation qualifiée d'informelle du Conseil régional³², ils initient un projet intercommunal de développement du thermalisme qui prend concrètement la forme d'un cluster : « Aqui O Thermes »³³.

En cherchant à constituer le territoire intercommunal en « système d'acteurs cohésifs », les acteurs publics dacquois aspirent à réduire l'incertitude qui touche localement la filière thermale. En effet, « dans un contexte incertain et pluraliste, la capacité d'action d'une ville ne relève pas uniquement de la capacité de mobilisation des élus et des technostructures urbaines, mais de celle des élites urbaines dans leur ensemble »³⁴. Dès lors, à l'instar des politiques constitutives mises en œuvre par l'État avec l'objectif de placer les acteurs en situation de partenariat à l'échelle locale, les acteurs publics de l'intercommunalité du Grand Dax créent

précisément sur les enjeux de l'intercommunalisation des compétences liées au thermalisme dans le chapitre VIII, section « Du développement économique à la compétence touristique, l'intercommunalisation achevée du thermalisme grand dacquois ».

³² De nombreux acteurs interrogés, dont le chargé de mission en poste à la Direction de la Cohésion territoriale et de la Prospective à la Région Aquitaine entre 2003 et 2012, parlent en effet « d'influence informelle » de la Région dans la création de ce cluster. Le président du cluster Aqui O Thermes de 2009 à 2016, PDG de Thermes Adour et Arenadour jusqu'à sa retraite au milieu des années 2010, souligne : *« Ah eh bien oui, c'était aussi quelque chose qui venait un peu de la région [...] La région, monsieur... Alain Rousset a été extraordinaire pour les clusters ».* « Ce cluster a été créé par la volonté du président Rousset », ajoute encore le PDG retraité d'un établissement thermal dacquois. Nous revenons plus précisément sur l'influence de la Région dans la création de cette structure dans la prochaine partie de ce chapitre, sous-section « De la "centralité" à la "nodalité", le remplacement de l'institution municipale dacquoise à la faveur du cluster Aqui O Thermes ».

³³ Son fonctionnement fait l'objet d'une analyse dans la seconde partie de ce chapitre : section « De la "centralité" à la "nodalité", le remplacement de l'institution municipale dacquoise à la faveur du cluster Aqui O Thermes ».

³⁴ PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbain. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, 2006, p. 637.

une nouvelle scène d'action aux contours territoriaux plus larges, qui « offrent des positions d'échange et d'ajustement » et qu'ils investissent de « valeur, de légitimité [et] de cognition »³⁵.

Reste cependant pour les élus à impliquer les exploitants thermaux dans ce projet au moment même où leurs relations sont les plus dégradées. Pour ce faire, ils cadrent le problème thermal en mobilisant le registre symbolique. Le récit qui est fait de la crise la rend d'autant plus importante que Dax est en passe de perdre sa place de première station thermale française au profit de Balaruc-les-Bains (dans l'Hérault). La référence à cette station qui sert de point de comparaison à la station dacquoise est omniprésente dans les discours. Alors que Dax voit sa fréquentation fortement chuter au tournant des années 2010, Balaruc-les-Bains affiche une croissance constante et importante. En 2010, elle accueille 40 399 curistes, soit une augmentation de 6,63% par rapport à 2009 (37 887), ce qui en fait la seule grande station française en progression. De plus, elle dévoile la même année son projet de construction d'un nouvel établissement thermal à l'horizon 2014. Présentant notamment un « process » d'acheminement de la boue automatisé et innovant, les dirigeants de la station balarucoise démontrent leur capacité à se distinguer sur ce « marché de la qualité » déjà évoqué. Le thermalisme pratiquant un système de prix uniformisé, toute innovation joue le rôle d'une « singularité » qui, si celle est publicisée, favorise l'attraction de nouveaux curistes. Or, l'opération, qui s'élève à plus de 60 millions d'euros au total, est fortement mise en lumière, dans la presse locale et régionale. Elle l'est aussi, à l'échelle nationale, dans la presse spécialisée³⁶. Cette même année 2014, Balaruc-les-Bains dépasse pour la première fois la barre des 46 000 curistes et devient, au passage, première station thermale de France aux dépens de Dax (45 643)³⁷.

Le discours des élus consiste alors à souligner la nécessité de réagir collectivement et la pertinence d'un regroupement à l'échelle intercommunale. Leur argumentaire tend à démontrer que la structure du thermalisme dacquois représente un potentiel « désavantage » sur ce marché où la concurrence passe, outre la publicité, par la recherche-développement. Face à l'unité de

³⁵ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 601-602.

³⁶ À l'échelle nationale, les mensuels « bien-être et santé » et « journal des maires » de mars 2015, le trimestriel « Notre temps santé », de décembre 2014 à février 2015, y font par exemple référence.

³⁷ Pour plus de détails sur l'évolution de la fréquentation de ces deux stations, voir : « Hérault Tourisme, proximité expertise », *Communauté d'Agglomération Thau Agglomération. Les chiffres clés du territoire*, p. 5. – « Fréquentation des stations thermales en France », Location-cure.net, votre spécialiste des cures thermales, [En ligne], consulté le 28/05/2019. URL : <https://www.location-cure.net/curistes/frequentation-cure-thermale> - « Les Landes, Baromètre du thermalisme 2018 », *Observatoire du tourisme, comité départemental du tourisme*, p. 2.

l'exploitation balarucoise, les entreprises dacquoises, pour l'essentiel des structures familiales, auraient tout intérêt à se réunir pour augmenter leur « avantage concurrentiel »³⁸.

L'objectif des élus est de faire comprendre aux exploitants thermaux l'importance de se « professionnaliser ». L'un d'eux, adjoint au maire de Dax entre 2008 et 2020, donne un aperçu de ces incitations : « *Donc nous, on a essayé en tout cas d'insuffler un peu plus, ce n'est pas condescendant vis-à-vis de personne, de professionnalisation, de montrer, enfin il y a plein de choses que l'on fait qui devraient être faites par les établissements thermaux, des études de marché, des études de... voilà, d'abord, quels sont nos curistes, mieux les connaître, quels sont les non curistes qui devraient venir ici. Faire du benchmarking, voir ailleurs un peu ce qu'il se passe, pourquoi telle ville marche tout ça, quels produits thermaux il y a, comment évoluer... Mais il y a encore du boulot hein...* ». Il poursuit : « *Ah mais non, mais oui on va le faire, mais c'est pas facile, patati patata... Ici il ne faut pas changer, il ne faut rien changer. C'est ça qui est compliqué. Il y a une résistance au changement mais qui n'est pas forcément dans les thermaux mais qui est culturelle ici. Quand je suis arrivé élu à la culture, je voulais faire des trucs mais à chaque fois, "ah non on ne peut pas...", "Ah bon ? Pourquoi ?", "Parce qu'on ne l'a jamais fait..." Voilà les questions et les réponses qu'on me faisait... Donc c'est dingue* ». Il ajoute enfin : « *À une époque d'internet, de machin, des réseaux sociaux, de trip advisor, de booking, ils ne sont même pas là-dessus quoi, enfin faut... alors on va les aider, on les accompagne. Là c'est pareil, on accompagne pour tout, quelle attitude je dois avoir pour ma stratégie numérique, tout ça, voilà. Non il y a du boulot* ».

Qualifier ces acteurs de « conservateurs » est une récurrence dans le discours des élus. Cela souligne combien les « logiques d'actions »³⁹ qui sont les leur diffèrent de celles des exploitants thermaux. Alors qu'elle décrit les spécificités du thermalisme dacquois, une autre élue l'illustre en pointant là encore un manque de « professionnalisme » des exploitants : « *Le thermalisme dacquois ? [Rires]. Alors... Question difficile... Comment je le décrirais... Comment je le décrirais... Conservateur ! [Rires]. Conservateur... Avec sans doute une nécessité de se réformer mais une difficulté aussi que l'on trouve à Dax et que l'on ne trouve pas dans les autres stations thermales, c'est qu'ici on a quinze établissements thermaux. Quinze établissements thermaux qui sont des établissements familiaux la plupart du temps avec des gens qui ne sont pas forcément non plus du métier mais qui par aubaine, à une époque où le*

³⁸ LAZEGA Emmanuel, « Théorie de la coopération entre concurrents : organisations, marchés et analyse de réseaux », in STEINER Philippe et al. (dir.), *Traité de sociologie économique*, Paris, PUF, 2013, p. 559-600.

³⁹ DE MAILLARD Jacques, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, n° 60, vol. 15, 2002, p. 180.

thermalisme fonctionnait bien, ont créé un établissement thermal, commerçant, où ils deviennent hôteliers quelque part, se lancent dans le thermalisme donc des gens qui ne... dont ce n'est pas le cœur de métier... ».

Pour les acteurs publics, « se professionnaliser » s'entend toutefois selon une acception particulière. Il s'agit, certes, de développer des techniques de management déployées dans les grandes entreprises en promouvant par exemple « la veille experte » et « l'évaluation des actions menées ». Mais cela équivaut aussi, et surtout, à « prendre de la hauteur » vis-à-vis d'un contexte dacquois hyper concurrentiel afin de « jouer collectif ». Les autorités municipales souhaitent convaincre les exploitants que « la construction collective de la qualité implique ainsi que la viabilité du marché vient du collectif, et que c'est la structure d'ensemble du marché viable qui crée le partage des rentes »⁴⁰. En somme, l'injonction consiste à faire évoluer le statut de ces « concurrents », dont les effets négatifs ont été identifiés par Sybille Ramon-Dupuy⁴¹, vers celui de « partenaires-adversaires » évoqué par Emmanuel Lazéga⁴².

Soulignant à quel point « le territoire est toujours un espace construit politiquement et socialement par référence à un problème spécifique, [qu']il n'est pas une finalité en soi, ni un état de nature stable et neutre »⁴³, les élus dacquois cherchent à « naturaliser » l'élargissement du territoire d'appartenance des exploitants thermaux. « *Eux-mêmes n'arrivent pas à se mettre d'accord entre eux et chacun est toujours dans cette logique de concurrence pour essayer de piquer quand même les clients à l'autre, donc ce que moi j'ai essayé de faire depuis quelques années, c'est d'essayer d'avoir une approche qui soit une approche territoriale plus qu'une approche Dax ou Saint-Paul* », souligne à ce propos une élue dacquoise. Ayant parfaitement intégré ce discours et cherchant à convaincre son auditoire, le DGS de la ville de Dax et de l'agglomération du Grand Dax reprend à son compte cette naturalisation. Aussi refuse-t-il, par exemple, d'évoquer séparément les stations thermales de Dax et de Saint-Paul-lès-Dax au profit d'une unique station intercommunale : « *Il n'y a qu'une seule station thermale c'est le Grand Dax ! [...]. Il y a toujours eu une seule station qui était celle de Dax au sens du Grand Dax, avec deux zones géographiques, les deux villes, qui ont chacune des établissements. [...]. Donc*

⁴⁰ LAZEGA Emmanuel, *art. cit.*, p. 563.

⁴¹ RAMON-DUPUY Sybille, *Le capital social, un déterminant des coopérations inter-organisationnelles territorialisées. Le thermalisme dans les Landes*, thèse de doctorat en sciences de gestion, sous la direction de Sandrine Cueille, Céline Ohayon-Courtès et Jean-Jacques Rigal, Université de Pau, 2017.

⁴² LAZEGA Emmanuel, *art. cit.* p. 561. L'auteur fait ici référence à ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962. En référence au corpus théorique des sciences de gestion, Sybille Ramon-Dupuy mobilise pour sa part le concept de « coopération ». Elle souligne ainsi combien les exploitants thermaux peuvent coopérer au « début de la chaîne de valeur » (par exemple quand il s'agit de développer des actions de recherche et développement) tout en demeurant des concurrents lorsqu'il s'agit de communiquer et/ou de commercialiser leur offre.

⁴³ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.*, p. 611.

voilà, il y a vraiment là, il n'y a pas d'oppositions entre les deux communes, il y a vraiment une station et comme ce sont quinze hôtels thermaux privés, on vend la station du grand Dax et si les gens viennent au Grand Dax après ils vont où ils veulent, c'est leur choix ». Le discours d'une dirigeante du cluster thermal Aquitain « Aqui O Thermes » est semblable : *« Alors déjà le thermalisme dacquois, il doit être vécu je pense comme le thermalisme d'un territoire administratif qui est celui du Grand Dax. Donc on ne peut pas dissocier la station de Dax de celle de Saint-Paul-lès-Dax, même si d'un point de vue médical, pour les prescriptions médicales elles sont dissociées, l'eau étant différente. Ça, c'est une première chose* ». Un élu dacquois, adjoint au maire de 2008 à 2020, ajoute enfin : *« Le curiste qui vient de l'extérieur, il n'en a rien à foutre des petites querelles de clochers entre Dax et Saint-Paul ou de la commune périphérique et Dax, il s'en fiche. Il ne voit même pas la différence, il traverse un pont de chemin de fer, il est de l'autre côté. Donc les gens, ils font leur cure à Saint-Paul, ils viennent consommer à Dax »*.

La situation du thermalisme dacquois évolue donc fortement au tournant des années 2010. Alors que la municipalité socialiste hérite en 2008 de relations empruntes de défiance autant vis-à-vis des autres niveaux de gouvernement que des exploitants thermaux, elle s'emploie à créer les conditions d'un rapprochement sur ces deux scènes en se saisissant de l'échelle intercommunale pour parvenir à ses fins.

2) Une prise de conscience « collective » face à une situation objectivement dégradée à Bagnoles de l'Orne

La coopération entre les dirigeants de l'établissement thermal bagnolais, les autorités municipales et les différents acteurs de la société locale (hôteliers, commerçants, directeur du casino), favorisée par René Jambon à partir du milieu des années 1990, ne dure pas. Réélu maire de Bagnoles de l'Orne en 2001 aux côtés de Jean-Pierre Blouet (nommé premier adjoint aux finances et réélu conseiller général de l'Orne, vice-président aux finances), René Jambon ne parvient pas à pérenniser, avec la nouvelle présidente-directrice générale des Thermes, Catherine Dunand, les partenariats établis avec Philippe Moulin-Roussel. Faisant plus que jamais valoir son autonomie, l'entreprise thermale se replie sur elle-même, au détriment de l'économie globale de la station. Les rapports se dégradent fortement avec la municipalité et il faut attendre 2009 pour voir la situation évoluer.

a. L'éclatement d'une coalition difficilement stabilisée

Dès l'arrivée du nouvel exploitant thermal, René Jambon affiche publiquement ses ambitions de partenariat. « En janvier, j'ai fait la connaissance des nouveaux propriétaires de

l'établissement thermal avec lesquels il a été décidé de nous rencontrer chaque mois pour concrétiser un partenariat, que nous souhaitons rapproché pour le bien de tous » explique-t-il ainsi dans l'édito du maire du bulletin municipal d'août 2003. Mais le premier édile bagnolais doit de nouveau composer avec l'indépendance des dirigeants de l'exploitation thermique qui mettent progressivement fin à toute forme de coopération. C'est ce qu'illustre ce conseiller municipal élu en 2001⁴⁴ : *« On est passé d'une période fortement marquée par l'intuitu personæ de Philippe Moulin-Roussel qui se déclinait jusque dans les directeurs qui l'ont servi... Moi j'ai connu le dernier d'entre eux, M. Provent, qui était un ancien militaire de carrière et qui était quelqu'un avec lequel on pouvait tisser une relation beaucoup plus chaleureuse, humaine et de partage... Et l'arrivée, entre guillemets, de "financiers" finalement a complètement bouleversé la norme. Par exemple, du temps de Philippe Moulin-Roussel, j'étais chargé de m'occuper, entre guillemets, "de la partie gestion immobilière de leurs baux commerciaux" [...] Or, la vente et l'arrivée de ce groupe financier a complètement mis fin à cette situation où ils ont dit "on se débrouille de tout". Et c'est là que j'ai trouvé qu'on perdait effectivement le sens de l'humain au sens de la proximité avec les acteurs ».*

L'opération capitalistique à l'origine du rachat des « Thermes de Bagnoles de l'Orne », entreprise comprenant l'établissement thermal, la résidence des thermes attenante et le parc thermal, explique, en partie, ce repli des nouveaux dirigeants. C'est par « effet de levier » ou « leverage buy-out » (LBO)⁴⁵ que l'entreprise thermique bagnolaise est rachetée en 2002 par la « holding » France Thermes, créée à dessein. Concrètement, le LBO est un mécanisme financier qui consiste à racheter les entreprises par endettement. En procédant de la sorte, il est possible pour le ou les acheteurs, d'acquérir une entreprise en mobilisant par exemple 20% de sa valeur et en levant les 80% restant par l'emprunt. La société intermédiaire (ou « holding ») est créée pour émettre une dette et réunir la mise de fond initiale, avant que les résultats ou dividendes de l'entreprise lui soit reversés jusqu'au rachat de la dette de départ. Dès lors, les nouveaux

⁴⁴ Trois listes s'affrontent lors des élections municipales de 2001, post-fusion. Olivier Petitjean (maire de Bagnoles de l'Orne depuis 2016) mène campagne aux côtés de l'ancien président de la communauté de communes Bagnoles-Tessé face à la liste René Jambon-Jean-Pierre Blouet et une troisième liste composée essentiellement du Dr Marcelin Georges, ancien maire de Tessé-la-Madeleine. S'il est d'abord élu conseiller d'opposition, Olivier Petitjean développe avec René Jambon une relation quasi-filiale qui efface rapidement toute forme d'opposition au sein du conseil municipal bagnolais. Il deviendra d'ailleurs, en 2008, le 2^e adjoint de René Jambon chargé de la « communication, de la promotion, du sport, de la culture et de la vie associative ».

⁴⁵ Le rachat d'une entreprise par effet de levier (ou LBO) est une opération financière qui désigne le « rachat d'une entreprise par une entreprise tierce spécialement créée pour l'occasion. Cette société – une holding – conçue pour acquérir une société permet à des investisseurs d'acheter l'entreprise ciblée en limitant leur apport personnel et en faisant supporter le poids de l'endettement sur l'entreprise elle-même ». « Rachat d'entreprise en LBO. Comment fonctionne un Leverage Buy-Out », *BFM Business*, [En ligne], mis en ligne le 31/01/2019, consulté le 22/07/2019. URL : <https://bfmbusiness.bfmtv.com/bfm-entrepreneurs/rachat-d-entreprise-en-lbo-comment-fonctionne-un-leverage-buy-out-1581130.html>

dirigeants des « Thermes de Bagnoles de l'Orne » déploient une stratégie commerciale avant tout destinée à servir leurs intérêts.

Progressivement, celle-ci diverge des intérêts économiques et politiques des autres acteurs de la station. Elle ne s'inscrit donc pas dans le projet politique porté par René Jambon. Or, contrairement à son premier adjoint, le maire de Bagnoles de l'Orne n'a pas conquis sa légitimité par son multipositionnement ou sa notabilité⁴⁶, mais *via* la construction de « réseaux socio-économiques » dans une optique de « développement local »⁴⁷. Aussi, bien conscient de l'importance de l'exploitation thermale pour l'économie de la station (restaurateurs, hôteliers, loueurs de meublés, commerçants, casino, entres autres), René Jambon cherche, comme ses prédécesseurs, à favoriser sa croissance économique.

Rapidement toutefois, les dirigeants de France Thermes s'accommodent de perdre un nombre conséquent de curistes, préférant optimiser leur politique commerciale que d'investir dans la quête de nouveaux clients. *« Il y a eu une décroissance énorme des hôtels... stupéfiant... et même chose au niveau des meublés, souligne un élu bagnolais, évoquant l'isolement stratégique des dirigeants de l'établissement thermal. Pourquoi ? Parce que l'établissement thermal s'est engagé sur un truc en disant, à la limite vaut mieux avoir moins de clients, au temps T, il vaut mieux avoir 700 ou 800 personnes au temps T que 3 000 mais ces 700, 800 personnes elles dépensent leur fric dans et pour la structure, en termes de logement, en termes de restauration, en termes de soins ».*

Les propos d'un autre édile de la ville permettent également de prendre la mesure de cette stratégie donnant la priorité aux opérations financières. *« La baisse est vertigineuse, explique-t-il. Je crois qu'on perd 3 000 curistes de mémoire à cette période-là, entre 2002 et 2010⁴⁸. C'est une chute qui effectivement ne fait que s'accroître. En fait, on ne cherche pas forcément je pense à ce moment-là à continuer à conquérir la clientèle, ou même à essayer d'endiguer la perte de la clientèle. L'établissement thermal est plutôt effectivement dans une optimisation financière de ce que représente l'outil thermal. Parce que derrière il y a, c'est là où il se lance dans, entre guillemets, des « démembrements de propriétés »... Au niveau de la résidence des*

⁴⁶ Vice-président du Conseil général (puis départemental) de l'Orne, Jean-Pierre Blouet tire en effet sa légitimité du rôle de relais qu'il joue entre la ville et cette institution. Son influence n'est pas étrangère au soutien du département dans la promotion du territoire bagnolais. Nous revenons plus en détails sur ce point dans le chapitre VIII.

⁴⁷ DOUILLET Anne-Cécile, *art. cit.*, p. 591. L'auteure fait notamment référence à FAURE Alain, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.

⁴⁸ Les rapports sont à ce point rompus tout au long de cette période entre représentants de l'exploitation thermale et ceux de la municipalité que les dirigeants de France Thermes ne lui fournissent pas les chiffres du nombre de curistes. Néanmoins, les sources convergent pour établir à plus de 13 000 leur nombre à la fin des années 1990 et à 9 000 en 2009.

thermes, on pense à transformer en appartements, dans lesquels on va rénover, vendre à la découpe, etc. C'est, entre guillemets, une période où on cherche à faire de l'argent plutôt comme ça, plutôt qu'à travers la productivité ».

Si entre les années 1960 et 2000, plusieurs conceptions du « développement idéal » de la station ont cohabité, entraînant l'affrontement de groupes d'acteurs politiques et économiques puis la construction par étape d'une vision commune à la fin des années 1990⁴⁹, le désengagement des nouveaux dirigeants en 2002 met fin à toute forme de co-construction du bien commun territorial. *« Il y a vraiment eu une stratégie complètement différente, une stratégie type parc d'attractivité, explique cet ancien vice-président de la CdC Bagnoles-Tessé. Pour eux c'était : "moi mon job, c'est d'avoir une clientèle captive, j'en n'ai plus rien à foutre". Et donc maintenant l'établissement thermal est quelque part complètement autonome de la municipalité. Parce qu'ils ont une dynamique complètement autonome et la publicité, ce n'est plus la publicité de l'Office de tourisme de Bagnoles-Tessé etc. Ils font leur publicité comme le parc Astérix... Alors qu'avant, c'était des guerres infernales rien que pour préparer la pub. C'était des guerres infernales avec l'établissement thermal parce que nous, on voulait faire de la pub un peu pour le tourisme ».*

Les relations se dégradent fortement entre les dirigeants de l'entreprise thermale bagnolaise et le maire René Jambon tout au long de la décennie 2000. *« Ça n'a pas matché... souligne un conseiller municipal, adjoint au maire à partir de 2008. C'est vrai que c'est une période dans laquelle ça matche difficilement entre les élus qui ont du caractère et une direction au niveau de l'établissement thermal qui ne regarde pas ou ne veut pas voir ou... ne veut pas collaborer ».* Jugeant leur attitude « individualiste », René Jambon devient de moins en moins attentif aux demandes des dirigeants de l'entreprise thermale. L'une d'elles consiste notamment, selon un ancien directeur des Thermes de Bagnoles de l'Orne, à déboiser une partie du parc thermal pour construire une résidence de tourisme. Selon ce dernier, l'opération revêt une importance particulière pour les dirigeants de l'établissement car elle permettrait de « valoriser l'actif » de l'entreprise et faciliterait donc sa vente à un autre fonds d'investissement. Or, René Jambon aurait refusé de donner son accord pour modifier la zone de protection architecturale, urbaine et paysagère (ZPPAUP) signée en 1991 et d'accorder quelconque permis de construire pour mener ce projet à bien.

S'il nuance quelque peu ce propos, un autre élu bagnolais proche du maire René Jambon, suggère aussi, entre les lignes, que l'action de ce dernier a consisté à limiter la montée en

⁴⁹ LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *art. cit.*, p. 47.

puissance et *in fine* l'indépendance de l'entreprise thermale localement. « *Je n'ai pas souvenir d'une position du Dr Jambon aussi tranchée par rapport à la résidence de tourisme. Il est vrai qu'on a sûrement longtemps eu une réticence à se voir développer l'établissement thermal à travers une expansion immobilière parce qu'on était dans une période où on se disait, on perd encore effectivement potentiellement du curiste et derrière on va encore mettre sur le marché un volume d'appartements... Donc ça veut dire qu'on va creuser, entre guillemets, "le creux" du point de vue de la rentabilité, du palier immobilier existant* ».

À l'origine du rapprochement entre l'institution municipale et Philippe Moulin-Roussel, René Jambon ne parvient pas à se « faire entendre » auprès des nouveaux dirigeants dont les logiques d'action ne favorisent pas le développement économique des autres acteurs du territoire.

b. *Une crise « objectivée » ou l'opportunité d'améliorer les relations*

En 2007, Ekkio Capital, une société d'investissement spécialisée dans les PME de croissance, devient propriétaire majoritaire de France Thermes à hauteur de 95%. Choix est fait par les nouveaux actionnaires de maintenir à la tête de France Thermes (et *a fortiori* des « Thermes de Bagnoles de l'Orne ») Catherine Dunand. Localement, la situation ne s'améliore pas avec l'arrivée de ces nouveaux investisseurs. Elle tend même à se détériorer, surtout concernant les rapports qu'entretient la PDG des Thermes avec les élus locaux et certains acteurs économiques tel le directeur du casino. Pourtant, les déclarations que tient Catherine Dunand dans *Le Monde* en juin 2005 plaident pour l'apaisement des relations. « Un établissement thermal ne peut bien fonctionner que s'il s'inscrit dans son environnement territorial, affirme-t-elle. Cette synergie entre la commune et les thermes est indispensable pour faire face aux problèmes de la profession qui s'était quelque peu laissée aller à l'engourdissement mais qui est en train de prendre un nouveau départ et qui cherche à secouer une image un peu "vieillotte" pour attirer curistes et médecins plus jeunes »⁵⁰. Dans les faits, le premier adjoint de la ville et le directeur du casino estiment toutefois que le dialogue est rompu. « *On est dans une impasse de discussions avec l'établissement thermal. Je me souviens du début des années 2008 et 2009 avec la dernière directrice, je veux dire... elle n'écoute rien mais surtout elle ne dit rien !* », souligne le premier. Décrivant le profil des dirigeants successifs de l'établissement thermal, le second ajoute : « *Certains ont été vraiment très intéressants à*

⁵⁰ « Le thermalisme parie sur la remise en forme pour se relancer », *Le Monde*, [En ligne], mis en ligne le 16/06/2005, consulté le 23/07/2019, URL : https://www.lemonde.fr/international/article/2005/06/16/le-thermalisme-parie-sur-la-remise-en-forme-pour-se-relancer_662769_3210.html

côtoyer et à discuter, d'autres moins et notamment la dernière qui était une femme et qui elle, a posé un certain nombre de problèmes localement... [...]. Elle avait une vision très personnelle des choses et très possessive dans toutes ses décisions et dans sa manière de faire. Très difficile à gérer et là, elle est rentrée en conflit avec la municipalité, vraiment. Là c'était encore le docteur Jambon mais oui il est même intervenu auprès des thermes et tout. Ah oui, oui, ça ne s'est pas bien passé. Et avec moi non plus [rires] ».

Aussi faut-il attendre une situation de « *quasi-faillite* » de l'établissement thermal pour que la situation évolue. En 2009, un nouveau PDG prend la suite de Catherine Dunand avec un objectif précis fixé en concertation avec les investisseurs : redresser l'entreprise. « *Je suis arrivé en 2009 en fait sur la base d'une proposition d'un fonds qui était actionnaire majoritaire des thermes avec une entreprise qui était en mauvais état économique*, explique-t-il. *Donc ils m'ont proposé un deal de partage du capital et de retournement, c'est comme ça qu'on appelle les situations un peu tendues* ». L'arrivée de ce nouvel acteur rend possible une amélioration des relations. Son attitude tranche avec celle de sa prédécesseur. Conscient des conséquences engendrées par l'absence de relations avec la ville et les autres acteurs économiques du territoire, ce nouveau PDG place au centre de son discours l'importance d'agir collectivement : « *On n'est jamais riche dans le désert. On ne peut pas être tout seul dans un camp retranché de Bagnoles de l'Orne et il faut essayer de faire en sorte que tous les partenaires vivent* ».

Ce changement d'attitude fait écho aux fortes préoccupations des élus locaux à cette époque. L'importance des effets de la crise sur la station est douloureusement vécue, notamment par l'exécutif. De ce point de vue, la position des élus bagnolais a peu à voir avec celle de leurs homologues dacquois à la même période. Certes, à Dax, la chute de fréquentation est significative. Mais l'importance de la masse de curistes accueillis oblige les élus à entreprendre un travail de cadrage destiné à en accentuer les effets : il s'agit de « convaincre » exploitants thermaux et autres acteurs économiques et politiques du territoire de son importance afin d'impulser une réaction collective. À Bagnoles de l'Orne, au contraire, la situation est perçue par l'ensemble des acteurs comme « objectivement » proche de la « faillite ». À l'instar des dirigeants de l'établissement thermal, un hôtelier (investi dans le fonctionnement de l'Office de tourisme à la fin des années 2000) et un édile bagnolais (élu depuis 2001) décrivent la « situation économique tendue » dans laquelle se trouve l'établissement thermal. Le premier évoque l'état de délabrement dans lequel se trouve aussi le parc hôtelier bagnolais au milieu des années 2000 : « *En 2005 j'étais très inquiet parce que bon, je suis arrivé ici en 1999, je savais que l'hôtel était à rénover dans son entier donc on a rénové tout l'hôtel, les chambres, le restaurant, etc. Et en 2005, j'étais très inquiet parce que j'étais le seul hôtel qui avait fait des efforts de*

rénovation. Je me disais, si ça continue comme ça avec le Béryl [...] qui était dans un piteux état... Les hôtels qui ont été repris, le Grand Veneur, le Gayot etc. qui étaient en piteux états aussi... Je me disais, les pauvres clients qui viennent à Bagnoles ne vont jamais vouloir y revenir. Donc l'avenir est quand même très compromis à cette époque ». Réélu en 2008 aux côtés de René Jambon et nommé par ce dernier deuxième adjoint chargé de la communication, de la promotion, du sport, de la culture et de la vie associative, ce responsable politique dresse un constat similaire : « *Un nouveau PDG arrive au moment où il y a un nouveau tour de table... Mme Dunand est écartée. Il arrive donc à un moment où l'établissement thermal est au bord de la faillite... ».*

Or, l'activité thermique revêt à Bagnoles de l'Orne une importance capitale tant du point de vue économique que symbolique. Jean-Pierre Blouet (conseiller général depuis 1992, maire de Bagnoles de l'Orne depuis 2011) parle par exemple de l'établissement thermal comme du « *fil rouge* » des affaires municipales. Aussi les élus locaux s'activent-ils particulièrement à cette époque pour enrayer l'effondrement de cette économie. « *Quand j'ai rejoint l'équipe municipale, on s'est fortement interrogés sur comment mener les choses et essayer de les mener pour avancer*, relate l'adjoint chargé de la communication, de la promotion, du sport, de la culture et de la vie associative. *Avec pour nous, ces problématiques qui étaient de voir de manière constante la perte du nombre de curistes, voilà. En se disant, mais comment on va l'enrayer, quelles sont nos marges pour effectivement transformer les choses et éviter, enfin... a-t-on de nouveaux gisements pour pouvoir compenser ces pertes ? C'est l'objectif... ».* Il ajoute : « *Il n'y a pas de dialogue quelque part donc on ne sait pas très bien où ils [les dirigeants de l'établissement thermal] vont. Ce qu'on constate simplement c'est qu'ils ne vont pas bien. Et derrière, nous aussi on ressent une situation qui... qui commence à nous inquiéter ».*

Outre la difficulté du contexte, le profil affiché par le nouveau PDG des Thermes de Bagnoles de l'Orne facilite également le rapprochement avec les différents acteurs économiques et politiques du territoire. À son arrivée, il est un parfait inconnu et ne possède aucune attache particulière avec la Normandie. Il n'appartient pas non plus au monde de la santé mais il présente un profil de manager dynamique, (il a trente-neuf ans en 2009), issu du secteur du tourisme, très à l'aise avec le monde de la finance et maîtrisant les rouages du marketing et du commerce. En poste dans de grands groupes hôteliers tels *Holiday Inn* ou *Lucien Barrière*, il a notamment œuvré au sein de la station d'Enghien-les-Bains, en participant à son redéveloppement, et a dirigé des centres de profits. Son expérience professionnelle plaide en sa faveur. Mais deux autres raisons expliquent aussi pourquoi il bénéficie d'un fort crédit auprès des élus locaux et des autres acteurs économiques du territoire. D'abord, l'investissement de

son propre patrimoine dans l'entreprise thermale démontre, localement, une volonté « personnelle » de « redresser » l'établissement. Il partage ainsi les risques d'une situation de faillite avec les autres acteurs économiques. Surtout, il partage avec ces derniers, mais aussi avec les élus, la même vision du bien commun territorial : celle d'une relance de l'économie thermale associée à une diversification touristique.

Un ancien directeur du casino en apporte une illustration : « *Monsieur [...], quand il est arrivé, c'est quelqu'un avec qui on a établi très vite d'excellentes relations. En activité, je l'ai connu peu de temps puisque moi je suis parti en retraite en 2011. [...] Il a contribué à une évolution peut-être un peu brutale, enfin quand je dis un peu brutale pour certains socioprofessionnels, donc lui a été totalement dans le sens que je réclamaï, je veux dire au début des années 2000 voire à la fin des années 90... à savoir il avait parfaitement compris que thermalisme et tourisme étaient incontournables pour pouvoir continuer à se développer et à être rentables* ». Originaire de Tessé-la-Madeleine et ayant intégré l'Office de tourisme bagnolais dès l'âge de 17 ans en qualité de saisonnière, l'adjointe de direction de l'EPIC « Bagnoles de l'Orne Tourisme »⁵¹ a vu se succéder les différents directeurs de l'exploitation thermale. Ce point de vue lui permet de dresser une évolution de l'entente entre ces différents acteurs sur la station et de noter une véritable évolution lors de l'arrivée de ce nouveau PDG. « *Aujourd'hui, ça n'a pas toujours été le cas, l'ambiance est plutôt au beau fixe entre la ville, l'EPIC, et le directeur des thermes*, assure-t-elle. *Et quand je dis que ça n'a pas toujours été le cas, je ne parle pas de ce dernier exploitant... Avant, les directeurs se sont succédé et parfois ça a pu être plus ou moins houleux. Je pense que maintenant il y a un bon rapport, une bonne entente. Alors évidemment, tout, voilà là aussi on ne répond pas certainement à toutes ses attentes mais voilà on travaille plutôt dans un climat de confiance, enfin que je trouve moi plutôt positif* ». De son côté, le 2^{ème} adjoint en charge du développement touristique au tournant des années 2010, qualifie l'arrivée de ce nouvel acteur sur le territoire de « *déterminante* » : « *Dans la mesure où oui, on se reparle et on se reparle sur un point en se disant qu'il faut qu'on marche main dans la main dans le cadre de la promotion thermale et touristique. Il faut savoir que toutes ces périodes, avant 2009, on n'allait plus au salon des Thermalies... on n'avait plus d'actions de communication communes pour valoriser la destination et valoriser les attraits de la destination* ».

L'arrivée du nouveau PDG de Bagnoles de l'Orne ne laisse donc pas indifférent localement. Une fenêtre d'opportunité – favorisée par le fait que l'exécutif donne son accord pour modifier

⁵¹ Nous revenons dans la dernière section de ce chapitre (« *L'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme au service de la municipalité bagnolaise* ») sur la création de cette organisation.

la ZPPAUP et permettre la construction de la résidence de tourisme souhaitée par France Thermes – s’ouvre pour faire émerger localement une action collective.

Ce revirement de situation interroge toutefois : est-ce la situation du thermalisme local jugée « inquiétante » par les acteurs bagnolais qui en est à l’origine ? Est-ce lié au style de ce nouvel acteur et à l’amélioration des relations avec l’exécutif ? Qu’en est-il du côté des élus locaux ? Affaibli par la maladie, René Jambon pèse-t-il toujours autant dans les décisions ? Sont-ce ses adjoints qui favorisent le lancement de ce nouveau projet ? Faut-il choisir entre l’une, l’autre ou plusieurs de ces suppositions ? Les données sur l’origine de ce retournement de situation ne se recoupent pas suffisamment pour dresser sur ce point une conclusion solide.

Néanmoins, cet « arbitrage » de l’exécutif local en faveur de l’établissement thermal est essentiel dans la compréhension de la configuration d’acteurs qui émerge au tournant des années 2010 sur le territoire bagnolais. En faisant un choix fort en faveur de l’exploitation thermique, les élus locaux s’octroient, à leur tour, la confiance du PDG des Thermes de Bagnoles de l’Orne au détriment d’autres acteurs économiques, tels certains hôteliers. L’un d’eux, installé dans la ville thermique depuis la fin des années 1990, voit ainsi dans la création d’une telle structure une menace pour leur activité : *« En matière de développement économique de toute façon on ne peut pas lutter contre des projets qui sont mis en œuvre et qui aboutissent. Bon le gros malheur, et malheureusement on n’y peut rien du tout, est que la politique devait être une politique uniquement familiale mais quand on voit qu’en semaine, ils proposent des chambres à 39 euros, qui peut lutter contre ça ? Chez moi, on est aux alentours de 100, 120 euros. Mais même dans les hôtels du centre-ville, bon le client arrive à faire la différence entre une chambre à 39 et une chambre à 120 euros. Mais entre une chambre à 39 euros dans une résidence 4 étoiles avec piscine et une chambre à 70 euros dans un hôtel deux étoiles de centre-ville... »*.

Comme l’explique Alain Faure, « avec la décentralisation, les élus locaux doivent faire le deuil des consensus professionnalisés. Il leur faut reconstruire l’agencement des intérêts du local dans une perspective beaucoup plus concurrentielle que par le passé »⁵². Longtemps « spectateurs » malgré eux de « l’indépendance » de l’exploitation thermique souhaitée par ses dirigeants, les élus bagnolais ont l’occasion au début des années 2010 de se forger, pour certains, d’affirmer pour d’autres, « une identité politique centrée sur la symbolique gestionnaire du développement local alors que la tradition politique des municipalités rurales assigne plutôt aux maires un rôle de gestion des symboles fondateurs (les actes civils, l’école, les fêtes, la sécurité) »⁵³. Les propos rapportés par le premier adjoint et le maire de l’époque

⁵² FAURE Alain, *art. cit.*, p. 467.

⁵³ *Ibidem*, p. 473.

l'illustrent. *« Je pense que le fait d'avoir dit oui à la construction du B'o Resort [du nom de la résidence de tourisme 4 étoiles de 150 appartements créée en 2013], je pense que voilà, là aussi René Jambon et son équipe, quand on a dit "oui" à ça, on s'est engagé dans la modernité, souligne le premier. Vous pensez bien que quand on a dit oui, on ne s'est pas fait que des amis. Tous les hôteliers restaurateurs nous sont tombés dessus »*. Le second poursuit : *« Nous avons facilité le permis de construire, eh bien là on lui a facilité quand même... c'est une idée qui est dans une zone boisée, protégée, etc. Donc la mairie s'y est mise, et puis il n'y avait pas que la mairie. Il y avait la préfecture, l'ONF, tout le monde était dans le coup. Mais les préfets ne se sont pas opposés à la chose dans la mesure où ils savaient que c'était pour l'économie de Bagnoles de l'Orne quelque chose d'important »*.

L'arbitrage de la municipalité en faveur de l'établissement thermal signe le point de départ de la restructuration du thermalisme bagnolais et du retour de la croissance. Conforté dans sa vision du développement de l'activité, le nouveau PDG de l'établissement thermal la concrétise en lançant dès le début des années 2010 un ambitieux programme d'investissement. Vingt millions d'euros sont consacrés à la création d'un spa thermal en 2012 (2 millions d'euros) et l'année suivante d'un « cottage » (18 millions d'euros), le terme désignant la résidence de tourisme quatre étoiles de style Belle-Époque dotée de 158 appartements, d'un restaurant et d'un espace aquatique⁵⁴. Le tout est entouré d'un parc boisé de 25 hectares, lui aussi aménagé. Ces nouvelles installations viennent compléter les bâtiments traditionnels et anciens : celui dédié aux soins thermaux classiques, la résidence qui accueille les curistes conventionnés et le pavillon dans lequel exercent certains médecins thermaux.

L'entreprise de modernisation ne touche pas seulement les infrastructures. Elle concerne aussi l'identité même de l'établissement thermal qui s'engage dans une stratégie de marque. « Les Thermes de Bagnoles de l'Orne » deviennent « B'o resort », marque ombrelle sous laquelle sont déclinées les différentes offres, B'o spa thermal et B'o Cottage concernant l'ouverture touristique, B'o Confort et B'o Résidence des thermes pour la partie traditionnelle. L'offre commerciale est repensée et repose sur deux socles. Pérenniser et augmenter la clientèle thermale qui assure l'essentiel de l'activité de l'entreprise est le premier. Attirer, simultanément, une clientèle plus jeune et familiale en quête de prévention, de bien-être et d'activités physiques constitue le second. En somme, le séjour thermal n'est plus uniquement vendu comme un temps de soulagement d'une pathologie corporelle pour personnes âgées. Les

⁵⁴ Pour une illustration de la résidence, voir Annexes II, 3.

campagnes de promotion publicitaire misent beaucoup sur l'élégance, la modernité, le confort mais aussi le plaisir⁵⁵.

Après une décennie d'incertitude et avoir évité la « faillite » de son activité phare, la station bagnolaise s'inscrit dans la tendance de « sortie de crise » dessinée par les villes thermales françaises au tournant des années 2010. Malgré un contexte politico-économique et des enjeux divergents, les villes de Dax et de Bagnoles de l'Orne se saisissent d'une stratégie similaire. Dans la perspective des réflexions menées à l'échelle nationale, elles ambitionnent de rassembler une diversité d'acteurs autour d'un projet de développement de l'économie thermique. Pour ce faire, les autorités municipales profitent d'une amélioration de leurs rapports avec d'autres échelles gouvernementales et/ou la société locale. Exclues du jeu par la PDG de France Thermes entre 2002 et 2009, les élus bagnolais profitent d'une situation jugée collectivement « inquiétante » et de l'arrivée d'un nouveau dirigeant au profil consensuel et à l'écoute pour réagir à la crise. Acceptant finalement, après plusieurs années d'opposition, le projet porté par France Thermes – malgré le désarroi d'autres acteurs économiques bagnolais – l'équipe municipale pose les bases d'une action collective pérenne avec les dirigeants de l'exploitation thermique.

II. Une capacité politique recouvrée par les institutions municipales

Analysé au prisme du nombre de « curistes conventionnés » fréquentant une station ou un établissement – critère de performance communément accepté dans le monde thermal⁵⁶ – le thermalisme dacquois et bagnolais est en crise à partir du milieu des années 2000. Surtout, les deux villes sont dépourvues d'une capacité politique territoriale suffisante pour résoudre cette problématique. À Dax, l'institution municipale voit ses rapports avec les exploitants thermaux se distendre tout au long de cette décennie. Toujours propriétaire des matières premières, qu'elle leur distribue (quasi)-uniformément, elle ne pèse plus directement sur l'offre thermique. À Bagnoles, l'exécutif a peu d'influence sur les décisions opérées par les dirigeants d'un établissement thermal fort indépendant. Plus que jamais convaincus de l'importance d'améliorer leurs rapports avec les acteurs politiques et économiques territoriaux ou locaux, les exécutifs dacquois et bagnolais participent à la même période à l'institutionnalisation d'actions

⁵⁵ Nous analysons en détail ce processus de rénovation de l'offre thermique dans la dernière section du chapitre IX, intitulée « *De la station thermique au pôle de bien-être* ».

⁵⁶ Sybille Dupuy-Ramon (docteure en sciences de gestion, ATER à l'Institut française du thermalisme) souligne ainsi que « *l'indicateur clé du thermalisme en termes de performance c'est le nombre de curistes* ».

collectives *via* laquelle ils espèrent accroître leur capacité politique⁵⁷. Si les formats retenus diffèrent (cluster à Dax, EPIC à Bagnoles de l'Orne), les élus locaux comprennent l'importance d'inscrire ces échanges dans un cadre formel devant, *in fine*, permettre l'amélioration de leurs relations.

1) *De la « centralité » à la « nodalité », le remplacement de l'institution municipale dacquoise à la faveur du cluster Aqui O Thermes*

La création en 2009 du cluster thermal Aqui O Thermes concrétise l'ambition des élus dacquois de mobiliser, par le projet, une diversité d'acteurs sur la scène intercommunale. L'initiative de cette structure s'inscrit toutefois dans la politique volontariste de développement économique menée par la Région Aquitaine⁵⁸. Déployés dans plusieurs domaines d'action publique, tels les secteurs du développement économique et de l'enseignement supérieur étudiés par Cécile Crespy et Vincent Simoulin, ces dispositifs « impliquent une mobilisation des acteurs, à la fois sur une base territoriale mais aussi sectorielle ou inter-sectorielle »⁵⁹. Aussi l'incitation d'Alain Rousset est-elle reçue favorablement par les autorités municipales dacquoises nouvellement élues et à la recherche de « solutions » pour mobiliser localement. Briguant un troisième mandat de président, ce dernier mène en effet, à la fin des années 2000, une campagne orientée, entre autres, autour du thème de l'innovation. « Créer une douzaine de clusters en regroupant des entreprises d'un même secteur sur un même bassin d'emplois » est un objectif affiché⁶⁰. Ainsi, innovation et excellence font partie des finalités présentées par le cluster dans son premier rapport d'activité (2010) : « Majoritairement constitué de PME landaises, le cluster se positionne clairement sur le secteur de la cure thermique médicalisée. [...] L'objectif de cette démarche fédératrice est d'améliorer la compétitivité et la performance des entreprises et des acteurs membres du pôle en développant des actions sur les thèmes présentant des enjeux forts en matière de développement thermal »⁶¹.

⁵⁷ LE SAOUT Rémy, « Le resserrement du "double jeu" intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, n°154, vol. 2, 2015, p. 489-503.

⁵⁸ Cette politique menée par la Région trouve elle-même son origine au début des années 2000 avec le déploiement de politiques de compétitivité à l'échelle régionale initiées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

⁵⁹ CRESPIY Cécile, SIMOULIN Vincent, « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? », *L'Année sociologique*, n°2, vol. 66, 2016, p. 471.

⁶⁰ « Régionales : Alain Rousset : "un programme pour une Aquitaine qui innove et qui protège" », *Aqui.fr*, [En ligne], mis en ligne le 09/02/2010, consulté le 18/06/2019. URL : <http://www.aqui.fr/politiques/regionales-alain-rousset-un-programme-pour-une-aquitaine-qui-innove-et-qui-protège,2852.html>

⁶¹ « Une première année riche en avancées », *Aqui O Thermes, Cluster thermal Aquitain. Rapport d'activité 2010*, 2010, p. 6.

a. *La genèse du cluster : convaincre les « relais » pour mobiliser les exploitants*

De façon *a priori* antinomique, le cluster ne prend pas de dimension régionale la première année. Trouvant son origine dans l'axe « compétitivité et attractivité de l'agglomération » du contrat d'agglomération du Grand Dax 2009-2014 il vient toutefois renforcer le « pôle intercommunalité-Région »⁶², mobilisant les crédits des différentes collectivités territoriales. L'essentiel des fonds nécessaires au financement de cette opération (chiffrée à 23 561 000 d'euros, hors taxes) est assuré par le Grand Dax et les villes de Dax et de Saint-Paul-lès Dax (17 773 200 €), la Région (environ 4 millions d'euros) et le Département (1 800 000 €)⁶³. Au-delà de ce montage financier, la maire de Dax (2016-2020), conseillère régionale depuis 2010, précise les conditions de son émergence : *« Le cluster, c'est une des fiches actions du contrat d'agglomération du Grand Dax qui a été signé en 2009. Donc dans ce contrat d'agglomération qui a été signé avec la Région, le Département, il y avait un conseil de développement »*⁶⁴, *il y avait les élus communautaires bien sûr, un conseil communautaire et les élus qui ont décidé de s'engager dans un contrat d'agglomération [...] . Toute une série de domaines a été abordée par ce contrat [...] et bien entendu il y a eu un chapitre spécial sur le thermalisme. Dans ce chapitre spécial sur le thermalisme on trouvait un certain nombre de fiches actions. Cela allait de la réhabilitation des établissements thermaux ou de l'aide à la modernisation des établissements thermaux avec la plupart du temps des aides complétées, des subventions complétées par la Région, par le Département, parfois sur les volets tourisme, parfois sur les volets aménagement du territoire. Ça allait de l'aménagement dans la ville des cheminements à la fibromyalgie, donc l'espace public, cela allait sur la reconversion de certains établissements et la réhabilitation de certains établissements [...] . Pour animer ces fiches actions, sur ce volet thermalisme du contrat d'agglomération, il avait été décidé qu'il fallait un animateur et que cet animateur, c'était donc une autre des fiches actions, allait être le cluster »*.

Pourtant, localement, la confusion concernant l'origine du cluster paraît être savamment entretenue. La maire de Dax ainsi qu'une dirigeante du cluster la situe dans les réflexions issues du conseil de développement du Grand Dax. Conformément à la loi Voynet (ou loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) du 25 juin 1999, cette instance est créée en 2007 suite à la transformation de la communauté de communes en communauté

⁶² PASQUIER Romain, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, n°3, vol. 23, 2016, p. 335.

⁶³ Contrat d'agglomération du Grand Dax 2009-2014, p. 4.

⁶⁴ La création d'un Conseil de développement est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants.

d'agglomération. Instance de démocratie participative constituée par des membres (bénévoles) de la société civile, le conseil de développement grand dacquois est composé par de nombreux exploitants thermaux⁶⁵. Par ailleurs présidé par le PDG du groupe Thermes Adour (entreprise regroupant deux établissements thermaux à Dax, trois ainsi qu'un centre thermoludique à Saint-Paul-lès-Dax), les réflexions qui animent ce conseil portent notamment sur la recherche de compétitivité dans le secteur du thermalisme. Ainsi, le récit qui en est fait par sa directrice, arrivée sur le territoire lors de sa création, place les exploitants thermaux dans le rôle d'instigateurs : « *Chaque agglomération a eu à un moment l'obligation de mettre en place des conseils de développement économique sur son territoire. Donc ils sont constitués par la société civile et doivent donner des pistes de réflexion, participer à la réflexion des élus. Et donc c'est eux qui sont à l'initiative du cluster. Le conseil de développement du Grand Dax qui était présidé par un exploitant thermal a décidé de réfléchir à quelle structure pouvait permettre une revitalisation du thermalisme du Grand Dax. À l'époque, on avait 19 établissements thermaux dont l'hôpital thermal bien sûr. [...]. Ce qu'ils avaient simplement remarqué, c'était que la fréquentation thermique diminuait. Donc ce qu'a proposé la profession avec le soutien du Grand Dax, c'est de créer un cluster qui permette de redynamiser la filière* ».

Leurs rapports avec une partie des exploitants thermaux étant encore largement conflictuelles à la fin des années 2000, il s'agit pour les acteurs publics de les mobiliser autour de ce projet tout en leur laissant le sentiment d'en être à l'origine. Pour ce faire, ils profitent de relations de confiance qu'ils ont tissé avec deux exploitants faisant figure de *leaders* sur le territoire. Il s'agit, pour les autorités publiques, de faire de ces deux acteurs des « relais » de leur cause auprès des autres exploitants grand dacquois⁶⁶. Pierre Grémion souligne en effet que « la finalité instrumentale et sociale de ces relais est de représenter la clientèle de l'organisation que celle-ci ne peut atteindre directement, de sorte que cette fonction de représentation exercée par les relais constitue pour l'organisation une réduction d'incertitude ». Pour Pierre Grémion, « le rôle des relais est donc double : représenter, donc informer l'organisation sur les exigences de la clientèle visée [...] ; établir avec les représentants de l'organisation un certain nombre de *règles* quant à la diffusion de ce produit auprès de la clientèle et en garantir le respect »⁶⁷. Michel Crozier et Erhard Friedberg affirment plus largement que « quoi qu'il en soit, leur rôle

⁶⁵ Nous n'avons pas de données officielles sur la constitution de ce Conseil de développement mais les discours (d'acteurs politiques et d'exploitants thermaux) convergent pour décrire une forte représentation des exploitants thermaux.

⁶⁶ GRÉMION Pierre, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, n°1, vol. 12, 1970, p. 51-73. CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 164-182.

⁶⁷ GRÉMION Pierre, *art. cit.*, p. 64.

face à l'organisation comportera toujours deux aspects. Tout d'abord, les relais sont censés *représenter le segment d'environnement visé* par tout ou partie de l'organisation. Ils sont choisis pour *informer* celle-ci de la situation qui caractérise leurs segments respectifs et des conséquences qui en découlent pour elle. [...]. [Ils jouent aussi le rôle] de *représentant de l'organisation et de ses intérêts auprès de leurs segments d'environnement* au sein desquels ils doivent imposer le respect des règles établies avec l'organisation »⁶⁸.

À Dax, ces deux PDG influent fortement sur les décisions prises collectivement par les exploitants thermaux. Le passé de rugbyman de haut niveau du premier, tout comme les quatre décennies durant lesquelles il a présidé le syndicat des exploitants thermaux landais (SETL), en imposent localement : il est « l'homme qui joue collectif », qui se bat pour les autres⁶⁹. Les acteurs publics comprennent rapidement l'ascendant que peut avoir cet exploitant, quand ce dernier convainc, par exemple, ses homologues de développer des politiques de qualité envisagées par la municipalité. « *Donc il y a eu des gens suffisamment intelligents comme monsieur X, qui a permis de nous aider à faire passer le message quoi et qui a été moteur, largement moteur auprès de ses collègues. Parce que pour certains, il y a de l'eau et de la boue, pourquoi s'embêter à faire ça ?* », explique ainsi un cadre de la régie des boues de Dax.

Ce premier exploitant refuse la proposition des élus dacquois de présider le conseil de développement. Mais il suggère aux autorités locales de choisir l'un de ses homologues pour le remplacer. À la tête du plus gros opérateur thermal du territoire grand dacquois, président par ailleurs du club de rugby dacquois, donc influent localement, ce dernier accepte⁷⁰. Les rapports qu'il entretient avec l'exécutif municipal sont également cordiaux. La vice-présidente de la communauté d'agglomération du Grand Dax à cette époque le souligne d'ailleurs, alors qu'elle relate la genèse du cluster : « *Il y avait un conseil de développement qui avait été mis en place dans le cadre du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Dax et qui était présidé d'ailleurs à l'époque par un exploitant thermal, avec qui j'ai eu d'excellentes*

⁶⁸ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *op. cit.*, p. 167. Les auteurs soulignent.

⁶⁹ Au tournant des années 2000, alors que la profession thermale lutte pour défendre ses intérêts, il est par ailleurs vice-président de l'UNET (l'un des trois syndicats thermaux préexistant au CNETH). Cet investissement au service du « collectif » explique certainement pourquoi il est aussi apprécié localement.

⁷⁰ A l'instar des interrelations entre les dirigeants du Sport Athlétique Mérignacais (SAM) et les élus mérignacais décrites par Marina Honta (voir : HONTA Marina, « Sport et Action publique locale : des initiatives entre concurrence et complémentarités inter-institutionnelles. Le cas de la ville de Mérignac (Gironde) », *STAPS*, n°63, vol. 1, 2004, p. 107-122), les interrelations entre exécutif municipal, Union Sportive Dacquoise (USD) et monde thermal sont historiquement importantes à Dax. À titre d'exemples, Eugène Milliès-Lacroix, alors qu'il ambitionne de devenir maire de Dax, est président de l'USD (dès 1913), avant d'entamer la transformation du thermalisme dacquois. Jean-Louis Bérot, ancien rugbyman dacquois et international français, a également présidé le club dans les années 1980. Enfin, Hubert Delpont souligne qu'Yves Goussebaire-Dupin tente de prendre le pouvoir à Dax en 1976 avec « l'aide de Marc Lafaurie, vieil ami centriste, l'un des piliers de l'Union Sportive Dacquoise ». DELPONT Hubert, *op. cit.*, p. 50.

relations, et avec qui, vraiment, c'est un de mes interlocuteurs privilégiés pour avancer sur tous ces sujets ».

Ce dernier met en avant la façon dont les élus lui ont soufflé l'idée du cluster : *« Un jour, le président de la communauté [Jacques Anthian] qui est au 4^{ème} étage de ce bâtiment m'a appelé et puis il m'a dit : "bon voilà on aurait envie, aujourd'hui on commence à parler de cluster et ainsi de suite, il serait peut-être bien de voir si on ne peut pas en créer un au niveau de l'agglomération et ça permettrait de faire en sorte d'avoir un interlocuteur entre les établissements thermaux, la ville, l'agglomération et l'office du tourisme" ».* En contact avec les exploitants thermaux dacquois au sein du syndicat des établissements landais qu'il préside, le PDG d'un établissement thermal situé dans une station landaise proche de Dax intègre le cluster un an après sa création. Il confirme le rôle joué par les politiques dans sa création et l'importance prise par ces deux exploitants au sein du territoire grand dacquois : *« C'était surtout les politiques, oui c'était au niveau politique bon c'était un truc dacquois quoi. Bon après, les exploitants je ne sais pas s'ils s'en foutaient un petit peu, bon ils étaient là mais ils n'étaient pas tellement impliqués, c'était très administratif... [...] Je ne suis pas sûr que ce soit tous les établissements thermaux qui aient décidé ça, c'est plutôt un ou deux. C'était Thermes Adour, qui était à l'origine, et bon dans le milieu dacquois il y avait un personnage, c'était Bérot. Jean-Louis Bérot qui s'occupait de tout gérer quoi, même quand il fallait aller à Paris. Ce que fait Jean-Louis, eh bien on fera comme Jean-Louis ! Donc les établissements thermaux ils n'étaient pas impliqués là-dedans donc quand on leur a dit il y a un cluster : "très bien". Allez hop... ».*

Bénéficiant du soutien de ces deux « relais », les élus dacquois parviennent à créer les conditions d'une réorganisation collective sur la scène intercommunale. Aqui O Thermes, dont l'assemblée constitutive a lieu en décembre 2009, peut alors être qualifié de cluster « volontariste, car impulsé, voire porté par les pouvoirs publics », au mode de gouvernance « territorial » : il implique « entreprises et pouvoirs publics au niveau [...] local autour de référentiel partagés, dont la fonction est de définir les objectifs stratégiques du cluster, de représenter ses différents membres et d'arbitrer entre leurs intérêts »⁷¹.

En effet, son fonctionnement est *a priori* collégial, trois « collèges » regroupant la pluralité d'acteurs investis dans l'activité thermique à l'échelle locale. Le premier, « collège entreprises »,

⁷¹ REMOUSSENARD-POURQUIER Catherine, DITTER Jean-Guillaume, « De la coordination au leadership : le rôle de l'animateur du cluster », *Revue d'économie industrielle*, [En ligne], n° 152, mis en ligne le 15 décembre 2015, consulté le 14 janvier 2018. URL : <http://rei.revues.org/6205>, p. 45. Les auteurs font notamment référence sur ce dernier point à EHLINGER Sylvie, PERRET Véronique, CHABAUD Didier, « Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ? », *Revue française de gestion*, n° 170, vol. 1, 2007, p. 155-171.

est majoritairement composé des établissements thermaux du Grand Dax, de quelques entreprises connexes au monde de l'eau et d'une agence de conseil. Il est complété par un « collège institutionnel » comprenant les villes de Dax et de Saint-Paul, la communauté d'agglomération du Grand Dax, le syndicat des établissements thermaux landais (SETL), la chambre des métiers, les Offices de tourisme et du thermalisme de Dax et de Saint Paul-lès Dax et du Pays Adour Landes Océane ; et d'un « collège formation-recherche » représenté par l'Institut National du Thermalisme, le Greta des Landes, le syndicat des médecins libéraux de ce même département et la régie des eaux et des boues. Le conseil d'administration est, pour sa part, composé de dix-huit membres (élus par l'assemblée générale) dont neuf sont issus du collège « entreprises », quatre du collège « formation-recherche » et cinq du collège « institutionnel ». Enfin, le bureau est constitué de sept membres élus par le conseil d'administration. La présidence et la vice-présidence sont assurées par des membres issus du collège « entreprises » et trois autres vice-présidences par un représentant de chaque collège⁷².

Conformément à l'acception classique du cluster rapportée par Michaël Porter – *i.e.* une « concentration géographique d'entreprises et d'institutions interconnectées dans un domaine particulier et liées par des points communs et des complémentarités »⁷³ – Aqui O Thermes n'est donc pas une « simple agglomération d'entreprises, mais un espace relationnel et social construit à l'échelle d'un territoire, une forme territorialisée d'organisation de production, où différents types d'acteurs se coordonnent pour construire et exploiter des ressources spécifiques »⁷⁴. En ce sens, plusieurs actions sont déployées par le cluster la première année afin d'« augmenter la compétitivité des acteurs », de « renforcer la compétitivité du territoire » et de « consolider le positionnement de la filière »⁷⁵. « *Le cluster fonctionne autour de quatre axes d'action qui sont quasiment toujours les mêmes depuis le début, explique d'ailleurs l'une de ses dirigeantes. D'abord, tout ce qui est mutualisation. Une deuxième branche, qu'on appelait "complément à la cure", qui au fil de l'eau est devenu tout ce qui est éducation à la santé, éducation à la thérapeutique du patient. Une branche recherche-innovation qui était portée par l'institut du thermalisme où là on avait de la recherche très appliquée c'est-à-dire que les entreprises thermales ont un besoin, on ne trouve pas de fabricants ou autres sur le territoire, est-ce que l'université, donc l'institut, est capable de proposer une solution ? Et le*

⁷² Voir Annexes I, 5.

⁷³ PORTER Michael, « Clusters and the new Economics of competition », *Harvard Business Review*, November-December 1998. [En ligne], consulté le 15/02/2018. URL : <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>.

⁷⁴ REMOUSSENARD-POURQUIER Catherine, DITTER Jean-Guillaume, *art. cit.*, p. 43

⁷⁵ Rapport d'activité 2010, p. 6.

dernier volet c'était la communication qu'on a un petit peu... qui a un petit peu été différée au fil de l'eau parce qu'on s'est retrouvé en 2010 aussi avec une communication qui n'était portée par personne. Donc la commission communication de la filière thermique a été portée longtemps par le cluster dans les premières années ».

À l'origine de ce cluster, les acteurs publics dacquois parviennent à mobiliser l'ensemble des protagonistes (économiques et politiques notamment) liés à l'activité thermique au sein d'une seule organisation censée engendrer, pour chacun, des retombées économiques et symboliques. Pour ces mêmes acteurs publics, reste toutefois à la stabiliser pour en tirer des bénéfices

b. *« L'apprentissage cognitif » au fondement de l'amélioration des rapports*

Le cluster Aqui O Thermes possède de nombreux traits caractéristiques d'une « niche sociale » à la nuance près qu'il est créé à l'initiative des autorités publiques et non des exploitants thermaux eux-mêmes. Selon Emmanuel Lazéga, en effet, une « niche sociale d'un entrepreneur peut être définie comme le sous-ensemble de collègues-concurrents avec lesquels il/elle a des relations spécialement denses, multifonctionnelles, durables et liées, directement ou indirectement, à ses activités de production. Elle constitue donc un ensemble de partenaires privilégiés dans l'échange de ressources multiples [...]. De fait, un tel espace est construit pour permettre *des trocs multiplexes de ressources* sans équivalent général, c'est-à-dire des échanges de ressources qui ne sont pas évaluées de manière purement comptable et à court terme »⁷⁶.

La réorganisation collective d'acteurs en situation de concurrence ne va cependant pas de soi. Au contraire, en étudiant les coopérations inter organisationnelles dans le thermalisme landais, Sybille Dupuy-Ramon met en évidence combien la transition entre identité « d'adversaires économiques » à celui de « partenaires » est loin d'être évidente. Certes, « la coopération dans les premières étapes de la chaîne de valeur (R&D et sourcing) ne semble pas poser de problème [mais] elle devient complexe dans les niveaux de la chaîne de valeur qui sont proches des clients, tels que la communication et la commercialisation »⁷⁷. Cette analyse est partagée par de nombreux acteurs publics sur le territoire, dont un adjoint au maire de Dax qui souligne : « *C'est paradoxal ici, sincèrement moi je ressens ça comme ça, c'est-à-dire que l'on est tous copains mais je vous le dis, on est tous en concurrence. On fait tous la même chose, mais on essaye de se distinguer chacun de son côté mais sans vraiment le dire parce que...* ». « *Et ils sont encore un peu comme ça*, ajoute-t-il par ailleurs en décrivant une

⁷⁶ LAZEGA Emmanuel, *art. cit.*, p. 575-576.

⁷⁷ DUPUY-RAMON Sybille, *op. cit.*, p. 144.

scène vécue au salon des Thermalies. *À savoir, putain l'autre il va à côté, il y a un type qui passe, vous savez comme dans les rues où il y a plein de restos, il y a le mec, des rabatteurs... On était presque comme ça... Quelle image on véhicule quand c'est comme ça...* ». Un membre de l'Institut du thermalisme, représentant cette organisation au sein du cluster, met pour sa part en évidence ce double jeu sur la scène relationnelle : *« Donc ils sont tous, ils sont très copains tous, ça c'est sûr en apparence mais s'ils peuvent piquer un curiste à l'autre ça ils vont le faire. Voilà. Eh bien c'est une question de chiffre d'affaires hein, c'est une entreprise. Donc voilà un petit peu ce que j'en pense, il y a beaucoup d'hypocrisie à mon avis sur cette communauté thermale locale, ils ont beaucoup de mal à travailler ensemble »*.

Dans ce contexte, les premières actions lancées par les dirigeants du cluster consistent à démontrer aux exploitants thermaux l'importance des retombées matérielles et symboliques qu'ils peuvent retirer de leur investissement dans cette organisation. L'une de ses responsables, par ailleurs salariée de la communauté d'agglomération du Grand Dax, expose : *« Dans un premier temps, c'était mutualisation des ressources : les achats groupés, création d'une centrale d'achat. Ça, ça a été créé en premier parce que c'est ce qui m'a permis de fédérer les établissements thermaux et de leur montrer concrètement qu'un cluster... là où ils allaient quoi. Ce sont des trucs très basiques mais... là où ils allaient acheter je ne sais pas, je dis n'importe quoi, leurs peignoirs de bain 25 euros, s'ils étaient tout seuls, s'ils l'achetaient avec l'ensemble de la profession et de la filière ils économisaient cinq, six euros par peignoirs. Ça soude beaucoup de faire des économies d'échelle [rires] »*.

En regroupant l'ensemble des exploitants thermaux du territoire au sein du cluster, les autorités publiques font évoluer les relations qu'entretiennent ces derniers entre eux, en les plaçant en situation d'interdépendance. Replacée dans ce contexte, cette intervention publique confirme l'analyse réalisée par Rachel Bocquet et Caroline Mothe. En référence aux travaux de « l'école de la proximité », ces dernières soulignent que « la difficulté de coordination est accrue dans le cas d'agglomérations de PME, en général déficitaires en ressources financières, organisationnelles et stratégiques, mais aussi – et surtout – en ressources de R&D et en capacités de coopération »⁷⁸. Dans un tel contexte, l'intervention des pouvoirs publics apparaît « comme nécessaire pour créer une dynamique collective entre des acteurs hétérogènes, asymétriques, et souvent déficitaires en ressources et en capacité d'interaction ». Pour autant, en étant à l'initiative du cluster, les acteurs publics renversent le processus conduisant à la création d'une « niche sociale » par les entrepreneurs. Alors que l'efficacité de la coopération entre

⁷⁸ BOCQUET Rachel, MOTHE Caroline, « Le rôle des institutions publiques dans la gouvernance des pôles de compétitivité de PME », *Revue canadienne des sciences régionales*, n° 32, vol. 3, 2009, p. 413.

concurrents provient de ce que « les investissements relationnels et l'endogénéisation de la structure déclenchent et entretiennent des *processus sociaux fondamentaux* qui facilitent la coopération entre concurrents »⁷⁹, c'est ici la démonstration de l'un de ces processus par les acteurs publics qui conforte les exploitants thermaux dans leur investissement.

Emmanuel Lazéga distingue en effet quatre types de processus – « solidarité particulariste », « apprentissage collectif », « contrôle social » et « régulation » – facilitant la naissance d'une « discipline sociale » chez les entrepreneurs et *a fortiori* la coopération. En réduisant fortement les logiques opportunistes, en favorisant le partage de connaissances et la naissance de relations d'amitié, ces processus sociaux font évoluer les rapports qu'entretiennent les participants investis dans le réseau. À l'instar de sa directrice, les acteurs publics rencontrés relèvent tous une évolution des relations entre les exploitants thermaux. Elle explique : « *Je pense que le cluster thermal a permis aux établissements thermaux qui se côtoyaient par le syndicat mais c'était moins évolué vraiment de se rencontrer, d'avoir envie d'échanger. [...] Aujourd'hui il y a un vrai lien qui s'est créé entre les établissements thermaux qui.... Moi je me souviens les premières actions qu'on a faites sur le cluster, c'était de faire visiter les établissements aux uns et aux autres* ».

Le discours de ces derniers est plus nuancé. D'un côté, un responsable historique du SETL, dont l'un des objectifs était de défendre les intérêts des établissements thermaux landais et notamment des prix à la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, tempère le discours des acteurs publics sur les apports du cluster en rappelant la qualité de leurs relations bien avant la création du cluster : « *On se voyait régulièrement. Si vous demandez à ma secrétaire à laquelle on a demandé de s'investir aussi un peu au cluster mais elle n'a pas pu, si vous lui demandez si on s'entendait... Mais alors on se voyait, on était amis...* ». Toutefois, il nuance lui-même ses propos en soulignant la dégradation de ces relations au début des années 2010, liée en partie à la dissolution de la CTD et l'arrivée sur le territoire d'entrepreneurs aux logiques d'action différentes : « *Mais alors attention, il y a eu une évolution en fonction aussi de l'arrivée de nouveaux opérateurs. Bon. Même si avec ces opérateurs pour la majorité, les uns s'entendent très bien avec les autres. Bon, il y a en a un qui est un peu atypique, un peu hors circuit, je veux parler des Thermes [...], enfin je veux dire lui c'est un extra-terrestre. [...]. Est arrivé aussi Lacroix [Thierry Lacroix, ancien rugbyman professionnel], qui un jour a eu aussi un petit établissement et qui a voulu révolutionner les choses d'une certaine façon* ». Au contraire, le premier président du cluster

⁷⁹ *Ibidem*, p. 580. L'endogénéisation est une action consistant à développer quelque chose de manière interne.

(2009-2016), reprend pour son compte le discours porté par les acteurs publics : « *À l'époque, on n'était pas ouvert comme on l'est aujourd'hui et depuis qu'il y a le cluster aussi. C'est vrai qu'à ce moment-là, chaque fois que quelqu'un faisait quelque chose, on ne faisait pas visiter à son voisin parce qu'on ne savait pas s'il allait vous prendre la couleur de votre carrelage ni quoique ce soit. Je crois bon, ça aussi, ça dénote d'un thermalisme déjà avec des personnes plus ou moins âgées qui ont vécu eux, certains, avec leurs établissements et les autres qui ont poussé, germé et qui ont développé quand même des établissements plus modernes. Donc, et après on s'est rendu compte malheureusement qu'il fallait qu'on joue tous la même carte [...]* Mais je veux dire, au niveau de la réflexion et au niveau surtout de l'état d'esprit des gens, on s'est vite rendu compte qu'on était tous sur le même bateau et que s'il y en avait un qui devait boiter, c'était pas impossible que les autres puissent boiter aussi... ».

Reste que si le « bon fonctionnement [d'un cluster] apparaît lié à la transformation de la confiance interpersonnelle en confiance organisationnelle, structurant l'action collective sur le territoire »⁸⁰, les rapports qu'entretiennent les exploitants thermaux avec les autorités municipales dacquoises sont *a priori* empreintes de défiance. La situation est donc paradoxale : alors que les élus initient la création d'un cluster, entre autres objectifs pour améliorer leurs rapports avec les exploitants thermaux, la réussite de l'organisation est conditionnée à l'amélioration des relations entre ces mêmes protagonistes.

À Dax, la défiance vis-à-vis de l'idée que se font les exploitants thermaux des professionnels de la politique demeure. Pour autant, les relations s'améliorent avec les élus dacquois en particulier. Deux processus facilitent une telle évolution. Celui de « l'apprentissage cognitif » d'abord, favorisant, selon Jacques De Maillard, « des modifications dans la façon dont les individus et les groupes mobilisés se représentent les problèmes et définissent leurs objectifs »⁸¹. Le travail collectif, la confrontation d'idées, les prises de positions et débats (voire tensions) qui en résultent, favorisent des évolutions dans « la façon de nommer les choses (langage), de percevoir le réel (cognition), d'orienter l'action en référence à des normes (normes) et d'ajuster son comportement par rapport à autrui (rôles) ». Plusieurs acteurs illustrent cette amélioration des relations entre dirigeants thermaux et pouvoirs publics. Cet exploitant (propriétaire d'une entreprise thermale et hôtelière importante sur le territoire) pointe par exemple un changement de comportement des acteurs publics : « *Aujourd'hui, on n'est pas une seule entité, thermes*

⁸⁰ REMOUSSENARD-POURQUIER Catherine, DITTER Jean-Guillaume, *art. cit.*, p. 47. Les auteurs font référence à DUPUY, Claude, TORRE André (2004), « Confiance et proximité », in PECQUER Bernard, ZIMMERMANN Jean-Benoît (dir.), *Économie de proximités*, Paris, Hermès Lavoisier, p. 65-87.

⁸¹ DE MAILLARD Jacques, *art. cit.*, p. 178. La citation suivante renvoie à la même source.

Borda, thermes Foch, thermes Bérot etc. On peut intervenir par le biais du cluster par rapport aux pouvoirs publics, plus ARS [Agence régionale de santé] et compagnie. Effectivement, nous on a une autre règle, c'est qu'on a le risque 0 pour la bactério [comprendre, l'arrêté zéro bactérie]. Donc c'est très compliqué et effectivement on peut jouer collectif, on est invité aux ARS une fois par an pour une grande messe et donc on est un peu plus considérés on va dire ». Pour sa part, une dirigeante du cluster met en évidence l'uniformisation des formes de langage adoptés : « Les clusters, c'est un jeu d'équilibriste. Donc, il faut... Le but du jeu c'est de trouver quel est l'intérêt commun. Une fois qu'on a trouvé l'intérêt commun, il faut expliquer à chacun que les gens se disent la même chose et parlent le même langage. [...] Et la différence la plus flagrante, en fin de compte, c'est essentiellement des problèmes de calendrier. Le temps entreprise n'est pas le même que le temps universitaire et n'est pas le même temps que le temps collectivité, politique. Donc le défi des clusters, ce n'est pas propre au thermalisme, c'est d'arriver à trouver le point de contact entre les trois temporalités ». Enfin, la première édile de Dax révèle l'apparition progressive de normes partagées : « On retrouve autour de la table, depuis le cluster, l'ensemble des institutions. [...] Et puis bien sûr les établissements, des structures représentants l'ARS, des structures représentants l'État et ça c'est particulièrement intéressant puisque cela a permis de ne pas travailler finalement de façon cloisonnée mais... de poser l'ensemble des problèmes à plat et dans une démarche de modernisation et d'innovation. Pour moi le grand tournant il est là. Il est dans la création de ce cluster. Et dans ce travail ensemble qui a amené une prise en compte et une modernité et surtout un travail de fond sur la problématique thermale qui est essentiel et qui a permis [...] de faire travailler tout le monde ensemble ».

À l'instar de l'analyse produite par Jacques De Maillard, le cluster peut être appréhendé comme une arène favorisant la négociation et fournissant aux acteurs des « cadres d'interprétation des problèmes plutôt que objectifs définis *ex ante* »⁸². Sur ce point, les propos du premier adjoint au maire sont éclairants : « Le cluster [...] ça a été un outil de réflexion et de partage un peu d'informations et autre et de mutualisation pour certains établissements mais c'est qu'une... Ouais, c'est un outil... Qui a permis de passer une étape. C'est toujours pareil, c'est des lieux de rencontre, des lieux où au moins on peut échanger, où on peut discuter, donner son point de vue ».

Cet alignement entre acteurs aux logiques d'actions parfois divergentes se fait néanmoins sous conditions. En effet, « l'activité de coordination passe par la création de cadres de

⁸² DE MAILLARD Jacques, *art. cit.*, p. 179.

référence communs entre les intérêts concernés sans lesquels des efforts ultérieurs n'aboutiront pas »⁸³. La directrice/animatrice du cluster a fortement participé à leur mise en contact. « L'animateur joue un rôle essentiel : il contribue à créer de la proximité organisationnelle (interface entre les acteurs) mais aussi institutionnelles (projet commun, valeurs partagées), générant de la confiance et facilitant les interactions entre les membres du cluster »⁸⁴. Elle se caractérise d'ailleurs elle-même comme une « *traductrice* » : « *On m'a souvent dit en fin de compte qu'on jouait le rôle de traducteur. Traducteur entre les entreprises et les universitaires, entre les entreprises et la fonction publique, qui ont sans doute le même intérêt mais qui ne savent pas le dire de la même manière* ».

De plus, l'animateur du cluster est placé au centre des interrelations. Il occupe une position de « nodalité » en ce qu'il a « la capacité à associer autour de soi, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel »⁸⁵. Faire fonctionner l'organisation et la développer en activant des partenariats, gérer les problèmes du quotidien et les *ego* des parties prenantes sont autant d'actions qui font partie de son quotidien et lui permettent de gagner la confiance des acteurs impliqués dans l'organisation. C'est d'ailleurs en ce sens que la directrice du cluster décrit ses fonctions : « *En fin de compte, on a différents volets dans le job. On a un volet qui est vraiment axé administratif, donc qui va être la gestion même de l'association en termes budgétaire de lien avec les partenaires, des dossiers de subvention, de liens avec la Région, de se faire connaître. Après il y a vraiment la mise en place des projets et des actions. Donc il se trouve que, parce qu'on a aussi le management d'équipe, la partie tout ce qui est complément à la cure, j'ai une chargée de mission qui le fait. La partie recherche, j'avais une chargée de mission. Donc moi j'étais plutôt sur la partie mutualisation et comme j'ai une grande affinité avec la recherche innovation, j'ai toujours géré ça, donc c'est-à-dire faire le lien entre les différents partenaires, de rédiger les conventions, de faire en sorte que ça se passe bien, de suivre les réunions, de les organiser, d'être un peu un retour et un élément fédérateur des différents groupes et des différentes personnes* ». Elle détient des informations essentielles (sur l'organisation, sur ses problèmes, sur les personnes qui la composent) qui lui permettent d'asseoir une forme de *leadership* basée sur la connaissance⁸⁶. S'y ajoute la confiance qu'elle a su créer, entre autres, avec les exploitants thermaux. Le tout fait donc d'elle un autre « relais »

⁸³ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.*, p. 603.

⁸⁴ REMOUSSENARD-POURQUIER Catherine, DITTER Jean-Guillaume, *art. cit.*, p. 52.

⁸⁵ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.*, p. 604.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 53-54.

essentiel pour les acteurs publics. En effet, en tant que « réducteur d'incertitude »⁸⁷, elle concourt à stabiliser cette coalition d'acteurs initiée par les élus. Un cadre de l'Office du tourisme et du thermalisme de Dax (devenu Office intercommunal du tourisme et du thermalisme depuis 2016), souligne l'importance du rôle qu'elle joue : « *Très clairement, le fait d'avoir madame Z qui travaille avec le cluster, pour le cluster, c'est aussi un point facilitateur, parce qu'elle connaît. Ça permet de mettre en adéquation et de l'autre côté. Oui ça a permis d'avoir des gains à tous les étages, des gains au niveau du conseil communautaire dans le cadre du développement des politiques publiques de la communauté et des gains au comité de direction de l'Office du tourisme* ».

Le second processus ayant permis une amélioration des rapports entre exploitants et élus locaux est la prise de conscience par les premiers du rôle joué par les seconds dans le développement du thermalisme local. L'action menée par Élisabeth Bonjean (maire de Dax de 2016 à 2020) en faveur de la reconnaissance du thermalisme à la Région Aquitaine (devenue Nouvelle-Aquitaine) fait évoluer cette vision. Dès la création du cluster, l'influence de la collectivité sur le développement du thermalisme dacquois se fait sentir. Ces relations changent encore de dimension à partir de 2010 quand Élisabeth Bonjean, alors première adjointe au maire de Dax, devient conseillère régionale. Plusieurs évolutions permettent d'en prendre la mesure.

La première concerne le périmètre d'action du cluster. Alors qu'il conserve pendant plus d'un an une dimension locale⁸⁸, la Région Aquitaine s'investit en 2012 dans le cluster Aqui O Thermes à la demande de la première adjointe dacquoise. En contrepartie, il s'agit pour les acteurs publics du Grand Dax d'élargir le cercle des adhérents afin de lui donner une véritable envergure régionale. Élisabeth Bonjean endosse ainsi, dès son élection, un rôle de « courtier (broker) au service de ses partenaires locaux », alors qu'elle n'est encore qu'une « élue de second rang » (autrement dit une élue « en position d'allégeance au sein d'une entreprise de pouvoir ») dans l'espace politique régional⁸⁹. « *Ce cluster qui était uniquement aggro, moi il me paraissait important, à partir de 2010 lorsque j'ai été conseillère régionale, que la Région l'accompagne*, souligne-t-elle. *Parce que la Région, elle intervenait sur des*

⁸⁷ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *op. cit.*, p. 168. Nous préférons là encore le concept d'acteur « relais » proposé ici à celui du rôle « d'intermédiaire » ou de « l'entremetteur ». Ce second concept, proposé par Erving Goffman (*La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1. La présentation de soi*, Paris, Éditions de Minuit, 1973, p. 144), suggère en effet l'idée d'une « simulation » de la part de l'acteur dans son rôle. Cette volonté de simulation dénote ainsi avec le rôle joué par la directrice du cluster, volontiers étiquetée Grand Dax.

⁸⁸ Dans les rapports d'activité des années 2010 et 2011 du cluster Aqui O Thermes, ni le Conseil régional d'Aquitaine, ni le Conseil général des Landes ne font partie des membres du cluster au titre du collègue institutionnel. Néanmoins, ces deux institutions participent à son financement comme évoqué précédemment.

⁸⁹ NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, n° 38, vol. 10, 1997, p. 25.

politiques publiques mais aussi sur la formation, sur la formation des agents thermaux, sur la formation des kinés, sur la rénovation des équipements, sur les études de recherche, sur l'eau, sur les piscines, sur la boue... [...] Il me paraissait important que l'on puisse travailler avec la Région. La Région m'a dit "ok, mais pour l'instant ton cluster, c'est un cluster dacquo-dacquois, donc tu nous en fais un cluster aquitain et là on s'intéressera à ton cluster et on viendra accompagner". Et à partir de ce moment-là, le cluster a décidé de s'ouvrir un petit peu plus et s'est ouvert à Salies de Béarn, Saubusse, Préchacq. On a donc pu revendiquer, c'était important pour le Département aussi, on a pu revendiquer de sortir un peu du territoire dacquo-dacquois, dacquo-saint paulois ». Première adjointe depuis 2008 et conseillère régionale à partir de 2010, Élisabeth Bonjean devient par la suite présidente de la communauté d'agglomération du Grand Dax (2014) et maire de Dax (2016). Elle fait donc partie de ce qu'Olivier Nay appelle les « élus cumulants, ceux pour qui l'activité politique est un métier, qui adoptent les comportements les plus conformes au rôle d'intermédiaire. La médiation est pour eux le seul moyen de s'assurer des fidélités territoriales en répondant aux attentes supposées de leurs électeurs et de leur base électorale »⁹⁰. Élisabeth Bonjean tire de cette « médiation » une forte légitimité auprès des acteurs thermaux car elle favorise de fait un soutien institutionnel et financier de la Région au thermalisme grand dacquois. *« Oui ça a changé beaucoup de choses, expose-t-elle. Personnellement d'abord parce que ça m'a donné une forme de crédit malgré tout par rapport aux établissements thermaux. Ça me permettait d'être l'interlocuteur direct des établissements et d'être aussi leur intermédiaire par rapport à des situations de demandes au niveau du Conseil régional ».* De plus, dès son premier mandat de conseillère régionale (elle est réélue en 2015, à la faveur des élections anticipées liées aux effets de la loi NOTRe et à la création de la Région Nouvelle Aquitaine), Élisabeth Bonjean se voit confier la délégation « Thermalisme et Thermoludisme », rattachée à la Vice-présidence Tourisme. Si des « contraintes » pèsent sur le rôle de « représentant », celui-ci l'amène néanmoins à s'engager, à agir et à « parler au nom du groupe qu'[elle] est censée incarner » et à promouvoir et défendre ses intérêts dans « divers lieux de l'espace social »⁹¹, que ce soit dans les commissions ou, à l'occasion, dans les assemblées plénières.

Son influence dans cette entreprise de reconnaissance du thermalisme par l'arène politique régionale est perceptible dans l'évolution de l'appréhension, par la Région, du thermalisme. Certes, le soutien de la collectivité régionale à l'activité thermique est ancien. Sybille Dupuy-Ramon rappelle que « la politique régionale en faveur du thermalisme est prévue dès 1994 par

⁹⁰ *Ibidem*, p. 30-31.

⁹¹ *Ibidem*, p. 43.

le Conseil Économique et Social d'Aquitaine ». De plus, « considérant l'importance du thermalisme tant dans la vie économique et sociale, que dans l'aménagement de l'espace aquitain, il est décidé dans le cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER) 1994-1998, de mettre en œuvre un Plan Thermal Aquitain afin de coordonner l'activité thermique et d'aller au-delà des subventions financières ponctuelles accordées jusque-là aux communes et syndicats intercommunaux, seuls bénéficiaires des subventions régionales »⁹². Néanmoins, Élisabeth Bonjean participe à faire du thermalisme un secteur appréhendé au prisme du développement économique. *« Je me suis surtout attachée, c'est plus tout à fait le cas aujourd'hui, mais entre 2010 et 2015 je me suis attachée à faire évoluer cette compétence du Conseil régional ce qui n'était pas le cas du temps de Gabriel Bellocq [maire de Dax 2008-2016, conseiller régional 1998-2001], c'est-à-dire de la faire passer du tourisme au développement économique »* exprime-t-elle. La chargée de mission responsable du thermalisme à la Région Nouvelle-Aquitaine confirme l'influence d'Élisabeth Bonjean dans la reconnaissance du thermalisme à la Région après avoir dressé une généalogie des services l'ayant pris en charge. *« Pendant longtemps, le thermalisme a été suivi au titre de la politique contractuelle, souligne-t-elle. Donc ça montre aussi, c'est intéressant, parce que c'était appréhendé de la manière la plus... effectivement la plus globale possible sur le poids du thermalisme sur le territoire. Après on est passé plutôt par le biais du tourisme puis par le développement économique. [...] Clairement, Élisabeth Bonjean a beaucoup pesé sur la reconnaissance du thermalisme au niveau régional. Sur la visibilité de cette filière, plutôt méconnue. Pourquoi aussi, parce que peut-être contrairement à d'autres régions, à part forcément Auvergne Rhône-Alpes qui a un super dynamisme, mais en Auvergne par exemple c'était peut-être plus simple de faire reconnaître le thermalisme. Nous, on est dans une Région où l'économie est très diversifiée, elle est basée sur beaucoup de secteurs différents. Il y a des secteurs qui pèsent très lourd, comme l'aéronautique, comme le bois, comme la chimie et donc finalement même si le thermalisme a un poids au niveau national qui n'est pas ridicule, c'est évidemment un secteur qui est beaucoup moins visible, en poids, en nombre d'emplois évidemment il passe un peu plus inaperçu »*.

Les exploitants thermaux ont pris conscience du relais que peuvent constituer les élus locaux dans les arènes politiques départementale et régionale. Aussi l'ancien président du cluster évoque-t-il, par exemple, les retombées positives de cet investissement : *« [Élisabeth Bonjean], elle était représentante à Bordeaux dans la Région pour le thermalisme donc automatiquement on a eu des connexions avec la Région beaucoup plus facilement, et de la Région au Conseil*

⁹² RAMON-DUPUY Sybille, *op. cit.*, p. 123-124.

général et en même temps pour la ville de Dax. Donc c'est vrai que le fait quand même d'avoir des gens, des politiques qui sont connectés dans les instances je vais dire régionales est quand même quelque chose de très important. Parce qu'à un moment donné, cette aide à la Région qui parlait en notre nom du thermalisme et des avantages qu'on pouvait donner à la Région et en même temps de récupérer des fonds pour faire ce qu'on a fait là : des produits thermaux, et tout un tas d'actions que nous avons menées. Tout ça a été fait par le biais de toutes ces connexions que nous avons. Donc c'est quand même quelque chose. Plus on trame la Région et le Département et la ville, plus en quelque sorte on a de chances de pouvoir obtenir des moyens qu'on n'aurait jamais pu avoir ». Les propos d'un exploitant thermal landais mettent aussi en évidence cette prise de conscience : « Le président Rousset, qui était venu me voir aussi, pour lui le thermalisme ce n'est pas ce à quoi il pense tous les matins en se levant. Il a plutôt le mot tourisme quand on lui parle de ça. Là, il voit ça plus concrètement. Mais bon, il sait que le thermalisme existe. Il sait que ça apporte des emplois. Ici, on a la maire de Dax qui est au Conseil régional et qui quand même rapporte ça ». Certains acteurs du collège « formation-recherche », tel l'un de ses dirigeants, relèvent enfin l'importance de l'action d'Élisabeth Bonjean à la Région et les retombées supposées que cela entraîne : « Madame Bonjean elle fait un gros travail. On peut dire ce qu'on veut, mais elle fait un gros travail ! Et la PACES à Dax c'est grâce à elle aussi et madame Jeanson qui est la déléguée à l'enseignement supérieur je crois à la Région »⁹³.

Aussi les élus dacquois, à l'initiative de la création du cluster, tirent-ils profit de ce crédit pour augmenter localement leur influence. Tout en laissant la présidence du cluster aux exploitants thermaux, ils y occupent, à l'image de (dans le prolongement de) sa directrice (salariée du Grand Dax) une position de nodalité. Cette influence est évoquée par un acteur issu du collège « formation-recherche » : « Il est très politisé ! C'est madame Bonjean hein... ! Madame Bonjean, monsieur... [le PDG du groupe Arenadour] ils veulent tout gérer donc je pense qu'il y en a qui... Madame Bonjean, oui elle dicte la conduite du cluster. C'est politique, je ne sais pas si vous voyez comment c'est fait... Madame Bonjean, elle est maire de Dax, présidente de l'agglomération du Grand Dax et déléguée au thermalisme à la Région, conseillère régionale. Elle a la main mise sur le cluster, c'est trop politisé à mon avis ».

La transformation institutionnelle de la communauté de communes du Grand Dax en communauté d'agglomération ajoutée au transfert de la gestion du thermalisme à

⁹³ Françoise Jeanson est en réalité conseillère régionale de Nouvelle-Aquitaine déléguée à la Santé et à la Silver Économie. Nous revenons en détails sur les retombées matérielles et symboliques du cluster sur le thermalisme dacquois dans le chapitre IX.

l'intercommunalité au titre de la compétence obligatoire « développement économique », permettent aux élus dacquois de faire de cette échelle de gouvernement – suivant alors les prescriptions du législateur⁹⁴ - un territoire de projet. Celui-ci se trouve matérialisé par la création du cluster Aqui O Thermes, destiné, dès son origine, à augmenter la compétitivité des exploitants thermaux dacquois et, *in fine*, à conserver voire accroître la position de *leader* du territoire dans un contexte économique tendu. Seulement, les élus locaux poursuivent un second objectif avec la création d'une telle structure, politique celui-ci. À l'instar des thèses soulevées par Gilles Pinson, démontrant que les processus de projet dans les villes enclenchent des dynamiques de recomposition d'une capacité d'action collective, il s'agit pour les autorités municipales dacquoises de tirer parti de cette organisation collective. Esseulée jusqu'alors, la municipalité se retrouve au centre d'une action collective multi niveaux qui, en lui permettant d'améliorer ses relations sur plusieurs scènes, lui offre les moyens de neutraliser le problème thermal local.

2) *L'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme au service de la municipalité bagnolaise*

Au début des années 2010, les entreprises menées par le nouvel exploitant thermal (à la tête de l'établissement bagnolais depuis 2009) stimulent progressivement la fréquentation de la station. Alors que le nombre de curistes accueillis était descendu à 9 000 au plus fort de la crise un an plus tôt, les cures thermales représentent environ 190 000 journées de soins (soit environ 10 600 curistes) pour la saison 2010 tandis que les offres « remise en forme » (proposées avant la création du B'o spa thermal en 2012) en comptabilisent 25 000 (environ 1 400 clients)⁹⁵. Dans l'interview qu'il livre à *Orne développement 61*, un service de développement économique du Conseil départemental de l'Orne, l'exploitant thermal bagnolais dévoile plus précisément la stratégie qu'il compte mettre en œuvre en collaboration avec l'institution municipale. « Dès la livraison de la résidence, en 2013, nous serons prêts à construire avec nos partenaires, au premier rang desquels la municipalité de Bagnoles, une idée de "destination globale", détaille-t-il. Je suis convaincu en effet que tous les acteurs du tourisme installés à Bagnoles doivent travailler pour vendre une ambiance, une histoire, un concept complet lié au

⁹⁴ L'utilisation faite du cluster par les acteurs politiques et administratifs met en lumière leur adhésion pleine et entière au sens et finalités donnés par le législateur à la « coopération intercommunale » : rationaliser voire réduire les dépenses publiques et, plus largement, rechercher « l'efficacité de l'action publique territoriale par la coordination, l'articulation, l'assemblage des territoires ». Voir : HONTA Marina, « Le sport dans les "territoires de projet" ou les chemins tortueux de la coopération intercommunale », *Cahiers de géographie du Québec*, n°171, vol. 60, 2016, p. 439-453 ; DESAGE Fabien, GUÉRANGER David, « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/Agir*, n°11, vol. 1, 2010, p. 19-27.

⁹⁵ *Orne développement*, [En ligne], mis en ligne en mars 2011, consulté le 25/07/2019. URL : <http://www.orne-developpement.com/fr/services-entreprises/portrait/sylvain-serafini.php>. La citation qui suit est tirée de cette source.

bien-être et qui s'identifierait bien dans l'imaginaire des clients potentiels. C'est un chemin très prometteur ». Le PDG de l'établissement thermal tient, là encore, des propos allant dans le sens de la mise en œuvre d'une action collective et qui rappelle fortement le discours tenu par les élus. Ces derniers entreprennent d'ailleurs, à la même époque, d'accompagner les initiatives de cet acteur en développant un projet plus large de restructuration de l'offre et de l'image sociale du territoire. Une nouvelle arène est créée dans cette perspective. Elle permet surtout aux élus de parer à l'incertitude générée par le contexte de crise en fédérant l'ensemble des acteurs et de tirer une légitimité de ce regroupement.

a. *Une dynamique partenariale à l'initiative des élus locaux*

Animer un territoire et le dynamiser c'est, aussi, le rôle des élus locaux, qui comptent bien profiter de cette situation pour affirmer leur *leadership*. « Sommés d'agir par eux-mêmes, les élus se doivent, [notamment depuis la mise en œuvre des lois de décentralisation], de constituer des coalitions élargies qui rendront l'action publique possible aussi bien techniquement que politiquement [...]. En interne, il faut fédérer les institutions dispersées au sein de la société locale [...] en jouant des réseaux d'interconnaissance entre individus souvent multi positionnés. Ceci suppose des échanges teintés de pragmatisme avec tous les représentants de la société locale »⁹⁶. Olivier Petitjean affiche un profil qui s'accorde bien aux qualités requises pour fédérer les différentes institutions. À l'instar de ses deux aînés – Jean-Pierre Blouet et René Jambon – il n'est pas originaire de Bagnoles de l'Orne. Né en Meurthe-et-Moselle, il s'installe en Normandie en 1997 pour raisons professionnelles et s'engage en 2001 dans la vie politique de sa cité comme conseiller municipal (d'opposition).

Il change toutefois de stature localement à la fin des années 2000. Il récupère d'abord, suite à sa nomination comme deuxième adjoint par René Jambon en 2008, une vaste délégation regroupant la communication, la promotion, le sport, la culture et la vie associative. Surtout, il s'affirme un peu plus en 2011 dans le jeu politique local en participant, face à Jean-Pierre Blouet, à la lutte de succession ouverte par le décès du maire. « *Le décès brutal du docteur Jambon, ça a un petit peu changé la donne puisqu'il fallait effectivement revoir les fonctions de premier magistrat de la commune*, explique-t-il. *Comme je vous l'ai dit, j'avais tissé des liens forts avec le docteur Jambon et, je peux m'en targuer, il estimait que je devais être son successeur. Voilà, et donc c'est naturellement que j'ai dit que je me présenterais au suffrage du conseil municipal, voilà. Jean-Pierre Blouet a fait lui aussi acte de candidature, avant moi*

⁹⁶ LE BART Christian, « Administration et pouvoir local », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 306.

bien évidemment, en disant qu'il assumerait effectivement ses responsabilités de premier adjoint, ce qui était totalement compréhensible. Donc ça a amené une élection dans laquelle on s'est présenté l'un d'un côté, l'autre de l'autre et où Jean-Pierre Blouet a été, à la faveur d'une voix, élu maire de Bagnoles de l'Orne. Alors on ne va pas remémorer ce contexte mais on peut le dire, oui c'est vrai que cette journée d'élections n'a pas été la plus brillante je dirais de notre vie politique ». Jean-Pierre Blouet confirme l'instabilité que provoque le décès de son prédécesseur. Mais il en relativise voire minimise aussitôt la portée, comme pour démontrer – dans son style caractéristique de notable – qu'il a su, par ses qualités relationnelles, maintenir une certaine stabilité politique : « Il a fait une erreur d'appréciation. Quand René Jambon est mort, l'ancien maire dont j'étais le premier adjoint, il était tout naturel que je pose la candidature pour être maire. Et Olivier Petitjean, poussé par ses amis du conseil municipal qui lui ont dit " il n'y a pas de raisons, Blouet avec son boulot il ne va jamais être là... ». Donc et bien on s'est présentés l'un contre l'autre. Et j'ai été élu à une voix près mais une fois que j'ai été élu, c'est terminé. On a continué de vivre dans le même monde, surtout que ceux qui avaient voté pour moi, c'était des copains aussi et après, six mois après, il m'a dit "excuse-nous Jean-Pierre", parce qu'ils me voyaient toujours à la mairie. Parce que je n'étais plus directeur des établissements ».

Cette journée laisse pourtant plus de traces dans la vie politique bagnolaise que ne le laisse augurer le discours de Jean-Pierre Blouet qui parvient au dernier moment à récupérer la voix qui les départage. Convaincu de mériter la fonction suprême et se sentant floué, Olivier Petitjean revendique celle de 1^{er} adjoint. Jean-Pierre Blouet la lui accorde pour maintenir la cohésion du conseil municipal. Olivier Petitjean devient un acteur incontournable sur le territoire bagnolais, sorte de « second maire », qu'il devient quelques années plus tard, après s'être représenté aux côtés de Jean-Pierre Blouet en 2014. Les désaccords *a priori* enterrés, Jean-Pierre Blouet maintient son jeune rival au poste de premier adjoint chargé du tourisme, du cadre de vie et de l'économie, en lui promettant de lui céder son poste durant son mandat. Cette tractation se concrétise finalement plus rapidement que prévu, à la faveur de la création de la commune nouvelle Bagnoles de l'Orne Normandie au 1^{er} janvier 2016.

De ses deux prédécesseurs, Olivier Petitjean synthétise, à la fin des années 2000, le caractère d'entrepreneur et les qualités de notable. Dès l'âge de huit ans, il est scout en Lorraine avant d'assumer des fonctions de formateur lors de son arrivée en Normandie. Son engagement dans le scoutisme peut expliquer son activisme associatif. Vice-président de la délégation départementale de la Croix-Rouge, il est aussi trésorier d'une association humanitaire bagnolaise et membre d'une association de défense du patrimoine. Surtout, il intègre très vite

le Rotary Club de Bagnoles de l'Orne où il côtoie, entre autres, le directeur du casino de l'époque, le président de France Thermes, plusieurs hôteliers bagnolais dont l'ancien président de l'office de tourisme au tournant des années, mais aussi des élus locaux telle la 1^{ère} adjointe chargée des finances. Dans un article paru en 1991, Agnès Camus souligne que si le Rotary-Club est une « association internationale qui prétend rassembler les meilleurs professionnels autour d'une cause humanitaire (*servir*), [...], le but humanitaire [...] est souvent ignoré, le groupe évoquant davantage un rassemblement de notables qu'une association charitable »⁹⁷. « Lorsque ce but est connu, ajoute-t-elle, il est remis en cause ou tourné en dérision comme en témoigne cette phrase d'un journaliste interviewant un responsable de groupe : "*Le rotary, pour beaucoup de gens, c'est une chapelle de gens bien fortunés, installés parfois dans une prison dorée. C'est le dernier refuge des bourgeois et des notables*" »⁹⁸. Olivier Petitjean profite de ce cercle pour travailler son capital social.

En ce sens, sa trajectoire est assez classique sur deux aspects. Elle est conforme à celle des notables de la démocratie chrétienne qui jouissent d'une estime sociale qui « a souvent été acquise à la suite d'engagements à la tête d'entreprises au profit de causes détachées en apparence des enjeux politiques les plus immédiats »⁹⁹. En outre, elle rappelle que, « pour s'implanter durablement, il faut pouvoir se faire un nom en s'insérant dans un tissu de relations sociales et côtoyer les différents représentants des secteurs de la vie locale ».

S'il partage avec Jean-Pierre Blouet des caractéristiques notabilières, il s'en différencie par sa vision du maire¹⁰⁰. Son discours est imprégné de volontarisme, de la nécessité du changement et de l'innovation. De la sorte, il se rapproche aussi de la figure de l'entrepreneur. C'est au service de l'instauration d'une action collective qu'il met à profit cette seconde caractéristique. En effet, alors que les autorités municipales n'ont que peu de compétences formelles en matière de santé¹⁰¹ et qu'ils ne disposent d'aucune prise directe à Bagnoles sur l'établissement thermal

⁹⁷ L'analyse est valable pour d'autres clubs de service tel le Lions Club, également présent à Bagnoles de l'Orne.

⁹⁸ CAMUS Agnès, « Le Rotary-Club, une forme de sociabilité américaine dans le bocage normand », *Ethnologie française*, n° 2, vol. 21, 1991, p. 195.

⁹⁹ FRETTEL Julien, « Le parti comme fabrique de notables. Réflexions sur les pratiques notabilières des élus de l'UDF », *Politix*, n° 65, vol. 17, 2004, p. 48. La citation qui suit renvoie à la même source.

¹⁰⁰ Contrairement à ce dernier ou à d'autres élus, tel le maire analysé par Violaine Girard (GIRARD Violaine, « Une notabilisation sous contrôle : la trajectoire d'un maire rural face à un professionnel de la politique sur la scène intercommunale (1971-1995) », *Politix*, n°8, vol. 3, 2008, p. 49-74), Olivier Petitjean ne cherche pas à étendre son influence auprès des représentants des autres échelles de gouvernement ou groupements (nous verrons dans le prochain chapitre que les élus font tout ce qui est en leur pouvoir pour s'écarter du fonctionnement de la communauté de communes). Ceci étant, il étend son pouvoir dans les sphères touristiques, occupant par exemple la présidence de la fédération des Offices de Tourisme de Normandie (OTN). Nous revenons par ailleurs sur ce point dans le chapitre IX, sous-section « Une influence limitée des échelles départementale et régionale à Bagnoles ».

¹⁰¹ CLAVIER Carole, « Les élus locaux et la santé : des enjeux politiques territoriaux », *Sciences sociales et santé*, n°2, 2009, p. 47-64.

(en gestion privée), c'est par la compétence touristique – assumée par Olivier Petitjean – que l'exécutif municipal s'investit et accompagne les acteurs du thermalisme. L'action (ou la réaction) est évoquée en des termes volontaristes par l'actuel maire, sur le mode de la reprise en main. Soulignant notamment un déficit de « professionnalisme » prégnant sur le territoire à la fin des années 2000, son discours rappelle celui des acteurs publics dacquois : « *On est passé d'une économie touristique laissée au bon vouloir de la collectivité qu'elle déléguait à des gens qui voulaient s'y investir, généralement des bénévoles... Et l'on passe aujourd'hui dans la professionnalisation de notre économie touristique. [...] [Il fallait] se donner une force de frappe parce que derrière, il paraissait important que les acteurs économiques soient autour de la table* ».

Olivier Petitjean revendique très volontiers son fort investissement dans la solution choisie par la municipalité pour travailler en ce sens : la création, en septembre 2011, d'un EPIC. Celle-ci émerge à la faveur de réflexions engagées avec un cabinet de conseil, « *missionné pour essayer de surmonter cette crise qu'avaient traversée Bagnoles de l'Orne et l'établissement thermal* », pour reprendre les propos d'un dirigeant du Comité départemental du Tourisme de l'Orne. L'appel à une société de consulting par les élus bagnolais n'est pas étonnant tant, à l'instar de l'échelle étatique – que « les consultants [auraient] pénétrée », « équipant ses structures et ses modes de pensée »¹⁰² – le recours des élus locaux aux services des consultants s'est lui aussi généralisé depuis la décentralisation. Cependant, outre la création de guides de « bonnes pratiques » par le CNETh en 2008 (Livre blanc) ou par le Conseil national du tourisme en 2011, il permet d'expliquer, en partie, pour quelles raisons des territoires aussi différents que Bagnoles de l'Orne ou Dax présentent des stratégies de sortie de crise aussi proches¹⁰³.

Intitulé « Bagnoles de l'Orne Tourisme », cette nouvelle structure naît de la fusion des régies animation et promotion-communication de la ville et du rattachement de l'Office de tourisme (qui fonctionnait jusqu'alors sous le régime juridique de l'association loi 1901). Olivier Petitjean souligne : « *Moi j'étais à l'initiative de la création de l'EPIC puisqu'à l'époque [avant 2011], il y avait un éclatement de l'exercice de la compétence touristique entre l'Office de tourisme géré de façon associative, la régie animation chargée de l'animation sportive, culturelle, événementielle... et de l'autre côté, le budget promotion-communication qui était rattaché directement au budget de la ville. [...] Moi j'ai dit à mes collègues "il faut qu'on*

¹⁰² BELORGEY Nicolas, « Machiavel aujourd'hui : des consultants au travail dans le secteur public », *La Nouvelle Revue du Travail*, [En ligne], n°4, 2014, URL : <https://doi.org/10.4000/nrt.1604>, p. 1.

¹⁰³ Voir la sous-section précédente : comme à Bagnoles de l'Orne, la première stratégie mise en œuvre par l'équipe municipale socialiste élue en 2008 à Dax est de reprendre, en gestion directe, la direction de la politique touristique via la création d'un EPIC.

remette tout ça dans le même pot pour qu'on marche mieux de concert, qu'on soit efficient, qu'on ait une proposition unique". Parce qu'à la marge, bien sûr, on avait effectivement des petits accrocs, des dysfonctionnements. Donc il y a eu la volonté de réunir et aussi de professionnaliser cette industrie du tourisme ».

Rationaliser la gestion de l'économie touristique de la station est le premier rôle assigné à l'EPIC. Le second consiste à mobiliser l'ensemble des acteurs économiques concernés. C'est ce qu'expose Olivier Petitjean : *« Les élus se disent aussi "il faut que dans la mesure où on met de plus en plus d'argent, il faut qu'on mette aussi la main sur le..." [...] Après notre souci c'est surtout derrière de continuer à associer les partenaires économiques et c'est pour ça qu'on se dirige, parce qu'on aurait pu avoir la solution de dire "on reprend tout en régie" ou "ça devient un SPA, service public administratif", et puis là il n'y a pas de difficulté, la collectivité a la main complète sur ce fonctionnement. Là et on n'est plus embêté entre guillemets par les "électrons libres". Mais notre souci c'est de dire non. On a bien vu que si on n'a pas une politique concertée... Et puis, c'est aussi derrière la situation avec les thermes qui nous a amenés aussi à se dire maintenant, on voit bien que quand on ne se parle pas, quand on ne fait pas les chose ensemble, on va dans le mur... Et on se dit qu'il faut absolument que les acteurs économiques soient associés. Donc c'est pour ça que l'EPIC répond à cette possibilité puisqu'au sein du comité de direction, ça permet d'apporter effectivement la vision des partenaires économiques ».* Cette stratégie de réorganisation collective est là aussi naturalisée par Olivier Petitjean dont le propos revient à éluder toute autre solution. Or, si l'action collective « doit », selon les élus locaux, favoriser la gestion du « problème thermal », elle leur permet aussi d'augmenter la capacité politique territoriale. Après un demi-siècle à devoir composer avec l'indépendance de l'établissement thermal entretenue par ses dirigeants, les responsables municipaux sont en effet en passe de pouvoir peser sur l'orientation des choix réalisés par ceux-ci, et ainsi d'augmenter significativement leur influence localement.

Pour ce faire, Olivier Petitjean peut s'appuyer sur le précédent créé par René Jambon, lui-même à l'origine d'une dynamique partenariale une décennie auparavant, pour mobiliser de nombreux acteurs économiques de la station. Reste néanmoins à convaincre le PDG de l'établissement thermal de s'investir dans cette action collective initiée par la municipalité car, contrairement aux élus dacquois pouvant suggérer en ultime argument l'opportunité d'augmenter les subventions régionales *via* la création d'un cluster, Olivier Petitjean semble ne pouvoir « que » vanter les bénéfices supposés d'une action concertée.

Pour autant, comme le souligne Erhard Friedberg, l'autonomie d'un acteur n'est jamais illimitée et, contrairement aux fortes années de croissance du thermalisme, l'interdépendance

pèse fortement sur les responsables de l'entreprise thermale¹⁰⁴. Le contexte économique favorise l'ouverture d'une période de négociation, sorte « d'apprentissage collectif de la "conceptualisation conjointe" », entre les autorités municipales, les dirigeants de l'établissement thermal et des consultants afin de créer des cadres de références communs nécessaires à toute forme d'action collective¹⁰⁵. *« Je pense que la maturité du projet, elle se crée quand même sur deux ans, donc on a le temps effectivement de pouvoir expliquer la finalité du projet et comment on vient avec ce projet et comment effectivement chacun va se retrouver dans le projet, explique ainsi Olivier Petitjean. Donc je pense qu'on a pris le temps à la fois et puis pendant le temps qu'on a pris, on a dit clairement où on allait, voilà... On a aussi écouté les gens pour que les choses se fassent avec ceux qui étaient aux commandes »*. Ces négociations se voient par ailleurs renforcées dès lors que France Thermes décide de recruter comme directrice commerciale et marketing la consultante ayant œuvré à la création de l'EPIC pour le compte de la municipalité¹⁰⁶.

b. *L'hégémonie municipale*

La reconfiguration du gouvernement municipal du thermalisme bagnolais se concrétise en 2011, par la création de l'EPIC composé de quatre commissions (accueil, promotion, sport et culture). Constituées d'une quinzaine de personnes regroupant élus, acteurs économiques et autres experts des domaines en question, ces dernières semblent placer l'échange et la concertation au cœur du fonctionnement de l'organisation. Au sein de ces scènes s'organise la confrontation des différents points de vue. Diverses propositions en émergent également et sont par la suite soumises à délibération au sein du comité de direction. Celui-ci est composé d'une vingtaine d'acteurs, dont une majorité d'élus, une personnalité qualifiée dans le tourisme et le développement de la station et six acteurs économiques du territoire. Participent aux négociations et décisions stratégiques le PDG de l'établissement thermal, le directeur du casino, le représentant de l'association des loueurs de meublés, celui des hôteliers-restaurateurs, le représentant de l'union des commerçants et celui du monde associatif¹⁰⁷.

¹⁰⁴ FRIEDBERG Erhard, *art. cit.*, p. 15-17.

¹⁰⁵ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.*, p. 603.

¹⁰⁶ Un responsable du CDT Orne Tourisme explique : *« Elle [la consultante en question] a traversé tous ces épisodes parce qu'à l'époque, elle n'était pas encore embauchée, recrutée par l'établissement thermal en tout cas France Thermes. Mais elle était justement consultante dans une boîte qui était missionnée pour essayer de surmonter cette crise qu'avaient traversés Bagnoles de l'Orne et l'établissement thermal. Donc elle, elle avait vécu ça et puis avec sa société de consulting, ils ont fait du très bon travail. Je le dis, je le dis parce qu'on a travaillé avec eux à cette époque-là et puis de fil en aiguille, elle s'est retrouvée embauchée et recrutée par France Thermes à l'époque qui était l'actionnaire de l'établissement thermal »*.

¹⁰⁷ Bagnoles de l'Orne compte environ 70 associations.

Les propos de différents acteurs investis en son sein traduisent alors un fonctionnement fondé sur le compromis. C'est par exemple le cas du PDG du groupe France Thermes (propriétaire de l'établissement thermal B'o Resort) qui reprend d'ailleurs à son compte la vision de l'action publique promue par le maire bagnolais : « *On travaille en commission, on participe aux décisions avec tous les acteurs de la ville et les élus, donc il y a vraiment un travail en concertation, c'est un assez bon modèle de collaboration à la construction de l'offre. Bon après, il y a des intérêts et il peut y avoir des divergences mais enfin, globalement, on peut s'exprimer, on va assez bien dans le même sens. C'est dans l'intérêt de tout le monde hein, si chacun a des vues divergentes et qu'il n'y a pas de cohérence dans l'offre, personne n'en profite. Donc là l'idée, c'est quand même qu'on arrive à être collaboratif et à sortir de guéguerres qui ne serviraient à rien* ». Un ancien dirigeant du casino, vice-président de l'Office de tourisme dans les années 2000, devenu l'un des deux « experts tourisme » de l'EPIC, confirme ces propos. Selon lui, les différentes commissions ainsi que le comité de direction sont autant de « tournois », au sens que prêtent Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis à ce concept, en ce qu'ils permettent aux acteurs de confronter leurs opinions mais aussi de construire des échanges entre identités d'action différentes¹⁰⁸. « *Ça permet d'avoir une discussion plus globale avec les gens, explique-t-il. Et c'est logique qu'il y ait des discussions un petit peu âpres, parce que quand vous mettez autour d'une table des gens qui ont des intérêts qui peuvent diverger, c'est logique que les gens ne pensent pas obligatoirement de la même façon... Et je pense que c'est une très bonne chose* ».

En se plaçant au cœur des échanges, les élus locaux font évoluer leur rôle au sein du gouvernement municipal bagnolais. Accompagnant et profitant des restructurations engagées par l'établissement thermal, ils impulsent et contrôlent une dynamique collective censée assurer la bonne santé économique du territoire. « *Elle [la commune] a tous les pouvoirs, souligne l'ancien dirigeant du casino. [...] S'il y a une décision à passer aux voix... Il faut arriver avec un maximum d'arguments lorsqu'on veut avoir une évolution ou une action qui n'était pas prévue pour la faire adopter et la faire passer* ».

Émanation de l'institution municipale, l'EPIC assure à l'exécutif municipal le contrôle de la compétence touristique¹⁰⁹. Son budget de fonctionnement est très majoritairement abondé par

¹⁰⁸ LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *art. cit.*, p. 56. En effet, selon les auteurs, dans les tournois, « le résultat ne se réduit pas à la victoire radicale d'un point de vue sur l'autre, mais organise plutôt un changement relationnel entre des positions à l'intérieur d'un système de relation stable » (p. 43).

¹⁰⁹ L'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme a été créé avant la mise en œuvre de la loi NOTRe. Dans le prochain chapitre, nous revenons sur les effets de cette loi sur la compétence tourisme et son transfert à l'intercommunalité. Dans le cas bagnolais, nous démontrons comment l'exécutif parvient à conserver cette compétence dans le giron municipal.

la municipalité. Olivier Petitjean, qui en est le président depuis sa création, le souligne. « *Le budget de l'EPIC, c'est trois millions d'euros. Sur ces trois millions d'euros vous avez un million qui "se balade" entre guillemets, c'est simplement de l'exercice comptable, c'est un million de location. Puisque la collectivité, la mairie est propriétaire des structures [complexe tennistique, piscine, centre d'animations et de congrès, communs du château, etc.] qu'elle les met à disposition de l'EPIC. Donc en les mettant à disposition de l'EPIC, elle doit faire payer à l'EPIC un loyer sur les structures qu'elle lui met à disposition. Donc, grosso modo, l'ensemble des structures mises à disposition à l'EPIC, c'est un million de location donc ce million de location, l'EPIC le paye à la mairie. Mais, de toute façon, l'EPIC ne peut exister que par une subvention de contrepartie de la mairie donc ce million, la mairie lui redonne déjà¹¹⁰. [...] Donc après c'est deux millions de fonctionnement sur l'EPIC pour faire fonctionner quoi ? Nos missions d'information, c'est de l'accueil du public à l'Office du tourisme et dans les autres structures donc avec des missions d'information, de conseil, et de renseignement* ».

L'un des indices les plus révélateurs de la volonté des élus locaux de lier les enjeux de la municipalité (*via* son administration) à ceux de l'EPIC tient au multi positionnement de sa directrice. Recrutée en 2011 pour contribuer à la mise en route de cette structure, elle a été nommée en 2015 au poste de DGS de la ville (qu'elle occupe toujours) à la suite de la mutation de l'ancien titulaire de cette fonction. Contrairement à son homologue dacquois ou à son prédécesseur qui présentait un parcours plus classique de fonctionnaire de l'administration municipale, elle ne colle pas à la figure du « manager » présentée par Olivier Roubieu¹¹¹. Auparavant installée en Poitou-Charentes, contractuelle, elle dispose d'une solide expérience dans l'aménagement et l'animation touristique en milieu rural. Si elle cède sa place de directrice de l'EPIC en 2017, l'installation des locaux de l'EPIC au cœur du château-hôtel de ville conforte l'entremêlement des deux entités.

¹¹⁰ En fonctionnant de la sorte, la municipalité bagnolaise augmente la part variable du prélèvement progressif opéré sur le produit des jeux du casino. Thierry Breton, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie souligne, en effet, en 2006 que : « l'article 97 de la loi de finances pour 2005 (loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 parue au Journal officiel de la République française) a modifié l'article L. 2333-55 du code général des collectivités territoriales (CGCT) aux termes duquel l'État reverse à chaque commune siège d'un casino une part égale à 10 % du prélèvement progressif opéré sur le produit des jeux réalisé par l'établissement de jeux, dans la limite de 5 % du montant des ressources ordinaires de la commune. Outre le fait que les ressources ordinaires ainsi visées sont désormais entendues expressément comme étant les recettes réelles de fonctionnement de la commune, le plafond de 5 % est porté à 10 % pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ». « Versement du produit des jeux à la commune siège d'un casino », *Sénat*, [En ligne], mis en ligne le 19/10/2006, consulté le 29/07/2019. URL : <https://www.senat.fr/questions/base/2004/qSEQ041014209.html>

¹¹¹ ROUBIEU Olivier, *art. cit.*

Par ailleurs, c'est le maire de Bagnoles de l'Orne Normandie qui préside l'établissement depuis sa création. Premier adjoint lors du précédent mandat, la présidence de l'EPIC lui offre l'opportunité d'asseoir son rôle au sein de la collectivité considérant, avec Olivier Borraz, que « symboliquement, la légitimité des élus ne résulte plus de leurs possibilités d'accès et de négociation auprès de l'État, mais de la construction d'une capacité d'action sur un territoire en fonction d'un intérêt local »¹¹². Cette fonction de président, qui l'amène à endosser la posture de médiateur et d'animateur, réunissant des partenaires et faisant émerger des propositions, lui permet ainsi de s'affirmer localement. C'est d'ailleurs en ces termes qu'il définit son rôle : « *Je pense que moi, en tant que maire, j'apporte mon rôle d'amiable compositeur. J'ai des qualités pour écouter les gens, j'ai des qualités pour synthétiser l'ensemble des points de vue et puis trouver effectivement un juste compromis dans le cadre de la décision* ». Et d'ajouter : « *ça me permet d'avoir une vision globale du fonctionnement de la station, d'avoir effectivement une concertation sur les projets, d'avoir une remontée aussi des différents acteurs, pour comprendre les problématiques, pour avancer et puis les faire partager* ».

Revendiquer une vue d'ensemble des tenants et des aboutissants est une façon de signifier la capacité d'initier les projets et de les inscrire au cœur de méta-projets¹¹³. Le maire s'affirme au cœur du réseau de relations et cadre les interactions des acteurs en présence par l'inscription de ces derniers dans une temporalité et des objectifs à atteindre, afin de mobiliser et d'enrôler. En effet, « dans ce contexte de décentralisation des légitimités, écrit Gilles Pinson, le rôle du politique dans la construction du méta-projet ne consiste pas tant à imposer les décisions légitimes et scientifiquement valides à des acteurs périphériques, mais à créer les conditions de la cristallisation d'un méta-projet et de son partage par les membres du réseau »¹¹⁴. La transformation du territoire constitue un *output* que le maire peut mettre à son crédit.

Tout se passe donc comme si la modernisation du thermalisme à Bagnoles de l'Orne depuis les années 1990 rejaillissait sur le fonctionnement même de l'exécutif municipal et la fonction mayorale. Les propos d'un dirigeant de l'établissement thermal sont à ce titre révélateurs des attentes qui pèsent sur le premier édile et ses adjoints : « *La collectivité, la ville, va jouer le rôle de liant. Soit à l'intérieur de l'EPIC, parce que c'est ça l'objectif aussi des socio-pros, tous les intérêts autour de la table. Soit quand il y a des problématiques*

¹¹² BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 20.

¹¹³ PINSON Gilles, *op. cit.*, p. 334. Gilles Pinson définit le méta-projet comme un « cadre de référence des projets ou opérations ponctuels [...] constitué par l'ensemble des principes d'action généraux sur lesquels les acteurs se sont accordés, par l'ensemble des idées fortes qui donnent du souffle au projet et permettent une mobilisation des acteurs ».

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 335.

particulières qui peuvent se poser ». Depuis la survenue du problème thermal, la ville se caractérise par un renouvellement et un rajeunissement de ses premiers magistrats et, dans le même mouvement, par un glissement progressif vers une vision du travail municipal fondée sur l'action collective, l'anticipation, la planification et la réflexion stratégique.

Les exécutifs bagnolais et dacquois sortent finalement renforcés de la crise qui frappe l'activité thermique. À Bagnoles de l'Orne, les élus profitent d'un renouvellement de la direction de l'entreprise thermique et d'une situation économique vécue comme préoccupante, pour se replacer dans le jeu local. En créant l'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme, ils accompagnent la stratégie de restructuration de l'établissement thermal et fédèrent autour d'un même projet l'ensemble des acteurs économiques et politiques bagnolais. Ils se saisissent de la culture du compromis qui semble être placée au cœur du fonctionnement de cette organisation et du poids qu'y pèse la municipalité pour augmenter sensiblement leur pouvoir localement. À Dax, les élus locaux se saisissent de la création du cluster pour renforcer leurs relations avec les représentants de la société locale et des autres niveaux de gouvernement. En effet, ils regagnent en premier lieu la confiance des exploitants thermaux en leur démontrant l'étendue des retombées matérielles et symboliques dont ils peuvent dorénavant bénéficier, notamment à partir des liens noués avec la Région. Ils se repositionnent ensuite sur la scène intercommunale, profitant d'un alignement partisan pour tisser de nouveaux liens avec le personnel politique et, progressivement reprendre la présidence de l'agglomération. La variable partisane associée aux relations d'amitié liant, semble-t-il, Gabriel Bellocq et Henri Emmanuelli, permet par ailleurs à la ville de Dax de bénéficier d'un soutien plus appuyé du Département¹¹⁵. Enfin, le multi positionnement d'Élisabeth Bonjean, et son engagement dans l'arène régionale, permet aux acteurs publics dacquois de renforcer de manière substantielle les formes de coopération engagées à cette échelle. En parant « l'étanchéité » supposée des cloisons entre collectivités territoriales et leurs groupements qu'ont pu engendrer le retrait de l'État et l'avènement de la territorialisation de l'action publique locale¹¹⁶, les élus dacquois affirment leur influence dans les séquences décisionnelles et en font profiter leur territoire¹¹⁷. Conformément aux

¹¹⁵ Nos données sont limitées pour faire une démonstration fine de l'amélioration des relations des élus dacquois avec ceux du Département à l'instar de celle réalisée pour la Région. Néanmoins, revient avec récurrence dans les discours l'idée selon laquelle l'alternance politique en faveur du Parti Socialiste en 2008 a profondément fait évoluer les rapports entre les deux institutions.

¹¹⁶ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *art. cit.*, p. 612.

¹¹⁷ PASQUIER Romain, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *art. cit.*, p. 338.

démonstrations de Romain Pasquier et de Rémi Dormois, ces évolutions augmentent la capacité politique territoriale des deux villes de manière considérable.

*
* *

Chacune à leur manière, les stations de Dax et de Bagnoles de l'Orne sont fortement touchées par la désaffection qui frappe la filière thermique à partir des années 1990. Mais, telle qu'elle a été cadrée et prise en charge à l'échelle nationale, la crise trouve localement différentes traductions : le problème est territorialisé. À Dax, c'est la perte du statut de « première ville thermique » qui est en jeu tandis qu'à Bagnoles de l'Orne, toute entière construite autour du thermalisme, la menace de faillite pesant sur l'unique établissement thermal est synonyme d'un possible effondrement de son économie.

Malgré les différences structurelles qui caractérisent ces deux stations, le cadrage territorialisé de ce problème trouve des similitudes. Après plusieurs décennies de croissance, les deux gouvernements municipaux du thermalisme (organisés autour d'un maire entrepreneur à Dax, et d'un établissement thermal autonome et économiquement influent à Bagnoles de l'Orne) se voient déstabilisés au milieu des années 1990. Le renouvellement des acteurs politiques et économiques des deux territoires perturbe les relations établies jusqu'alors et accentue les effets de la crise. Les exécutifs locaux voient leur capacité politique fortement contrainte par la rupture des relations qu'ils entretiennent avec les exploitants thermaux (Dax et Bagnoles de l'Orne) et avec les autres échelles de gouvernement (Dax, plus précisément). Esseulés, ils sont dans l'incapacité de résoudre ce problème.

Mobiliser par le projet les acteurs impliqués dans la gestion et/ou le développement du thermalisme – qu'il s'agisse de faire de Bagnoles de l'Orne une station « thermique et touristique », ou pour Dax de maintenir la station au premier rang français – est la solution retenue par les élus bagnolais et dacquois pour augmenter la capacité politique territoriale. « La construction d'identités et d'intérêts communs ; la démultiplication des interactions sociales dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des projets – interactions qui permettent de sécréter des normes d'action et de comportements communes – ; et enfin, l'affirmation d'un *leadership* politique de nature particulière »¹¹⁸, que favorise la dynamique de projet peut permettre localement la recomposition des rapports entre ces différents types d'acteurs.

¹¹⁸ PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *art. cit.*, p. 639.

Aussi les élus locaux de ces deux territoires sont-ils à l'initiative de deux dispositifs visant l'institutionnalisation de l'action collective : le cluster régional *Aqui O Thermes* à Dax et l'EPIC *Bagnoles de l'Orne Tourisme* à Bagnoles de l'Orne. Ils matérialisent au début des années 2010 les contours nouveaux des gouvernements municipaux du thermalisme dacquois et bagnolais. En y occupant une place de nodalité (Dax) ou de centralité (Bagnoles de l'Orne), les villes se saisissent de ces deux « institutions » collectives – entendues, avec Olivier Nay, comme un « ensemble de combinaisons de valeurs, de modèles de conduite et d'usages dominants dans un espace-temps qui, par leur stabilité et leur récurrence, orientent à la fois les pratiques individuelles des acteurs sociaux et la structuration des activités collectives auxquelles ils prennent part »¹¹⁹ – pour augmenter la capacité politique territoriale et chercher à enrayer la chute de fréquentation. En effet, alors que ces deux organisations sont largement financées et dirigées par les acteurs publics, les élus influencent fortement les prises de décisions collectives tout en faisant valoir une « culture du compromis » chère à leurs partenaires.

À l'issue de cette analyse, deux grands types de questionnements restent toutefois en suspens, au premier rang desquels la stabilité de ces nouvelles coalitions. Si la réunion de ces acteurs pluriels demande aux élus locaux un « travail » régulier pour maintenir la cohésion et favoriser les retombées matérielles et symboliques, l'influence sur ces équilibres des réformes territoriales tout au long des années 2010 (loi du 16 décembre 2010 ou encore loi NOTRe) interroge. La façon dont est co-construit le bien commun territorial en matière de thermalisme, l'utilisation (ou non) des stratégies de diversification développées par les organisations représentatives de la filière thermique à l'échelle nationale à la fin des années 2000 et donc, plus largement, la manière dont les acteurs locaux parviennent à réenclencher une dynamique de croissance sur leur territoire mérite également attention. Si, au tournant des années 2010, les élus dacquois et bagnolais parviennent à faire émerger localement une capacité politique territoriale, se pose la question des effets « localisés » d'une telle (ré)action collective.

¹¹⁹ NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *art. cit.*

Quatrième partie

Stabiliser la capacité politique territoriale

Dans une temporalité similaire, acteurs dacquois et bagnolais déploient localement des formes semblables d'action collective. Cette proximité s'explique par la circulation de « guides de bonnes pratiques » produits par la filière et/ou les services de l'État au tournant des années 2010. Elle est liée, plus largement, à l'élaboration d'un « design institutionnel innovant » amplifiant tout au long des années 1990 « l'œuvre décentralisatrice » de Gaston Defferre au début de la décennie précédente¹.

Au moment même où la conjoncture du thermalisme français se détériore et alors que les « problèmes » changent de nature², le processus de décentralisation place « les collectivités en situation de conduire elles-mêmes les politiques publiques de leur choix » et complexifie « l'enchevêtrement d'acteurs, d'institutions, de procédures »³. Communes, intercommunalités, départements et régions s'emparent de nombreux secteurs d'action publique « sans que le législateur ait pris soin de clairement répartir les compétences ».

Pour parer aux effets potentiellement pervers que pourrait générer une telle situation, l'État s'emploie à trouver dans « le local » une réponse adaptée. Il poursuit une « recherche incessante d'ajustement entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels »⁴ et promeut la mise en œuvre de politiques « constitutives » censées « "recoudre" les morceaux d'une action publique découpés et distribués par la décentralisation dans les années 1980 »⁵. Mais en cherchant « à impliquer les collectivités territoriales dans un jeu de relations nouvelles », l'État accentue les rapports de concurrence entre collectivités. En effet, malgré la « systématisation progressive des

¹ OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 56, 2006, p. 27-47.

² Voir le propos introductif de la troisième partie et : DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. 46, 1996, p. 580-623.

³ LE BART Christian, « Administration et pouvoir local », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 304.

⁴ OFFNER Jean-Marc, *art. cit.*, p. La loi sur l'administration territoriale de la République en 1992, la loi Pasqua d'orientation d'aménagement du territoire en 1995, modifiée par la loi Voynet de 1999, la loi Chevènement de 1999 sur la coopération intercommunale et la loi Gayssot de 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains doivent répondre à cet objectif.

⁵ GAUDIN Jean-Pierre, « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, n° 24, 2004, p. 217-218. En 1972, Theodor Lowi dresse une typologie de politiques publiques autour de quatre types : les politiques réglementaires ; allocatives (ou distributives) ; redistributives et constitutives (ou procédurales) (*Four systems of policy and choice*, 1972). Selon Jean-Pierre Gaudin, ces dernières codifient un « processus de négociation et une règle du jeu » (p. 226), passant le plus souvent par la mise en œuvre de dispositifs institutionnels ». Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (*art. cit.*, p. 601) ajoutent qu'une « politique constitutive édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel ». Les citations suivantes renvoient à la même source.

démarches contractuelles [...], les moyens mis en œuvre par l'État restent inégaux d'un site à l'autre »⁶. Jusqu'alors reléguée dans les coulisses de l'action publique, la rivalité pour l'accès aux ressources « distribuées par les institutions surplombantes que sont l'État et l'Union Européenne » devient la règle du jeu⁷.

Plus récemment, un second niveau de concurrence s'est généralisé autour de l'attractivité des territoires. Il s'agit pour ces derniers d'« attirer des activités économiques, des richesses, des acteurs économiques (cadres, étudiants, touristes, etc.) ». Aujourd'hui largement diffusé, cet imaginaire « s'est imposé comme une évidence ». Il est si puissant, souligne Christian Le Bart, « qu'il tend à s'imposer comme référentiel transversal surdéterminant toutes les politiques sectorielles. [...] Les initiatives valent désormais par leur capacité à faire parler du territoire. [...] D'où une course à l'innovation et à la médiatisation jusque dans les secteurs les plus techniques ». Or, paradoxe d'une concurrence exacerbée, les élus des différents niveaux de gouvernements locaux multiplient les partenariats pour financer ces opérations et développer leur territoire⁸.

Les villes thermales elles-mêmes n'échappent pas à ce phénomène⁹. Touristes, curistes, investisseurs, cadres dynamiques ou étudiants sont autant de cibles potentielles censées parer à un éventuel déremboursement des cures menées par la clientèle traditionnelle. À Dax comme à Bagnoles de l'Orne, la solution retenue par les autorités municipales pour faire face aux menaces qui pèsent sur leur station – prégnantes ou cadrées comme telles – est d'enclencher une dynamique partenariale afin d'augmenter leur « avantage concurrentiel »¹⁰. Si la rhétorique de la concurrence permet aux acteurs publics de ces deux stations d'initier une action collective, est-elle toutefois suffisante pour stabiliser ces coalitions naissantes ? Permet-elle de pérenniser leur capacité politique ? Par définition, l'« institutionnalisation » est un processus. Elle est « le passage d'un état à un autre, un mouvement [et non] pas une forme stable, un objet inerte », en plus d'être « l'accès d'un mouvement social au titre d'institution »¹¹. Aussi se pose la question de l'évolution de ces formes d'action collective. Constituées dans un contexte institutionnel précis, sont-elles sensibles à sa transformation ? Par quels procédés parviennent-elles à demeurer pérennes ? À l'initiative de quels types d'acteurs ?

⁶ *Ibidem*, p. 218.

⁷ LE BART Christian, *art. cit.*, p. 305.

⁸ *Ibidem*, p. 306.

⁹ Nous avons déjà exposé le contexte de concurrence exacerbée qui se développe entre les stations thermales dans le chapitre VII.

¹⁰ LAZEGA Emmanuel, « 15. Théorie de la coopération entre concurrents : organisations, marchés et analyse de réseaux », in STEINER Philippe *et al.* (dir.), *Traité de sociologie économique*, Paris, PUF, 2013, p. 559-600.

¹¹ BELLEGARDE Patrick, « Institutionnalisation, implication, restitution. Théorie d'une pratique associative », *L'Homme et la société*, n° 147, vol. 1, 2003, p. 96-97.

Pour répondre à ces interrogations, les analyses d'Erhard Friedberg sur les dimensions de l'action organisée sont précieuses. En effet, plutôt que de s'intéresser aux contours des organisations, ce dernier questionne leur régulation¹². « L'analyse des organisations distingue traditionnellement une structure formelle et une structure informelle, explique-t-il. La première correspondrait à la partie officielle et codifiée de la structure, la seconde renvoie au foisonnement des pratiques, interactions et relations non prévues officiellement, voire clandestines et occultes »¹³. Aussi invite-t-il à étudier l'interdépendance et la coopération des acteurs investis selon une double orientation : au prisme d'abord de ce que Laurent Thévenot appelle « les investissements de formes », autrement dit l'action en lien avec les prescriptions formelles d'une organisation ; à l'aune ensuite de leurs « pratiques réelles », considérant que la moindre marge de liberté vis-à-vis de ces prescriptions peut être saisie par les acteurs en question. Partout, selon Erhard Friedberg, « régulations formelles et informelles [...] entretiennent la même tension créatrice »¹⁴.

Étant entendu que « la régulation de tout système d'action, quel que soit son degré de formalisation, est partiellement endogène et partiellement exogène »¹⁵, s'intéresser à l'institutionnalisation des actions collectives dacquoises et bagnolaises suppose un double niveau d'analyse. Le premier conduit à examiner l'influence du cadre institutionnel sur l'évolution des coalitions d'acteurs. Loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, ou bien encore loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (aussi dénommée loi NOTRe), nombreuses ont été les modifications institutionnelles ayant pu faire évoluer les rapports de force à Dax comme à Bagnols de l'Orne (*Chapitre VIII*). Le second niveau amène à considérer l'adaptation des acteurs à ces modifications exogènes. En effet, les acteurs locaux (publics notamment) ne restent pas attentistes. S'ils parviennent à faire émerger une action collective au tournant des années 2010, ils doivent encore « mettre en place un mécanisme d'intégration pour maintenir une action conjointe qui s'inscrive dans la direction fixée » et ce faisant accroître leur capacité politique¹⁶. Produire une vision partagée de ce que représente localement le bien

¹² FRIEDBERG Erhard, « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, n°33, vol. 4, 1992, p. 532.

¹³ *Ibidem*, p. 533.

¹⁴ *Ibidem*, p. 538.

¹⁵ *Ibidem*, p. 543.

¹⁶ DORMOIS Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, n°5, vol. 56, 2006, p. 837.

commun territorial en matière de thermalisme remplit cet objectif. Cela s'opère *via* des entreprises de transformation de l'offre et de l'image sociale de ces deux stations (*Chapitre IX*).

Chapitre VIII

Des institutionnalisations sous dépendance ou l'influence des réformes territoriales sur les configurations dacquoises et bagnolaises

Parce qu'elles « fournissent des raisons d'agir et procurent des ressources aux acteurs », les « rénovations des architectures institutionnelles »¹ entraînent autant de « zones d'incertitudes » susceptibles de modifier les rapports de force au sein des configurations dacquoises et bagnolaises. Le « modèle de la poubelle » (ou « *garbage can model* ») permet de comprendre ce postulat. Michael D. Cohen, James J. March et Johan P. Olsen soutiennent qu'au contraire du modèle de la rationalité, les « préférences des acteurs sont incertaines, et les décisions qu'ils prennent aléatoires, voire chaotiques. Dans les organisations, on trouverait pêle-mêle, comme jetés dans une poubelle, des problèmes, des solutions, des acteurs et des opportunités de choix »². Se saisissant de ce modèle, Jean-Marc Offner indique que « le jeu territorial – découpage, regroupements, déplacements des limites, nouvelles entités... – a la qualité rare de fournir ces quatre ingrédients. Faisant évoluer les distributions, il met régulièrement en scène de nouveaux décideurs et modifie les ressources des acteurs en place. Par les déstabilisations même qu'il engendre, il offre des opportunités de décision. Par les formatages cognitifs qu'il établit, il transforme les manières de poser les problèmes et accroît le stock des solutions disponibles »³.

À Dax, la création du cluster Aqui O Thermes trouve son origine dans l'évolution du paysage législatif et institutionnel intercommunal du tournant des années 2000. Pensé au sein du Conseil de développement du Grand Dax, il épouse les contours de l'intercommunalité, qualifiée par les acteurs publics rencontrés (élus et personnels administratifs) de « *territoire pertinent* » d'action publique en direction du thermalisme. Conjugée à la conjoncture défavorable rencontrée par la profession thermale à cette époque, la promulgation des lois Voynet (25 juin

¹ HONTA Marina, BASSON Jean-Charles, « La fabrique du gouvernement métropolitain de la santé. L'épreuve de la légitimation politique », *Gouvernement et action publique*, n°2, vol. 6, 2017, p. 70. Les auteurs font référence à OFFNER Jean-Marc (« Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 56, 2006, p. 41) et à LE LIDEC Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? Généalogie d'un projet, stratégies et arbitrages politiques », in LE SAOUT Rémi (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 21-45.

² RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », in BOUSSAGUET Laurie et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 275.

³ OFFNER Jean-Marc, *art. cit.*, p. 46.

1999) et Chevènement (12 juillet 1999) constitue pour les autorités municipales dacquoises une fenêtre d'opportunité pour accroître localement leur *leadership*.

En effet, la première de ces deux lois consacre les pratiques « contractuelles » entre collectivités territoriales et leurs groupements, et/ou entre collectivités, EPCI et État, qui se généralisent au début des années 1980 pour répondre aux problèmes de « gouvernabilité » qu'entraîne l'acte I de la décentralisation⁴. « La négociation, le contrat, la solidarité et la participation [deviennent] la règle [...] Les pays et les agglomérations au sens de la loi Voynet doivent [ainsi] obligatoirement constituer sur leur territoire un conseil de développement, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et sportifs. Ce conseil de développement est censé être le centre d'animation du projet et l'organe de la participation de la société civile au développement de son territoire »⁵.

D'après son intitulé-même, la seconde simplifie et renforce les formes de coopération intercommunale. Si la simplification consiste à organiser l'intercommunalité autour de trois grandes catégories (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), la loi Chevènement encourage surtout les groupements de communes en les incitant (*via* d'importantes dotations financières) à se saisir de la taxe professionnelle unique (TPU)⁶. S'inscrivant dans la continuité de la loi ATR de 1992, l'objectif est triple. Il s'agit de généraliser l'intercommunalité de « projet », « en regard avec l'intercommunalité de service pratiquée par les syndicats intercommunaux »⁷, mais aussi de réduire les inégalités de développement territorial qui se seraient amplifiées avec le jeu (de concurrence) que se livraient les collectivités territoriales *via* la fixation du taux de taxe professionnel. Enfin, conformément à l'analyse réalisée par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, l'objectif recherché par le législateur consiste à « répondre aux nouveaux problèmes urbains qui ne peuvent se traiter à l'échelon de la ville centre, trop exigü. Derrière tout cela, réside aussi l'idée que nos villes ont peu de visibilité internationale, là où les autres pays européens ont des agglomérations

⁴ GAUDIN Jean-Pierre, « XVII. La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, n° 24, 2004, p. 216.

⁵ DESJARDINS Xavier, *Intercommunalité et décentralisation : Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*. 2006. (halshs-00473606). Pour une analyse complète de la mise en œuvre de politiques participatives telles les « politiques de développement territorial », voir aussi : DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, p. 583-606.

⁶ FRINAULT Thomas, LE SAOUT Rémy, « Communes, intercommunalités et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 2011, p. 119.

⁷ DELANNOY Max-André, RIEU Jérôme, PALLEZ Frédérique, « Intercommunalité, une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et Management Public*, 2004, n° 22, vol. 2, p. 77. Trois objectifs affichés guident l'élaboration de ce texte de loi : « restructurer nos villes », « sauver nos campagnes » et « réduire les inégalités ». Max-André Delannoy, Jérôme Rieu et Frédérique Pallez s'interrogent sur le « véritable » objectif de cette réforme qui consisterait plutôt, selon eux, à universaliser la coopération intercommunale.

structurées. Dans une période de concurrence accrue entre territoires, remédier à ce handicap est primordial »⁸.

Ces évolutions institutionnelles produisent leurs effets à Dax. À partir de la fin des années 2000, la pluralité d'acteurs – issus des mondes politique et administratif, économique, académique et de la recherche – concernée par le développement du thermalisme local, forme un système d'action concret « explicite », « conscient » et « finalisé » pour reprendre les termes d'Erhard Friedberg, les « parties prenantes accept[a]nt de déléguer explicitement un certain degré de responsabilité pour la régulation et le pilotage du système »⁹.

Les édiles bagnolais réagissent également aux incitations normatives à déployer une action partenariale. Contrairement aux acteurs publics dacquois cependant, c'est par la compétence « tourisme » et non celle du « développement économique » qu'ils appréhendent la question du thermalisme. Promettant de redonner à Bagnoles de l'Orne son aura touristique d'antan, les élus rassemblent les acteurs investis dans la gestion et le développement du thermalisme et/ou du tourisme au sein de l'EPIC « Bagnoles de l'Orne Tourisme », créé à leur initiative et dont ils assurent le contrôle.

À Dax comme à Bagnoles de l'Orne, les solutions retenues par les acteurs publics pour régler les formes prises sur leur territoire par le « problème » du thermalisme semblent identiques : se réorganiser collectivement au sein d'une structure collégiale censée définir et (faire) appliquer la stratégie de sortie de crise retenue. Néanmoins, alors que législateur continue pendant la première moitié des années 2010 sa quête d'un « optimum dimensionnel » – fabriquant de « nouveaux territoires » et, de ce fait, « redistribu[ant] les cartes »¹⁰ –, plusieurs séries de questions émergent, au premier rang desquelles l'attitude adoptée par les acteurs publics face à ces évolutions. Cherchent-ils coûte que coûte à maintenir les contours des institutions d'action collective dont ils ont initié la création au tournant des années 2010 ? Profitent-ils au contraire de ces règles du jeu nouvelles pour les faire évoluer ? Se contentent-ils de s'y adapter ? La question de leur rôle dans ces coalitions interroge également. Les autorités municipales dacquoises et bagnolaises bénéficient-elles de ces changements pour affirmer leur capacité politique ? Parviennent-elles à augmenter leur influence vis-à-vis des autres échelles de gouvernement ?

⁸ *Ibidem*, p. 83.

⁹ FRIEDBERG Erhard, « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, n°33, vol. 4, 1992, p. 545.

¹⁰ OFFNER Jean-Marc, *art. cit.*, p. 34 et 44.

Durant les années 2000, choix est fait par les édiles bagnolais de ne pas s'inscrire dans le processus d'intercommunalisation qui s'affirme en France. En 2010 néanmoins, quand l'État « impose aux communes isolées d'intégrer une communauté »¹¹, l'attitude des élus consiste à (se) maintenir à distance (d') une forme affirmée de coopération intercommunale, tout en se saisissant du régime des communes nouvelles pour affirmer leur indépendance localement et augmenter leur capacité politique territoriale (I). *A contrario*, les acteurs publics dacquois profitent des opportunités offertes par l'intercommunalité. Mais alors que le fonctionnement du cluster permet de concrétiser plusieurs actions, consolidant l'interrelation de la communauté d'agglomération du Grand Dax avec l'institution régionale, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions remet en question cet équilibre. Les périmètres inédits de la toute jeune Région (dite « Nouvelle Aquitaine ») diluent les retombées symboliques et matérielles du cluster. Les acteurs publics cherchent à se désengager financièrement de son fonctionnement afin de recentrer leur action sur le développement de leur territoire, au moment où les exploitants thermaux s'interrogent sur les effets de ce groupement. La promulgation de la loi NOTRe la même année leur offre une nouvelle fenêtre d'opportunité – relative aux « règles et calendrier propres à la vie politique »¹² – pour faire évoluer l'action collective engagée en 2009. Le transfert de la compétence tourisme à la communauté d'agglomération redessine ainsi un nouveau système d'acteurs cohésifs organisés autour de l'Office Intercommunal de Tourisme et du Thermalisme (OITT) créé à l'occasion. Les rapports de force s'en trouvent de nouveau modifiés alors que les exploitants thermaux s'organisent collectivement pour faire face à ces perturbations (II).

I. Bagnoles de l'Orne : maintenir les contours d'une action collective « communale »

Au contraire de son homologue dacquoise, entourée de plusieurs villes thermales et établie dans un Département (les Landes) et une Région (Nouvelle-Aquitaine) apportant leur soutien à une activité qui participe au développement économique et touristique du territoire¹³,

¹¹ LE SAOUT Rémy, « Le resserrement du "double jeu" intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, n° 154, vol. 2, 2015, p. 491.

¹² RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », dans BOUSSAGUET Laurie *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 276-277. Selon Kingdon, la « sphère politique est divisée en trois courants possédant chacun un développement autonome selon une logique d'action et un calendrier propre », celui des problèmes, celui des solutions et enfin celui des « règles et calendrier propres à la vie politique ». Si la création du cluster à Dax est favorisée par l'alignement de ces trois courants, l'évolution de l'action collective dacquoise au milieu des années 2010 est à imputer au troisième.

¹³ Nous faisons ici référence à la fois aux propos des acteurs publics dacquois, des exploitants thermaux mais également de la directrice du CTD des Landes et de la chargée de mission santé et silver économie, et donc du thermalisme, à la Région.

la station bagnolaise est handicapée par sa particularité géographique. Celle-ci constitue certes un argument marketing volontiers mobilisé : Bagnoles de l'Orne Normandie est la seule « station thermale du Grand Ouest », selon les termes des plaquettes de promotion institutionnelle ou commerciales. Mais son isolement multiforme a des conséquences non négligeables. Alors que les plus proches stations se trouvent à 250 km pour la première (Enghien les Bains, dont l'activité thermale est résiduelle) et un peu moins de 300 km pour la seconde (La Roche-Posay), Bagnoles de l'Orne ne bénéficie qu'à la marge des interdépendances fonctionnelles, cognitives ou relationnelles que peut procurer une concurrence exacerbée¹⁴. Elle ne peut partager les problématiques qu'elle rencontre avec une autre station, ni même en profiter pour porter ou défendre plus efficacement ses problèmes dans les arènes politiques¹⁵. Selon les acteurs rencontrés à Bagnoles de l'Orne, cet état de fait a des répercussions sur la capacité politique territoriale vis-à-vis des autres échelles de gouvernement. D'une part, la Région Normandie ne porterait qu'une attention limitée aux problématiques thermales, misant plutôt sur le développement des stations balnéaires du littoral comme atout touristique¹⁶. D'autre part, le Département de l'Orne demeure fortement rural, caractérisé par un « *tourisme de passage* » selon les propos d'un dirigeant du Comité départemental du tourisme, qui qualifie la station bagnolaise comme le « *seul point d'ancrage* ». Si bien que la compétence touristique n'est pas le principal cheval de bataille des élus départementaux¹⁷.

Convaincus de ne pouvoir compter que sur eux-mêmes, les acteurs publics bagnolais adoptent une stratégie allant à rebours des injonctions au regroupement intercommunal, « thème récurrent des politiques institutionnelles françaises », surtout à partir des années 1990¹⁸. Se mettant volontairement en retrait du jeu intercommunal alors que celui-ci prend une nouvelle dimension (1), ils se saisissent du régime des communes nouvelles pour augmenter leur indépendance localement (2).

¹⁴ LAZÉGA Emmanuel, « Théorie de la coopération entre concurrents : organisations, marchés et analyse de réseaux », in STEINER Philippe *et al.*, *Traité de sociologie économique*, Presses Universitaires de France, 2013, p. 561.

¹⁵ NEVEU Érik, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2015.

¹⁶ Si certains élus sont optimistes pour l'avenir, ce sentiment est partagé par la diversité d'acteurs (économiques et politiques) rencontrés à Bagnoles de l'Orne. Nous revenons plus précisément sur ce point dans la section « *La mise en tourisme pour renforcer les relations interinstitutionnelles* » du chapitre IX.

¹⁷ Nous questionnons plus précisément ces problématiques dans la seconde partie de ce chapitre.

¹⁸ LE SAOUT Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués d'établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 140, vol. 5, 2001, p. 73-79.

1) (Se) mettre à distance le (du) jeu intercommunal

Les mesures retenues par la loi NOTRe à destination des intercommunalités démontrent que l'institutionnalisation du processus intercommunal n'est pas encore stabilisée¹⁹. Celui-ci est pourtant ancien, les premières formes d'intercommunalité de service trouvant leur origine dès la première moitié du XIX^e siècle. La législation à destination de l'intercommunalité de projet date pour sa part de 1959 avec la création de « districts urbains ». Les objectifs assignés à ces organisations étaient d'assurer la sécurité des habitants et permettre la reconstruction des villes (les compétences « gestion des centres de secours », « lutte contre l'incendie » ou celles relatives au « logement » sont obligatoires). Or, cette innovation, comme la création des communautés urbaines en 1966, souffre d'un échec relatif. L'intercommunalité de projet s'intensifie et connaît une grande réussite sur le plan quantitatif pendant les années 1990. Si la loi ATR crée deux nouvelles formes d'EPCI (les communautés de communes et les communautés de ville), c'est plus sûrement la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui fonde « l'intercommunalité telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui ».

Les élus bagnolais et tesséens se saisissent de la première de ces trois lois pour créer la communauté de communes (CdC) Bagnoles de l'Orne-Tessé-la-Madeleine en 1995 avec la vocation de fusionner les deux villages en un seul territoire organisé autour de l'activité thermale²⁰. En revanche, ils ne profitent pas des lois Voynet et Chevènement pour intégrer un autre EPCI lors de leur fusion au 1^{er} janvier 2000. Ces deux lois apportent pourtant le « coup d'accélérateur » au processus d'intercommunalisation. Cela tient à deux types d'incitation : le premier est financier car « la manne que représente la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux communautés est importante »²¹ ; le second relève de la liberté et de l'initiative laissée aux élus dans la définition des périmètres des groupements²². Celle-ci est un enjeu majeur. En acceptant « la création de communautés qui répondent à des logiques locales, que ce soit des questions politiques, de personne ou d'argent, on s'assure du concours des élus locaux sans qui l'intercommunalité ne saurait se faire »²³. Tout en leur garantissant cette liberté, le législateur cherche néanmoins à inciter les élus à augmenter l'intégration de ces groupements. Deux mécanismes sont prévus à cet effet : « l'intérêt communautaire » qui

¹⁹ LE SAOUT Rémy, « Le renforcement du double jeu intercommunal [...] », *art. cit.*, p. 490.

²⁰ Voir le chapitre VI, section « Une station thermale et touristique : le projet fédérateur d'un maire "entrepreneur" ».

²¹ DELANNOY Max-André, RIEU Jérôme, PALLEZ Frédérique, *art. cit.*, p.78. Selon les auteurs, la DGF correspond à environ 40€/habitant pour une communauté d'agglomération, sans terme prévu.

²² *Idem*. Le périmètre doit toutefois être « continu et sans enclave », « entériné par le Préfet et soumis au vote des communes pour adoption ou rejet à la majorité qualifiée des membres du périmètre proposé ».

²³ *Ibidem*, p. 79.

distingue ce qui relève de la compétence de la commune ou de la communauté ; l'indexation de la DGF sur le coefficient d'intégration fiscale (CIF), principe selon lequel plus une communauté est intégrée par rapport aux autres, plus sa dotation est importante²⁴.

En dépit de ces incitations, les élus bagnolais gardent leurs distances avec le jeu intercommunal lors de la création de la Communauté de communes du Pays d'Andaine en 1997, qui regroupe l'ensemble des communes du Canton de Juvigny-sous-Andaine à la suite de l'ancien SIVOM (dont la compétence principale était la voirie)²⁵. Véritable choix de se mettre à l'écart, la position des autorités municipales bagnolaises n'évolue pas plus après la fusion entre Bagnoles de l'Orne et Tessé-la-Madeleine en 2000, alors que Jean-Pierre Blouet, conseiller général du Canton de Juvigny, devient l'année suivante premier adjoint au maire de Bagnoles de l'Orne et qu'il a fortement soutenu la fondation de cette communauté²⁶.

Tandis qu'il dresse le profil du docteur Jambon (maire de Bagnoles de l'Orne entre 1995 et 2011), le président de la CdC du Pays d'Andaine de 1997 à 2020, maire d'une de Juvigny-sous-Andaine, une commune attenante à Bagnoles de l'Orne depuis 1983, illustre cette volonté d'indépendance vis-à-vis de l'intercommunalité : *« Sur la fin, disons il était un petit peu plus ouvert vers la communauté mais on savait très bien que pour Bagnoles, la communauté, ce qui s'appelait la CdC Andaine, pour eux disons ils n'y voyaient aucun intérêt à s'y rattacher. C'est la loi qui a fait qu'ils soient venus parce que s'ils avaient pu rester commune indépendante, ils seraient toujours indépendants, il ne faut surtout pas perdre ça de vue. Docteur Jambon c'était un homme disons très... un homme très jovial nous on s'entendait très bien, mais dans la limite disons de l'exercice de nos compétences. Chacun chez soi »*.

Au 1^{er} janvier 2012, Bagnoles de l'Orne fait partie des 1 354 communes « isolées » (moins de 4%) qui ne sont pas rattachées à un EPCI à fiscalité propre²⁷. Il faut attendre le 1^{er} janvier 2013 et les implications de la loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités

²⁴ *Ibidem*, p. 79. David Guéranger souligne par ailleurs que le CIF doit permettre d'éviter que des « structures d'opportunité sans compétences réellement exercées » ne soient créées afin de seulement toucher les dotations. GUÉRANGER David, « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, vol. 3, 2004, p. 463.

²⁵ L'historique de ce groupement disponible sur Internet apprend ainsi que « cette transformation en CdC permettait à nos communes rurales de mettre en commun une partie de leurs ressources mais également de bénéficier de dotations d'État très incitatives au regroupement, puisqu'en 1998, elles atteignaient 1 500 000 francs ». Voir : « Historique », *CdC du Pays d'Andaine*, [En ligne], consulté le 17/08/2019, URL : http://www.cdcdupaysdandaine.fr/?page_id=9

²⁶ Le président de la CdC depuis sa création illustre cet important investissement : *« Jean-Pierre Blouet, bon quand on a créé la communauté de communes lui il était simple élu à Bagnoles, il nous a beaucoup aidé à finaliser nos investissements de développement »*.

²⁷ LE SAOUT Rémy, *art. cit.*, p. 491

territoriales pour voir Bagnoles de l'Orne rejoindre la communauté de communes du Pays d'Andaine.

Si Rémy Le Saout invite à nuancer cette posture autoritaire de l'État, du fait du faible nombre de communes concernées, ce regroupement provoque ses effets localement. Alors qu'elle cultive son autonomie depuis plusieurs années²⁸, contractant essentiellement avec l'échelon départemental, « traditionnel partenaire des communes rurales »²⁹, Bagnoles de l'Orne est contrainte d'intégrer un groupement dont le fonctionnement est déjà bien établi.

Cette évolution s'avère difficile à plusieurs égards. L'originalité du mode de gouvernement des EPCI à fiscalité propre, que David Guéranger et Fabien Desage qualifient de « régime de consensus », favorise l'instauration d'une « culture du compromis »³⁰. Seulement, l'arrivée de Bagnoles de l'Orne bouleverse les compromis institués. Elle révèle, par ailleurs, une forte divergence dans la façon de « percevoir le réel », « d'orienter l'action en référence à des normes » et « d'ajuster son comportement par rapport à autrui »³¹. Les propos d'un élu bagnolais donnent un aperçu de l'écart qu'entretient la ville thermale avec les autres communes du groupement concernant les systèmes de croyances (représentation des problèmes) et les logiques d'actions (comment les résoudre). « *Les problèmes qu'on a nous, c'est des problèmes, entre guillemets, "d'urbains" si je résume, souligne-t-il. Eux ont plus des problèmes de "ruraux", donc on n'est pas sur la même ligne pour les régler. On n'est pas sur la même ligne économique. Quand on a intégré la CdC, on a intégré la CdC en amenant la moitié du budget. Voilà. Pour autant, nous on vient avec des exigences de réactivité, eux viennent avec des exigences de...je vais dire... des exigences comptables. On n'a pas le même état d'esprit. À la CdC, on ne fera pas si on n'a pas derrière de la DETR, du DSIL³², de la subvention. Nous parfois on dit "peu importe si on a des co-financeurs, il faut que les choses se fassent. Il faut que les choses se fassent vite, parce qu'on se doit de réagir rapidement par rapport à notre problématique". Moi quand j'ai une bouche d'engouffrement qui s'effondre, je ne vais pas attendre derrière qu'il y ait un programme qui se mette en place pour en réparer dix, non. Je dois la réparer dans les 15 jours qui suivent. Si j'ai à refaire des bordures de trottoirs et qu'il*

²⁸ Si sur ce point, aucun élu bagnolais n'a véritablement évoqué l'attitude de la municipalité tout au long des années 2000, nous faisons nôtre l'enseignement de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (*art. cit.*, p. 603) lorsqu'ils expliquent que « jouer le partenariat permet de mutualiser les risques, refuser l'ouverture conduit à la marginalisation ». Nous considérons dès lors qu'en refusant d'intégrer la communauté de communes du Pays d'Andaine, Bagnoles de l'Orne cultive volontairement son indépendance.

²⁹ HONTA Marina, « Les chemins tortueux de la coopération intercommunale », *art. cit.*, p. 8.

³⁰ DESAGE Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des "consensus" intercommunaux », *Politix*, n°88, vol. 4, 2009, p. 133-161 ; GUÉRANGER David, *art. cit.*

³¹ DE MAILLARD Jacques, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, n° 60, vol. 15, 2002, p. 178.

³² Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

y a 3 mètres de trottoirs, je ne vais pas attendre qu'il y en ait 150 mètres pour lancer un programme. C'est les 3 mètres que je veux tout de suite. Et on n'est pas du tout, vous voyez, dans la même problématique ».

Cet édile bagnolais exprime alors, entre les lignes, combien le « statut » de Bagnoles de l'Orne mérite de la considération, tant dans le fonctionnement que dans les retombées de l'organisation : *« Nous n'avons absolument pas les mêmes problématiques que les autres communes de notre intercommunalité et nous n'avons jamais été fléchés comme la ville centre de l'intercommunalité. Donc dès lors que nous n'avons pas des problématiques similaires, qu'on n'est pas la ville centre, bah il se pose énormément de problèmes de relationnel pas humain mais de fonctionnement ».*

Forcés de jouer le jeu du regroupement intercommunal, les élus bagnolais cherchent, dans un premier temps, à en tirer profit. Dans cette perspective, adopter une attitude de *leader* leur apparaît naturel, Bagnoles de l'Orne étant le centre touristique et économique ainsi que la commune la plus peuplée de la communauté. En agissant de la sorte, ils perturbent cependant le fonctionnement d'une organisation qui repose sur « l'institutionnalisation [d']alliances qui ne disent pas leur nom »³³. Dès lors, cette attitude génère en retour d'importantes tensions selon le président de la CDC. *« Leur intégration n'a pas été facile dans la communauté [...]. – Comment ça, pas facile ? – Bah ça n'a pas été facile parce que Bagnoles, "c'est moi le plus grand c'est moi le plus fort"... Donc ils avaient beaucoup d'ambitions dans les dépenses... Et nous, on les a sûrement, peut-être moi particulièrement, "calmés" en disant "bon vous arrivez, il y a tant de dépenses mais vos dépenses seront un peu calquées sur vos recettes". Donc de ce fait, c'était difficile pour toutes les communes. – Vous voulez dire qu'il y avait un climat un peu de tension... ? - Ouais, c'est... je ne sais pas si c'est la première ou la deuxième année, Bagnoles n'a pas voté le budget de la communauté de communes. Ça a été la seule, il y avait 39 délégués. Donc les budgets, en général c'est à l'unanimité. Et cette année-là il y a eu huit absences de Bagnoles. Ils ont dit qu'ils ne voteraient pas le budget. On leur a dit "c'est pas un problème, vous faites ce que vous voulez". Mais tout ça bout à bout a fait que les gens étaient peut-être... c'est peut-être l'explication... du non terme du mariage »*³⁴.

Pour les élus bagnolais, l'intégration de Bagnoles de l'Orne, en ce qu'elle favorise une augmentation significative du budget de l'intercommunalité, est une opportunité pour les

³³ DESAGE Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des "consensus" intercommunaux », *Politix*, n° 88, vol. 4, 2009, p. 161.

³⁴ L'interviewé évoque ici l'échec de la tentative de « grande commune nouvelle » entre Bagnoles de l'Orne et plusieurs communes du Canton entre 2015 et 2016. Nous revenons sur cet épisode dans la prochaine section.

communes qui la composent. Mais ce sentiment est loin d'être partagé par les délégués communautaires, et notamment par le président qui apporte par le négatif une illustration aux analyses de Jacques De Maillard. En s'appuyant sur les travaux de Bruno Jobert, ce dernier rappelle en effet que « compte tenu de la fragmentation des systèmes d'action publique contemporains, "seule l'existence de norme partagées, de codes communs, permet de réduire quelque peu les tendances centrifuges" »³⁵. Le président de la CdC relève deux arguments principaux destinés à démontrer l'inadéquation d'une commune comme Bagnoles de l'Orne avec celles déjà regroupées au sein de la Communauté de communes. De cette façon, il semble rationaliser *a posteriori* le dualisme entre « eux » (les bagnolais, ville touristique) et « nous » (les communes rurales du Pays d'Andaine). Au premier rang de ces arguments, et du fait de leurs caractéristiques divergentes, Bagnoles de l'Orne (d'un côté) et les autres communes (de l'autre) seraient porteurs « de logiques d'actions différenciées » : « *Ce qu'il faut savoir, c'est que Bagnoles de l'Orne n'a pas du tout les mêmes besoins que nos communes rurales, explique-t-il. Et le fait de les intégrer n'a pas été simple parce qu'ils ont disons... leur gros budget c'est la promotion, c'est l'entretien de la ville, donc des choses comme ça que nous, nos communes rurales eh bien c'est plus les améliorations de bourgs dans chaque commune, l'entretien de la voirie...* ».

L'argument budgétaire, fiscal plus précisément, est là encore retourné contre Bagnoles de l'Orne. « *De toute façon, Bagnoles dans la communauté de communes... fiscalement... aucun avantage et pour plusieurs raisons*, souligne le président de l'institution intercommunale. *Bagnoles a un potentiel élevé par habitants. Très nettement supérieur au nôtre. Qu'est-ce qui s'est passé ? Au niveau du FPIC, fond de péréquation communal et intercommunal, l'État nous versait avant disons le FPIC on était bénéficiaire. Bagnoles arrive, ils font augmenter notre moyenne de potentiel financier et on perd ce FPIC : 160 000 euros. Et au lieu disons d'en recevoir, aujourd'hui on paie plus de 100 000 euros de FPIC, coût de l'opération, 250 000€ pour la communauté ! Alors je peux vous dire que des opérations comme ça... je m'en passerais bien. Donc ils le savent, je l'ai dit clairement. Donc quand ils n'étaient pas d'accord avec le budget, je leur ai rappelé quand même deux trois vérités comme ça quoi. Et ça les a quand même calmés. Parce que... faut pas dire que Bagnoles a été un avantage pour nous, ça n'a été que des désagréments... financiers ! Je ne dis pas pour le reste bon il y a l'image de Bagnoles mais bon il n'y a pas que ça* ».

³⁵ DE MAILLARD Jacques, *art. cit.*, p. 191. JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, n°2, vol. 42, 1992, p. 226.

L'arrivée de Bagnoles de l'Orne dans ce groupement de communes aux normes instituées et aux valeurs partagées par des communes rurales, génère des tensions que l'ensemble des acteurs cherchent à surmonter afin de préserver le compromis qui caractérise le jeu intercommunal. Néanmoins, les transformations institutionnelles qui interviennent lors de la première moitié des années 2010 réactivent les discordes.

La crise des finances publiques qui touche la France (particulièrement entre 2009 et 2014) accélère « les chantiers de réforme des administrations publiques, en particulier à l'échelle territoriale »³⁶. La décentralisation est également soumise à une « européanisation normative » qui contraint l'État à une forme de recentralisation financière. « Cependant, cette contrainte financière constitue aussi pour l'État central un moyen de pression commode pour engager une réforme d'une organisation territoriale sans doute la plus fragmentée de toute l'Union européenne avec une superposition de quatre niveaux territoriaux (communes, intercommunalités, départements, régions) »³⁷. Plusieurs réformes sont engagées à partir de 2010 mais sans véritablement simplifier l'architecture institutionnelle territoriale. Si deux conceptions s'affrontent – les « anciens », défenseurs du tandem commune-Département³⁸, *versus* les « modernes », qui « plaident pour une rationalisation de la gestion territoriale au profit du couple intercommunalité-Région »³⁹ – aucun choix ne s'affirme clairement. Certes, les « modernes » semblent avoir gagné le combat des idées « au plus haut sommet de l'État », mais les anciens ont « jusqu'à présent toujours remporté les luttes institutionnelles autour des réformes de décentralisation ».

À nouveau, les réformes engagées entre 2010 et 2015 révèlent donc un double processus. D'un côté, la loi du 16 décembre 2010, modifiée par celle du 16 mars 2015, favorise la création de communes nouvelles plus grandes et plus puissantes, tandis que, parallèlement, les Départements conservent leur importance, dans un « contexte où avait été envisagée leur disparition pour 2020 »⁴⁰. D'un autre côté, cette même loi renforce le couple intercommunalité-Région. Certes, la Région, qui « devait être la grande bénéficiaire de la réorganisation territoriale », l'a toutefois été moins que prévu, ayant perdu au même titre que le Département

³⁶ PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 243.

³⁷ *Ibidem*, p. 245.

³⁸ OFNNER Jean-Marc, *art. cit.*, p. 30.

³⁹ PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 243. La citation suivante renvoie à la même source.

⁴⁰ VERPEAUX Michel *et al.*, *op. cit.*, p. 95. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 les désigne ainsi « chefs de file » en matière d'aide sociale et de solidarité des territoires et, un an plus tard, bien qu'entraînant une « diminution des attributions du département au profit de la région », la loi NOTRe réaffirme ses compétences dans ce domaine.

la clause générale de compétences⁴¹. Mais la loi NOTRe conforte dans le même temps les compétences « optionnelles et obligatoires reconnues aux communautés de communes et aux communautés d'agglomérations, ce qui, de fait, réduit d'autant les compétences des communes membres de ces établissements »⁴².

Les compétences en matière d'eau et d'assainissement (1^{er} janvier 2020), de développement économique, de tourisme, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations et d'urbanisme (compétence d'élaboration des PLU, sauf en cas d'existence d'une minorité de blocage) sont obligatoirement transférées. Le seuil minimum pour les communautés de communes est également relevé de 5 à 15 000 habitants, excepté pour les territoires peu denses. Enfin, la loi NOTRe stipule que les intercommunalités doivent être organisées autour de « bassins de vie », définis par l'INSEE comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants »⁴³.

Ces dernières prescriptions, impliquant redécoupages des intercommunalités et enjeux de pouvoir liés, entraînent localement de violentes passes d'armes entre les élus bagnolais, le président de l'intercommunalité, la Préfète de l'Orne et trois « grands élus » du département. À l'instar de la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2010, qui programme une couverture complète de l'espace français par des intercommunalités, les commissions départementales et de coopération intercommunale (CDCI) et les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), apparus dans la loi ATR de 1992, sont réactivés afin de définir les périmètres des nouvelles intercommunalités. Leur composition est toutefois modifiée afin de laisser plus d'importance aux représentants des intercommunalités. Les représentants des collèges des communes (40%), des EPCI (40%), des syndicats mixtes et syndicats de communes (5%), du Conseil général (10%) et du Conseil régional (5%) sont rassemblés sous la présidence du Préfet du département, qui joue un rôle essentiel dans ce processus. En effet, « alors que les magistrats de la Cour des comptes (2005) avaient déploré l'insuffisance du pilotage par l'administration préfectorale en matière de carte intercommunale, les préfets étant

⁴¹ *Ibidem*, p. 97. Seule la commune continue de bénéficier de la clause générale de compétences, la protégeant des « empiètements de l'État et ceux des autres collectivités », p. 87.

⁴² *Ibidem*, p. 93-94.

⁴³ « Les découpages administratifs et leur pertinence : les bassins de vie », *Géococonfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/les-decoupages-administratifs-et-leur-pertinence-les-bassins-de-vie>

le plus souvent les greffiers des desiderata locaux, l'État affiche désormais sa volonté d'asseoir sa vision, plutôt que de "faire confiance aux élus locaux, à « l'intelligence territoriale »" »⁴⁴.

Selon les élus bagnolais et le président de la CdC du Pays d'Andaine, la Préfète de l'Orne en poste entre 2014 et 2017 endosse cette posture autoritaire. Une élue bagnolaise, adjointe chargée des affaires juridiques et des relations avec les institutions, en témoigne avec d'autant plus d'aisance qu'elle possède des éléments de comparaison. Sous-préfète hors classe et secrétaire générale de la Préfecture de l'Aube du 16 juin 2010 jusqu'à la fin de sa carrière professionnelle en février 2013, elle se souvient avoir eu affaire à deux types de profil de Préfet (l'un autoritaire et l'autre plus consensuel) dans la construction des nouveaux périmètres intercommunaux. *« Moi j'étais chargée de l'achèvement de la carte intercommunale dans l'Aube en 2010, explique-t-elle. J'ai commencé avec un premier Préfet, George-François Leclerc, avec lequel on a commencé ce travail. C'était une sorte de stratège dans son bureau. Il avait pris une carte un peu à la Napoléon vous voyez et puis nous, tous les collaborateurs, les sous-préfets d'arrondissement et secrétaires générales : "on va faire ça, ça, ça on va le mettre avec untel". Déjà la méthode moi ne m'avait pas beaucoup plu. Mais dans la préfectorale, une fois qu'on a donné son avis, on peut l'exprimer si on ose... Parce qu'il y a des Préfets qui ont beaucoup de caractère ce n'est pas facile pour un sous-préfet de s'exprimer là-dessus. Eh bien une fois qu'on a donné son avis, après et bien tout le monde est dans le rang ou alors on fait autre chose. C'est un peu l'armée hein quand même, il y a une discipline, il y a du respect de l'autorité, et de la décision qui est prise et de la loyauté. Si on n'est vraiment pas d'accord, on dit à ce moment-là "bon, écoutez...", on démissionne ! [...] Donc avec ce premier Préfet, c'était mal parti et même les sous-préfets d'arrondissement, entre nous on s'est dit "han mais les élus ça va être terrible". Or, il y a eu un changement de préfet parce que notre préfet a été appelé au cabinet du ministre de l'Intérieur, donc il y a un nouveau Préfet qui est arrivé avec un autre état d'esprit, qui était vraiment dans le principe de l'administration des collectivités. Qui est dans la constitution : le principe de libre administration des collectivités, c'est dans la constitution. Et donc donnant un plus large champ à l'expression des élus, leurs souhaits, leurs besoins, etc. Donc tout ce qu'on avait fait pendant trois mois, les cartes, les machins, il a dit "moi je ne veux pas voir tout ça", vous mettez sur le côté, on recommence. [...] Et donc on a fait un travail beaucoup plus consensuel même s'il y a eu quelques points de*

⁴⁴ FRINAULT Thomas, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, n°162, vol. 2, p. 289. L'auteur fait référence à CHARLES Christopher « L'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale : du consensus aux dissensions sur la méthode », in MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent (dir), *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 31-49.

frottement ici où là, parce qu'on ne peut pas faire une copie parfaite où tout le monde dit c'est formidable. Mais au moins la base du travail était de partir sur du consensuel, sur de l'écoute des élus et les besoins des territoires et les bassins de vie ». L'attitude de la Préfète de l'Orne lui rappelle ainsi celle, autoritaire, du premier Préfet dépeint : *« Et alors ici on a affaire à une méthode je dirais qui ressemble plus à la méthode du Préfet avec lequel j'ai travaillé pendant les premiers mois, c'est-à-dire une méthode autoritaire qui est : "je détiens la vérité, je découpe le territoire et on fait comme ça et on impose une carte" ».* Le président de la CdC partage ce point de vue. *« Madame le Préfet a dit : "ce sera Domfront-Tinchebray"⁴⁵. Il restait, disons, un noyau qui était Passais et il restait Andaine. Madame le Préfet a pris un arrêté disant "la future communauté de communes voilà, ça sera le canton de Bagnoles de l'Orne". Point à la ligne. Circulez, il n'y a plus rien à voir. On a été averti trois mois avant la date buttoir que ça serait comme ça... ».*

Le 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes du Pays d'Andaine est rattachée à celle du Bocage de Passais-la-Conception pour former la communauté de communes Andaine-Passais. Essentiellement rural, ce groupement est composé de douze communes et de 13 255 habitants. Sept d'entre-elles regroupent moins de 700 habitants (quatre en comptent moins de 500), quand la commune la plus peuplée (3 060) l'est du fait des communes nouvelles. Les élus bagnolais déplorent ainsi à l'unisson ce nouveau découpage. *« Moi j'ai trouvé que c'était quand même très, très difficile à vivre quand on était élu parce qu'on a assisté véritablement à un déni, moi je dis, à un déni de la démocratie locale, l'élue bagnolaise. Parce que pendant deux ans on a quand même été en réunion, on a quand même eu des conseils municipaux où on a voté, on a voté contre, avec des majorités. Je veux dire ce n'est pas voter contre, ric-rac à une voix de majorité contre. C'était tout le conseil municipal, les communautés de communes ont voté contre. [...] Pour Andaine-Passais, si vous regardez l'arrêté de la Préfète, vous verrez qu'il y a trois communes qui ont donné un avis favorable sur 14. Je crois que c'est 14 ou 12 communes, je ne sais plus. Toutes les autres communes, un avis défavorable à l'unanimité des conseils municipaux et les deux conseils communautaires des deux CdC ont donné un avis défavorable. Et malgré ça, la Préfète prend cette décision de mettre ensemble deux CdC qui n'ont pas de points communs et qui n'ont pas de bassins de vie ».*

Le point de vue d'un autre conseiller municipal bagnolais, adjoint en charge de la voirie, de l'eau et de l'assainissement, diverge légèrement de ce témoignage. Tout en reconnaissant l'autorité avec laquelle la Préfète a mené ce dossier vis-à-vis des villages ruraux, il est

⁴⁵ La communauté de communes Andaine-Passais est encadrée par celle de « Domfront-Tinchebray Interco » ainsi que par la communauté d'agglomération « Flers Agglo ». Voir Annexes I, 6.

convaincu de l'existence d'arrangements entre la représentante de l'État dans le département et les « *grands élus* », empruntant les mêmes qualificatifs que ceux recueillis par Thomas Frinault dans le Département des Côtes d'Armor. La figure de la Préfète de l'Orne elle-même rejoint celle, ambivalente, du Préfet des Côtes d'Armor⁴⁶. Souhaitant faire baisser fortement le nombre d'intercommunalités dans son département, celui-ci s'enorgueillit d'avoir déployé une stratégie anticipative recueillant l'approbation de la CDCI. En agissant de la sorte, il incarne ainsi la figure d'un Préfet « autoritaire », qui assoit la vision de l'État, conformément à la volonté de ce dernier. « J'ai posé une confiance à la CDCI que j'ai réunie fin 2015, exprime-t-il dans son discours aux Territoriales de Bretagne. Souhaitez-vous élaborer un schéma pour le long terme ? Ou préférez-vous qu'on se revoie dans quatre ans pour le faire de nouveau évoluer. Et tout le monde a répondu le long terme ». Thomas Frinault rappelle cependant que son « offensive se fait en réalité avec le consentement de "grands" élus locaux, rejoignant la figure préfectorale du greffier »⁴⁷. De la même manière, selon cet adjoint au maire de Bagnoles de l'Orne, la carte intercommunale ornaise aurait été créée afin de contenter les ambitions politiques de ces derniers : « *c'est un sujet qui nous fâche à Bagnoles l'interco, [rires]... Si vous voulez parler de l'interco, alors mon point de vue, on accuse l'État de nous avoir fait une carte intercommunale qui ne nous convient pas. C'est totalement faux, l'État a validé ce que certains politiques ont décidé de faire de notre territoire. Pour m'expliquer, il y a des enjeux électoraux proches, il y a des gens qui occupent des postes d'élus assez importants dans le Département, qui ne veulent pas subir d'autres élus donc ils se sont entendus gauche-droite pour découper tout notre bocage entre deux grands élus du Département pour ne pas avoir d'ombrage* ».

Cette analyse est partagée par le président de la CdC du Pays d'Andaine qui, selon ses propos, n'a su se « faire entendre » au sein de la CDCI. « *Moi je pense qu'au niveau du Département de l'Orne il y a deux ou trois politiques qui ont fait que l'intercommunalité elle est comme elle est... Je vous laisse deviner qui sont les hommes politiques... Yves Goasdoué sur Flers, Jérôme Nury sur Domfront-Tinchebray et Alain Lambert [sur Alençon] [rires]. Voilà, quand vous avez compris ça, tout est ficelé. Nous, à la communauté de communes d'Andaine, on a été mis totalement devant le fait accompli. Domfront a souhaité se rattacher à Tinchebray mais ils n'ont jamais demandé à ce que Passais aille avec eux quoi. Il faut savoir que Passais,*

⁴⁶ FRINAULT Thomas, *art. cit.*

⁴⁷ *Ibidem*, p. 290. Rémy Le Saout (« Le resserrement du "double jeu" intercommunal des maires », *art. cit.*, p. 494) rappelle aussi que « bien que ce soit formellement le préfet qui arrête le périmètre d'une intercommunalité, dans la plus grande majorité des situations, les associations entre communes sont décidées entre élus ».

c'est essentiellement rural. 5000 habitants de moyenne, un endettement maximum, interdit d'emprunt jusqu'en 2022. Donc personne ne se bousculait pour se les rattacher ».

Bien que la quasi-totalité des communes membres de la communauté de communes du Pays d'Andaine vote massivement en faveur d'un regroupement de leur CdC avec celle de La Ferté-Saint Michel (6 000 habitants) et celle du Pays Fertois (5 000 habitants) dont le périmètre épouserait le concept de « bassin de vie » indiqué dans la loi NOTRe, la solution Andaine-Passais est retenue. *« Alors oui vous me parliez d'un bassin de vie, notre projet et on l'a voté en CdC du pays d'Andaine, c'était de faire une CdC La Ferté-Macé, Saint Maurice, la Sauvagère, Bagnoles, Couterne, Juvigny, la Chapelle-d'Andaine, indique un conseiller municipal bagnolais, adjoint au maire. Et là pour moi, c'était pas trop gros et c'était tout à fait cohérent parce que on était tous complémentaires. Parce que Bagnoles c'est la station thermale, mais la Ferté vous avez le collège, vous avez les lycées, vous avez les services même si on dit que la Ferté est une ville morte, bah nos assureurs, nos banquiers, tous les services d'État, ils sont à la Ferté. Après il y a la grande distribution, il y a encore des commerces dans lesquels on va à la Ferté et alors nous en semaine, on irait plutôt à la Ferté et le weekend les Fertois, ils viennent plutôt sur Bagnoles. Et après, toutes les communes environnantes ont un rôle vraiment dans cet ensemble. La Chapelle est un énorme pourvoyeur d'emplois, nous on est ridicule à Bagnoles à côté de la Chapelle je dirais en nombre d'emplois, avec SNV, Fléchard, ça tourne. Après Haleine, vous avez la PCAS, vous avez Mahérault, non il y a un tissu moi je trouve intéressant et je pense que oui sociologiquement c'était pas mal et qu'on était fait pour s'entendre »⁴⁸.*

Le regroupement adopté par la Préfète n'aurait pourtant que peu de sens au prisme des « bassins de vie » : le pays de Passais ayant volontiers plus de contacts avec les communes du Sud-Manche et du Nord-Mayenne et le Pays d'Andaine avec la Ferté-Macé⁴⁹. C'est cet argument que retiennent le maire de Bagnoles de l'Orne et l'un de ses adjoints pour dénoncer un regroupement qui ne leur convient pas. *« Moi, j'ai posé le projet de l'intercommunalité en disant qu'il fallait que cette intercommunalité retrouve son bassin de vie, explique le premier. Ça veut dire que pour moi, on sera bien mieux à travailler avec nos voisins de la Ferté-Macé que de continuer à travailler... Je n'ai rien contre eux parce que je les aime bien le pays de Passais, mais ils ne partagent rien avec nous. On ne partage rien. Ce qu'il faut y voir, c'est la*

⁴⁸ Voir la carte des intercommunalités ornaises en Annexes I, 6. SNV (volaille) et Fléchard (produits laitiers) sont des usines du secteur agroalimentaire. La PCAS est un site industriel chimique. Mahérault est une entreprise spécialisée dans le tournage et l'usinage de bois.

⁴⁹ Se reporter également à la carte des intercommunalités ornaises, Annexes I, 6. 26 kilomètres séparent par exemple Juvigny-sous-Andaine de Passais la Conception.

population. Qu'est-ce que la population partage entre elle. Bah vous n'avez pas de Bagnolais qui vont à Passais la Conception faire leur course et inversement ». « Pour moi, l'État ne s'est pas grandi en acceptant le découpage de ces nouveaux territoires, ajoute le second. Qu'est-ce que vous voulez qu'on aille faire avec Passais la Conception ? Et on passe à côté de Domfront... On fait "coucou !" Moi je traverse Domfront pour aller en réunion de CdC à Passais la Conception ! Alors dans ce cas-là, il fallait nous mettre ensemble, Pays d'Andaine, Passais, Domfront, Tinchebray, tous ensemble. Ça a été évoqué à un moment donné. Mais ça, ça pouvait donner un peu plus de pouvoir à Jérôme Nury, il ne fallait pas ».

Ce dernier acteur dévoile, à demi-mots, le sentiment qui prédomine chez les élus bagnolais et le président de la CdC. L'arrangement entre les « grands élus » du territoire et la Préfète de l'Orne trouverait sa source, selon eux, dans l'évolution du jeu politique. La course à la députation de 2017 modifie, en effet, les rapports de pouvoir dans l'Orne. Maire de Flers depuis 2001, président de la communauté d'agglomération du Pays de Flers dès 2008 et député socialiste de la 3^e circonscription de l'Orne entre 2012 et 2017, Yves Goasdoué est fragilisé par l'échec du Parti socialiste aux élections présidentielles de 2017. Aussi décide-t-il rapidement de ne pas briguer de second mandat potentiellement synonyme de débâcle électorale. Ce retrait s'accompagne toutefois, d'après les élus bagnolais, d'arrangements réalisés à la fois au sein de la CDCI mais aussi (et surtout) avec l'homme politique en pleine ascension du Département, Jérôme Nury. Attaché parlementaire pendant quinze ans de Sylvia Bassot (députée UDF puis UMP de la 3^e circonscription de l'Orne de 1996 à 2012), successeur de cette dernière comme conseiller général du Canton de Tinchebray à partir de 2004, maire de Tinchebray de 2008 à 2017 et 1^{er} Vice-Président du Conseil départemental de l'Orne à partir de 2015, Jérôme Nury ambitionne à 45 ans de succéder à Yves Goasdoué à la fonction de député⁵⁰.

Aussi la communauté d'agglomération du Pays de Flers aurait-elle été renforcée à la fois pour maintenir l'équilibre des forces entre « grands élus » sur le territoire mais aussi pour les « contenter ». Ainsi, d'un côté, le renforcement de « Flers Agglo » raisonne à Bagnoles de l'Orne comme une compensation du retrait d'Yves Goasdoué de la course à la députation. Le fort développement de l'intercommunalité multipliant en effet « les possibilités pour les élus de vivre *de* la politique, et non plus seulement *pour* la politique, pour reprendre la célèbre distinction de Max Weber. En cumulant les indemnités des niveaux communal et intercommunal, certains maires trouvent l'occasion d'engager ou d'approfondir une carrière

⁵⁰ Battu de peu par Yves Goasdoué en 2012 (50,99% contre 49,01%), Jérôme Nury remporte aisément (56,08%) le scrutin de 2017 face à la candidate de La République En Marche Isabelle Boscher (43,92%).

politique »⁵¹. D'un autre côté, cette prise de pouvoir limiterait l'influence de Jérôme Nury, suspecté d'avoir organisé un « putsch » contre le président du Conseil général de l'Orne Alain Lambert en 2012⁵². Ce dernier (sénateur UMP de 1992 à 2010 et président du Conseil général de l'Orne depuis 2007) aurait trouvé son intérêt à limiter la montée en puissance de ce jeune concurrent (39 ans à cette époque).

Si ces arrangements politiques, fruits de négociations dans les coulisses du pouvoir, ne sauraient être démontrés formellement, ils ne relèvent pas d'une forme de complotisme liée à une forte déception. Anne-Cécile Douillet démontre que dans d'autres occasions (créations de pays) et pour d'autres territoires (Nord Ardèche, Loire) de telles pratiques, destinées à limiter ou à empêcher l'affirmation de *leaders* sont monnaie courante⁵³. Le cas échéant, l'attitude des autorités municipales bagnolaises démontre une certaine hostilité vis-à-vis de ces modifications des périmètres intercommunaux. Toutefois, sont créés, au 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération « Flers Agglo » (54 255 habitants), Domfront-Tinchebray Interco (16 155 habitants) et la CdC Andaine-Passais (13 255 habitants).

Longtemps indifférents au processus intercommunal, les élus bagnolais ne ressortent donc pas convaincus de cet épisode. Au contraire, les effets de loi NOTRe ne font qu'augmenter leur défiance vis-à-vis du groupement et de son président.

D'une part, les élus bagnolais soupçonnent ce dernier, défavorable à un rattachement de la CdC du Pays d'Andaine à la ville de la Ferté-Macé, de s'être accommodé de ce nouveau regroupement et de ne pas avoir défendu l'intérêt général exprimé par les délégués

⁵¹ DESAGE Fabien, GUÉRANGER David, « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/Agir*, n° 11, vol. 1, 2010, p. 23. Les auteurs expliquent en effet que « si plusieurs lois de la décennie 1990 ont largement affirmé et renforcé le statut d' élu local, la décennie 2000 a vu l'élargissement de ces dispositions aux mandats intercommunaux : droit d'absence, crédit d'heures, droit de suspension de l'activité professionnelle, droit à la formation professionnelle, remboursement de frais, indemnités de fonction, assurance maladie, régime de retraite. Pour s'en tenir aux seules indemnités, [...] celles du niveau intercommunal s'ajoutent plus qu'elles ne se substituent à celles du niveau communal ». Le tableau proposé en Annexes I, VII, sur les indemnités des présidents et vice-présidents est significatif. Alors que la CAPF voit son nombre d'habitants augmenter d'environ 17 500, le montant maximal en euros (brut annuel) versé au président évolue du 31 352,32 à 38 314,86 €. Les auteurs font référence à : WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959 [1919].

⁵² « Orne : Alain Lambert menacé d'un putsch de sa majorité », *Le Figaro*, [En ligne], publié le 15/07/2012, consulté le 28/08/2019. URL : <http://www.lefigaro.fr/politique/2012/07/15/01002-20120715ARTFIG00152-orne-alain-lambert-menace-d-un-putsch-de-sa-majorite.php> « Dénonçant la "politique ambiguë" de leur président, qui a soutenu François Bayrou à la présidentielle, les mutins mettent en cause ses "errements géographiques qui l'ont plus conduit à s'occuper de la 2e circonscription de Paris, celle de François Fillon, que de l'Orne". Et de s'inquiéter également des "absences du président et de son mode à gouvernance à distance" ».

⁵³ DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus locaux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, n°4, vol. 53, 2003, p. 597. Deux exemples sont ainsi rapportés par l'auteure dont un à propos d'un président de Conseil général stoppant l'initiative d'un élu du même parti politique. En agissant de la sorte, il s'agissait pour le président du Conseil général d'empêcher « la formation d'un territoire relativement grand et suffisamment structuré, avec à sa tête un élu qui pourrait prendre du poids face aux autres élus du Département, y compris [face à lui] ».

communautaires au sein de la CDCI⁵⁴. Convaincu d'un « double jeu » du président de la CdC du Pays d'Andaine lors de la réunion de la CDCI du 21 mars 2016, l'adjoint en charge de la voirie, de l'eau et de l'assainissement pousse un « coup de gueule » – pour reprendre le titre d'un article du *Publicateur Libre*⁵⁵ – à propos de la future intercommunalité. « *J'ai demandé à la préfecture de m'envoyer le compte-rendu [de la séance du 21 mars], souligne-t-il. Il y avait à l'ordre du jour de la CDCI Bagnoles de l'Orne qui venait de créer avec St Michel, la commune nouvelle Bagnoles de l'Orne Normandie et qui demandait à quitter la CdC Pays d'Andaine et être rattachée à celle de la Ferté-St Michel des Andaines, qui était aussi atypique. Nous [le conseil municipal de Bagnoles de l'Orne], on avait voté pour ça, majoritairement. Et le président de la CdC, quand c'est arrivé en CDCI, il a voté contre. Il n'a pas respecté notre vote. Alors je lui ai demandé de s'expliquer. Il a dit "le Président Lambert, le conseiller départemental Jean-Pierre Blouet" ne m'avaient pas tenu ces propos. Je lui dis "écoutez" ... Ah bah j'ai mis tout le monde dans l'embarras ce jour-là. Et en fin de séance j'ai dit, moi j'ai fait des photocopies de compte-rendu de réunion, je vous les donne tout de suite, parce que ce que je dis, je ne l'ai pas inventé* ». En agissant de la sorte, cet élu bagnolais transgresse la « norme de discrétion » favorisant « l'opacité et la clôture démocratique du jeu politique intercommunal »⁵⁶. C'est ainsi la publicisation de cette intervention qui crée « l'embarras » et les réactions qui la suivent⁵⁷. « *On entendait les mouches voler dans la salle. Monsieur [...] [le président de la CdC du pays d'Andaine] a été incapable de me répondre ce soir-là. Monsieur Blouet [maire délégué de Bagnoles de l'Orne, commune historique] s'est fâché après moi, parce que je lui ai dit "tenez, lisez", il m'a dit que c'était un quiproquo avec Alain Lambert, qu'Alain Lambert n'avait pas compris... [Il fait un geste signifiant "mon œil"] hein, d'accord, on est*

⁵⁴ « *Les gens savaient très bien que j'étais contre me marier avec La Ferté Macé*, explique ainsi le président de la CdC du Pays d'Andaine, dont le cheval de bataille consiste localement à défendre la ruralité. *Pour plusieurs raisons. Parce que c'était une ville qui est très endettée, c'est une ville qui a une fiscalité très supérieure à nous donc on sait très bien ce que ça fait... Et on sait très bien que lorsqu'il y a une ville, toutes les dotations vont vers la ville au détriment du milieu rural. Donc moi je n'y étais pas favorable, c'était connu et c'est comme ça* ».

⁵⁵ « *Territoire. Le Coup de Gueule de Benoît Dubreuil pour la future interco 2017* », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 18/06/2016, consulté le 28/08/2019. URL : https://actu.fr/societe/territoire-le-coup-de-gueule-de-benoit-dubreuil-pour-la-future-interco-2017_1824314.html

⁵⁶ DESAGE Fabien, *art. cit.*, p. 146-147. Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matejko parlent par ailleurs d'intercommunalité « sans le citoyen » (« L'intercommunalité sans le citoyen » in LE SAOUT Rémy, MADORÉ François, *Les effets de l'intercommunalité*, p. 39-61). Les auteurs posent ainsi l'hypothèse que « dans la configuration actuelle, le renforcement des structures intercommunales a pour effet de renforcer la séparation entre les sphères de la représentation politique et de l'action publique locale, aboutissant à une progressive division des rôles : aux communes la représentation des habitants et la figuration du lien politique, aux arènes intercommunales l'élaboration des politiques publiques locales "en coulisses" », p. 41.

⁵⁷ Le réquisitoire de l'adjoint au maire de Bagnoles de l'Orne est repris mot pour mot par le correspondant local du *Publicateur libre* dans l'édition du 18 juin 2016.

politique... Et j'ai demandé à Olivier Petitjean [maire de Bagnoles de l'Orne Normandie, commune nouvelle] s'il était d'accord avec moi, il a fait une petite bafouille, il était gêné... ».

D'autre part, les problématiques de cohabitation soulevées précédemment, entre Bagnoles de l'Orne et les autres communes de la CdC du Pays d'Andaine, se trouvent renforcées par les conditions de création de ce nouveau groupement. Ce dernier se voit sévèrement critiqué par les élus bagnolais, déçus de n'avoir pu rejoindre une ville telle La Ferté-Macé ou, *a fortiori*, Flers, munies d'administrations et de capacité financières substantielles dont ils auraient pu bénéficier pour affirmer la mise en tourisme de leur territoire. Donner à voir la forte divergence des cadres de perception des problèmes et des logiques d'action entre Bagnoles de l'Orne et les autres communes sert ainsi à dénoncer ce qu'ils considèrent être une incongruité : avoir placé Bagnoles de l'Orne avec les communes rurales. L'élue bagnolaise, chargée des affaires juridiques et des relations avec les institutions, illustre parfaitement cette posture : *« Les besoins territoriaux ne sont pas les mêmes. C'est-à-dire que, comment expliquer à une petite commune qui serait à côté de Passais qu'on veut mettre 30 000 euros dans un tournoi de tennis international à Bagnoles ? Les personnes vont s'interroger sur la nécessité de faire ça. Qu'est-ce que ça leur amène ? Je pense qu'ils sont plus dans un besoin de modernisation des réseaux, des besoins de voirie, d'animation des bourgs ruraux etc. ».*

Face à une institution dirigée par un président dont les logiques d'actions sont indexées aux problématiques de la « ruralité » dont il se fait le héraut, Bagnoles de l'Orne ne parvient pas à imposer ses propres « cadres d'interprétation ». Au contraire, les propos de l'adjointe au maire de Bagnoles de l'Orne chargée des affaires juridiques et des relations avec les institutions, démontrent que cet échec installe progressivement une défiance collective à l'endroit des élus bagnolais : *« De manière individuelle, il n'y a pas de problèmes [avec les villes voisines], il y a toujours peut-être ce regard, cette méfiance sur le fait que Bagnoles se sentirait supérieure aux autres, etc. Nous ce qu'on ressent, c'est plutôt l'incompréhension entre les besoins des zones rurales et une station touristique et thermale ».*

Dès lors, la posture dénonciatrice campée par les autorités municipales bagnolaises (et les tensions qui l'accompagnent) se trouve couplée à une double stratégie. Celle, d'abord, de se retirer de nouveau du jeu intercommunal en conservant les moyens de se tenir informé des tractations à l'œuvre au sein d'une institution « sanctuarisée » par « l'affirmation des lieux de décision à huis clos »⁵⁸. *« J'ai participé activement je dirais à la mise en place de cette nouvelle CdC pour essayer d'en trouver des moteurs communs, déplore le maire de Bagnoles de l'Orne.*

⁵⁸ BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien, MATEJKO Laurent, *op. cit.*, p. 44.

Je me suis rendu compte, dans la mesure où on est arrivé au moment où il a fallu se dire "comment on va travailler, en termes de gouvernance"... Moi j'ai fait le constat qu'il y avait aucune volonté de changement du président dans la mise en œuvre de moyens qui lui font défaut pour faire fonctionner cette CdC. Clairement, c'est une CdC qui n'est pas structurée. On n'a pas de service. Et derrière, on n'a pas de projet. C'est une CdC qui répond à des besoins sans ligne directrice. Et moi, dans la mesure où j'ai fait le constat que je n'avais aucune garantie par rapport à la situation à venir, j'ai dit "moi je suis désolé, je jette l'éponge. Je n'irai pas au sein d'un bureau dans lequel je vais devoir sans cesse batailler pour vous dire que je ne suis pas d'accord sur la manière"... ». Partisan de la chaise vide, Olivier Petitjean souhaite opérer un désengagement complet du processus intercommunal. Choix est fait cependant de préserver la présence d'un élu au sein du groupement, en tant que vice-président aux finances qui plus est, afin de conserver la possibilité de saisir (de rester informé à propos) des ressources offertes par cette institution. « J'ai dit [à mes adjoints], "dans ce cas-là, si vous voulez qu'on ait le pied à l'exécutif, ce que je veux c'est qu'on ait le poste en charge des finances parce que je veux qu'on ait quelqu'un de chez nous qui voit clairement comment les choses fonctionnent d'un point de vue financier" explique Olivier Petitjean. Ce n'est pas parce que j'ai peur de quelque chose mais qu'on arrête de me dire qu'on ne peut pas alors qu'on vient de voter le compte administratif cette semaine. La CdC dégage un résultat de 2,7 millions pour un budget de fonctionnement de 8 millions. Et on n'est pas en mesure de porter (en 2017 ça a été le cas) plus de 800 000 euros d'investissements. Cette année en plus, on a apporté 1,5 millions donc y'a quand même pour moi... avec une CdC qu'est pas du tout endettée et avec une possibilité de désendettement à deux ans ».

Le maire délégué de Saint Michel-des-Andaines, commune historique rattachée à la commune nouvelle de Bagnoles de l'Orne Normandie, est choisi pour occuper cette fonction. Son profil consensuel – reconnu tant du côté bagnolais (un élu le qualifie « *d'homme sage* ») qu'au sein de la CdC (le président souligne que « *la présence de monsieur [...] a bien arrangé les choses parce que c'est quelqu'un de très posé* ») – font de cet acteur un « relais » entre la municipalité bagnolaise et l'intercommunalité d'Andaine-Passais⁵⁹. La posture de ce maire délégué se rapproche même de celle du « médiateur » – dans un rôle cependant différent de ceux évoqués par Béatrice Muller⁶⁰ – en ce qu'il facilite et maintient le dialogue entre les deux

⁵⁹ Voir sur ce point : GRÉMION Pierre, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, n°1, vol. 12, 1970, p. 64. Voir aussi le chapitre VII, section « *La genèse du cluster : convaincre les "relais" pour mobiliser les exploitants* », p. 93-94.

⁶⁰ MULLER Béatrice, « Les nouveaux modes de régulation de l'action publique », *Pensée plurielle*, n°10, vol. 2, 2005, p. 159-177.

institutions. Le président de la CdC indique combien cet acteur « *sait tempérer les choses que ce soit à Bagnoles ou à la communauté. Il fédère les choses on va dire. Il ajoute : Sa présence arrondit bien les angles parce qu'il me dit "là il ne faut pas y aller de trop, là..." Donc on essaye quand même disons de bien arrondir les angles de manière à ce qu'il y ait le minimum de conflits* ».

La seconde stratégie déployée par les acteurs publics bagnolais est de se saisir des opportunités offertes par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (plus précisément son article 69), pour conserver la compétence tourisme dans le périmètre communal, au regard des incertitudes et crispations engendrées par le redécoupage. Si la loi NOTRe prévoit, *via* les articles L5214-16 et L5216-5 du code général des collectivités territoriales, que la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'Office du tourisme » soit inscrite parmi la liste des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre, la « loi Montagne » y prévoit une dérogation. Les communes classées station de tourisme (ou qui ont engagé, au plus tard le 1^{er} janvier 2017, une procédure de classement), n'ayant pas encore transféré la compétence à leur EPCI et ayant délibéré en faveur d'un maintien de la compétence au niveau communal, peuvent conserver leur Office de tourisme et la compétence liée⁶¹. Bagnoles de l'Orne réunit ces trois critères. Cependant, le classement de la station arrivant à son terme en 2017, tout est mis en œuvre pour l'obtenir de nouveau. L'importance que représente cet enjeu est perceptible dans le discours des élus, comme le souligne l'adjointe au maire chargée des affaires juridiques et des relations avec les institutions. « *Le maire l'a annoncé lors de ses vœux, c'est l'un des axes de travail très important, le dépôt de ce dossier, explique-t-elle. Sachant que derrière ce dossier, il y a beaucoup de choses à faire. Il y a déjà l'obtention de la catégorie 1 pour notre Office de tourisme et puis après il faut répondre à cinquante critères [...] pour pouvoir ensuite présenter son dossier devant les services de l'État. Elle ajoute : On est directement impacté par cette loi NOTRe par rapport à la compétence tourisme... On est confiants dans le dossier qu'on va porter mais quand on vous demande de passer à l'examen, il y a quand même toujours de l'incertitude, vous ne l'avez pas d'avance. Il faut qu'on obtienne absolument ce classement sinon la compétence tourisme sera reprise par le conseil communautaire de la CdC Andaine-Passais. Et puis Bagnoles n'a pas la majorité [au sein du conseil communautaire]. Comment*

⁶¹ « Compétence tourisme au niveau local », *Veille info tourisme*, [En ligne], publié le 12/12/2017, consulté le 29/08/2019. URL : <https://www.veilleinfotourisme.fr/thematiques/juridique/abecedaire-du-droit-du-tourisme/competence-tourisme-au-niveau-local#Le%20possible%20maintien%20d%E2%80%99offices%20de%20tourisme%20communaux>

les besoins touristiques et thermaux de la ville seront pris en compte dans un espace plus vaste ? Tout ça est difficile à évaluer ». Un autre conseiller municipal bagnolais tient un discours similaire : *« Normalement, on a tout fait pour que ça reste communal, mais bon une loi passe et puis... Comme l'EPIC, on a pris des délibérations pour que l'EPIC reste communal et pas intercommunal. C'est un dossier énorme ! ».*

En se saisissant de l'opportunité offerte par la « loi Montagne » de conserver la compétence tourisme comme compétence municipale, il s'agit pour les élus bagnolais de ne pas diluer au sein de l'institution municipale la capacité politique durement acquise *via* la création de l'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme. En effet, la position occupée par l'exécutif au sein de l'EPIC ainsi que la nature de cette organisation leur confèrent autant une capacité à prendre des décisions, qu'elle leur apporte les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Aussi, transférer la compétence tourisme à l'intercommunalité revêt le risque de perdre le *leadership* quant à l'orientation à apporter au développement touristique du territoire.

Maintenir la compétence tourisme dans le périmètre communal affirme toutefois un peu plus le processus de désengagement du jeu intercommunal par l'exécutif bagnolais. Cela les prive le cas échéant d'un éventuel soutien financier dans la mise en œuvre de projets. Afin de renforcer leur indépendance et d'augmenter la capacité politique territoriale, les élus bagnolais se saisissent dans le même temps des modifications apportées par la loi du 16 mars 2015 au régime des communes nouvelles⁶². Faute d'avoir su (pu) imprimer leur *leadership* à l'échelle intercommunale, ils espèrent décupler l'importance de Bagnoles de l'Orne dans le paysage politique local.

2) Une alternative à l'intercommunalité : la commune nouvelle Bagnoles de l'Orne Normandie comme opportunité

« En tout état de cause, l'augmentation tendancielle de la taille des EPCI, plus ou moins forte selon les départements, suscite des craintes chez nombre d'élus locaux, particulièrement en milieu rural. Ils redoutent une dilution progressive de leur commune au sein de vastes ensembles communautaires, de sorte qu'ils ne puissent plus peser isolément, et ainsi représenter efficacement leur territoire »⁶³. À plusieurs égards, cette analyse de Thomas Frinault trouve une

⁶² Loi n°2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes du 16 mars 2015.

⁶³ FRINAULT Thomas, *art. cit.*, p. 290. Les débats et rapports publics contemporains confortent et actualisent cette perception. Voir notamment : LEFEVRE Antoine, SCHILLINGER Patricia, *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*, Rapport d'information enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2019, p. 10 et suivantes ; QUESTEL Bruno, SCHELLENBERGER Raphaël, *Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)*, Commission des lois constitutionnelles de la

illustration à Bagnoles de l'Orne. Se rapprochant des caractéristiques d'une ville moyenne sans en avoir l'envergure⁶⁴, n'étant pas non plus une commune rurale, Bagnoles de l'Orne partage vis-à-vis du régime des communes nouvelles l'ambition de ces deux catégories de territoire : le réflexe de survie observé par les premières ; la volonté de peser dans les enceintes institutionnelles partagée par les secondes⁶⁵. En plus des importantes incitations financières proposées par les communes nouvelles, les effets de la loi NOTRe favorisent à Bagnoles de l'Orne cette dynamique « inattendue » de regroupement communal.

Prévu dans la loi du 16 décembre 2010 mais n'ayant engagé qu'une vingtaine de créations, le régime des communes nouvelles est enrichi *via* la loi Pélissard du 16 mars 2015 d'incitations financières qui favorisent son succès⁶⁶. En effet, alors que l'État prévoit une baisse importante des dotations en direction des collectivités territoriale dans un contexte de maîtrise des déficits publics, les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants ont l'opportunité de « bénéficier d'un pacte de stabilité de la dotation générale de fonctionnement (DGF) durant trois ans, au lieu d'un seul [...] ce à quoi s'ajoutent la garantie de percevoir la DGF additionnée de chaque commune rejoignant la commune nouvelle, ainsi qu'une bonification de la DGF de 5 % pendant trois ans pour la strate 1 000 à 10 000 habitants »⁶⁷.

Les « ressources institutionnelles et économiques » contribuant à stabiliser la capacité politique territoriale, les acteurs publics bagnolais voient dans la loi Pélissard une occasion d'affirmer leur indépendance vis-à-vis de l'intercommunalité d'Andaine-Passais tout en maintenant leur contrôle sur l'EPIC et, par conséquent, sur l'orientation à donner au développement touristique du territoire.

législation et de l'Administration Générale de la République, 2019. Les auteurs soulignent notamment que « sous l'effet de différents facteurs – éloignement géographique du siège de l'intercommunalité, augmentation des effectifs des conseils communautaires, technicité des sujets et abondance des normes, poids croissant de la « technostructure » dans les intercommunalités – les élus municipaux, en particulier les maires, ressentent un éloignement et une perte d'influence vis-à-vis des intercommunalités » (p. 20-21).

⁶⁴ L'analyse historique de l'urbanité des « villes d'eaux » réalisée par Carole Carribon conserve toute sa pertinence pour éclairer la situation contemporaine quand elle souligne que de nombreuses stations accèdent au « statut de ville grâce à une population saisonnière de curistes et de touristes auxquels il faut offrir des infrastructures d'accueil et de loisirs adéquates ». Elle fait notamment référence à Christian Jamot qui parle de « stations urbaines » : « bien que non assimilables à des villes sur la base de critères purement démographiques, elles sont néanmoins des centres urbains par leur morphologie et leurs infrastructures [...] ». CARRIBON Carole, « Villes d'eaux, villes de loisirs. L'exemple des stations thermales françaises de la fin du XIX^e siècle aux années trente », *Histoire urbaine*, n° 41, vol. 3, 2014, p. 88-89.

⁶⁵ FRINAULT Thomas, *art. cit.*, p. 290.

⁶⁶ Ces incitations financières étaient prévues dans la loi du 16 décembre 2010. Mais l'Association des Maires de France *via* son président, le député UMP Jacques Pélissard, « refusait que le surplus accordé aux communes nouvelles soit prélevé sur l'enveloppe, globale et fermée, attribuée à l'ensemble du bloc local (communes + intercommunalités). Elle y voyait une fâcheuse mise en concurrence des deux échelons, l'échelon communal devant être déshabillé au profit des communes nouvelles » (*ibidem*, p. 283).

⁶⁷ FRINAULT Thomas, *art. cit.*, p. 285.

Aussi l'objectif des élus bagnolais est-il conforme à l'analyse faite par Romain Pasquier quand il souligne que « le projet de commune nouvelle s'inscrit généralement dans un projet d'accroissement des ressources financières ou juridiques »⁶⁸. Les propos du maire de Bagnoles de l'Orne en donnent un aperçu : *« Alors le premier enjeu qui a eu lieu par rapport aux communes nouvelles, si on fait la synthèse de l'enjeu pour Bagnoles de l'Orne, c'était la perte des dotations, puisque si on ne se mettait pas en commune nouvelle, sur trois exercices budgétaires on perdait près de 730 000 euros de dotations de l'État. Donc quand on perd 730 000 euros de dotations de l'État, faut soit réduire la voilure, sachant qu'on en avait déjà perdu puisque la réforme était déjà engagée quand on s'est dit qu'il fallait le faire, on avait déjà perdu près de 240 000 euros, ce qui nous avait conduits à faire peser sur l'exercice de l'EPIC des contraintes, puisque ce qu'on perdait là il fallait bien effectivement derrière que ça se matérialise dans le budget »*. Ces ressources économiques revêtent un enjeu important : les élus bagnolais ont mobilisé la diversité d'acteurs concernés par le thermalisme autour d'un projet de développement touristique de la station. Pour stabiliser les contours de cette coalition il leur faut conserver les moyens de mettre en œuvre les stratégies définies et assumer les investissements déjà réalisés. *« Donc on avait dit, on réduit la voilure, notamment sur le budget EPIC, poursuit le maire de Bagnoles de l'Orne. Avec d'autres contraintes qui étaient fortes pour nous puisque on a engagé sur la fin du mandat précédent et le début de l'autre, on a engagé près de quatre millions de travaux d'investissement. Et donc engager quatre millions de travaux d'investissement, il faut les assumer »*.

À l'issue de plusieurs mois de tractations, c'est avec Saint-Michel-des-Andaines, une commune issue d'un Canton et d'une communauté de communes différents (respectivement celui de la Ferté-Macé et celle de la Ferté-Saint Michel), que Bagnoles de l'Orne fusionne pour créer, le 1^{er} janvier 2016, Bagnoles de l'Orne Normandie, commune nouvelle. L'interconnaissance des élus bagnolais et saint-michelois, favorisée par le partage d'un syndicat intercommunal à vocation multiple chargé de la gestion du « village du cheval » ainsi que de l'eau et l'assainissement des deux communes, permet ce rapprochement et ravit les premiers. Pour autant, la création de cette commune nouvelle révèle un demi-échec. Constituée de ces deux seules communes déléguées, l'objectif affiché par les élus est loin d'être atteint. Un adjoint au maire de Bagnoles de l'Orne l'explique : *« À la base, il n'y avait pas Saint-Michel-des-Andaines avec nous. On discutait avec Couterne [1 083 habitants], la Chapelle d'Andaine [1 467], Haleine [232], Geneslay [278], Tessé Froulay [387]. Tessé Froulay a dit tout de suite*

⁶⁸ PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 248-249.

non, Couterne et La Chapelle nous ont laissé miroiter que ça pouvait peut-être le faire, Geneslay ils avaient dit "oui nous on veut faire commune nouvelle, ce projet-là nous va, nos communes n'ont pas d'avenir..." ». Pourtant, après plusieurs mois de tractations et de prospectives, les négociations échouent. Certains maires mobilisent l'argument fiscal pour se désister. *« Bagnoles a une fiscalité on va dire assez élevée pour la part communale, souligne encore l'élue bagnolais. Et donc le maire de la Chapelle d'Andaine a sorti un document montrant notre fiscalité et montrant où on allait emmener toutes les communes à une augmentation terrible de la fiscalité. C'est un faux document, parce qu'il a joué avec les chiffres ».* Pour une autre conseillère municipale, cet argument ne tient pas non plus. *« Les arguments mis en avant par certaines communes pour ne pas venir avec nous, c'était des arguments fiscaux, explique-t-elle. C'est-à-dire que notre fiscalité était un peu plus élevée, la taxe sur les ménages un peu plus élevée. Donc leur discours était que ça allait augmenter leurs taxes. C'est un argument à rejeter puisque parmi les communes qui ont fondé une commune nouvelle, il y a la commune de Couterne dont la taxe d'habitation était à 1% près de la nôtre. Donc 1% sur une période de lissage de deux ans... On nous a donc opposé des arguments techniques. Or je pense que derrière ça, il y avait plus la peur de Bagnoles de l'Orne, du pouvoir de Bagnoles de l'Orne »*⁶⁹.

Entre les lignes, cette élue situe l'échec de cette fusion dans l'incapacité des élus bagnolais à enrôler les équipes politiques et administratives des autres communes autour d'un projet collectif. En effet, les « projets de commune nouvelle sont toujours portés par des élus qui développent un registre de modernité politique autour de la nécessité d'adapter le territoire communal face aux défis des évolutions sociales et politiques »⁷⁰. Or, en revendiquant le *leadership* politique de la future commune nouvelle, les élus bagnolais suscitent la méfiance du côté de leurs homologues. *« On avait essayé de se rapprocher des communes qui étaient dans le périmètre de notre communauté de communes pour essayer de faire quelque chose de cohérent parce que la réflexion avait déjà été engagée au niveau de la communauté de communes, explique un autre édile. Ça n'a pas abouti. Pour qui, pour quoi, on le sait ! Mais bon... c'est des questions de prévalence politique, c'est des questions de pouvoir, voilà. Les communes avec qui on voulait s'engager, elles ont pour autant réussi à faire quelque chose ensemble parce voilà, importait pour certains la question de la direction de la commune nouvelle. Il est vrai que nous, on n'avait pas caché que notre ambition était que Bagnoles de*

⁶⁹ Voir le graphique « Taux d'imposition de la Taxe d'habitation 2014, Bagnoles de l'Orne et communes voisines » placé en Annexes I, 8. Concernant les communes citées, Bagnoles de l'Orne a le taux d'imposition le plus élevé avec 18,33% contre 17,81% pour Couterne et 10,65% pour La Chapelle d'Andaine. Notons par ailleurs que le taux d'imposition de Saint Michel des Andaines est de 9,28%.

⁷⁰ PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 250.

l'Orne puisse assurer la prévalence de la commune nouvelle au sein du périmètre de la future CdC. Tant dans son siège que dans sa gouvernance. Voilà, peut-être qu'on n'a pas été assez humbles vis-à-vis de ces communes là et qu'on n'a pas su effectivement jouer notre simplicité pour obtenir leur adhésion ».

Reprenant d'abord à son compte les éléments de langage sur la fiscalité, un conseiller communautaire confirme le ressenti des élus bagnolais : *« De son côté La Chapelle d'Andaine s'est mariée avec Couterne, Geneslay, et Haleine, mais au départ eux avaient fait une étude, disons assez poussée, pour éventuellement se marier avec Bagnoles de l'Orne. Et donc les simulations ont conduit à... disons un certain réalisme en disant que ce n'était pas possible quoi [...]. Déjà parce qu'il y avait une différence de fiscalité. Quand on dit différence de fiscalité, on dit écrêtement de la fiscalité et au bout de douze ans, on arrive à une moyenne qui faisait augmenter les impôts. Et... bon et puis moi je n'ai... enfin je n'ai pas participé, bon est-ce que les élus... moi je ne suis pas sûr que les élus de Rives d'Andaines [du nom de la commune nouvelle formée par La Chapelle d'Andaine, Couterne, Geneslay et Haleine] tenaient tellement à s'associer avec Bagnoles de l'Orne. Parce qu'à l'époque, Bagnoles de l'Orne étant la plus grosse commune, ils avaient peut-être un petit peu peur de se faire avaler ».* L'intégration « conflictuelle » de Bagnoles de l'Orne au sein de la communauté de communes en 2013 offre d'ailleurs, selon ce même conseiller communautaire, les motifs d'une telle crainte. *« Bagnoles est arrivée comme je vous le disais, je crois que c'était le premier janvier 2014 [2013, en réalité] et leur intégration n'a pas été facile dans la communauté. Ce qui a rendu méfiantes les communes qui étaient susceptibles de s'associer avec elle ».*

À l'exception de Perrou (une commune d'environ 250 habitants, souhaitant rester autonome), l'ensemble des communes de l'ancienne CdC Pays d'Andaine créent deux communes nouvelles, laissant Bagnoles de l'Orne à la marge : Rives d'Andaine, composée des communes dissidentes au projet bagnolais ; Juvigny Val d'Andaine regroupant autour de Juvigny les communes rurales du Canton. Cette attitude à l'égard de Bagnoles de l'Orne rappelle celle des communes périphériques de certaines grandes villes qui, pour ne pas se faire assimiler par la ville centre, se regroupent en communautés de communes. Alors qu'ils établissent une typologie des différentes formes et motifs de coopérations intercommunales dans les années 2000, Max-André Delannoy, Jérôme Rieu et Frédérique Pallez qualifient cette configuration de « boudin étanche ». Selon ces derniers, les communes qui agissent ainsi « ont une même peur : se trouver intégrées de force dans la communauté d'agglomération. Cette peur partagée, liée à une volonté de conserver un côté "rural" ou, plus souvent, à des raisons plus terre à terre comme le refus du partage des ressources fiscales ou la crainte de se voir imposer

l'installation de logements sociaux, accélère le processus de regroupement en communauté de communes, moyen de défense face à la peur de la ville »⁷¹. Identifiant Bagnoles de l'Orne comme la « ville centre » de la communauté de communes, bien que celle-ci n'en ait pas le « pouvoir », les communes alentours font appel à ces mêmes arguments de la fiscalité ou de la ruralité pour éviter de se regrouper avec elle.

La fusion de Bagnoles de l'Orne avec Saint-Michel-des-Andaines mêle ainsi, du côté des élus bagnolais, soulagement de conserver les dotations de l'État et déception de n'avoir pu (su) créer une coalition d'une plus grande envergure synonyme de retombées financières significatives. Les propos du maire délégué à Bagnoles de l'Orne commune historique résument en une phrase ce sentiment largement partagé à Bagnoles de l'Orne : « *On en est heureux parce que les collègues de Saint-Michel, le maire, les adjoints, le conseil, c'est vraiment des gens charmants, donc on est très heureux. Moi j'aurais souhaité faire plus grand avec la Chapelle d'Andaine et les autres, parce qu'on aurait fait plus d'habitants. Et quand on fait plus d'habitants, la redevance du casino étant en fonction des recettes... Ça ils n'ont pas compris. Bon, ceci dit, ça aurait peut-être été plus lourd* ».

Au final, les élus bagnolais s'accommodent de cette séquence d'évolutions institutionnelles présentée à la fois comme l'acte I de la recentralisation ou comme l'acte III de la décentralisation⁷². Ils en sortent même renforcés. S'ils déplorent l'échec du projet d'une « grande » commune nouvelle, puissante économiquement, pas seulement dépendante de l'activité thermale, dont ils auraient assumé le *leadership*, ils parviennent à maintenir la capacité politique territoriale issue de la création de l'EPIC en 2011. En maintenant, voire en voyant augmenter les dotations sur la période 2016-2018, Bagnoles de l'Orne conserve une forme d'indépendance localement, notamment vis-à-vis de l'intercommunalité qu'elle maintient à distance. Tout en se retirant du jeu intercommunal, elle y garde un relais *via* le maire de Saint-Michel-des-Andaines, commune déléguée à Bagnoles de l'Orne Normandie. Les élus bagnolais préservent ainsi l'opportunité de bénéficier des ressources de la communauté de communes Andaine-Passais, tout en stabilisant les contours de la coalition d'acteurs regroupée au sein de l'EPIC (Bagnoles de l'Orne Tourisme).

⁷¹ DELANNOY Max-André, RIEU Jérôme, PALLEZ Frédérique, *art. cit.*, p. 78.

⁷² « Quelles sont les innovations de la réforme de 2010 », *Vie Publique*, [En ligne], publié le 26 avril 2018, consulté le 03/09/2019. URL : <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/quelles-sont-innovations-reforme-2010.html>

II. Du développement économique à la compétence touristique, l'intercommunalisation achevée du thermalisme grand dacquois

En posant les premières balises d'une action intercommunale en direction du thermalisme grand dacquois, la création du cluster Aqui O Thermes en 2009 a modifié la configuration d'acteurs investis dans sa gestion et/ou son développement. Le fonctionnement collégial de l'organisation⁷³, sa gouvernance mixte et la création de « groupes de travail »⁷⁴, favorisent les interrelations entre des acteurs issus « d'institutions » différentes⁷⁵. Les identités, règles ou croyances propres à ces différents groupes sociaux s'affrontent dans les réunions de travail et autres comités de direction qui s'apparentent en effet à des « tournois ». À l'initiative de cette réorganisation collective au sein de laquelle ils occupent une position de nodalité, les acteurs municipaux dacquois améliorent leurs relations avec les exploitants thermaux et augmentent localement leur influence. Placés en situation d'apprentissage (organisationnel et surtout cognitif) et sensibles aux initiatives déployées par les élus pour développer leur activité, ces derniers modèrent la défiance qu'ils portent *a priori* à l'équipe municipale socialiste élue en 2008.

La mobilisation des exploitants thermaux autour d'un projet destiné à augmenter la compétitivité de Dax dans le marché concurrentiel du thermalisme offre-t-elle, néanmoins, les garanties pour stabiliser cette coalition nouvelle ? Selon Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, quand le « nouveau positionnement est solidifié par des actions de valorisation et de diffusion, il peut être considéré comme une base d'accord susceptible de conserver une validité dans le temps et de fournir une référence pour d'autres tournois »⁷⁶. En ce sens et malgré l'ouverture relative aux autres stations aquitaines à partir de 2012, les actions menées par le cluster de 2010 à 2015 favorisent la stabilisation de l'action collective. Toutefois, les effets produits par la loi relative à la délimitation des Régions sont porteurs d'incertitude. De telle sorte qu'acteurs publics et exploitants thermaux remettent en question leur investissement dans cette organisation (1). « Condamnés à "vivre ensemble" »⁷⁷, ils ne la rejettent pas pour autant.

⁷³ Voir sur ce point le chapitre VII, section « *La genèse du cluster : convaincre les "relais" pour mobiliser les exploitants* ». Les acteurs sont répartis dans trois « collèges » intitulés : entreprises, institutionnel et formation-recherche.

⁷⁴ Rapport d'activité du cluster 2010, p. 10. La première année, sept groupes de travail ont été définis : « mutualisation des ressources », « formation », « communication », « recherche et innovation », « rénovation des établissements thermaux », « éducation thérapeutique », « rénovation des hébergements thermaux ».

⁷⁵ Avec Olivier Nay et Andy Smith (*Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Économica, 2002, p. 7), nous appréhendons ici les institutions comme « tous les univers marqués par l'existence de règles, de procédures et d'usages stables pesant sur les croyances et les comportements des acteurs sociaux ».

⁷⁶ LASCOURMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *art. cit.*, p. 43.

⁷⁷ BOURRICAUD François, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon, 1961, p. 319.

Ils profitent des relations tissées au sein du cluster pour construire une deuxième coalition, aux contours du Grand Dax cette fois-ci, qui vient modifier les règles du jeu (2).

1) *Une action collective en quête de stabilité*

Tout en favorisant l'interconnaissance de ses membres, le cluster Aqui O Thermes s'inscrit rapidement dans une dynamique de reconnaissance institutionnelle aux échelles nationale et européenne. Plusieurs labels viennent sanctionner la mise en œuvre d'actions innovantes et/ou une gouvernance originale, légitimant le thermalisme auprès d'autres échelles de gouvernement (la Région notamment) et de services déconcentrés de l'État (ARS). Basé à Dax, dans des locaux mis à disposition par la communauté d'agglomération, essentiellement constitué d'acteurs dacquo saint-paulois pendant ses premières années d'existence, c'est sur ce territoire qu'il engendre d'importantes retombées matérielles et symboliques. Celles-ci font évoluer la configuration locale au profit de l'Institut du thermalisme qui s'affirme après avoir été longtemps peu considéré, que ce soit par les acteurs publics ou par les exploitants thermaux. Ces retombées contentent-elles pour autant la diversité d'acteurs grand-dacquois investis dans son fonctionnement ? C'est au contraire l'ambivalence qui prédomine. Tout en saluant certaines actions menées par le cluster, les exploitants thermaux interrogent rapidement les retombées matérielles qui leur avait été promises en 2009 pour les enrôler. De leur côté, les acteurs publics du Grand Dax remettent en question les conditions de financement d'une structure régionale par l'agglomération. Si un tel soutien financier leur permet d'affirmer un statut de *leader*, cela signifie aussi investir dans le développement d'autres territoires.

a. *Le cluster Aqui O Thermes comme outil de légitimation du thermalisme Aquitain*

« Il est évident que la prétention à exercer le pouvoir est inséparable de la recherche de légitimité et il est non moins évident que cette recherche de légitimité passe par la manipulation aussi orchestrée que possible de symboles, de discours, de représentations » souligne Christian Le Bart⁷⁸. C'est avec cet enseignement à l'esprit qu'il faut appréhender la production de « rapports annuels » d'activité par les dirigeants du cluster. S'ils ont la prétention de synthétiser les activités réalisées par l'organisation, voire de dresser le cap de celles à venir, ils visent aussi, avec ces documents, à légitimer son action auprès des différents publics plus ou moins investis dans son fonctionnement.

⁷⁸ LE BART Christian, « La communication politique », in VERPEAUX Michel *et al.* (dir.), *Institutions et vie politique sous la Ve République*, Paris, La Documentation française, 2012 (4^e édition), p. 277.

Quatre grands objectifs structurants (axes de travail) sont affichés dans le rapport de l'année 2010. Le premier vise à « *augmenter la compétitivité des acteurs* », en lançant plusieurs groupes de travail, en mettant en œuvre « *de nouveaux outils* »⁷⁹ ou bien encore en mutualisant des ressources *via* la mise en place d'une centrale d'achat⁸⁰. Il s'agit de démontrer aux exploitants thermaux le bienfondé de leur investissement dans une telle organisation. Partant, il s'agit ainsi de donner du crédit à une action collective encore fragile.

Pour « *renforcer la compétitivité du territoire* », deuxième objectif proclamé, le cluster Aqui O Thermes répond à plusieurs appels à projet tout en cherchant à nouer des partenariats aux niveaux local, national et européen. En déposant un dossier de subvention dans le cadre du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), ou en répondant en juillet 2010 au label « Grappes d'entreprises » proposé par la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), les dirigeants du cluster poursuivent un double objectif. Comme l'une de ses dirigeantes, ils aspirent d'abord à assurer le financement de son fonctionnement : « *le cluster a été lauréat [de ces deux appels à projets]. Donc ça nous a permis déjà de structurer et d'avoir une autonomie financière par rapport à celle du Grand Dax et d'avoir une distance aux yeux notamment des institutionnels régionaux* ». Or, le but principal de ces démarches renvoie plus sûrement à une quête de légitimité. Comme l'explique Renaud Epstein, « le label vient certifier que le bénéficiaire respecte un certain nombre de normes (de qualité, de sécurité, de consommation...). Il est donc attribué en fonction de critères précis, dont le respect doit être vérifiable »⁸¹. Étiqueté cluster « aquitain » dès son origine sans dépasser pour autant les frontières du Grand Dax, il s'agit pour ses dirigeants d'apporter des gages à l'institution régionale. C'est pourquoi il est indiqué dans le rapport d'activité combien le programme FEDER a permis de nouer des partenariats externes au territoire avec des acteurs de la recherche, des centres hospitaliers, des pôles de compétitivité, des entreprises⁸².

Être labellisé par un tel programme permet d'extraire symboliquement le cluster Aqui O Thermes de son strict ancrage dacquo-saint-paulois. C'est le sens des propos tenus par l'un de ses responsables. « *On a changé de dimension grâce à ça. Et en plus on avait été un peu pilote avec France Cluster sur les labels et de tout ce qui est reconnaissance européenne des clusters. On avait obtenu en plus le label de bronze, donc avec une vraie reconnaissance européenne en*

⁷⁹ En créant par exemple des parcours de marche balisés à Dax ou à Saint Paul, afin de positionner le territoire comme une « destination fibromyalgique ».

⁸⁰ Rapport d'activité 2010, cluster Aqui O Thermes, p. 10

⁸¹ EPSTEIN Renaud, « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, n° 37, 2013, p. 15.

⁸² Rapport 2010, *op. cit.*, p. 13.

disant "oui effectivement vous êtes un cluster au sens européen". Donc ça, ça nous a permis cette reconnaissance régionale et celle-ci nous a permis d'avoir 1) une plus grande visibilité auprès des thermes et des collectivités hors de Dax et 2) de bénéficier de fonds »⁸³.

Outre ces différents labels, le cluster Aqui O Thermes est lauréat du prix « Éco Maires » sous la forme d'un trophée « Éco Actions ». Cette forme de récompense permet de « distinguer l'exceptionnalité »⁸⁴ d'un territoire thermal composé d'exploitants sensibles à la cause environnementale. Le rapport d'activité de l'année 2013 insiste sur le fait que l'obtention du prix Éco Maires traduit « *la volonté des établissements thermaux de s'impliquer fortement dans une démarche de développement durable et de préserver les ressources* »⁸⁵. Mais, là encore, il s'agit de placer le cluster dans une dynamique partenariale avec la Région Aquitaine en particulier.

Par conséquent, tout en cherchant à accroître la compétitivité du territoire, les membres du cluster aspirent, *via* ces différentes actions, à augmenter la reconnaissance de l'institution régionale.

« *Consolider le positionnement de la filière* » et « *dynamiser la communication* » sont les troisième et quatrième objectifs fixés à l'organisation, lesquels se rejoignent sensiblement, l'un facilitant la mise en œuvre de l'autre. « *Le cluster se positionne clairement sur le secteur de la cure médicalisée* » est-il ainsi indiqué dans le rapport d'activité de 2010, avant que ne soit dévoilée la stratégie. « *L'idée est de "jouer" sur l'identité culturelle, environnementale. Le message à faire passer pourrait être : "Le Grand Dax est la 1^{ère} agglomération thermique de France car elle a des atouts pour l'être* »⁸⁶.

Dans cette perspective, le collège « formation-recherche » prend toute son importance. En effet, en partenariat avec l'Institut national du thermalisme basé à Dax, le groupement d'établissements qui organisent la formation pour adulte (GRETA) des Landes et l'Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT), le cluster initie des actions de formation destinées à la fois à réduire la pénibilité au travail des employés thermaux, de parer à leur précarité et de les professionnaliser, au regard des nouvelles normes en matière de

⁸³ Dans le rapport d'activité de 2011, il est souligné que la labellisation « Grappe d'entreprises » par M. Bruno Lemaire, Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche de la ruralité et de l'Aménagement du territoire le 21 janvier 2011, « a eu pour impact une meilleure identification de la filière thermique et de son intérêt en termes de santé publique et d'économie », p. 13. Les fonds évoqués par ce responsable du cluster sont les suivants : pour le programme FEDER 48 900 € en 2010, renouvelés en 2011 et 2012 ; une subvention de 200 000 € pour le label « Grappe d'entreprises ».

⁸⁴ EPSTEIN Renaud, *art. cit.*, p. 15

⁸⁵ Rapport d'activité 2013, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁶ Si la stratégie de communication évolue légèrement entre 2010 et 2018, revendiquant « l'excellence » à partir de 2017, les acteurs soulignent que la « communication doit permettre de mettre en évidence la destination, qui associe ressources thermales et climato-environnementales », Rapport d'activité 2010, *op. cit.*, p. 14 et 16.

contrôle qualité. D'un autre côté, selon les rédacteurs du rapport, « *la capacité des acteurs d'une filière passe par leur capacité à innover* »⁸⁷. Aussi, plusieurs projets sont-ils menés en ce sens, dès la première année, avec en chef de file l'Institut national du thermalisme. Créer un prototype de baignoire commun aux établissements thermaux, penser le refroidissement de l'eau thermale en réduisant les problèmes sanitaires et économiques ou bien encore analyser le « vieillissement de l'eau thermale » pour appréhender le moment optimal en termes sanitaires et économiques de renouvellement de l'eau des piscines thermales sont, entre autres, les premières études menées.

Surtout, à partir de 2013, le cluster profite des compétences des membres du collège « formation-recherche » pour s'inscrire dans les démarches d'éducation thérapeutique du patient proposées par le CNETh sur les bases du Livre blanc du thermalisme paru en 2008⁸⁸. Dans un contexte de vieillissement de la population⁸⁹, alors que les maladies chroniques s'affirment comme les maladies du siècle⁹⁰, les représentants de la filière thermale se saisissent en effet des paradigmes du « vieillissement réussi » et du « vieillissement actif »⁹¹, insistant « toutes sur le rôle que tient l'individu dans le processus de vieillissement »⁹². En effet, la vieillesse s'affirme comme un enjeu intégré à l'ensemble du parcours de vie, un processus qui se prépare et se travaille. Sa réussite ou son échec sont pensés comme le produit des « choix » individuels.

Les membres du cluster (s')investissent dans la mise en œuvre de programmes d'éducation thérapeutique en espérant bénéficier de retombées (symboliques et financières) supposées. Pour légitimer leur action en ce sens, les élus dacquois qualifient les stations thermales comme des espaces idoines au déploiement de telles pratiques, relayant volontiers le discours formulé par les représentants du CNETh dans le Livre blanc. L'accent est par exemple porté sur la

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ Voir chapitre V, section « Penser la diversification du thermalisme » ; et Conseil national des établissements thermaux, « Thermalisme et Santé publique : vers de nouvelles convergences », Livre blanc remis auprès du Ministère de la Santé, 2008.

⁸⁹ AQUINO Jean-Pierre, « Le plan national "Bien-vieillir" », *Retraite et société*, n°52, vol. 3, 2007, p. 152-157. CARADEC Vincent, *Sociologie de la vieillesse et du vieillissement*, Paris, Armand Colin, 2008 (2001).

⁹⁰ FAVIER-AMBROSINI Brice, « Socio-histoire du lien entre activité physique et santé, de 1960 à 1980 », *Santé publique*, vol. 1, 2016, p. 13-24. Dominique Peljak (« L'éducation thérapeutique du patient : la nécessité d'une approche globale, coordonnée et pérenne », *Santé publique*, n° 2, vol. 23, 2011, p. 137) souligne en ce sens qu'à la fin des années 2000, environ 15 millions de Français souffrent de pathologies chroniques. Les dépenses de santé des personnes atteintes d'une ALD représentaient en 2009 68% des dépenses totales de l'Assurance maladie.

⁹¹ TRINCAZ Jacqueline, PUJALON Bernadette, HUMBERT Cédric, « La lutte contre le vieillissement », *Gérontologie et société*, n°125, vol. 31, 2008, p. 23-37 ; ALVAREZ Stéphane, *Prévention et vieillissement. L'expérience individuelle face à la norme contemporaine du "bien vieillir"*. Thèse de doctorat de sociologie de l'Université de Grenoble, 2014 ; HUMMEL Cornélia, « Les paradigmes de recherche aux prises avec leurs effets secondaires », *Gérontologie et société*, n° 102, vol. 25, 2002/3, p. 41-52.

⁹² HUMMEL Cornélia, « Le sénior, la science et le marché : un point de vue sur vieillissement différentiel selon l'origine sociale », *Revue suisse de sociologie*, n° 3, vol. 32, 2006, p. 514.

« captivité » des patients, à l'image des propos tenus par Élisabeth Bonjean, la maire de Dax : *« Le thermalisme est un des outils pour travailler sur la prévention et sur l'éducation thérapeutique sur plusieurs pathologies, pas que sur le thermalisme pour le coup mais sur tout ce qui est soins de suites, sur tout ce qui est accompagnement d'autres pathologies parce que dans le thermalisme, des patients sont captifs pendant trois semaines sur un territoire et on peut justement travailler sur du diabète, sur de l'alimentation, sur tout ce qui est cardiovasculaire »*. Évoquant les relations de la ville avec l'Agence Régionale de Santé (ARS), un autre élu, adjoint à la maire de Dax et médecin thermal, tient un discours similaire. *« À une période où les gens rentrent à l'hôpital, où il n'y a plus que de l'ambulatoire tout ça, le seul endroit où l'on a des gens un peu captifs pour mener à bien des programmes c'est là. Des programmes d'éducation à la santé, voilà ils nous accompagnent sur tous ces programmes-là quoi »*.

En affichant leur volonté de développer ces programmes, les membres du cluster entreprennent de se légitimer auprès de l'ARS et notamment de son directeur général (DG). Le rôle joué par cette institution est essentiel : c'est elle qui délivre, ou non, l'agrément nécessaire à la mise en œuvre de chaque programme d'ETP⁹³. Or, en Nouvelle-Aquitaine, le DG de l'ARS formule d'importantes attentes vis-à-vis des stations thermales. Son itinéraire professionnel l'explique en partie. Issu de l'administration sociale, il est en 2009 l'un des quatre « directeurs préfigurateurs » (sur les 26 sélectionnés) à être « passé par les DDASS-DRASS »⁹⁴. Nommé directeur de la DDASS des Landes de 1991 à 1997, secrétaire général de la DRASS d'Aquitaine en charge du pôle santé publique puis du pôle social jusqu'en 2004, avant d'être nommé directeur de la DDASS de Dordogne d'avril 2004 à octobre 2009⁹⁵, cet acteur est socialisé aux problématiques du thermalisme tout au long de sa carrière. *« Des croisements professionnels, j'en ai eu beaucoup avec le thermalisme, souligne-t-il. Je n'ai eu que l'embarras du choix que ce soit au titre de DDASS des Landes, que ce soit sur l'animation soin que ce soit sur l'animation sécurité, de l'eau des boues qui sont utilisées. Ce sont des dimensions importantes que j'ai croisées vraiment toute ma vie »*. Sensible aux spécificités de cet univers professionnel,

⁹³ TOURETTE-TURGIS Catherine, THIEVENAZ Joris, « L'éducation thérapeutique du patient : champ de pratique et champ de recherche », *Savoirs*, n°35, vol. 2, 2014, p. 21.

⁹⁴ PIERRU Frédéric, « La santé en fusions. L'accouchement des agences régionales de santé au forceps institutionnel », *Communication au XIème congrès de l'Association française de science politique*, 2011, p. 14. L'auteur indique que sur les vingt-six préfigurateurs, dix-sept « viennent de l'État » (de l'Assurance maladie ou du corps préfectoral, entre autres). Les douze autres sont recrutés dans l'administration sociale. Parmi ces derniers, l'un d'eux était directeur d'hôpital, six travaillaient pour l'Agence régionale de l'hospitalisation, et les quatre derniers étaient issus des DRASS-DDASS.

⁹⁵ « Michel Laforcade nommé DG préfigurateur de l'ARS Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin », *Armoris*, [En ligne], consulté le 21/09/2019. URL : <https://www.armoris.bzh/michel-laforcade-nomme-dg-prefigurateur-de-lars-aquitaine-poitou-charentes-limousin-officiel/>

il considère les stations comme de précieux outils de prévention en santé : *« Il faut que le thermalisme ne rate pas non plus la question de l'éducation thérapeutique, souligne-t-il. C'est-à-dire, une personne qui prend trois semaines de son temps, de son argent, pour s'occuper d'elle, il faut qu'on lui remplisse le sac à dos de quelque chose qui lui sera utile pendant toute l'année jusqu'à l'année prochaine. Je ne parle pas de quelques conseils sur un coin de table au moment de la dernière visite. Je pense à d'autres choses, et on a lancé des appels à projet sur l'éducation thérapeutique dans le secteur du thermalisme parce que ça nous semble vraiment le bon moment pour que les gens écoutent des choses sur l'éducation thérapeutique ».*

La mise en œuvre de programmes d'ETP permet ainsi au territoire du Grand Dax de se positionner auprès de l'ARS et de la Région Aquitaine (puis Nouvelle-Aquitaine) comme un acteur légitime dans la lutte contre certains problèmes de santé publique, notamment vis-à-vis de l'avancée en âge et du développement des maladies chroniques.

En se saisissant de l'ETP, les acteurs dacquois (publics et thermaux) parviennent en effet à faire évoluer la vision que se font les dirigeants de l'ARS du thermalisme. Une salariée du cluster, chargée de mission éducation thérapeutique au cluster et coordinatrice logistique des programmes ETP, évoque le changement des relations entretenues par les acteurs dacquois avec ce service déconcentré de l'État : *« Le directeur de l'ARS ne jure que par ça [l'ETP]. Il a conscience que plus la population française vieillit, plus les maladies chroniques se développent et que c'est un enjeu de la développer [...]. On a monté nos premiers ateliers il y a cinq ans maintenant et il y a deux ans, l'ARS Nouvelle-Aquitaine a lancé un appel à projets. Ils demandaient aux établissements thermaux de mettre en place des actions de prévention avec des budgets à la clé. C'était la première fois que les ARS considéraient les établissements ! Ça veut dire qu'aujourd'hui, l'ARS nous reconnaît, reconnaît nos compétences, reconnaît notre valeur parce qu'ils ont vu qu'on était capable de manager des produits de grande rigueur. Donc ce n'est pas tant le remboursement de la cure thermale qui est privilégié là, c'est tout ce qui va autour... et aujourd'hui, on travaille en faisant des propositions à l'ARS qui nous écoute, qui nous entend et qui nous fait confiance. Voilà ce que nous a apporté ce développement d'ETP. [...]. Là, par exemple, on a été informé qu'il y avait un appel à projets pour les établissements thermaux sur des actions de prévention à nouveau. La responsable de Mont-de-Marsan m'avait prévenue. Elle m'avait dit "vous allez avoir un appel à projets, il faut y répondre". Donc on discute, on échange et on se rend service ! ».* Si cette actrice témoigne de l'intensification des rapports avec l'ARS, elle souligne dans le même temps que c'est au niveau des directions départementales que se joue l'essentiel des relations. Cela n'est pas étonnant au regard des analyses proposées par Frédéric Pierru. Celui-ci souligne qu'avant l'agrandissement

du périmètre des régions, les « directeurs issus du corps préfectoral ont généralement décidé de maintenir des directions territoriales (les anciennes DDASS) étoffées, de façon à désengorger le siège et à maintenir des relations de proximité avec les acteurs locaux, là où un directeur issu du privé n'a laissé que des directions territoriales plus modestes au profit du siège »⁹⁶. Le regard que le DG de l'ARS Nouvelle-Aquitaine porte à la relation siège-directions départementales s'inscrit dans cette description. *« J'ai envie de vous dire que dans le cadre des grandes Régions, il n'y a même plus débat, explique-t-il. Si on avait l'illusion de tout concentrer au siège, ce serait la pire des bêtises, on ne maîtriserait plus rien, on emboliserait le siège et on ne serait plus en phase avec le terrain. Donc moi, plus de 50% des effectifs sont dans les directions départementales [DD]. [...] moi je tiens beaucoup à la proximité, c'est indispensable. Après ma réponse sur le thermalisme c'est que nous on est... le siège on est en repos ou en pouvoir d'évocation quand il y a un pépin. Le travail au quotidien, le travail de fond, qui permet d'avancer sur des domaines stratégiques, c'est bien la DD. Donc on voit bien une forme d'uniformisation de ce que font les ARS par rapport à cette époque où il y avait plutôt deux écoles. Ce qui fait qu'administrativement, le poste de directeur de DD est un des postes les plus importants d'une ARS. Il faut qu'il soit totalement en phase avec la politique globale de l'ARS et en même temps totalement aux commandes pour investir, être pro actif, prendre des initiatives, accompagner les élus. Parce que moi je ne compte pas passer ma vie à recevoir tous les élus de la Terre. Donc il faut vraiment qu'ils soient reconnus comme des interlocuteurs fiables, que les élus quand ils vont voir un DD, ils sachent que c'est comme s'ils allaient voir le DG »*⁹⁷.

Les propos de la chargée de mission éducation thérapeutique au cluster semblent teintés d'étonnement quant à l'évolution des relations qu'entretient l'ARS avec le thermalisme. Jusqu'alors (et notamment depuis le renforcement de la législation sanitaire du début des années 2000⁹⁸), l'ARS est perçue par les établissements comme un organisme policier, en charge du contrôle et du respect de la loi en termes d'hygiène notamment. Un dirigeant d'établissement thermal, installé dans une station landaise voisine de celle de Dax, l'exprime clairement : *« L'ARS, ils appliquent les règles et puis c'est tout. [...] Eux, ils sont là pour nous contrôler, c'est la police ! C'est la police de l'eau. Donc que le thermalisme soit bénéfique ou pas ça n'est*

⁹⁶ PIERRU Frédéric, *art. cit.*, p. 17.

⁹⁷ Signe toutefois de son attrait pour le thermalisme et de l'importance prise par le territoire du Grand Dax et de sa présidente dans le jeu politique néo-aquitain, le DG de l'ARS Nouvelle-Aquitaine admet rencontrer occasionnellement Elisabeth Bonjean et les exploitants thermaux.

⁹⁸ Voir le chapitre IV sur ce point. Avant la création des ARS et de leurs délégations départementales en 2009 (en contact direct avec les établissements thermaux), les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) étaient les interlocutrices des établissements thermaux.

pas leur problème, eux ils appliquent comme des gendarmes qui vous prennent sur la route à 85 au lieu de 80, et bien bon ils vous disent c'est comme ça... ». Le PDG d'une importante structure thermique et hôtelière située à Dax confirme cette vision, tout en soulignant l'évolution des relations : *« Vous savez l'ARS, c'est comme les impôts, quand tout va bien il n'y a pas de souci, mais si vous avez le malheur d'avoir une micro bactérie chez vous, ils vous tombent dessus ! Elle a un rôle de contrôle ! Après on a des bons rapports avec l'ARS Landes, l'ARS Aquitaine nous reçoit etc. On essaye de mettre en place aussi des petits plans pour la prévention etc. Donc il y a une avancée. On a de bonnes relations bien sûr, mais bon c'est notre autorité de tutelle donc... on est contrôlé ».* Le PDG retraité du groupe Arenadour⁹⁹, président du cluster de 2009 à 2016, souligne aussi combien le cluster a favorisé l'interconnaissance voire l'inter reconnaissance entre les exploitants thermaux et les services de l'ARS, facilitant ainsi le quotidien des premiers. *« On a eu cet avantage d'avoir l'ARS à proximité et que cette ARS, elle s'intéresse aussi à ce que nous faisons, explique-t-il. Et l'intérêt que nous avons par le biais du cluster, c'est de les tenir au courant de ce que nous faisons. Alors que jusqu'à présent, on envoyait ça à Paris mais on ne savait pas à quel étage ça allait aboutir. [...] Donc je veux dire, le fait de connaître un petit peu notre environnement fait qu'à un moment donné, ils connaissent aussi les exploitants de tous les thermes parce qu'ils les rencontrent régulièrement, ils viennent donc vérifier ce qu'ils font et si tout est en conformité avec ce que nous disons et avec ce sur quoi on s'est mis d'accord avec eux. Ça fait qu'ils sont plus à même de comprendre effectivement les difficultés que nous rencontrons. Ce qui n'était pas le cas avant. [...] Aujourd'hui, on est en connexion complète quoi. Ils savent tout. On leur a ouvert les portes, donc ils ont tous nos établissements, ils savent où est la cabine de gauche, de droite. Quand on leur dit "on a deux pseudomonas à la cabine de droite", ils savent qu'en fermant celle-là on ne bousille pas tout le circuit quoi. Et tout ça, c'est important quand même, ce qu'il n'y avait pas auparavant. Donc tout ça, ça fait partie des rapports intelligents que nous pouvons avoir avec les pouvoirs publics on peut dire. C'est un peu grâce au cluster... Moi je dirais que c'est grâce au cluster oui. Parce qu'en fait, on a une tête de pont, on a une tête qui quand même représente l'ensemble des praticiens et qui est solidaire jusqu'aux problèmes rencontrés ».*

Cette appréhension positive est partagée par l'institution régionale. Reprenant à son compte l'idée de « captivité » des curistes, la chargée de mission santé et silver économie à la Région souligne à quel point les initiatives des membres du cluster en termes de prévention en santé

⁹⁹ Le Groupe Arenadour est issu du regroupement de Thermes Adour (créé par Roger Runca, voir chapitre VI) et des Thermes des Arènes. Il regroupe trois établissements thermaux à Dax et les trois établissements de Saint Paul-lès-Dax, ainsi que le centre thermoludique saint-paulois.

ont participé de leur légitimation. Les stations thermales, et notamment celle du Grand Dax, deviennent des partenaires de la Région sur ces problématiques. « *Quand on a commencé à travailler sur la structuration de la silver économie, une des idées fortes, c'était de se dire on a par exemple des produits qui s'adressent aux seniors (qui peuvent être des objets connectés, des produits de santé...), on a besoin de les faire tester*, explique-t-elle. *Bon, eh bien là on a une cohorte, captive pendant vingt et un jours qui pourrait être d'accord pour tester quelque chose* ». L'image « d'expert » du soin à destination des personnes en situation de vieillissement permet, en effet, aux représentants du cluster Aqui O Thermes d'être sollicités pour encadrer un projet relatif à la prévention en santé. « *Historiquement, dans la politique de structuration de la silver économie, le cluster Aqui O Thermes était chef de file dans des groupes de travail. En fait, il y a six groupes de travail thématique. Il y en a un sur la santé, un sur le maintien à domicile, un sur l'habitat, un sur le transport, un sur le financement et un sur prévention. Et prévention, c'était le groupe de travail animé par Aqui O Thermes. Eh bien moi en tant qu'animateur silver éco, j'ai beaucoup travaillé avec la directrice du cluster pendant plusieurs années* ». L'objectif affiché par les rédacteurs du Livre blanc en 2008 « d'ouvrir le champ de perspectives et d'élargir le cœur de métier » du thermalisme semble donc atteint en région Nouvelle-Aquitaine¹⁰⁰.

Les retombées procurées par l'adaptation d'une politique de développement de l'ETP sur le territoire sont symboliques. Elles confèrent au thermalisme une image de sérieux et d'expertise vis-à-vis de la Région Nouvelle-Aquitaine et de l'ARS. Cela semble être l'objectif poursuivi par les acteurs publics du Grand Dax, tant les retombées matérielles sont dérisoires et leur mise en œuvre compliquée. Une dirigeante de l'Institut national du Thermalisme et la chargée de mission ETP au cluster, toutes deux coordinatrices des programmes d'ETP pour le Grand Dax, mettent en évidence leur réussite toute relative au regard de l'investissement humain et financier consenti par le cluster. La première retrace la genèse de ces programmes : « *On nous a dit, "eh bien il faut le mettre en place". Donc on a beaucoup travaillé toutes les deux. On a travaillé, on s'est servi des étudiants stagiaires justement, on n'a pas mal collaboré, on a créé tout le programme ETP on a formé le maximum de gens. Donc je me suis lancée à faire des formations ETP 40h etc. Elle est allée faire le DU ETP à Bordeaux et moi l'année d'après je l'ai fait aussi, un DU de coordinateur de programme* »¹⁰¹. Toutes les deux développent deux programmes d'ETP. Le premier intitulé Fibr'eaux est proposé aux patients atteints de fibromyalgie. Le

¹⁰⁰ Livre blanc du thermalisme, 2008, p. 46.

¹⁰¹ Les infirmières étant des personnages clés dans l'animation des programmes d'ETP au sein de chaque établissement thermal, leur formation est indispensable. Celle-ci est assurée par l'Institut du thermalisme.

second, Educ'Arthrose, est créé quelques années plus tard et s'adresse à des personnes touchées par des affections rhumatismales. Seulement, ces deux programmes développés sur le Grand Dax provoquent un (très) faible engouement. *« Le souci, c'est comment faire venir ces curistes dans les programmes... Comment ? Là on a trois sessions de Fibr'Eaux par an, on n'a même pas 30 patients sur une station qui accueille 60 000 curistes... On a 30 patients, ça fait combien en pourcentage ? Ça n'est même pas, c'est du 0 quelque chose. Donc il y a quelque chose qui ne va pas... »*, explique-t-elle à propos du premier programme, tandis que le second n'affiche pas, semble-t-il, une fréquentation plus élevée¹⁰². *« Pour faire de l'ETP, il faut déposer votre dossier à l'ARS, il faut qu'il y ait un médecin. Je vous passe les critères, tout le monde doit être formé. Il y a des évaluations en permanence... rappelle à son tour la chargée de mission ETP au cluster. Donc c'est réservé à des maladies chroniques, c'est très confidentiel, c'est réservé à des petits nombres de personnes, c'est chronophage, ça ne gagne pas d'argent, mais ça vous apporte une crédibilité de par les ARS parce que vous savez faire, parce que vous avez embarqué des médecins, parce que c'est contrôlé, c'est surveillé, que vous évaluez, que vous avez des résultats »*.

Les programmes d'ETP ne sont donc pas porteurs de gains financiers pour le cluster ou les exploitants thermaux partenaires de sa mise en œuvre. En revanche, son organisation s'est révélée problématique à plusieurs égards. Si le monde du thermalisme s'avère un milieu favorable à l'implantation d'ateliers d'ETP, nombreux sont les obstacles à son développement¹⁰³. Le coût d'un atelier (environ 210 €, à la charge du curiste), le manque de communication auprès des curistes mais également du personnel soignant, la division parmi les professionnels de santé sur le bienfondé de ces ateliers, le manque de temps des infirmier(e)s (surtout dans les établissements modestes), mais encore le développement d'ateliers « d'éducation à la santé » en parallèle des ateliers d'ETP par les établissements thermaux, en constituent.

¹⁰² Le programme Educ'Arthrose a été mis en œuvre plusieurs années après le programme Fibr'Eaux. Lors de notre enquête sur le terrain dacquois, les acteurs rencontrés n'avaient donc pas le recul nécessaire pour mesurer sa réussite. Interrogée par mail un an après l'entretien, la dirigeante de l'Institut du thermalisme évoquée propose une réponse sans nuance sur la fréquentation de ce second programme. D'après ses propos, le programme Educ'arthrose ne fonctionne que grâce un essai clinique de l'AFRETh (celui-ci incitant notamment financièrement les curistes à s'en saisir, pour pouvoir avoir des résultats significatifs). Cette problématique du nombre insuffisant d'inscrits pour l'évaluation du programme Fibr'Eaux par l'essai clinique FIETT a été l'objet d'une analyse par un étudiant en deuxième année de Master (promotion de la santé, spécialité éducation thérapeutique du patient) à l'Institut de Santé Publique, d'Epidémiologie et de Développement de Bordeaux. Voir : WALKER Valentin, *Étude des freins et des leviers dans la mise en place de l'éducation thérapeutique du patient en milieu thermal. Étude qualitative auprès des acteurs thermaux du Grand Dax : curistes et professionnels*, mémoire de stage de Master 2^{ème} année, Université de Bordeaux, 2017, p. 21.

¹⁰³ Le passage qui suit s'appuie sur le travail de Valentin WALKER.

Contrairement à l'ETP, ces ateliers regroupés sous le vocable « d'éducation à la santé » ne s'inscrivent pas dans un cadre institutionnel. Aussi le terme englobe-t-il tout à la fois, d'un établissement à l'autre, une conférence destinée à mieux appréhender sa maladie, des conseils de nutrition, un massage ou bien une séance de gymnastique douce destinée à gagner en mobilité et à apprendre à mieux envisager les gestes du quotidien. Dans ce marché de la qualité qu'est le thermalisme, ces ateliers d'éducation à la santé (au même titre que les mini-cures ou autres formes de diversifications proposées) sont autant d'avantages différentiels dont se saisissent les établissements dans leur lutte concurrentielle. Exacerbée sur le territoire Grand Dacquois, la concurrence engendre ainsi l'instauration d'ateliers qui portent le risque d'être confondus avec les programmes d'ETP du cluster.

Malgré les difficultés organisationnelles et le coût engendrés, l'organisation de ces ateliers d'ETP relève donc d'une volonté politique qu'un salarié du cluster met en évidence, en évoquant une stratégie d'affichage adressée aux collectivités départementale et régionale ainsi qu'à l'ARS. « *Maintenant il faut savoir ce qu'on veut, souligne-t-il. Si on le fait pour le curiste autant faire un programme simplifié avec des ateliers [d'éducation à la santé], quelque chose d'alléchant avec un cadeau, le curiste ça lui va tout autant. Mais si on le fait pour l'ARS, pour se faire bien voir, pour obtenir son accréditation, pour obtenir des crédits et être bien vu, parfois il vaut mieux investir sur un vrai ETP* »¹⁰⁴.

De sa création jusqu'au milieu des années 2010, les dirigeants du cluster l'affirment, progressivement, comme une organisation incontournable du thermalisme aquitain. Les ambitions affichées dans le rapport d'activité de sa première année d'existence sont menées à bien : en plus des économies d'échelles promises aux exploitants thermaux, leur mise en œuvre favorise une reconnaissance de l'organisation auprès des autres échelles de gouvernement (la Région notamment¹⁰⁵) ainsi que des services déconcentrés de l'État (ARS). Or, malgré sa dimension régionale, c'est essentiellement le Grand Dax qui bénéficie de cette évolution.

¹⁰⁴ L'embauche d'une chargée de mission travaillant à temps plein sur ces questions indique en outre clairement l'option prise par le cluster.

¹⁰⁵ L'évolution de la reconnaissance du Département est moins perceptible. Celle-ci est ancienne et importante. C'est en effet le Département des Landes qui a contribué à la création de l'Institut du thermalisme à Dax au début des années 2000 et qui assure son fonctionnement. Nous revenons sur ce point dans la section suivante.

b. *La dépendance du cluster au « sentier » grand dacquois*

Créé à l'initiative de l'agglomération dacquoise, les dirigeants du cluster Aqui O Thermes sont sommés, à partir de 2012, de lui donner une « réelle » dimension régionale¹⁰⁶. Pour autant, l'origine grand dacquoise du cluster, l'investissement de l'agglomération dans son fonctionnement ainsi que l'emplacement géographique de ses locaux (Dax) produisent leurs effets. Le Grand Dax profite particulièrement des retombées économiques engendrées par la structure en même temps que de sa légitimité. Conscients de son utilité pour leur territoire, les élus y maintiennent leur investissement malgré ses nouvelles dimensions.

La mise en œuvre des programmes d'ETP illustre cette récupération par le Grand Dax des actions menées par le cluster. De l'ensemble des stations réunies au sein d'Aqui O Thermes, seule celle du Grand Dax possède les structures et le personnel nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes¹⁰⁷. Un dirigeant de l'Institut du thermalisme le souligne en évoquant le retrait des thermes de Salies-de-Béarn : « *Je ne sais même pas s'ils payent encore leur cotisation. Parce que c'est dacquo-dacquois ! Par exemple en ETP, on travaille sur deux programmes, Fibr'eaux et Educ Arthrose. Eh bien, pour l'instant il n'y a qu'à Dax qu'on le fait. Moi j'ai dit à madame... [la chargée de mission ETP au cluster] : "il faut vraiment qu'on travaille à mettre à disposition tout ce qu'on fait aux autres stations". Elle me dit "oui". Mais on n'y arrive pas. Ce qu'il faudrait faire, mais moi je n'ai pas le temps c'est à elle à le faire, c'est aller rencontrer les stations qui seraient susceptibles de développer ces deux types de programmes, les aider à former les gens, les aider à les mettre en place. Elle me dit "oui mais je leur envoie tout par mail à ceux qui le veulent, tout ce qu'on a fait". Mais il faut qu'il y ait un accompagnement derrière, parce que ce n'est pas évident honnêtement. C'est nous qui l'avons créé, on l'a créé aussi spécifiquement par rapport à notre organisation sur Dax, parce que l'ETP il se fait à l'Institut, enfin les ateliers ils se font à l'Institut. Alors il faudrait y réfléchir. Moi je trouve que sur certains dossiers c'est encore trop dacquo-dacquois* ». Ce discours est confirmé, à demi-mots, par la salariée du cluster en question alors qu'elle énumère les autres actions de prévention en santé développées par le cluster sur le territoire du Grand

¹⁰⁶ L'institution régionale n'accepte d'accompagner financièrement le fonctionnement du cluster qu'à partir du moment où le cluster dépasse les contours de l'agglomération grand dacquoise pour englober l'ensemble des stations aquitaines. Voir le chapitre VII et en particulier la section « *"L'apprentissage cognitif" au fondement de l'amélioration des rapports* ».

¹⁰⁷ L'intercommunalisation du thermalisme *via* la compétence du développement économique et la création du cluster ayant permis une gestion unique à l'échelle intercommunale du thermalisme à partir de 2009, nous appréhendons dorénavant la « station thermale du Grand Dax » comme un ensemble homogène, plutôt que de parler « des » stations thermales de Dax et Saint-Paul-lès-Dax au sein du Grand Dax... Rappelons par ailleurs que le groupe Arenadour est propriétaire de l'ensemble des thermes saint-paulois mais aussi de trois établissements thermaux dacquois.

Dax : « *On a mis en place un programme l'année dernière qui va peut-être vous faire sourire et qui a très bien fonctionné parce qu'on est convaincu de la rééducation à l'effort en milieu thermal. On a signé un partenariat avec un Décathlon... et on l'a testé sur Dax avec en septembre, octobre, novembre, sur trois thermes à Dax, avec pour objectif à partir de mars de l'étendre à tout Dax et Saint Paul et en milieu d'année d'envoyer le modèle aux autres stations de la Nouvelle-Aquitaine* ». Un autre exemple apporté par une dirigeante du cluster, permet de prendre la mesure du caractère très localisé de l'action : « *Historiquement, on est au premier étage d'un bâtiment où au rez-de-chaussée il y a le Centre intercommunal d'action sociale. En discutant une fois avec le directeur, une discussion de machine à café, il me racontait les problématiques qu'il avait sur l'absentéisme, sur le fait que ses aides à domicile n'étaient pas bien, etc. Et il m'a dit qu'il était en train de travailler sur tout ce qui était éducation à la santé. Et en discutant comme ça, on a fini par se dire qu'on avait peut-être une réponse qui était là. Donc il y a eu une première phase d'essai qui a été mise en place, c'est-à-dire qu'on a eu une cinquantaine d'aides à domicile du Grand Dax qui ont pu bénéficier d'un accompagnement sophrologique... Il y avait de la sophrologie, il y avait du bien-être, il y avait de la réhabilitation à l'effort et des soins thermaux pour leur réapprendre à mieux gérer leur quotidien de manière à améliorer leur santé* ».

Les retombées de ces initiatives sur le territoire grand dacquois expliquent le soutien politique et financier des élus. Les propos d'un adjoint à la maire de Dax, par ailleurs vice-président du conseil communautaire en charge du thermalisme, du tourisme, de la recherche et de l'innovation dans le domaine thermal, l'illustrent. Se défendant de toute velléité d'instrumentalisation du cluster par le Grand Dax, il reconnaît une stratégie de communication politique destinée à assimiler l'un à l'autre : « *D'un seul coup, tout ça s'est retrouvé au bon niveau de pensée, de développement stratégique, d'accord ? Et comme il se trouve qu'entre-temps Elisabeth [Bonjean], qui était conseillère régionale et en charge du thermalisme en a profité pour faire que le cluster thermal soit basé à partir de Dax et présidé par Dax, ce n'est pas rien. Parce que le cluster thermal, c'est pas Dax et Saint-Paul-lès-Dax, c'est l'ensemble des stations thermales de Nouvelle Aquitaine. [...] Donc pour nous, c'est très intéressant parce que ça permet au territoire du Grand Dax d'être identifié comme le pôle majeur Grand Aquitaine du thermalisme. D'accord ? Donc ça c'est hyper important de l'avoir en tête* ».

Cette récupération du cluster par le Grand Dax est favorisée par le tropisme grand dacquois de son fonctionnement. Malgré la mise en œuvre de la loi relative à la délimitation des régions, son centre de gravité demeure dacquo saint-paulois. Quelques stations landaises (Salies-de-Béarn, Saubusse ou bien encore Préchacq-les-Bains) l'ont certes intégré quelques années après

sa création. Mais il faut attendre 2017 et l'arrivée de stations des anciennes Régions Poitou-Charentes et Limousin pour que certaines réunions soient délocalisées à Bordeaux. Jusqu'alors, c'est à Dax que les réunions se déroulent (dans les locaux de l'agglomération dacquoise) et c'est le Grand Dax qui semble en profiter.

Le concept de « dépendance au chemin emprunté »¹⁰⁸ (*path dependence*, ou bien encore « dépendance au sentier ») permet d'expliquer cette situation. En se référant aux travaux de Paul Pierson, Vincent Simoulin rappelle que ce concept peut être appréhendé de deux façons. Une version « large », « laquelle signifie seulement que le passé a une influence sur le présent, et une version "étroite", qui affirme un auto renforcement cumulatif du sentier par les rendements croissants qu'il engendre et soutient donc que chaque pas dans une direction pousse à persister dans celle-ci »¹⁰⁹. Bruno Palier explique par ailleurs que, pour Paul Pierson, trois processus politiques principaux sont caractérisés par des phénomènes de « rendements croissants » (*increasing returns*)¹¹⁰. D'abord, les « "processus d'action collective" structurés par les "problèmes de l'action collective" »¹¹¹. Prenant l'exemple de la Sécurité sociale, il souligne que « l'importance des contraintes de coordination et d'anticipation adaptative en matière d'action collective » entraîne des réactions quasi-institutionnalisées à toute tentative de réforme. Les « processus cognitifs d'interprétation et de légitimation collective des enjeux et de la vie politique » sont les deuxièmes. L'institutionnalisation d'une action collective mobilisant des acteurs issus de mondes différents favorise l'apprentissage cognitif. Mais le partage de normes, la perception du réel, l'adoption d'un langage commun, ou encore l'évolution des rôles, impliquent des « coûts d'investissement et d'apprentissage élevés ». Aussi, « une fois établies, les conceptions politiques de base sont généralement tenaces et favorisent la continuité contre les changements »¹¹². Enfin, les « processus de développement institutionnel » sont les derniers. Les formes prises par les institutions ainsi que la mise en œuvre de politiques publiques conditionnent les choix et ressources disponibles. Progressivement, « il devient de plus en plus coûteux, voire impossible, de ne pas respecter les

¹⁰⁸ PALIER Bruno, « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in BOUSSAGUET Laurie *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 411-419.

¹⁰⁹ SIMOULIN Vincent, *Sociologie d'un grand équipement : Le premier synchrotron de troisième génération*, Lyon, ENS Éditions, 2012, p. 41. PIERSON Paul, « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, n°45, vol. 4, 1993, p. 608. Nous nous reposons par la suite sur la synthèse faite par PALIER Bruno, *art. cit.*, p. 412-416.

¹¹⁰ PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, n°94, vol. 2, 2000, p. 251-267.

¹¹¹ PALIER Bruno, *op. cit.*, p. 413. Concernant les « problèmes de l'action collective », l'auteur fait ici référence à OLSON Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

¹¹² PALIER Bruno, *op. cit.*, p. 414.

règles et les normes posées par les choix politiques précédents, de chercher à revenir sur les options institutionnelles passées »¹¹³.

Envisagé sous cet angle, plusieurs facteurs peuvent expliquer la confusion entre « cluster dacquois » et « cluster aquitain ». D'abord, le cluster tire son origine du conseil de développement de l'agglomération dacquoise. Ensuite, les réunions sont organisées dans l'enceinte du Grand Dax, dont la directrice est salariée. Enfin, la constitution du collège institutionnel témoigne d'une prédominance des élus du Grand Dax. Ce dernier point est significatif. Alors qu'en 2012, le cluster accueille Saubusse, Salies-de-Béarn et Préchacq, seuls les exploitants thermaux intègrent le collège « entreprises », pas les collectivités correspondantes. Aux côtés du Conseil départemental des Landes, de celui des Pyrénées-Atlantiques et du Conseil régional d'Aquitaine¹¹⁴, seules deux municipalités (Dax et Saint-Paul-lès-Dax), une agglomération (Grand Dax) et leur Office de tourisme sont représentés. Alors qu'elle évoque la complexité de mettre en œuvre une communication commune à tous les établissements du cluster au salon des Thermalies, la chargée de mission responsable du thermalisme à la Région Nouvelle-Aquitaine donne un aperçu du poids de l'autorenforcement cumulatif du sentier sur le fonctionnement du cluster après son ouverture. *« Je pense que c'est lié aussi au fait qu'Aqui O Thermes, c'était un cluster historiquement et avant tout dacquois, qui s'est ensuite élargi. Et que la permanente... elle est directrice d'Aqui O Thermes mais elle est aussi employée du Grand Dax, enfin... c'est une parenté qui se fait un peu de manière naturelle de se dire "eh bien on fait un stand Grand Dax, de manière pratico-pratique"... »*.

Tout au long des années 2010, le cluster Aqui O Thermes s'affirme, sur le Grand Dax, comme l'arène légitime où se fait l'action collective en direction du thermalisme. En positionnant toutefois son action autour du « thermalisme de santé », il modifie la configuration locale au profit d'acteurs peu considérés jusqu'alors.

c. Une réorganisation collective favorable à l'Institut du Thermalisme

L'influence prise localement par le cluster Aqui O Thermes redéfinit les rapports de force entre les acteurs investis dans son fonctionnement¹¹⁵. L'Institut du thermalisme profite notamment de ce processus pour s'octroyer un rôle de première importance dans le jeu local. Ce repositionnement n'est pourtant pas gagné tant il souffre d'un déficit de reconnaissance

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ La CCI des Landes, le Pays Adour Landes Océane (ALO), la Chambre des Métiers et le Comité départemental du tourisme sont aussi représentés. Voir le rapport d'activité du cluster de 2013, p. 22.

¹¹⁵ Nous avons vu notamment dans le chapitre VII, section « *"L'apprentissage cognitif" au fondement de l'amélioration des rapports* », qu'il favorisait l'évolution des relations entre acteurs publics et exploitants thermaux.

patent depuis sa création (2001). Déconsidéré par les uns (élus locaux), ignoré par les autres (exploitants thermaux, certains médecins thermaux), il peine à tisser avec ces acteurs des « interdépendances fonctionnelles »¹¹⁶.

Les conditions de sa création permettent de comprendre son isolement sur la scène politique. Créé à l'initiative du Département des Landes et de son président d'alors Henri Emmanuelli, l'Institut ne bénéficie ni de la reconnaissance, ni du soutien de la municipalité UMP dirigée par Jacques Forté jusqu'en 2008¹¹⁷. Révélant une réticence certaine vis-à-vis de l'Institut et du monde universitaire, la posture de l'adjoint au thermalisme (1995-2008) symbolise les relations entre les deux institutions¹¹⁸. Questionné sur le rôle de l'Institut dans la station, ce médecin conseil retraité s'applique à discréditer ses actions et son fonctionnement. « *Cet institut, il fallait qu'il soit professionnel ! Ce n'était pas à l'Université... L'Université aurait eu une cellule et il fallait le prolonger vers un institut technologique [...]. À partir du moment où tous les cadres sont des universitaires, ils font le travail des universitaires. Or, on aurait eu un type comme [...] [il évoque un ancien dirigeant du CNETH] par exemple, dans les types battants et compétents, des directeurs d'établissements qui auraient pu faire ça, un type qui aurait pu aller chercher de l'argent, financer l'Institut avec ce qu'il aurait pu vendre. Alors que là c'est les pauvres deniers de l'Université, c'est que dalle...* ».

L'Institut du thermalisme n'est pas plus intégré par les exploitants thermaux. L'un de ses dirigeants, en poste depuis sa création, en donne un aperçu : « *Quand on est arrivé en 2000, déjà ils ne nous parlaient pas à nous, qu'est-ce que c'est que cet Institut du thermalisme qui arrive à Dax, on n'a pas besoin d'eux, on n'a pas besoin d'eux ! Et... Nos étudiants alors ceux qui sont agents thermaux, ils sont embauchés, il y a une demande mais ceux qui ont un niveau licence, ils ne les embauchent pas...* ». Une ancienne cadre de l'Office de tourisme de Dax confirme ces propos¹¹⁹. « *Quand j'étais à l'Office de tourisme, je ne travaillais pas avec*

¹¹⁶ ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, Agora, 1993, p. 85.

¹¹⁷ La volonté de créer l'Institut national du thermalisme trouve sa genèse aux Universités du Parti socialiste de 1999, selon une enseignante-chercheuse de l'Institut (en poste depuis sa création en 2001). Malgré les rivalités politiques qu'entretiennent Jacques Forté (maire UDF puis UMP de Dax de 1995 à 2008) et Henri Emmanuelli (président socialiste du Conseil général puis départemental des Landes de 1982 à 1997 puis de 2000 à 2017), le statut de première ville thermale de France explique la localisation de l'Institut.

¹¹⁸ L'antagonisme politique se double du sentiment de s'être fait voler (par Henri Emmanuelli donc) l'idée d'un projet initialement mûri aux côtés d'Yves Goussebaire Dupin. L'adjoint en charge du thermalisme de 1995 à 2008 souligne : « *Cet institut à Dax j'ai essayé de le lancer avec Goussebaire en 89. On avait profité de la fédération mondiale de thermalisme qui faisait son congrès à Dax [...] mais il y a eu la cohabitation à ce moment-là. Donc ça s'est arrêté net. Le Conseil général a repris la main, pas avec une mauvaise volonté mais pour que ça ne soit pas les dacquois qui le fassent. Donc ça s'est bloqué. Jospin est arrivé donc Emmanuelli a relancé le truc, il a eu le culot de dire que c'était même lui en 89 qui avait commencé...* ».

¹¹⁹ La gouvernance associative de l'OTT de Dax laisse alors une place importante aux exploitants thermaux. Sur la transformation de l'office de tourisme en EPIC par la municipalité socialiste en 2008, se reporter au chapitre

l'Institut du thermalisme, je n'avais pas de raison de travailler avec, pas de raison... souligne-t-elle. Et c'est vrai que je ne savais pas à quoi il servait. Donc ça pouvait donner, illustrer un peu, et ça illustre ce que l'Institut du thermalisme ressentait. Moi ils me l'ont dit, à leur naissance, ils ont eu l'impression d'être, je peux le dire, méprisés ! Parce que moi, ils me l'ont dit ! ».

La constitution du cluster comme « espace d'action intégré »¹²⁰ facilite l'intégration de l'Institut dans le jeu grand dacquois. À certains égards, la dynamique de projet, le processus d'apprentissage collectif ou bien encore, la présence d'un intermédiaire, caractérisant le fonctionnement du cluster, participent de cette reconnaissance. Antenne de l'Université de Bordeaux, l'Institut incarne dans cette configuration nouvelle « la figure de l'interlocuteur reconnu "légitime" » : il est la caution scientifique du cluster. Il est « capable de présenter des compétences dans le domaine de la gestion de projets »¹²¹, de « ne pas développer un discours vindicatif à l'égard des institutions », « de répondre aux demandes ponctuelles que peuvent effectuer les institutions » et a « la réputation de contrôler une ressource rare (compétence dans un domaine particulier ou dans un territoire spécifique) »¹²². Seulement, l'Institut ne se contente pas de jouer ce premier rôle. Il devient dans le même temps un prestataire de services dans les domaines de la formation (aux métiers du thermalisme), de la recherche et développement (sur le « vieillissement de l'eau », les « bains carbo-gazeux », ou encore « le refroidissement de l'eau thermale »).

Un médecin thermal dacquois fait état de l'importance de l'Institut pour le thermalisme dacquois, que les acteurs publics souhaitent associer à « l'excellence »¹²³. *« On parlait de l'importance de la qualité, je pense que là aussi, on a besoin d'avoir des soins de qualité, rappelle-t-il. Il faut avoir un minimum de formation de vos agents thermaux. Et les gens qui passent par l'Institut, on peut penser qu'ils ont une meilleure formation. Alors ensuite, c'est une référence technique puisqu'ils ont travaillé sur différents objets. Un qui a relativement bien marché, c'est le carbo-gazeux, un qui a été moins... les baignoires. Ils ont essayé de définir des formats de baignoires, ils n'y sont pas arrivés. Mais je pense que c'est intéressant d'avoir des gens qui travaillent sur la technologie de manière relativement indépendante. Parce que les*

VI, section « Des gouvernements municipaux "fragilisés" ? Renouvellement de "coalitions" d'acteurs politiques et économiques et effets territorialisés de la crise ».

¹²⁰ DE MAILLARD Jacques, « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, n°48, 2002, p. 58.

¹²¹ Rappelons que les infirmières thermales sont toutes formées à l'ETP au sein de l'Institut du thermalisme, que sa directrice adjointe est l'une des deux coordinatrices de ces programmes et que c'est dans les locaux de l'Institut que sont dispensés les cours collectifs d'ETP aux curistes.

¹²² DE MAILLARD Jacques, *art. cit.*, p. 59.

¹²³ Nous abordons ce point dans le chapitre IX, section « Le Grand Dax, territoire de l'excellence médicale ? ».

autres [sous-entendu les exploitants thermaux], bien sûr qu'ils vendent des bons produits mais le problème du thermalisme en gros, c'est que ça n'était pas forcément rationnel comme démarche. Et donc, si on y introduit un peu de rationalité, quel que soit l'endroit dans lequel on pénètre, ça ne peut qu'être une bonne chose ».

L'intégration de l'Institut dans le cluster ne suscite donc ni débat, ni passion de la part de ses partenaires. Mais les relations qu'il entretient avec les exploitants thermaux évoluent sensiblement à mesure qu'il démontre son utilité. *« La directrice adjointe de l'Institut du thermalisme et à l'époque son directeur se sont beaucoup impliqués dans la réussite du cluster, exprime ainsi un dirigeant du cluster. Le cluster a donc permis à l'Institut de montrer ce qu'il savait faire, en disant "oui la recherche appliquée, bien sûr on sait faire". Alors que les entreprises ne savaient pas forcément, ne réalisaient pas qu'elles avaient cet outil-là et en même temps ils ont amené un vrai savoir-faire sur le cluster. On a fait plusieurs études, [...] l'Institut a proposé une méthode pour mieux contrôler la gestion du CO² dans son bain carbo. Chaque entreprise a pu observer une petite différence. On avait deux étudiantes qui ont bossé deux ans là-dessus, la deuxième étudiante est passée dans toutes les entreprises pour expliquer aux directeurs techniques, aux directeurs qualité comment ils pouvaient réduire leur consommation tout en maintenant la qualité du soin et ça, ça fait des choses très concrètes et l'Institut a très bien répondu à ce type de demandes ».*

Outre la mise en relation que permet le cluster, ce processus de reconnaissance doit beaucoup, selon un enseignant-chercheur de l'Institut, à « l'activité de courtier », autrement dit « d'entremetteur » entre les parties, réalisée par la directrice du cluster, par ailleurs directrice du tourisme et du thermalisme de la communauté d'agglomération du Grand Dax¹²⁴. *« Elle a été facilitatrice, elle a fait des mails, elle nous a pris beaucoup de stagiaires, elle a joué le jeu. Il y a des étudiants de l'Institut, elle donnait leur nom, qui passeront dans vos établissements pour un questionnaire ou pour une petite enquête et on leur a ouvert les portes ».*

En conséquence, l'Institut gagne de l'influence dans le jeu grand d'acquois à mesure que le cluster s'affirme. L'observation d'une ancienne dirigeante de l'Office de tourisme et du thermalisme de Dax, devenue salariée du cluster, résume cette évolution. *« Depuis que je suis ici [au cluster], moi j'ai l'occasion de travailler énormément avec eux et je perçois beaucoup*

¹²⁴ NAY Olivier, SMITH Andy, *op. cit.*, p. 13. Les auteurs opèrent ici une distinction entre les activités du « généraliste » et celle du « courtier ». Celle du premier « consiste à construire du "sens commun" entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (c'est la dimension cognitive de la médiation) ; [...] l'activité du "courtier" consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation) ».

plus l'étendue de leur action et je pense que ça a changé avec les années. Ils sont reconnus, de plus en plus. Moi je suis arrivée ici en 2012, eux ils sont rentrés dans le cluster en 2009. Toujours est-il qu'ils prennent beaucoup, beaucoup d'importance dans la station ! [...] Pour nous, ils sont incontournables. Je pense qu'il a fallu du temps, beaucoup de temps. Mais la question de savoir si le fait de travailler dans le cluster, d'être dans le cluster a aidé, à mes yeux, dans la perception que j'en ai, je dirais oui. Pour les avoir vus ici, en réunion, partager des avis, partager des stratégies, ça les a mis au même niveau que d'autres professionnels donc oui ».

La légitimité acquise par l'Institut du thermalisme sur le territoire grand dacquois démontre combien la configuration d'acteurs mobilisés au sein du cluster évolue à mesure que ce dernier s'affirme. Pour autant, cette évolution des rapports de force à l'intérieur de la coalition d'acteurs ne remet pas en cause sa stabilité. Aussi le cluster continue-il de servir, jusqu'en 2017, la capacité politique territoriale du Grand Dax.

d. La nouvelle Région, révélateur d'un désajustement

Les effets de la réforme territoriale de 2015 modifient cet équilibre. D'un côté, la création de la Région Nouvelle-Aquitaine est l'occasion pour cette « nouvelle » institution de renouveler sa confiance aux dirigeants du cluster dans la gestion des questions du thermalisme et de vieillissement. La Région le mandate pour codiriger la construction du « plan de développement de la filière thermique Nouvelle-Aquitaine 2018-2022 ». D'un autre côté, cependant, les acteurs dacquois n'accueillent pas avec la même ferveur la seconde évolution liée à cette réforme territoriale. Devenant au 1^{er} janvier 2017 « cluster thermal Nouvelle-Aquitaine », Aqui O Thermes intègre cinq nouvelles stations – Rochefort, Saujon et Jonzac (Charente-Maritime), La Roche-Posay (Vienne), Évaux-les-Bains (Creuse) – dont l'arrivée perturbe la stabilité. Il s'agit, pour les membres du cluster, de s'ajuster à la fois à un nouvel environnement institutionnel et de reconstruire des relations de confiance avec de nouveaux membres.

En effet, « la recomposition des Régions françaises a conduit au regroupement d'un certain nombre de collectivités dans des ensembles territoriaux plus vastes. Elle s'inscrit dans une logique plus globale de recomposition de l'action publique qui a pour objectifs affichés de transcender les logiques sectorielles, de revivifier des routines administratives et d'obliger les individus, les services de l'État, les corps administratifs et les divers experts à interroger leurs

pratiques et leurs représentations et à les renouveler »¹²⁵. Aussi la Région Nouvelle-Aquitaine passe-t-elle, comme les autres, par un processus « d'harmonisation progressive de son fonctionnement »¹²⁶. Outre la fusion des trois anciennes Régions (Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes), elle doit s'adapter aux nouvelles compétences octroyées par la loi NOTRe.

C'est dans cette perspective d'adaptation administrative que le thermalisme est concerné. *« Avec la création de la nouvelle Région, on a dû remettre en place une réflexion complète sur tous les plans, toute la stratégie de toutes les politiques menées par la Région, explique ainsi la chargée de mission santé et silver économie à la Région, responsable des questions liées au thermalisme. Pas toutes les directions, enfin il a fallu tout repenser. Donc c'était l'occasion aussi de tout remettre à plat de manière très claire, très pragmatique, la politique contractuelle, ils [elle fait référence de manière allusive aux dirigeants de la Région] ont réappréhendé, remis en place toute la politique contractuelle en route, en réévaluant les objectifs. Nous de notre côté, on a voté notre schéma de développement économique [...] qui est un peu notre bible sur le développement économique au niveau de la grande Région. Et en fait de ce grand schéma là, pour nous sur le développement économique, eh bien l'idée c'était d'en faire découler forcément des spécificités par filière. Donc le plan, il rentre aussi dans cette logique de déclinaison thématique »*. Voté en séance plénière le 19 décembre 2016, le Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII)¹²⁷ de Nouvelle-Aquitaine identifie en effet le thermalisme comme l'une des filières dont la politique doit être « poursuivie et enrichie »¹²⁸. Appréhendé sous le prisme du développement économique depuis le début des années 2010 et les efforts d'Élisabeth Bonjean¹²⁹, il fait l'objet d'un plan détaillé au service du développement de la filière. *« Pour nous l'idée, c'est d'avoir un fil rouge à pouvoir suivre ensuite dans des actions très concrètes qu'on met en place, ajoute*

¹²⁵ LAFAGE-COUTENS Anaïs, PRENAT-LAVILLE Clémentine, SIMOULIN Vincent, « La construction politique et organisationnelle de la région Occitanie », *Pôle Sud*, n°50, vol. 1, 2019, p. 106.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 113. Les auteurs portent l'analyse sur la Région Occitanie.

¹²⁷ « SRDEII : la Région fixe le cap » ? *Région Nouvelle-Aquitaine*, [En ligne], mis à jour le 17 mars 2017, consulté le 26/09/2019. URL : <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/toutes-actualites/srdeii-region-fixe-cap.html#gref>

¹²⁸ « Plan de développement de la filière thermique Nouvelle-Aquitaine, 2018-2022 », p. 12. « Le Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) de Nouvelle-Aquitaine fixe les orientations de la Région en matière de développement économique pour les dix ans à venir. L'une des neuf orientations fixées par le schéma est de « poursuivre et renforcer la politique de filières ». Le thermalisme est l'une des filières identifiées par le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine (CRNA) ».

¹²⁹ Se reporter de nouveau au chapitre VI, section « Des gouvernements municipaux "fragilisés" ? Renouveau de "coalitions" d'acteurs politiques et économiques et effets territorialisés de la crise ». La chargée de mission responsable des questions du thermalisme à la Région Nouvelle-Aquitaine rappelle par ailleurs l'évolution de la prise en charge du thermalisme par cette institution : « Pendant longtemps le thermalisme a été suivi au titre de la politique contractuelle, parce que c'était appréhendé de la manière la plus globale possible sur le poids du thermalisme sur le territoire. Après on est passé plutôt par le biais du tourisme puis par le développement économique. Bon au final on se parle tous, donc ça marche quand même mais c'est intéressant de voir un peu ce tracé ».

la chargée de mission responsable du thermalisme à la Région Nouvelle-Aquitaine. *On finance certes des actions isolées pour des établissements thermaux, pour des stations, pour des communes, pour des EPCI et voilà, mais on finance aussi des actions collectives telles qu'on les appelle, qui ont vocation à servir plusieurs acteurs. Mais pour les piloter, il faut qu'on ait une vision. Donc voilà, avoir un document qui permette d'avoir une vision stratégique, c'est très important, sinon des actions collectives on ne peut pas en mener ».*

Un second objectif motive néanmoins la création de ce plan. Elle s'inscrit dans une « stratégie de proclamation » destinée à valoriser les actions de la Région en direction de la filière thermique¹³⁰. Selon Christian Le Bart, les différentes lois visant la décentralisation ont favorisé « l'émergence d'un système généralisé de concurrence entre les territoires ». En conséquence, « les initiatives valent désormais par leur capacité à faire parler du territoire. Les effets d'image sont auscultés avec soin, et justifient en amont les choix décisionnels »¹³¹. Plusieurs acteurs soulignent ainsi le caractère peu novateur du document, comme cet exploitant thermal dacquois : « *La Région, enfin moi depuis que je suis là, la Région a toujours eu un plan thermal donc j'allais dire, ni madame Bonjean, ni monsieur Bellocq ni même monsieur Forté y sont pour quelque chose, donc il y a toujours eu ça. Ils viennent d'ailleurs de refaire un nouveau plan thermal, j'ai eu les docs hier je crois par mail, j'ai regardé très rapidement, bon il n'y a pas grand-chose qui change de ceux d'avant...* ». C'est aussi le cas de la chargée de mission santé et silver économie à la Région, dont les propos illustrent l'entreprise de « communication politique » derrière la création de ce plan¹³². « *On [la Région] a fait pas mal de choses, y compris sur l'accompagnement financier, explique-t-elle. Et c'est aussi une de nos caractéristiques, à l'institution régionale, on a tendance à communiquer. Historiquement ça a toujours été comme ça, on communique très peu par rapport à l'ampleur de ce qui est fait à la fois en matière de ressources humaines qui sont mobilisées et en matière de moyens, puisque l'on met des moyens considérables sur le développement économique. Et en fait, on se rend compte quand on compare avec les autres régions qu'on communique très peu parce que certains font étalage d'actions qui sont mises en place, on se dit on a fait un truc qui est cinq fois plus gros, on n'en a pas parlé, mais on l'a fait. Donc il y avait un souhait aussi des élus. Elisabeth Bonjean le disait, elle a dit "moi je ne suis pas contente, parce qu'au final on vient*

¹³⁰ NAY Olivier, *Le chant local : politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier, 1982-1993*, Les Cahiers du CERVIL, 1994, p. 52.

¹³¹ LE BART Christian, « Administration et pouvoir local », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 305.

¹³² NAY Olivier, *art. cit.*, p. 54. Nous appréhendons ici avec Olivier Nay la « communication politique » comme un « travail de décodage et de recodage du réel, réalisé en fonction d'un référentiel qui détermine largement la perception des enjeux et la détermination des politiques ».

me reprocher de ne pas faire des choses que je fais. Des choses qu'on fait largement plus mais finalement comme on ne communique pas, ça ne se voit pas. Donc on va faire aussi un plan pour que ce soit plus clair et qu'en plus on voit quand on s'en occupe quoi. Que le thermalisme, ce n'est pas secondaire. Ne serait-ce que valoriser ce qui est déjà fait ». Certains exploitants thermaux partagent d'ailleurs ce point de vue : « Ce qui les a boostés, c'est de voir Rhône-Alpes qui a fait un plan thermal, peut-être pas plus conséquent que l'Aquitain mais qui a fait parler beaucoup, beaucoup, explique le PDG d'un établissement thermal landais. Et c'est vrai que ça irritait un peu la Région Aquitaine quand on ne faisait que de parler du plan thermal Rhône-Alpes [...] Il ne fallait pas que nous, on reste en rade parce qu'on est deuxième région de France après l'Occitanie, et devant Rhône-Alpes donc si Rhône-Alpes avec ses aides qui nous talonne nous passait devant, bon c'était mal vu ».

À l'instar de l'Institut du thermalisme dans la configuration d'acteurs grand-dacquoise, le cluster Aquil O Thermes incarne vis-à-vis de la Région la « figure de l'interlocuteur reconnu "légitime" » pour rédiger le plan thermal. Or, au contraire des associations analysées par Jacques De Maillard, dont la « capacité à produire des "projets" [et] à structurer un discours audible par les institutions » conditionne leur intégration¹³³, le cluster bénéficie *a priori* d'un soutien sans condition de la Région Nouvelle-Aquitaine. Pour la chargée de mission responsable du thermalisme au sein de cette institution, l'influence de la Région dans la genèse du cluster explique en partie ce soutien. « *Le cluster, quand il a été créé, mon collègue qui travaillait sur la politique contractuelle [...] a beaucoup poussé [...]. Du coup, il n'y a pas eu besoin de chercher de reconnaissance, il y avait une attente à ce niveau-là. On était même dans une période où on avait tendance à beaucoup chercher à clustériser. Maintenant, on a mis la pédale douce [rires], parce qu'on ne veut pas avoir à financer des centaines de structures différentes. Mais pendant longtemps, notre souhait c'était vraiment de structurer pour éviter l'éparpillement des finances publiques. Puisqu'on est sollicité pour financer, on préfère financer les structures solides qui rassemblent un bon nombre d'adhérents, qui ont des compétences à proposer, qui se professionnalisent. Donc les clusters, pour nous, c'était de supers interlocuteurs ».*

Toutefois, les logiques d'apprentissage issues du fonctionnement collégial du cluster, associées à la démonstration par la preuve des actions qu'il réalise (consignées dans un rapport d'activités annuel), favorisent aussi sa reconnaissance par les acteurs publics, en particulier la Région. Les propos de la chargée de mission santé et silver économie permettent, sur ce point

¹³³ DE MAILLARD Jacques, *art. cit.*, p. 59.

encore, d'en prendre conscience : « *Ils [les dirigeants du cluster] sont attentifs à ce qui se passe autour, ils associent plein d'autres organismes et du coup ils sont habitués à ce travail d'ouverture, de démarche un peu innovante, de dire on va mettre en place des nouveaux trucs, on ne va pas se contenter de s'endormir sur telle ou telle action, on va le reconduire chaque année et puis on ne va rien faire de nouveau. Ils essaient constamment de proposer des choses nouvelles donc...* ».

La construction du « plan de développement de la filière thermique Nouvelle-Aquitaine 2018-2022 » par le cluster vient symboliser et concrétiser ces nouveaux contours. À peine sa nouvelle identité entérinée, plusieurs réunions consacrées à la création du plan entraînent l'intégration des nouvelles stations. La directrice du cluster le met en évidence : « *Dans la gouvernance, on a fait rentrer en fin de compte... Le CA qui n'était qu'Aquitain a été dissous à la demande du président l'année dernière. Donc il a convoqué une assemblée générale extraordinaire avec modification du nom en cluster thermal néo aquitain, modification du conseil d'administration pour que les Picto-Charentais puissent rentrer dans le conseil d'administration et aient un droit à la décision aussi. En plus, on a été mandaté par la Région Nouvelle-Aquitaine pour mettre un plan thermal Nouvelle-Aquitaine. Donc là, ça veut dire, on repositionne les actions différemment en fonction non pas des besoins des ex-aquitains mais de l'ensemble du territoire. Par contre, les thématiques sont à peu près les mêmes mais dans la mesure où en Poitou-Charentes, les orientations sont différentes, les demandes sont un peu différentes aussi, notamment en matière de recherche-innovation ou de complément à la cure, toutes les ETP qu'on avait fait sur le territoire...* ». Conseillère régionale Aquitaine puis Nouvelle-Aquitaine depuis 2010, la maire de Dax (2016-2020) le confirme elle aussi : « *L'objectif fixé par la Région a été de dire "ok, mais maintenant votre cluster, il devient un cluster Nouvelle-Aquitaine". Et ça a été très vite d'intégrer les cinq nouvelles stations de Nouvelle-Aquitaine [...] pour les impliquer dans le cluster. Tout ça tombait au moment où je travaillais sur le plan thermal, ce qui fait que tout ça s'est fait assez naturellement et aujourd'hui elles sont toutes adhérentes du cluster Aqui O Thermes. Donc c'est quelque chose de positif et elles ont toutes participé au plan thermal de Nouvelle-Aquitaine pour lequel la Nouvelle-Aquitaine a délégué le cluster pour animer la mise en place, en tout cas l'élaboration du plan thermal de façon à ce qu'il soit le plus en concertation possible et avec une méthode la plus participative possible* ». De ce point de vue, la création du plan thermal Nouvelle-Aquitaine agit comme « révélateur » des nouvelles chaînes d'interdépendance dans lesquelles sont placés les acteurs dacquois.

Malgré la « tendance à la pérennité » engendrée par la dépendance au sentier déjà évoquée, les réformes territoriales de l'année 2015 modifient l'équilibre institué au sein du cluster¹³⁴. En effet, Aqui O Thermes ne possède pas cette « rigidité institutionnelle » (*stickiness*) la protégeant d'éventuelles « révisions ». Or, sur le Grand Dax, ces modifications reçoivent un accueil ambivalent. Si le discours officiel tenu consiste à souligner les aspects positifs de cette nouvelle configuration, exploitants thermaux et acteurs publics émettent d'importantes réserves. Les propos d'une dirigeante du cluster en offrent par exemple un aperçu : « *On est très influencé, ou on subit, on peut dire ce qu'on veut ça dépend de quelle manière on se place par rapport à la loi NOTRe, souligne-t-elle. Donc la loi NOTRe a dit qu'il y avait une grande région, le cluster thermal Aquitain ne pouvait plus être un cluster thermal Aquitain. Il nous a été demandé à ce qu'on regroupe l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Aquitaine* ».

Dans cette perspective, la délocalisation des réunions de cluster de Dax à Bordeaux prend toute son importance en ce qu'elle acte, du côté des exploitants thermaux notamment, le passage d'un régime d'engagement « organique » à un « régime symbolique »¹³⁵. D'après Gerry Stoker et Karen Mossberger, « les coalitions qui fondent les régimes organiques reposent sur le sens d'une histoire commune et/ou un fort consensus lié à l'homogénéité de la population [...]. Dans ce type de régime, le consensus local n'est pas à construire, il est en quelque sorte "déjà là" : il est le produit de l'activation de repères familiers, d'identités traditionnelles, d'attachements, d'habitudes voire d'habitus au sens bourdieusien qui génèrent de la cohésion sociale sans que celle-ci n'ait besoin d'être médiatisée par des processus d'échanges très poussés »¹³⁶. « *Oui, il y a une sorte de petite famille à Dax c'est-à-dire que les gens se connaissent tous, ils sont en*

¹³⁴ Après avoir longuement détaillé les avantages qu'offre la théorie de l'interdépendance, Norbert Elias invite les chercheurs à s'attarder sur les « problèmes d'équilibre ». « En général, l'action relativement indépendante de l'un compromet l'indépendance relative de l'autre ; elle modifie l'équilibre des tensions toujours mouvant, toujours instable, écrit-il. On peut affirmer sans risque de se tromper que dans une phase ultérieure de l'évolution humaine, les penseurs et les chercheurs se détacheront de plus en plus de polarités conceptuelles figées telles que "liberté-déterminisme" pour se pencher davantage sur les problèmes d'équilibre », ELIAS Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985, p. 153.

¹³⁵ REIGNER Hélène, SEGAS Sébastien, « Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville ». *12ème Congrès de l'Association Française de Science Politique, juillet 2013, France. Association Française de Science Politique – AFSP*, 2013, p. 5. Les auteurs proposent ici une relecture des travaux de STOKER Gerry, MOSSBERGER Karen (*Urban regime theory in comparative perspective, Environment and Planning C: Government and policy*, vol. 12, 1994) qui établissent une typologie des régimes urbains non uniquement fondée sur « la finalité de l'action et le type d'acteurs impliqués mais également sur les fondements de l'alliance (ce qui fonde la motivation des acteurs à y participer) ». Aussi distinguent-ils les régimes instrumentaux, organiques et symboliques qui font écho aux régimes du « plan », du « proche » et de « l'action en public » proposé par THÉVENOT Laurent (*L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte, 2006).

¹³⁶ REIGNER Hélène, SEGAS Sébastien, *art. cit.*, p. 5. En ce sens, « l'activation de repères familiers, la faible réflexivité et les logiques de reproduction ancrent les régimes organiques dans le "régime du proche" », pour lequel « la coordination repose sur des habitudes incorporées, des repères familiers dont l'explication n'est pas nécessaire à la conduite de l'action » (*Ibidem*, p. 4-5).

même temps un peu concurrents, mais il y a un historique commun », suggère la chargée de mission responsable du thermalisme à la Région à propos des exploitants thermaux dacquois. « *A contrario*, les coalitions qui soutiennent les régimes symboliques reposent sur le partage de représentations nouvelles en rupture avec le "sens commun" de la localité sur lequel s'appuient les régimes organiques »¹³⁷. Jusqu'alors, les exploitants thermaux du Grand Dax et des stations aquitaines partageaient des problématiques semblables (toutes proposent l'indication rhumatologie par exemple) et des intérêts communs (organisés autour des intérêts landais ou grand dacquois plus précisément), facilitant le partage d'une représentation commune de l'orientation à donner au thermalisme, celle du thermalisme de santé. L'arrivée de nouvelles stations aux problématiques différentes (Saujon est spécialisée dans les affections psychosomatiques ; La Roche-Posay dans la dermatologie et les affections respiratoires) vient rompre avec « le "sens commun" de la localité » évoqué ci-dessus. Un exploitant thermal landais, intégré dans le cluster mais extérieur au territoire grand-dacquois, donne un aperçu de ce passage entre les deux types de régimes d'engagement. « *Depuis l'année dernière, c'est la grande région. Donc il y a les nouvelles stations, Évaux, Saujon, tout ça qui nous a rejoint... La grande différence depuis ça, c'est qu'on s'aperçoit qu'on n'a pas du tout les mêmes intérêts et objectifs parce que ce sont des stations au Nord, au nord de Bordeaux. Pour eux la rhumatologie ils ne savent pas ce que c'est, alors que nous ici on ne sait parler que de ça, de boue, de péloïde de machin... Alors ça va être un petit compliqué je crois, ça, ça crée des... Parce que chacun va vouloir un petit peu tirer la couverture et ça ne va pas être simple. C'était plus simple quand les dacquois étaient tout seul* [rires] ».

Les propos de cet acteur illustrent ainsi combien le *leadership* dacquois au sein du cluster est remis en question par l'arrivée de ces stations. Il poursuit : « *Avant, c'était dacquois donc tout le monde s'entendait bien quoi. Il y avait Pontains, et Bérot qui était derrière Pontains. Ils parlaient tous d'une même voix, les décideurs dacquois c'était eux, les autres ils suivaient. Et ça allait très bien puisqu'ils étaient entre eux. Mais là, comment ça va se passer puisque c'est quand même des fortes personnalités les Dubois et compagnie*¹³⁸, *c'est des gens au niveau du*

¹³⁷ *Idem*. Les régimes symboliques s'inscrivent dans le régime de « l'action en public », « où la coordination des acteurs repose, non pas sur l'expression des intérêts et la négociation, mais sur la manifestation et l'explicitation de conventions collectives qui identifient un bien commun » (p. 4).

¹³⁸ Thierry Dubois est président du CNETH, ancien président du directoire des Thermes de Saujon. Son frère, le docteur Olivier Dubois lui a succédé à la tête de l'entreprise familiale. L'exploitant thermal cité fait référence (« *et compagnie...* ») à Rachid Ainouche, président des thermes de la Roche-Posay et président de l'Association Française des Techniques Hydrothermales. Aussi ces derniers sont-ils impliqués dans les instances nationales et donc acculturés aux problèmes du thermalisme contemporain. À Dax, Jean-Louis Bérot a longtemps joué (seul) le rôle d'intermédiaire entre les échelles nationale et locale *via* ses fonctions de vice-président à l'UNET (Union nationale des exploitants thermaux, l'un des trois syndicats préexistants au CNETH) et de président du SETL.

CNETh qui ont du pouvoir donc on ne pourra pas leur dire "t'es gentil mais...". Non, ça ne se passera pas comme ça. La Roche Posay, c'est pareil, avec L'Oréal qui est derrière, des moyens colossaux... ».

L'ouverture du cluster aux stations thermales des anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin interroge dans le même temps l'investissement des acteurs publics du Grand Dax. Leur questionnement pourrait être ainsi formulé : la communauté d'agglomération doit-elle encore financer le fonctionnement du cluster quand les retombées qu'il engendre bénéficient, aussi, à des stations situées à plusieurs centaines de kilomètres ? Présidente de l'agglomération du Grand Dax, Élisabeth Bonjean met en évidence combien la réflexion à propos d'un désengagement de l'intercommunalité est prégnante du côté des élus dacquois : *« Qui paye aujourd'hui le cluster Aqui O Thermes ? Ça, ça fait partie des choses qui me chiffonnent un peu moi. La Région met 40 000 € pour le fonctionnement et pour l'animation mais le reste c'est la communauté d'agglomération du Grand Dax puisque le poste de la directrice, c'est l'agglo du Grand Dax, les locaux, c'est l'agglo du Grand Dax, donc finalement le plus gros contributeur, c'est l'agglo du Grand Dax et tout cela pour l'ensemble de la Région Nouvelle-Aquitaine. Et moi, c'est des choses qui me chiffonnent un peu parce qu'à la limite, il faudrait que le cluster s'organise pour prendre en charge ses frais. Il n'y a pas de raisons que ce soit l'agglo du Grand Dax qui les prennent en charge. Donc pour l'instant, je fais encore un peu avec mais peut-être qu'il arrivera un moment où il faudra considérer les choses autrement... »*¹³⁹.

Pour autant, en tant que conseillère régionale, Élisabeth Bonjean semble, dans le même temps, s'investir particulièrement dans l'agrandissement du cluster. C'est en tout cas le point de vue de la chargée de mission responsable du thermalisme à la Région qui l'accompagne dans cette entreprise : *« Il y a eu un gros effort aussi de... Élisabeth Bonjean qui a beaucoup joué entre guillemets les "bergers". Elle a essayé d'être très rassembleur pour dire "bon, le but c'est de chasser en meute, c'est de travailler ensemble, ce n'est pas de se faire concurrence. Il faut qu'on soit plus fort sur la scène aussi nationale". Donc c'était un gros travail de fond qu'elle a mené quand même et que le cluster a mené »*. Les propos tenus par un élu dacquois (adjoint

¹³⁹ Ces réflexions sont formulées lors de notre entretien réalisé le 06 juin 2018. Or, l'article « Agglomération dacquoise : le cluster thermal à la croisée des chemins » (<https://www.sudouest.fr/2019/09/26/le-cluster-thermal-a-la-croisee-des-chemins-6614204-3350.php>), publié par le quotidien *Sud-Ouest* le 26 septembre 2019, souligne que le Grand Dax a réaffirmé son investissement dans le cluster *via* une « convention d'objectif triennale ». Un élu dacquois, adjoint à la maire et vice-président de l'agglomération, met en lumière l'investissement du Grand Dax : « Le personnel mis à disposition, pour 30 000 euros, les services, à hauteur de 2 000 euros, des locaux sont mis à disposition du cluster par l'Agglomération. "Nous avons aussi mis en place les Journées médicales du Grand Dax, l'an dernier, pour montrer que le territoire travaillait sur des problématiques de santé, au-delà de la seule filière thermique" ».

à la maire et vice-président du Grand Dax en charge en charge du thermalisme, du tourisme, de la recherche et de l'innovation dans le domaine thermal) permettent de prendre la mesure de l'ambivalence qu'entretiennent les élus dacquois vis-à-vis du cluster. Face à la perte de centralité du Grand Dax engendrée par l'arrivée de ces nouvelles stations, maintenir l'investissement financier dans son fonctionnement permettrait à l'agglomération grand dacquoise d'y conserver une position de *leader* : « *Alors le cluster qui était Aquitain mais qui était, il faut dire, un peu phagocyté par les dacquois... Parce que c'était les établissements dacquois dans l'ancienne Aquitaine en tout cas, le poids lourd c'était Dax. Donc là où ça change un petit peu la donne maintenant c'est qu'on est un cluster Nouvelle-Aquitaine. Il y a donc d'autres entrants, d'autres villes thermales voilà, plus importantes, enfin importantes aussi qui se sont greffées. Donc c'est pour ça que les établissements thermaux grand dacquois se sont maintenant organisés à nouveau dans une structure associative. Encore maintenant, l'agglomération contribue à une structure qui a vocation à être supra territoriale, et bien, bien au-delà puisqu'on est dans la Région Nouvelle-Aquitaine et qu'elle est vaste cette région donc... Moi je suis partagé, c'est sûr que ça a pour vocation... Après quelque part, que ça soit porté par le Grand Dax, ça démontre aussi une posture de leader donc ce n'est pas... Quand je dis leader, le leader il n'écrase pas les autres, il n'est pas là pour ça, il est là pour tirer les autres plutôt vers le haut alors, c'est peut-être très présomptueux mais je me dis que Dax a pour vocation à être leader dans le thermalisme* ». Cette attitude des élus dacquois semble d'ailleurs identifiée par certains exploitants thermaux. L'un d'eux, propriétaire de deux établissements à Dax, souligne : « *Monsieur Rousset a donc voulu ce cluster et madame Bonjean, évidemment, en a fait son cheval électoral également. Et madame Bonjean, qui est présidente de l'agglomération maintenant, je ne dis pas qu'elle aimerait s'en défaire... mais c'est devenu un poids qui n'est plus tout à fait indispensable* ».

Pour autant, acteurs publics ou exploitants thermaux ne quittent pas le cluster. L'analyse réalisée par François Bourricaud sur les associés-rivaux permet de décoder cette ambivalence. « À l'intérieur d'une équipe, personne n'est assez fort pour imposer intégralement son point de vue, explique-t-il. Je n'ai de chances de faire admettre mes propres préférences que si je les émonde de ce qu'elles ont de trop personnel ou de trop tranchant, et si je parviens à rallier une coalition de partisans dont chacun poursuit dans l'affaire qui me préoccupe des avantages et des intérêts propres. Puisque je ne puis parvenir à mes fins tout seul, je n'ai de chances de les atteindre que si j'achète la coopération d'autrui. La condamnation "à vivre ensemble" prend parfois les aspects d'une malédiction et la tentation est forte d'envoyer promener les autres, et de faire tout par soi-même ; le recours à la manière forte est d'autant plus séduisant que les

faux-frais de la négociation et du compromis sont plus élevés. Mais ces évasions sont décevantes puisque je ne parviens jamais à me débarrasser durablement des "autres". Ne pouvant rien sans eux, ni même beaucoup contre eux, je m'arrangerai donc avec eux, et c'est pourquoi la persuasion est une des techniques essentielles du pouvoir collégial »¹⁴⁰. « Condamnés à vivre » avec les nouveaux entrants (les stations « *du Nord* »), les acteurs grand-dacquois maintiennent leur investissement dans le cluster. Cependant, en réaction à cette évolution exogène, deux nouvelles coalitions d'acteurs émergent sur le territoire dacquois : l'OITT du Grand Dax à l'initiative des acteurs publics, l'ETAD par les exploitants thermaux.

2) *La reconfiguration du jeu grand dacquois*

L'année 2017 modifie profondément la configuration d'acteurs engagés collectivement (depuis 2009) dans la gestion et le développement du thermalisme grand dacquois. D'un côté, le cluster Aqui O Thermes s'adapte aux périmètres de la Région Nouvelle-Aquitaine en intégrant des stations de Charente-Maritime, de la Creuse et de la Vienne. D'un autre, les acteurs publics du Grand Dax se saisissent de l'opportunité conférée par la loi NOTRe pour transférer la compétence « promotion du tourisme et gestion de l'Office intercommunal du tourisme » à la communauté d'agglomération. Or, l'institutionnalisation de l'Office intercommunal du tourisme et du thermalisme (OITT) du Grand Dax comme nouvelle scène légitime de négociation et d'affrontements des intérêts entraîne l'engagement des acteurs thermaux dans une troisième organisation. En créant l'association des établissements de l'agglomération dacquoise (ETAD), officiellement destinée à promouvoir l'image du thermalisme, les exploitants thermaux se donnent aussi les moyens de défendre leurs intérêts auprès d'élus ayant affirmé leur influence dans le jeu local.

a. *La loi NOTRe ou l'opportunité d'achever l'intercommunalisation du tourisme et du thermalisme*

Jusqu'en 2017 et l'ouverture aux stations des anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin, le cluster Aqui O Thermes constitue pour les acteurs grand-dacquois un « tournoi »¹⁴¹. Servant principalement leurs intérêts, le cluster constitue en effet une « arène locale » qui favorise la mise en « confrontation des identités »¹⁴². Ainsi, pendant plusieurs

¹⁴⁰ BOURRICAUD François, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, op. cit., p. 319.

¹⁴¹ Pour une définition du « tournoi », se reporter à la note de bas de page n°117, du chapitre VII, section « Des gouvernements municipaux "fragilisés" ? Renouvellement de "coalitions" d'acteurs politiques et économiques et effets territorialisés de la crise ».

¹⁴² LASCOUTES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, art. cit., p. 52. La citation suivante renvoie à la même référence.

années, Aqui O Thermes est le lieu où est co-construit le bien commun territorial en matière de thermalisme.

Sommés d'accueillir de nouvelles stations, les acteurs grand-dacquois se sentent dépossédés d'une structure dont ils ne seront plus les uniques bénéficiaires. Le discours tenu par l'une de ses dirigeantes le met en évidence : « *Aujourd'hui, au niveau des entreprises, il y a un vrai lien. Par exemple, le cluster est maintenant Nouvelle-Aquitaine et a pris une autre dimension. Donc ça veut dire que le petit groupe initial sur le Grand Dax ne pouvait plus bénéficier seul du cluster. Elle ajoute : Ça change complètement notre dimension territoriale. D'où le besoin de créer sur Dax... pour rester justement dans cette mouvance. Je pense que le cluster thermal a permis aux établissements thermaux qui se côtoyaient par le syndicat, mais c'était moins évolué, vraiment de se rencontrer, d'avoir envie d'échanger, de se dire "voilà, on sent que le cluster ne peut plus le faire parce qu'on n'est plus entre nous..."* ».

Aussi les réformes territoriales de l'année 2015 provoquent-elles une restructuration de la configuration d'acteurs ayant en charge la construction du bien commun territorial en matière de thermalisme. Au regard des propos de Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, cela n'a rien d'étonnant. Pour ces derniers, en effet, « il n'y a durablement production d'un nouveau bien commun que lorsqu'il y a changement de la relation entre les acteurs impliqués. La dynamique du tournoi et de ses préalables conduisent à un changement de jeu. Elles permettent la reconfiguration de la scène qui détermine une nouvelle séquence d'échange. [...] Certes les identités d'action ne sont pas fondamentalement modifiées ; certaines persistent mais passent au second plan. Les divergences, voire les oppositions passées demeurent mais elles sont contournées ou canalisées dans un nouveau chaînage d'intérêts et de positions où chacun conserve sa spécificité tout en ayant acquis un nouveau mode d'échange avec les autres. Souvent cette reconfiguration de la scène repose sur l'entrée (ou la sortie) de nouveaux acteurs et sur la prise en compte d'une cause plus large (ou oblique par rapport aux précédentes) qui autorise le dépassement des affrontements directs d'intérêts »¹⁴³.

La création de l'OITT du Grand Dax, le 1^{er} janvier 2017, vient concrétiser cette configuration nouvelle. Contrairement à leurs homologues bagnolais, les élus dacquois se saisissent des incitations de la loi NOTRe (à transférer aux groupements de communes la promotion du tourisme *via* la gestion d'Offices de tourisme intercommunaux) pour confirmer l'intercommunalisation du thermalisme sur le territoire et asseoir un peu plus leur *leadership*

¹⁴³ *Ibidem*, p. 56.

localement¹⁴⁴. En effet, « projeter le politique sur l'espace est, au-delà des référents classiques de la domination politique moderne, l'un des registres du *leader*. La transformation d'un espace en territoire est d'ailleurs inséparable de cette marque politique »¹⁴⁵. Le discours tenu par la maire de Dax, présidente de l'agglomération du Grand Dax, met en évidence cette volonté politique : « *La loi NOTRe m'a aidée et tant mieux parce qu'elle m'a permis d'avancer sur un sujet sur lequel tout le monde avait échoué à savoir un Office du tourisme intercommunal. Et c'est sûr que je me suis servi de la loi NOTRe avant le passage en OT intercommunal. Je m'en suis servi pour mettre en place des groupes de travail, des ateliers pour qu'au lieu de subir une loi, au contraire on puisse en tirer tous les bénéfices pour un territoire et être plutôt dans l'action plutôt qu'à subir, agir plutôt que subir et construire quelque chose de nouveau et d'intéressant qui serve le territoire et qui serve l'économie thermique* ». Or, les élus dacquois profitent aussi des « échanges entre identités d'action » (politique et économique notamment) favorisées par le cluster. En instituant sur le territoire une culture du compromis et de l'action collective, ils permettent la concrétisation d'un projet qu'ils portent depuis leur arrivée au pouvoir en 2008¹⁴⁶. Première adjointe de 2008 à 2016, la maire de Dax donne un aperçu de cette instrumentalisation du cluster par les élus dacquois : « *Moi j'ai beaucoup utilisé le cluster Aqui O Thermes, dès sa création en 2009, parce que je savais que ce cluster [...] était l'opportunité incroyable pour rassembler l'ensemble des acteurs qui avaient du mal à être ensemble. Ça ne veut pas dire qu'ils sont mieux ensemble, c'est un peu un mariage forcé ou un mariage de raison. Mais un mariage de raison, pas un mariage forcé mais un mariage de raison, quelquefois ça fonctionne* ».

Pour convaincre localement, les acteurs publics dacquois présentent le transfert de la compétence tourisme et la fusion des OTT de Dax et de Saint Paul comme une étape logique (essentielle) vers l'accroissement de l'avantage concurrentiel du Grand Dax. Convaincus eux-mêmes par les bienfaits supposés de l'intercommunalité, élus dacquois et personnel administratif de la ville mobilisent le même registre argumentatif que celui utilisé pour légitimer la création du cluster au titre du développement économique. Ils soulignent ainsi combien

¹⁴⁴ Celle-ci est officiellement engagée avec la création du cluster en 2009 et l'appréhension du thermalisme au prisme du « développement économique ». En pratique, des formes de gestion intercommunale du thermalisme préexistent, telle la livraison uniforme de « péloïde » (boue thermique) par la régie des eaux et des boues de Dax à tous les établissements thermaux du territoire.

¹⁴⁵ NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, p. 170. Sur la question de la « domination politique moderne », l'auteur fait ici référence à ALLIES Paul, *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG, 1980.

¹⁴⁶ L'un des responsables de l'OITT, le confirme. À la question de savoir si la coopération intercommunale était déjà en projet à son arrivée en 2012, il répond : « *Ça faisait dix ans que c'était en projet. Donc ce n'est plus un projet* ».

« l'efficacité et la rationalité des politiques publiques sont attendues d'un changement d'échelle qui permet la gestion "au bon niveau" des services urbains et donc de substantielles économies, tant en gestion qu'en investissement »¹⁴⁷. Le récit du transfert de la compétence tourisme à l'intercommunalité proposé par un cadre de l'administration de la ville de Dax et de l'agglomération du Grand Dax est, de ce point de vue, éclairant : *« Ils [les établissements thermaux] avaient un rapport où ils étaient déjà entre eux et ils cherchaient à unifier leur référentiel entre guillemets de "prise en charge du curiste" pour être à égalité de qualité de prise en charge [...] depuis très longtemps. Les collectivités elles, elles ont toujours cherché de leur côté en ordre dispersé à accompagner ce mouvement et à le valoriser. L'évolution institutionnelle, elle n'a fait que renforcer la prise de conscience et de la nécessité pour le territoire d'offrir une image elle aussi unifiée pour vendre un territoire global. Et donc, tout naturellement, l'agglo, devenant compétente en matière économique. Or, le thermalisme c'est de l'économie, mais devenant aussi compétente en matière de tourisme, or le thermalisme c'est aussi du tourisme, évidemment la pertinence elle s'impose d'elle-même. Il n'y a pas de discussions, d'un seul coup tout ça s'est retrouvé au bon niveau de pensée, de développement stratégique »*. Un élu dacquois (adjoint à la maire de Dax et vice-président du Grand Dax) relaie lui-aussi un discours conforme à celui véhiculé par les promoteurs de l'intercommunalité. Pour ces derniers, en effet, « celle-ci doit favoriser la solidarité, l'efficacité et l'approfondissement de la démocratie locale. Des territoires plus solidaires sont attendus du partage des richesses fiscales [...] mais aussi par l'exercice de compétences dotées d'une légitimité "de valeur" »¹⁴⁸. Il souligne par exemple : *« Le cheminement naturel a été d'aller vers la compétence prise par l'agglo, notamment, alors il y a la compétence thermique et puis il y a la compétence tourisme qui n'est pas encore hyper développée. Mais bon on a des atouts touristiques sur le territoire qui dépassent les frontières administratives de Dax quoi. Et moi sincèrement, que les gens aillent faire leurs cures à St Paul, tant mieux. Tant mieux, tant mieux ! Ce n'est pas parce que je suis élu à Dax, je m'en fiche quoi. Je préfère qu'ils viennent à St Paul lès Dax à un moment donné plutôt qu'ils aillent plutôt à Marrakech ou autre. Donc le principal, c'est qu'ils soient sur notre territoire. Il y a donc eu un cheminement normal, spontané d'aller vers ça »*. En parachevant l'intercommunalisation du thermalisme, la création de l'OITT est censée mettre

¹⁴⁷ DESJARDINS Xavier, « La réforme par le changement d'échelle : retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale », *Géographie, économie, société*, n°2, vol. 16, 2014, p. 149.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 148. Concernant la légitimité de « valeur », l'auteur fait référence à BROUANT Jean-Philippe, « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, p. 93-101.

fin à la concurrence économique et politique qu'entretiennent les deux stations (depuis la création de la station saint-pauloise en 1985) et les deux villes (depuis la fin du XIX^e siècle)¹⁴⁹.

Selon un cadre de l'Office du tourisme et du thermalisme du Grand Dax, seul le second objectif a été réellement atteint. Placée au fondement de leur activité¹⁵⁰, la concurrence que se portent les exploitants thermaux freine le basculement d'une « territorialité communale » à une « territorialité intercommunale »¹⁵¹. *« Je fais partie de l'équipe de direction de l'Office du tourisme intercommunal du Grand Dax depuis le premier janvier 2017. Je n'ai vu ni plus ni moins qu'une concurrence entre professionnels qui dépasse lourdement les concurrences des secteurs géographiques, explique-t-il. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, la réalité, elle est plutôt sur les concurrences professionnelles et oui, oui, oui, à un moment donné, il a fallu une loi pour faciliter le passage à l'acte [...]. D'un autre côté, on s'aperçoit que les mécanismes de collaboration ne cessent de se développer sur les dix dernières années »*. Si acteurs publics et exploitants thermaux sont placés en situation d'apprentissage cognitif au sein du cluster depuis 2009, force est de constater qu'ils ne perçoivent pas encore le réel tout à fait de la même façon.

En reléguant au second plan la concurrence historique entretenue par les villes de Dax et de Saint-Paul, les acteurs publics du Grand Dax espèrent faciliter cette transition vers une territorialité intercommunale des exploitants thermaux. Plus précisément, en transférant la compétence tourisme à l'intercommunalité, ils entendent ériger la communauté d'agglomération du Grand Dax comme « ordre légitime » en termes de thermalisme¹⁵². *« Ce qu'on veut, c'est qu'on parle du Grand Dax ou du Grand Dax Thermal et ça je crois que petit à petit, c'est des choses sur lesquelles on arrive à avancer, notamment avec l'Office du tourisme qui aujourd'hui est intercommunal, souligne à ce propos la maire de Dax (présidente de l'agglomération du Grand Dax de 2014 à 2020). Donc, petit à petit on arrive à avancer. Je ne*

¹⁴⁹ Voir sur ce point le chapitre VI, section « *Impulser, réguler, contrôler : la municipalisation du "thermalisme social" dacquois* » ; et DELPONT Hubert, *op. cit.*

¹⁵⁰ Rappelons ici, par exemple, les propos du médecin conseil retraité, adjoint au thermalisme de Jacques Forté de 1995 à 2008 : « *le thermalisme, c'est une activité médicale mais c'est une activité de marchands de sous. Et si les gens ne veulent pas s'en convaincre...* ». Nous avons abordé cet aspect dans le chapitre IV, section « *Une thérapeutique qui coûte (trop) cher* ».

¹⁵¹ Nous appréhendons ce concept de « territorialité » tel que Maryvonne Le Berre le définit, soit comme « le sentiment d'appartenance à un morceau de terre et un mode de comportement au sein de cette entité ». LE BERRE Maryvonne, « Territoire », in BAILLY Antoine S., PUMAIN Denise (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, 1992, p. 627. La définition est rapportée par CHABOCHE José, « Evaluer la performance des dynamiques sportives intercommunales : théorie, méthode, modélisation », *Management & avenir*, n°40, vol. 10, 2010, p. 286.

¹⁵² Nous faisons ici référence à Max Weber quand il souligne que « l'activité, et tout particulièrement l'activité sociale, et plus spécialement encore une relation sociale, peut s'orienter, du côté de ceux qui y participent, d'après la représentation de l'existence d'un ordre légitime ». WEBER Max, *Economie et Société, Tome 1 : Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995 [1921], p. 64.

dis pas que c'est facile, mais chaque fois on gagne un peu de terrain sur des gens qui peuvent avoir cet état d'esprit un peu conservateur, qui vont vouloir rester dans des guerres stériles ».

Qu'une majorité d'acteurs investis dans la configuration du Grand Dax partagent cette représentation nouvelle de l'agglomération revêt, pour plusieurs raisons, une importance particulière pour les élus dacquois. Cela leur permet d'abord de mettre en lumière le bienfondé des actions entreprises depuis 2009 (et la création du cluster) en faveur du thermalisme grand dacquois. En effet, si les élus dacquois tirent leur légitimité, de la mise en œuvre de ces actions auprès des exploitants thermaux, la démonstration des résultats (*outputs*) concrétise le processus de légitimation. Or, selon Jacques Lagroye, « la légitimité d'un régime découle de son identification à un système de normes, de son aptitude présumée à assurer le triomphe des valeurs socialement désirables. Aussi est-ce moins l'efficacité du régime qui assure sa légitimité que son attachement manifeste à la réalisation d'un objectif suprême »¹⁵³. En ce sens, au moment où certaines attentes placées dans la création du cluster – accroître le nombre de curistes et conserver le statut de première ville thermale de France – ne se voient pas concrétisées¹⁵⁴, les acteurs publics communiquent sur le Grand Dax comme « *première destination* », « *première agglomération* » ou « *premier territoire thermal* » de France¹⁵⁵. Promouvoir le tourisme à l'échelle intercommunale leur permet ainsi, par une subtilité sémantique, de redonner à Dax son statut de *leader* sur le marché du thermalisme. Une élue de Saint Paul-lès-Dax illustre à ce propos la volonté politique des élus dacquois de communiquer en ce sens : « *Nous, Saint-Paul, on n'est jamais allé aux Thermalies* [salon professionnel annuel du thermalisme et de la thalassothérapie qui se tient à Paris]. *Et pourquoi ne sommes-nous*

¹⁵³ LAGROYE Jaques, « Légitimation », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique. Tome 1, La science politique, science sociale. L'ordre politique*, Paris, PUF, 1985, p. 400.

¹⁵⁴ Au contraire, la fermeture de la Compagnie thermale de Dax (CTD) intensifie la chute du nombre de curistes et entraîne, en 2014, sa destitution de première station au profit de Balaruc-les-Bains. Voir sur ce point le chapitre VII, section « La construction d'une légitimité d'intervention du politique. La crise comme prisme de l'action collective ». Localement, seule Saint Paul-lès-Dax profite de la dynamique de croissance qui touche le monde thermal au tournant des années 2010.

¹⁵⁵ Plusieurs supports vantent ou évoquent cette « distinction ». Ainsi, par exemple, le dossier de presse thermal 2018 des Landes co-construit par le CDT des Landes, l'OITT du Grand Dax et les exploitants thermaux propose un développement sur l'excellence thermale et souligne : « *on n'est pas les premiers par hasard !* ». Le dossier de presse 2018 de l'agglomération du Grand Dax qualifie la destination de « *première station thermale d'Europe* » ([En ligne], consulté le 10/10/2018, URL : <https://www.grand-dax.fr/wp-content/uploads/2016/09/2018-01-03DPdestinationGrandDaxBD.pdf>). Sur le site Internet du Grand Dax, il est indiqué que « *le thermalisme prédomine très largement dans la vie économique de [Saint Paul], mais aussi de la communauté d'Agglomération du Grand Dax, 1ère agglomération thermale de France* », ([En ligne], consulté le 10/10/2019. URL : <https://www.grand-dax.fr/connaître-lagglo/présentation-des-20-communes/saint-paul-les-dax/>). La presse se fait parfois le relais d'un tel cadrage. Le titre d'un article paru dans *La Voix du Nord* le 24 janvier 2019 en est l'illustration : « Cures et Thalasso : Dax, première destination thermale de France » ([En ligne], consulté le 7/09/2019. URL : <https://www.lavoixdunord.fr/526686/article/2019-01-24/dax-premiere-destination-thermale-de-france>). Enfin, comme évoqué dans la section précédente, rappelons qu'il s'agit là d'un des objectifs assignés au cluster, dont témoigne le rapport annuel daté de 2010.

jamais allés aux Thermalies, la ville ? Parce que nous n'avions qu'un opérateur qui lui y allait et qui faisait sa pub, il faisait son affaire et il se débrouillait, ce qui paraît logique. Et du coup, quand Dax n'a plus été première ville thermale, qu'on était première agglo thermale, on y va que depuis trois ans là, aux Thermalies. [...]. On y va pour l'agglo, en tant que Saint-Paul. Alors du coup il y a Saint-Paul et Dax qui font leur pub là-bas [...] Depuis que Dax ne peut plus communiquer sur première ville thermale, du coup ils ont trouvé le besoin, alors après je ne sais pas, peut-être légitime, je n'ai pas de jugement c'est un fait, m'enfin bon première agglo thermale de fait nous, on était impliqués [rires] ».

Au regard de ce développement, la fusion des deux OTT (Dax et Saint Paul-lès-Dax) semble « aller de soi ». Deux discours permettent de nuancer cette vision. Transférer la compétence tourisme à l'intercommunalité signifie d'abord perdre à l'échelle communale une capacité financière liée à la taxe de séjour ainsi qu'aux prélèvements sur les recettes des casinos. En ce sens, et sans être tout à fait précis dans l'identification des tensions en présence, un élu dacquois (adjoint à la maire de Dax, vice-président du Grand Dax) révèle une forme d'opposition à la mise en œuvre d'un tel projet : *« Il y a toujours des rivalités ville-centre villes périphériques. Ça, ça se voit quand on va dans des réunions. Moi, toutes les réunions auxquelles j'ai assisté avant la loi NOTRe sur les intercos tout ça, tout le monde avait ça... et alors les villes thermales, comme il y a eu la compétence tourisme, machin... Alors là ça a été, certains étaient vent debout par rapport à tout ça... [...] Oui, parce qu'ils partageaient la taxe de séjour. Tout ça, c'est compliqué et en plus il y avait des enjeux sur les casinos, ça a été compliqué les années précédentes là... Beaucoup craignaient... »*. De son côté, c'est le fonctionnement de cette institution naissante qu'un exploitant thermal met en cause, révélant une « perturbation » du jeu grand dacquois¹⁵⁶. *« Ça a été très compliqué l'année dernière quand les deux OITT ont été fusionnés. Parce que nous, le développement thermal, enfin la promotion, c'est par le biais de l'OITT. Tout ce qui est communication, ça a toujours été, ça a été très compliqué. Ils étaient noyés... [...] Pas de chéquier rien. [...] De la bouche du directeur, c'était très compliqué. Mais je pense que c'est... Ce n'est pas de la mauvaise foi rien du tout, c'est le système. Et quand on fusionne, c'est compliqué. Faire fonctionner deux OITT différents, l'un beaucoup plus petit et l'autre très, très gros¹⁵⁷... Avec le personnel aussi, problème de personnel à fusionner, je pense*

¹⁵⁶ Nous préservons son anonymat à sa demande.

¹⁵⁷ Précisons qu'il y a un seul OITT (office intercommunal du tourisme et du thermalisme) du Grand Dax. Les deux anciennes structures ont néanmoins été préservées et forment deux antennes dans chacune des deux villes thermales. L'adjoint à la maire de Dax précise : *« Maintenant, on a un Office du tourisme comme ça se fait ailleurs, un office du tourisme central avec un bureau d'information touristique à Saint-Paul. On essaye d'avoir une communication sur tout le territoire, ça peut s'arranger, enfin il y a toujours des trucs à améliorer parce qu'il y a toujours... Le personnel tourne maintenant, le personnel de Dax va à Saint-Paul, celui de Saint-Paul va à Dax,*

que oui il en a chié pendant quelques temps. Mais bon ce n'est pas grave, nous on a fait le business, ce n'est pas un souci, ça a suivi, la campagne publicitaire s'est faite, il n'y a pas eu de souci.

Si la création d'un OITT sur le Grand Dax génère quelques « tensions », elle offre surtout aux élus dacquois l'opportunité « d'augmenter la capacité relative des acteurs locaux à porter [des] projets dans des logiques interinstitutionnelles (autres collectivités ou établissements publics) et multi niveaux (commune, intercommunalité, Département) »¹⁵⁸. Déjà reconnu par la Région et l'ARS dans les domaines de la santé et du développement économique *via* les actions menées par le cluster, les représentants du Grand Dax se saisissent de cette structure nouvelle pour l'être aussi sur la scène touristique. Un cadre de l'OITT souligne combien l'intercommunalisation de la compétence tourisme associée à la création d'une structure plus grande et dotée d'un budget plus important a permis de faire évoluer ses relations avec le comité départemental du tourisme (CDT) des Landes et le comité régional du tourisme (CRT) Nouvelle-Aquitaine : *« Là on est à peu près à 2 millions de budget. Et pour vous donner un ordre d'idées, celui du Département des Landes est à 2,3 millions. Donc c'est souvent des structures qui commencent à être de type entrepreneurial, on est classé en catégorie 1 [...]. On a aussi des capacités de force de frappe, de promotion, donc on est dans des mécaniques qui sont plutôt professionnelles. On n'est pas dans, j'allais dire de manière un peu péjorative, il ne faut pas le prendre comme ça, dans une forme de bricolage. On a vraiment des capacités d'action, on a aussi la capacité à se déporter sur un travail avec les institutionnels, qu'ils soient départementaux ou régionaux qui est aussi important »*. Un dirigeant du CDT des Landes donne un aperçu du travail collectif engagé avec l'OITT du Grand Dax et son directeur. Elle souligne, par exemple, comment les deux dirigeants travaillent ensemble pour faire évoluer le référentiel de communication des exploitants thermaux, historiquement ancré autour de la santé biomédicale¹⁵⁹. *« Ils n'y vont pas franchement ! Et ils arrivent avec un marketing médical alors qu'ils devraient arriver avec un marketing bien-être. Donc je pense que là-dessus, c'est justement là, moi ce n'est pas ma spécialité le thermalisme, je n'y connais rien. Ma spécialité, c'est le marketing. Donc moi mon rôle, c'est de les aider sur le volet qu'ils appréhendent un peu moins bien et d'accompagner justement à la professionnalisation autour de ça. Du coup, le début de la réunion a été un peu compliqué, surtout que j'avais des opérateurs historiques*

voilà. Donc c'est une grosse entité. On voit ça maintenant comme une entité globale... Mais les mentalités sont longues à changer... »

¹⁵⁸ PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 247.

¹⁵⁹ Nous revenons plus largement sur la stratégie de marketing territorial déployée sur le Grand Dax, en partenariat avec le CDT, dans le chapitre IX.

dans la salle donc... Et à la fin de la réunion les gens étaient emballés, il y avait un enthousiasme à la fin de la réunion que je n'aurais jamais imaginé au début. Et le directeur de l'Office qui était en face de moi qui se disait ... [rires] Mais on a bien travaillé tous les deux, parce que lui il est très content du travail que l'on fait là-dessus. Donc on a vraiment bataillé tous les deux au départ et après hop, ça s'est bien déroulé ».

Ce changement d'échelle vers l'intercommunalité aurait pu perturber les relations instaurées avec le Département, la Région ou leurs établissements publics. Traitant des effets de l'intercommunalité dans le monde du sport, Marina Honta souligne en ce sens combien l'engagement des communautés de communes est susceptible de faire émerger des formes « d'antagonisme institutionnel » de la part des niveaux de pouvoir local « hérités du passé » et directement exposés à son renforcement¹⁶⁰. Pour le thermalisme en Nouvelle-Aquitaine, il n'en est rien. « *La cohérence est pleine, elle est pleine parce que derrière, j'allais dire que le millefeuille administratif français est écrasé, le millefeuille administratif français est surtout mis en cohérence et ça, ce n'est pas rien dans notre fonctionnement* », souligne un responsable de l'OITT. En effet, si les relations du Grand Dax (via l'OITT et le cluster) se sont intensifiées avec le CDT des Landes, cela semble être aussi le cas avec le CRT Nouvelle-Aquitaine¹⁶¹. Cet échange avec la directrice du cluster permet d'en prendre la mesure : « *Le CRT, le directeur est nouveau donc on doit refaire ... Mais je pense qu'on est bien identifiés, ça ne pose pas... Il n'y a pas de soucis. Mais par contre, c'est vrai que vous me parliez du lien cluster-agglo, je pense que le lien cluster fait qu'on est bien identifié et que c'est très facile maintenant de rentrer chez eux quoi* ». Nommée « directrice du tourisme et du thermalisme » du Grand Dax, au 1^{er} janvier 2017, tout en étant maintenue à la direction du cluster Aqui O Thermes, cette actrice facilite la reconnaissance du Grand Dax vis-à-vis des échelles départementale et régionale. La situation de multipositionnement dans laquelle elle se trouve favorise les échanges entre plusieurs univers institutionnels. Une responsable du CDT des Landes le souligne : « *On se voit régulièrement. C'est-à-dire que j'ai participé à un certain nombre de réunions. Ça me permet de voir les travaux qu'ils engagent, ça me permet de voir*

¹⁶⁰ HONTA Marina, « Le sport dans les "territoires de projet" ou les chemins tortueux de la coopération intercommunale », *art. cit.*, p. 447. L'auteure explique que « l'accroissement des compétences des groupements de communes et la liberté qui est la leur en matière de définition de l'intérêt communautaire sont des éléments qui, initialement, ont pu être perçus comme susceptibles d'empiéter sur celles du département dans le domaine sportif ». Voir sur ce dernier point : HONTA Marina, « Sport et intercommunalité : quels enjeux pour la définition des politiques départementales et l'articulation de l'action publique sportive locale ? », *STAPS*, n° 80, vol. 2, 2008, p. 115-136.

¹⁶¹ Il convient toutefois d'être prudent ici car nous n'avons pas pu obtenir d'entretien auprès de cette institution. Néanmoins, nous démontrons dans le prochain chapitre que la démarche de marketing territorial déployée par l'agglomération grand dacquoise favorise l'intensification des relations avec le CDT des Landes mais aussi avec le CRT Nouvelle-Aquitaine.

où va la recherche, ça me permet d'avoir des données prospectives, ça me permet de voir la dimension médicale, qu'à travers mon métier je ne vois jamais. Et donc, ça me permet moi de mieux me positionner sur le volet marketing parce que je comprends mieux mon univers et en retour, ce qu'on fait nous, on le partage avec Aqui O Thermes. [...] Je trouve que c'est vraiment très profitable parce qu'autrement nous, on a des verres à prisme. C'est-à-dire que nos verres à nous, ils ont pris le prisme tourisme-loisirs. Alors qu'on est dans un univers qui est hyper structuré sur le volet médical, la recherche, l'enseignement... Et le fait d'avoir Aqui O Thermes, c'est ce qui nous permet d'ouvrir notre vision à 380 sur le thermalisme ».

Aussi la directrice du cluster joue-t-elle un rôle d'intermédiaire, autant verticalement qu'horizontalement¹⁶², comme ses propos le mettent en évidence : *« Par le cluster, j'ai tout un réseau d'acteurs que je connais super bien au niveau de la Région notamment, du CRT, même des ministères et autres que je peux mettre en action sur certaines actions du Grand Dax. Donc je pense que quelqu'un qui n'a pas ce petit réseau là, a plus de difficultés à avoir un contact avec des gens de la Région... Alors que quand on le connaît depuis longtemps parce qu'on a bossé avec lui sur un programme comme le cluster, on n'a pas trop de souci quoi. Après c'est un réseau, donc le but du jeu, c'est de mettre en place ces outils de réseau ».* Le directeur de l'OITT est également convaincu que le positionnement de cette actrice permet d'opérer, sur le Grand Dax, une forme de synthèse entre les différentes échelles de gouvernement : *« Les visions sont de plus en plus partagées, de plus en plus ajustées. On est sur une cohérence sur les activités, entre une activité brute de la filière, l'économie thermique et les activités de promotion auprès du tout public. [...] sur lesquelles on peut travailler, en lien avec le Département, en lien avec la Région. [...] Pour ce qui concerne les stations thermales du Grand Dax et le territoire du Grand Dax, le cluster est un véhicule. Très clairement, le fait d'avoir madame Y qui travaille avec le cluster, pour le cluster, c'est aussi un point facilitateur, parce qu'elle connaît. Ça permet de mettre en adéquation et de l'autre côté, ça a permis d'avoir des gains à tous les étages. Des gains au niveau du conseil communautaire dans le cadre du développement des politiques publiques de la communauté et des gains au comité de direction de l'Office du tourisme ».*

Plus largement, la composition et le fonctionnement du comité directeur de l'OITT favorisent l'action collective. Aux différentes institutions publiques évoquées, l'OITT associe,

¹⁶² Nous avons souligné dans le chapitre VII, section « "L'apprentissage cognitif" au fondement de l'amélioration des rapports », combien elle avait favorisé, par son rôle de « traductrice », l'évolution des relations entre exploitants thermaux et acteurs publics. Dans la première section de ce chapitre, nous avons par ailleurs démontré qu'elle a aussi participé à la reconnaissance locale de l'Institut du Thermalisme.

en effet, les divers groupes sociaux investis dans les mondes du tourisme et/ou du thermalisme sur le territoire. *« On est à 21 titulaires et 21 suppléants, explique un cadre de l'OITT. Donc on a potentiellement 42 personnes intéressées par le sujet. On a donc des élus, des élus de l'agglomération qui sont nommés par l'agglomération et, à l'intérieur donc, pour les professionnels, on a des représentants des établissements thermaux, on a des représentants des institutions, notamment celle du Département. On a des représentants du cluster, on a des représentants des commerçants, on a des représentants des cafetiers et même des loueurs de meublés, des hébergeurs et campings. Donc on essaie quand même d'avoir un panachage global qui permette d'avoir quelque chose de cohérent ».*

Si la loi relative à l'évolution du périmètre des régions empêche les élus dacquois de stabiliser la coalition d'acteurs créée via le cluster, ils se saisissent des incitations de la loi NOTRe pour réaffirmer la capacité politique territoriale et, surtout, leur influence. D'une part, ils réunissent au sein de l'OITT l'ensemble des acteurs (publics et privés) investis dans la gestion et/ou le développement du thermalisme. Ils affinent, de ce fait et sur la scène touristique cette fois, les interrelations créées dans les secteurs du développement économique et de la santé. D'autre part, ils affirment leur *leadership* dans cette configuration nouvelle en y occupant une position de centralité¹⁶³. Celle-ci est favorisée par le format juridique de la structure. Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'OITT du Grand Dax assure comme à Bagnolles de l'Orne une majorité de sièges aux acteurs publics. Surtout, cela leur permet d'adopter une posture d'arbitre voire de décideur si aucun compromis n'est trouvé dans les négociations¹⁶⁴. La description par un cadre de l'OITT de la gouvernance de cette structure permet de prendre la mesure du pouvoir qu'ont les acteurs publics sur leurs partenaires dans cette organisation : *« La conduite, elle est assurée par une présidente qui est la présidente d'agglomération, et par deux vice-présidentes. L'une est maire de Saint-Paul-lès-Dax, l'autre est adjointe au commerce, au tourisme et au thermalisme pour la ville de Dax. Donc sur mon trio, j'ai un espace décisionnel, au moins d'un point de vue présidentiel qui est très concentré et qui permet vraiment d'avoir cette forme de... cohérence d'ensemble à l'échelle du territoire avec les responsables déjà des deux stations thermales ».*

¹⁶³ Si les élus dacquois sont à l'initiative du cluster, ils n'y occupent qu'une position de nodalité. Ils pèsent sur la définition des objectifs, participent à dresser le cap à suivre mais n'imposent jamais leur point de vue. La présidence est assurée par un exploitant thermal et le collège entreprise est le plus représenté au sein de l'organisation. Voir sur ce point le chapitre VII, section « De la "centralité" à la "nodalité", le remplacement de l'institution municipale à la faveur du cluster Aquil O Thermes ».

¹⁶⁴ Nous avons vu dans le chapitre VII (section « La dégradation des rapports entre municipalité et société locale : 1995-2010 ») que les élus dacquois motivent la transformation de la gouvernance de l'OTT de Dax en EPIC par la volonté de « reprendre la main » tout en « associant les établissements thermaux » (selon les de la maire de Dax).

Comme le rappelle Emmanuel Négrier, le *leadership* étant d'abord relationnel, les élus dacquois augmentent encore, par ce repositionnement, leur influence localement¹⁶⁵. Celle-ci est d'autant plus importante que l'OITT s'affirme comme une organisation de délibération collective incontournable sur le territoire. En effet, une fois la fusion entre les deux anciens OTT effective, le conseil d'administration de l'OITT est rapidement institué comme l'arène où doit dorénavant se négocier la construction du bien commun territorial en matière de tourisme et de thermalisme. Créé dans la continuité du cluster, l'OITT en adopte le « modèle délibératif », comme le souligne l'un de ses dirigeants : « *On doit se réunir au moins six fois par an au niveau du conseil d'administration et toutes les décisions sont posées sur la table, délibérées, là pour le coup il y a un fonctionnement très politique* »¹⁶⁶.

L'OITT devient l'un de ces « lieux de médiation » identifiés par Olivier Nay et Andy Smith selon qui étudier les « dynamiques d'échange à la frontière entre des institutions » nécessite de s'intéresser à des « "contextes d'action" dans lesquels sont mises en œuvre des pratiques et des décisions concrètes ». De ce point de vue, l'OITT du Grand Dax présente les caractéristiques partagées par ces « structures permanentes conçues comme des lieux de discussion entre partenaires de l'action publique »¹⁶⁷. Il est « mis en place à des fins de coordination ou d'arbitrage dans la prise de décision » et doit devenir un « lieu de pacification des conflits potentiels et d'harmonisation des opinions en vue de produire de l'action collective »¹⁶⁸. Incapables de construire seuls la politique touristique et thermale du territoire, les acteurs publics souhaitent en effet faire adhérer à leur point de vue la pluralité de groupes sociaux impliqués. Les propos de l'un de ses dirigeants permettent à nouveau d'en prendre la mesure. « *Comme en navigation, on tire des bords. On a tous besoin les uns des autres, même si on ne se le dit pas frontalement ou directement. Donc, eh bien on tire les bords. Et on remonte le courant*, image-t-il. Il poursuit : *On est, je crois, un gros paquebot. Un gros bateau avec un petit gouvernail... Petit parce qu'il y a plusieurs gouvernails, il y a plusieurs polarités de décision. Plusieurs orientations, organisations. Différentes filières entre le public (et même à l'intérieur du public), le privé (et à l'intérieur du privé). On a donc, au final, un gros bateau*

¹⁶⁵ NÉGRIER Emmanuel, « Leadership, territoire et action publique », in *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, p. 153-193.

¹⁶⁶ LASCOUTES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *art. cit.*, p. 63. Selon ces derniers, la production territorialisée de l'intérêt général repose sur des interactions cadrées, dont la régulation peut prendre deux formes principales. En s'inspirant de Jürgen Habermas, les auteurs opposent un modèle techniciste (« approche technico-administrative traditionnelle ») et un modèle délibératif. Ainsi, d'après leurs propos, le modèle délibératif « s'appuie sur une démarche qui conduit à la constitution d'une instance collective procéduralement régulée, articulant des intérêts diversifiés et autorisant leur réajustement ».

¹⁶⁷ NAY Olivier, SMITH Andy, *op. cit.*, p. 8 et p. 9.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 10.

avec un petit gouvernail, donc ça nécessite des discussions. Des fois je m’amuse à dire des palabres [rires] mais on palabre, on palabre... ».

Dans un « modèle délibératif » cependant, « la succession des épreuves entraîne des changements de qualifications et la reconfiguration de la scène en conséquence. Elle rend possible l’insertion de nouveaux acteurs et la prise en compte d’intérêts et d’ordres de valeur différents. De même, le changement relationnel qui s’opère à cette occasion ouvre sur une redéfinition des positions réciproques, pouvant servir de base pour un nouveau jeu »¹⁶⁹. Le repositionnement, de la nodalité vers la centralité, des acteurs publics dans la configuration grand dacquoise produit ainsi des effets. L’un d’eux relève notamment de la création par les exploitants thermaux du Grand Dax d’une nouvelle organisation sur le territoire.

b. *« Faire entendre sa voix » : quand les exploitants thermaux cherchent à défendre leurs intérêts localement*

À Bagnoles de l’Orne, la coalition d’acteurs initiée au début des années 2010 est marquée par la stabilité. À Dax, il n’en est rien. L’institutionnalisation de l’action collective connaît plusieurs évolutions tout au long de cette décennie. La création de l’association des établissements thermaux de l’agglomération dacquoise (ETAD) au mois de janvier 2017 vient clore ce processus¹⁷⁰. Mais l’émergence d’une telle structure, destinée à défendre les intérêts des professionnels du thermalisme dacquois, n’est pas aussi anodine que le conçoivent les acteurs publics. Pour ces derniers, les exploitants thermaux se seraient adaptés aux nouveaux contours de l’action publique locale en direction du thermalisme. Leur raisonnement est en effet équivoque : alors que l’intercommunalité s’impose comme territoire de gestion du thermalisme localement, il semble rationnel que les exploitants s’organisent en conséquence. *« En même temps que l’Office de tourisme devenait intercommunal, l’association des établissements thermaux s’est créée, quasiment dans le même mois, explique un responsable de l’OITT. [...] Il y a une concordance des temps entre les réflexions des établissements thermaux et les mises en place publiques qui étaient annoncées depuis le tournant des années 2015 »*. La directrice du tourisme et du thermalisme au Grand Dax (également directrice du cluster Aqui O Thermes) partage cette vision. Selon elle, la création d’une telle organisation était nécessaire pour accompagner les actions du cluster et de l’agglomération à l’échelle intercommunale. *« L’agglomération est aujourd’hui l’outil de mise en œuvre des politiques régionales en matière*

¹⁶⁹ LASCOUTES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *art. cit.*, p. 63.

¹⁷⁰ Annexe au journal officiel de la République française, lois et décrets, [En ligne], Paru le 14 janvier 2017, consulté le 07/10/2019. URL : http://www.journal-officiel.gouv.fr/publications/assoc/pdf/2017/0002/JOAFE_PDF_Unitaire_20170002_00443.pdf

de développement économique et de recherche, explique-t-elle. Il fallait en face un outil de communication et d'action de même niveau. Les établissements thermaux de l'agglomération du Grand Dax ont déjà coutume de travailler en réseau. Mais la mise en place d'actions liées à la formation du personnel, le suivi des programmes Fibr'eaux, ou ETP arthrose pour ne citer qu'eux, nécessitait la création d'une structure intermédiaire ». La création de l'ETAD aurait ainsi été accueillie favorablement par les acteurs publics, comme le laissent penser les propos d'une salariée du cluster, auparavant directrice de l'Office de tourisme et du thermalisme de Dax : « *Ce que je crois, c'est que les acteurs publics ne sont absolument pas fâchés que les professionnels se regroupent et travaillent ensemble, parce que je pense qu'ils aspirent à ce que les professionnels se prennent par la main et agissent le plus possible entre eux* », souligne-t-elle.

Or, plus qu'un « accompagnement », la création de l'ETAD par les exploitants thermaux du Grand Dax est une réaction véritable aux effets induits par la réforme territoriale de l'année 2015. L'analyse faite par Anne-Cécile Douillet et Jacques De Maillard sur les dynamiques partenariales entre des acteurs issus des mondes judiciaire et politique permet de décoder la logique de cette réaction. Ces derniers s'intéressent aux relations qu'entretiennent des acteurs issus de divers « mondes sociaux »¹⁷¹ – ayant donc leurs routines, habitudes, et codes culturels propres – et sommés de s'investir dans un dispositif d'action collective. Travaillant sur le thème de la sécurité publique (plus précisément sur la justice des mineurs), ils démontrent que la mise en œuvre d'une action collective génère du désaccord, des dissensions, voire des dissidences. Le partenariat étudié est marqué par la cohabitation de deux types de logiques, l'une professionnelle, l'autre politique, renvoyant à des « univers de références » distincts. Acteurs judiciaires et politiques, dont l'interconnaissance s'avère limitée, s'engagent différemment dans la démarche collective et ne partagent pas avec la même intensité les objectifs définis initialement. La volonté de « mettre la justice "à niveau" avec les autres formes de réponse aux comportements déviants ou gênants » en est une illustration¹⁷². Contrairement aux autorités municipales, les magistrats désirent par exemple conserver leur place « en bout de chaîne sociale », dans une « position qui leur confère une certaine autorité ». Dans un souci de « garder [leur] place, professionnelle mais aussi sociale », les magistrats se retirent ou (se) mettent à

¹⁷¹ En référence à : BECKER Howard S., *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 2010 [1988].

¹⁷² DOUILLET Anne-Cécile, DE MAILLARD Jacques, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, n° 4, vol. 49, 2008, p. 806. La référence qui suit est identique. Les auteurs font référence à BAILLEAU Francis, « La justice pénale des mineurs en France ou l'émergence d'un nouveau modèle de gestion des illégalismes », *Déviance et société*, n°26, vol. 3, 2002, p. 403-421.

distance du jeu. Partageant le sentiment de ne pas être compris ni entendu et de ne pas avoir à se justifier, ils choisissent la « défection » plutôt que la « prise de parole »¹⁷³.

Les exploitants thermaux du Grand Dax expérimentent une situation similaire. Alors qu'ils sont fortement investis dans le fonctionnement du cluster depuis sa création, ils se retrouvent dépourvus de pouvoir face aux effets produits par la réforme territoriale. Aussi assistent-ils, en spectateurs, à une double perte de leur influence : au sein du cluster d'abord, qui ne représente plus uniquement leurs intérêts ; face aux élus dacquois ensuite, qui se repositionnent au centre du jeu *via* l'OITT.

Les exploitants thermaux considèrent alors que l'ascendant des pouvoirs publics prendra d'autant plus d'importance qu'ils ne seront pas organisés collectivement. Un temps, le syndicat des établissements thermaux landais (SETL) a occupé cette fonction, de manière informelle, comme l'explique le PDG d'une structure thermale de taille moyenne située à Dax : « *Des fois, c'était par le biais du SETL. Alors voilà, on commençait la réunion avec toutes les stations [des Landes] et à la fin de la réunion, il ne restait que Dax et Saint-Paul et puis on parlait des problèmes de l'agglomération quoi...* ». Or, les réunions du SETL se raréfient lors des dernières années du président historique du syndicat¹⁷⁴, et ne sont pas plus fréquentes une fois le nouveau président élu à sa tête. C'est ce qu'affirme la directrice générale d'une petite structure dacquoise : « *Il y avait quelque chose qui se passait, c'est que le syndicat des établissements thermaux, l'ancien président faisait de moins en moins de réunions, c'était pratiquement inexistant. Ce qui fait que lui partant à la retraite, il a nommé Y. Je lui ai dit au nouveau président "alors quand est-ce que tu nous fais une réunion" ? [Rires]. Parce que naturellement, bon, j'ai eu des échos "oui on en a un, il est incapable de faire des réunions, etc. tatati, tatata, on n'en a pas une depuis le début de la saison". Et donc je lui ai dit* »¹⁷⁵.

Aussi la création de l'ETAD peut-elle être comprise comme une entreprise destinée à se faire entendre auprès des acteurs publics. Choisir la défection comme l'ont fait les magistrats n'est pas une option envisageable pour les exploitants thermaux. Celle de publiciser les tensions issues de la reconfiguration du jeu grand dacquois non plus. Fabien Desage et Nicolas Kaciaf

¹⁷³ *Ibidem*, p. 799. Les auteurs font référence aux catégories idéal-typiques de mécontentement, dégagées par Albert O. Hirschman (*Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995) : *exit* (défection), *voice* (prise de parole) and *loyalty* (loyauté).

¹⁷⁴ Jean-Louis Bérot a présidé le SETL pendant quarante ans. Voir le chapitre VII, section « *De la "centralité" à la "nodalité", le remplacement de l'institution municipale dacquoise à la faveur du cluster Aqui O Thermes* ». Un article de la presse régionale évoque cette figure locale : « Thermalisme dans les Landes : Jean-Louis Bérot passe la main à Arnaud Laborde », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 05/07/2017, consulté le 07/10/2019. URL : <https://www.sudouest.fr/2017/07/05/jean-louis-berot-passe-la-main-a-arnaud-laborde-3590425-640.php>

¹⁷⁵ La raréfaction des réunions du SETL s'explique en partie par l'objectif assigné à cette organisation. Alors que son but principal était de défendre les prix des soins thermaux auprès de l'État déconcentré, l'avènement du cluster et l'uniformisation des tarifs a minimisé son importance.

rappellent, en effet, que « loin d'empêcher les conflits au sein des institutions métropolitaines, le "régime du consensus" apparaît plutôt comme un mode de fonctionnement qui, d'une part, n'encourage pas les opposants internes à publiciser leurs différends et, d'autre part, ne favorise pas la politisation de ces désaccords »¹⁷⁶. En revanche, continuer à exprimer leur désaccord et faire valoir leurs intérêts auprès des acteurs publics reste leur priorité. Pour cela, il faut néanmoins faire partie du jeu¹⁷⁷. La loyauté évoquée par Hirschman peut être appréhendée en ce sens. Parce qu'ils sont loyaux, autrement dit attachés à leurs organisations, les exploitants thermaux préfèrent « prendre la parole (*voice*) que prendre la porte (*exit*) ». Parler au nom de l'ETAD revient à hausser le ton, notamment au sein de l'OITT.

Institutionnalisée comme l'arène où est co-construit le bien commun territorial en matière de tourisme et de thermalisme, celle-ci accentue localement le pouvoir des acteurs publics. En effet, s'ils pèsent toujours dans le fonctionnement du cluster, les acteurs thermaux ne représentent qu'une, voire deux voix au sein de l'OITT comme l'explique la directrice du service tourisme et thermalisme du Grand Dax : « *Aujourd'hui, l'ETAD n'est pas dans le codir [comité directeur] de l'OITT pour des raisons diverses et variées. [...] Après les établissements thermaux sont représentés au travers d'Aqui O Thermes et au travers d'un représentant, donc ils ont deux représentants au sein du codir de l'OITT* ». Tout en évoquant un besoin grégaire des exploitants thermaux de se réunir entre pairs, les propos d'une salariée du cluster (auparavant responsable de l'Office de tourisme dacquois) traduisent la modification de ce rapport de force. « *Je pense que lorsque les professionnels ont créé cette structure, ils ont aussi voulu s'émanciper*, expose-t-elle. *Avoir leur propre lieu où ils pouvaient être indépendants des élus, parce qu'il y a des décisions qu'on peut prendre, en tant que professionnel on n'a pas envie que les élus soient informés... Je suppose. Et c'est même sain quand même. Quand même, une filière professionnelle, elle ne peut pas non plus en permanence mettre au vu et au su des collectivités publiques ce qu'ils ont l'intention de faire. Enfin je ne sais pas, ou alors le milieu économique a bien changé. Alors il leur fallait leur jardin où se réunir en dehors des oreilles et des yeux des élus... Enfin, je le vois comme ça* ». Ainsi, un PDG dacquois explique clairement combien l'objectif assigné à la création de l'ETAD est, notamment, de parler d'une seule voix afin d'en augmenter la puissance. « *Après, nos relations, elles sont surtout, nous, d'essayer de*

¹⁷⁶ DESAGE Fabien, KACIAF Nicolas, « Publicité, sauvegarde du peuple ? », *Congrès de l'AFSP, ST 82 « Contester la métropole »*, 2019, p. 2. Les auteurs appréhendent la « politisation » comme « une montée en généralité et/ou une appropriation selon des lignes de clivage de type idéologiques ou partisans d'enjeux d'action publique ».

¹⁷⁷ Rappelons qu'avant 2008, l'arrivée au pouvoir de l'équipe socialiste et la transformation de l'OTT en EPIC, les exploitants thermaux étaient largement impliqués dans son fonctionnement. Voir sur ce point le chapitre VI, section « *À Dax, des autorités municipales "esueillées"* ».

faire pression un peu quand on se réunit, on essaye de faire pression un peu sur l'Office du tourisme pour qu'on nous écoute et que nous aussi on a des idées et que ce serait bien qu'on puisse les exprimer ».

L'entreprise de défense de leurs intérêts engagée par les exploitants thermaux dans cette nouvelle configuration consiste, entre autres, à accompagner et à peser sur la communication institutionnelle. C'est au sein de l'ETAD que les exploitants thermaux définissent, co-construisent leur vision du bien commun territorial. *« L'ETAD, on le fait aussi puisque à un moment donné, on a dit que l'Office du tourisme ne met pas assez d'argent sur la partie communication, expose un exploitant thermal dacquois. Donc nous, on va amener une part complémentaire, mais on ne le donne pas à l'Office du tourisme parce qu'on veut garder la main sur ce qu'on veut faire. Donc on a créé l'ETAD, qui est né l'année dernière pour ça. Je vous avoue que ça a été très mal vécu par l'Office du tourisme et par la maire... À tel point que l'année dernière, on a réussi à leur forcer la main en disant "bah on gère le budget communication parce qu'on apporte x milliers d'euros en plus". Et cette année... ça s'est très mal passé puisqu'ils ont décidé de même pas nous consulter et de faire leur plan de communication tout seul en disant "beh en gros si vous voulez rajouter vous rajoutez et vous faites ce que vous voulez mais pas avec nous" »*¹⁷⁸.

L'un des dirigeants de l'ETAD donne un aperçu du travail d'alignement entre les différents points de vue effectué dans les réunions de cette nouvelle organisation : *« Alors, on se voit ensemble, on communique, on a les mêmes problématiques, vous voyez ? J'ai eu une réunion la semaine dernière [...] On parle un peu de tout, de communication, d'investissement parce qu'on a aussi un budget de la communication et donc on va choisir d'investir sur tel ou tel média en complément de l'OITT de Dax voilà. Donc on est en train de se grouper pour essayer de trouver une solution pour les problèmes de recrutement de kinés, alors... On est plus solides quand on est ensemble quoi. Même si on est concurrents... Il faut qu'on aide... il y a les petits, les gros, les moyens, donc les gros vont aider les moyens, les moyens aider les petits »*. Or, ce travail d'alignement des opinions, de co-construction d'une vision partagée du bien commun territorial, accroît la rythmicité de leurs rencontres et affine leurs interrelations. *« Avant, on allait aux vœux du maire et puis terminé on en parle plus quoi, explique ce même dirigeant de la nouvelle structure. Il y avait peut-être des réunions dans le cadre de l'OTT, du conseil d'administration de l'OTT, mais après c'est vrai que l'on n'avait pas ces réunions à l'époque...*

¹⁷⁸ Ces propos nuancent ainsi fortement ceux tenus par le personnel administratif responsables du tourisme et du thermalisme, selon lesquels la création de l'ETAD est particulièrement bien accueillie par les acteurs publics, satisfaits de voir les acteurs thermaux *« se prendre par la main »*.

Ma mère avait une réunion tous les six mois du syndicat des établissements thermaux landais et puis point barre quoi et à l'Office du tourisme. On ne voyait pas tous ses collègues, on ne voyait pas l'aspect recherche, on ne voyait pas tout ce qui ... Ça permet de se rencontrer, de se voir et de parler de problématiques ».

Déstabilisés, les exploitants thermaux du Grand Dax se sentent dans l'obligation de réagir collectivement. Ils prennent alors conscience de partager des intérêts communs, qu'il convient néanmoins d'ajuster à l'intérieur du groupe¹⁷⁹. Selon un exploitant thermal dacquois, propriétaire de deux établissements, l'arrivée des nouvelles stations participe de cette prise de conscience. *« Cette association dacquo – saint-pauloise, c'est justement pour se sortir du cluster, pour ne pas entraîner... Chaque fois que le cluster faisait quelque chose, ils sont obligés de demander à la Roche Posay, ou à machin ou à Saujon s'ils étaient d'accord, expose-t-il. Il fallait quand même une réponse immédiate, quand on veut faire de la communication. Il fallait quand même qu'il y ait une entité qui puisse faire de la communication sans à avoir à tirer derrière elle des stations qui sont quelque fois concurrentes... Enfin là, ça n'est pas tout à fait le cas mais qui sont très lointaines et qui n'apportent rien en termes de complémentarité ».*

Placés en situation de coopération au sein du cluster tout en restant des concurrents, les exploitants thermaux deviennent progressivement de véritables « associés-rivaux »¹⁸⁰. La création de l'ETAD symbolise le renforcement de ces chaînes d'interdépendance. Mais elle traduit surtout l'émergence d'échanges formalisés, la conscience de ces interdépendances et la délégation à une association de leur régulation : autrement dit, la création de l'ETAD sanctionne l'évolution des relations entre exploitants thermaux grand dacquois vers un degré de coopération plus affirmée.

La théorie de l'action organisée proposée par Erhard Friedberg permet d'en prendre la mesure¹⁸¹. Pour ce dernier, en effet, « tout champ d'action peut se conceptualiser comme soutenu par un "système d'action concret" qui le structure par des "règles du jeu", c'est-à-dire par un ensemble de mécanismes de régulation »¹⁸². Ainsi, la nature « plus ou moins explicite et codifiée de leur structuration », « l'existence de buts plus ou moins clairement définis », « l'articulation de la structuration et des mécanismes de régulation autour de ces buts », la « prise de conscience et l'intériorisation de ces buts par les participants » et, enfin, « la prise en

¹⁷⁹ OFFERLÉ Michel, *op. cit.*, p. 44. En ce sens, la construction de l'ETAD comme groupe d'intérêt rejoint parfaitement l'analyse réalisée par Michel Offerlé quand celui-ci évoque le « va et vient constant entre l'intérêt qui fait le groupe et le groupe qui fait l'intérêt ».

¹⁸⁰ Nous l'avons déjà exposé dans le chapitre VII.

¹⁸¹ En analysant la création de l'ETAD au prisme de la théorie de l'action organisée, nous poursuivons ici notre référence directe à l'analyse réalisée par Anne-Cécile Douillet et Jacques De Maillard.

¹⁸² FRIEDBERG Erhard, *art. cit.*, p. 540. Les citations de la phrase suivante puisent à la même source.

charge, par certains participants, d'une responsabilité au moins partielle pour la mise en œuvre de quelques régulations », distinguent, selon lui, différents types de systèmes. À partir de cette grille d'analyse, il propose alors une échelle de systèmes d'action concrets « obéissant à des mécanismes de régulation de plus en plus explicites, conscients et finalisés »¹⁸³, dont le degré zéro est la « non-coopération ». Trois autres paliers sont par ailleurs distingués. La « collusion tacite », mécanisme de coopération fragile englobant au minimum les représentants des groupes concernés, en est le premier. Les acteurs n'ayant pas conscience des résultats positifs que peut entraîner leur coopération, ce système est menacé par la défection des partenaires. C'est donc « l'introduction et l'acceptation de la mesure explicite des résultats de la coopération et leur transformation en buts acceptés et intériorisés par tous les participants [qui entraînent] une finalisation et une prise de conscience plus grandes de la coopération »¹⁸⁴. Le « système coordonné », deuxième palier identifié, renvoie ainsi à des « structures d'action collective gérées de façon plus consciente. La coopération ici n'est plus valorisée pour elle-même, mais pour les résultats concrets qu'elle permet d'obtenir. Et l'obtention de ces résultats devient plus ou moins explicitement le critère de la pertinence des possibilités d'action qui peuvent être échangées dans les transactions entre participants ». La « délégation explicite de la régulation » est enfin le troisième et dernier palier identifié par Erhard Friedberg. « Les parties prenantes acceptent de déléguer explicitement un certain degré de responsabilité pour la régulation et le pilotage du système, délégation qui coïncide le plus souvent avec l'émergence de structures et de procédures formalisées ».

La création de l'ETAD témoigne d'une évolution dans les relations qu'entretiennent exploitants thermaux grand dacquois. Le « système coordonné » proposé par Erhard Friedberg caractérise en effet leur implication dans le fonctionnement du SETL et du cluster Aqui O Thermes. Au sein de ces organisations, ils coopèrent (et en ont conscience) afin d'obtenir des résultats identifiés (augmentation des prix de cure jusqu'au tournant des années 2000 *via* leur négociation collective au sein du SETL ; compétitivité du Grand Dax et économies d'échelles dans le cluster). Or, en créant l'ETAD, ils affirment leur solidarité professionnelle et délèguent « explicitement » à une structure formelle le soin de négocier, pour le groupe, leurs intérêts face aux acteurs publics. Les propos du PDG d'un important établissement thermal dacquois illustrent cette évolution. « *Ça a permis de resserrer les liens et ça a permis de se rencontrer pour évoquer les problématiques qu'on a en commun. Mieux se connaître. Avant, clairement, il n'y avait pas d'endroit où l'on se connaissait quoi. [...] On a plutôt intérêt à se serrer les*

¹⁸³ *Ibidem*, p. 544.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 545. Les deux citations suivantes renvoient à la même source.

coudes, sur des problématiques où l'on est ensemble, on a aussi différents interlocuteurs parce que notre matière première elle est vendue par la mairie donc... Si chacun fait, dans sa petite cahute, une lettre à la mairie etc. C'est plus sympa de faire une lettre commune quoi ! On a tous plus ou moins des problèmes de linge... Donc on se regroupe et on demande un tarif commun, voilà. C'est plus intelligent ». Tout en assurant que l'ETAD poursuit uniquement un objectif « commercial », un autre exploitant dacquois, propriétaire d'une structure thermique et hôtelière, confirme ces propos : « *Un des principaux faits générateurs, c'était de dire "l'Office du tourisme ne met pas assez d'argent en communication donc nous on va amener de l'argent supplémentaire mais on veut garder une main sur ce qui est fait". Et aujourd'hui, c'est vrai que c'est clairement commercial et là aussi, c'est aussi un moyen de peser sur l'Office du tourisme pour dire "attendez, nous aussi on a des idées, nous aussi on veut avancer, il faut nous écouter quoi" ».*

La création de l'ETAD vient clore ce processus d'institutionnalisation de l'action collective grand dacquoise en redonnant du pouvoir aux exploitants thermaux. Plus largement, la période 2008-2018 met en lumière l'intégration progressive de tous les groupes sociaux du territoire (eux-mêmes progressivement de plus en plus structurés) dans la construction de l'action publique en direction du thermalisme à l'échelle intercommunale.

À Dax comme à Bagnoles de l'Orne, le temps de la désunion des gouvernements municipaux semble loin. Dans les deux cas, au tournant des années 2010, les autorités municipales favorisent l'émergence d'actions collectives dont elles prennent progressivement les commandes. Seulement, les stratégies d'adaptation aux réformes territoriales des années 2010 divergent fortement. À Bagnoles de l'Orne, les élus locaux mettent tout en œuvre pour préserver leur autonomie et garantir *in fine* la stabilité de l'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme. Ce faisant, ils cherchent à conserver leur pouvoir sur les autres parties prenantes investies dans cette structure afin d'orienter la stratégie touristique et économique de la station tout en s'assurant de leur soutien. À Dax, au contraire, les acteurs publics se saisissent des opportunités offertes par le législateur pour faire de l'échelon intercommunal le territoire légitime d'action publique concernant le thermalisme. Pour ce faire, ils entreprennent un important travail de persuasion, prenant le risque de déstabiliser l'action collective engagée au sein du cluster en 2009. En agissant de la sorte, ils parviennent à se repositionner au centre du gouvernement municipal et accroissent davantage leur pouvoir. Néanmoins, l'évolution des formes prises par l'action collective sur le Grand Dax entraîne dans le même temps une structuration plus importante des groupes sociaux investis dans la gestion et/ou le développement du thermalisme.

Par exemple, les dirigeants de l'Institut du thermalisme et les exploitants thermaux parviennent dorénavant à se faire entendre. Que ce soit au sein du cluster ou de l'OITT, ils peuvent exprimer leurs intérêts voire, le cas échéant, les défendre.

À Dax comme à Bagnoles de l'Orne, les élus ont alors tout intérêt à stabiliser, autant que faire se peut, ces configurations nouvelles afin de maintenir la capacité politique territoriale qui en dépend. Produire une vision partagée du bien commun territorial est censé le permettre. Il n'est donc pas étonnant, face à un tel enjeu, de voir les élus se saisir de « politiques d'image » et notamment du marketing territorial, autant d'outils destinés à « construire du compromis ».

Chapitre IX

(Faire) partager une vision du bien commun territorial : Les usages politique et économique du marketing territorial

Les nombreuses réformes territoriales de la décennie 2010 fragilisent les formes d'action collective créées à Dax et à Bagnoles de l'Orne pour surmonter la crise. Pour pérenniser ces coalitions dont ils sont à l'origine et maintenir la capacité politique territoriale, les acteurs publics des deux villes réagissent. Afin de contrebalancer les effets induits par ces évolutions institutionnelles, ils s'emploient à maintenir la cohésion en se saisissant de facteurs mobilisateurs internes aux organisations¹.

La conception collective de politiques d'images, et plus particulièrement de démarches de marketing territorial censées augmenter l'avantage concurrentiel des stations, participe de ce processus. La mise en œuvre de telles politiques n'est pas une spécificité des territoires thermaux et/ou touristiques. Intimement liées à la décentralisation qui accentue les effets de concurrence entre les territoires dès les années 1980, leur usage se généralise progressivement tout au long de la décennie 1990². Elles s'affirment rapidement comme un « référentiel », voire une « idéologie » : si « tout fait image, tout fait problème »³. L'ensemble des politiques locales sont ainsi repensées au prisme du « développement local »⁴. Elles doivent rendre le territoire attractif.

Ce souci d'attractivité est d'autant plus sensible sur les territoires thermaux que la concurrence est au fondement de cette économie. Aussi la création d'une démarche de marketing territorial est-elle porteuse d'enjeux à Dax et à Bagnoles⁵. Pour les élus locaux, cela

¹ Si les tensions sont moins intenses et visibles à Bagnoles de l'Orne qu'à Dax, l'interrogation n'est pas moins fondamentale sur la capacité des acteurs publics à entretenir la cohésion localement.

² LE BART Christian, « Marketing territorial », in COLE Alistair, GUIGNER Sébastien et PASQUIER Romain (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 324. Notons avec Christian Le Bart (« Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale », *art. cit.*) que les politiques de communication ne servent pas seulement la promotion du territoire. Selon l'usage, elles permettent aussi aux élus de « prétendre parfaire la démocratie locale » ou de se mettre en scène afin de « faciliter leur réélection ». Olivier Nay l'illustre avec l'exemple de George Frêche à Montpellier et la rhétorique du maire entrepreneur (NAY Olivier, « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et management public*, n° 4, vol. 2, 1994, p. 51-69).

³ LE BART Christian, « Marketing territorial », *op. cit.*, p. 327.

⁴ LE BART Christian, PROCUREUR Thomas, « Quand les côtes du Nord sont devenues les côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité », *Mots. Les langages du politique*, n°104, 2011, p. 34.

⁵ En nous attaquant à la déconstruction de telles politiques, nous restons attentifs aux conseils formulés par Erhard Friedberg quand il souligne qu'il faut « percer la façade ou la fiction » de la « partie officielle et codifiée de la

constitue d'abord une remarquable ressource de *leadership* (1). En effet, le marketing territorial associe à sa mise en œuvre une pluralité d'acteurs. Habitants (*via* des enquêtes d'opinions), représentants de la société civile (loueurs de meublés, hôteliers, commerçants, exploitants thermaux, etc.) ou bien institutions diverses (comités départementaux et régionaux du tourisme, cluster, etc.) y participent, exprimant ainsi idées et opinions. En tant qu'outil de construction d'une vision partagée et séduisante du bien commun territorial, en participant à la « fiction d'un "projet politique d'ensemble" qui aurait pour lui la cohérence, simplicité, transparence »⁶, le marketing territorial contribue donc à l'amélioration des relations intergouvernementales à l'extérieur du territoire en même temps qu'il facilite la cohésion entre partenaires à l'intérieur. L'enjeu politique n'est pas le seul objectif d'une telle démarche. Le marketing territorial poursuit une ambition publiquement affichée de développement économique. Or, rendre attractif un territoire thermal consiste notamment, pour les acteurs dacquois et bagnolais, à modifier une image sociale devenue désuète. Il s'agit dès lors d'attirer un public certes plus nombreux, mais également plus jeune et dynamique, autrement dit de réassocier à l'économie thermale une économie touristique (2)⁷.

I. Des politiques d'image au service du *leadership* des élus locaux

En même temps qu'elle place les territoires en situation de concurrence, la décentralisation sanctionne une évolution paradigmatique de la gestion locale. La logique de résultats se substitue à la logique de moyens⁸. Les techniques de *New public management*, calquées sur des modèles issus du secteur privé, sont progressivement introduites dans les administrations⁹. Cette diffusion, qui se traduit par la « coexistence d'une logique administrative et d'une logique gestionnaire et managériale », modifie les compétences

structure » pour la « saisir dans toute sa richesse et sa complexité » (*art. cit.*, p. 533). Analyser ces politiques de mise en image du territoire permet d'interroger le « foisonnement des pratiques, interactions et relations non prévues officiellement, voire clandestines et occultes, et qui forment ce qu'on pourrait bien appeler une seconde réalité parallèle ».

⁶ LE BART Christian, « Les politiques d'image, entre marketing territorial et identité locale », *op. cit.*, p. 420.

⁷ Un tableau récapitulatif et comparatif de l'usage et des effets du marketing territorial sur le Grand Dax et à Bagnoles de l'Orne est disponible à la fin de ce chapitre. Voir tableau n°8, p. 532. Le lecteur peut s'y reporter tout au long de ce chapitre.

⁸ ZUMBO-LEBRUMENT Cédrine, « Les dispositifs de marketing territorial comme vecteur de participation : une approche arnsteinienne d'une marque de territoire », *Gestion et management public*, 2017, vol. 6, n°1, p. 10. L'auteur fait ici référence à BAZOUZ Bachir, *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats - Nouveaux rôles - Nouvelles fonctions - Nouveaux profils*, Québec, PUQ, 2008 ; et à MARTY Frédéric, « Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique », in SOLIS-POTVIN Laurent (Éd.), *Vers un modèle européen de fonction publique ? Actes des neuvièmes journées d'études du Pôle européen Jean Monnet*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 193-222.

⁹ BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, n°3, vol. 3, 2015, p. 112.

attendues des gestionnaires publics¹⁰. La figure du « maire entrepreneur », maîtrisant ces logiques nouvelles, s'affirme et avec elle l'utilisation récurrente de la communication par les autorités locales. Celle-ci constitue un « élément stratégique utilisé par les responsables locaux dans la conquête, la structuration et la conservation du pouvoir »¹¹.

L'usage de politiques d'image permet aux élus de se mettre en scène comme agissant sur et pour le territoire. Christian Le Bart souligne que les politiques de communication ont cette particularité d'être inévaluables. Elles offrent aux élus une incertitude synonyme de marges de manœuvre stratégiques, permettent le déploiement d'une rhétorique d'imputation. « D'une part diront les élus, nous avons menés une politique d'image ambitieuse ; d'autre part, nous constatons l'arrivée de nouvelles activités économiques ; donc la politique d'image est efficace [...] Les politiques d'image ainsi définies apparaissent nécessaires à la reproduction de l'une de ces "illusions" fondamentales constitutives du champ politique, selon laquelle les décideurs politiques doivent pouvoir prétendre continuer à régir le social »¹². Autrement dit, l'usage de telles politiques par les autorités locales contribue au développement de « *nouvelles sources de légitimation* du pouvoir municipal : à la légitimité électorale, la nouvelle rationalité gestionnaire ajoute une *légitimité "managériale"* »¹³.

Or, à mesure que les techniques de communication se généralisent à tous les territoires, l'usage de slogans bien pensés ne suffit plus¹⁴. Il s'agit aussi de travailler le contenu, l'offre. Les acteurs publics ne peuvent donc plus œuvrer en autarcie s'ils espèrent augmenter l'attractivité de leur territoire. En effet, de nombreux déterminants – « patrimoine, histoire, climat, paysage, morphologie urbaine, gastronomie, activités économiques, performances sportives [...], inégalement manipulables par l'action publique » – participent de cette entreprise. La question des relations verticales et horizontales est donc essentielle. « L'identité territoriale et, partant, l'image de marque de la ville, reposeraient sur la force [des] relations [entre] toutes les parties prenantes : les élus, les employés municipaux, les habitants, les entreprises et les associations »¹⁵.

¹⁰ ZUMBO-LEBRUMENT Cédrine, *art. cit.*, p. 10.

¹¹ NAY Olivier, *art. cit.*, p. 52. Olivier Nay en fait la démonstration en analysant l'usage de la communication à Montpellier sous les mandatures de Georges Frêche, vanté alors comme particulièrement maîtrisé et novateur en France.

¹² LE BART Christian, « Les politiques d'image, entre marketing territorial et identité locale », *op. cit.*, p. 420-421.

¹³ NAY Olivier, *art. cit.*, p. 55.

¹⁴ LE BART Christian, PROCUREUR Thomas, *art. cit.*, p. 34. La citation qui suit renvoie à la même source.

¹⁵ ALAUX Christophe, SERVAL Sarah, ZELLE Christelle, « Le marketing territorial des Petits et Moyens Territoires : identité, image et relations », *Gestion et management public*, n° 2, vol. 4, 2015, p. 73.

C'est pourquoi les pouvoirs publics dacquois et bagnolais « professionnalisent » leur économie touristique en même temps qu'ils initient des formes d'action partenariale¹⁶. Sur ces deux territoires, l'élaboration de politiques de communication collectives est consubstantielle au processus de mobilisation. Néanmoins, la réception des réformes territoriales, au milieu des années 2010, influe sur la façon de construire l'image sociale. Plus qu'à Bagnoles, où l'EPIC demeure préservé de toutes formes d'évolutions structurelles, le contraste est saisissant sur le Grand Dax (1). Tandis que certains groupes d'acteurs s'organisent pour défendre leurs intérêts, une démarche de marketing territorial est déployée afin de favoriser le consensus (2).

1) *Un usage différé des techniques de marketing*

Durant les décennies 1980-1990, les stations dacquoise et bagnolaise n'échappent pas à l'usage généralisé de la communication. Des slogans comme « *La station de la jambe* » pour désigner Bagnoles de l'Orne ou « *Dax, la boue qui vous veut du bien* » cherchent par exemple à attirer la clientèle curiste. Renvoyant à l'imaginaire médical, ils entendent augmenter l'attractivité des stations sur le marché du thermalisme. Seulement, la crise vécue par la filière thermale modifie les stratégies promotionnelles en même temps qu'elle perturbe les équilibres entre acteurs. Au tournant des années 2010, des pistes de diversification médicale (Livre blanc du thermalisme en 2008) et touristique (Rapport du Conseil national du tourisme – CNT – en 2011) ainsi que des modèles de gouvernance (Rapport du CNT) issues de réflexions collectives engagées à l'échelle nationale, sont suggérées aux décideurs publics et exploitants thermaux. Aussi n'est-il pas surprenant de voir les représentants de structures collectives créées à cette époque (l'EPIC d'un côté, le cluster de l'autre) se saisir de techniques de communication se référant à « l'univers du marketing privé » et poursuivant « des objectifs de différenciation, de performance, d'attractivité »¹⁷.

À Dax (2008) comme à Bagnoles (2011), les autorités municipales se réapproprient la gestion des Offices de tourisme en transformant leur statut juridique, passant du statut associatif à celui d'établissements publics à caractère industriel et commercial. Tout en revendiquant la « professionnalisation » de la politique touristique, les élus locaux saisissent l'occasion de contrôler le processus de communication. Dans les deux cas, une diversité d'acteurs travaille

¹⁶ Plusieurs acteurs publics des deux villes étudiées qualifient la transformation de l'Office de tourisme en EPIC comme une démarche de professionnalisation de l'économie touristique. Se reporter au chapitre VII pour saisir les tensions qu'une telle décision a pu engendrer dans les relations entre acteurs publics et exploitants thermaux à Dax.

¹⁷ HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, « De la communication publique vers le marketing des territoires : approche microsociologique de la fabrication de l'image de marque », *Gestion et management public*, n° 2, vol. 1, 2012, p. 35. Les citations du paragraphe suivant renvoient à la même source.

collectivement à la création de politiques d'image. Seulement, c'est dans le choix du registre d'action que se différencient les deux stations. Selon Charles-Édouard Houllier-Guibert, il faut en effet opérer une distinction entre ce qui relève d'une « culture de la communication publique (promotion du territoire par l'événementiel principalement) » et un marketing complet (partenariats impliquants, phase analytique forte) ». Le marketing serait à appréhender comme « un état d'esprit au sein d'une organisation qui, sur le plan théorique, est découpé en trois étapes : le temps de l'étude (on évalue), celui de l'analyse (on choisit) et le temps de l'action (on concrétise) ».

Tandis que les acteurs bagnolais se saisissent de techniques marketing dès le tournant des années 2010 pour définir une politique touristique de station, à Dax l'action collective construite semble davantage focalisée, dans un premier temps, sur la phase opérationnelle, celle de la publicisation.

a. *Une mise en tourisme concertée autour de techniques marketing à Bagnoles de l'Orne*

Contrairement au Grand Dax, l'économie bagnolaise est tout entière tournée vers le thermalisme. « *La vie de la commune est rythmée à sa vie économique et sa vie économique tourne autour du thermalisme et du tourisme, donc c'est notre souci prévalent* », rappelle notamment le maire de la commune nouvelle Bagnoles de l'Orne Normandie. Ainsi, si la situation de crise vécue à la fin des années 2000 facilite la création d'une arène collective (l'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme), elle favorise aussi un changement de paradigme dans la façon de construire les politiques d'image.

Dès 2009, l'entreprise thermale entreprend d'importants investissements pour stopper la crise de fréquentation et attirer simultanément de nouveaux clients. Le bâtiment thermal est ainsi entièrement rénové avant que ne soit construit le B'o Spa thermal (2012) et le B'o Cottage (2013). Au sein de cette stratégie, le marketing occupe une place importante. La démarche organisationnelle mobilisée par le PDG de France Thermes (holding propriétaire de l'établissement thermal B'o Resort) et ses équipes est structurée en trois étapes rendant compte de « l'état d'esprit marketing » adopté : ils étudient l'environnement et dressent un diagnostic des opportunités (phase analytique) avant de définir des objectifs, retenir un positionnement et sélectionner les cibles (phase stratégique). Ils élaborent enfin le plan marketing qu'ils mettent en œuvre pendant la troisième étape (phase opérationnelle)¹⁸.

¹⁸ CHAMARD Camille, SCHLENKER Lee, « La place du marketing territorial dans le processus de transformation territoriale », *Gestion et management public*, n° 1, vol. 6, 2017, p. 40.

Les dirigeants de l'établissement thermal ne se contentent donc pas d'ajuster la publicisation de l'offre thermique. Après avoir analysé les « *tendances sociétales de consommation* »¹⁹, ils repensent au contraire le positionnement global de l'entreprise et développent une stratégie de marque et un plan de communication pour attirer plusieurs clientèles. « *Notre problématique en termes de communication, c'est que quand on a pris la décision, à compter de 2012, d'ouvrir l'offre à une offre de loisirs, on ne pouvait plus s'appeler Thermes de Bagnoles de l'Orne*, souligne le PDG de l'établissement thermal bagnolais. *C'était à la fois restrictif en termes de contenu et à la fois restrictif en termes de positionnement. Donc il fallait quelque chose qui exprime justement notre nouveau positionnement et surtout nous permette de ranger à l'intérieur les différentes cibles qu'on allait attaquer. Donc c'était ça l'idée : avoir une marque, qui marque pour le coup vraiment l'identité de la destination. Alors c'est toujours assez subtil. C'est à la fois la destination avec B'o qui est quand même la contraction de Bagnoles de l'Orne ; resort c'était aussi l'introduction d'une offre qui était quand même un peu plus évoluée, un peu plus structurée et surtout qui, à l'intérieur du même endroit, va avoir une diversité de propositions avec un seul interlocuteur pour tout faire, c'est quand même ça la notion du resort. Peut-être aussi une question de niveau de gamme, on monte un peu en gamme, parce que resort ça renvoie un peu à des prestations qui sont plus élaborées que des prestations de base et puis le jeu de mot sur B'o ou bio, on aimait assez cette idée de pouvoir avoir plusieurs lectures possibles* ».

Parallèlement, acteurs économiques et politiques bagnolais accompagnent collectivement les réflexions engagées par les dirigeants de l'établissement thermal²⁰. Conseillés par une agence de communication et de publicité parisienne (Cadran Solaire), ils entreprennent une démarche de marketing territorial, dont la mobilisation des acteurs *via* la création de l'EPIC est la première étape. Selon Camille Chamard et Lee Schlenker, la construction d'une démarche de marketing territorial peut comprendre deux phases et plusieurs étapes. Une phase dite

¹⁹ L'un des dirigeants de B'o Resort donne un aperçu d'un travail d'analyse préalable à la définition d'une stratégie, et *in fine*, de la mise en œuvre d'un plan de communication : « *Il y a des tendances lourdes, des tendances sociétales et de comportements de consommation, donc ça on les analyse. Enfin je veux dire les socio types sont là aussi pour nous segmenter, nous organiser la cible. Donc, il y a plusieurs choses. Quelles sont les tendances lourdes du marché ? Donc, on nous parle effectivement de bien-être, de prévention, de médecine naturelle, de détente, de court-séjour. Bon ça, il y a des choses qui sont plus ou moins récentes à l'intérieur de ce paquet je dirais de comportement de la clientèle. Et puis après, on va essayer d'anticiper ce qui n'existe pas aujourd'hui. Parce que si on ne fait que copier ce qui existe aujourd'hui, on est déjà en retard, et de l'adapter surtout au cas particulier. On ne pourrait pas reproduire l'expérience d'une autre destination à l'intérieur de Bagnoles de l'Orne parce qu'elle ne conviendrait pas* ».

²⁰ L'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme et l'établissement B'o Resort usent de techniques marketing à la même période (tournant des années 2010). S'il nous semblait *a priori* que l'action de l'établissement thermal précédait celle de l'EPIC, les données recueillies ne permettent pas de l'affirmer avec certitude.

« amont », dans laquelle les acteurs dressent collectivement un « état de l'existant », font « émerger un projet territorial partagé » et « élaborent une stratégie de pilotage ». Et une phase « aval », consistant à mettre en œuvre le plan marketing et à évaluer la « transformation territoriale »²¹. Le maire de Bagnoles de l'Orne expose ce travail d'analyse engagé collectivement. « *La réflexion qu'on avait eu avec l'ancienne agence de communication, c'était de dire "mais Bagnoles de l'Orne c'est quoi ?" C'est un Center Parcs à ciel ouvert, c'est-à-dire qu'on bénéficie dans notre cadre au milieu de cette forêt de 7 000 Ha de tous les avantages qu'on peut retrouver dans ces concepts de Center Parcs* »²². Une responsable de l'office de tourisme se souvient elle aussi d'une démarche réflexive préalable à la définition d'une stratégie : « [L'agence] *Cadran Solaire était venue et avait fait comme un audit en ville, dans Bagnoles quoi. Elle avait recensé un petit peu nos atouts, nos inconvénients et il en était ressorti cette idée un peu de destination où tout était présent* ».

À l'issue de cette phase analytique, une stratégie destinée à élargir l'image de Bagnoles de l'Orne semble émerger. À l'instar des dirigeants du B'o Resort, les acteurs regroupés au sein de l'EPIC (élus locaux en tête) partagent dès le début des années 2010 le constat selon lequel il faut attirer de nouvelles clientèles pour se préserver d'une éventuelle nouvelle chute de fréquentation et *a fortiori* d'une crise économique sur le territoire. La réorganisation collective des acteurs politiques et économiques s'accompagne alors d'un alignement des points de vue et des méthodes pour y parvenir : mettre en tourisme la ville en se saisissant des techniques du marketing territorial.

b. *La communication publique pour promouvoir le thermalisme grand dacquois*

À Dax, les politiques d'image sont développées à cette époque au sein du cluster Aqui O Thermes. Une « commission communication » est créée en 2009 afin de stabiliser cette coalition nouvelle²³. À l'instar des actions de « mutualisation » qui « *soudent* » les acteurs entre eux, pour reprendre les propos d'une dirigeante du cluster, la communication affiche comme

²¹ CHAMARD Camille, SCHLENKER Lee, *art. cit.*, p. 45. Se reporter au schéma synthétique du marketing territorial que ces auteurs proposent, livré en Annexes I, 9.

²² Ces propos font écho à ceux de la directrice du CDT des Landes. À l'origine d'une campagne marketing destinée à modifier l'image du thermalisme landais, cette dernière souligne, entre autres : « *On communique sur quoi ? On est qui ? C'est-à-dire que je voulais qu'on arrête de parler communication mais qu'on en revienne aux fondamentaux [...]* ». Nous proposons une analyse de ces propos dans la section suivante, p. ...

²³ En ce sens, la commission communication participe du processus d'augmentation et de maintien de la capacité politique territoriale sur le Grand Dax.

objectif stratégique de « *fédérer les acteurs autour d'une vision : le Grand Dax, une destination santé, dans un environnement bien-être* »²⁴.

En s'occupant de la communication *via* le cluster, les acteurs publics du Grand Dax cherchent à créer de la cohérence entre les discours des différentes institutions. La référence au « *fil rouge* », formulée par un dirigeant du cluster, est signifiante de ce point de vue-là : « *Sur Dax, la communication était assurée par l'Office de tourisme de Dax et sur Saint-Paul, elle était assurée par l'Office de tourisme de Saint-Paul. Il y avait aussi une part pour les autres Offices de tourisme dans chaque station mais différente, le CDT en faisait un petit peu. Mais il n'y avait pas quelque chose un peu "filière" qui définissait ce que nous pouvons être et ce que le thermalisme pouvait être et pouvait faire. Et donc on n'avait pas de lien ou de fil rouge* ».

Faisant valoir, voire défendant leur vision du thermalisme, quatorze membres composent cette commission dirigée par le PDG retraité du groupe Thermes Adour : trois directeurs d'exploitations thermales (dont la directrice de la compagnie thermale de Dax), trois médecins libéraux (dont un médecin thermal), la représentante des commerçants dacquois, un ingénieur conseil en management (en qualité, hygiène, sécurité, environnement), une agence de communication, les directeur et président des offices de tourisme de Dax et Saint-Paul-lès-Dax, une représentante de l'Institut du thermalisme, la directrice de la communication du Grand Dax et, enfin, le directeur du CDT des Landes²⁵. En ce sens, cette commission constitue l'un des « *tournois* » du cluster. Selon sa directrice, il s'agit même du tournoi le plus disputé. « *Après chacun défend son bout de gras [dans le cluster] si je puis me permettre*, déclare-t-elle. *Mais... la communication c'est toujours des sujets qui sont un peu plus épidermiques, parce que ce sont des sujets qui sont très subjectifs. Donc on va entendre "oui moi je préfère ça, moi je préfère pas". "Parce qu'on met mon nom en gros, en gras, c'est plus grand"... Donc c'est des choses comme ça où à la fin, on trouve toujours un consensus, mais c'est des choses beaucoup plus difficiles à mettre en place* ».

Si la commission communication du cluster implique une diversité d'acteurs placés en situation de confronter et de défendre leurs intérêts, les enjeux paraissent limités. En effet, la portée des débats ne repose *a priori* que sur la phase opérationnelle. Le rapport du cluster de l'année 2010 indique : « *Afin de mieux appréhender la stratégie de communication à mettre en place au sein du cluster, une agence a été mandatée (DDH). Sa mission était de proposer une vision du thermalisme Grand Dacquois ainsi qu'une stratégie commune à l'ensemble de la*

²⁴ Rapport d'activité du cluster 2010, p. 16. Jusqu'en 2011-2012, les contours du cluster Aquil O Thermes sont grand dacquois.

²⁵ La composition complète de la commission est disponible en Annexes I, 10.

station ». Particulièrement sensible car porteuse d'enjeux (choix du positionnement et des cibles, élaboration du plan de communication), la phase stratégique n'est donc pas co-construite au sein du cluster. C'est pourtant cette variable qui, selon les représentations des professionnels du secteur, différencie culture de la communication et marketing territorial²⁶.

De plus, tandis que la globalité de l'image est appréhendée à Bagnoles de l'Orne (la destination en somme), seule l'image du thermalisme semble être envisagée par cette commission²⁷. D'une part, la stratégie définie par l'agence de communication s'adresse au cluster et aux exploitants thermaux²⁸. D'autre part, les cibles identifiées relèvent de l'univers thermal. La stratégie prévoit de « *travailler sur deux niveaux de communication. Une action de fonds autour des notions de service médical rendu (SMR), les études, les innovations, à destination des élus locaux, parlementaires, organismes santé, administration (angle économique, politique de santé, moindre consommation de médicament) et des médecins (angle thérapeutique, alternative durable, médecine douce). Une communication média tournée vers l'utilisateur final (autoprescripteur indirect). Il faut, auprès du grand public, gagner en séduction autour de ses nouvelles attentes, tout en développant un discours pédagogique simple* ». Pour autant, conformément aux pistes de diversification proposées par le Livre blanc du thermalisme, il ne s'agit pas de promouvoir le thermalisme traditionnel d'après-guerre, mais de « *mettre en évidence la destination, qui associe ressources thermales et climato-environnementales. L'idée est de "jouer" sur l'identité culturelle, environnementale. Le message à faire passer pourrait être : "Le Grand Dax est la 1^{ère} agglomération thermique de France car elle a des atouts pour l'être* ».

En délaissant la phase analytique et en déléguant la construction de la phase stratégique à une agence, la commission communication du cluster s'inscrit donc, essentiellement, dans une

²⁶ HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, *art. cit.*, p. 47. La culture de la communication serait ainsi « essentiellement opérationnel[le] et le [marketing], plus stratégique ». L'auteur fait ici référence à MILLET-FOURRIER Christelle, LÉPINE Valérie, MARTIN-JUCHAT Fabienne, « Représentations des pratiques des professionnels de la communication en France : entre injonctions marketing et idéal de la communication », *revue internationale Communication sociale et publique*, n°6, 2011, p. 41-56.

²⁷ Nous opérons une distinction entre travail de l'image du « thermalisme dacquois » et celle du « territoire », tout en restant prudent quant à cette analyse, pour deux raisons. La première est que, travaillant pour cette période à partir des rapports d'activité du cluster, nous manquons de données sur ce qui se jouait à l'intérieur de l'office de tourisme de Dax au début des années 2010. La seconde est qu'une telle distinction est difficile à opérer à cette époque tant l'économie touristique est phagocytée par l'économie thermique. Voir sur ce point la prochaine section, « Le thermalisme comme atout touristique ? », notamment les propos d'un adjoint à la maire de Dax, vice-président de l'agglomération du Grand Dax, selon lesquels le tourisme est « *portion congrue* » sur le territoire.

²⁸ Rapport d'activité du cluster 2010, p. 16 : « *L'agence DDH a présenté [...] au groupe communication, élargi au Conseil d'Administration, la stratégie de communication qu'elle préconise pour AQUI O thermes et les établissements thermaux en général. L'ensemble des membres présents a validé la stratégie proposée* ». Les citations suivantes renvoient à la même source.

« culture ancrée dans le P *Promotion* du marketing opérationnel »²⁹. Si le rapport de la première année d'activité du cluster prévoit une « *prolongation de mission de l'agence DDH afin d'accompagner le cluster dans la mise en place d'un plan média et de créer une image et un message* », un important dispositif événementiel, caractéristique de la communication publique, est mis en œuvre par le cluster. L'organisation et/ou la participation du cluster à certains événements poursuit ainsi un double objectif³⁰. « *En termes d'image, accroître l'efficacité des messages diffusés [et] améliorer la visibilité du Grand Dax en tant que 1ère Agglomération Thermale de France. [Concernant les] retombée[s] économique[s], réalisation d'économies d'échelle dues à la mutualisation de l'action [et] stabilisation, voire augmentation, de la fréquentation* »³¹.

D'après une salariée du cluster (directrice de l'Office de tourisme de Dax jusqu'en 2008), l'entreprise de communication du cluster est importante durant, au moins, les trois premières années³². « *Il y a eu une année, ou même trois ans d'affilée, une grosse campagne de communication* », expose-t-elle, avant d'établir un lien de causalité entre la dimension grand dacquoise du cluster et la mise en œuvre de campagnes de communication d'importance : « *Qui la porte ? Qui porte cette campagne ? L'Office de tourisme de Dax était tout à fait habilité, puisque des campagnes, on en a porté des bien plus lourdes. Mais Dax à l'époque, ça n'était pas Saint-Paul. Donc ça ne pouvait pas être Dax. Ça ne pouvait pas être l'agglomération, ça n'était pas son rôle... Ça ne pouvait pas être une municipalité parce que Dax, Saint-Paul... Alors qui ? Ça ne pouvait pas être le Département parce qu'il est censé travailler aussi pour Eugénie, qui ne fait pas partie du cluster. Donc on a demandé au cluster de la porter, donc à*

²⁹ HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, *art. cit.*, p. 40.

³⁰ Le cluster organise ainsi, lors de sa première année d'existence, une table ronde « Santé et Thermalisme : rencontres autour de la performance », la veille du Salon des Thermalies à la Maison de l'Aquitaine de Paris ; une « rencontre médecins » axée sur « les liens entre Aquil O Thermes, le thermalisme et les médecins » ; ou encore un congrès de fibromyalgie. Il participe également à Termared, un programme du Conseil général des Landes qui « vise à consolider la coopération interrégionale en favorisant les échanges, le transfert d'innovations et de connaissances entre acteurs universitaires, institutionnels et associations de professionnel » (Rapport d'activité du cluster, 2010, p. 17), aux Portes ouvertes de la pépinière d'entreprise de Lormont, et au Carrefour de l'Innovation. Le détail des événements organisés par le cluster ou auquel celui-ci a participé est proposé aux pages 16 et 17 du rapport (voir en Annexe, I, 11).

³¹ Rapport d'activité du cluster, 2010, p. 19. En 2011, outre la mise en place d'un plan média, d'actions de relation presse et de la construction du site internet d'Aquil O Thermes, une exposition (« Thermalisme : de la légende à la réalité scientifique ») est construite par le cluster et proposée à l'OTT de Dax et aux établissements scolaires de Dax et Saint-Paul. Voir sur ce point le rapport d'activité du cluster, 2011, p. 15 et 20.

³² Cette impression semble confirmée par les occurrences du mot « communication » au sein des rapports d'activité du cluster. À titre de comparaison il apparaît à 37 reprises dans le rapport de 2010. En 2011, il est employé 12 fois. En 2013 et 2014, il est utilisé respectivement à 18 et 10 reprises. Or, il n'est plus utilisé que 3 fois en 2015, une fois en 2016 et 2017. Nous n'avons pas pu nous procurer le rapport d'activité de l'année 2012.

ce moment-là heureusement que le cluster était là... ». Tandis que le cluster demeure grand dacquois, la communication facilite ainsi la cohésion des acteurs³³.

À mesure que le cluster prend une dimension départementale puis régionale, la communication paraît perdre de son influence. Au sein des rapports d'activité, les références à la communication se raréfient (ou apparaissent de manière tout à fait sporadique) à partir de 2015, semblant confirmer son usage premier « d'outil de cohésion ». Cette distanciation se vérifie par ailleurs dans le discours de deux exploitants thermaux³⁴. Questionné sur l'organisation de la communication sur le Grand Dax (et la coordination entre les deux OTT puis l'OITT, l'ETAD, le cluster...), l'un des responsables de l'ETAD (DG d'une importante structure thermique à Dax) déclare sans détour : *« Le cluster n'a pas vocation à faire de la publicité ! »*. Le président du syndicat des établissements thermaux landais tient pour sa part un discours similaire. *« Il n'y a jamais rien eu de fait, non, non, le premier truc c'était cette année avec la maison d'Aquitaine à Paris [...] Pour l'instant la communication au niveau du cluster, il n'y a pas un rond dessus... »*.

Pour autant, ces constats sont à relativiser. Au moment où les membres du cluster paraissent se désintéresser de la communication, ils intègrent le « Club du thermalisme landais ». Ayant regroupé l'ensemble des stations thermales landaises autour d'intérêts communs (exception faite d'Eugénie-les-Bains³⁵), il permet au CDT des Landes de prendre le *leadership* dans la construction d'une politique de communication commune à toutes les stations. *« Donc la commission communication de la filière thermique a été portée longtemps par le cluster dans les premières années, parce qu'il n'y avait personne, rappelle l'une de ses dirigeantes. Donc effectivement, il y avait un trou, donc on ne prenait la place de personne. Il n'y avait personne qui le faisait. Après, c'est le CDT des Landes qui s'en est emparé pour le thermalisme landais »*.

³³ De ce point de vue, cet usage de la communication rappelle les propos d'Élisabeth Bonjean déjà cités dans ce chapitre quand elle évoque avoir *« beaucoup utilisé le cluster »*, en tant qu'*« opportunité incroyable pour rassembler l'ensemble des acteurs qui avaient du mal à être ensemble »*.

³⁴ Précisons ici que le temps alloué par les exploitants thermaux pour les entretiens ne nous a pas toujours permis d'effectuer ce travail socio-historique sur la communication. Aussi, quand ils étaient questionnés sur le thème de la communication ces derniers se concentraient-ils sur la période 2015-2018 (parfois en dépit d'une ou plusieurs relances), évoquant abondamment la fusion de l'OITT et la création de l'ETAD.

³⁵ Nombreux sont les acteurs rencontrés à évoquer le retrait d'Eugénie-les-Bains du cluster, exploitation thermique dirigée par le chef étoilé Michel Guérard et appartenant au groupe La Chaîne Thermale du Soleil. Selon de nombreux interviewés, la station d'Eugénie-les-Bains de par son positionnement (la station surfe sur un « thermalisme d'élégance » articulée autour de l'image de l'Impératrice Eugénie et de la cuisine étoilée du chef Guérard) et de son appartenance à La Chaîne Thermale du Soleil n'aurait pas de nécessité à intégrer le cluster. La chargée de mission responsable du thermalisme à la Région synthétise particulièrement bien ces différentes allusions. Selon elle, les établissements appartenant à de puissants groupes sont d'une manière générale moins enclins à intégrer le cluster : *« Quand ce sont des stations qui appartiennent à des groupes, c'est compliqué parce qu'elles appartiennent déjà à une autre famille alors elles n'ont pas forcément envie de s'impliquer dans un réseau régional, elles ne voient pas trop l'utilité... [...] Eugénie, ils n'ont pas besoin de qui que ce soit, donc ils ne jouent pas le jeu »*.

Ce repositionnement du CDT s'inscrit dans une volonté politique plus ancienne du Département des Landes qui trouve une traduction concrète dans la construction d'un « schéma départemental du tourisme et du thermalisme des Landes » en juin 2010. Dans son article sur les sports de nature comme « ressources territoriales », Ludovic Falaix revient sur les propos d'Henri Emmanuelli, alors président du Conseil général des Landes. « Le tourisme landais trouvera un nouveau souffle [s'il concourt à appréhender] le foncier comme une chance, souligne ce dernier ; pour son attrait, bien sûr, mais aussi pour la capacité qu'il procure d'accueillir de nouveaux projets et de mobiliser des partenaires exogènes »³⁶. Le troisième et dernier axe de ce schéma consiste, selon Ludovic Falaix, à « "s'adapter à l'e-tourisme et fédérer les acteurs". À ce sujet, la constitution de clubs de promotion participe de sa déclinaison opérationnelle. En effet, "les clubs sont constitués par filière entre Offices de tourisme, prestataires d'activités et hébergeurs. Ils sont animés par le CDT et élaborent en pleine concertation les plans d'action, de promotion et de communication annuels. Ils sont financés à part égale par le CDT et les partenaires »³⁷.

Accompagné du cluster Aqui O Thermes, des Offices de tourisme de chaque station et des différents exploitants thermaux, le CDT des Landes organise en 2013 et 2014 une campagne de communication d'ampleur départementale intitulée « Entretenez votre Capital Santé dans un Paradis Vital ». Tout en faisant valoir les spécificités de leur station, chaque partie prenante mobilise le « plan d'actions » opérationnel destiné à faire « *des Landes la première destination thermale de France : un savoir-faire et un territoire d'exception au service de la santé* »³⁸.

Le CDT des Landes devient donc le nouveau lieu de régulation et de construction de la promotion du thermalisme Landais (et *in fine* grand dacquois). Le cluster Aqui O Thermes fait partie du « Club du thermalisme landais », mais la communication ne revêt plus dans son fonctionnement le rôle d'activité structurante des premières années.

Or, la réforme territoriale votée en 2015 modifie ce nouvel équilibre. Tout en intégrant les stations thermales de l'ancienne Région Poitou-Charentes, les responsables du cluster se désengagent du travail de communication dirigé par le CDT³⁹. Aussi n'est-il pas étonnant de voir les dirigeants de l'agglomération du Grand Dax déployer une démarche de marketing

³⁶ FALAIX Ludovic, « Les sports de nature dans le département des Landes : du développement maîtrisé à la mobilisation d'une "ressources territoriales" », *Annales de géographie*, n° 686, vol. 4, 2012, p. 424.

³⁷ *Ibidem*, p. 424. L'auteur renvoie au site internet du CDT des Landes, [En ligne], URL : <http://www.tourismelandes.com/fr/1242/pages/d/le-surf/cole-surf-landes/page/0>.

³⁸ Rapport d'activité du cluster 2013, p. 17.

³⁹ Nous n'avons pas une vision précise de ce désengagement. La directrice du CDT des Landes arrivée en 2017 explique être en contact avec la directrice du cluster et participer aux réunions de cette organisation. Néanmoins, quand elle parle de la campagne de mise en marque de la filière thermale landaise (2018) sur laquelle nous revenons dans la section qui suit, elle n'évoque pas la participation du cluster.

territorial au moment même où la loi NOTRe offre aux élus dacquois l'opportunité de se replacer au centre de la configuration d'acteurs. Camille Chamard et Lee Schlenker rappellent, en effet, que « les démarches de marketing territorial émergent dans des contextes de vulnérabilité ressentie par les acteurs »⁴⁰. Ainsi, si les acteurs bagnolais mobilisent rapidement des techniques de marketing, il faut attendre l'évolution du cluster (2016) et la création de l'Office intercommunal du tourisme et du thermalisme (2017) pour que soit engagée, à Dax, une véritable réflexion sur l'image de marque du territoire.

2) *Le marketing territorial pour conserver la capacité politique territoriale*

Au tournant des années 2010, élus dacquois et bagnolais partagent la conviction qu'il est nécessaire d'associer au travail de l'image une multiplicité d'acteurs. C'est la raison pour laquelle ils initient dans des temporalités toutefois différentes une « démarche de marketing territorial »⁴¹. Si, à Bagnoles de l'Orne, l'usage des techniques de marketing est relégué aux coulisses de l'action publique, à Dax, la « démarche » est affichée, voire publicisée. Selon Charles-Édouard Houllier-Guibert, « on parle aujourd'hui de la démarche de marketing territorial et non simplement du marketing territorial. Le terme démarche vient légitimer une expression qui a longtemps suscité la méfiance des acteurs territoriaux. Avec l'idée de démarche, un processus collectif est exprimé, devenant même un objectif stratégique. Le marketing territorial sert désormais davantage à mobiliser les acteurs qu'à différencier le territoire »⁴².

La mise en œuvre d'un tel dispositif permet aux acteurs publics des deux territoires de rassembler une diversité d'acteurs, qu'ils représentent d'autres institutions publiques (comité départementaux et régionaux du tourisme), ou qu'ils soient issus de la société locale (représentants des exploitants thermaux, des hôteliers, des restaurateurs, des loueurs de meublés, du casino, etc.). Leur concours s'avère en effet précieux, et ce à plusieurs titres. À Dax et à Bagnoles de l'Orne, l'intégration des premiers permet d'abord de bénéficier d'un soutien technique et financier. Mais elle renforce aussi l'interdépendance et l'interreconnaissance des différentes échelles de gouvernement local. La mobilisation des seconds repose sur un autre postulat, selon lequel vendre l'image d'un territoire ne suffit pas.

⁴⁰ CHAMARD Camille, SCHLENKER Lee, *art. cit.*, p. 44.

⁴¹ Le site internet du Grand Dax questionne ainsi : « La démarche... Qu'est-ce qu'une démarche de marketing territorial ? ». Voir : « Marketing territorial : renforcer l'attractivité de la Destination Grand Dax », *Grand Dax Agglomération*, [En ligne], consulté le 05/10/2019. URL : <https://www.grand-dax.fr/connaître-lagglo/grands-projets/participez-a-lattractivité-de-la-destination-grand-dax/>

⁴² HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, « Gérer l'image des territoires avec le marketing territorial : émergence d'un "place branding" francophone ? », *Gestion et Management Public*, n° 1, vol. 6, 2017, p. 6.

L'offre proposée doit y correspondre. Placés au cœur de cette démarche collective, les acteurs issus de la société locale ont l'opportunité d'exprimer leur vision du bien commun territorial. En chargeant l'image de valeurs qu'ils partagent (voire revendiquent), ils sont dès lors susceptibles de s'en faire les hérauts, au service du territoire.

a. *La mise en tourisme pour renforcer les relations interinstitutionnelles*

À Bagnoles de l'Orne comme à Dax, la mise en tourisme des territoires impulsée par les démarches de marketing territorial renforce les relations intergouvernementales. Un tel rapprochement est favorisé par le législateur. Bien qu'elle confirme la suppression de la clause générale de compétence, la loi NOTRe (2015) réaffirme le « principe de compétences partagées [...] dans les domaines ayant un caractère transversal. Ainsi, "les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier" »⁴³. La loi invite de ce fait l'ensemble des collectivités territoriales, *via* leurs organismes respectifs (CRT, CDT et Offices de tourisme), à co-construire les politiques touristiques⁴⁴.

Cependant, l'intensité et l'influence de ces relations diffèrent largement d'un territoire à l'autre. À Bagnoles de l'Orne, l'usage de techniques de marketing territorial stimule les rapports avec l'échelle départementale et tend à augmenter ceux avec l'institution régionale, jusqu'alors quasi-inexistants. Pour autant, les effets de ces relations paraissent tout à fait limités aux yeux des acteurs bagnolais. Au contraire, à Dax, les rapports entretenus par les élus locaux avec les institutions départementale et régionale sont particulièrement développés. Surtout, l'influence de ces deux échelles de gouvernements est déterminante dans le processus de requalification du territoire.

⁴³ VERPEAUX Michel *et al.*, *op. cit.*, p. 91. L'auteur fait référence à l'article L1111-4 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁴ En effet, la loi NOTRe ne retient pas la proposition faite par les sénateurs d'intégrer aux conférences territoriales de l'action publique, créées par la loi MAPTAM, une commission spéciale déléguée au tourisme. Voir : « Tourisme - Le tourisme, une compétence partagée, très partagée », *Localtis – Un média Banque des Territoires*, [En ligne], publié le 15/06/2016, consulté le 06/11/2019. URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/le-tourisme-une-competence-partagee-tres-partagee>. La mise en œuvre d'une démarche de marketing territorial à l'échelle intercommunale sur le Grand Dax s'inscrit plus particulièrement dans les incitations de certains hommes politiques (identifiables au courant « moderniste » souhaitant rationaliser la gestion territoriale en renforçant le « couple intercommunalité-région ») tel le Sénateur (PS) et ex-président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, Daniel Percheron. Ce dernier « invite ses collègues [sénateurs] à croire en l'"intelligence collective" » en déclarant : « "Ayons confiance ! L'intercommunalité saura dialoguer avec les départements, *a fortiori* avec les régions" ».

i. Une influence limitée des échelles départementale et régionale à Bagnoles

Les relations entretenues par Bagnoles de l'Orne avec le Conseil départemental et son comité départemental du tourisme sont anciennes. Plusieurs maires (dont André Brière – maire de Bagnoles de l'Orne de 1983 à 1992 – et Jean-Pierre Blouet – maire de Bagnoles de l'Orne de 2011 à 2015) ou conseillers municipaux bagnolais ont régulièrement siégé au Conseil départemental, participant à affiner les interdépendances entre ces deux institutions. Mais ce sont surtout les caractéristiques touristiques du territoire bagnolais au regard de celles du Département qui favorisent la reconnaissance de ce dernier à son égard. L'Orne est en effet un département fortement rural. Comparativement aux deux départements voisins – la Manche (498 362 habitants) et le Calvados (693 679 habitants) qui composaient jusqu'en 2015 la « Basse-Normandie », il est aussi un département peu peuplé (285 308)⁴⁵. Surtout, il ne bénéficie pas de la côte manchoise pour stimuler son activité touristique. Il demeure un « *département de passage* » pour paraphraser un responsable du CDT de l'Orne « Tourisme 61 ». « *On est une trentaine de départements comme ça en France à être en gros déficit de visibilité. On ne nous voit pas. On ne nous voit pas ! On a besoin d'être vu. Et c'est pour ça qu'on fait des efforts énormes sur Internet, qu'on engloutit des budgets à la limite paradoxalement plus importants que nos voisins du Calvados et de la Manche, pour ne parler de territoires qui sont beaucoup plus vus que nous et plus reconnus. [...] Aujourd'hui on parle de courts séjours et on ne parle plus de départements de passage. Mais c'est vrai que moi, quand j'ai commencé l'Orne, on disait c'est un département de passage !* »⁴⁶.

Bagnoles de l'Orne ne peine donc pas à s'affirmer comme la destination touristique principale depuis de nombreuses années. Le directeur du CDT de l'Orne l'exprime très clairement : « *Je vais enfoncer des portes ouvertes. Bagnoles de l'Orne, avant même d'ailleurs que la station se réorganise autour des produits de remise en forme en tout cas autour de l'évolution de l'établissement thermal, c'était quasiment la moitié de l'hôtellerie ornaise, en termes de capacité. Hôtellerie de tourisme. Donc, historiquement, Bagnoles de l'Orne c'est un pôle d'ancrage, peut-être même le seul pôle d'ancrage touristique du Département.* Il ajoute : *Sur le plan du tourisme, je pense que le Département en pâtirait si on n'avait pas Bagnoles de*

⁴⁵ Les chiffres sont proposés par l'INSEE et renvoient à l'année 2016. L'Orne est par ailleurs le seul département de l'ancienne Basse-Normandie et de la Normandie réunifiée à voir sa population s'infléchir depuis 2011. L'Eure (602 825) et la Seine-Maritime (1 255 755) sont eux-aussi bien plus peuplés que l'Orne en 2016. Site internet de l'INSEE, [En ligne], consulté le 13/12/2019. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3682278>

⁴⁶ Ces propos font écho aux analyses faites par Jérémie Brun à propos des « territoires ruraux ». Celui-ci souligne en effet que ces derniers « ont la particularité d'être influencés par différents espaces, s'apparentant plutôt à des espaces de transition, plus qu'à des territoires de projet. L'enjeu est donc de construire une homogénéité, à partir des identités collectives existantes pour mieux se démarquer des voisins ». Voir BRUN Jérémie, *art. cit.*, p. 30.

l'Orne. C'est évident, notre attractivité touristique globale en pâtirait ». Il n'est donc pas envisageable, pour les responsables du CDT, de faire l'économie de travailler aux côtés de Bagnoles de l'Orne. « C'est un appui pour nous en termes de communication et de promotion, souligne de nouveau le directeur de la structure départementale. On ne cesse de parler de Bagnoles de l'Orne parce qu'il s'y passe toujours quelque chose. On a un chef étoilé aussi, on a une hôtellerie de qualité, la remise en forme qui a toujours le vent en poupe. Ce n'est pas simplement un effet de mode. Voilà, je pourrais vous en parler pendant des heures ».

Si la reconnaissance portée par le CDT à la station thermale est ancienne, les relations de travail s'intensifient toutefois tandis que l'établissement thermal et l'EPIC se (re)positionnent sur le marché touristique. Le CDT participe ainsi aux réflexions stratégiques engagées par l'EPIC, tel que l'explique encore l'un de ses dirigeants : *« En gros, nous notre regard sur l'aspect touristique, il a été justement de répondre présent lorsqu'il s'est agi de voir quelles solutions on pouvait trouver pour la station, alors je dirais la station d'une manière globale et pas simplement l'établissement thermal parce que l'établissement thermal allait mal, la station allait forcément mal aussi. On a largement contribué aussi à force d'aides financières du Département, voilà, parallèlement on a travaillé aussi sur... peut-être en avez-vous entendu parler sur une nouvelle stratégie marketing ».* Surtout, le CDT devient, selon les propos de son directeur, un distributeur des nouvelles offres proposées par l'établissement thermal et l'EPIC. *« Nous disposons, nous, d'une centrale de réservation qu'on a toujours, qui s'est avérée très utile pour permettre la distribution de cette nouvelle gamme de produits qui sincèrement nous intéressait parce qu'on touche au tourisme alors que les thermes au sens Sécu et médical, ce n'était pas du tout dans notre créneau, évoque-t-il. Donc on s'est proposé pour pouvoir être une porte d'entrée de commercialisation et nous le sommes d'ailleurs toujours depuis. L'intérêt, il est pratique pour Bagnoles de l'Orne, il est aussi financier pour l'établissement thermal. C'est que ça leur évite de devoir constituer une agence de voyage ou en tout cas avec du personnel et des moyens parce qu'on le fait, en gros pour eux, et ça leur coûte, entre nous, pas très cher parce que nous, c'est dans l'esprit service public qu'on fait ça ».*

Malgré ce soutien et cette bonne volonté apparente, le directeur du CDT modère le rôle que peut avoir sa structure sur les actions menées par les acteurs bagnolais. L'internalisation du CDT par le Conseil départemental en réaction aux réformes territoriales du milieu des années 2010 (loi MAPTAM et loi NOTRe notamment), associée à la nature rurale du Département expliquerait selon lui sa faible influence. *« Le Département lui-même doit faire des priorités. Il a des compétences régaliennes et vous connaissez la problématique des dépenses sociales dans les Départements. Elles ont l'air de vouloir se stabiliser ce qui est très, très bien mais il y a*

l'effet de ciseaux où les dépenses sociales ont explosé et l'État est très loin de compenser tout ça. Donc nous nous sommes une compétence optionnelle très clairement dans les compétences du département ». Au regard du budget mobilisé par l'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme pour la communication (plus ou moins 250 000 à 300 000 euros selon les années), celui du CDT de l'Orne paraît en effet dérisoire : « Aujourd'hui, j'ai un budget de communication et de promotion qui est d'environ 400 000 euros, et je dois faire toute l'année et pour tout le monde avec ça ».

Les acteurs bagnolais expriment à l'unisson la faible influence du CDT localement. Le maire évoque le retrait progressif du Conseil départemental dans le soutien financier, pourtant ancien, aux animations culturelles proposées par la ville⁴⁷ : *« Le Conseil départemental vient de se désengager de la politique des spectacles gratuits. Donc vous savez que nous on a, sur l'été "vendredi clés de Bagnoles", qui sont des spectacles gratuits sur lesquels on avait une contribution de la part du Conseil départemental, on ne l'a plus cette année ».*

Plusieurs autres acteurs déclarent par ailleurs ne pas compter sur cette institution pour mettre en œuvre leurs actions. Il en va ainsi d'un responsable de l'EPIC et de l'un des dirigeants du groupe France Thermes. Questionné sur les rapports que Bagnoles de l'Orne entretient avec le CDT, le premier souligne : *« Comment dirais-je [rires]... Effectivement on l'a dit, c'est un Département rural, donc je peux comprendre que la priorité du département ne soit pas le tourisme, très clairement. Après, j'imagine que les équipes du CDT font du mieux qu'elles peuvent avec les moyens et les missions qui leur sont données, ce n'est jamais simple. Surtout, les priorités ne sont pas forcément sur le tourisme [...] Nous, on a une autonomie totale y compris politique... il faut aussi prendre ça en compte, on est une bulle à l'intérieur de l'Orne où l'on a une mono activité. Donc nos relations sont très bonnes et sont plus dans une complémentarité on va dire mais forcément... Forcément, on n'attend pas le schéma touristique de l'Orne, même si on s'y intègre, pour agir ! Parce qu'on a effectivement une feuille de route ».*

L'un des dirigeants de l'établissement thermal tient un discours similaire. *« On n'a pas attendu de voir ce que pouvait faire pour nous les Offices du tourisme, les comités régionaux ou départementaux. On a d'abord mis en place nos structures et puis on essaye d'optimiser avec eux et de pousser dans le même sens, souligne-t-il. Parce que sinon, on n'aurait pas*

⁴⁷ La baisse de dotation de la DGF couplée aux effets de la loi NOTRe qui, avec la suppression de la clause générale de compétences, invite Régions et Départements à revenir sur leur cœur de métier (aide sociale et solidarité des territoires pour le Département), peuvent expliquer ce retrait progressif. Voir : VERPEAUX Michel *et al.*, *op. cit.*, p. 95 ; « Finances locales : quel a été l'impact de la baisse de la DGF ? », *Vie publique, au cœur du débat public*, [En ligne], publié le 15 octobre 2018, consulté le 18/09/2019, URL : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/20017-finances-locales-limpact-de-la-baisse-de-la-dgf>

l'efficacité qu'on connaît aujourd'hui ». Il apparaît toutefois beaucoup moins nuancé que le directeur de l'EPIC : « *Comment le dire proprement, le Département de l'Orne brille par son inefficacité sur le segment du tourisme. Quand il y avait une agence dédiée au tourisme ou quand il y a une agence développement économique avec un angle tourisme. En gros le tourisme ils ne connaissent pas, ils ne savent pas faire. Ils nous font croire qu'ils savent faire mais ils ne font pas. Et c'est quand même assez difficile de les mobiliser là-dessus* ». Contrairement aux élus bagnolais ou même aux dirigeants du CDT, il s'empresse d'ailleurs de préciser que son point de vue n'a rien à voir avec les faibles moyens financiers mobilisés par le Département pour le tourisme : « *Ce n'est pas une question d'argent, parce que l'argent il existe mais de mon point de vue, alors évidemment ça n'est que le mien, il n'est pas utilisé comme il devrait l'être pour faire la promotion touristique du Département. En tous les cas, moi j'aurais le même budget, je ne jouerais pas comme ça* ». Il remet en cause la politique touristique du Département elle-même : « *Le Département et la Région ont été assez distants de nos ambitions et de ce que représente ce type d'équipement. [Les investissements qu'on a faits], dans une ville de 2 700 habitants, il n'y a pas eu d'équivalent en France ces cinq dernières années. Donc, ce n'est pas pour ça qu'il faut tout faire. Mais ce n'est pas pour ça qu'il ne faut rien faire aussi. On aurait pu s'attendre à un support un peu plus présent ou un peu plus incisif des collectivités. On ne l'a pas eu totalement. On l'a eu pour partie, mais pas totalement. Ça relève de la stratégie et de la vision touristique que l'on a dans l'Orne. Si on avait une vision qui était d'avoir une tête de gondole, vraiment une locomotive qui va pousser la vision touristique du Département et qu'on se dise "eh bien voilà, c'est avec cet acteur-là, ou avec cette entité là qu'on souhaite pousser la destination et donc créer une vraie offre alternative etc. La rendre visible et du coup entraîner tous les satellites qu'on va pouvoir agréger autour"...* Peut-être qu'on aurait mis des moyens différents ».

De tels propos sont à remettre en perspective avec la montée en puissance du groupe France Thermes dans le monde du thermalisme⁴⁸. En développant leur activité sur d'autres sites, les

⁴⁸ Au moment de l'entretien, au printemps 2016, le groupe France Thermes vient de racheter les « thermes de Châtel Guyon » en Auvergne. Ses dirigeants sont en pourparlers avec les élus locaux auvergnats (de la commune à la Région Auvergne) pour y construire un « resort » sur le modèle bagnolais, pour un investissement avoisinant les 32,5 millions d'euros. Celui-ci est finalement construit en 2019 (pour environ 35 millions) pour ouvrir ses portes en 2020. « France Thermes : une nouvelle étape débute pour l'avenir du thermalisme à Châtel Guyon », *Le courrier des entreprises*, [En ligne], consulté le 14/12/2019, URL : <https://www.lecourrierdesentreprises.fr/france-thermes-une-nouvelle-etape-debute-pour-lavenir-du-thermalisme-a-chatel-guyon>. En 2019, le groupe France Thermes a également racheté la « Compagnie de Vichy » et les thermes (et deux hôtels) de Salies-de-Béarn en Nouvelle-Aquitaine. « Les Thermes de Salies-de-Béarn vont changer de dimension, *Presslib.com*, [En ligne], consulté le 12/11/2019. URL : <https://presslib.com/avec-la-reprise-par-le-groupe-france-thermes-ils-comptent-devenir-le-premier-resort-thermal-et-touristique-du-64-un-programme-ambitieux-a-lhorizon-2022/> Voir aussi : « France Thermes reprend la compagnie de Vichy », *Les Échos*, [En ligne], publié le 19/06/2019, consulté le

dirigeants de France Thermes se retrouvent moins dépendants des acteurs issus du monde institutionnel et politique local. En plus de témoigner d'un fort soutien des investisseurs (prêts à mobiliser plusieurs dizaines de millions d'euros pour appuyer la stratégie du PDG de France Thermes), ces opérations capitalistiques soulignent la volonté du groupe de ne pas lier son sort à la seule réussite du site bagnolais. Surtout, ils peuvent dorénavant jouer la carte de la comparaison des rapports qu'ils entretiennent avec les institutions auvergnates pour en tirer profit sur le site bagnolais. *« Si je compare avec le projet qu'on développe aujourd'hui en Auvergne... c'est sans commune mesure avec ce qu'on a vécu ici, ajoute-t-il. Ici, sur B'o Cottage qui est un investissement de 18 millions d'euros, on a eu en tout et pour tout 90 000 euros d'avance remboursable, d'accompagnement économique. Et sur le spa de 2 millions, on a eu 300 000 euros d'avance remboursable. [...] Bon, à la dimension de l'enjeu économique du territoire, c'est relativement peu ».*

Cette position nouvelle – faisant pencher la « balance des pouvoirs » en faveur des dirigeants de France Thermes – explique la teneur du discours porté par les dirigeants de France Thermes quant au soutien apporté par les autorités locales (et notamment le Conseil départemental)⁴⁹.

S'ils apparaissent insatisfaits de l'appui apporté par le Département (et son CDT), les acteurs bagnolais font tout de même état de relations nombreuses et d'une reconnaissance de la ville – seul « pôle d'ancrage » touristique du Département – vis-à-vis de ces institutions. La maigre influence de la collectivité départementale sur le repositionnement touristique de la station est ainsi imputée, tour à tour, à un manque de capacité politique (notamment financière) et à un défaut de compétence dans le domaine.

A priori, le Conseil régional (et son CRT) ne soutient pas plus fortement l'entreprise bagnolaise⁵⁰. Pendant de nombreuses années, le CRT est appréhendé à Bagnoles de l'Orne comme un pourvoyeur de touristes étrangers⁵¹. De manière générale, Bagnoles de l'Orne ne

20/06/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/pme-regions/auvergne-rhone-alpes/france-thermes-reprend-la-compagnie-de-vichy-1032300>

⁴⁹ Les propos d'un élu bagnolais donnent un aperçu de cette distance relative prise par le PDG de France Thermes avec le territoire bagnolais. Questionné à propos du rôle joué par ce dernier sur la station depuis son arrivée, il évoque sur le ton de l'humour : *« Je lui ai envoyé mes vœux aujourd'hui en lui disant que je regrettais qu'il se développe comme ça parce qu'on le voyait s'éloigner de Bagnoles ».*

⁵⁰ Précisons là encore que nous n'avons pas réussi à obtenir d'entretien auprès de l'échelle régionale sur le terrain normand. L'analyse qui suit est fondée, d'une part, sur la perception des acteurs bagnolais, mais aussi, d'autre part, sur celle du directeur du CDT de l'Orne qui propose son opinion sur ce point.

⁵¹ Plusieurs acteurs bagnolais le soulignent. Le discours de la DGS de la ville et ancienne directrice de l'EPIC (2011-2017) en donne un aperçu : *« Nous on travaille, on a une agence de relations presse, on fait des accueils de journalistes, tout au long de l'année. On travaille aussi en lien avec le comité départemental du tourisme et le comité régional du tourisme. Le CRT a plus vocation à faire venir des journalistes étrangers ». Le maire de la ville le mentionne également : « On a plutôt une communication au niveau cœur de métier thermalisme et tourisme donc Paris, région parisienne, Nord de la France et à destination Benelux, Allemagne, plus Angleterre. Mais ce n'est pas nous qui l'apportons, c'est plus le CRT qui va l'apporter pour nous ».*

semble pas jouir d'une mauvaise image auprès de cette institution. Du moins, les acteurs publics ne partagent pas ce ressenti. *« Je pense qu'il y a une bonne image au sein de la Région, quand on entend les élus parler de Bagnoles de l'Orne... On voit bien des contrats de territorialité, etc. Ils n'hésitent pas à aider Bagnoles dans ses développements. Donc c'est qu'il y a une bonne image »*, indique par exemple l'élue bagnolaise chargée des affaires juridiques et des relations avec les institutions, récemment arrivée sur le territoire. Mais les relations semblent moins affirmées qu'à l'échelle départementale comme le suggère une responsable de l'office de tourisme : *« On a quelques contacts quand même avec le comité régional du tourisme, c'est un petit plus éparse »*. La ville paraît subir un double isolement, géographique (loin de la côte) et économique (seule station thermale de la Région). Le directeur du CDT de l'Orne le souligne : *« Bagnoles de l'Orne vit un peu la même chose, avec le thermalisme, que dans d'autres thématiques, vis-à-vis de la Normandie et du CRT. Le CRT a toujours beaucoup de mal à prendre en compte des phénomènes, des points d'intérêt, lorsqu'ils sont uniques et qu'ils ne sont pas répartis sur l'ensemble du territoire régional... C'est idiot ce que je dis, mais c'est la vérité. Et donc le grand malheur de Bagnoles de l'Orne, c'est d'être unique en Normandie. Alors je ne vais pas dire que le CRT s'en désintéresse, le CRT communique évidemment aussi sur Bagnoles de l'Orne mais on n'a pas, on n'a jamais eu de vraie démarche de développement appuyé par la Région et le CRT sur le thermalisme ou en tout cas sur la remise en forme. [...] Donc les relations avec le CRT, elles sont que... je pense que nous travaillons avec le CRT comme le font tous mes collègues, les cinq autres collègues. C'est-à-dire essayer de faire exister nos destinations départementales dans la stratégie régionale du CRT voilà. Et donc on a des réussites, on a des échecs, notre difficulté ornaise, elle est que sur certaines politiques régionales, nous n'existons pas parce que nous n'avons pas d'offre »*.

Pour autant, la nature des relations qu'entretient Bagnoles de l'Orne avec l'institution régionale tend à évoluer. « L'idéologie » touristique qui s'empare de Bagnoles de l'Orne dès le début des années 2010 y participe en premier lieu⁵². Un travail politique consistant à se faire entendre et reconnaître auprès des autres échelles de gouvernement et sites touristiques de la Région est entrepris par certains acteurs publics bagnolais, notamment par le maire de la commune nouvelle. En plus de son élection à la présidence de l'Union des Offices de tourisme

⁵² Christian Le Bart parle du « marketing territorial comme idéologie » car l'usage des techniques qu'il met à disposition transcende, selon lui, politiques locales et actions des élus. À Bagnoles de l'Orne, le territoire et ses acteurs s'inscrivent tous ensemble dans le projet consistant à faire de la station un « territoire de tourisme ». En référence à cet auteur, l'expression « idéologie touristique » souligne combien le développement touristique du territoire est au centre de toutes les préoccupations et politiques locales. Voir l'introduction de ce chapitre, et LE BART Christian, « Marketing territorial », *op. cit.*, p. 327.

de l'Orne, il devient président de la Fédération Régionale des Offices de Tourisme de Normandie (renommée en 2015 Offices de Tourisme et Territoires de Normandie, OTN). Cet investissement dans les instances touristiques du Département de l'Orne et de la Région Normandie s'inscrit dans une volonté politique, si ce n'est stratégique, des acteurs publics d'identifier Bagnoles de l'Orne comme une destination de tourisme. « *Le tourisme n'existe que si l'on dit que l'on est touristique. Ça ne peut pas exister autrement. [...] Le tourisme n'existe pas sans fait politique* », explique en ce sens le directeur de l'EPIC (en poste depuis 2018). Pour ce dernier, l'investissement des élus bagnolais dans ces structures favorise la reconnaissance de Bagnoles de l'Orne : « *Je pense que ça a déjà changé [le regard des instances du tourisme régional], mais ça n'est pas à cause de moi, parce que je ne suis pas là depuis assez longtemps. Mais le fait qu'Olivier Petitjean [maire de Bagnoles de l'Orne] soit président d'OTN, la fédération des offices de tourisme normands, le positionne effectivement au cœur des débats touristiques normands et ça c'est important. Après, je pense qu'effectivement leur vision est en train de changer* ».

L'adjointe de direction de l'EPIC partage cette analyse. Assurer la présidence de telles organisations offrirait l'occasion aux acteurs publics bagnolais de (faire) parler de leur territoire, de s'inspirer de « bonnes pratiques » et de partager leurs initiatives. « *Depuis quelque temps, il y a aussi au niveau départemental des réunions avec les responsables et directeurs d'Office de tourisme qui permettent de donner des idées au niveau de notre comité départemental "Tourisme 61", dit-elle. Cela permet de donner aussi des idées et des volontés en fait des Offices de tourisme parce qu'on ne peut pas simplement subir ce que l'on nous impose d'un point de vue départemental et régional. [...] Par exemple, au niveau départemental, il n'y avait pas forcément d'actions faites pour le développement du tourisme familial, alors que plusieurs Offices de tourisme dans le Département avaient déjà travaillé sur le sujet. Donc on a suggéré cette idée là au niveau départemental et puis là il y a tout un travail de recensement de l'offre à destination d'un public famille qui est en cours actuellement pour pouvoir éditer ensuite un document à l'échelle départementale* ».

Pour l'adjointe de direction, cette implication des acteurs bagnolais dans les instances touristiques départementale et régionale est à imputer directement à la création de l'EPIC au début des années 2010. En « professionnalisant » la structure, l'EPIC aurait ainsi participé à accroître la visibilité de l'Office de tourisme bagnolais⁵³. « *Le fait d'être représenté ça c'est*

⁵³Voir le chapitre VII, section « Une dynamique partenariale à l'initiative des élus locaux », sur la « professionnalisation » de l'économie touristique bagnolaise. Celle-ci s'accompagne de l'obtention du label « Qualité tourisme » par l'Office de tourisme bagnolais, présenté comme un « levier de professionnalisation, de

sûr, parce que finalement pendant longtemps, il y a un comité régional des directeurs au niveau de la Normandie... et évidemment comme l'Office de tourisme de Bagnoles de l'Orne était un Office de tourisme deux étoiles, du coup on n'avait pas de directeur. On n'avait pas de budget non plus pour payer un directeur en tant qu'association. Le fait de devenir un établissement public imposait d'avoir un directeur et donc, du coup, ce directeur s'est trouvé invité aux assemblées régionales alors que le président bénévole de l'Office de tourisme n'était pas invité précédemment à ces réunions-là » souligne-t-elle.

« L'idéologie du marketing territorial » bagnolais semblerait ainsi avoir permis de renforcer les relations entre la ville et l'institution régionale. Mais cette entreprise n'est pas achevée. Les acteurs bagnolais affichent un discours optimiste quant au renforcement des relations avec le gouvernement régional. L'élection de Hervé Morin à la tête de la Région Normandie (réunifiée) est la première source d'espoirs pour les élus bagnolais. Ces derniers le connaissent bien et partagent ses opinions politiques. Hervé Morin et Jean-Pierre Blouet (maire délégué de Bagnoles de l'Orne, commune historique) ont été longtemps encartés dans le même parti politique, dans deux départements limitrophes, favorisant leur interconnaissance⁵⁴. C'est en tout cas ce qu'assure Jean-Pierre Blouet : *« Hervé Morin, le président [du Conseil régional], c'est un vieux copain puisque nous étions à l'UDF ensemble pendant quelques années, donc on se connaît bien »*. Lors de la campagne pour les élections régionales, Hervé Morin aurait promis aux élus bagnolais un soutien plus affirmé de la Région aux actions entreprises par la ville de Bagnoles de l'Orne. *« Il est venu à Bagnoles pendant sa campagne. On attend justement que le Conseil régional arrête sa politique touristique et sa politique culturelle, donc il faut que tout ça se mette en place »*.

La mise en œuvre de la démarche de marketing territorial « Normandie Attractivité » à l'échelle régionale est une fenêtre d'opportunité pour renforcer ces relations. D'une part, la volonté politique du président du Conseil régional d'augmenter l'attractivité de la Région Normandie s'accorde pleinement avec celle des élus bagnolais. D'autre part, c'est l'occasion pour le directeur de l'EPIC, arrivé à Bagnoles de l'Orne en avril 2018, d'affiner les

management des équipes et de pilotage des structures ». Voir : « Le déploiement de la marque qualité tourisme », *Fédération Régionale des Offices de Tourisme de Normandie*, [En ligne] consulté le 16/12/2019. URL : <https://www.ottnormandie.fr/mission/la-demarche-qualite-tourisme/>

⁵⁴ De 1997 à 2007 Hervé Morin est membre de l'Union pour la Démocratie Française, avant de créer le parti politique du « Nouveau Centre ». En 2012, il rejoint la création du parti unificateur de l'Union des démocrates indépendants. Il y demeure jusqu'en 2017. Comme Jean-Pierre Blouet, il appelle à voter pour Nicolas Sarkozy au second tour des élections présidentielles de 2007, en dépit de la stratégie de troisième voie prônée par François Bayrou. Voir : « Rire aux larmes », *Libération*, [En ligne], publié le 09/11/2007, consulté le 16/12/2019. URL : https://www.liberation.fr/portrait/2007/11/09/rire-aux-armes_105845 et « Jean-Pierre Blouet se démarque de l'UDF », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 25/04/2007, consulté le 16/12/2019. URL : https://alencon.maville.com/actu/actudet_-jean-pierre-blouet-se-demarque-de-l-udf_13-399099_actu.Htm

interrelations entre les deux institutions. Ce dernier connaît Michael Dodds – directeur du CRT Normandie et directeur général de l’association Normandie Attractivité – et compte jouer de cette interconnaissance pour favoriser le développement touristique de Bagnoles de l’Orne⁵⁵.

« Après au niveau régional, très clairement on est assez proche du CRT notamment à travers le cluster Affaires. La ville a adhéré à Normandie Attractivité. Moi je compte beaucoup, je connais très bien le directeur du CRT Michael Dodds, puisqu’il était Breton, on s’est connu en Bretagne. Donc là je compte effectivement travailler avec lui sur Bagnoles. Et le fait aussi qu’on soit la seule station thermale de la Région Ouest, on est sur le Grand Ouest, on n’est pas uniquement Normand, donc ça doit pour moi, après je ne sais pas si j’y arriverais mais après c’est un des points d’attractivité aussi Normand. Donc ça on est sur la relation institutionnelle. Après, très clairement, c’est ce qu’on fait déjà mais on ne le fait pas assez savoir, développer le tourisme de savoir-faire donc s’implanter un peu en montrant qu’on est une vitrine pour l’ensemble, là on sort du périmètre purement communal pour aller vers quelque chose qui dépasse, donc ça veut dire les entreprises, les exploitations les productions, etc. ». Ainsi, pour le directeur de l’EPIC, développer l’attractivité de la station et de la ville de Bagnoles de l’Orne passe aussi par la construction de relations avec les collectivités départementale et régionale.

« À partir de la rentrée, il va falloir effectivement participer à différentes réunions, en tout cas marquer notre présence forte et être très impactant à un moment donné dans les différentes réunions pour attirer un regard des instances sur nous, explique-t-il. Mais là aussi, on est vraiment on va dire dans la boutique, enfin dans les tuyaux de boutique... dans les trucs internes... Dans les coulisses. Il faut y être présent, c’est purement une espèce de business, de jeu de présence. Ce n’est pas jeu de pouvoir, il ne faut pas exagérer, mais voilà, il faut être là et être constructif et montrer qu’on peut apporter notre pierre ».

Les relations qu’entretient Bagnoles de l’Orne avec le CDT de l’Orne et le CRT Normandie s’intensifient donc en même temps que la ville affirme son repositionnement touristique. Ce travail relationnel engagé par les acteurs publics bagnolais dès le début des années 2010 trouve d’ailleurs des traductions concrètes. Le projet de réhabilitation du quartier de la gare en est une illustration. Entamé dans une temporalité similaire à la création de l’EPIC, et au déploiement

⁵⁵ Avant d’arriver à Bagnoles de l’Orne, le directeur de l’EPIC bagnolais était directeur de l’Office de tourisme communautaire de la baie de Saint Brieuc entre 2005 et 2015. Michael Dodds est pour sa part devenu directeur du CRT Bretagne en 2008 avant de rejoindre le CRT Normandie en 2018. Voir : « Le directeur de l’office de tourisme change de cap », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 09/10/2016, consulté le 16/12/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/bretagne/saint-brieuc-22000/le-directeur-de-loffice-de-tourisme-change-de-cap-3755670> et « Michael Dodds, nouveau directeur du CRT Normandie », *Tourmag*, [En ligne] consulté le 16/12/2019. URL : https://www.tourmag.com/Michael-Dodds-nouveau-directeur-du-CRT-de-Normandie_a92918.html

de la démarche de marketing territorial, il s'inscrit dans la course à l'attractivité menée par la ville⁵⁶. Dès 2012, en effet, des études urbanistiques sont menées pour « revitaliser » ce quartier, considéré comme peu attractif par les élus locaux depuis la fermeture de la gare en 1992. Il n'est pas question pour ces derniers de se séparer de la gare qui a, en son temps, fortement contribué au développement de la station. Il s'agit au contraire de la remettre en valeur en faisant de l'édifice un sas, un point de passage obligé, entre le lac et la forêt⁵⁷.

Attirer des commerçants, créer des logements, faire revenir des touristes dans ce quartier légèrement à l'écart des lieux habituellement prisés par les visiteurs (le lac/casino et le parc du château-hôtel de ville) sont les principaux objectifs assignés à ce projet. « *L'idée c'était de créer un programme immobilier pour proposer des appartements. [...] Et puis aussi essayer de revitaliser la rue et d'attirer de nouveaux commerçants pour revitaliser la rue qui va jusqu'à la gare en fait*, explique la DGS de la ville. *Et puis de revoir le déplacement. Déplacer l'Office de tourisme en fait. Dans le projet c'était ça : créer une nouvelle place, déplacer le marché qui était derrière l'Office de tourisme donc l'amener sur cette place et en faire un nouveau lieu de vie en fait, et que le marché soit vraiment intégré dans la ville parce qu'on est un petit peu en périphérie là où c'est situé. C'est un peu en arrière, ce n'est pas la ville. Donc l'idée c'est de créer un nouveau quartier de vie et puis en termes de développement d'amener peut-être une nouvelle dynamique à la ville* »⁵⁸.

La mise en œuvre d'un tel projet est l'occasion pour les élus bagnolais de confirmer les liens entre Bagnoles de l'Orne et les autres collectivités locales. Elle permet d'abord d'éprouver le « partenariat renforcé » signé entre la ville, la CDC des Andaines et le Conseil départemental via Ingénierie 61, une agence départementale d'assistance juridique, technique et financière⁵⁹. À travers cette structure, le Département concourt à la préparation du projet, tel que l'explique un élu bagnolais (adjoint en charge de la voirie, de l'eau et de l'assainissement) : « *On a demandé une aide d'Ingénierie 61, la nouvelle cellule au niveau du département. Et en fait, par Ingénierie 61, on va avoir aussi le CAUE [conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement] du Département pour nous guider parce que moi, je reste convaincu qu'entre*

⁵⁶ « Réhabilitation du quartier de la Gare à Bagnoles : une confirmation des financeurs », *Le publicateur Libre*, [En ligne], publié le 12 novembre 2019, consulté le 12 novembre 2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/rehabilitation-quartier-la-gare-bagnoles-une-confirmation-financeurs_29211846.html.

⁵⁷ Voir en Annexes II, 1, la photographie prise (vue aérienne) de Bagnoles de l'Orne.

⁵⁸ Un schéma du projet est proposé en Annexe II, 4.

⁵⁹ « Un spectacle scelle le partenariat renforcé avec le Département », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié 09/09/2016, consulté le 10/09/2016. URL : https://actu.fr/normandie/domfront-en-poiraise_61145/un-spectacle-scelle-le-partenariat-renforce-avec-le-departement_1873664.html ; « Ingénierie 61, l'agence technique départementale », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 08/04/2014, consulté le 10/09/2016. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/ingenierie-61-lagence-technique-departementale-2127996>

élus, on reste incapable d'arrêter un projet. Il faut qu'il y ait quelqu'un d'extérieur dans l'équipe ». Mais l'échelle régionale aussi y participe. La SHEMA (une société d'économie mixte spécialisée dans l'aménagement, la construction et le développement économique) est retenue pour l'aménagement du quartier⁶⁰. « *La SHEMA, c'est un organisme régional à qui on délègue la maîtrise d'ouvrage. Et en fait, c'est elle qui gère, qui amène des fonds, qui se fait payer hein... Et puis eux, à la SHEMA, ils ont toute une équipe d'urbanistes et ils ont toutes les compétences que nous on n'a pas* », explique ce même élu, en 2017. Enfin, au même titre que la CdC Andaine-Passais – co-porteur avec la ville de ce projet – le Conseil régional de Normandie et le Conseil départemental de l'Orne entendent soutenir financièrement cette initiative. L'importance de ces interrelations dans sa réalisation montre que « les processus d'ajustement entre les acteurs publics et privés n'opèrent plus seulement en aval de l'action publique, c'est-à-dire afin de gérer la mise en œuvre, l'opérationnalisation d'un ensemble de décisions prises par les autorités publiques. Ils se développent en amont car ils portent dorénavant sur la nature même de l'action à mener »⁶¹.

Le référentiel imposé par le marketing territorial sur le territoire bagnolais au début des années 2010 fait ainsi évoluer la nature des relations intergouvernementales. La quête d'attractivité poursuivie par ces différentes échelles de gouvernement facilite leur ajustement, tel que l'explique Patrice Duran. Ce dernier rappelle que « les politiques de développement passent par une coopération renforcée entre les différentes collectivités publiques comme par l'inclusion des acteurs privés dès la formulation des enjeux »⁶². Tandis qu'elle paraît relativement esseulée au début des années 2010, la municipalité de Bagnoles de l'Orne voit le soutien du Département et de la Région se renforcer sensiblement tout au long de la décennie.

De telles aides offrent matière à publicisation. Une réunion publique, organisée à l'hôtel de ville de Bagnoles de l'Orne, permet aux différents partenaires de se mettre en scène. Christophe de Balorre (président du Conseil département de l'Orne) et Hervé Morin (président du Conseil régional de Normandie) réaffirment par exemple leur concours au projet porté par la commune. Le premier salue à cette occasion « *un projet ambitieux dans un contexte pourtant tendu financièrement. Bagnoles a su à la fois conserver son charme particulier, tout en évoluant et en s'adaptant aux attentes des touristes* ». Hervé Morin confirme quant à lui « *le soutien de sa*

⁶⁰ « Des premiers jalons en vue des travaux au quartier de la Gare à Bagnoles-de-l'Orne Normandie », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 15/09/2019, consulté le 15/09/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/des-premiers-jalons-vue-travaux-quartier-la-gare-bagnoles-lorne-normandie_27155817.html

⁶¹ DURAN Patrice, *op. cit.*, p. 129.

⁶² *Ibidem*, 128.

collectivité aux territoires "pour des projets structurants à valeurs ajoutées. Votre projet d'aménagement est une belle idée. C'est un projet lourd, ambitieux, mais un bon choix. Car pour développer nos territoires, les élus doivent avoir de l'ambition" »⁶³.

Le maire de la commune nouvelle profite lui aussi de ce rassemblement pour tenir un discours d'auto-imputation dans lequel il replace la concrétisation du projet dans une stratégie réfléchie et cohérente, initiée de nombreuses années auparavant. Après avoir retracé les différentes étapes du projet, selon le journaliste du *Publicateur Libre*, il déclare : « [Ce projet] *correspondait aux objectifs de la stratégie de développement sur laquelle nous avons travaillé en parallèle : améliorer la mobilité ; redynamiser ce quartier en souffrance ; proposer une nouvelle offre de logement* ». Comme à Dax, la mise en œuvre de ce projet qui mêle différentes collectivités dans la quête d'un objectif commun sert l'entreprise de légitimation des élus locaux.

« L'idéologie de marketing territorial » qui s'impose à Bagnoles de l'Orne tout au long de la décennie 2010 participe donc, concrètement, à affirmer la capacité politique des élus locaux. Soutenus par leurs homologues du Département et de la Région, ils mobilisent les moyens nécessaires pour mener à bien leur entreprise de requalification du territoire. Ils s'offrent alors l'occasion, le cas échéant, de publiciser une telle réussite et d'augmenter leur *leadership*. Un tel processus est encore plus visible à Dax, où les relations qu'entretient l'intercommunalité avec le Département des Landes et la Région Nouvelle-Aquitaine sont sensiblement plus nourries.

ii. Des relations renforcées et influentes sur le Grand Dax

Recouvrant un objectif d'attractivité, la démarche de marketing territorial grand dacquoise est appréhendée au prisme du développement économique. Administrativement, elle est portée par le service du « développement économique, stratégie économique et marketing territorial »⁶⁴. Mais une telle démarche dépasse la logique purement économique. D'ailleurs, la

⁶³ Ces propos sont extraits de l'article de presse déjà cité : « Réhabilitation du quartier de la Gare à Bagnoles : une confirmation des financeurs », *Le publicateur Libre*. Il en va de même pour ce qui concerne les déclarations du maire de Bagnoles de l'Orne, citées ci-dessous.

⁶⁴ Malgré de nombreux appels téléphoniques et relances par mails pendant plus d'un an, les services de l'agglomération du Grand Dax ont refusé d'apporter des précisions quant à l'organisation et aux objectifs d'une telle démarche. En plus des nombreuses réponses de langue de bois (« nous avons un budget à boucler », « nous avons beaucoup de travail en ce moment »), le directeur du développement économique soulignera qu'il « n'a pas comme mission d'aider un étudiant à finir sa thèse. Qu'il se débrouille ». Ces réactions mettent en évidence combien le marketing territorial est un objet politisé sur le Grand Dax. Sollicités à ce sujet d'octobre 2018 à septembre 2019, un élu dacquois (adjoint au maire et vice-président du Grand Dax) et un responsable du service tourisme et thermalisme au sein de l'agglomération du Grand Dax souligneront à l'unisson qu'en « en cette période pré-électorale, nous avons mis cette démarche en "stand-by" car nous ne pouvons plus communiquer dessus » (l'adjoint au maire évoqué, dans un mail du 29 octobre 2019).

présentation qui en est faite sur le site internet de l'agglomération le suggère. En s'adressant aux citoyens du Grand Dax, le site détaille d'abord, dans un style pédagogique, ce qu'elle représente. « *Faire du marketing territorial, c'est : définir ensemble une image partagée et séduisante, à travers des messages forts, valoriser nos atouts, nos valeurs. Renforcer le dynamisme de notre territoire sur les plans économique, touristique, culturel, numérique... Élaborer une offre attractive pour les habitants, les acteurs locaux, mais aussi les touristes ou les entreprises qui souhaiteraient s'installer* ». S'agissant ensuite de légitimer l'usage de cette pratique, les auteurs poursuivent : « *Pourquoi le Grand Dax met-il en place une stratégie de marketing territorial ? Dans un contexte de compétitivité accrue entre les territoires, le Grand Dax souhaite promouvoir son territoire, valoriser ses nombreux atouts, attirer les entrepreneurs et renforcer durablement son attractivité et son image* »⁶⁵.

La mise en tourisme du territoire est donc au cœur de la démarche. Elle permet aux acteurs publics grand dacquois de réaffirmer les relations tissées par l'agglomération avec le CDT des Landes et le CRT Nouvelle-Aquitaine⁶⁶. Ainsi, tandis que l'agglomération du Grand Dax entame sa démarche de marketing territorial, les acteurs grand-dacquois (exploitants thermaux et directeur de l'OITT, notamment) s'investissent parallèlement dans un travail de marketing stratégique destiné à modifier l'image renvoyée par le thermalisme landais⁶⁷. Créée dans la continuité des actions menées par le club du thermalisme landais, cette initiative dirigée par le CDT correspond à l'arrivée d'une nouvelle directrice qui maîtrise les rouages du marketing⁶⁸.

Après une formation en école de commerce, cette dernière travaille dans le monde de la communication et du marketing pour différentes entreprises privées (entre autres, SFR, Général des Eaux et Cégétel). Originaire de Bretagne et intéressée par le monde du tourisme, elle intègre

⁶⁵ « Marketing territorial : renforcer l'attractivité de la Destination Grand Dax », *Grand Dax Agglomération*, op. cit.

⁶⁶ Ces relations sont anciennes et ont été particulièrement intensifiées par la création du cluster. Voir sur ce point la section intitulée « *La loi NOTRe comme opportunité d'intensifier la coopération intercommunale : la création de l'office intercommunal du tourisme et du thermalisme (OITT) du Grand Dax* » du chapitre VIII. Par ailleurs, soulignons que lors de notre enquête sur le terrain dacquois, nous n'avons pas pu obtenir d'entretien auprès du CRT Nouvelle-Aquitaine, alors en pleine restructuration.

⁶⁷ Au regard des informations recueillies, nous situons l'état d'avancement de la démarche initiée par l'intercommunalité au premier stade (analyse de l'existant) de la phase « amont » identifiée par Camille Chamard et Lee Schlenker (*art. cit.*, p. 45), au moment où les exploitants thermaux et les dirigeants de l'OITT s'investissent dans le travail de mise en marque du Département des Landes mené par le CDT.

⁶⁸ S'il est délicat de juger de la qualité des stratégies marketing que cette nouvelle actrice a pu développer avant de prendre la direction du CDT des Landes, ses expériences professionnelles et sa façon d'en parler traduisent un ethos professionnel marqué par le marketing. Selon Charles-Édouard Houllier-Guibert (faisant là encore référence aux travaux de MILLET-FOURRIER Christelle, LÉPINE Valérie, MARTIN-JUCHAT Fabienne, *art. cit.* p. 52), « le marketing est perçu par les communicants publics de manière négative, attaché à la sphère marchande et "rejeté dans la sphère de l'immoralité, de la falsification du rapport à l'autre". Il sert à légitimer ceux qui le pratiquent, à proposer une méthode dont la rigueur embarque les différentes parties prenantes, mais ses résultats sont considérés comme des préconisations trop risquées ». Voir : HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, *art. cit.*, p. 47.

ensuite le CDT du Finistère avant d'en prendre la direction pendant sept ans. « *Là-bas, j'ai beaucoup travaillé sur le volet marketing, parce que c'est souvent un volet qui n'est pas le plus travaillé de suite* », souligne-t-elle. Devenue directrice du CDT des Landes en 2017, elle décide de mettre cette expérience à profit du territoire landais et notamment du thermalisme : « *Quand j'ai regardé un petit peu la configuration touristique, je me suis dit que ce serait bien qu'on travaille plus avant sur le volet thermalisme et notamment qu'on ait quelque chose de plus fouillé, plus recherché. Qu'on travaille les fondamentaux pour mettre une stratégie en place. Qu'on travaille surtout de manière collective... Parce que je pense que c'est juste vital que les opérateurs privés et publics travaillent ensemble sur ce genre de thèmes. Donc je me dis, le thermalisme c'est une filière prioritaire dans les Landes, il faut qu'on travaille tous ensemble dessus. Il faut qu'on aille plus loin et qu'on détermine des fondamentaux en commun et il faut qu'on ait vraiment une approche marketing qui soit plus... une approche marketing tout court je crois. Et il faut qu'on développe une approche marketing qu'on n'a pas franchement actuellement. Donc j'ai proposé de travailler là-dessus, d'abord à mon président qui a été d'accord. À mon conseil d'administration au Conseil départemental ensuite. Et puis après, je suis allée voir les opérateurs, les Offices de tourisme d'abord, les communautés de communes après, et puis après on est parti* ».

Au-delà du CDT, l'ensemble des exploitants thermaux landais et des Offices de tourisme intercommunaux concernés sont rassemblés pour mener une réflexion globale sur l'image renvoyée par le thermalisme landais. C'est le cas des communautés de communes et d'agglomération, sollicitées essentiellement d'un point de vue financier selon les mots de la directrice du CDT : « *On avait associé à cette démarche toutes les communautés de communes [...] qui avaient sur leur territoire une station thermale. Et d'ailleurs, pour faire en sorte qu'elles s'impliquent dans le dispositif, ils ont contribué à financer le travail d'étude. Pas forcément beaucoup mais le principe était de se dire "s'ils ne contribuent pas financièrement, on n'aura pas d'implication de leur part". Donc chacune des communautés de communes a contribué financièrement* ».

La persuasion des acteurs publics grand dacquois n'a pas posé beaucoup de difficultés. Au contraire, ces derniers comptent particulièrement sur cette collaboration pour enrichir leur réflexion globale sur le territoire. La directrice du CDT met en évidence l'interdépendance de ces deux projets : « *On travaille très étroitement avec le Grand Dax. Ils ont intégré nos travaux dans leur travail sur le marketing territorial. Ils nous ont poussés à sortir l'étude rapidement pour qu'ils puissent s'en servir de leur côté. C'est pour ça qu'on l'a sortie en tout début d'année, c'est parce qu'ils attaquaient leur travail sur le marketing territorial* ». La maire de

Saint-Paul-lès-Dax (1^{ère} Vice-Présidente de l'agglomération du Grand Dax et 1^{ère} Vice-Présidente de l'OITT) manifeste également la volonté politique de lier les deux démarches : « *Il y a une démarche de marketing territorial à l'agglo [...] et effectivement il y a une articulation avec l'Office de tourisme, qui fait aussi la communication depuis toujours et il y a en plus, ce qui est intéressant, une vraie communication avec le comité départemental du tourisme qui fait aussi une marque Landes. Et donc il y a eu une réunion commune, il y a eu une vraie volonté d'amalgamer le tout enfin voilà, de faire une communication qui aille dans le même sens...* ».

Dans sa forme, l'action collective engagée à l'initiative du CDT des Landes est une démarche de marketing accompagnée par l'agence de communication « Signe des Temps »⁶⁹. Six « workshops stratégiques » ambitionnent de définir collectivement et selon plusieurs phases de travail positionnements, slogans, pistes d'actions et éléments de langage pour chaque station et établissements⁷⁰. Un diagnostic du thermalisme landais, effectué *via* l'analyse des différentes stations, est le premier travail qui est mené. La directrice du CDT revendique sa volonté de rompre avec la communication, qu'elle juge limitante si elle n'est pas pensée au regard d'une stratégie d'ensemble. « *Moi, je ne voulais pas qu'on parle de ça [la communication] au départ, explique-t-elle. Parce que, ce qui s'est fait pendant des années c'est... "voilà, tout le monde met allez 50 000 euros sur la table et on fait une super campagne". Le problème, c'est que quand on fait ça, on ne se questionne pas sur les fondamentaux. C'est-à-dire qu'on va trouver un super slogan, c'est génial. On paye 200 000, 250 000 voire 600 000 euros pour une campagne mais derrière on communique sur quoi ? On est qui ? C'est-à-dire que je voulais qu'on arrête de parler communication mais qu'on en revienne aux fondamentaux, c'est-à-dire : qui on est, quelles sont nos pistes de développement, quels sont les points sur lesquels il faut impérativement qu'on travaille pour être à niveau, comment on se développe. Et après, une fois qu'on a fait ça, maintenant on va attaquer la phase de "comment on communique" mais c'est après. Et c'est souvent la confusion qu'il y a eu entre une approche marketing sur les fondamentaux et une approche de communication qui est juste la partie haute quoi* ».

Étudier l'image renvoyée par le thermalisme landais, en faire prendre conscience aux exploitants thermaux sont dès lors les objectifs de la première phase : « *Quand on a fait notre étude sur le positionnement du thermalisme dans les Landes, on a été regarder, enfin moi j'ai*

⁶⁹ Ce n'est toutefois pas la vision de tous les acteurs. Contactée par téléphone en septembre 2019 pour obtenir des informations supplémentaires sur le marketing territorial engagé par l'agglomération du Grand Dax, une responsable du service tourisme et thermalisme au Grand Dax souligne que le travail mené par le CDT a certes servi mais qu'il s'agit, selon elle, d'une simple « campagne de communication ».

⁷⁰ « Étude de positionnement & d'image de la filière thermique landaise. Rapport final », *Signe des temps. Marques & territoire*, p. 4.

été regarder un peu le verbatim dans la presse, sur les réseaux sociaux, souligne la directrice du CDT. À chaque fois, ce dont on se rend compte c'est que sur la dimension thermique, les mots qui reviennent c'est "âgé". On est sur des dimensions un peu vieilles, un peu soin, mais pas soins modernes. Il y a un problème de modernité dans l'image du thermalisme. Et moi je me suis dit "mince, c'est quand même bête, alors qu'on a justement tout le crédit d'un soin médical, de ne pas avoir une branche qui soit à vocation bien-être, mais bien-être soin et pas soins thérapeutiques". Donc garder la dimension soin, parce qu'elle est importante, mais pas thérapeutique, bien-être. Et quand j'ai évoqué ça lors des réunions avec les opérateurs thermaux, on m'a dit "hop là, mais vous n'y pensez pas ! Les cures vont être déremboursées !". Donc il y a cette espèce de peur viscérale du déremboursement des cures ».

La phase diagnostic génère des crispations. Mais il s'agit ensuite de définir collectivement le positionnement. Cette seconde phase met en évidence la façon dont la mise en image et en marque d'un produit (le thermalisme voire le thermalisme landais) ou d'une facette d'un territoire (les Landes thermales) est chargée d'enjeux. Une fois le constat établi, il est en effet question de (faire) partager des valeurs communes. Les propos d'un dirigeant du CDT en donnent un aperçu : *« On a un déficit d'image qui est important puisque quand on dit à quelqu'un que les Landes, c'est le premier département thermal au niveau national, ça étonne tout le monde. [...] On a donc une image qui n'est pas suffisante sur le volet thermal. Donc ce qu'on s'est dit, c'est qu'il fallait qu'on fasse une démarche collective pour pousser plus notre image thermique et renforcer l'économie thermique sur les Landes. On a eu différents ateliers pour justement trouver un positionnement et pouvoir communiquer tous avec un porte-drapeau, quelque chose qui nous rassemble, quelque chose qui nous permette quelque part de signer notre communication. C'est là qu'on a défini un socle de valeurs et du verbatim autour de la dimension landaise. C'est-à-dire que l'idée ce n'est pas seulement d'avoir une signature, mais c'est de se mettre d'accord sur la façon dont on parle du monde thermal. Et l'objectif c'était bien ça, d'abord de définir une stratégie de conquête : qu'est-ce qu'on veut faire aujourd'hui ? Vers où on veut aller ? Quelles sont nos cibles ? Et après, avec quel message ? Avec quel positionnement ? »*. Ces propos illustrent combien la phase amont du marketing territorial (celle qui précède la mise en œuvre) « se révèle particulièrement longue et parfois fastidieuse. Mais elle revêt un rôle essentiel dans la démarche globale puisque toutes les décisions fondamentales, souvent irréversibles, seront prises au cours de cette phase »⁷¹. Elle englobe, en effet, la phase

⁷¹ CHAMARD Camille, SCHLENKER Lee, *art. cit.*, p. 45.

dite stratégique du marketing, celle où les acteurs définissent le positionnement, et donc où chacune des parties prenantes défend son point de vue, voire ses intérêts.

Les exploitants thermaux militent pour conserver une image « sérieuse », liée aux soins, dans la tradition du thermalisme social qui a fait la réputation de la station dacquoise. Au contraire, les dirigeants du CDT et de de l'OITT du Grand Dax, partageant le souhait des élus locaux de moderniser l'image du thermalisme, émettent l'idée d'intégrer au positionnement et à l'image l'univers du « bien-être ». La recherche du compromis autour d'un positionnement final dont l'ensemble des acteurs adhérerait les valeurs, peut ainsi rendre certains échanges particulièrement disputés. *« J'ai fait un atelier, donc au printemps sur le marketing du bien-être avec les thermaux, évoque un dirigeant du CDT. Bon, là vous mettez votre cotte de maille, le casque [rires] et vous pouvez y aller. L'idée c'était quoi ? L'idée, c'était de les amener à se dire que... parce que certains travaillent le bien-être, mais travaillent le bien-être avec les outils du thermalisme médical, donc j'ai animé un atelier pour les aider à définir un univers autour du marketing du bien-être. L'idée, c'était de leur dire "vous voulez attaquer le bien-être, moi je ne force personne à attaquer ce qu'il ne veut pas attaquer mais si vous voulez attaquer le bien-être il faut y aller armés" »*⁷². Les rapports de force que suscitent ces enjeux de requalification rappellent les oppositions entre acteurs issus du monde hospitalier et ceux évoluant au sein du secteur médico-social dans la gestion de la problématique du SIDA. Les premiers souhaitent majoritairement maintenir le modèle curatif individuel dans lequel ils sont insérés et dont ils partagent les valeurs tandis que les seconds se saisissent du désordre créé par l'épidémie pour réaffirmer l'importance de substituer à cette première appréhension, celle de la santé publique. L'attitude des exploitants thermaux face à la volonté des dirigeants du CDT des Landes de faire évoluer l'image du thermalisme rappelle ainsi celle des acteurs du monde hospitalier, soucieux de « préserver [leurs] "mythes" et [leurs] répertoires d'action »⁷³. Pour convaincre les exploitants thermaux, les dirigeants du CDT s'emploient ainsi, à l'instar des acteurs du monde médico-social, à « justifier l'organisation d'une action nouvelle » en démontrant la « crédibilité » de cette approche⁷⁴. Toutefois, la comparaison s'arrête ici. En effet, si « l'hôpital public sort renforcé de cette épreuve »⁷⁵, les dirigeants du CDT des Landes

⁷² Notons qu'à Bagnolles de l'Orne, un dirigeant du groupe France Thermes propose un discours équivalent : « On voit bien qu'on est dans un marché [du bien-être] qui est extrêmement concurrentiel et qu'il y a un moment, si vous n'arrivez à des arguments produits, des arguments marketing, un vrai positionnement, une vraie offre... vous passez à côté du train quoi. Et là, c'est le risque de prendre le mur assez rapidement ».

⁷³ BORRAZ Olivier, LONCLE-MORICEAU Patricia, « Permanences et recompositions du secteur sanitaire. Les politiques locales de lutte contre le sida », *Revue française de sociologie*, n°41, vol. 1, 2000, p. 47.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 48-49.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 37.

parviennent au contraire à convaincre les exploitants thermaux de faire évoluer leur communication vers une vision élargie de la santé et du thermalisme.

Ce travail collectif de requalification de l'image renvoyée par la filière thermale landaise renforce l'interreconnaissance des parties prenantes. D'ailleurs, pour les acteurs publics du Grand Dax, cette co-construction collective de la politique touristique relève du « bon sens ». Un cadre de l'administration intercommunale présente en ce sens cette interdépendance entre l'agglomération, le CDT des Landes et le CRT Nouvelle-Aquitaine comme « cohérente ». *« Sur la question de l'attractivité touristique, sur la question du développement économique, sur la question du thermalisme, il y a une convergence de vue qui a toujours été et il y a la volonté depuis tout le temps d'unir nos efforts et nos dépenses d'énergie pour être complémentaires et cohérents, expose-t-il. C'est comme ça que, par exemple, quand on travaille ici sur l'identité territoriale, ce qu'on est en train de faire aujourd'hui, sur le marketing territorial, évidemment c'est pour valoriser le territoire dans toutes ses dimensions, le thermalisme en étant une parmi d'autres. Mais on le fait aussi en synergie et en complémentarité avec la volonté du Département des Landes de se vendre sur le plan touristique. C'est quand même une des premières destinations touristiques françaises avec ses côtes landaises. Mais tout ça se faisant tout de même en concert avec le comité du tourisme de la Région puisque c'est un des éléments de sa prestation et donc il faut qu'on soit raccord sur la qualité des prestations, sur la façon de la vendre, sur la façon de la promouvoir, etc. Donc tout ça, ce sont des réunions qui nous sont communes, des relations qui sont permanentes, il n'y a pas pour le coup de divergences, c'est ce que je vous disais tout à l'heure sur nos analyses et l'enjeu qui est le nôtre de ces domaines-là que l'on juge sur le versant économique ou touristique. On est raccord et complémentaires ! »*. Œuvrer collectivement aux côtés de ces institutions présente en effet un double avantage pour les responsables de l'agglomération dacquoise. En se conformant aux incitations du législateur à renforcer les relations entre intercommunalités et Départements, ils renvoient l'image de « bons élèves », tout en profitant d'un travail de réflexion stratégique qui leur permet d'alimenter leur propre démarche de marketing territorial entamée en 2018.

À en juger par les propos de ce dernier acteur, ce second travail marketing permet aux acteurs publics du Grand Dax d'intensifier leurs relations avec le CRT Nouvelle-Aquitaine, alors que ce dernier ne participait pas à la démarche initiée par le CDT des Landes⁷⁶. Du côté des élus grand dacquois, cette intégration n'est pas anodine. Au contraire, l'enjeu consiste à « actualiser

⁷⁶ Nous nous reposons ici sur les propos d'un dirigeant du CDT des Landes : « Nous n'avons pas de relations avec le CRT sur le thermalisme. Non. Ils ont commencé un... ils refondent leur stratégie là avec les régions donc... Mais on travaille avec Aquil O Thermes ».

» l'image du thermalisme local auprès d'une instance susceptible de la véhiculer. La maire de Dax le met en évidence : *« C'est un vrai travail, un vrai travail de réflexion pour changer l'image, pour l'accompagner. Pour cela, on est complètement investi, et les établissements et le territoire, sur le travail qui est mené par le comité départemental du tourisme pour justement travailler sur le Département, premier territoire thermal de France. [...] Mais il faut que l'on puisse en révéler la richesse de l'environnement et c'est ce que l'on s'efforce de faire, à la fois l'excellence de notre savoir-faire et la richesse et de notre environnement et ça on ne peut la travailler que groupés. Et j'essaie de faire le même travail au niveau du comité régional du tourisme qui maintenant va intégrer l'excellence thermique et le thermalisme comme axe aussi de sa politique touristique et de promotion de la Nouvelle Aquitaine »*⁷⁷. Pour qualifier ces relations, la directrice du service « thermalisme et tourisme » de l'agglomération du Grand Dax convoque de nouveau la « cohérence ». Selon ses propos, une telle organisation collective est en effet inévitable : *« L'idée, pour une station, c'est surtout d'être vraiment référencée auprès de ces instances de manière à ce qu'ils sachent exactement quel discours on veut renvoyer et que ça soit en cohérence avec l'image du territoire, que ce soit celui du département ou de la Nouvelle-Aquitaine. Donc c'est un peu l'idée de la poupée russe »*⁷⁸.

Par conséquent, le lancement conjoint de ces deux politiques d'image par le CDT des Landes et l'agglomération du Grand Dax renforce, sur la scène touristique, les interrelations intergouvernementales. Or, la mise en œuvre d'une importante démarche de marketing territorial par le Grand Dax ne se contente pas d'œuvrer à l'alignement des politiques touristiques intercommunale, départementale et régionale. Elle permet aux élus grand dacquois de parachever le processus de reconnaissance voire de légitimation du territoire entrepris auprès du Département et, surtout, de la Région⁷⁹.

⁷⁷ Nous reviendrons dans la dernière section de ce chapitre sur l'objectif de la campagne marketing menée par le CDT des Landes. Les thèmes de l'excellence, de la qualité, de l'innovation sont mis en exergue de façon récurrente tant pour vanter le thermalisme landais (« Les Landes, l'Excellence Thermale par Nature »), que le thermalisme Grand Dacquois (« Le Grand Dax, Une santé d'Avance »).

⁷⁸ Du côté des exploitants thermaux, cette « cohérence » n'est pas toujours bien perçue. S'ils participent aux ateliers et autres réunions auxquelles ils sont conviés, certains interrogent leur bienfondé, tel cet exploitant dacquois : *« Vous avez l'Office du tourisme qui communique pour Dax, et le Grand Dax. Vous avez le CDT qui dit "nous on va communiquer pour tout le Département, en prenant en compte Dax". Et au-dessus vous avez la Région qui dit : "nous on va communiquer pour toute la Région" et qui doit prendre en compte les stations et les départements... Et chacun fait ce qu'il veut dans son coin, en gros, même si le CDT va dire "mais nan mais nous on essaye d'harmoniser tout, même si la région dit "mais non"... Résultat tout le monde veut tout faire et tout le monde ne fait rien voilà, en gros. Donc aujourd'hui, le CDT a recruté une nouvelle directrice, ils ont fait une étude sur le thermalisme... on a participé, on nous a invité à des réunions, à des ateliers pour développer le thermalisme dans les Landes et aujourd'hui, je crois qu'ils ont mis un plan en action... »*

⁷⁹ Voir chapitre VII, section « "L'apprentissage cognitif" au fondement de l'amélioration des rapports ». Dès son élection comme conseillère régionale en 2010, Elisabeth Bonjean a entrepris de changer le regard de l'institution régionale sur le thermalisme. Si, pour ce faire, elle s'évertue à faire du thermalisme un « objet » de développement

En tant que « référentiel ouvert, polysémique, qui vient fédérer en un récit unique les multiples initiatives locales »⁸⁰, le marketing territorial tel qu'il est conçu au sein du Grand Dax entend faire évoluer les « représentations » que portent ces institutions sur le territoire. En mobilisant l'exemple des politiques culturelles, Christian Le Bart et Thomas Procureur montrent combien les politiques d'image imprègnent l'ensemble des politiques locales, alors (re)pensées au prisme du « développement économique ». Celles-ci sont « désormais valorisées pour leur capacité à faire parler d'un territoire, à le faire apparaître comme agréable, dynamique, conforme aux standards européens qui font le territoire *créatif*. La réputation de *ville qui bouge*, où *il se passe des choses*, devient un objectif explicitement convoité par les élus, si impressionnistes que puissent apparaître ces qualifications. En faisant de l'image une variable clé du développement local, les élus ouvrent de nouvelles perspectives pour l'action publique, font émerger de nouveaux leviers d'action [...]. L'image suppose un travail de fond [...] car elle est la résultante d'un enchevêtrement infiniment complexe de données »⁸¹.

Sur le Grand Dax, le référentiel imposé par les acteurs publics à l'entreprise de marketing territorial transcende ainsi les autres politiques locales. Les élus cherchent en effet à renvoyer du thermalisme une image plus dynamique, moderne, tel que l'explique la maire de Dax et présidente du Grand Dax. « *Il me paraissait que c'était fondamental aussi de donner une représentation du thermalisme plus dans l'innovation, de changer l'image par rapport au Conseil régional. De changer l'image du thermalisme donc, et de donner une image aussi d'innovation, de recherche. Le thermalisme, ce n'était pas que quelques touristes qui se font payer des vacances par la Sécurité sociale, qui ressemblent à pépé ou à mémé. C'est aussi quelque chose qui fait vivre des territoires, très important au niveau du développement économique pour les territoires et des retombées. Mais aussi en termes de prévention, en termes d'éducation à la santé, en termes d'accompagnement sur le bien-vieillir dans une époque où très vite, il y a eu le scandale du médiateur. Il y a aussi des choses qui sont intéressantes par rapport au vieillissement de la population à explorer. Donc tout ça m'a permis de présenter le thermalisme et d'apporter une image un peu dépoussiérée du thermalisme, ce qui m'a valu de la part de certains, en tout cas de la part des acteurs du thermalisme, une forme de reconnaissance quand même, oui* ».

économique et non pas seulement touristique, il s'agit néanmoins d'actualiser l'image que doit renvoyer le CRT du thermalisme Aquitaine, et *a fortiori* grand dacquois.

⁸⁰ LE BART Christian, « Les politiques d'image, entre marketing territorial et identité locale », *art. cit.*, p. 419.

⁸¹ LE BART Christian, PROCUREUR Thomas, *art. cit.*, p. 34. Les auteurs soulignent.

Pour ce faire, l'entreprise de marketing territorial adoptée vise à renvoyer l'image d'un territoire « expert » sur les questions de santé, appréhendée au sens large. Un processus itératif s'installe en conséquence entre le Grand Dax, le Département des Landes, la Région Nouvelle-Aquitaine voire l'ARS Nouvelle-Aquitaine. D'un côté, il s'agit d'enrichir l'offre territoriale afin de parfaire cette identification auprès de ces institutions pour bénéficier, d'un autre côté, de politiques départementales et régionales venant renforcer ce positionnement.

Tout au long de la décennie 2010, et plus intensément dans la seconde moitié, plusieurs actions témoignent de ces interrelations. Ainsi, au moment même (2018) où le Grand Dax est « labellisé territoire "silver économie" par la Région Nouvelle-Aquitaine »⁸², l'agglomération favorise par l'intermédiaire du cluster Aqui O Thermes, l'implantation à Dax d'une « maison du bien vieillir »⁸³. Les rédacteurs du bulletin intercommunal précisent à ce propos que « *le Grand Dax scelle davantage son positionnement de territoire de bien-vivre et de bien-vieillir* »⁸⁴. Pour la chargée de mission santé et silver économie, responsable du thermalisme à la Région, une telle action témoigne assurément d'une volonté politique de repositionner l'image du territoire : « *Ils ont mené [Aqui O Thermes] une expérimentation sur l'ouverture d'une maison du bien vieillir. C'est un partenariat avec AG2R la mondiale, une sorte d'habitat témoin avec tout un tas d'équipements qui s'adressent aux seniors. Des équipements facilitateurs pour le quotidien et le but c'est de pouvoir les tester en situation, ça sert de show-room aussi, voilà ça a été le genre de projet qui a été mené dans ce cadre-là. Et l'intérêt pour le cluster d'être chef de file sur ce groupe, c'était aussi de permettre au thermalisme d'être vraiment identifié comme un outil de prévention vis-à-vis des autres secteurs d'activité, vis-à-vis du grand public, qui travaillait sur la thématique d'accompagnement des seniors, de dire "voilà on fait un travail global de prévention qui va au-delà de la cure". Et vendre justement cette image de la cure accompagnée d'éducation thérapeutique, accompagnée d'autres dispositifs. Enfin voilà, c'est un souhait aussi volontaire de pouvoir se positionner comme ça* »⁸⁵.

⁸² *Grand Dax Agglomération*, mai 2018, p. 22.

⁸³ « AQUI O Thermes et ses partenaires (Grand Dax, AG2R-Réunica, Leroy Merlin et XL Habitat qui met à disposition le logement) ont créé ce logement qui répond à la question cruciale et tellement actuelle du maintien des seniors à domicile », *Grand Dax Agglomération*, mai 2018, p. 22. « AG2R LA MONDIALE expérimente un "logement du Bien-vieillir" dans la ville thermale de Dax [...] Moderne, préventif et accessible à tous, il réunit habitat et santé dans un espace de vie adapté, basé sur l'économie des gestes douloureux et l'optimisation des soins. De quoi donner des idées aux résidents pour l'aménagement de leur domicile ». « Un logement du bien-vieillir à Dax », *AG2R la Mondiale*, [En ligne], publié le 21 septembre 2018, consulté le 08/11/2019. URL : <https://magazine-solidarites.ag2rlamondiale.fr/actualites/un-logement-du-bien-vieillir-a-dax>

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ Le cluster Aqui O Thermes est identifié au territoire grand dacquois (voir sur ce point la section « La dépendance du cluster au sentier Grand dacquois »). La « maison bien vieillir » est d'ailleurs implantée à Dax. Ainsi,

La co-construction concomitante du « plan de développement de la filière thermique Nouvelle-Aquitaine 2018-2022 » par le cluster Aqui O Thermes participe également de cette reconnaissance du thermalisme aquitain et *in fine* du thermalisme grand dacquois vis-à-vis de la Région. En effet, ce plan thermal retient comme positionnement « *le thermalisme de santé, dans un souci de développement durable et prévention* »⁸⁶. Trois niveaux d'action sont identifiés pour répondre à cet objectif. Il s'agit d'abord d'œuvrer au niveau des établissements thermaux. « *L'objectif est que l'établissement thermal puisse s'inscrire dans une amélioration continue [via des] démarches individuelles* » (que les exploitants rénovent ou modernisent leurs établissements) ou « *collectives* » (adaptation aux réglementations en vigueur concernant l'hygiène et la qualité des soins)⁸⁷. Le second objectif consiste à « *créer un lien entre les entreprises thermales et leur territoire* ». L'action se situe ainsi au niveau de la station thermale. Deux axes se dégagent. L'un consiste à augmenter « *l'attractivité des stations* » en accueillant les « *usagers dans de bonnes conditions* ». L'autre cherche à faire de la station un « *lieu de "bonne santé"* » et un « *acteur majeur de la promotion et de la prévention santé* ». Enfin, « *pour maintenir le dynamisme d'une filière, il faut garder en tête, l'écosystème thermal dans lequel elle évolue* », soulignent les rédacteurs de ce plan. À ce stade, le thermalisme est appréhendé dans sa globalité, soit comme une « *filière sociale, économique et innovante* »⁸⁸. Au-delà de ces trois niveaux d'action, un « *axe transverse* » est identifié. « *Quel que soit le niveau de réflexion, les thermes, la station ou l'écosystème, la recherche, la formation et l'innovation constituent un point central et une base de la compétitivité thermique* ». La question de la formation (qu'elle soit initiale ou continue) est particulièrement sensible, les auteurs rappelant en effet qu'il « *existe une réelle urgence, concernant l'enseignement du thermalisme en faculté de médecine* ».

Sur ce dernier point, le marketing territorial du Grand Dax profite des jalons posés par le plan thermal. L'exemple de l'instauration de la première année commune aux études de santé (PACES) au sein de l'Institut national du thermalisme à Dax (antenne de l'Université de Bordeaux) en offre un aperçu. En effet, si les élus grand dacquois œuvrent particulièrement à la réussite de ce projet, ils se saisissent néanmoins de l'entreprise de conviction engagée auprès

l'identification du cluster comme outil de prévention permet au Grand Dax de nourrir son image de territoire de santé.

⁸⁶ « Plan de développement de la filière thermique Nouvelle-Aquitaine 2018-2022 », *Cluster Aqui O Thermes*, p. 14. Les citations qui suivent sont issues de ce même plan, des pages 15 à 21.

⁸⁷ Voir sur ce point la seconde partie chapitre IV, « Un durcissement des conditions de maintien du remboursement : entre modification du cadre réglementaire prescription de "normes unilatérales" ».

⁸⁸ Trois niveaux d'action sont de nouveaux identifiés (vis-à-vis des ressources humaines, de la notoriété du thermalisme et du développement durable).

de l'Université de Bordeaux dans le cadre de la construction du plan thermal. *« Dans le cadre du plan thermal, il y a eu un travail avec la Faculté de médecine pour augmenter la place du thermalisme dans les études médicales, souligne la chargée de mission responsable du thermalisme à la Région. En tout cas, que les médecins pour pouvoir prescrire, aient une connaissance on va dire plus claire, plus limpide, au-delà du préjugé, de ce qui se passe dans une station thermale, profitant du fait qu'il y ait l'hôpital thermal à Dax qui offre une opportunité à proximité de voir la manière dont on procède... Nous à la Région, on est très financeur des activités de recherche, mais c'est vrai qu'on nous a déjà soumis des projets de recherche sur le thermalisme qu'on n'a pas pu financer parce qu'il n'y avait pas d'adossment à un laboratoire de recherche spécifique. Donc la création d'un labo dédié sur cette thématique, pour nous ce serait très important, de pouvoir structurer vraiment... C'est aussi une question de crédibilité, d'image et de reconnaissance qu'il y ait vraiment cette compétence recherche qui soit reconnue sur le thermalisme ».*

Cette action participe au processus d'identification du territoire grand dacquois à « l'expertise » dans le champ de la santé. En ce sens, un enseignant-chercheur de l'Institut du Thermalisme y voit une stratégie plus large de la part des élus : *« La PACES à Dax, c'est que politique et ce n'est pas monsieur Pellegrin le directeur du collège santé, il s'en moque... Enfin, c'est bien pour l'Institut d'avoir une masse d'étudiants ici, mais ça c'est grâce aux politiques. Mais moi je leur dis merci, je leur tire mon chapeau par contre, ils ont fait du bon boulot par rapport à ça. En fait, ils veulent créer un territoire santé-prévention très, très fort ».*

La création de la PACES à Dax est donc un autre exemple du double processus qui lie les acteurs publics du Grand Dax à la Région Nouvelle-Aquitaine. S'il met en évidence le travail de fond opéré par les élus grand dacquois, il témoigne aussi du crédit acquis par le territoire vis-à-vis de cette institution. À l'instar de la stratégie de communication montpelliéraine identifiée par Olivier Nay, la démarche de marketing territorial est appréhendée par les élus grand dacquois comme « un vecteur efficace pour structurer de nouvelles représentations du territoire et rechercher une identité territoriale »⁸⁹, ici autour de l'univers médical. Le DGS de l'agglomération du Grand Dax le met particulièrement en évidence : *« Pourquoi la première année de PACES ? Ce n'est pas pour faire plaisir à Dax, c'est parce que Dax entre temps, elle était et elle est la première destination thermale de France. Donc elle a une connaissance et une prise en charge des plus de 60 ans qui est réelle autour d'un certain nombre de problématiques médicales que tout le monde aura un jour. Que, compte tenu de cette économie-*

⁸⁹ NAY Olivier, *art. cit.*, p. 65.

là, elle a en gros 30% de plus de 60 ans que tout le reste du territoire national, ce qui veut dire qu'aujourd'hui nous sommes ce que la France sera en 2030. Or, nous en 2030, on sera encore plus nombreux, enfin la France de 2030 c'est Dax aujourd'hui. Donc on est devenu ce référentiel sur "comment ces gens avec ces pathologies mais en même temps qui sont en forme malgré tout, comment ils vivent, comment ils consomment, de quoi ils ont besoin, comment on les traite" ? Et du coup derrière ça, on a développé l'école de kinés, l'école d'infirmière, l'Institut du thermalisme et les formations, la boue, l'eau, etc. le médical, on a développé, on a les travaux du village Alzheimer qui ont commencé, village Alzheimer c'est : de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée, un partenariat avec la recherche, l'APHP à Paris, avec l'Université de Bordeaux. Voilà, on est sous le prisme, donc ça nous donne une image et ça nous permet de développer toute la silver économie qui va avec ».

Cette entreprise d'identification du territoire dacquois comme « expert » dans la prise en charge de certains problèmes de santé publique (vieillesse notamment, avec les problématiques liées) ne s'adresse pas seulement à la Région. Le Département des Landes est lui aussi concerné. Cela semble produire ses effets. Lorsque Henri Emmanuelli (député et président du Conseil général puis départemental des Landes jusqu'en mars 2017) souhaite concrétiser le projet de construction d'un « village Alzheimer »⁹⁰, la ville de Dax est choisie. L'alignement partisan (Parti socialiste) depuis 2008 des élus dacquois avec le président du Conseil départemental favorise assurément cette décision⁹¹. Mais la logique de légitimation qui préside aux intérêts des élus locaux met en avant une autre explication. Après avoir souligné le privilège que représente pour le Grand Dax la mise en œuvre d'un tel projet et toute son importance pour l'image du territoire, la communication institutionnelle établit une relation de causalité avec l'action publique menée depuis la fin des années 2000. La logique est la suivante : si Dax accueille la construction du « premier village Alzheimer de France »⁹², c'est avant tout grâce aux « compétences du territoire », que la démarche de marketing territorial s'évertue à développer et valoriser. C'est le discours que relaie le site internet du Grand Dax : « *Le territoire du Grand Dax sera attentivement observé ces prochaines années. L'arrivée du futur Village Alzheimer et son approche révolutionnaire dans le traitement de la maladie suscitent un grand intérêt. Ce futur village, aux influences gasconnes, accueillera 120 malades d'ici la*

⁹⁰ « Le Village Landais Alzheimer », *Village landais Alzheimer*, [En ligne], consulté le 09/11/2019. URL : <https://villagealzheimier landes.fr/le-village-landais-alzheimer>

⁹¹ Si les relations qu'entretiennent Jacques Forté et Henri Emmanuelli sont extrêmement compliquées, les rapports de la ville de Dax avec le Département des Landes s'améliorent sensiblement avec l'élection de Gabriel Bellocq.

⁹² « Dans les Landes, bientôt le premier "Village Alzheimer de France" », *Libération*, [En ligne], publié le 5/06/2018, consulté le 09/11/2019. URL : https://www.liberation.fr/france/2018/06/05/dans-les-landes-bientot-le-premier-village-alzheimer-de-france_1656570

fin 2019. Le Conseil départemental des Landes avait retenu le site de Dax pour accueillir ce projet. Tourné vers le bien-vivre et le bien-être, les compétences du territoire en la matière sont reconnues et séduisent »⁹³.

Cibles et parties prenantes de la démarche de marketing territorial, le Conseil départemental des Landes et son CDT, le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, le CRT et le cluster, transforment progressivement les représentations qu'ils se font du Grand Dax. En s'imposant comme « idéologie » localement, il permet donc aux élus locaux de renforcer les relations intergouvernementales et, surtout, de bénéficier d'un soutien financier, politique et technique dans le processus de requalification de l'image du territoire.

Mais le marketing territorial constitue aussi une intéressante ressource de légitimation pour les autorités locales. Cela leur permet de « donner à une addition de coups tactiques l'apparence d'une authentique "stratégie" »⁹⁴. La présentation faite par la présidente de l'agglomération (par ailleurs maire de Dax) de l'évolution de la reconnaissance du Grand Dax par la Région en est une illustration. Retraçant les « coups tactiques » évoqués par le DGS, elle recourt à une « logique d'imputation massive au politique, celui-ci ayant contribué de façon décisive à une décision porteuse d'effets sociaux considérables »⁹⁵. *« J'ai réussi à obtenir en 2012 que nous ayons ici l'école de kinés, souligne-t-elle. Tout ça c'est quand même la Région qui finance, ça faisait partie aussi d'un des volets du plan thermal, l'école des kinés et je me suis battue pour qu'on puisse avoir cette école des kinés sur Dax. Bon voilà, il y a des choses qui avancent, de belles reconversions, que ce soit le Splendid, que ce soit le Jean Nouvel et je pense que c'est aussi ça, c'est aussi cette avancée au niveau du thermalisme qui a fait que le Conseil départemental pour un sujet qui est complètement différent mais qui relève de la construction d'un village Alzheimer ici à Dax a considéré que ce territoire du Grand Dax avait une expertise, un savoir-faire sur la prise en charge des personnes âgées qui faisait que l'on était tout à fait légitimes à pouvoir être, de par notre expérience, expertise thermale, le territoire d'accueil de ce village Alzheimer⁹⁶. On avait finalement un écosystème favorable, donc je pense que l'on est*

⁹³ « Village Alzheimer – L'innovation au service du bien vieillir », *Grand Dax Agglomération*, [En ligne], consulté le 09/11/2019. URL : <https://www.grand-dax.fr/connaître-lagglo/grands-projets/village-alzheimer-linnovation-au-service-du-bien-vieillir/>

⁹⁴ LE BART Christian, « Les politiques d'image, entre marketing territorial et identité locale », *op. cit.*, p. 421.

⁹⁵ LE BART Christian, PROCUREUR Thomas, « Quand les côtes du Nord sont devenues les côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité », *art. cit.*, p. 40.

⁹⁶ En effet, les caractéristiques spécifiques proposées par le Grand Dax sont susceptibles de faire écho à la volonté du Département des Landes de mettre en œuvre des « politiques de l'autonomie » (à destination de publics vieillissant et handicapé) qui soient « inclusives ». En plaçant le paradigme inclusif au centre, celles-ci considèrent le public en situation de vieillissement ou de handicap comme « pleinement acteur de sa propre vie ». Surtout, l'environnement doit être « adapté », les politiques inclusives ayant « à voir avec le territoire et la territorialisation des politiques publiques ». Voir : POIJADON Marie-Laure, MARTIN Philippe, « L'émergence de "politiques de

reconnu aujourd'hui leader en tout cas, on est reconnu leader au niveau européen. Vous avez peut-être rencontré le cluster ou mon 1^{er} adjoint qui part la semaine prochaine en Serbie. On est reconnu en tant que leaders au niveau européen de pratiques, d'une réflexion sur le thermalisme et ça je crois que ce sont des choses qui sont plutôt positives ». Un autre élu dacquois, (adjoint au maire de Dax, Vice-président de l'agglomération du Grand Dax) adopte le même registre argumentatif : « Je n'ai pas abordé tout le sujet du thermalisme de demain sur la prévention sur tout ce qu'on peut faire en plus pendant la cure, il y a du boulot à faire... Et en plus on est dans une fenêtre... Il y a un alignement des planètes là. On peut tout avoir, parce que voilà on est reconduit au niveau des instances, la pyramide des âges concourt, les gens s'éloignent des médicaments traditionnels, de l'allopathie. Donc il y a un marché potentiel, énorme quand même. Les gens sont de plus en plus dans la prévention, dans le mieux vieillir, dans la nutrition, tout ça. On a ici dans la région en tout cas, le regard bienveillant de l'ARS, de l'Université de Bordeaux. À partir de la rentrée, on aura même la première année de médecine. Voilà. Qui c'est qui s'est battu aussi pour l'avoir ? Tout ça, enfin c'est le rôle d'un élu hein ! Je ne dis pas, mais derrière tout ça... Il y a l'école de kinés, on a tout ça, enfin... C'est la collectivité qui met tout en place pour que cette activité soit pérenne et dans de bonnes conditions ».

Ces logiques d'auto-imputation déployées par les élus soulignent que, sur le Grand Dax aussi, « la montée en généralité qu'opère le marketing territorial demeure l'affaire des exécutifs. Le marketing territorial est en ce sens une ressource de *leadership* : il conforte l'image du maire ou du président chef d'orchestre du territoire, maître de la cohérence de l'action publique et responsable du développement territorial »⁹⁷. La mise en œuvre d'une telle démarche ne vise donc pas seulement la scène extérieure. Elle porte aussi comme objectif de mobiliser certains acteurs de la société locale, et notamment les exploitants thermaux. En effet, « l'image d'un territoire ne se décrète pas [...] On peut mettre en scène un patrimoine pour le faire découvrir, on peut réaménager un centre-ville, on peut financer un club de sport ou une médiathèque, on peut monter un festival, tenter d'obtenir un label national ou européen pour faire parler de soi, on peut organiser un grand événement sportif... On peut aussi changer de nom. Dans tous les cas, les élus doivent composer avec la réalité du territoire »⁹⁸. Le second enjeu de la démarche de marketing territorial consiste alors à faire participer les exploitants

l'autonomie" à l'échelle locale : entre innovations et prégnance des filières d'action sociale », *Revue française des affaires sociales*, Hors-série n°1, 2019, p. 65 et suivantes.

⁹⁷ LE BART Christian, « Marketing territorial », *op. cit.*, p. 327. La citation suivante renvoie à la même source.

⁹⁸ LE BART Christian, PROCUREUR Thomas, *art. cit.*, p. 34.

thermaux à sa conception. En leur laissant l'opportunité de charger l'image du territoire de valeurs qu'ils défendent, les élus espèrent ainsi en faire des « ambassadeurs ».

b. *Faire des exploitants thermaux des « ambassadeurs du territoire »*

S'il peut générer des tensions lors de sa mise en œuvre, « dans l'ensemble, urbain ou rural, le marketing territorial s'inscrit dans un contexte de management territorial et est un outil de planification stratégique. Tout l'intérêt est de parvenir à un développement territorial cohérent, en prenant en compte la richesse des identités collectives pour formuler et communiquer une image, partagée par les acteurs locaux, à l'extérieur du territoire. Ainsi, l'implication des acteurs est à la base de la constitution d'une image pour le territoire et de la construction d'une politique de marketing territorial »⁹⁹. Sur le Grand Dax, il est porteur d'un grand enjeu. Tandis que l'action collective initiée en 2009 est fragilisée par le repositionnement des élus locaux au centre du jeu, il se révèle être un outil précieux de compromis. En impliquant les acteurs économiques de la station – exploitants thermaux au premier chef – il est un facteur de stabilisation. À Bagnoles de l'Orne, le marketing territorial ne revêt pas une telle importance. L'action collective demeure stable depuis sa genèse au début des années 2010. La création d'une marque territoriale permet néanmoins aux acteurs bagnolais d'œuvrer à l'unisson dans la direction fixée collectivement.

i. Intégrer pour stabiliser

Les exploitants thermaux grand dacquois sont associés à la démarche de marketing territorial lancée par la communauté d'agglomération. Ils le sont toutefois en nombre limité. Seuls un représentant des exploitants thermaux et un représentant du cluster (dans lequel les exploitants thermaux dacquois sont fortement présents) sont invités à partager leur opinion et faire valoir leurs intérêts¹⁰⁰. Regroupés au sein de l'ETAD, ils s'organisent en conséquence et décident collectivement de défendre auprès des acteurs publics la promotion d'un thermalisme essentiellement tourné vers la santé biomédicale. La directrice générale d'une petite structure thermale dacquoise donne un aperçu de cette stratégie d'alignement des points de vue des exploitants thermaux : « *On essaye de rester médicalisés tout de même. On ne veut pas se diversifier parce qu'après ça va être... et je sais que Jean-Louis Bérot a toujours insisté sur ça, sur le fait de garder notre image de station... Bon il y en a qui font des cures courtes, courts*

⁹⁹ BRUN Jérémie, *art. cit.*, p. 37.

¹⁰⁰ Comme indiqué plus haut, nous n'avons jamais pu obtenir d'information sur la composition exacte des réunions de marketing territorial. Toutefois, un adjoint à la maire de Dax (également vice-président du Grand Dax) et un responsable de l'OITT semblent indiquer une composition similaire à celle du comité de direction de l'OITT. Autrement dit, une forte majorité d'élus du Grand Dax pour une minorité de représentants de la société locale.

séjours etc. Cures bien-être etc. Bon nous on peut, ils viennent une journée, bon ils découvrent les soins etc. ça leur fait du bien, ils repartent. Mais on ne veut pas partir comme en thalasso faire des cures bien-être ». Un autre exploitant dacquois (PDG d'une structure moyenne), sensible au développement de diversifications liées au marché du bien-être, fait le même constat. S'il ne partage pas la stratégie de ses associés-rivaux, il n'a d'autre choix que se ranger derrière l'avis collectif. C'est donc seul qu'il organise sa communication. *« C'est la stratégie de la station et des établissements, de mes concurrents, souligne-t-il. Ils veulent se positionner sur de la cure médicalisée et pas autre chose aujourd'hui. Donc c'est clairement une volonté de Dax et de Saint-Paul-lès-Dax de se placer sur ce terrain-là. Ce qui n'est pas le mien. Mais comme on est plusieurs on fait... Alors c'est intéressant hein, il y a une partie qui est intéressante, mais bon effectivement ils veulent devenir le leader de la cure médicalisée en rhumatologie, en phlébologie, de la prévention et ainsi de suite donc c'est vraiment une volonté, c'est une stratégie ».*

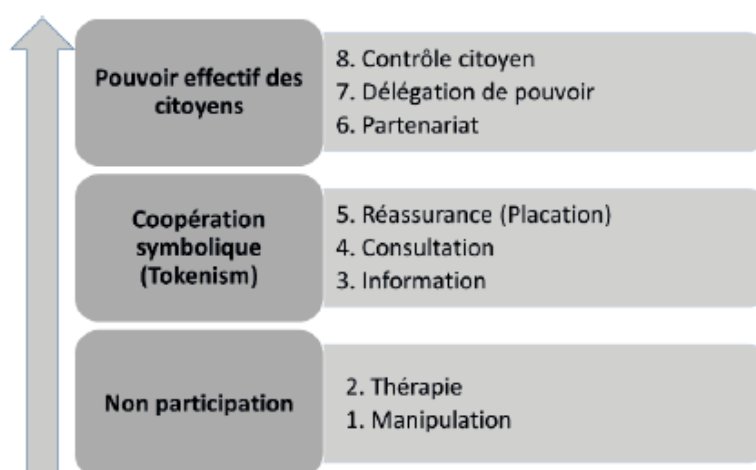
Ces propos suggèrent dans le même temps que les exploitants thermaux ont su se faire entendre par les acteurs publics. La maire de Dax (présidente de l'agglomération du Grand Dax) confirme cette impression : *« En revanche, ils tiennent, et je crois que quelque part ils ont raison, ils tiennent à cette identité forte de qualité des soins, de qualité de la prise en charge et de cure médicale ».* Un cadre de l'agglomération du Grand Dax, et de la ville de Dax apparaît lui aussi particulièrement convaincu : *« Je vais vous dire, moi je crois que le bon choix, c'est celui qu'on a fait. Pourquoi ? Parce qu'aujourd'hui, la population vieillit, elle vieillit bien, en bonne santé. Il y a quelques années, quand on avait 70 ans, on était vieux, c'était la fin de notre vie. Aujourd'hui, quand vous avez 80 ans, vous commencez à entrer dans la tranche des personnes vieilles. Mais il se trouve que tout ça, ça a un prix, c'est le prix d'être attentif à sa santé. On a envie de vivre plus vieux et toujours en forme, et de profiter de la vie. Et donc aujourd'hui, pour ça, il faut avoir quelques traitements. Et ces traitements, on n'a pas envie qu'ils soient médicaux. On est dans l'ère que vous appelez du bien-être, moi je dirais du naturel. Une prise en charge, on veut être réconforté et rassuré avec quelque chose qui ait entre guillemets un volet médicalisant, je ne sais pas comment il faut dire, et en même temps naturel. La boue et l'eau thermale, elles offrent ça, c'est-à-dire que ce n'est pas du thermo-ludisme, c'est pas de la thalasso, c'est quelque chose qui vous procure du bien-être mais avec ce côté médicalisant entre guillemets, avec ce côté résultats démontrés ».*

La démarche de marketing territorial du Grand Dax intègre donc véritablement les exploitants thermaux à sa construction. Contrairement à d'autres dispositifs participatifs ayant « donné lieu à de nombreuses critiques soulignant principalement l'inauthentique délégation et

participation des citoyens à l'action publique », voire une « déviance originelle de la participation qui serait un instrument de communication au service de fins propres de certains acteurs politiques »¹⁰¹, elle ne sert pas seulement de faire-valoir aux élus.

« L'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein », et plus précisément l'usage qu'en fait Cédrine Zumbo-Lebrument alors qu'il étudie la conception de la marque région « Auvergne Nouveau Monde », en rend compte. Ce dernier s'intéresse au décalage potentiel qui peut exister entre une volonté politique « d'instaurer une démarche collaborative entre habitants, collectivités, institutions, entreprises, et universités »¹⁰² et le degré de participation réelle des citoyens, notamment. Avec ses trois niveaux de pratiques, articulés eux-mêmes autour de « huit degrés possible de délégation de pouvoir », l'échelle élaborée par Sherry Arnstein en 1969 apporte de la nuance au principe de « participation ».

Figure n°2 : Échelle de la participation citoyenne d'Arnstein (1969)



Source : ZUMBO-LEBRUMENT Cédrine, art. cit. p. 15

Avec le premier niveau, celui de la « non-participation », Sherry Arnstein souligne qu'un dispositif peut être proclamé « participatif » sans que les acteurs impliqués ne se voient déléguer aucun pouvoir. De tels dispositifs ont pour vocation première d'intégrer des citoyens identifiés

¹⁰¹ ZUMBO-LEBRUMENT Cédrine, « Les dispositifs de marketing territorial comme vecteur de participation : une approche arnsteinienne d'une marque de territoire », *Gestion et management public*, n°1, vol. 6, 2017, p. 11. Sur les critiques des dispositifs participatifs, l'auteur fait référence à DONZELOT Jacques, EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326, 2016, p. 5-34 ; TALPIN Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, n°75, 2006, p. 13-31 ; PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de la FNPS, 2009.

¹⁰² *Ibidem*, p. 15. La figure ci-dessous est tirée de cet article.

comme étant à l'origine de problèmes afin de les « éduquer » voire de les « guérir »¹⁰³. Qualifiés néanmoins de « participatifs », ils servent dans le même temps le « marketing politique » des acteurs publics.

Le niveau de la « coopération symbolique » s'intéresse à la « non influence » des acteurs en situation de partenariat. Au sein des deux premiers degrés (information et consultation), les citoyens sont soit informés sans toutefois pouvoir s'exprimer en retour, soit consultés sans qu'une prise en compte de leur point de vue ne soit assurée. Enfin, dans le processus de « consultation améliorée » ou de « réassurance », les citoyens peuvent s'exprimer librement et émettre leur avis. Mais seuls « ceux qui ont le pouvoir peuvent juger de la validité et de la légitimité des propositions ». Aussi, Sherry Arnstein souligne-t-il que si « la participation se limite à ces trois degrés, elle "reste avortée, sans consistance et, par conséquent, elle n'assure pas le changement du *statu quo*" »¹⁰⁴.

C'est seulement dans le dernier niveau qu'émerge une véritable participation. Au sein du sixième degré, celui du « partenariat », « les citoyens peuvent négocier et dialoguer avec les différents acteurs détenteurs du pouvoir dans le cadre de projets participatifs ou de comités »¹⁰⁵. Dans les septième et huitième degrés, les citoyens ont un fort pouvoir, et peuvent imposer tout ou partie de leurs opinions. Dans un cas (délégation de pouvoirs), ils sont majoritaires et peuvent se voir confier un pouvoir de veto ; dans l'autre (contrôle des citoyens), ils « possèdent tout pouvoir sur la conception, la réalisation et le pilotage de dispositifs et de programmes participatifs avec un accès direct aux sources de financement de ces derniers »¹⁰⁶.

Tout au long de la construction du marketing territorial du Grand Dax, les exploitants thermaux sont donc placés en situation de « partenariat ». À ce niveau de l'échelle, précise Sherry Arnstein, « le pouvoir est en fait redistribué *via* une négociation entre les citoyens et les détenteurs du pouvoir. Ils acceptent de partager les responsabilités de l'élaboration du projet et de la prise de décision à travers des structures comme des conseils politiques conjoints, des comités de planification et des mécanismes permettant de sortir des impasses »¹⁰⁷.

Les exploitants thermaux ont, en effet, l'opportunité de défendre leur opinion quant à la façon de qualifier l'image du territoire. Or, ils ne se contentent pas de « donner un avis » que les acteurs publics pourraient prendre ou non en compte. En participant activement au

¹⁰³ *Ibidem*, p. 13.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 14. L'auteur cite ici ARNSTEIN Sherry R., « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, n°35, vol. 4, 1969, p. 217.

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 14.

¹⁰⁷ ARNSTEIN Sherry, *art. cit.*, p. 221. Cité par ZUMBO-LEBRUMENT Cédrine, *art. cit.*, p. 14.

marketing stratégique du thermalisme landais organisé par le CDT des Landes, ils acceptent véritablement « de partager les responsabilités du projet ». Toutefois, ils ne bénéficient pas non plus d'une délégation de pouvoir à proprement parler. Même quand ils jouent les premiers rôles (marketing stratégique du thermalisme landais ou fonctionnement du cluster), ils demeurent encadrés par les pouvoirs publics (dirigeants du CDT d'un côté, acteurs publics du Grand Dax de l'autre)¹⁰⁸.

De plus, les propos tenus par certains acteurs publics du Grand Dax illustrent combien le processus de négociation est placé au cœur de la démarche de marketing territorial. En tant qu'instrument de compromis, celui-ci est censé résoudre des paradoxes. Ainsi, s'ils sont convaincus par les exploitants thermaux de vanter le « thermalisme médical », ils essaient tout de même d'en faire un argument de différenciation touristique. La maire de Dax le souligne : *« Alors ce n'est pas facile parce que la cure médicale, eh bien il y a médical dedans... Médical ça veut dire maladie, personne n'a envie de ça, cure ce n'est pas très... pas très valorisant. Ça ne parle pas aux jeunes générations, ça ne parle pas aux actifs, il y a une forme de morbidité qui est négative en termes de marketing, ça ce sont tous les problèmes que l'on doit aujourd'hui arriver à dépasser, en revanche dans ce thermalisme médical, il peut y avoir une qualité de la prise en charge et une qualité des soins qui va vers l'excellence »*. Elle ajoute par ailleurs : *« Je pense que ce côté médical, il faut l'accompagner mais pour cela il faut qu'il y ait encore plus d'expertise, plus de recherche pour en montrer vraiment la valeur ajoutée »*. Le discours d'un dirigeant de l'OITT du Grand Dax, est encore plus clair. Il montre combien les acteurs publics grand dacquois se servent du marketing territorial pour trouver, par la négociation, le consensus. *« La difficulté qu'il y a c'est [que] l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts individuels. Donc il est compliqué quand on a beaucoup d'intervenants, même en faisant un lourd travail de concertation qui est chronophage lui-même, d'arriver à trouver le bon rythme, les bons angles, de sortir de points qui sont propres à chaque filière finalement, à chaque organisation, donc ça c'est peut-être la partie la plus compliquée, d'où le travail sur le marketing territorial qui doit avoir un intérêt pour justement permettre de dégager des valeurs, de faire adhérer à*

¹⁰⁸ Concernant le cluster, nous avons en effet souligné dans le chapitre VII, section « De la "centralité" à la "nodalité", le remplacement de l'institution municipale dacquoise à la faveur du cluster *Aqui O Thermes* », que les élus y occupent une position de nodalité. Les exploitants thermaux y évoluent selon une certaine liberté et ne ressentent pas la pression directe des pouvoirs publics sur les orientations retenues. Ils ont des places stratégiques (présidence et vice-présidence) leur permettant de donner leur avis et d'en assumer les conséquences. Ils sont toutefois encadrés par les pouvoirs publics qui assurent, *via* les subventions, la pérennité de la structure. La directrice du cluster et du tourisme/thermalisme au Grand Dax participe par ailleurs de ce contrôle.

des valeurs et de se propulser, se mettre en marché, ou du moins de mettre en marché ce territoire »¹⁰⁹.

En plaçant la négociation au centre de la démarche, les élus grand dacquois donnent aux exploitants thermaux du pouvoir pour véritablement intervenir dans la construction du bien commun territorial. Leur intérêt est manifeste. Il s'agit de désamorcer une défiance potentiellement liée à leur repositionnement au centre de la configuration. En laissant aux exploitants thermaux la possibilité de charger l'image de valeurs qui leur sont chères, ils parient sur leur adhésion à la démarche. En ce sens, l'un des objectifs assignés au marketing territorial est donc bien de participer au processus de stabilisation de l'action collective et *in fine* de la capacité politique territoriale.

L'intégration des exploitants thermaux à la construction du marketing territorial poursuit néanmoins un second objectif, indirectement associé au premier. Malgré une importante volonté politique, les exécutifs locaux sont conscients que « l'image du territoire [leur] échappe toujours pour partie [...] ; elle peut être affectée par un fait divers médiatisé, une performance sportive, une œuvre de fiction (film, roman, etc.). Les élus ne monopolisent jamais totalement le droit de parler du territoire, de le caractériser, de le qualifier. Si le territoire est par hypothèse immobile et stable, l'image en est volatile, mobile, fluctuante »¹¹⁰. En cherchant à faire des exploitants thermaux des « ambassadeurs » de la marque du territoire, ils souhaitent ainsi s'assurer de l'efficacité de la démarche pour pouvoir, dans un second temps, maintenir (voire augmenter) leur *leadership*¹¹¹.

Plusieurs chercheurs en sciences de gestion établissent, en effet, un lien entre la qualité des interrelations entre groupes sociaux en charge de la gestion et/ou du développement d'un territoire et la réussite d'une démarche de marketing territorial. Jérémie Brun rappelle ainsi que « les collectivités territoriales ne peuvent pas être seules à l'origine d'une démarche de marketing territorial. L'appui des acteurs institutionnels, des acteurs économiques et des acteurs

¹⁰⁹ Ces discours idéalisés sont nuancés par un exploitant thermal dacquois. Tout en dénonçant l'influence prise par les autorités locales depuis la création de l'OITT, il semble indiquer le peu de pouvoir qu'ont les exploitants thermaux dans la définition de l'image. « *Écoutez, moi je ne suis pas en charge de l'image du territoire. Vous allez demander à l'OITT, c'est leur truc. À l'OITT, nous, aussi bien le cluster que les établissements thermaux, on est membre du conseil d'administration mais... je dirais que derrière, on est minoritaires* ». Il convient de rester prudent par rapport à ces propos, pour deux raisons. D'abord, parce que nous n'avons pas pu croiser ces informations. La plupart du temps, les exploitants thermaux faisaient l'amalgame avec la promotion du territoire au sens strict et n'évoquaient pas le positionnement stratégique de la démarche de marketing territorial. Ensuite, et surtout, parce que cet exploitant a fait partie d'une liste d'opposition en 2014 et que, tout au long de l'entretien, il met régulièrement en cause les actions des autorités municipales dacquoises. Aussi ses propos participent-ils peut-être d'un processus de décrédibilisation des élus locaux.

¹¹⁰ LE BART Christian, « Marketing territorial », *op. cit.*, p. 327.

¹¹¹ Mise en œuvre en 2018, il n'est pour l'heure pas possible d'évaluer l'effet d'une telle démarche sur l'attractivité du territoire.

associatifs est structurant »¹¹². Pour Christophe Alaux, Sarah Serval et Christelle Zeller, l'image d'un territoire, autrement dit « la manière dont il est perçu à l'extérieur », dépend de son identité, soit ce qui « exprime l'unité d'un territoire et sa distinction par rapport aux autres [...] à travers toutes ses composantes telles que son histoire, sa raison d'être, l'offre qu'il propose, sa stratégie »¹¹³. Il apparaît difficilement envisageable de créer *ex nihilo* une marque territoriale. Or, l'identité territoriale serait tributaire de la qualité des interrelations entre acteurs publics et représentants de la société locale. Christophe Alaux, Sarah Serval et Christelle Zeller soulignent ainsi que « les relations entre les parties prenantes sont l'un des déterminants de cette identité territoriale. Si les acteurs développent des relations solides entre eux sur le même territoire, cela permettra de construire une identité territoriale forte et porteuse d'éléments différenciateurs »¹¹⁴. Surtout, ils affirment que « pour accroître l'impact d'une marque territoriale, encore faut-il que cette dernière soit appropriée et relayée par les usagers du territoire qui en sont les ambassadeurs »¹¹⁵.

La démarche de marketing territorial entend donc élever chacun des groupes sociaux qui « font le territoire » au rang « d'ambassadeurs » de la marque créée. Pour ce faire, un travail classique de définition des « valeurs » de la marque est opéré collectivement. Le postulat repose sur le principe qu'en partageant les valeurs véhiculées par la marque, les acteurs concernés se l'approprient. « *Le marketing territorial doit avoir un intérêt pour justement permettre de dégager des valeurs, de faire adhérer à des valeurs et de se propulser, se mettre en marché, ou du moins de mettre en marché ce territoire, cette destination d'un point de vue global, transversal* », explique un cadre de l'OITT du Grand Dax. Celui-ci invite l'ensemble des concepteurs à être acteurs de la démarche, quand il souligne de façon lapidaire : « *Il faut s'emparer de la marque !* ». Cette volonté de faire des exploitants thermaux des « ambassadeurs » transparaît aussi dans les propos d'un élu dacquois (adjoint à la maire de Dax, Vice-Président du Grand Dax) investi dans la conception de cette politique d'image : « *Je leur ai dit, "le marketing territorial, il est là pour servir tout le monde. Vous, il va falloir que vous vous greffiez dessus, que vous profitiez un petit peu de cette marque ombrelle". Mais c'est pas l'inverse ! Ce n'est pas un truc fait par le thermalisme qui... Parce que c'était toujours ça auparavant, tout est fait pour le thermalisme qui redescend que sur le thermalisme* ».

¹¹² BRUN Jérémie, *art. cit.*, p. 33.

¹¹³ ALAUX Christophe, SERVAL Sarah, ZELLER Christelle, « Le marketing territorial des petits et moyens territoires : identité, image et relations », *Gestion et management public*, n°2, vol. 4, 2015, p. 66.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 73.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 61-62.

En associant, entre autres acteurs, les exploitants thermaux à la démarche de marketing territorial, les acteurs publics du Grand Dax se donnent ainsi les moyens d'en augmenter les effets sur la scène extérieure. L'amélioration réelle ou supposée de l'attractivité du territoire pourra alors faire place à un autre travail d'imputation permettant aux élus de légitimer de nouveau l'action engagée auprès des exploitants thermaux et, en conséquence, de gagner un peu plus leur confiance.

ii. Le marketing territorial comme instrument de coordination

Les « tensions » rencontrées sur le terrain dacquois ne sont pas perceptibles à Bagnoles de l'Orne. Face à la crise que connaît la station à la fin des années 2000, la solution d'un regroupement collectif au sein d'un l'EPIC contente autant les acteurs économiques que politiques. Certes, l'arbitrage de la municipalité en faveur de l'établissement thermal crispe dans un premier temps certains hôteliers¹¹⁶. Mais la croissance économique du thermalisme local apaise progressivement les relations. Transparaît alors, dans de nombreux discours, l'impression d'une bonne entente entre les acteurs investis dans le comité directeur de l'EPIC¹¹⁷.

« Cette année, le plan de communication a été fait à l'EPIC. Assez rapidement, il y a eu une unanimité. Il n'y a pas eu de difficulté, d'une part parce que la mairie, enfin moi en tout cas et Petitjean aussi il entretient, je suis sûr, de bonnes relations avec les deux directeurs de l'établissement thermal et du casino. Aucun problème entre eux » évoque par exemple le maire délégué de Bagnoles de l'Orne, commune historique, par ailleurs conseiller départemental. Un autre élu bagnolais (adjoint au maire depuis 2008) partage ces propos : *« Je pense qu'on a la chance d'avoir les thermes, le casino et la commune qui se parlent, aujourd'hui, dans une organisation où ils font partie du bureau et ça se passe, enfin ça permet aux gens d'échanger. Même si tout le monde n'est pas toujours d'accord, il y a des relations constantes. Il y a toujours un représentant des thermes, toujours un représentant du casino, à chaque réunion. [...] C'est un des points forts, que les gens se parlent et travaillent ensemble. Hier soir, on avait les vœux*

¹¹⁶ Nous avons déjà évoqué ce point dans le chapitre VII, section « Une crise "objectivée" ou l'opportunité d'améliorer les relations ».

¹¹⁷ Hormis les remarques des hôteliers dénonçant lors de la création du B'o Cottage une concurrence déloyale, il est difficile de trouver le moindre témoignage faisant état de tensions ou de relations conflictuelles sur le territoire. Certains acteurs évoquent bien quelques accrochages lors de réunions du comité directeur de l'EPIC mais ceux-ci semblent sans conséquence. Si l'impression renvoyée est celle d'un monde idéalisé, nous ne pensons pas que cela soit lié à un déficit de l'enquête de terrain. Sur trois ans, de nombreux acteurs de la cité ont été questionnés dont un hôtelier particulièrement touché par la concurrence du B'o Resort, et une élue d'opposition. Ces deux personnes évoquent elles aussi la très bonne entente qui règne localement (et à l'intérieur de l'EPIC en particulier) entre acteurs publics et économiques.

du casino, c'est un moment sympa. C'est du tralala tout ça, mais j'y vais parce que je dis "ils font des efforts et on doit leur rendre et être présent à notre tour quoi" ». Le point de vue du directeur général de France Thermes, arrivé sur la station au printemps 2018, confirme enfin cette impression. Si son jugement est à relativiser au regard de l'expérience pénible qu'il indique avoir vécu à Balaruc-les-Bains¹¹⁸, son discours est empreint de nombreux superlatifs pour qualifier la situation bagnolaise. Évoquant les relations avec d'autres acteurs économiques, il souligne : « On peut dire que l'on est concurrents. Mais avant tout, on est partenaires. Et ça, ça a été un travail réussi de sa part [le PDG de France Thermes arrivé à Bagnoles de l'Orne en 2009] mais aussi de la ville, je pense, des maires successifs, de bien comprendre ça et de travailler en partenariat et notamment avec la création de l'EPIC, de l'Office du tourisme où tout le monde est donc membre, d'avoir une collaboration dans la communication institutionnelle, de la ville etc. Donc un vrai partenariat ! Alors là je peux comparer Balaruc parce que Balaruc étant entité publique, il y avait aussi, je participais bien sûr, enfin j'avais des relations étroites avec l'Office du tourisme qui était géré quand même par la même personne c'est-à-dire le maire... Comment vous dire, moi j'ai été... je crois que surpris n'est pas le mot qui convient... J'ai été estomaqué par l'intelligence des relations des partenaires ici, à Bagnoles, des partenaires socioprofessionnels et de la mairie. Que ce soit monsieur Blouet et monsieur Petitjean, de la mairie au sens large, c'est-à-dire qu'on est véritablement des partenaires. Quand on a un problème, on communique, on essaye de trouver des solutions ensemble et on ne passe pas la journée à se mettre des bâtons dans les roues et à se tirer dans les pattes. [...] Ici c'est extraordinaire cette cohésion. [...] J'ai été très, très bien accueilli, franchement ça m'a... Je n'en revenais pas, je me suis dit "mais qu'est-ce qui se passe ?". Moi qui ai vécu quand même en relation directe, H-24 avec la collectivité dans le Sud, ici on se voit dix fois moins, mais on a des relations dix fois supérieures, c'est absolument... c'est d'un grand confort, c'est vraiment, ça c'est vraiment très bien... ». Enfin, avec un regard extérieur porté sur le territoire, un dirigeant du CDT de l'Orne note lui aussi une évolution dans les rapports entre les acteurs bagnolais depuis la création de l'EPIC. « Je pense que l'EPIC a favorisé

¹¹⁸ Alors directeur des thermes de Balaruc-les-Bains, cet acteur est licencié en 2015 par les dirigeants de la société publique locale d'exploitation, mode de gestion ayant remplacé en 2012 la régie communale à autonomie financière. La municipalité demeure en position de force dans cette nouvelle configuration, détenant 85% du capital, contre 14% pour Thau Agglomération et 1% pour le Conseil département de l'Hérault. Alors qu'une procédure aux prud'hommes est encore en cours à l'été 2018, il retient entre autres de cet épisode professionnel le souvenir de relations extrêmement compliquées avec les autres acteurs économiques et politiques de la station héraultaise : « J'ai tellement vécu ça à Balaruc où finalement le sport national, c'est de se tirer dessus et de critiquer l'établissement thermal et de dire que rien ne va alors que je leur disais "écoutez, 54 000 curistes bon ça va ... vos appartements on vous les remplit"... Je suis caricatural mais vous voyez ce que je veux dire, il n'y avait pas du tout cette collaboration ».

l'harmonie d'ensemble même si encore ce n'est pas abouti, il y a encore beaucoup de travail mais ça permet peut-être de mieux mettre en musique peut-être tous ces prestataires et ces prestations ».

Il est difficile d'imputer directement l'absence de conflits sur le terrain bagnolais à la (seule) mise en œuvre d'une démarche de marketing territorial dès le début des années 2010. Néanmoins, l'usage qui en est fait sur la station semble revêtir les caractéristiques d'un instrument d'action publique destiné à œuvrer dans une direction commune. Selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, en effet, « si chaque instrument est conçu dans la perspective d'une utilisation précise (compter, calculer, définir, désigner, etc.), il dispose aussi d'une finalité intermédiaire en termes d'action publique. Un instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer »¹¹⁹. Le marketing territorial ne se contente pas de mettre en tourisme et en image le territoire (utilisation précise). La création d'une marque, « Le Grand domaine de Bagnoles de l'Orne » et surtout d'une « charte » est révélateur d'une incitation politique d'uniformisation des conduites des partenaires (finalité intermédiaire). En signant la charte, les acteurs économiques de la station deviennent des « ambassadeurs » de la marque. Mais ils acceptent, aussi, de respecter des normes préalablement fixées par le comité de direction de l'EPIC. En plus d'évoquer certaines normes à respecter en tant que signataire, un hôtelier installé à Bagnoles de l'Orne depuis 1999 (président de l'office de tourisme dans les années 2000) suggère spontanément une relation de causalité entre la charte et le statut d'ambassadeur au moment de répondre à la question de ses implications : « *Ah oui l'ambassadeur, ambassadeur du Grand domaine... Eh bien je dirais que la charte du Grand domaine comme la "qualité tourisme", comme tous les référentiels auxquels on peut s'appuyer quand on veut, c'est simplement faire son métier hein... Un bon accueil, avoir à disposition tous les documents nécessaires pour renseigner les clients, etc.* ».

La « charte du Grand domaine de Bagnoles de l'Orne » s'apparente en effet à une technique de gouvernement des acteurs économiques de la ville par les acteurs publics¹²⁰. Le maire et la

¹¹⁹ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Introduction : l'action publique saisie par les instruments », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 14. Les auteurs font référence à PILLON Thierry, VATIN François (dir.), *Traité de sociologie du travail*, Toulouse, Octarès, 2003.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 14-15. Les auteurs distinguent l'instrument de la technique et de l'outil. « Appliqué au champ politique et à l'action publique, nous retiendrons comme définition de l'instrument : *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation*. Il est possible de différencier les niveaux d'observation en distinguant : instrument, technique et outil. L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation, etc.) ; la technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (la nomenclature statistique, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret) ; enfin, l'outil est un micro dispositif au sein d'une technique (la

directrice générale des services de Bagnoles de l'Orne en donnent un plus clair aperçu. « Une charte d'accueil a été proposée à l'ensemble des acteurs, explique le premier. Aujourd'hui appartenir au Grand domaine, c'est une démarche volontaire où les gens s'engagent à diffuser la communication du Grand domaine, s'engagent à avoir une politique préférentielle vis-à-vis de la cible famille, d'avoir un geste d'accueil. Voilà. Donc il y a une charte qui est mise en place leur permettant d'utiliser notamment la dénomination du Grand Domaine, les pictogrammes, etc. ». Les propos de la DGS de la ville traduisent plus précisément encore la volonté politique derrière son utilisation. « L'idée, c'était de faire adhérer les prestataires au Grand domaine Bagnoles de l'Orne et qu'ils se sentent partenaires du Grand domaine. Et l'idée, c'est qu'ils soient ambassadeurs aussi de leur territoire », souligne-t-elle d'abord. Mais le lapsus entre « obligation » et « incitation » est révélateur des intentions assignées par les acteurs publics à la charte : « C'est pour ça qu'on a créé cette charte. L'idée c'est qu'on voulait les obliger, enfin les obliger... les inciter à avoir un geste d'accueil particulier envers les visiteurs en fait. Et pour dire, bienvenue dans le Grand Domaine, voilà ici on vous accueille de telle façon. Alors après on a laissé libre à chacun parce qu'on n'a pas voulu que ce soit trop contraignant. Mais de formaliser un geste d'accueil particulier ». Si la DGS de Bagnoles de l'Orne insiste sur le souhait des acteurs publics de ne pas être trop contraignants, la suite de ses propos témoigne du contraire. Codes et/ou normes de communication sont, semble-t-il, régis par l'utilisation de cette charte. « L'idée, c'était aussi de se dire : qu'est-ce qu'on veut ? On veut bannir le mot station thermale qui était.... D'ailleurs, on entend encore des gens dire "station thermale et touristique". C'était l'appellation d'avant mais nous dans la communication, on ne veut plus parler de station thermale. On veut plutôt parler de "destination du Grand domaine Bagnoles de l'Orne" pour gommer cette image... Station thermale, c'est réducteur en fait, ça se réduit à la santé, le côté cure. Et on ne veut pas que ça se limite à ça, c'est ça l'idée. Donc quand on a développé la marque Grand domaine, c'était aussi pour cibler des nouvelles clientèles. Notamment les clientèles familles et seniors, mais seniors actifs, ou même ça peut être des couples plus jeunes mais dans l'idée voilà, on vient à Bagnoles, on est sur une destination, on voulait rajeunir en fait l'image de Bagnoles de l'Orne en mettant en place cette marque Grand Domaine. C'est ça l'objectif ».

À Bagnoles de l'Orne, la démarche de marketing territorial – via la marque Grand domaine de Bagnoles de l'Orne et sa charte – fournit ainsi un « cadre stable d'anticipations qui réduit les

catégorie statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une équation calculant un indice) ». Ce sont les auteurs qui soulignent.

incertitudes et structure l'action collective »¹²¹. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès rappellent que « dans la version sociologique la plus dure, ou la plus proche du culturalisme, on considère que ces régularités de comportement (par exemple, les comportements appropriés) sont obtenues par des matrices cognitives et normatives, ensembles coordonnés de valeurs, de croyances et de principes d'action, voire des principes moraux inégalement assimilés par les acteurs et qui guident leurs pratiques »¹²².

Déployé dès la création de l'EPIC en 2011, le marketing territorial concourt à stabiliser la coalition d'acteurs. Contrairement à Dax, le consensus est certes facilement établi dès le début des années 2010. Les acteurs publics et les principaux acteurs économiques (directeur du casino et PDG de France Thermes) s'accordent sur le fait de mettre en tourisme le territoire. Euphémiser la seule référence au thermalisme et faire de la ville un territoire aux multiples distractions est l'objectif adossé à la stratégie de marketing territorial. Toutefois, si l'usage de cet instrument d'action publique n'est pas comme à Dax le principal artisan du compromis, ses promoteurs évitent tout au long de la décennie dissonances et fausses notes pouvant être à l'origine d'éventuelles divergences. C'est en ce sens qu'il favorise la pérennité de l'action collective bagnolaise.

La construction collective de telles démarches de marketing territorial, à Dax comme à Bagnoles de l'Orne, permet finalement aux élus de stabiliser la capacité politique territoriale. Celle-ci ne se résume pas « à l'existence de ressources institutionnelles mais se traduit par la construction de formes de coopération entre des institutions et des acteurs divers autour d'un univers anticipé. Ceci ne signifie pas que le conflit est absent des relations socio-politiques mais que le processus de gouvernement nécessite des pratiques et des normes qui conditionnent la capacité d'action collective et de régulation politique des institutions et des acteurs locaux »¹²³. Le marketing territorial est l'une de ces pratiques. En intégrant (Dax) ou sollicitant (Bagnoles de l'Orne) les collectivités départementales et régionales, il permet d'abord d'améliorer (et/ou de renforcer) les relations intergouvernementales. En confirmant la confiance que se portent élus locaux et administrations respectives, le marketing territorial est localement source d'importantes ressources financières et institutionnelles. L'expertise apportée par le CDT des Landes dans la confection de l'image thermale du territoire grand dacquois ou encore la

¹²¹ *Ibidem*, p. 15.

¹²² *Ibidem*, p. 15-16. Les auteurs font référence à MARCH G. James, OLSEN P. Johan, *Rediscovering Institutions*, Londres, Macmillan, 1989.

¹²³ PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 248. L'auteur fait référence sur le dernier point à BOURDIEU Pierre, « Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 32-33, 1980, p. 3-14.

confection du « plan thermal régional » (*via* le cluster) par la Région Nouvelle-Aquitaine, démontrent en effet que le Grand Dax bénéficie d'un « accompagnement managérial structuré » qui accroît considérablement son pouvoir d'agir. Moins visible à Bagnoles de l'Orne, l'accompagnement de ces institutions tend également à se renforcer au prisme des politiques d'attractivité, favorisant l'ajustement de ces trois échelles de gouvernement.

En interne, le marketing territorial revêt toutefois plus d'enjeux à Dax qu'à Bagnoles de l'Orne. Tandis que l'action collective normande est préservée d'évolutions exogènes potentiellement déstabilisantes, il n'en est rien sur le Grand Dax. La démarche de marketing apparaît ainsi comme un précieux outil d'élaboration collective d'un « récit territorial [...] qui parvien[t] à enrôler non seulement les équipes politiques et administratives des communes concernées, mais aussi les populations »¹²⁴. À l'instar du processus de fabrication de la marque « Be Bretagne » analysé par Charles-Édouard Houllier-Guibert, dont l'objectif informel était de « fédérer les forces locales pour tendre vers un discours commun »¹²⁵, il concourt au processus de « naturalisation » (auprès des exploitants thermaux, notamment) d'une « territorialité » intercommunale. En faisant de l'agglomération du Grand Dax à la fois l'institution qui porte l'ensemble des politiques locales à destination du thermalisme mais aussi la « destination » sur laquelle les pouvoirs publics communiquent, le Grand Dax devient progressivement le territoire légitime en termes de gestion du thermalisme. Les propos d'un responsable de l'OITT illustrent la façon dont est justifiée l'échelle intercommunale, seule à même de porter *a priori* une démarche de marketing territorial : « *Je pense que le territoire est en train d'apprendre, d'affiner, de se structurer et de se mettre à peu près au goût du jour. Ce sont de vieilles techniques le marketing territorial mais ils sont plutôt en train de se mettre au goût du jour, l'intercommunalité doit permettre et permet ça aussi, j'ai rarement vu des démarches de marketing territorial à l'échelle de communes qui sont vraiment réalistes* ».

Or, « la capacité politique territoriale résulte [aussi] d'une interaction permanente entre les pratiques et croyances héritées et les dynamiques du changement social qui viennent modifier régulièrement les répertoires d'action des acteurs [locaux] »¹²⁶. Les usages du marketing

¹²⁴ *Ibidem*, p. 249. Nuançons ici notre propos. Si nous ne pouvons pas affirmer que la population dacquoise a adhéré à cette démarche de marketing territorial, une enquête d'opinion a toutefois été mise en ligne. *Via* les réseaux sociaux numériques, qu'il s'agisse de Facebook ou du site internet de l'agglomération, les acteurs publics du Grand Dax ont cherché à recueillir l'image perçue par les habitants. Atouts, valeurs, symboles du territoire mais aussi suggestions étaient abordés par ce sondage, dont les résultats ont été mis en ligne sur le site du Grand Dax. De ce point de vue, la participation des habitants peut être identifiée au niveau 5 « consultation » de l'échelle d'Arnstein, soit comme une « consultation symbolique ». Voir : « Marketing territorial : résultats du sondage », *Grand Dax Agglomération*, [En ligne], consulté le 05/10/2019. URL : <https://www.grand-dax.fr/connaître-lagglo/grands-projets/participez-a-lattractivite-de-la-destination-grand-dax/>

¹²⁵ HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, *art. cit.*, p. 47.

¹²⁶ PASQUIER Romain, *art. cit.*, p. 248.

territorial se font au nom de la production d'un nouveau référentiel autour d'un changement d'échelle qui, s'il est un « exercice délicat », s'avère une source particulière de *leadership* localement¹²⁷. Pour les élus dacquois, en position de force au sein du gouvernement intercommunal¹²⁸, il représente en effet un « vecteur de pouvoir » important. À l'instar de la municipalité de Montpellier étudiée par Olivier Nay, « la stratégie communicationnelle vise à diffuser [leur] propre analyse du réel ». Or, « renforcer [leur] pouvoir, c'est imposer [leur] propre vision des enjeux construits, c'est imposer [leurs] enjeux comme étant les plus pertinents »¹²⁹.

En parachevant (*via* la scène touristique) le processus de reconnaissance du Grand Dax vis-à-vis des échelles départementale et régionale, en stabilisant l'action collective intercommunale *via* l'instauration d'une culture du compromis, la mise en œuvre d'une démarche de marketing territorial participe donc d'une augmentation de la capacité politique territoriale dont les élus locaux sont les principaux bénéficiaires.

Il en va de même à Bagnoles de l'Orne, malgré une configuration d'acteurs différente. D'un côté, l'entreprise de marketing territorial favorise le rapprochement de la municipalité bagnolaise avec les échelles départementale et régionale. De l'autre, elle est construite de telle sorte qu'elle assure aux élus la stabilité d'une coalition d'acteurs au sein de laquelle ils occupent une position de centralité. Il est par conséquent possible d'affirmer que la mise en œuvre de telles démarches poursuit un enjeu éminemment politique.

Pour autant, si le marketing territorial permet aux élus de « ressourcer le discours politique [...] à l'heure des promesses », il peut aussi servir à celle des « bilans »¹³⁰. L'enjeu politique demeure inextricablement lié à un second, celui du développement économique. De ce point de vue, à Dax comme à Bagnoles de l'Orne, le marketing territorial doit rendre les sites « attractifs » en entreprenant de transformer en profondeur l'image sociale de ces deux

¹²⁷ Tandis que Romain Pasquier évoque (*art. cit.*, p. 250) le *leadership* des élus locaux s'exprimant dans la création des communes nouvelles, à Dax nous opérons le parallèle avec la montée en puissance de l'intercommunalité du Grand Dax.

¹²⁸ Sur les 42 élus communautaires titulaires non membres du bureau, 17 sont des élus dacquois. À titre de comparaison, les élus saint-paulois (deuxième commune la plus représentée) sont 8. Concernant le bureau, la maire du Dax est aussi la présidente, et sur les dix vice-présidents, trois sont des adjoints à la maire de Dax. De plus, le DGS de Dax est aussi DGS de l'agglomération du Grand Dax.

¹²⁹ NAY Olivier, *art. cit.*, p. 69. À Bagnoles de l'Orne la démarche est similaire. S'il est difficile d'apporter sur ce point une démonstration par la preuve rigoureuse, notons que les élus profitent de la mise en tourisme du territoire pour réaffirmer voire légitimer l'importance de préserver son autonomie vis-à-vis de la communauté de communes. L'entreprise consistant à obtenir l'agrément de station classée tourisme (voir la première partie du chapitre VIII., « Bagnoles de l'Orne : maintenir les contours d'une action collective "communale" ») peut en ce sens être envisagée comme une politique imprégnée de l'idéologie du marketing territorial suggérée par Christian Le Bart.

¹³⁰ LE BART Christian, « Les politiques d'image, entre marketing territorial et identité locale », *art. cit.*, p. 420.

territoires. Une telle transformation n'allant cependant pas de soi, c'est à l'analyse de ce processus que s'intéresse le prochain développement.

II. Augmenter l'attractivité du territoire par la différenciation. Ou l'utilisation du marketing comme « dispositif marchand » de « captation »

« Les acteurs économiques ne sont plus les seuls à parler le langage de l'attractivité », rappellent Christian Le Bart et Thomas Procureur, tandis qu'ils étudient le changement de nom du Département des Côtes d'Armor. « Les politiques s'y sont convertis [...] [et] fusionnent désormais logique identitaire (politique) et logique d'attractivité (économique). [Toutefois], la parole est largement donnée aux acteurs socio-économiques »¹³¹. En intégrant dans la construction d'un projet commun une pluralité d'acteurs, le marketing territorial permet de déployer « des actions ayant vocation à défendre certains éléments marquants du territoire qui font sens pour les acteurs locaux », tout en engageant « un travail de structuration des acteurs et des atouts territoriaux » pour séduire une « population externe »¹³². Autrement dit, les outils du marketing territorial offrent aux élus l'opportunité de travailler autant sur l'identité du territoire que sur son « image sociale », soit d'augmenter son attractivité.

Pour y parvenir, il s'agit de différencier le territoire en question de ses voisins ou de concurrents identifiés¹³³. Charles-Édouard Houllier-Guibert souligne en effet qu'« appréhender le développement territorial par le marketing suppose une volonté de différenciation à caractère innovant et [que] développer des positionnements similaires à d'autres territoires est une aberration stratégique »¹³⁴.

De ce point de vue, l'agglomération du Grand Dax et la ville de Bagnoles de l'Orne envisagent un positionnement *a priori* antagoniste, rappelant respectivement les pistes de diversification médicale d'une part et touristique de l'autre, pensées à l'échelle nationale. Sur le Grand Dax, l'image thermale demeure largement associée à l'univers médical. Tout l'enjeu

¹³¹ LE BART Christian, PROCUREUR Thomas, *art. cit.*, p. 38.

¹³² BRUN Jérémie, « Les acteurs ruraux dans la constitution de l'image de leur territoire », *art. cit.*, p. 26. La citation suivante renvoie à la même source.

¹³³ Les écrits de chercheurs en science politique et en sciences de gestion se rejoignent pour souligner que la volonté de « différencier » un territoire de ses concurrents est un objectif inhérent à toute stratégie de marketing territorial, voire à toute politique d'image. Voir notamment : BRUN Jérémie, *art. cit.* ; HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, « De la communication publique vers le marketing des territoires : approche microsociologique de la fabrication de l'image de marque », *art. cit.* ; NAY Olivier, *art. cit.* ; ALAUX Christophe, SERVAL Sarah, ZELLER Christelle, *art. cit.* ; CHARLES Erwann, THOUÉMENT Hervé, « Le label territorial, facteur d'attractivité touristique : une étude appliquée à la Bretagne », *Téoros*, n° 2, vol. 26, 2007, p. 33-38 ; LE BART Christian, PROCUREUR Thomas, *art. cit.*

¹³⁴ HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, *art. cit.*, p. 47.

assigné au marketing territorial consiste cependant à la « moderniser » afin d'investir plus fortement le marché touristique (1). L'ambition bagnolaise consiste quant à elle à « dépoussiérer » l'image « vieillissante » voire désuète du thermalisme. Dans le prolongement des actions menées par l'établissement thermal B'o Resort, une vaste entreprise d'euphémisation de la santé biomédicale est menée. La stratégie est résolument orientée vers le tourisme et plus précisément vers le « bien-être » (2). Dans les deux cas pourtant, des similitudes apparaissent, dans la manière de construire l'image et le rendu final. En mettant ainsi l'accent sur la globalité du territoire de peur d'exclure une ou des cible(s) potentielle(s), la quête de différenciation semble reléguée au second plan.

1) *Le Grand Dax, territoire de l'excellence médicale ?*

Sur le Grand Dax, l'image du thermalisme est construite indépendamment de celle du territoire. La forte influence des exploitants thermaux au sein du CDT explique l'importance de l'univers médical dans sa composition. Dans le même temps, néanmoins, la qualité des relations entre les élus grand dacquois et la directrice du CDT permet aux premiers de faire valoir leurs aspirations. La co-construction collective des démarches de marketing stratégique du thermalisme landais et de marketing territorial du Grand Dax participe dès lors d'un même processus. L'image du thermalisme landais d'abord et grand dacquois ensuite s'inscrit dans les axes de développement retenus par la démarche de marketing territorial de l'agglomération. Il s'agit toutefois pour celle-ci de résoudre le paradoxe de faire du Grand Dax un territoire à la fois médical et touristique. Outre l'usage d'une communication ciblée, et parfois juxtaposée, la sémantique semble être la solution retenue. Curistes et touristes ne viennent plus faire des cures ou passer des vacances, mais vivre une « expérience ».

a. *Les « Landes thermales » comme produit d'appel global*

Le thermalisme est un marché particulièrement concurrentiel. Dans le monde thermal, la concurrence s'exerce à la fois entre les stations thermales françaises (voire à l'intérieur même d'une station entre plusieurs établissements) ainsi qu'entre ces dernières et les stations thermales étrangères (vis-à-vis des stations allemandes et italiennes particulièrement). Elle s'avère aussi prégnante avec certains marchés connexes. Ainsi, après quatre décennies d'un thermalisme social, l'ouverture de l'activité au « tourisme de remise en forme » tout au long des décennies 1990 et 2000 entretient un peu plus la confusion avec la thalassothérapie qui fait

valoir de son côté son « expertise médicale »¹³⁵. Or, en investissant au début des années 2010, le marché du bien-être et plus généralement le marché touristique, les stations thermales peinent à rivaliser avec leurs concurrents.

Comme l'explique Franck Cochoy, « les opérateurs de marché exercent depuis longtemps une pression constante pour soustraire leurs opérations et leurs interlocuteurs à la dimension du calcul, pour déplacer la cognition économique sur le registre de la qualité, des qualités, [...] pour jouer la concurrence non pas sur une baisse des prix suicidaire à qualité donnée, mais sur une redéfinition constante des apparences »¹³⁶. Exploitants et acteurs publics des villes thermales ne parviennent donc pas dans un premier temps à s'adapter aux codes imposés par le marché du bien-être. Un dirigeant du CDT des Landes le mentionne à propos du thermalisme dacquois. « *Certains travaillent le bien-être, mais travaillent le bien-être avec les outils du thermalisme médical*, souligne-t-elle. [...] *Donc, j'ai été faire un benchmark de ce qu'on pouvait trouver aujourd'hui sur leur site et dans d'autres univers pour leur montrer qu'aujourd'hui ils avaient encore des marges de progression s'ils voulaient vraiment imaginer attaquer le marché du bien-être. Parce que ce qu'ils me disent régulièrement "on a essayé ça ne marche pas"... [...] Mais il faut être armé, par rapport à des opérateurs qui ne font que ça !* ». Évoquant les premières tentatives de diversification vers la remise en forme dans les années 2000, le PDG de France Thermes partage le même constat, notamment concernant Bagnoles de l'Orne : « [Tandis que la clientèle ne cesse de s'étioler], *il y a des biais qui sont cherchés et de dire, "on va ouvrir notre activité à autre chose" et c'est la remise en forme. Sauf qu'à l'époque, on le fait en mettant un peu de rouge à lèvres, un peu de cosmétique sur l'offre thermique mais ça, c'est pas sexy, parce que la thalasso le fait cent fois mieux que nous. La thalasso a déjà une offre à base d'eau dans des environnements modernes. Et c'est pas sexy d'aller dans une station de vieux parce qu'en plus c'est pas accompagné d'une modification de l'image, d'une modification du contexte. Donc c'est du thermalisme avec des formules un peu améliorées. Et puis, parallèlement, vous avez quand même un phénomène très fort qui est, début des années 2000, l'apparition du spa. Le spa de ville, spa d'hôtel, ça commence à pousser très*

¹³⁵ Entre de nombreux autres exemples, le site internet Thalasseo.com met en exergue sur sa page d'accueil la rigueur médicale de l'activité : « Effet osmotique, oligo-éléments, ions négatifs, plasma marin... caractérisent les effets reconnus de la thalassothérapie sur la santé. Lors d'une cure (au minimum six jours pour des résultats durables), la mer et les soins agissent en synergie sur la peau, les muscles, les articulations, la respiration, l'élimination... et sont recommandés en cas d'arthrose, de mal de dos, de troubles circulatoires, de stress, de fatigue... Le tout sous surveillance médicale ». Voir « Thalassothérapie : la mer, source de bienfaits », *Thalasseo.com Leader du séjour bien-être*, [En ligne], consulté le 24/11/2019. URL : <https://www.thalasseo.com/thalassotherapie>

¹³⁶ COCHOY Franck, *La captation des publics. C'est pour mieux te séduire mon client...*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2004, p. 24.

fort. Des taux d'accélération à partir de 2005 qui sont énormes. Des croissances à 25 – 30 % par an de l'offre. Donc ça veut dire que vous êtes complètement largué ! Je schématise mais les années 2005 – 2009, plus personne ne comprend rien dans le milieu thermal. Il y a bien des exceptions, des gens qui avaient anticipé ça. Mais globalement le marché, et Bagnoles de l'Orne en particulier, n'a pas vu ça arriver et n'a pas préparé suffisamment professionnellement sa mutation ».

Les entreprises de marketing stratégique de l'activité thermique et, plus largement, de marketing territorial sont autant de « dispositifs marchands de captation » devant permettre aux stations et aux exploitants de réussir leur diversification. Pour Franck Cochoy, « capter, c'est observer le parcours d'une cible, pour ensuite l'attirer et l'intercepter »¹³⁷. Aussi les opérations de captation se déclinent-telles, selon l'auteur, en deux programmes. « Le premier consiste à entreprendre des actions pour détourner/attirer le vis-à-vis de son chemin, par le déploiement de séductions (et donc par la mise en place d'un type de dispositifs "attracteurs"). [...] Le second consiste au contraire à anticiper la trajectoire de son vis-à-vis, et à chercher à le rejoindre, à l'accompagner, à le comprendre (le cerner/le deviner), à se placer sur son chemin et à se présenter dans ses propres termes »¹³⁸.

Dans les deux cas, la connaissance du marché et des publics ciblés est primordiale. C'est pourquoi « l'étude de positionnement et d'image de la filière thermique landaise » s'ouvre par des « éléments de contexte »¹³⁹. Ces derniers rappellent que le thermalisme est en croissance à l'échelle nationale depuis le début des années 2010 (+ 18% en 7 ans) et qu'il s'agit d'un secteur « dynamique » (« 250 millions d'investissements ces dernières années ») au sein duquel les Landes sont présentées comme un « acteur majeur ». Le Département représente en effet 13% du marché national (75 849 curistes en 2016) avec quatre stations thermales. La cible principale du thermalisme landais est ensuite définie. Comme sur la scène nationale, les curistes sont à 66% des femmes, âgées de plus de 60 ans dans 30% des cas. Ces chiffres sont directement mis en relation avec les enjeux contemporains de santé publique. « *La cure thermique intervient à une étape clé, [...] sur les maladies chroniques, principal facteur de perte d'autonomie* ». Enfin, si les principaux concurrents (l'Auvergne Thermale, le thermalisme Rhône-Alpin, ou encore Balaruc-les-Bains) sont identifiés, cette contextualisation débouche sur les opportunités

¹³⁷ COCHOY Franck, *op. cit.*, p. 32.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 32-34.

¹³⁹ Déjà évoqué plus haut, le document a été rédigé par le cabinet de conseil en marketing « Signe des Temps » à partir des six réunions collectives organisées avec les exploitants thermaux landais, le CDT et les différents Offices de tourisme. Les chiffres évoqués dans le paragraphe suivant sont issus des pages 8 à 15. Ils trouvent leur source dans le site internet du CNETh pour l'échelle nationale et dans le « baromètre du thermalisme des Landes » (réalisé par l'observatoire économique du CDT des Landes) pour l'année 2016.

de diversification de la filière. À l'instar du Livre blanc du thermalisme rédigé dix ans auparavant, le rapport liste les tendances sociétales (médicales et touristiques) sur lesquelles la filière peut s'engager¹⁴⁰.

Celles-ci font de nouveau écho aux théories du « vieillissement réussi ». L'apparente liberté qui fonde cette vision de l'avancée en âge – dorénavant appréhendée comme un processus qui s'organise sur long terme, le produit d'une série de choix que l'individu doit opérer¹⁴¹ – se voit doublement organisée, par les pouvoirs publics et le marché. Elle est d'abord contrainte par l'État selon une stratégie de « gouvernement des conduites » consistant à établir des chaînes de causalité entre des pratiques individuelles et des problèmes publics¹⁴². Le plan national « Bien vieillir » 2007-2009 en est une illustration. Il n'est pas anodin que les acteurs du thermalisme français rappellent, à la même époque, leur savoir-faire dans la prise en charge de la vieillesse à travers le Livre blanc. En outre, les recommandations et interventions politiques stimulent d'autant plus le développement de biens et de services marchands dont la fonction n'est « plus seulement d'agrémenter les années de retraite mais de contribuer à repousser le vieillissement ou, quand il se présente, à gérer le vieillissement »¹⁴³. Sur ce point, le domaine des loisirs est parmi les plus florissants, sans doute parce que les activités sportives et culturelles s'accordent bien à la figure devenue dominante du senior actif physiquement, psychologiquement et socialement¹⁴⁴.

Les acteurs de la filière thermale n'entendent pas rater ce segment de marché en pleine croissance et y voient une opportunité pour relancer le développement économique des stations en élargissant leur offre. Si cela se traduit dans un premier temps par la publication du rapport rédigé sous l'égide du CNT en 2011, les initiatives locales se multiplient tout au long de la décennie 2010. Le marketing stratégique du thermalisme landais coordonné par le CDT des

¹⁴⁰ Les tendances médicales sont déclinées en trois temps, en soulignant d'abord que « *la société française, européenne vieillit* » (11 millions de femmes de plus de 55 ans, hausse de 80% des plus de 60 ans prévue entre 2007 et 2060, etc.). Ensuite, il est rappelé que l'« *on n'a jamais autant parlé de santé* », que ce soit dans les magazines, les blogs, les sites internet. De nouveaux problèmes de santé publique (perturbateurs endocriniens, traitement animal, peurs alimentaires, pesticides, stress, *burn out*) se sont affirmés. Enfin, pour régler ces problèmes, les « *thérapies douces [...] ont la cote, [entre] la vague du détox, du jeune, de l'ostéopathie, la naturopathie, la chiropractie...* ». Ces pistes de développement ne se cantonnent toutefois pas à l'univers médical. « *La quête du bien-être et d'une sérénité retrouvée sont au cœur des préoccupations des consommateurs* » est-il précisé. Aussi le thermalisme, « *médecine naturelle par excellence* », doit-il, selon les auteurs, profiter de l'essor considérable que connaît le tourisme de bien-être. Voir : Rapport Final sur l'étude de positionnement et d'image de la filière thermale landaise, p. 13 et 14.

¹⁴¹ Voir sur ce point le développement consacré aux ateliers d'ETP le chapitre VIII, section « *Le cluster Aquil O Thermes comme outil de légitimation du thermalisme Aquitain* ».

¹⁴² DUBUISSON-QUELLIER Sophie (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

¹⁴³ HUMMEL Cornélia, « Le senior, la science et le marché : un point de vue sur vieillissement différentiel selon l'origine sociale », *art. cit.*, p. 517.

¹⁴⁴ GUILLEMARD Anne-Marie, « Le vieillissement actif : enjeux, obstacles, limites », *Retraite et Société*, n°65, vol. 2, 2013, p. 17-38

Landes est l'une d'elles. Son objectif principal consiste à adapter les quatre stations thermales du territoire à la concurrence, tout en réaffirmant leur position de département *leader* sur le marché du thermalisme traditionnel.

Pour ce faire, les acteurs investis dans cette démarche entreprennent de « capter » – autrement dit « attirer vers soi, [et] garder ce ou ceux que l'on a attirés »¹⁴⁵ – de nouvelles cibles. Quatre profils sont identifiés, dont les « cibles "naturelles" », qualifiées d'« adeptes des Landes »¹⁴⁶. Ce sont des curistes fréquentant des établissements landais, se déplaçant majoritairement en couple (61%), caractérisés comme « fidèles » à leur cure thermale, et qu'il s'agit donc de conserver comme consommateurs. Séniors actifs (66,9 ans de moyenne d'âge), ils sont retraités pour 80% d'entre eux. Les seconds sont « les adeptes "d'ailleurs" », autrement dit des curistes français, convaincus par les effets du thermalisme mais qui privilégient d'autres stations thermales (les principaux concurrents sont Aix-les-Bains, Brides-les-Bains et Balaruc-les-Bains). L'enjeu consiste ici à les attirer dans l'une des quatre stations thermales landaises. Les troisième et quatrième cibles identifiées – celles des « caps à franchir » (composée d'individus qui « auraient intérêt à faire une cure thermale et qu'il faut influencer progressivement ») et des « adeptes du bien-être » qui « connaissent les bienfaits de l'eau de mer [mais] qu'il faut convaincre des bienfaits de l'eau thermale » – supposent la mise en œuvre d'une « stratégie de conquête ».

Pour « capter » ces cibles aux propriétés et désirs variés, les acteurs réunis par le CDT entreprennent de modifier l'« emballage » du thermalisme et des territoires thermaux landais¹⁴⁷. Il y a un « problème d'image au niveau du cadre des cures thermales » affirment-ils en effet¹⁴⁸. Si les territoires thermaux sont « associés au calme, à la sérénité », ils renvoient dans le même temps à « l'ennui, la monotonie ». De plus, leur connexion avec « l'univers hospitalier » les rend « oppressants ». Aussi faut-il « améliorer » ou encore « dépoussiérer » l'image de l'activité et *a fortiori* des territoires¹⁴⁹.

¹⁴⁵ COCHOY Franck, *op. cit.*, p. 12. Pour l'auteur, la captation suggère une double action « d'arrachement et d'enracinement » (p. 23).

¹⁴⁶ Pour décrire ces différentes cibles, nous nous inspirons ici des pages 22 à 26 du « Rapport final sur l'étude de positionnement et d'image de la filière thermale landaise ».

¹⁴⁷ COCHOY Franck, *op. cit.*, p. 71-99. Chapitre premier : « L'Emballage, ou comment capter en chaque homme le baudet qui sommeille ».

¹⁴⁸ « Rapport Final sur l'étude de positionnement et d'image de la filière thermale landaise », p. 15. Les citations suivantes renvoient à la même source.

¹⁴⁹ Pour reprendre des expressions largement utilisées par les enquêtés. L'usage du verbe « dépoussiérer » est par exemple repris à la fois par les acteurs publics dacquois (qu'il s'agisse de la maire de Dax ou par un responsable de l'OITT) et par deux élus bagnolais (l'adjoint en charge de la voirie, de l'eau et de l'assainissement et le maire de Bagnoles de l'Orne Normandie, commune nouvelle).

Or, comme le souligne Jean-Michel Le Bot, « le marché du tourisme [comme celui thermalisme] est d'abord un marché de services. On n'emballer pas un séjour, un vol, un repas au restaurant, un après-midi à la plage, une randonnée ou encore une visite de musée ou de monument comme on emballe un pastis ou des cigarettes. Néanmoins la publicité est une "forme distante mais très efficace d'emballage". Et les publicités touristiques [...] peuvent rassembler "tous les attributs d'une économie d'emballage" »¹⁵⁰. Les affiches et autres messages publicitaires (qu'ils soient télévisuels, radiophoniques ou diffusés dans des magazines spécialisés ou dans la presse généraliste) ou les sites internet contribuent à « emballer » à la fois l'expérience d'un séjour thermal et le territoire.

« L'emballage est peut-être l'un des plus puissants dispositifs de captation qui soit, [explique Franck Cochoy]. [Il] capture le produit (l'enveloppe, le masque, le re-présente) et captive donc le consommateur (le fascine et l'informe, l'attire et le retient, le détache et l'attache) »¹⁵¹. Différentes logiques de captation, parfois combinées par un même emballage, permettent de dépasser « l'opposition entre calcul et routine » en construisant chez le consommateur des « préférences »¹⁵².

La logique de « l'enchaînement » repose sur le registre de la « tradition et de la connivence »¹⁵³. Il s'agit de « rapporter la réception de la publicité à un continuum entre consommations passées et futures (l'enchaînement comme une succession/reproduction des pratiques) ». Tandis qu'il mobilise l'exemple d'une publicité pour la marque Ricard, Franck Cochoy suggère que cette logique consiste à faire d'un produit un « quasi-produit générique dont le nom vaut – ou devrait valoir – pour "alcool anisé", de la même façon que le nom de la marque "Bic" sert à désigner un stylo-bille »¹⁵⁴. La logique de « l'intéressement » mobilise quant à elle le registre du calcul et de la réflexion. Les informations proposées par l'emballage jouent ici un rôle déterminant. « Elles tablent sur la capacité des consommateurs à choisir ce

¹⁵⁰ LE BOT Jean-Michel, « Sociologie des emballages et marketing touristique. Un double attachement : aguichement et appariement », *Téoros*, n°2, vol. 36, 2017, p. 9. Nous n'avons pu avoir accès qu'à la version numérique du document (URL : <https://journals.openedition.org/teoros/3114>). Or, sur le site internet de Téoros, seuls des numéros de paragraphes sont indiqués. C'est donc aux paragraphes que nos sources renvoient à chaque citation. Dans cette citation, l'auteur fait référence aux travaux de Franck Cochoy qu'il entend appliquer au marketing touristique : COCHOY Franck, « 'Tasting, testing, teasing'. L'emballage, ou comment (faire) goûter avec les yeux », in ASSOULY Olivier (dir.), *Goûts à vendre. Essais sur la captation esthétique*, Paris, Institut français de la mode / Éditions du Regard, 2007, p. 151-168 ; COCHOY Franck, *Une sociologie du packaging ou l'âne de Buridan face au marché*, Paris, PUF, 2002.

¹⁵¹ COCHOY Franck, *op. cit.*, p. 72.

¹⁵² *Ibidem*, p. 73. Ces logiques de captation renvoient aux types fondamentaux de l'action sociale (traditionnelle, affective, rationnelle en valeur, rationnelle en finalité) identifiées par Max Weber dans : *Economie et Société, Tome 1 : Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995 [1921].

¹⁵³ *Ibidem*, p. 76. La citation suivante renvoie à la même source.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 75.

qu'ils consomment de façon rationnelle, au besoin par le calcul, en comparant les caractéristiques objectives ou du moins objectivables des produits concurrents »¹⁵⁵. La logique « d'engagement » renvoie pour sa part aux valeurs que peut incarner un produit ou une marque. Franck Cochoy fait par exemple référence au commerce équitable et à la marque Max Havelaar. L'emballage vient ici certifier (par l'affichage de logos, de labels, ou de textes) l'engagement de la marque et du produit qui est ici, lui-même, « engagé ». Le marketing met « en avant ses qualités éthiques et sociales à côté d'autres vertus comme les qualités gustatives »¹⁵⁶. Enfin, la logique « d'attachement » mobilise un registre « symbolico-affectif »¹⁵⁷. L'attachement peut d'abord être collectif par l'usage de références à certains emblèmes identitaires. C'est le cas du casque gaulois du paquet de cigarettes de la marque « Gauloise Blonde », qu'utilise Franck Cochoy pour asseoir sa démonstration. Mais il peut dans le même temps être individuel, en termes de « rapport érotique »¹⁵⁸. En plus de jouer sur la dimension affective du consommateur *via* un processus d'identification nationale (la Gaule comme ancêtre de la France), l'usage du « symbolisme sexuel » (l'auteur relève ici la féminisation de la Gauloise, blonde et légère) aurait aussi pour fonction de le « séduire »¹⁵⁹.

Ces différentes logiques sont utilisées de façon récurrente dans le monde du tourisme. En devenant un générique du séjour dans des villages de vacances, le « club Med » use par exemple de la logique d'enchaînement. Les descriptifs et autres guides touristiques permettent, par ailleurs, aux consommateurs de se faire un avis sur la destination convoitée, « en conformité, donc avec la logique d'intéressement. Il ne manque pas non plus de voyagistes et d'organismes de promotion touristique qui jouent sur la notion de tourisme "équitable", "durable" ou encore "solidaire" et font donc appel aux valeurs des consommateurs dans une logique d'engagement très analogue à celle utilisée pour la vente des produits alimentaires "équitables", "solidaires" ou "biologiques" »¹⁶⁰. Toutefois, la logique de l'attachement prédomine dans le tourisme, selon Jean-Michel Le Bot. En vantant par exemple les particularités régionales, les campagnes publicitaires mobilisent, en effet, des symboles identitaires territoriaux destinés à capter la clientèle.

Plus précisément, Jean-Michel Le Bot remet en cause le double processus d'attachement (individuel et collectif) proposé par Franck Cochoy. En faisant ressortir la « différence très nette

¹⁵⁵ LE BOT Michel, *art. cit.*, p. 4.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 5.

¹⁵⁷ COCHOY Franck, *op. cit.*, p. 95.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 80.

¹⁵⁹ Voir Annexes I, 12, pour prendre connaissance de la typologie proposée par Franck Cochoy.

¹⁶⁰ LE BOT Jean-Michel, *art. cit.*, p. 10.

entre ces deux registres »¹⁶¹, son application au marketing touristique n'est pas satisfaisante selon lui. Pour dépasser cette opposition, il propose de distinguer les registres de « l'invitation au plaisir » et de « l'invitation à l'exotisme ». La première ne se limite pas au plaisir sexuel évoqué par Franck Cochoy mais « inclut tous les plaisirs des sens [...] Dans le domaine du tourisme [en effet], la captation du consommateur passe par des dispositifs, principalement visuels ou sonores, qui annoncent de multiples plaisirs : ceux de la table, du soleil, de la chaleur, de la fraîcheur, de la glisse, etc. ». L'invitation à l'érotisme pensée par Franck Cochoy est englobée au sein d'une invitation, plus large, à l'hédonisme¹⁶². Dans le second cas, le ressort mobilisé pour mettre en avant les particularités du territoire est celui de « l'ethnicité ». Selon Jean-Michel Le Bot, l'humanité est « nécessairement diverse et cette diversité se manifeste dans toutes sortes de domaines : celui des langues et des accents, celui des styles culinaires, vestimentaires et architecturaux, celui des croyances et des pratiques religieuses, etc. ». L'invitation à l'exotisme parie sur le désir du consommateur de découvrir une destination peu connue et qui porte dans son imaginaire un « caractère naturellement original dû à sa provenance »¹⁶³. Dans le prolongement des travaux de Franck Cochoy, Jean-Michel Le Bot identifie ainsi « des dispositifs d'*aguichement* qui invitent au plaisir et créent le désir et des dispositifs d'*appariement* qui invitent à partir à la découverte de soi-même ou de l'autre en associant des emblèmes et une identité »¹⁶⁴.

La quasi-totalité de ces logiques de captation sont utilisées dans la promotion du thermalisme landais et grand dacquois. Le positionnement du thermalisme landais est pensé à la fois comme surplombant et prolongeant l'image des quatre stations landaises. Les acteurs investis dans la démarche affirment ainsi que « *le succès des stations et des établissements thermaux landais ne nourrit pas suffisamment l'image globale des Landes. Une terre de thermalisme pourtant leader qui s'appuie sur une filière dynamique : démarches de certification, cluster, études, recherche et développement, innovation* ». Entre autres stratégies destinées à « *valoriser de façon plus forte cet avantage concurrentiel défendable et légitime* », la démarche de marketing entend « *combler le "chaînon manquant" de la communication, entre les établissements, les*

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 16. L'auteur s'interroge : « Qu'y a-t-il de commun en effet entre le fait de mettre en avant les particularités culturelles d'une région ou d'un pays, dispositif particulièrement fréquent, pour des raisons évidentes, dans le marketing touristique, et le fait d'utiliser des stimuli érotiques, qu'ils soient de type pin-up (calendriers Ryanair) ou plus subtils (allusion mais allusion seulement à une certaine "première fois" dans le message publicitaire pour la Vendée) ? Parler d'attachement collectif dans le premier cas et d'attachement individuel dans le second ne suffit pas ».

¹⁶² *Ibidem*, p. 18.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 21.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 23. L'auteur souligne.

stations et le territoire global »¹⁶⁵. Les acteurs investis dans la construction de cette stratégie marketing cherchent à séduire des cibles aux désirs *a priori* opposés. Aussi s'agit-il, pour les « capter », d'adopter dans un premier temps un positionnement suffisamment large et donc susceptible de les englober. Le second temps consistant à construire un positionnement pour chacune des stations qui soit adapté aux attentes d'une ou plusieurs de ces cibles.

Reposant sur deux « piliers différenciateurs » – « *l'excellence médicale* » et la « *générosité de l'esprit sud-ouest* » –, le positionnement du thermalisme landais est défini comme « *l'excellence thermique d'hier et d'aujourd'hui d'une terre sud-ouest, généreuse et vraie* »¹⁶⁶.

Afin de promouvoir cette image repensée au prisme du marketing, des éléments de langage sont identifiés et une « estampille » commune est créée pour faire le lien entre le thermalisme landais et les stations qui le composent¹⁶⁷. Elle entend illustrer les différentes notions liées au positionnement afin « *d'apporter une plus-value [...] qui doit consolider commercialement les destinations et les établissements en créant un lien nouveau entre elles* » et « *constituer le chaînon manquant [...] rappelant aux clients que les Landes sont une destination "référence", parmi les meilleures et les plus personnalisées en matière de thermalisme* »¹⁶⁸. Une goutte d'eau en mosaïque aux tons bleu-vert accompagnée d'une signature « Les Landes L'excellence Thermale Par Nature » composent cette estampille.

Illustration n°5 : « Estampille » du thermalisme landais



Source : Rapport Final sur l'étude de positionnement et d'image de la filière thermique landaise, p. 39

Pour les consultants du cabinet « Signe des Temps », le « design » de l'estampille renforce le positionnement. Chaque élément est, en effet, légitimé, telles les couleurs, rappelant selon eux l'océan et la forêt. L'effet mosaïque évoque de son côté l'époque romaine et donc les

¹⁶⁵ Rapport Final sur l'étude de positionnement et d'image de la filière thermique landaise, p. 17.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 28.

¹⁶⁷ Voir en Annexes I, 13, les éléments de langage identifiés pendant le marketing stratégique du thermalisme landais.

¹⁶⁸ Rapport Final sur l'étude de positionnement et d'image de la filière thermique landaise, p. 37.

origines anciennes du thermalisme landais. L'allusion à la goutte d'eau, voire à une pierre précieuse, « *suggère que la santé est un bien essentiel que l'on protège* ». Enfin, la « *référence à une pomme de pin stylisée* » entend rappeler les Landes et ses forêts de pins.

L'analyse de la mise en œuvre de ces stratégies dans le dossier de presse thermal des Landes de 2018 permet d'observer l'usage des logiques de captation identifiées par Franck Cochoy et Jean-Michel Le Bot. Présenté au salon des Thermalies de janvier 2018 avec l'objectif de « *renouveler l'intérêt des influenceurs sur cette offre landaise* », ce dossier est l'une des premières « actions concrètes » réalisées par le CDT à l'issue de ce travail de marketing stratégique¹⁶⁹.

Pour augmenter leur avantage concurrentiel, les acteurs landais entendent associer au thermalisme les valeurs d'expertise, de retour à la nature et de convivialité¹⁷⁰. La signature « Les Landes, l'excellence thermale par nature » joue avec deux de ces concepts. Elle sous-entend, d'une part, que le thermalisme landais est naturellement excellent, empêchant dans l'esprit du consommateur toute réflexion sur la véracité d'une telle assertion. D'autre part, elle associe cette excellence au rapport que le thermalisme landais entretient avec la nature, caractéristique réputée de ce département (pour ses forêts de pins notamment). De fait, elle laisse entendre au client qu'ici, plus qu'ailleurs, le thermalisme comme « médecine naturelle » est une alternative à l'allopathie. En ce sens, elle s'inscrit parfaitement dans les tendances sociétales de consommation identifiées (thérapies douces).

Trois logiques de captation sont mobilisées dans l'argumentaire des promoteurs pour asseoir cette promesse. La logique d'intéressement, qui parie sur le calcul et la réflexion du consommateur, l'est particulièrement. Certes, « il n'y a presque pas d'emballages, en réalité, qui n'apportent pas au moins quelques renseignements, obligatoires ou volontaires, qui relèvent de cette logique d'intéressement »¹⁷¹. Mais son usage dans le cas présent permet aux acteurs de suggérer au consommateur la supériorité du thermalisme landais sur ses concurrents. Ainsi, dans l'exemple suivant¹⁷², les éléments de langage associés à l'expertise, au cadre de vie naturel

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 54. En fin de rapport, il est indiqué que le CDT des Landes, « *partie prenante de cette nouvelle dynamique de la filière thermique [...] met en place dès fin 2017 des actions concrètes. Une réflexion sur un espace Thermalisme entièrement revu sur son site web : plus attractif, plus expérientiel, nourri par les conclusions de l'étude ; la réalisation d'un premier dossier de presse dédié au thermalisme* ».

¹⁷⁰ Par acteurs landais, nous entendons ici ceux qui ont participé à la démarche de marketing stratégique coordonnée par le CDT.

¹⁷¹ LE BOT Jean-Michel, *art. cit.*, p. 4.

¹⁷² Dossier de presse thermal, CDT, 2018, p. 4. S'il a fallu faire un choix pour asseoir notre démonstration, le dossier de presse regorge d'images et d'argumentaires construits sur le même principe. Pour s'en assurer, le lecteur peut se rendre sur le site internet du CDT des Landes et télécharger le PDF de ce dossier thermal. URL : <https://www.tourismelandes.com/wp-content/uploads/2018/02/dp-thermalismelandes-020218.pdf>

des Landes, mais aussi à la recherche et développement sont mobilisés pour convaincre le consommateur¹⁷³.

Illustration n°6 : Publiciser la « supériorité » du thermalisme landais

LA SANTÉ
LE BIEN LE PLUS PRÉCIEUX

Les Landes entretiennent avec la nature et les éléments une relation permanente, intime, unique. Chaque année de nouvelles idées, de nouveaux soins, de nouveaux équipements consolident cette vocation. Inspirés par les bienfaits d'un environnement naturel exceptionnel, puisant dans les eaux et les boues curatives les meilleures solutions santé, les professionnels du thermalisme landais développent une approche qui respecte l'organisme, soigne de façon harmonieuse, globale, holistique et non invasive les pathologies aiguës, chroniques ou occasionnelles.

100% BIENFAITS

Douleurs ou besoin de décompresser, retour à la mobilité ou recherche de bien-être, le thermalisme des Landes a toujours des séjours adaptés à proposer.

Source : Les Landes, dossier de presse thermal, 2018, p. 4.

Tel que le souligne le texte introductif, la supériorité du thermalisme landais serait liée à l'environnement naturel des stations, car « les Landes entretiennent avec la nature et les

¹⁷³ Voir le tableau n°7 : « Analyse des éléments de langage au prisme des logiques de captation », p. 494. Nous avons croisé dans ce tableau l'ensemble des éléments de langage identifiés dans la stratégie marketing du rapport sur le positionnement du thermalisme landais, avec les cinq logiques de captation proposées par Franck Cochoy et Jean-Michel Le Bot. Les logiques retenues de façon récurrente sont celles de l'intéressement, de l'aguichement et de l'appariement.

éléments une relation permanente, intime, unique ». Mais un tel potentiel ne suffit pas. Le récit proposé suggère que devenir les experts du thermalisme passe par l'innovation et la recherche pour que « *chaque année de nouvelles idées, de nouveaux soins, de nouveaux équipements consolident cette vocation* ». Le message laisse enfin entendre que choisir le thermalisme, c'est opter pour « *une approche qui respecte l'organisme, soigne de façon harmonieuse, globale, holistique et non invasive les pathologies aiguës, chroniques ou occasionnelles* ». Autrement dit, c'est prendre soin de sa santé, qualifiée ici de « *bien le plus précieux* ».

Comment peut-on ne pas choisir le thermalisme landais ? Telle est la question insinuée par cette logique d'intéressement. À cette question rhétorique, deux réponses sont immédiatement apportées. La première se situe dans la pastille « 100% bienfaits » qui vient « certifier » une qualité certaine. La seconde réside dans l'image. Le symbole est ici mobilisé, selon une logique d'aguichement. Les sourires et la complicité dans le regard des deux protagonistes, baignant dans l'eau thermale landaise au moment de la photographie, complètent l'argumentaire en même temps qu'ils le renforcent. La suggestion est ici manifeste et vient résoudre le paradoxe d'attirer dans une même destination des clientèles à la recherche de soins médicaux et d'autres en quête de bien-être. D'ailleurs, l'illustration laisse entendre qu'il n'existe aucune contradiction. Pourquoi faudrait-il choisir entre prendre soin de sa santé et se faire plaisir ? Venez prendre du plaisir à vous soigner voire venez goûter au bonheur (les sourires) grâce à une expérience qui, dans le même temps, est bonne pour votre santé, telles sont les promesses de l'illustration¹⁷⁴.

Le choix des personnages (de jeunes quinquagénaires dont un homme à la barbe et aux cheveux grisonnants identifiés aux seniors actifs), associé à l'encadré présent sur l'image, favorise enfin l'attraction des différentes cibles, que ce soit pour des « douleurs », un « retour à la mobilité » ou seulement pour « décompresser » dans une optique de « bien-être ». La conclusion de cette publicité suggère enfin que, dans les Landes, toutes ces expériences sont possibles, car l'une des caractéristiques de ce « thermalisme exceptionnel » est de proposer au consommateur une offre « personnalisée ».

Le thermalisme landais, dont l'image apparaît trop associée à la dimension curative du soin, est ainsi (ré)emballée au profit d'une autre, plus « moderne », qui associe soin et plaisir. L'image que souhaitent renvoyer les acteurs landais des « Landes thermales » est ainsi celle d'une destination qui propose une expérience globale, au sein de laquelle tous les désirs peuvent être satisfaits.

¹⁷⁴ En faisant appel à la subjectivité de chacun, l'analyse iconique de cette publicité ne peut être exhaustive. Notre objectif consistait plus à mettre en évidence les logiques de captation utilisée plutôt que d'épuiser ses signifiants.

**Tableau n°7 : Analyse des éléments de langage du marketing du thermalisme landais
au prisme des logiques de captation**

Éléments de langage Logiques de captation	<u>L'expertise médicale</u>	<u>La recherche et le développement</u>	<u>La générosité du Sud- Ouest</u>	<u>Le cadre naturel</u> (synonyme de qualité et de loisirs)	<u>L'ancrage historique</u>
Logique <u>d'enchaînement</u> (Registre de l'habitus et la fidélisation)	--	--	--	--	--
Logique de <u>l'intéressement</u> (Registre du calcul et de la réflexion)	Leader, premier, pionnier, meilleur, excellence, garantie, modèle, exemplaire, unique (p. 34) Cluster, service médical rendu, (p. 28)	Investissement dans la recherche, scientifique, innovation, brevet, corps médical, médecine du futur, médecine naturelle (p. 34)	Thermalisme personnalisé (p. 28)	Un cadre naturel qui agit comme un vrai levier de bien-être : air océanique iodé, chlorophylle des forêts de pins, douces collines de Gascogne... (p. 28)	Anecdotes historiques soulignant le savoir-faire du thermalisme landais (p. 34)
Logique <u>d'engagement</u> (Registre axiologique des valeurs)	--	Développement durable / Écologie (stratégie cluster)	--	--	--
Logique <u>d'appariement</u> (Invitation à l'exotisme, spatial et temporel)	--	--	Un thermalisme qui a l'accent, une terre naturellement conviviale, La culture du bien-être, des saveurs et du partage (p. 28)	Découverte, visites (p. 34)	La mise en exergue de l'histoire des thermes (p.34) (Ex : à Dax, la légende du chien de l'Adour)
Logique <u>d'aguchement</u> (Invitation au plaisir)	Prévention en santé : « "prendre soin de soi" pour les 30-50 ans et "vivre mieux et plus longtemps" pour les 50-70 ans » (p. 15)	--	Joie, sérénité, épanouissement, fête, partage, convivialité, bonheur, plaisir, réjouissance, animation (p. 34)	Détente, loisirs, bol d'air, baignade, plage, restaurants (p. 34)	--

*Source : les éléments de langage sont issus du rapport sur « l'étude de positionnement &
d'image de la filière thermique landaise »*

b. *Le Grand Dax ou la mise en tourisme de l'expertise en santé*

L'image de marque du thermalisme landais est un produit d'appel suffisamment large pour espérer capter quatre cibles aux désirs différents. Mais il propose autant de déclinaisons que le nombre de stations qui le composent. Aussi la démarche marketing entreprise à l'échelle départementale envisage-t-elle, tout en rappelant en quoi elles incarnent les valeurs du thermalisme landais, de faire ressortir pour chacune de ces stations une identité spécifique et donc, *in fine*, différenciante.

« *Les landes, 4 destinations thermales, 4 styles, 4 ambiances* » est-il indiqué dans le dossier de presse thermique de 2018¹⁷⁵. Quatre positionnements (et quatre signatures) sont définis selon les spécificités réelles ou construites de chaque station, tel que l'explique la directrice du CDT : « *Avec chacune de ces stations, notre idée ça a été de se dire "les stations ne sont pas toutes pareilles, donc capitalisons sur ce qui distingue les stations les unes des autres". Saubusse, par exemple, ils sont assez innovants sur des ateliers ou sur des séances de massages, qu'il n'y a pas ailleurs. Donc c'est pour ça qu'on a plus typé sur le bien-être et la "latitude" parce que Saubusse, c'est quand même celui qui est le plus proche de la mer, du Pays Basque et de l'Espagne qui sont des pôles d'attraction reconnus. Préchacq, c'est au milieu de la forêt vraiment dans un îlot de verdure, donc pour eux c'est vraiment ça, l'immersion nature. Eugénie, l'établissement est classé Palace, il y en a 26 en France, c'est juste une merveille en termes d'établissement donc l'élégance thermique ça nous paraissait...* ».

En référence à l'Impératrice Eugénie, épouse de Napoléon III, qui la fréquentait, Eugénie-les-Bains devient « l'Élégance Thermale ». La cuisine du « *chef triplement étoilé* » Michel Guérard (PDG de l'établissement thermal) est placée au cœur de l'offre globale de la station. Eugénie-les-Bains propose « *la minceur par les soins* », dans un environnement naturel. Elle n'est plus seulement une station thermique mais devient « *la belle adresse pour manger sainement et délicieusement et bénéficier de soins à l'excellence médicale reconnue* »¹⁷⁶. Toutes les composantes de l'image de marque des Landes Thermales sont mobilisées, avec un accent toutefois plus important porté sur le plaisir et le bien-être.

Station thermique de petite taille (3 235 curistes en 2017 selon les chiffres du CNETh) dont l'atout principal demeure l'environnement, Préchacq-les-Bains retient comme signature « *L'immersion nature, l'échappée landaise par excellence* »¹⁷⁷. En invitant le consommateur à

¹⁷⁵ Nous n'allons pas proposer ici une description fine des positionnements et de la mise en image de chaque station. Nous soulignerons néanmoins, avant de nous attarder sur le cas du Grand Dax, le choix des spécificités mises en avant pour chacune d'elles.

¹⁷⁶ Dossier de presse thermique, CDT, 2018, p. 14.

¹⁷⁷ Pour les descriptions de Saubusse et Préchacq, voir : Dossier de presse thermique, CDT, 2018, p. 15.

découvrir le département des Landes « en profondeur », c'est l'invitation à l'exotisme qui est mobilisée.

Pour les raisons évoquées par la directrice du CDT, Saubusse est associé pour sa part à la « *Latitude bien-être* », au « *rendez-vous bien-être à 360°, entre détente, forêt et esprit village* ». L'aguichement est mobilisé au premier chef, notamment *via* la démonstration des multiples activités annexes au thermalisme que propose la station et de « l'esprit sud-ouest » qui y règne. « *Vélo, balades, pêche, dégustations savoureuses de la cuisine landaise, quel joli programme pour retrouver forme et sourire* » conclut ainsi la présentation.

Le PDG des Thermes de Saubusse (une ville thermale landaise, située à une vingtaine de kilomètres au sud-ouest de Dax) n'est toutefois pas convaincu par ce positionnement. « *"Latitude bien-être", ça ne m'avait pas frappé*, explique-t-il en rigolant. *Mais bon, ils ont insisté pour que ça soit ça. Et comme c'était une boîte de Bretagne qui faisait ça, une boîte qui était assez reconnue et d'ailleurs qui avait été embauchée par la communauté des communes ici par la suite et qui a travaillé avec le CDT... Donc je pense que politiquement il devait y avoir... Et non, ils ont trouvé ça. Bon... Moi ça ne m'a pas fait très plaisir ce truc là, mais bon j'ai pris...* ». Ces propos semblent mettre en évidence une certaine influence des conseillers en marketing et des acteurs publics sur les désirs des exploitants thermaux dès lors qu'ils ne sont pas organisés collectivement.

Dans le cas dacquois, au contraire, la force du nombre permet aux exploitants thermaux de peser dans les débats¹⁷⁸. Ces derniers parviennent à imposer leur vision de l'image que doit renvoyer le Grand Dax, celle d'un territoire de l'excellence en santé. De la signature (« Le Grand Dax, Une santé d'Avance ») à la description qui est faite de la station, tous les éléments de langage sont mobilisés pour renvoyer l'image de l'expertise. Pour la directrice du CDT, ce positionnement est tout à fait pertinent au regard de l'offre que propose ce territoire. La présence de l'Institut du Thermalisme, en particulier, garantirait de fait une expertise certaine. « *Pourquoi la santé d'avance ? Parce que le Grand Dax, c'est les formations qu'il y a avec l'Université qui est à Dax, avec tout le travail de recherche qui est faite autour du thermalisme donc c'est vraiment ce qui caractérise le Grand Dax cette dimension médicale, cette dimension recherche* ».

¹⁷⁸ Rappelons ici l'image utilisée par un dirigeant du CDT des Landes : « *vous mettez votre cotte de maille, le casque [rires] et vous pouvez y aller* ».

Illustration n°7 : Faire du Grand Dax un territoire de l'excellence thermique (1/2)



Source : Les Landes, le dossier de presse thermal, 2018, p. 12.

Pour ancrer cette image dans l'esprit du consommateur, la rhétorique de l'intéressement est de nouveau particulièrement utilisée. Mais l'excellence, telle qu'elle est mobilisée dans cette argumentation, n'est pas construite comme propriété absolue. Elle est au contraire pensée en relation avec la concurrence, et notamment vis-à-vis de Balaruc-les-Bains devenue première ville thermale française au détriment de Dax en 2015. Le choix de la signature « Une santé d'avance » peut être interprétée de deux façons. D'abord comme la mise en exergue du rapport à l'innovation et à la recherche et développement. Mais aussi comme l'expression de la supériorité du Grand Dax sur ses concurrents¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Cette double lecture est évoquée dans le document stratégique sur le positionnement et l'image du thermalisme landais (*op. cit.*, p. 47) : « Un message compétitif et direct, valorisant et impactant, qui positionne autant dans la

En multipliant les éléments de langage liés à l'expertise¹⁸⁰, la présentation qui suit la signature vient appuyer cette double lecture. L'argumentation, construite en deux temps, entend faire du Grand Dax la seule option valable pour qui veut prendre soin de sa santé. Le statut de première « destination » thermale de France est alors mis en avant. Mais il est tout de suite indiqué que cette caractéristique ne doit rien au hasard. Elle serait liée à la qualité de son offre. Ainsi, le Grand Dax est présenté comme « *un pôle d'exception* », un « *duo expert à la pointe de la recherche, de la certification qualité, de la prévention* ». La dimension historique est d'ailleurs mobilisée pour en témoigner mais aussi pour assurer qu'il n'y a pas d'alternatives comparables : « *C'est LE référent national – les Romains l'avaient découvert avant tout le monde !* ». Non seulement excellent, le Grand Dax serait aussi supérieur à ses principaux concurrents. Le second temps de l'argumentation consiste à le démontrer. Le nombre d'établissements thermaux, *a priori* source de désavantage compétitif¹⁸¹, devient un atout majeur de la station. En prônant la personnalisation, le Grand Dax entend se différencier des autres grandes stations françaises qualifiées « *d'usines à curistes* »¹⁸².

prévention que dans l'innovation. Une formule dynamique qui valorise la "communauté thermale" du Grand Dax en la positionnant avec "une longueur d'avance" sur ses grands concurrents nationaux ».

¹⁸⁰ Sur ce point, voir le tableau n°7 sur « l'analyse des éléments de langage du marketing du thermalisme landais au prisme des logiques de captation ».

¹⁸¹ Ce point a été mentionné dans la section « Le "consensus intercommunal" : convaincre par le projet », du chapitre VII.

¹⁸² La référence vise particulièrement Balaruc-les-Bains et son système novateur d'application de boue « industrialisée ». En évoquant l'effet nouveauté dont a bénéficié cette station au milieu des années 2010, un élu dacquois (adjoint à la maire de Dax) déclare ainsi : « *Les gens se sont précipités dans ce truc tout neuf qui a bien été médiatisé par la Région Occitanie. Mais des gens en sont revenus aussi. Des gens qui étaient partis de Dax et qui reviennent parce que c'est impersonnel. Il n'y a pas de contact, vraiment c'est l'usine...* ».

Illustration n°8 : Faire du Grand Dax un territoire de l'excellence thermale (2/2)



Source : Les Landes, le dossier de presse thermal, 2018, p. 13.

Les deux encadrés de la seconde page viennent renforcer l'insinuation d'un territoire grand dacquois excellent par essence. L'Institut du Thermalisme est de nouveau mobilisé, mais le processus argumentatif est renversé. Si le Grand Dax est innovant grâce à l'Institut (première assertion), ce dernier s'y est toutefois « *naturellement installé* » (sous-entendu, car c'est le *leader* français). Enfin, si le Grand Dax est « *par nature* » excellent, c'est aussi parce qu'il possède une « *boue unique en France* », « *le péloïde de Dax, une icône santé* », que seuls les établissements du Grand Dax utilisent¹⁸³.

¹⁸³ À la marge, l'argumentaire joue sur « l'engagement » du consommateur en mettant en exergue la « démarche éco-responsable » du procédé de création du péloïde.

Le pilier différenciateur largement mis en avant par le Grand Dax est donc celui de l'expertise en santé. Mais si le prisme médical demeure celui par lequel les acteurs souhaitent « vendre » le territoire, des arguments touristiques sont retenus. Au rang des « plus », les promoteurs de la station invitent en effet les futurs clients au plaisir en rappelant la présence d'espaces aquatiques et de spas, ainsi qu'à l'exotisme en soulignant combien Dax et Saint-Paul concentrent à elles-deux le « *charme du Sud-Ouest* ».

Déconstruite de la sorte, cette mise en image du territoire fait ressortir le compromis sur lequel elle a été construite. D'un côté, les établissements ont su peser et convaincre les pouvoirs publics de conserver l'image médicale synonyme de rigueur et donc de maintien du remboursement des soins par l'Assurance maladie. De l'autre, les acteurs publics sont parvenus à valoriser cette propriété pour en faire un argument marketing qui s'inscrit dans une démarche plus large de mise en tourisme du territoire. En ce sens, le marketing stratégique coordonné par le CDT s'inscrit dans les objectifs fixés par la démarche de marketing territorial du Grand Dax. Les acteurs dacquois s'en saisissent dès lors pour promouvoir leur station.

c. *Le thermalisme comme atout touristique*

Les acteurs grand-dacquois¹⁸⁴ entament leur démarche de marketing territorial au début de l'année 2018, dans le prolongement de ce premier travail réalisé à l'échelle départementale¹⁸⁵. Augmenter l'attractivité – « mettre en valeur les atouts d'un territoire [et] infléchir les représentations qui y sont attachées »¹⁸⁶ – est l'objectif affiché. Or, comme le rappelle Christian Le Bart, tout travail de « construction (ou création) de l'image de la collectivité [...] est soumis à un impératif de "recevabilité" : l'image doit être positive, attrayante, mobilisatrice. Elle doit faire sens auprès des publics extérieurs au territoire, et ce de la façon la plus large qui soit ; elle doit "accrocher" des destinataires potentiels différents, ce qui oblige les professionnels de la communication à puiser dans un stock fini de références

¹⁸⁴ Dans la suite de cette section, nous qualifions d'acteurs « grand-dacquois » ceux qui ont participé à la conception et à la mise en œuvre du marketing territorial intercommunal.

¹⁸⁵ Au sein de la présente section, nous proposons une analyse de la partie opérationnelle du marketing territorial menée par l'Agglomération du Grand Dax. Nous nous attardons sur la forme et sur le fond (rhétorique utilisée pour mettre en image l'offre thermique et le territoire). Nous faisons volontairement l'impasse sur l'étude des stratégies de communication de chaque établissement afin d'éviter les redondances. La communication des exploitants thermaux est, en effet, très largement inspirée des travaux collectifs engagés à l'échelle départementale (auprès du CDT) ou à l'échelle intercommunale (au sein de l'OITT). En faisant la démonstration d'une communication coordonnée entre le CDT et le Grand Dax, nous courons déjà le risque de la redite. Mais cette entreprise nous paraît nécessaire pour faire état des interrelations dans la construction des politiques de mise en image. C'est donc le troisième niveau de lecture, à l'échelle des établissements, que nous choisissons de laisser de côté.

¹⁸⁶ LE BART Christian, « Marketing territorial », *op cit.*, p. 325.

œcuméniques : modernité, centralité, authenticité sont les trois registres le plus souvent sollicités »¹⁸⁷.

Afin d'attirer tout à la fois étudiants, habitants ou entrepreneurs, touristes et curistes, le registre de la modernité est retenu par les acteurs grand-dacquois¹⁸⁸. La référence est néanmoins adaptée selon les cibles auxquelles s'adresse la communication.

Sur la forme, une « marque ombrelle » est créée afin de « *promouvoir [le] territoire dans sa globalité* » tout en lui associant des « *"marques produits" pour promouvoir des aspects spécifiques (cluster, site géographique d'excellence, manifestation phare...)* »¹⁸⁹. En agissant de la sorte, les acteurs grand-dacquois se prémunissent d'un discours clivant et potentiellement répulsif pour certaines cibles. En déclinant la marque, ils segmentent leur discours et renvoient aux (futurs) clients une image adaptée à leurs attentes.

Illustration n°9 : Les logos de la marque ombrelle de l'agglomération du Grand Dax de sa déclinaison pour les secteurs du tourisme et du thermalisme



Source : site internet de l'agglomération du Grand Dax

Sur le fond aussi, « le périmètre du positionnement décidé dans la phase stratégique du marketing de la marque peut varier selon le territoire et ses enjeux (spécifiquement économique, touristique ou bien global), l'application d'un concept de marque à un territoire ayant pour but de créer de la valeur pour ses résidents ou pour les différents publics que l'on souhaite attirer :

¹⁸⁷ LE BART Christian, « Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale », *op. cit.*, p. 422.

¹⁸⁸ C'est l'un des enseignements qui est retenu d'un sondage d'opinion organisé par le Grand Dax auprès des habitants. Voici un extrait de la page consacrée à cette consultation sur le site Internet institutionnel : « *Si vous souhaitez conserver toutes les valeurs de notre héritage commun (nature généreuse, culture authentique, thermalisme centenaire), vous êtes tout autant attachés à une image du territoire résolument moderne. Vous encouragez d'ailleurs le territoire à devenir encore plus dynamique sur le plan économique et plus animé au quotidien* ». « Marketing territorial : résultats du sondage », *Grand Dax Agglomération*, [En ligne], consulté le 11/09/2019, URL : <https://www.grand-dax.fr/marketing-territorial-resultats-du-sondage/>

¹⁸⁹ *Idem*. La marque ombrelle et sa déclinaison tourisme-thermalisme sont créées à l'issue de la démarche et déposées à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) en août 2018. Notons ici que la promotion de marques nommées « Grand Dax Agglomération » et « Grand Dax Tourisme – Thermalisme » permet aux acteurs publics de naturaliser et de légitimer un peu plus le territoire intercommunal comme celui de la prise en charge du tourisme et du thermalisme.

entreprises, touristes, nouveaux habitants, étudiant... »¹⁹⁰. Sur le Grand Dax, la « modernité » globale, prônée par la marque ombrelle, trouve différentes traductions selon les enjeux.

Sur la scène économique, elle se voit rattachée aux thèmes de l'innovation et de la connectivité¹⁹¹. Ces derniers sont hissés aux rangs de « valeurs » que porterait le territoire. Un dirigeant de l'OITT du Grand Dax en donne un exemple quand il souligne que « *le Grand Dax, c'est un territoire attractif, connecté. Connecté, vous l'avez vu aujourd'hui puisque Bordeaux-Dax ça va, ça ne se passe pas trop mal. Et d'un autre côté, connecté parce qu'il y a également du réseau, il y a des outils qui permettent de travailler, il y a des qualités et des capacités d'accueil qui sont bonnes, une attractivité nette quand on regarde sur lequel c'est pas dégueulasse* ». Connectivité et innovation sont par ailleurs reliées au numérique, thème sur lequel le Grand Dax cherche à se positionner. Ainsi, en juin 2019, l'agglomération accueille « *l'étape régionale de l'Intercotour, [un] événement national itinérant, proposé par l'association des Interconnectés, [qui] met en exergue la diversité des initiatives des collectivités territoriales de l'Hexagone. [...] Cette journée a permis de rassembler techniciens des collectivités, entrepreneurs, institutionnels, décideurs et élus du territoire sur le thème de la "Construction d'un territoire numérique d'avenir". Le Grand Dax a ainsi pu évoquer sa transformation numérique, aujourd'hui source de développement, le centre d'innovation technologique Pulséo, le Data Center, le Fab Lab, le Très Haut Débit qui couvre les 20 communes* »¹⁹². En accueillant un tel événement, le Grand Dax cherche à renforcer son image de territoire innovant et connecté auprès de deux cibles : les professionnels du secteur au cours de la manifestation¹⁹³ ; les habitants du Grand Dax destinataires du bulletin intercommunal.

Concernant les secteurs du thermalisme et du tourisme, l'objectif est double. Il s'agit de « *dépoussiérer* » l'identité du premier tout en affirmant celle du second. Selon les acteurs publics, l'identité thermale est en effet trop associée à l'avancée en âge, comme l'exprime la maire de Dax (présidente de l'agglomération du Grand Dax) : « *Le thermalisme, en tout cas tel qu'on le pratique ici [avec une double orientation rhumatologie, phlébologie], la moyenne d'âge, elle est de 65 ans. Donc on a aussi ces freins-là qui sont des freins en termes d'image* ». Or, selon l'analyse qui est faite par les élus dacquois, la fréquentation touristique pâtit de cette

¹⁹⁰ HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, *art. cit.*, p. 37.

¹⁹¹ L'entrée sur le site internet de l'intercommunalité donne en effet le ton : « Agglomération du Grand Dax : territoire numérique et innovant », [En ligne], page consultée le 02/12/2019. URL : <https://www.grand-dax.fr/>. Soulignons par ailleurs que les trois derniers bulletins intercommunaux du Grand Dax (magazines trimestriels) possèdent une rubrique « Innover & entreprendre » de quatre à cinq pages sur 25 à 30 selon les éditions.

¹⁹² Grand Dax Le Magazine, juillet 2019, p. 10. Magazine consultable sur internet. URL : <https://fr.calameo.com/read/0014755130ea4b44e63be>

¹⁹³ Soulignons qu'en parallèle des conférences, le Grand Dax a été sélectionné pour le label des territoires innovants.

image désuète. « *Dans l'Office du tourisme et du thermalisme, à 90 % on ne parle que de thermalisme, le tourisme c'est portion congrue quoi*, souligne par exemple un adjoint à la maire de Dax (vice-président du Grand Dax). *Et on a des difficultés aussi pour développer le tourisme parce qu'on a beaucoup d'hébergement mais qui sont pris par les curistes quoi* ».

Sans renier la dimension médicale ayant fait la réputation de Dax¹⁹⁴, les acteurs grand-dacquois reprennent à leur compte les conclusions de l'étude de positionnement et d'image du thermalisme landais, tout en cherchant à valoriser plus fortement les « atouts » touristiques du territoire. Ainsi, si les thèmes de l'innovation, de la recherche et de l'expertise médicale doivent permettre de rajeunir l'identité du thermalisme local, la mise en tourisme entend plus largement moderniser l'image du Grand Dax.

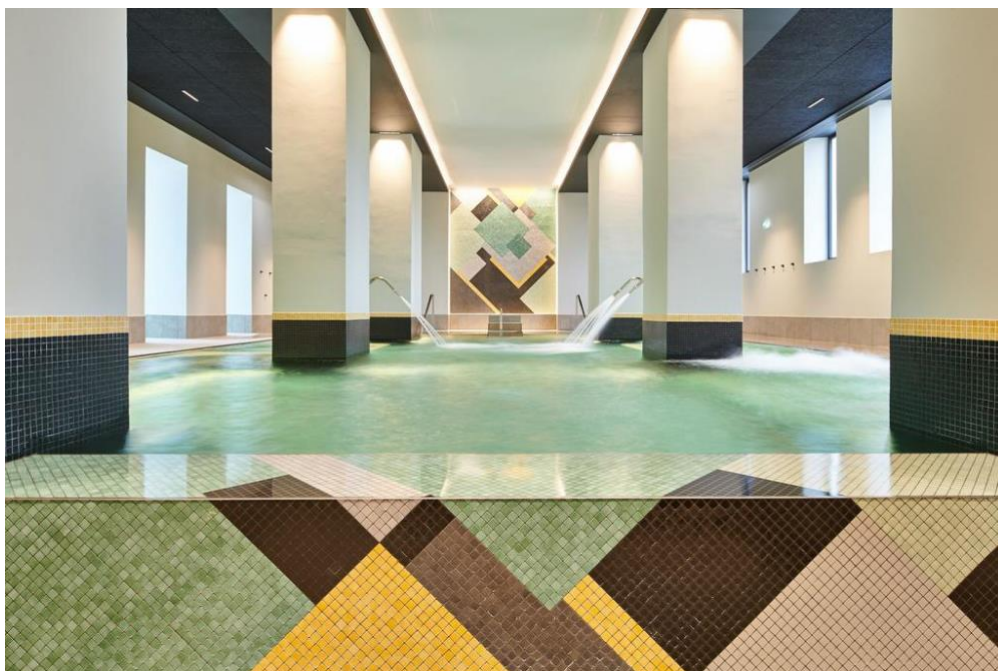
Cette entreprise passe de nouveau par une évolution de l'offre. Pour la maire de Dax (présidente de la communauté d'agglomération du Grand Dax de 2014 à 2020), la reconversion de l'hôtel Splendid (symbole historique du thermalisme dacquois) en établissement de tourisme haut de gamme est de ce point de vue un moment fondateur de cette double stratégie. « *Je pense que ce côté médical, il faut l'accompagner. Mais pour cela, il faut qu'il y ait encore plus d'expertise, plus de recherche pour en montrer vraiment la valeur ajoutée*, souligne-t-elle ainsi. *Dans le même temps, on est un territoire qui s'ouvre au bien-être. C'est l'exemple même de la reconversion du Splendid avec une destination qui est principalement une destination bien-être, une destination tourisme d'affaires pour qu'on ait un territoire aussi qui sorte de cette morbidité et de ce côté vieillissant et vieillot* ».

Après cinq années de fermeture, la réouverture de cet établissement est fortement publicisée. Dans la rubrique « nouveauté, quoi de neuf ? » du dossier de presse thermal 2018 édité par le CDT, il est présenté comme « *l'atout bien-être* » du territoire. Son histoire et ses illustres fréquentations sont classiquement rappelées pour inviter les futurs clients à l'exotisme temporel. « *L'hôtel et Spa Le Splendid**** réouvre ses portes en Avril 2018. Ce fleuron de l'Art Déco, auparavant château médiéval, symbole des années folles, fait face aux berges du fleuve Adour et ouvre ses portes aux personnages les plus célèbres d'Ernest Hemingway à Cocteau et Sacha Guitry* ». Surtout, il est qualifié de « *temple du bien-être insufflant un esprit glamour chic et zen avec son architecture audacieuse en forme de vaisseau amiral, inspiré du*

¹⁹⁴ Contrairement à d'autres « petits et moyens territoires qui souffrent d'un déficit d'image et qui, par conséquent, ont le plus grand mal à créer des marques territoriales *ex nihilo* » (ALAUX Christophe, SERVAL Sarah, ZELLER Christelle, *art. cit.*, p. 2), les villes thermales bénéficient bien souvent d'une forte notoriété (que celle-ci ait été acquise au XIX^e siècle ou pendant l'Entre-deux-Guerres, telles Vichy, Vittel, Évian, Bagnoles de l'Orne, etc. ; ou après la Seconde guerre mondiale, telles Dax ou Balaruc-les-Bains).

paquebot Normandie »¹⁹⁵. Dans le prolongement du CDT, le site internet de l'OITT se fait l'écho de cet « événement ». « Depuis peu, le Splendid hôtel, fleuron art déco de la cité thermale ouvre de nouveau ses portes. Après deux années de travaux intensifs, les Dacquois et les visiteurs ont pu retrouver l'hôtel et le restaurant qui avait fait les beaux jours de Dax. Au-delà de cette dimension hôtelière, le Splendid hôtel est désormais doté de structures permettant d'accueillir réunions et séminaires. Et oui, cerise sur le gâteau aquatique, l'endroit est désormais doté d'un sublime espace spa aménagé au cœur des fondations de l'ancien château fort de la ville. Bref, un lieu d'exception à tous points de vue »¹⁹⁶.

Illustration n°10 : Le spa du Splendid



Source : site internet Splendid-hotel-spa.com

Ainsi, le marketing territorial du Grand Dax ne se contente pas d'encourager ou d'accompagner l'évolution de l'offre. Il est au contraire un outil dont la fonction principale est de promouvoir différemment le territoire. Afin de s'adresser à plusieurs cibles simultanément, les références négatives au thermalisme sont euphémisées, tel que le laisse entendre un adjoint à la maire de Dax, vice-président de l'agglomération : « *Je n'ai rien contre le social, il faut que les soins soient accessibles mais ce côté Sécu, déjà ce terme de cure, moi je trouve que le terme de cure, il est péjoratif... Il est connoté... il fait un peu vieillot, poussiéreux, bas de gamme* ».

¹⁹⁵ Dossier de presse thermique, CDT, 2018, p. 6.

¹⁹⁶ « Page d'accueil, voyageur – Splendid Hôtel », *Dax-tourisme.com*, [En ligne], page consultée le 05/12/2019, URL : <https://www.dax-tourisme.com/actu/!news/splendid-hotel-on-lattendait-et-il-est-arrive->

Les acteurs grand-dacquois ont conscience « qu'une production linguistique doit une part capitale de ses propriétés à la structure du public des récepteurs »¹⁹⁷. L'exercice consistant à interpellier en même temps des personnes âgées souhaitant être rassurées sur les effets de la cure thermale et des individus plus jeunes en quête de bien-être et/ou de distractions, peut s'avérer délicat. Si la cohabitation au sein d'un même espace de deux cibles aux caractéristiques et désirs différents peut engendrer des conflits d'usage¹⁹⁸, une communication insuffisamment segmentée peut, tout simplement, les dissuader d'investir la destination. Ainsi, communiquer sur la globalité du territoire implique, selon un cadre de l'OITT du Grand Dax, de s'abstenir d'user de certains concepts. « *Aujourd'hui mon plus gros problème, c'est un problème de sémantique parce qu'on veut cloisonner on veut affecter... explique-t-il. J'adore faire l'exercice... C'est simple, on bannit quelques mots. On va bannir le mot thermalisme, donc thermes, cures, cures thermales. On va bannir ces mots là et on va bannir le mot tourisme. Et on va bannir tout cet univers-là qui peut avoir un côté trop facile, trop clivant, trop cloisonnant pour parler d'expérience. C'est très à la mode l'expérience utilisateur derrière. Voilà c'est quoi une station, une destination, un lieu de séjour comme le nôtre* ».

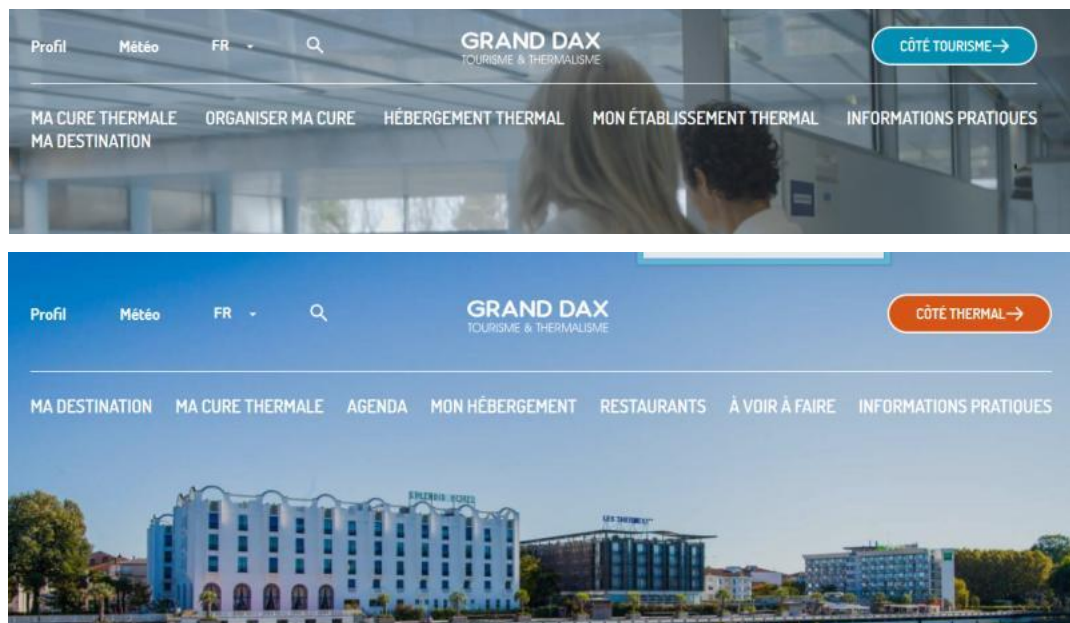
La création de la marque « Grand Dax Tourisme-Thermalisme » permet également de se prémunir de ce problème. Outre les précautions sémantiques, elle favorise une déclinaison de la communication en fonction des publics ciblés. Ainsi, le site internet de l'OITT du Grand Dax invite le client à « choisir son camp » ou, du reste, son « expérience ». Si ce dernier fait une recherche comprenant les mots-clés « Grand Dax Thermalisme », il est orienté vers le « côté thermal » du site. L'opportunité lui est toutefois laissée, une fois sur le site, d'aller consulter le « côté tourisme » afin de profiter du temps libre laissé par la cure. S'il entre du « côté tourisme », la présentation du territoire est globalisée. Ainsi, si le futur client est un curiste

¹⁹⁷ BOURDIEU Pierre, « Ce que parler veut dire », in *Question de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 2002 [1981], p. 108.

¹⁹⁸ Nous en avons fait le constat au sein de l'établissement thermal B'O Resort de Bagnoles de l'Orne en 2014 et 2015 dans le cadre de deux mémoires de master (ils sont mentionnés en bibliographie). Nous avons élargi ce constat à la station pendant la thèse et proposé ces analyses dans : SONNET Adrien, LESTRELIN Ludovic, HONTA Marina, « La fabrication des territoires du "bien vieillir". Recompositions du thermalisme et gouvernement municipal en France. Le cas de Bagnoles de l'Orne (Normandie) », *art. cit.* À Dax, le PDG d'une structure thermale et hôtelière, dont l'établissement propose des soins de bien-être et des offres thermales plus classiques, souligne avoir observé de tels conflits et expose le travail de séparation temporelle entrepris : « *Ça a pu exister sur les thermes parce qu'on s'est aperçu très tôt que mélanger les clientèles, ça n'était pas bon. Donc du coup aujourd'hui, on est organisé d'une manière très simple. De 5h à 13h, c'est l'établissement thermal, de 15h à 21h c'est le spa. Donc déjà au niveau de l'établissement thermal, on ne mélange pas les clientèles* ». Il ajoute encore : « *Quand on a commencé à développer nos mini-cures, on avait des gens entre 30 et 40 qui venaient, ils étaient contents des soins. Ce n'était pas le problème mais quand même on voyait que le mélange des deux clientèles vraiment... Alors en plus, il suffisait qu'ils arrivent dans des périodes où l'on avait des gens plutôt âgés avec des difficultés et tout, l'image que ça renvoyait si vous voulez, ce n'était pas bon. Donc là bon, on a séparé les deux types d'activité et aujourd'hui ça fonctionne plutôt bien* ».

potentiel, il fera la démarche d'aller vers le « côté thermal » mis à sa disposition. En revanche, s'il est une autre cible, il ne sera qu'à la marge en contact avec l'image médicale de l'univers thermal.

Illustrations n°11 : Segmentation du site internet de l'OITT du Grand Dax



Source : site internet de l'Office de tourisme et du thermalisme du Grand Dax (2019)

Sur le fond, la communication est largement inspirée par les pistes proposées par le travail marketing réalisé à l'échelle départementale. « *Côté thermal* »¹⁹⁹, la phrase d'accroche du site renvoie directement au positionnement pensé aux côtés du CDT : « *À Dax, la nature nous a donné de l'eau, des pins et une boue thermique unique... Nous en avons fait une cure thermique d'excellence pour rendre vos vies meilleures. Dax, une santé d'avance* ». Plus largement, dans une forme de continuité avec la communication départementale, le récit proposé par le site internet de l'OITT du Grand Dax fait sienne la stratégie consistant à associer au territoire l'image d'un « *thermalisme expert, qui a une origine, une histoire, un horizon* »²⁰⁰. Il est rappelé : « *Reposant sur des produits naturels et sur un savoir-faire ancestral, le thermalisme du Grand Dax revendique ses racines et son attachement à un passé qui l'a construit. Pour autant, il est aussi devenu un secteur d'innovation qui prépare le thermalisme de demain* ».

¹⁹⁹ Les différents verbatims que nous utilisons dans la démonstration qui suit proviennent du site internet de l'OITT, au gré des onglets que proposent les côtés « thermal » et « tourisme », [En ligne], site consulté le 21/10/2019. URL : <https://www.dax-tourisme.com/>

²⁰⁰ Rapport sur le positionnement et l'image du thermalisme landais, p. 28.

Pour capter (attirer et retenir) la clientèle curiste, les ficelles consistant à jouer sur le registre de « l'intéressement » sont de nouveaux fortement mobilisées²⁰¹. Il s'agit de démontrer en quoi faire le choix du Grand Dax revient à faire celui de la raison, ou du moins celui de la santé. Toute la rhétorique entend suggérer combien le Grand Dax est la station référence en France. Cela serait tout d'abord lié à la qualité des « produits naturels » que propose le territoire. Comme pour de nombreuses stations, l'eau et la boue thermale ont participé à construire la réputation du Grand Dax. Mais contrairement aux autres stations thermales, il ne s'agirait pas d'un « *simple mélange d'argile et d'eau. Ici, le péloïde est un subtil équilibre entre production ancestrale et parfaite maîtrise technique* ». Bénéficier de ce « *produit unique 100 % nature et introuvable ailleurs* » suppose de venir séjourner sur le territoire, d'autant que la qualité du thermalisme y est scientifiquement reconnue. « *Dax a participé à l'étude Thermarthrose, publiée en septembre 2009, qui prouve le service médical rendu de la cure thermale dans le traitement de la gonarthrose (arthrose du genou)* », est-il indiqué. Cette excellence, le Grand Dax ne la doit pas seulement à la qualité de ses produits. La démarche qualité « Aquacert » ou la charte « Qualithermes » offrent aussi des garanties.

Si la première (Aquacert) a été construite à l'échelle nationale par la filière thermale en réaction à la réglementation de janvier 2007²⁰², il n'est nullement fait mention de cet état de fait. À la lecture de la description, il est possible de penser que seul le Grand Dax s'est engagé dans une telle démarche, « *supervisée par un Comité Scientifique et Technique, composé de membres reconnus pour leurs compétences et leur impartialité (auditeurs certifiés, experts indépendants, unités universitaires)* ». Concernant la charte Qualithermes, il est en revanche indiqué qu'il s'agit d'une réelle volonté des établissements thermaux grand dacois d'offrir le meilleur à leur clientèle : « *Le syndicat des Établissements Thermaux de Dax, soucieux de garantir la sécurité sanitaire des soins thermaux, a créé une charte de qualité appelée "Qualithermes"* ».

L'Institut du Thermalisme – dont il est rappelé pour plus d'autorité qu'il est un prolongement de l'Université de Bordeaux – ou encore l'hôpital thermal participent à faire du Grand Dax un « expert » du thermalisme²⁰³. Selon Jérémie Brun, la défense des « aménités » d'un territoire –

²⁰¹ Selon Franck Cochoy, cette logique de captation des publics consiste à jouer sur le registre de la réflexion et du calcul chez le consommateur. Celles-ci sont par ailleurs renforcées sur le site internet « Dax-tourisme.com » par de nombreuses illustrations.

²⁰² Voir le chapitre V, section « *Se montrer dignes de confiance, entre "dispositifs de promesse et de jugement"* ».

²⁰³ Il n'existe que quatre hôpitaux thermaux en France. À Dax pour les orientations rhumatologie et phlébologie. À Bourbonne les Bains pour la rhumatologie et les voies respiratoires/ORL. Un troisième existe à Vals les Bains pour l'orientation appareil digestif. Le dernier se trouve à La Roche Posay et prend en charge l'orientation dermatologie. « Les hôpitaux thermaux en France », *Location-cure.net*, [En ligne], Page consultée le 04/12/2019. URL : <https://www.location-cure.net/actualite/faire-une-cure-thermale-dans-un-hopital-thermal-394>

i. e. « tout ce qui peut rendre agréable un endroit »²⁰⁴ – est une pratique classique du marketing territorial. Mais en valorisant ces équipements publics, les acteurs grand-dacquois axent plus précisément leur communication sur les « aménités fonctionnelles ». La mise en valeur de ces dernières résulte d'ailleurs d'une volonté politique, tel que l'explique un élu dacquois, vice-président du conseil communautaire du Grand Dax en charge du thermalisme, du tourisme, de la recherche et de l'innovation dans le domaine thermal : « *L'autre jour, à l'agglo, on parlait de marketing territorial. Pour expliquer à des collègues, je leur ai donné cet exemple-là. Moi j'ai besoin d'une marque, truc comme ça, mais ça fait partie des actions qu'on va mener. Le marketing territorial, ça va se décliner en multiples actions et parmi ces actions : "comment je fais venir des médecins sur un territoire". Tout le monde est confronté à ça et il faut vanter plein d'atouts. Alors là, c'est vraiment du marketing, comme son nom l'indique, on a le produit pourtant. Le produit il est, le coin il est sympa enfin je veux dire, on n'a pas à rougir de notre territoire. À mon avis il y a d'autres territoires qui doivent en chier pour faire venir des médecins. Moi le confort professionnel, j'ai l'hôpital à côté quoi... J'ai une urgence, je ne suis pas en train d'intuber mon patient au fin fond de la campagne. Là vous êtes confort, vous avez les spécialistes, on va avoir un nouveau groupe d'imagerie, là, qui va révolutionner le truc et qui investissent des millions d'euros enfin voilà, un village Alzheimer qui montre aussi que le territoire est dans une dynamique médicale, santé. On a Pulséo, j'essaye de les inciter à aller dans e-santé maintenant, tout ça. Enfin voilà, montrer que certes, je ne suis pas Bordeaux, je ne suis pas Toulouse, je ne suis pas une métropole, mais il y a des gens qui n'ont pas envie de vivre dans une grande ville non plus. Mais par contre, ils veulent bosser peinard. Donc voilà, on structure aussi l'offre immobilière pour pouvoir arriver, qu'ils aient un cabinet clé en main presque... ».*

L'usage de telles aménités diffère néanmoins selon les cibles qu'il s'agit d'attirer. Dans la perspective de capter une clientèle curiste, l'Institut du thermalisme est présenté comme « *un outil incontournable pour l'ensemble de la filière thermique* »²⁰⁵. L'allusion qui y est faite est beaucoup plus travaillée que dans la communication départementale. Il est rappelé que c'est un « *lieu de formation. Les sésames délivrés vont du diplôme d'université au Master en passant par la licence professionnelle. L'eau et la gestion des risques sanitaires restent le cœur de l'enseignement. [...] À la fin de leur cursus, les étudiants intègrent des établissements thermaux*

²⁰⁴ BRUN Jérémie, *art. cit.*, p. 37.

²⁰⁵ Site internet de l'Office intercommunal du tourisme et du thermalisme, onglet « innovation et qualité », [En ligne], Page consultée le 15/11/2019. URL : <https://www.dax-tourisme.com/fr/cure-thermale/grand-dax/innovation-qualite/institut-thermalisme>. Toutes les citations suivantes proviennent de la même page du site internet.

ou de thalassothérapie mais aussi les hôpitaux, les bureaux d'études ou les sous-traitants de prestataires des métiers de l'eau ». La suggestion est manifeste. Que l'Institut du thermalisme, implanté à Dax, forme le personnel des établissements thermaux de toute la France n'est-il pas un signe d'excellence dans le domaine ? D'ailleurs, il est tout de suite indiqué que « *l'Institut du thermalisme fait aussi référence dans le domaine de la recherche* ». Il est enfin qualifié de « *pôle d'excellence au cœur de l'activité thermale du Grand Dax, [qui] permet de mieux comprendre l'activité d'aujourd'hui tout en préparant activement ce que sera le thermalisme de demain* ».

Pour répondre à l'objectif premier des exploitants thermaux (capter le public curiste), la communication mise en œuvre par l'OITT applique donc la stratégie pensée collectivement à l'échelle départementale. Le Grand Dax est « vendu » comme un territoire de l'excellence en santé, supérieur dans de nombreux domaines à ses concurrents. Mais cette dernière allusion au « thermalisme de demain » entend attirer sur le territoire d'autres types de clientèles. L'un des buts du marketing territorial tel qu'il est pensé sur le Grand Dax demeure en effet de renforcer la dimension touristique. Or, « moderniser » le territoire, c'est aussi attirer une clientèle plus jeune, qu'elle s'inscrive dans une démarche de prévention en santé (les « *caps à franchir* »), ou qu'elle désire se ressourcer quelques jours (les « *adaptes du bien-être* »²⁰⁶). Ces deux nouvelles cibles sont ainsi invitées, selon une logique de l'aguichement (invitation au plaisir, au désir), à prendre soin de leur corps et de leur santé, pour les premières²⁰⁷ ; à venir pour les secondes « *découvrir d'une autre manière l'eau thermale [à travers] piscines ludiques & spas* »²⁰⁸.

Cependant, contrairement à la communication départementale, les acteurs grand-dacquois ne se contentent pas d'aborder à la marge l'univers du tourisme. Ils se saisissent du marketing territorial pour en faire, sur la forme, un égal du thermalisme. Dès lors, si le « côté thermal » s'emploie à renvoyer de cette activité une image « modernisée », *via* les thèmes de l'excellence et de la prévention en santé, c'est au « côté tourisme » qu'est dévolue la tâche de rajeunir plus largement l'image du Grand Dax. Il n'est donc pas étonnant de voir les acteurs grand-dacquois vanter la « *sud-ouestitude* ». « Le "cadre de vie" devient une dimension de l'image, cesse de constituer une fin en soi », rappelle en effet Christian Le Bart²⁰⁹. La promotion des aménités « identitaires », en rapport avec les « dimensions naturelles, environnementales et culturelles

²⁰⁶ Nous faisons ici référence aux cibles identifiées dans le rapport sur le positionnement et l'image du thermalisme landais, p. 24-25.

²⁰⁷ Ateliers d'éducation à la santé proposés par plusieurs établissements thermaux ou ateliers d'ETP agréés par l'ARS sont mis en avant pour faire du Grand Dax un territoire de la prévention en santé.

²⁰⁸ Site internet de l'OITT du Grand Dax, côté tourisme, [En ligne], consulté le 12/10/2019. URL : <https://www.dax-tourisme.com/fr/que-voir-que-faire/bien-etre>

²⁰⁹ LE BART Christian, « Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale », *op. cit.*, p. 418.

dont la localisation dépend de la géographie et de l'histoire des territoires », participe ainsi de ce processus. Le site internet de l'OITT les met particulièrement en avant quand est souligné qu'« *au-delà de leur dimension thermale, Dax et Saint-Paul-lès-Dax sont aussi des destinations de bien-être et de bien vivre. Convivialité, gastronomie et douceur de vivre font de ce lieu un modèle de "sud-ouestitude". Il est donc grand temps de faire une cure de Sud-Ouest !* ».

Les aménités identitaires sont particulièrement sollicitées pour éviter de réduire le Grand Dax à la seule activité thermale. Mais leur usage est différencié selon qu'il s'agisse de vanter la ville de Dax ou celle de Saint-Paul. L'identité « sud-ouest », associée aux thèmes de la gastronomie, de la convivialité et du climat, caractérisent de façon globale le territoire. Mais les deux villes invitent différemment le futur visiteur à l'exotisme. Saint-Paul-lès-Dax est ainsi présentée comme la caution « nature »²¹⁰. « *D'abord, l'eau, le lac et les étangs. Puis la forêt, propice aux promenades et aux légendes ancestrales. C'est cette dimension nature qui fait d'un passage à Saint-Paul-lès-Dax une grande respiration et donne l'envie de revenir pour un autre bol d'oxygène actif* ». À Dax, l'invitation à l'exotisme est culturelle, voire temporelle. La ville valorise son « label ville d'art et d'histoire ». « *Vestiges antiques, centre ancien, maisons basco-landaises, architecture Art déco, patrimoine thermal, culturel et naturel, Dax et le territoire bénéficient de nombreux atouts patrimoniaux !* » rappelle la description de la ville. L'origine romaine de la cité et la référence Art Déco du Splendid sont, elles-aussi, soulignées pour enraciner le territoire dans l'histoire et construire dans l'esprit du lecteur un « imaginaire touristique »²¹¹.

Guidée par un objectif transversal de « modernisation », la promotion du Grand Dax est plus complexe qu'il n'y paraît. De prime abord, l'image renvoyée est celle d'une intercommunalité revendiquant son attachement à l'univers médical et à l'identité « sociale » qui l'a construite. Afin de résister à la montée en puissance d'autres destinations sur le marché du thermalisme, cette identité est néanmoins repositionnée autour des thèmes de l'excellence. Seulement, toute l'entreprise de marketing territorial consiste à ne pas enfermer le Grand Dax dans cette seule image. Les acteurs grand-dacquois valorisent l'identité touristique. Afin de n'exclure aucune cible, c'est l'image d'une station de tous les possibles, celui d'une « expérience globale », qui est vantée. Ce repositionnement récent croise alors celui opéré par

²¹⁰ Une brève présentation pour chacun des dix-huit petits villages qui composent avec Dax et Saint Paul-lès-Dax la communauté d'agglomération joue également sur ce registre.

²¹¹ FALAIX Ludovic, *art. cit.*, p. 427. L'auteur fait référence à AMIROU Rachid, « Le tourisme comme objet transitionnel », *Espaces et Sociétés*, n° 76, 1994, p. 149- 164.

la cité bagnolaise. Après s'être lancée très fortement sur le créneau du bien-être dès le début des années 2010, celle-ci semble, en effet, vouloir réaffirmer sa vocation médicale.

2) *De la station thermique au pôle de bien-être*

Dans la continuité des actions menées par l'établissement thermal, c'est une stratégie de mise en marque – de « branding » – du territoire bagnolais que retient le comité directeur de l'EPIC. La méthode diffère ainsi du Grand Dax. La « marque territoriale » bagnolaise ne vient pas seulement structurer la communication sur la forme. Elle est l'élément autour duquel les acteurs bagnolais s'ajustent pour « vendre » le territoire. Le « branding » est en effet une « manière de penser le marketing des territoires en plaçant l'image de marque par-dessus les autres leviers de marketing que sont les projets urbains, les événements, les actions culturelles, les politiques touristiques, les aides fiscales... La partie visible de l'iceberg est souvent un slogan accompagné d'un logo mais le branding est surtout une démarche stratégique et opérationnelle complexe qui implique les acteurs locaux vers une quête de cohérence de message entre tous »²¹².

Dès 2011, la marque « Grand domaine de Bagnoles de l'Orne » (2011-2018) est ainsi créée afin d'euphémiser la référence au thermalisme local au profit d'une « expérience globale », synonyme de bien-être. Comme à Dax, les acteurs bagnolais jouent ainsi de la sémantique pour renvoyer l'image d'un territoire aux multiples distractions et promettre aux visiteurs une évasion spatiale et temporelle dans une « bulle » hors du temps. Avec l'arrivée d'un nouveau directeur à la tête de l'EPIC au printemps 2018, une réflexion est engagée sur l'identité de la marque. Le travail de fond opéré depuis près d'une décennie n'est pas remis en question par le nouveau directeur. Dégager le territoire des références à la vieillesse et à la maladie demeure l'objectif principal assigné à l'entreprise de communication. Mais la méthode pour y parvenir diffère. Avec la marque « Be Bagnoles » (2019), il ne s'agit plus de vendre des prestations mais, comme sur le Grand Dax, des valeurs. Les bienfaits de la nature, la détente par les soins thermaux ou encore les bienfaits voire les sensations offertes par le sport sont ainsi particulièrement vantés.

²¹² HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, *art. cit.*, p. 37. L'auteur fait ici référence à MAYNADIER Boris, *Marque de ville, étude des modalités sémiotiques de génération d'une marque par une ville*, Thèse de Doctorat, Toulouse 1 Capitole, 2009.

a. *Euphémiser l'image d'une santé qui se voit : du séjour thermal à « l'expérience globale »*

Comme sur le Grand Dax, les acteurs bagnolais saisissent rapidement l'importance d'adapter l'offre et la communication aux exigences d'un marché aussi concurrentiel que celui du tourisme (*a fortiori* de bien-être). « *Si on veut faire du tourisme, il faut aussi qu'on rénove l'image de la station* » indique à ce propos le maire de la ville. Comme son homologue aquitaine, Bagnoles de l'Orne ne souffre pas d'un déficit de notoriété. La composition de son eau la positionne historiquement comme leader dans le traitement des pathologies phlébologiques et gynécologiques. Mais, spécialisée dans le traitement de certaines maladies tels que les ulcères variqueux, Bagnoles de l'Orne accueille une clientèle dont les stigmates sont visibles. L'orientation rhumatologie obtenue en 1996 ne vient pas modifier l'équation : la population des curistes bagnolais est constituée de personnes relativement âgées.

Pour les acteurs publics, l'image de la station pâtit de cette fréquentation vieillissante. « *Généralement, on n'a pas une belle image entre guillemets de la station thermale parce qu'on est... C'est une station de vieux avec des gens qui ont des problèmes, donc tout ça c'est un peu poussiéreux* », exprime le premier édile bagnolais. « *Ce qui marque l'esprit, c'est que quand on vient à Bagnoles de l'Orne, qu'on se promène dans la ville, si on vient en pleine semaine qui est-ce qu'on croise dans la ville ? Les curistes ! Quel âge ils ont les curistes ? Ils ont 70 ans de moyenne d'âge. Donc je viens dans une ville et là je vois que des personnes autour de moi entre guillemets qui ont tous une moyenne d'âge 70 ans, et là je me dis ville de vieux, ajoute encore une dirigeante de l'EPIC. Donc après, l'image change à partir du moment où la clientèle change. Mais le fonds de commerce des thermes, qui amène beaucoup de monde dans la ville c'est quand même l'activité thermale. [...] Quand on a pour une commune de 2 500 habitants, 800 curistes qui ont 70 ans dans une commune de 2 500 habitants, ils se voient les 800 curistes. Donc oui je me promène, je vois des personnes âgées* ».

C'est pour parer à cette image désuète que la municipalité et les acteurs économiques regroupés au sein de l'EPIC créent le concept de « Grand domaine de Bagnoles de l'Orne ». Cette orientation part du constat que Bagnoles de l'Orne, par son histoire thermale, cumule les avantages d'une grande ville (infrastructures, hébergements, restaurants, etc.) avec ceux d'un espace à dimension humaine favorisant la qualité de vie (bon air, sécurité, calme, sociabilité et interconnaissance). Il s'agit de présenter la localité comme une enclave privilégiée, en jouant sur la métaphore de la bulle à ciel ouvert, comme l'expose la responsable de l'Office de tourisme : « *Certains ont créé des choses de toutes pièces comme Center Parcs où ils sont sous*

une bulle et où ils ont l'eau, l'hébergement, la restauration, les activités de loisirs. En fait nous, on a mieux. C'est qu'on n'a même pas eu besoin de le créer de toutes pièces artificiellement, c'est naturel chez nous. [...]. Donc le Grand domaine, c'est l'idée d'une destination tout en un ».

Cette marque territoriale euphémise elle aussi la référence au thermalisme social qui caractérise jusqu'alors la ville. Le Grand domaine devient le fil rouge de la communication de l'EPIC. En référence aux stations de ski, il « doit » faire de Bagnoles de l'Orne une destination proposant de multiples activités sportives et culturelles, à rebours de l'image ancienne de la station. *« Avec station thermale, on ne parle que d'une activité de la ville. Après on a beaucoup communiqué autour de l'idée de station thermale et touristique. Désormais, en fait, on parle de la ville. Alors pourquoi s'embêter avec Grand domaine ? Parce que, finalement, ça apportait une idée nouvelle, celle d'un lieu complet où l'on peut pratiquer beaucoup d'activités alors qu'avant, on ne communiquait que sur une ou deux des activités de la ville »*, explique une dirigeante de l'EPIC. Une cadre de l'administration bagnolaise ne dit pas autre chose : *« Ce qu'on a voulu montrer [avec le concept de Grand domaine], c'est qu'à Bagnoles, on peut satisfaire toutes les générations en termes d'activités de loisirs, voilà, et c'est plutôt là-dessus qu'on travaille en fait. Montrer cette vision de la destination »*.

Promouvoir le Grand domaine au détriment de la « station » doit permettre de chasser l'impression d'ennui lié au thermalisme social. *« L'important pour Bagnoles de l'Orne, pour la ville, c'est de faire en sorte que les curistes ne s'ennuient pas »*, souligne en effet le maire délégué de Bagnoles de l'Orne (commune historique). Dans cette perspective, la municipalité soutient le tissu associatif local et publicise l'offre sportive. L'accueil d'événements sportifs est également stimulé pour contribuer à accroître la visibilité de la ville. Parmi d'autres exemples de manifestations sportives, Bagnoles de l'Orne est ville étape du Tour de France cycliste en 2015 (et elle l'est de manière récurrente pour le Tour de Normandie), accueille une épreuve de la coupe de France de cyclo-cross depuis 2016 et aspire à organiser une manche de Fed Cup en tennis féminin. Le discours tenu par le maire de Bagnoles de l'Orne traduit cette stratégie : *« Rénover l'image de la station, c'est lui donner d'autres atouts. Et c'est pour ça qu'on s'est engagé aussi dans une politique forte en matière sportive. C'est pour ça qu'on s'est engagé dans une politique forte en termes de notoriété. Et qu'on a amélioré aussi, on a changé nos équipements pour effectivement assurer cette diversification »*. Un guide « Grand domaine Bagnoles de l'Orne » des « sports et loisirs » est d'ailleurs édité, répertoriant les offres

proposées par et sur le territoire ainsi que les « temps forts » de l'année²¹³. Tel qu'ils sont présentés sur cette brochure, sports et loisirs ne servent toutefois pas seulement à tromper l'ennui. Ils renforcent le récit territorial en suggérant la qualité de l'environnement et les bienfaits associés à leur pratique sur ce territoire. Le visuel est décliné sur un fond vert en référence à la forêt tandis que la promesse invite le visiteur à « [s']oxygène[r] à volonté ! »²¹⁴.

Cette mise en scène du sport et des loisirs démontre qu'à Bagnoles de l'Orne, « *dépoussiérer* » l'image de la station ne consiste pas seulement à vanter un univers aux multiples distractions. Il s'agit de promouvoir une expérience de bien-être « globale », non réductible aux seuls soins thermaux. Les acteurs bagnolais partagent la problématique de leurs homologues dacquois, consistant à gommer l'aspect traditionnel du thermalisme. Ils mobilisent aussi les mêmes ficelles, en particulier celle consistant à ne pas employer certains mots trop connotés vieillissement et maladie. La directrice générale des services de la ville (également directrice de l'EPIC jusqu'en 2017) insiste ainsi sur ce point : « *On veut bannir le mot station thermale... Station thermale, c'est réducteur en fait, ça se réduit à la santé, au côté cure et on ne veut pas que ça se limite à ça en fait, c'est ça l'idée* ».

La stratégie tout entière du Grand domaine Bagnoles de l'Orne aspire à faire du territoire lui-même un facteur de bien-être. Et si, pour y parvenir, euphémiser l'image réductrice du thermalisme est un préalable, il s'agit plus particulièrement de faire émerger un « imaginaire touristique ». Les « aménités identitaires », ici aussi, sont mobilisées dans cette perspective. Comme à Dax, la ville promeut ainsi, en plus de l'eau thermale qui a fait sa réputation, son patrimoine architectural, la nature environnante et la gastronomie normande.

Entre 2012 et 2017, le site internet de l'Office de tourisme refaçonne l'identité du territoire. Celle-ci est publicisée autour de quatre piliers majeurs et complémentaires : le centre-ville de Bagnoles de l'Orne, son casino, son lac et ses jardins ; la source thermale ; le quartier Belle-Époque et ses villas typiques ; et, enfin, la forêt des Andaines et ses légendes.

Le logo de la marque « Grand domaine Bagnoles de l'Orne » participe aussi de ce récit, tel que l'explique le maire de la ville. « *Le concept du Grand domaine, c'est dire aux gens "quand vous venez à Bagnoles de l'Orne, vous allez trouver tout ce que vous avez besoin sans avoir à prendre votre voiture forcément, sans avoir à vous déplacer autrement que de manière douce*

²¹³ Du 5 mars au 27 novembre 2016, vingt-trois événements sportifs qualifiés de « temps forts » sont listés. Parmi eux, notons par exemple : « Les mercredis de l'équipe de France » en judo le 23 mars, le 36^e Tour de Normandie de cyclisme le 25 mars, des phases finales de golf les 26 et 27 mars, les courses hippiques les 14 et 24 juillet et au 15 août, ou encore la coupe de France de cyclo-cross dans le parc de l'hôtel de ville-château de Bagnoles, le 13 novembre. Un championnat de France de tarot est enfin organisé le dernier week-end de novembre.

²¹⁴ Voir en Annexes n° I, 15.

et tout est à votre disposition, à votre portée, dans un cadre préservé", explique-t-il. Parce qu'on peut le dire que ce concept-là, il existe en ville quelque part où l'on a tout à proximité. Mais nous on est dans un cadre préservé, dans une forêt, dans une bulle qui entoure la station. Et c'est ça, le concept du Grand domaine. [...] Vous avez vu qu'au niveau de notre charte graphique, on l'a déclinée avec ces petits pictogrammes qui représentent l'eau, la nature, la famille, la gastronomie. Donc c'est à travers ça » (l'illustration n°12 ci-dessous expose cette déclinaison).

Illustration n°12 : Logo de la marque « Grand domaine Bagnoles de l'Orne »



Source : site internet de l'agence de conseil en relations médias Hémisphère Sud

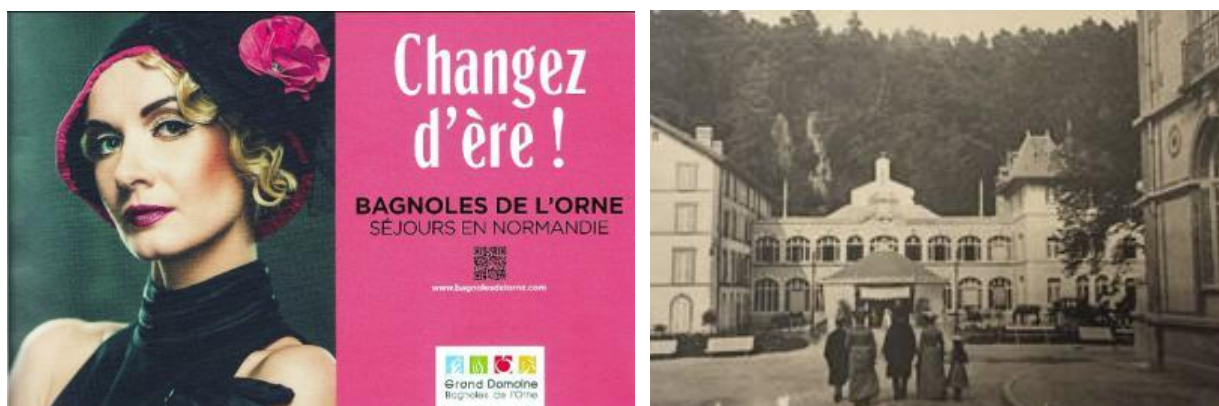
Positionner la ville sur le marché du bien-être permet aux acteurs bagnolais d'attirer sur le territoire de nouvelles clientèles, sans se séparer de celle qui a assuré son développement économique pendant de nombreuses décennies. En plus des curistes traditionnels, le marketing territorial bagnolais sert, en effet, à séduire une clientèle tout à la fois plus jeune, familiale, parisienne et à l'écoute de son corps. En ce sens, et à la différence du Grand Dax, les logiques de l'aguichement et de l'appariement sont prioritairement mobilisées.

La campagne de communication « changez d'ère » est révélatrice de l'utilisation de ces deux registres. Environnement naturel et histoire de la ville sont fortement mis en scène pour inviter à l'exotisme spatial et temporel. Présenté telle une parenthèse hors du temps et des affres de l'urbanisation, le séjour bagnolais promet à ses visiteurs un épanouissement total, loin de leur quotidien. La clientèle parisienne étant visée par une telle campagne, le territoire et ses atouts se veulent un refuge contre le stress. Les propos d'une responsable de l'Office de tourisme dévoilent cette stratégie : « *Ce sont des personnes qui viennent le plus souvent d'Ile-de-France quand on parle vraiment des touristes hein, sans forcément penser aux curistes. Donc avec un rythme qui est différent, un rythme acharné, difficile parfois à tenir au quotidien, beaucoup de stress, on le sent bien, on a des personnes qui ont vraiment besoin de faire une coupure. Et*

donc se trouver ici avec cette forêt qui fait un peu, ça on l'a souvent lu aussi mais un peu écrin... ça crée ce cadre en fait. Ça crée une espèce de petite délimitation, un petit cocon en fait et du coup ça matérialise, ça concrétise cet effet de protection en quelque sorte et de coupure avec un quotidien qui est différent. On a cet effet un peu bulle, bulle d'oxygène. Je viens m'aérer l'esprit, je viens me changer les idées et aussi une coupure temporelle puisqu'on a cette architecture qui a été préservée grâce au statut particulier de ville croix rouge pendant la Seconde Guerre mondiale. Donc c'est ce qui lui a permis d'avoir un patrimoine architectural préservé puisqu'elle a été très peu bombardée. Effectivement, quand on se promène dans le quartier Belle-Époque, on est à une autre époque. Donc on joue là-dessus justement. Là, pour le coup, avec notre campagne de comm' actuelle "Changer d'ère", on est plutôt dans un effet de comm' mais on joue là-dessus ».

Organisée lors de chaque mois de juin depuis 2015, la fête de la Belle-Époque est le point d'orgue de ce récit. Le temps d'un week-end, la ville propose aux visiteurs une expérience immersive dans les années 1920. Le quartier Belle-Époque composé de villas typiques est particulièrement mis en valeur. Visites guidées, animations photos et musicales sont proposées pour plonger les touristes dans un autre temps²¹⁵.

Illustrations n°13 : Visuels mobilisés par la campagne de communication (la seconde image représente l'établissement thermal pendant la Belle-Époque)



Source : site internet de l'Office de tourisme (les images ne sont plus en ligne)

²¹⁵ Les visites guidées sont l'occasion de partager avec les touristes des anecdotes sur les « illustres personnages » ayant fréquenté la station, réputée pour ses divertissements durant l'entre-deux-guerres et pour ses eaux après la Seconde guerre mondiale. Citons quelques « têtes couronnées » (listées dans le l'ouvrage *Bagnoles de l'Orne, 1913-2013, un siècle* rédigé à l'occasion des cent ans de la ville) : Arthur du Royaume-Uni (duc de Connaught et Stratheam) et sa sœur Béatrice du Royaume-Uni (princesse de Grande-Bretagne et d'Irlande, Princesse de Battenberg), le roi Victor Emmanuel III d'Italie, ou encore Albert 1er, Roi des Belges. La période contemporaine a également vu la visite de nombreux artistes (Jean Gabin, Simone Signoret, Jacques Brel, Raymond Devos, etc.), sportifs (Alain Mimoun, Louison Bobet...) ou encore hommes politiques (René Coty, Georges Pompidou, Raymond Barre, Jacques Chirac).

La communication proposée par les membres de l'EPIC se rapproche alors des objectifs de diversification affichés par le B'o Resort. La mise en scène du territoire orchestrée par l'entreprise thermale renforce et complète celle de l'EPIC. Cela n'a rien d'étonnant tant les dirigeants du B'o Resort sont soucieux de la façon dont est construite la communication sur le territoire, celle-ci devant valider et conforter ses orientations stratégiques et commerciales nouvelles. L'un des dirigeants de France Thermes lie clairement le sort de l'entreprise thermale à celui de la ville : *« Bagnoles de l'Orne est une "destination spa", c'est-à-dire qu'il y a l'expérience du soin mais il y a tout ce qui va autour. Donc ça veut dire qu'on doit mettre en scène notre territoire pour le rendre attractif et lui donner une valeur à l'intérieur de l'offre. C'est-à-dire que quand on va venir de Paris ou du Mans ou d'ailleurs à Bagnoles de l'Orne, on va venir pour ce que représente le territoire plus l'expérience qu'on va vivre à l'intérieur du spa. Et finalement, cette expérience, elle est globale. Le territoire fait partie de l'offre et on doit le valoriser. C'est pour ça qu'on ne cherche pas à cacher finalement la destination. Au contraire, c'est un levier et on essaye de le valoriser au maximum »*.

La présence du PDG de l'établissement thermal aux réunions de la commission communication et/ou du comité directeur de l'EPIC facilite l'alignement des réflexions stratégiques et leur mise en œuvre²¹⁶. Il expose : *« On doit aller améliorer et intensifier notre communication pour que [les clients] le perçoivent. Donc ça, c'est le travail que l'on fait avec la Région et le Département mais c'est aussi le travail qu'on fait au niveau de la commune où on a une interaction très forte entre bien sûr le casino, nous, la ville et les acteurs économiques de la destination. On a beaucoup travaillé avec la ville sur la création de la notion de Grand domaine, parce que ça impulsait aussi cette notion de parc grandeur nature. Grand domaine, c'est à la fois le domaine de ski où il y a tout au même endroit pour toutes les activités, toute la famille, mais c'est aussi un domaine. Donc c'est un endroit où il y a de la place, où il y a de la verdure, où l'on peut utiliser l'espace facilement... C'était ça le sujet pour nous, avec le Grand domaine, de vraiment faire coïncider l'offre de destination, ce qu'on appelle le marketing de destination avec vraiment l'offre produit que nous on représentait. Donc ce matching, il a plutôt bien fonctionné jusqu'à présent »*.

²¹⁶ Sa participation aux réunions s'estompe avec la croissance de France Thermes. Moins présent à Bagnoles de l'Orne, le PDG du groupe thermal semble délaisser progressivement ses obligations à l'EPIC. Ces absences sont notamment relevées par un ancien directeur du casino. Celui-ci expose d'abord : *« Son avis est important, c'est toujours bon d'avoir plusieurs avis et des gens qui ont une expérience pour pouvoir mettre en place un certain nombre de choses »*. Puis, évoquant la situation plus récente : *« Il est actif je dirais quand il est présent [rires]. Chose qui n'est pas le cas. Mais quand il est présent, c'est qu'il y a un sujet qui l'intéresse et à partir de ce moment-là, il est actif »*.

Que ce soit sur les médias sociaux, sur son site internet ou encore dans les rédactionnels qui alimentent des brochures et magazines, l'établissement organise invariablement son discours en trois niveaux : la région d'abord, la ville ensuite, l'offre commerciale enfin. Depuis 2013, l'entreprise a développé un nouveau document promotionnel intitulé « Le Mag du bien-être made in Normandie »²¹⁷. Renouvelé chaque saison, il associe l'accession à un état de complet bien-être à l'environnement proposé par la station bagnolaise. Sur la couverture, le thème de la nature est omniprésent. Forêt au centre de l'image, famille souriante ou encore femme apparemment détendue grâce aux « *soins naturels revitalisants* » illustrent la promesse de l'établissement : « *B'o Resort, Tout pour être bien, et mieux encore* ». L'établissement invite les visiteurs dans « *l'autre Normandie* », celle « *particulièrement féconde [où] l'histoire des hommes s'est inscrite au sein d'un environnement privilégié* »²¹⁸.

Le document ne se contente donc pas d'inviter au plaisir, il suggère aussi l'exotisme. Hauts lieux touristiques normands et atouts de Bagnoles de l'Orne sont successivement vantés. « *Un grand domaine d'exception aux plaisirs multiples* », « *Un palace face aux eaux calmes* », « *Un patrimoine hors norme* », « *Un terroir d'exception* » sont quelques-uns des titres choisis²¹⁹. Puis le lecteur peut se plonger dans l'expérience thermale. Le message s'adresse alors à des cibles élargies, notamment les familles, comme en témoigne cet extrait du numéro produit pour la saison 2015 : « *B'o resort c'est une résidence, un spa... De quoi répondre à toutes les envies de détente en famille, avec une résidence incluant des services comme le club Tib'O pour les enfants, la tanière des ados ; envie de détente en amoureux, avec un spa proposant des soins en cabine duo ; envie de détente en solo, avec un tarif préférentiel à certaines dates dans l'année [...]. Toute la famille y trouve son compte, même les enfants* ».

S'agissant du travail de l'image, les acteurs rassemblés au sein de l'EPIC opèrent un changement profond de paradigme. La station demeure un lieu d'accueil de malades vieillissants touchés par des pathologies diverses, mais elle entend aussi se porter sur le marché de la vieillesse active, du tourisme familial, et cherche donc à capter des visiteurs en bonne santé. Le raisonnement économique qui sous-tend la réflexion engagée par les acteurs de la ville transparaît dans certains propos, notamment celui du maire qui dresse ce constat : « *On a vécu sur le thermalisme de Sécurité sociale. Aujourd'hui, on passe dans le thermalisme, je ne dirais plus de Sécurité sociale, mais dans le thermalisme de médecine, de santé au côté duquel on va associer le bien-être. C'est ce que recherche la clientèle, du bien-être, se faire cocooner.*

²¹⁷ La couverture de l'édition de 2015 est disponible en Annexes I, 17.

²¹⁸ Le Mag du bien-être made in Normandie, B'o Resort, édition 2015, p. 7.

²¹⁹ Les champs lexicaux de « l'exceptionnel » et de « l'extraordinaire » sont très présents tout au long du document.

C'est-à-dire qu'au-delà d'avoir les bienfaits de l'eau, ce sont les massages, l'ambiance, le repos, la relaxation ». Le souci de mettre différemment en scène, en images et en mots le territoire resserre les liens entre acteurs économiques et politiques de la ville. Alignées au sein de l'arène de délibération collective que représente l'EPIC, les politiques d'image de l'établissement thermal et de la collectivité se renforcent mutuellement et concourent à faire de Bagnoles de l'Orne, « un territoire de bien-être ».

b. *Le « sport » comme trait d'union entre univers touristique et médical*

L'arrivée de deux nouveaux acteurs, à la direction de l'établissement thermal et de l'EPIC, vient nuancer ce positionnement. Recruté en novembre 2016, le premier est nommé directeur général de France Thermes et B'o Resort en février 2017 aux côtés du PDG en poste depuis 2009. Kinésithérapeute de formation, ce nouvel acteur affiche un profil sensiblement différent de son homologue. Il débute sa carrière professionnelle en 1987 aux thermes de La Léchère (Savoie) mais il est rapidement embauché par le groupe Danone. Il intègre alors les thermes d'Évian les Bains, en tant que personnel de santé d'abord, avant d'évoluer professionnellement au sein du groupe. À la faveur d'une double formation (cadre de santé, gestion des ressources humaines et d'administration du personnel) poursuivie en 2005-2006, il assume dès 2006 des responsabilités managériales. Obtenant parallèlement un Master professionnel en sciences de l'éducation & management à l'Université d'Aix Marseille en 2008, il est promu responsable d'exploitation de l'établissement thermal d'Évian les Bains. De 2009 à 2015, il devient directeur de la société publique locale d'exploitation des Thermes de Balaruc-les-Bains avant d'arriver à Bagnoles de l'Orne.

Sa nomination intervient au moment où les dirigeants de B'o Resort entreprennent de nuancer la stratégie de l'établissement thermal²²⁰. Après avoir tout mis en œuvre pendant plusieurs années pour associer l'expérience B'o Resort au bien-être, ces derniers entendent vanter de nouveau l'excellence médicale des eaux bagnolaises. Depuis 2018, ce nouveau directeur général communique largement dans la presse locale sur les thèmes de « l'innovation » et de « l'excellence » dont fait preuve l'établissement thermal pour asseoir son statut de leader concernant l'orientation phlébologie. « Phlébologie : un nouveau soin unique en France à Bagnoles de l'Orne » titre notamment le *Publicateur Libre*. Les éléments de langage

²²⁰ Nous ne pouvons pas sur ce point établir de véritable relation de causalité entre l'arrivée de cet acteur à la tête du B'o Resort et l'évolution de la stratégie de l'entreprise vers une appréhension plus forte de la santé dans la politique de communication. Ce nouveau DG souligne néanmoins dans l'entretien réalisé à l'été 2018 qu'il est en phase avec son président. Il est ainsi fort possible qu'il ait pu faire valoir ses opinions sur le devenir du groupe. Rappelons par ailleurs que son expérience s'écarte fortement de la carrière menée dans le monde du tourisme et de la finance par le président de France Thermes.

utilisés sont similaires à ceux retenus par le CDT des Landes et le Grand Dax²²¹. « *Expertise* », « *leadership* » ou « *unicité* » sont mobilisés : « *Leader en phlébologie B'o resort à Bagnoles (Orne) a collaboré avec la société Cizeta Medicali, expert en compression, pour lancer un nouveau soin en exclusivité : Aquapress®* »²²², souligne le journaliste. Il ajoute encore : « *la société B'o resort a la joie cette année, d'avoir l'exclusivité en France de l'utilisation d'un nouveau soin révolutionnaire dans le traitement des maladies veineuses* ».

À l'instar de la directrice du CDT des Landes ou du président de France Thermes, ce nouveau directeur général partage l'idée selon laquelle investir le marché du bien-être suppose d'adapter entièrement sa stratégie marketing et sa communication. Aussi était-il indispensable, selon lui, que l'établissement thermal communique intensément dans un premier temps sur l'offre bien-être pour asseoir un positionnement nouveau. « *Il était très important avec tout ce qui a été fait et mis en place, avec tous les investissements qui ont été faits, d'avoir une communication qui soit tournée sur tout le bien-être*, explique-t-il. *Parce qu'il y a un enjeu commercial fort, parce que pour faire venir des clients ici, faut-il encore leur dire que Bagnoles existe et ce qu'on y propose* [rires]. *Donc il y a eu un gros travail de fait pour imposer la marque, la référence et dire, oui tiens B'o Resort je sais où c'est* ». Néanmoins, capter au B'o Resort une clientèle la plus large et diversifiée possible suppose de ne pas dévoyer le crédit acquis par les eaux bagnolaises tout au long du XX^e siècle. Toute la problématique des dirigeants de l'établissement thermal consiste dès lors à communiquer suffisamment autour du bien-être pour continuer d'attirer une population parisienne en quête d'une parenthèse, tout en demeurant une station réputée dans le soin de certaines pathologies²²³. Ce tiraillement se perçoit clairement dans la suite de l'explication proposée par le DG de l'établissement thermal : « *Donc ce travail [de communication autour du bien-être] continuera parce qu'on ne peut jamais l'arrêter. Mais en même temps, il y a aussi ce repositionnement comme je vous disais sur "d'où on vient ?". On vient aussi d'une expertise, donc cette expertise, on la met au profit du bien-être* ».

²²¹ Voir Annexes I, 13 : « Éléments de langage du marketing des Landes Thermales ».

²²² « Phlébologie : un nouveau soin unique en France à Bagnoles-de-l'Orne-Normandie », *Le publicateur libre*, [En ligne], publié le 19/03/2018, consulté le 03/10/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/phlebologie-nouveau-soin-unique-france-bagnoles-lorne-normandie_15913401.html ; Voir aussi sur ce point : « A Bagnoles-de-l'Orne-Normandie, les Thermes B'O resort ont frôlé les 13 000 curistes en 2018 », *Le publicateur libre*, [En ligne], publié le 09/18/2018, consulté le 03/10/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/a-bagnoles-lorne-normandie-thermes-bo-resort-ont-frole-13-000-curistes-2018_20099559.html

²²³ *A priori* les territoires bagnolais et grand dacquois paraissent très différents. Pourtant, ils partagent ici une problématique similaire, à ceci près qu'elle est inversée. En effet, si les acteurs grand-dacquois affirment fortement un positionnement autour de l'excellence médicale, ils cherchent dans le même temps à ouvrir leur communication vers le tourisme et notamment le tourisme de bien-être.

Vendre aux différentes clientèles une expérience globale est de nouveau la stratégie retenue par les dirigeants. Si, dans la pratique, offres traditionnelles et de bien-être sont segmentées spatialement et temporellement²²⁴, le récit entend les associer. Elles s'enrichissent mutuellement : les bienfaits apportés par les eaux distinguent les soins bien-être de ceux proposés par des spas ordinaires ; l'univers bien-être invite le curiste à l'évasion et dédramatise l'univers médical des soins. Le discours est ensuite adapté – l'accent étant plus ou moins porté sur l'une des deux identités – en fonction des supports de communication. « *On redéveloppe un peu également l'axe de communication auprès des professionnels de santé sur notre cœur de métier qu'est la cure, parce que les deux se nourrissent, parce que ce n'est pas du tout contradictoire que de dire dans mes cibles de communication [...] on a oui le bien-être, le médical et les deux sont complémentaires*, indique encore le DG de B'o Resort. *Et avec des discours qui diffèrent en fonction des cibles, parce que quand on va voir des journalistes bien-être-beauté, on n'a pas tout à fait le même discours que quand on va vers des journalistes santé. Mais en même temps, ça doit être complémentaire et cohérent, on ne va pas raconter l'inverse. Enfin je veux dire, le journaliste santé, on va lui dire "venez à Bagnoles parce que vous allez découvrir un nouveau soin qui a telle et telle efficacité". Le journaliste bien-être, on va lui dire parce que "vous avez un spa de destination à la pomme mais vous savez qu'il y a l'eau thermale et tout ça d'où ça vient, ça vient aussi de la santé". Donc j'espère que, d'un œil extérieur, on verra aussi cette évolution qui reprend un peu la globalité de l'offre* ».

Quand il prend ses fonctions au printemps 2018, le nouveau directeur de l'EPIC n'entend pas, pour sa part, modifier sur le fond la stratégie définie six ans auparavant. Mais il ambitionne de « moderniser » la communication sur la forme. Celle-ci prend à ses yeux une dimension fondamentale. Il affirme que « *le tourisme, c'est une des économies où la communication est aussi importante que l'offre quasiment. C'est-à-dire que sur la manière dont vous présentez l'offre, elle n'a pas du tout le même goût en fait...* ». Telle qu'il l'envisage, une communication « moderne » doit permettre d'associer un territoire à des valeurs, celles-ci devant servir de base à toute stratégie marketing : « *Aujourd'hui le touriste ne cherche plus forcément à prendre un catalogue de prestations mais plutôt un ensemble de valeurs où il va pouvoir prendre des*

²²⁴ Voir : SONNET Adrien, *La quête de bien-être. Sociologie des expériences de la cure contemporaine. Bagnoles de l'Orne comme illustration*, op. cit. Dans ce mémoire, nous analysons la segmentation organisée par l'établissement thermal, tant sur le plan spatial (B'o Thermes pour les curistes traditionnels ; B'o spa thermal pour les touristes et pour les curistes prêts à payer un supplément de 345 € pour les trois semaines) que sur le plan temporel (les touristes investissent le B'o spa thermal les après-midis et les week-ends, tandis que les curistes ayant payé le supplément l'occupent le matin). Concernant les hébergements, la segmentation est également mise en œuvre : le B'o Cottage est principalement occupé par une clientèle de courts séjours tandis que les curistes traditionnels sont logés au B'o résidence des Thermes en face de l'établissement thermal. La politique tarifaire facilite l'association entre ces différentes pratiques et *in fine* la répartition des clientèles.

activités qui vont l'aider à aller vers ces valeurs », indique-t-il. Or, dans le document stratégique qu'il présente aux élus, le directeur de l'EPIC établit un sévère diagnostic de la marque « Grand domaine ». « Les valeurs [...] ne sont pas mises en avant. Le Grand domaine ne communique pas sur un ensemble de valeurs mais communique sur une liste d'activités, de possibilités. La promesse d'un resort unique et indivisible n'est pas tenue (guichet unique de réservation, communication harmonisée...) »²²⁵. Aussi convainc-t-il les élus d'abandonner la marque « Grand domaine Bagnoles de l'Orne » pour une nouvelle, qui mette en avant les « valeurs » du territoire²²⁶.

Illustration n°14 : Logo de la nouvelle marque territoriale « Be Bagnoles »



Source : site internet de l'Office de tourisme

La marque « Be Bagnoles »²²⁷ – soyez Bagnoles, être Bagnoles – vient concrétiser cette stratégie. Il ne s'agit pas de balayer celle mise en œuvre avec le Grand Domaine, mais de lui donner une autre dimension. Telle que le directeur de l'EPIC l'envisage, l'expérience bien-être proposée par Bagnoles de l'Orne doit commencer en amont de l'arrivée sur le territoire et se poursuivre en aval.

²²⁵ Plan stratégique 2018-2021, p. 6.

²²⁶ Il envisage de ce point de vue le marketing territorial comme son homologue grand d'acquois, directeur de l'Office intercommunal du tourisme et du thermalisme, lequel place au cœur de la démarche la distinction de valeurs sur le Grand Dax.

²²⁷ À l'instar de la marque « Be Bretagne » créée au début des années 2010 par la région éponyme, l'utilisation d'un anglicisme semble favoriser son internationalisation (HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, « De la communication publique vers le marketing des territoires : approche microsociologique de la fabrication de l'image de marque », *art. cit.*, p. 43). Si les tons noir et blanc de la marque Be Bretagne rappellent « l'histoire et la culture bretonne » (*idem*), le fond vert du logo bagnolais évoque la nature et notamment la forêt entourant la ville. La mention du nom de la commune nouvelle, « Bagnoles de l'Orne Normandie », offre à la marque ce « gain de localisation » dont parlent Christian Le Bart et Thomas Procureur (« Quand les Côtes du Nord sont devenues les Côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité », *art. cit.*, p. 37). Enfin, la forme du logo n'évoque-t-elle pas le forme d'un sceau, d'une certification ? Cette dernière remarque relève de la suggestion.

Cette appréhension du séjour touristique rejoint l'analyse faite par Bertrand Réau. En s'inspirant des travaux de Norbert Elias, il s'intéresse à la production des tensions agréables que favorisent les loisirs et notamment les voyages. Ceux-ci permettent aux individus de s'extraire de leur quotidien, parfois stressant, et de relâcher l'autocontrôle qui pèse sur eux. Ils produisent de nouvelles tensions, fondamentalement agréables et dédiées au plaisir²²⁸. En axant son étude sur les villages de vacances (Village vacances famille et Club Med), Bertrand Réau souligne que la production des tensions agréables s'articule autour de plusieurs ruptures, la première se situant pendant le voyage et au moment de l'accueil. Le voyageur s'abandonne d'abord à l'imagination de ses vacances, puis se laisse envahir par un sentiment d'évasion. L'accueil, quant à lui, donne au voyageur le sentiment de « changer de vie » au sein du village, par sa structure et son positionnement. « À l'intérieur [du village de vacances] c'est un lieu d'ouverture et de relâchement des contrôles »²²⁹, le touriste place sa vie sociale quotidienne de côté pour se laisser aller à une nouvelle vie.

C'est en développant ce qu'il qualifie de « *communication affinitaire* » que le directeur de l'EPIC Bagnoles de l'Orne Tourisme cherche à associer la valeur « bien-être » au territoire bagnolais. *« Il faudra qu'on revoie toute notre philosophie de communication puisqu'aujourd'hui, on est plutôt sur une communication de tuyau, une communication classique d'achat d'espace... explique-t-il. Cela ne correspond plus forcément aux besoins de la communication touristique qui doit être plus chargée de contenu. Donc ça veut dire effectivement de trouver des contenus vidéo, de trouver des contenus photo, qui ne sont plus seulement sur des activités, mais qui se servent de ces activités pour illustrer un récit. On est complètement dans cette logique de communication de contenu. Ça veut dire aussi qu'on refait complètement nos tuyaux justement, donc tout notre site internet, toute la politique digitale va être complètement revue, pour intégrer cette communication de contenu. Le site internet sera forcément en lien avec un outil GRC, c'est-à-dire Gestion de la Relation Client qui nous permettra de qualifier une base de données au plus près, l'idée étant, toujours pareil, on ne parle plus de soi mais on parle au client ».*

L'utilisation des médias sociaux occupe une place primordiale dans cette nouvelle stratégie. Ils permettent aux acteurs bagnolais de resserrer le lien tissé avec les usagers pendant leur séjour. L'usage des réseaux socionumériques rappelle l'analyse faite en 2010 par Michel Barabel, Samuel Mayol et Olivier Meier. Ces derniers soulignent que « les réseaux sociaux sont

²²⁸ REAU Bertrand, « Evasions temporaires : socialisations et relâchement des contrôles dans les villages de vacances familiaux, *Espaces et sociétés*, n°120-121, vol. 2, 2005, p. 124.

²²⁹ *Ibidem*, p. 130.

de nouveaux outils au service des territoires. Ils permettent une connexion des internautes avec leurs amis (graphe social), relations afin de créer un réseau relationnel privé et/ou professionnel. Peu à peu ce type d'outil s'est développé afin de permettre un échange de contenu (audio, vidéo, photo, fichiers etc...), un échange d'applications (widgets), un suivi d'activités et surtout la possibilité de créer et d'intégrer des groupes en fonction de centres d'intérêt communs, de cultures communes, d'opinions communes ou de modes de vie communs. Grâce aux réseaux sociaux, le marketing tribal ou marketing communautaire prend toute sa place »²³⁰. Le discours tenu par le directeur de l'EPIC illustre l'ambition qui caractérise l'usage de ces médias numériques. *« Il faut qu'on soit aussi sur ces outils-là de communication, souligne-t-il. Donc effectivement, il faut aussi qu'on couple ça avec du récit. Donc ça va passer par une chaîne YouTube liée justement à ces dimensions bien-être, mais fait avec des moyens de production professionnels et où ce sont plutôt les acteurs locaux, on parlait des médecins, des kinés, des cuisiniers sur la diététique [qui interviennent]. Donc grosso modo la thématique, on va prendre un ton un petit peu magazine féminin. Il faut savoir que les prescripteurs en France pour le tourisme, c'est plutôt les femmes donc ce n'est pas un hasard non plus si on prend ce ton-là, du type : "Je sors de l'hiver, quel est mon programme de footing avant de redémarrer pour être belle sur la plage cet été ?" Enfin je caricature, mais à peine, à peine... On va être sur ces logiques alors plus orientées bien-être, zen : "Voilà, c'est l'hiver qu'est-ce que je fais comme plats pour ne pas prendre trop de poids, etc. ?" [...] Donc là, on est sur de la chaîne YouTube classique, mais qu'on espère booster en étant de bonne qualité, et puis en mettant de bons conseils. Et toujours bien sûr, lié à un exemple bagnolais etc. Donc voilà, mais ce n'est plus Bagnoles qui passe, c'est le fait de se dire "ici on est capable de vous faire ça" ! ».*

Outre la forme, le positionnement du « Grand domaine Bagnoles de l'Orne » est lui aussi repensé par la nouvelle marque. Sans être radicalement rénové, il est réorganisé autour de trois socles. *« Je distingue trois positionnements sur Bagnoles de l'Orne : respiration, vitalité, adrénaline. Donc l'idée est de couvrir ces trois champs à travers la culture, le sport et les loisirs en général »*, indique encore le directeur de l'EPIC. À l'instar de la promesse suggérée par le positionnement des « Landes thermales », il s'agit d'associer Bagnoles de l'Orne à la célèbre maxime de Juvénal *« Mens sana in corpore sano »*²³¹.

²³⁰ BARABEL Miche, MAYOL Samuel, MEIER Sébastien, « Les médias sociaux au service du marketing territorial : une approche exploratoire », *Management & Avenir*, n° 32, vol. 2, 2010, p. 240.

²³¹ Voir le plan stratégique 2018-2021 de la station bagnolaise, p. 44 et le rapport final sur « l'étude de positionnement de l'image de la filière thermale landaise », p. 31.

Pour asseoir ce positionnement, des pistes d'évolution concernant la politique culturelle de la ville sont proposées²³². Mais c'est sur l'offre sportive que la nouvelle stratégie de l'EPIC s'attarde. Dans l'esprit des dirigeants de l'EPIC, le sport permet de faire le pont entre les « deux » identités, médicale et touristique, de la ville.

Telles qu'elles sont appréhendées dans le plan stratégique, les activités physiques et sportives permettent d'abord de communiquer de nouveau sur la « santé », en en faisant un argument marketing. Depuis 2012, l'EPIC et le B'o Resort œuvrent à euphémiser les références aux maladies et/ou à la vieillesse. En l'associant à l'image du sport et en chassant donc son acception biomédicale au profit d'une vision holistique, les acteurs bagnolais réaffirment leur volonté de capter une clientèle ayant incorporé la « morale de l'effort » promue dans la société contemporaine²³³. En cherchant à accueillir des « touristes de santé », plus jeunes que les curistes, sensibles à leur corps et appréhendant leur santé tel un capital qu'il s'agit de préserver, les acteurs bagnolais espèrent résoudre une problématique partagée par le nouveau DG de B'o Resort : continuer de rajeunir l'image de la station, sans dévoyer sa réputation médicale.

Œuvrer aux côtés de l'établissement thermal et du centre de médecine physique et de réadaptation (CMPR) pour s'investir dans des dispositifs régionaux ou étatiques, sont les éléments de méthode identifiés par le directeur de l'EPIC pour y parvenir²³⁴. Il précise : *« Bagnoles a commencé cette mutation avec l'arrivée de B'o Resort qui a permis d'avoir une nouvelle clientèle, un nouveau type d'hébergement, et puis toute une offre effectivement plein air, sport etc. Au départ réservée à destination des curistes, elle s'est aujourd'hui très élargie et a une vocation beaucoup plus large, de jeunes sportifs, de jeunes seniors, de seniors actifs, etc. Donc on va dire qu'on est à la croisée des chemins entre à la fois un thermalisme qui commence à se rénover pour aller certainement vers le préventif, plutôt que vers le curatif notamment sur cette notion de sport santé. Là-dessus, sport santé ou bien-être santé, prévention santé, en général sur les domaines de prévention, je crois que c'est une réforme nécessaire où*

²³² « Développer les arts visuels et les expositions en plein air », « développer des résidences d'artistes », « intégrer les entreprises au financement de la Culture », « se faire référencer comme un lieu de tournage », « ancrer Bagnoles dans son territoire Ornaïs et Normand » en promouvant « un tourisme de savoir-faire » sont autant de projets proposés aux élus bagnolais par le directeur de l'EPIC et son équipe. Les détails de ces pistes d'évolution sont disponibles aux pages 42-50 du plan stratégique.

²³³ Voir sur ce point : GÉNOLINI Jean-Paul, CLÉMENT Jean-Paul, « Lutter contre la sédentarité : l'incorporation d'une nouvelle morale de l'effort », *Sciences sociales et sport*, n°3, vol. 1, 2010, 133-156. Les auteurs insistent particulièrement sur l'instauration par les pouvoirs publics de dispositifs (tels les programmes nationaux nutrition santé instaurés depuis 2001) visant à contrôler les corps. Henri Bergeron (entre autres) démontre par ailleurs combien ces entreprises de gouvernement des corps sont co-organisées par l'État et le marché (acteurs privés). BERGERON Henri *et al.*, « Un entrepreneur privé de politique publique, la lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé », *Revue française de science politique*, n° 2, vol. 61, 2011, p. 201-229.

²³⁴ Voir le plan stratégique 2018-2021, p. 35.

il y a des réflexions de la part des instances thermales déjà. Et c'est des réflexions que nous on accompagne effectivement et même qu'on va essayer de solliciter en s'inscrivant dans des dispositifs nationaux ou régionaux sur ce volet prévention santé puisqu'on a tout aujourd'hui, en termes de compétences, de moyens, de savoir-faire et de lieux aussi pour s'inscrire dans ce genre de dispositifs. [...] On a pris connaissance des différents dispositifs qui sont en train de se créer notamment les "maisons sport santé" que lance le ministère. Mais ça, c'est un tout jeune dispositif parce qu'il date d'avril-mai. Et on a effectivement pris contact plutôt avec des fédérations sportives sur lesquelles on a une action nous puisqu'on gère des équipements sportifs pour commencer cette réflexion-là de façon à ce qu'elle soit mise en place à partir de 2019 ».

Le déploiement d'une politique sportive ambitieuse poursuit plus largement l'objectif de faire de Bagnoles de l'Orne une « ville dynamique ». Le sport occupe une place d'autant plus importante dans la stratégie présentée par le directeur de l'EPIC que les élus locaux en font une priorité du développement touristique de la ville. *« On est complètement sur les missions qui m'ont été confiées de rajeunissement à la fois de l'image, de l'offre et forcément de la clientèle, souligne le directeur de la structure touristique. Donc ça correspond complètement à une volonté municipale forte. Et puis c'est souhaitable aussi pour maintenir d'ailleurs l'ensemble du tissu touristique puisqu'aujourd'hui, l'un des enjeux est la petite hôtellerie notamment. Une station touristique, et a fortiori une station thermale, c'est effectivement des gros porteurs thermaux. Mais c'est aussi toute la vie de la petite hôtellerie et de l'industrie touristique qui est en jeu. C'est-à-dire qu'une station thermale qui n'aurait pas cette vocation touristique serait beaucoup moins attractive aussi de la part des curistes puisqu'il y a aussi une dimension concurrentielle entre stations thermales notamment. Je sais qu'il y a d'autres stations thermales qui travaillent aussi là-dessus donc l'importance de mêler une image un peu de dynamisme et de soin, c'est extrêmement important aussi bien pour la ville que pour la partie thermale ».*

Stations thermales, de thalassothérapie ou encore stations classées tourisme investissent en effet le marché du « sport santé »²³⁵. Pour être identifiée comme une « station sportive » et « dynamique », les acteurs bagnolais entreprennent plusieurs actions.

²³⁵ La relation qu'entretiennent les stations thermales avec le sport est néanmoins ancienne. Le chapitre II et les nombreux travaux de l'historien Frédéric Dutheil permettent d'en prendre la mesure. Pour illustrer notre propos sur les offres contemporaines, il est possible de prendre l'exemple, parmi bien d'autres, de la « cure sportive : cap sur le running ! » proposée par Vichy. URL : <https://www.vichy-spa-hotel.fr/fr/blog-vichy-celestins-spa-hotel/cure-sportive-cap-sur-le-running>. La concurrence est très vive sur ce créneau. Le 25 décembre 2019, le quotidien *L'Équipe* publiait un article sur la récupération des sportifs dans les centres de thalassothérapie : « Quand les champions d'athlétisme se mettent à la thalassothérapie », *L'Équipe*, [En ligne], consulté le 25/12/2019. URL :

Le territoire est d'abord réorganisé comme un support de l'activité. D'une part, les acteurs bagnolais parsèment la station de mobiliers urbains destinés à la pratique du fitness en extérieur. De l'autre, ils balisent la ville et les alentours pour proposer des sorties de course à pied adaptées au niveau de chaque pratiquant. Ces installations ne révolutionnent pas la politique sportive de la ville. Celle-ci propose depuis de nombreuses années une offre riche et diversifiée d'activités physiques. Néanmoins, ces installations participent à rendre visible le sport dans la ville et ce, sans renfort de communication. Partant, les acteurs bagnolais n'entendent pas capter uniquement un public en quête de prévention en santé ou de bien-être. L'offre sportive s'adresse autant aux autochtones qu'aux touristes d'affaires ou aux familles, cibles prisées par les hôteliers bagnolais depuis le début des années 2010. *« On va agir aussi sur l'offre notamment sur le domaine effectivement sportif où là on va intégrer par exemple [...] en urbain et péri-urbain des petits parcours de running, de footing, comme des pistes de ski où on aura une piste running bleue vert rouge, j'en sais rien des couleurs ou des symboles, qui seront clairement sur les trottoirs avec un bout de pochoir qui sera un peu intelligent et qui seront disposés dans tous les hôtels, explique encore le directeur de l'EPIC. Les circuits passeront devant tous les hôtels à un moment donné. C'est-à-dire que le touriste d'affaires qui a envie d'arriver à 5h du soir ou 6h du soir, sa journée finie, clac "j'ai envie de faire un footing, eh bien là je sais que je n'ai pas besoin d'une carte d'État-major, je sais que là mon parcours rouge il va me faire dix bornes et puis une heure de footing avec du dénivelé, ou pas, ou ça va être du plat autour du lac quoi". Et en parallèle, on va mettre aussi en place des espaces fitness outdoor avec l'appareillage de la station outdoor, alors pas parcours santé, on est bien sûr de l'appareillage fitness que l'on va mettre en place sur des endroits un peu stratégiques de la station. L'idée est que cette offre-là aussi soit accessible. On est donc là sur un public, alors on n'est pas sur du 20, 30 ans, et encore... Mais on vise le public là de la quarantaine, des gens qui peuvent revenir là en famille »*²³⁶.

Dans le prolongement de ces actions, les acteurs bagnolais entreprennent par ailleurs de « différencier » la station vis-à-vis de ses concurrentes en recourant à une stratégie de

<https://www.lequipe.fr/Tous-sports/Article/Quand-les-champions-d-athletisme-se-mettent-a-la-thalassotherapie/1093126?hootPostID=a39b2c7b82f824d3904499d5b7d79425>

²³⁶ L'usage du futur par le directeur de l'EPIC s'explique par le fait que nous l'avons rencontré trois mois après son arrivée en poste. Il venait alors de finir la rédaction du plan stratégique remis aux élus le soir-même. Aucune action concrète n'était donc mise en œuvre. Les extraits d'entretien mobilisés traitent uniquement d'actions effectives. Sur le balisage des chemins de randonnées et de trail, le lecteur peut se reporter à cet article : « À Bagnoles-de-l'Orne-Normandie, 12 circuits "trail" en création et bientôt des stages et ateliers », *Le publicateur Libre*, [En ligne], publié le 08/06/2019, consulté le 08/06/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/a-bagnoles-lorne-normandie-12-circuits-trail-creation-bientot-stages-ateliers_24825781.html

« labellisation ». Comme à Dax, l'usage des labels par la ville n'est pas anodin. Pour Charles Erwan et Hervé Thouément, ils sont autant de « signaux » (Lucien Karpik parle quant à lui de « singularités »²³⁷), permettant aux touristes de distinguer les territoires les uns des autres. En se basant sur la théorie économique des signaux, ces auteurs rappellent que le marché touristique ne satisfait pas aux conditions qu'impose la « théorie de la concurrence parfaite » (atomicité de l'offre et de la demande, libre entrée, homogénéité du produit, information parfaite) : les territoires ne sont pas identiques, l'information inégale. Pour parer aux « situations d'asymétrie d'information qui en résultent [...], les acteurs économiques des différentes filières [ont] adopté des comportements stratégiques adaptatifs, comme, notamment, la différenciation de leurs produits, par des marques et des labels »²³⁸. Or, selon ces auteurs, « le tourisme est un domaine où la recherche de signaux par les "consommateurs" est plus marquée qu'ailleurs. Cela s'explique notamment par une quête informationnelle due à la méconnaissance du "nouveau territoire" ».

Labels « station verte », « famille plus », « qualité tourisme » ou encore, plus récemment, « ville activité et sportive » et « terre de jeux 2024 » viennent asseoir les différents positionnements du marketing territorial bagnolais déployé depuis le début des années 2010. Bagnoles de l'Orne devient « station de trail ». Elle est la deuxième du Département de l'Orne (avec Écouves, une petite commune nichée dans la forêt du même nom) à intégrer ce réseau créé par la marque Rossignol. Comme il est systématiquement d'usage lors de l'obtention de labels, cette reconnaissance de Bagnoles en tant que « territoire de trail » est l'occasion d'une importante publicisation par la presse régionale et locale. « Bagnoles de l'Orne Normandie devient une station trail » titre le quotidien *Ouest-France*²³⁹, avant de laisser le directeur de l'EPIC revenir longuement sur l'un des objectifs assignés à une telle démarche : « Beaucoup [de stations de trail] sont situées dans des massifs prestigieux qui ont déjà une forte connotation "sport de plein air" comme le Vercors, la Chartreuse ou les Écrins, rappelle-t-il. On gagne donc déjà un temps précieux (et on économise de grosses campagnes de communication) avec un retour d'image immédiat. D'autre part, ce qui a intéressé la Ville dans ce concept, c'est son volet développement touristique. Le réseau a par exemple développé des outils de réservation en ligne qui pourront être mis à disposition de nos hôteliers, d'appli terrain performantes et de

²³⁷ KARPIK Lucien, « Éléments de l'économie des singularités », in STEINER Philippe, VATIN François (dir.), *Traité de sociologie économique*, 2013, p. 163-206.

²³⁸ CHARLES Erwan, THOUÉMENT Hervé, « Le label territorial, facteur d'attractivité touristique : une étude appliquée à la Bretagne », *Téoros*, n° 2, vol. 26, 2007, p. 33. La citation qui suit est tirée de la même source.

²³⁹ « Bagnoles de l'Orne Normandie devient une station trail », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 10/05/2019, consulté le 10/05/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/bagnoles-de-l-orne-normandie-devient-une-station-trail-6344757>

gros moyens de communication au niveau national, ce qui là encore nous permet de valoriser fortement notre image ». Dans l'article du *Publicateur Libre*, l'hebdomadaire local, l'inauguration de la station trail permet de vanter de nouveau les aménités identitaires du territoire, présentées pour l'occasion comme « exceptionnelles ». Entre autres, le journaliste souligne : « Les itinéraires proposés cheminent sur le domaine forestier des Andaines avec ses gorges escarpées, son patrimoine naturel, ses arbres remarquables. Avec une offre d'hébergement variée et un ensemble d'activités sportives et de bien-être, c'est un séjour pour toute la famille. À l'horizon, un lac, une forêt à perte de vue et une architecture élégante tout droit sortie de la belle époque : pas de doute, c'est la station loisirs et bien-être unique en Normandie »²⁴⁰.

L'obtention du label « ville active et sportive » est l'occasion pour l'élue bagnolaise, adjointe aux sports, de réaffirmer dans le journal *Ouest-France* que « l'objectif est d'attirer de nouvelles clientèles à travers l'image sportive et la vitalité de la station. Un projet de station trail est en place. Le label a été obtenu en décembre. Des sites d'escalade, à côté des Thermes, sont rouverts et des équipements extérieurs de fitness en libre-service sont installés »²⁴¹.

Enfin, la candidature au label « Terre de Jeux 2024 » et la possibilité de devenir une « base arrière pour le tennis lors des JO à Paris » permet au directeur de l'EPIC de rappeler que « le sport est dans l'ADN de la station » et d'inventorier les différentes infrastructures sportives de celle-ci²⁴².

Tel qu'il est mis en scène par l'EPIC, plusieurs fonctions sont assignées au développement du sport. Sa pratique ou son spectacle permettent tout à la fois de tromper l'ennui ou de se maintenir en bonne santé (le sport étant assimilé à un outil au service du « bien vieillir ») mais aussi de découvrir l'environnement naturel et bâti du territoire. En sublimant toutes les « valeurs » que les élus souhaitent associer au territoire – santé, nature, détente et plaisirs – le

²⁴⁰ « La Station Trail® lancée le 11 mai à Bagnoles-de-l'Orne-Normandie à l'occasion du Salon Sérénity », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 23/04/2019, consulté le 10/05/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/la-station-trail-lancee-11-mai-bagnoles-lorne-normandie-loccasion-du-salon-serenity_23002630.html

²⁴¹ « La commune de Bagnoles-de-l'Orne-Normandie labellisée Ville active et sportive », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 21/01/2019, consulté le 02/02/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/la-commune-de-bagnoles-de-lorne-normandie-labellisee-ville-active-et-sportive-6186447>

²⁴² « En vue des JO 2024, Bagnoles-de-l'Orne-Normandie veut renforcer son image de ville sportive », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 13/10/2019, consulté le 13 octobre 2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/en-vue-jo-2024-bagnoles-lorne-normandie-veut-renforcer-image-ville-sportive_28105081.html ; Le directeur de l'EPIC rappelle l'importance du sport dans la station : « [...] Terrain de foot, complexe tennistique, boulodrome, piscine, hippodrome, salles des communs du château. "Sans oublier le terrain de golf dont la création remonte à 1927, mais aussi le parcours acrobatique dans les arbres géré par un privé". La liste ne serait pas complète sans les activités proposées par l'EPIC : marche nordique, randonnées, parcours d'orientation, tir à l'arc, et plus récemment fitness outdoor, parcours de trail ».

sport est situé au centre de la stratégie territoriale déployée depuis 2012. Argument marketing mobilisé dans les univers de la santé et du tourisme, les membres de l'EPIC le déclinent pour capter les différentes cibles visées par la ville : du touriste d'affaires au curiste en quête de mobilité, en passant par la famille venue de région parisienne et souhaitant s'évader de son quotidien quelques jours. Les propos du maire bagnolais mettent en évidence l'importance qu'il revêt auprès des élus : « *Le sport, c'est l'ADN je pense de la station. C'est aussi l'image ! Une station sportive, c'est une station dynamique. Donc à travers le sport, je pense qu'on véhicule une image dépoussiérée de Bagnoles de l'Orne* ».

S'ils l'appréhendent comme un « pilier » parmi d'autres avec le concept de Grand domaine dès le début des années 2010, les acteurs bagnolais font du sport, avec la mise en œuvre de la marque Be Bagnoles et la nouvelle stratégie, le fondement à partir duquel la ville est promue tel un « pôle de bien-être »²⁴³.

La nouvelle stratégie proposée par le directeur de l'EPIC et son équipe à partir de 2018 apporte de la nuance dans le positionnement choisi au début des années 2010. Après avoir tout mis en œuvre pour euphémiser voire effacer toute référence à la vieillesse et à la maladie, les acteurs bagnolais poursuivent de nouveau la volonté d'identifier la ville tel un territoire de santé. Certes, en investissant le marché du bien-être au début de la décennie, ils ne s'écartent pas de la vocation médicale de la station. Seule l'image est mise de côté. La santé est appréhendée sous son acception holistique, ce qui permet aux acteurs d'entretenir une ambiguïté certaine. Tandis que l'établissement thermal propose des « mini-cures » renvoyant à l'univers de la prévention en santé, la communication du B'o Resort, épaulée par l'EPIC, promeut essentiellement les caractéristiques d'une « bulle » de bien-être.

Or, aussi bien du côté des dirigeants du B'o Resort que de la municipalité, l'année 2018 marque une évolution. La santé retrouve une place de choix dans la communication, comme en témoigne la signature par la ville en novembre 2019 d'une « charte "Ville aidante" pour aider les malades d'Alzheimer »²⁴⁴. Associée au monde du sport et de la prévention, elle est

²⁴³ Deux articles parus dans *Ouest-France* font référence à ce statut en trois mois d'intervalle. Voir : « Bagnoles de l'Orne veut devenir le pôle de bien-être du Grand Ouest », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 04/03/2019, consulté le 04/03/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/bagnoles-de-l-orne-veut-devenir-le-pole-de-bien-etre-du-grand-ouest-6246766> & « Be Bagnoles veut devenir la capitale du bien-être », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 25/01/2019, consulté le 04/03/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/be-bagnoles-veut-devenir-la-capitale-du-bien-etre-6195462>

²⁴⁴ « Une charte "Ville aidante" pour aider les malades d'Alzheimer à Bagnoles-de-l'Orne-Normandie », *Le Publiqueur Libre*, [En ligne], publié le 01/12/2019, consulté le 01/12/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/une-charte-ville-aidante-aider-malades-dalzheimer-bagnoles-lorne-normandie_29731510.html

néanmoins identifiée aux champs lexicaux du dynamisme. Agir de la sorte permet aux acteurs bagnolais de se saisir de toutes les facettes offertes par un positionnement autour du bien-être. Partant, les formes de communication adoptées n'excluent plus aucune cible : de la personne âgée dépendante et désireuse de retrouver de la mobilité, au jeune couple parisien en quête d'évasion et de distractions, la définition de « Be Bagnoles » se veut la plus large possible.

L'évolution dans la construction de l'image sociale bagnolaise fait ainsi écho à celle identifiable sur le Grand Dax. *A priori*, les deux stations semblent afficher deux orientations antagonistes. Le Grand Dax demeure attaché au thermalisme traditionnel et médical qui en a fait la première ville thermale de France jusqu'en 2015, tandis que Bagnoles souhaite (re)devenir un haut-lieu touristique. Pourtant, dans une temporalité identique (l'année 2018), les deux stations marquent une inflexion sensible dans leur stratégie. Tout en conservant un positionnement principal et marqué, Bagnoles de l'Orne et le Grand Dax font valoir des positionnements secondaires leur permettant de capter un maximum de publics.

Au final, les images sociales renvoyées par ces deux territoires se révèlent bien moins différentes qu'uniformes. Les distinctions identifiables sont de l'ordre de la nuance ou du degré. L'opposition entre tourisme et médecine au fondement des territoires thermaux ne semble plus avoir lieu d'être à la fin des années 2010. C'est au contraire une « expérience globale » – à tendance plutôt médicale ou plutôt touristique – que les stations thermales contemporaines vantent dorénavant.

**Tableau n°8 : Comparaison de l'usage et des effets du marketing territorial
Dax - Bagnoles de l'Orne**

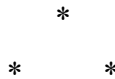
	DAX	BAGNOLES DE L'ORNE
Temporalité	Depuis 2018 essentiellement	Depuis le début des années 2010
À l'initiative de...	Agglomération du Grand Dax <i>À la suite de la démarche marketing du thermalisme landais (CDT Landes)</i>	EPIC « Bagnoles de l'Orne Tourisme » <i>Dans le prolongement de la stratégie marketing de B'o Resort</i>
Budgets des EPIC* + Budget communication	2 millions d'euros	3 millions d'euros (Dont 1 million d'exercice comptable = location des structures sportives et culturelles de l'EPIC à la municipalité) <i>+/- 250 000 / 300 000 euros</i>
Composition	Forte influence des acteurs publics (Représentants du Grand Dax fortement représentés + CDT des Landes + CRT Nouvelle-Aquitaine) 1 représentant des exploitants thermaux (+ 1 représentant du cluster) 1 représentant de chaque « <i>force vive de la station</i> » (loueurs de meublés, commerçants, ...)	Acteurs publics majoritaires au vote 1 représentant de tous les « <i>socioprofessionnels</i> » du territoire (établissement thermal, casino, loueurs de meublés, hôteliers, commerçants)
Intensité et influence des relations intergouvernementales	<u>Fortes et influentes</u> <u>Avec la Région Nouvelle Aquitaine</u> <i>Forte interdépendance avec la Région Nouvelle-Aquitaine Implication très forte des acteurs grand-dacquois (exploitants thermaux et acteurs publics) via le Cluster Aqui O Thermes dans la création du <u>Plan Thermal</u> Nouvelle-Aquitaine</i>	<u>Faibles avec la Région Normandie</u> <i>Peu de relations avec la Région Pas de contribution financière du CRT au budget touristique de Bagnoles de l'Orne, qui bénéficie néanmoins de la clientèle anglaise que le CRT attire. Les acteurs bagnolais sont optimistes pour l'avenir : Élection de Hervé Morin à la tête du Conseil Régional → engagements vis-à-vis des élus bagnolais de soutenir leurs initiatives ;</i>

	<u>Avec le Département des Landes</u> <i>Interpénétrations des politiques touristiques du Grand Dax et du CDT des Landes (notamment)</i>	+ Maire de Bagnoles de l'Orne Normandie (commune nouvelle) devenu président de la Fédération des offices de tourisme normands (OTN) + Interconnaissance du nouveau directeur de l'EPIC de Bagnoles et du directeur du CRT Normandie (tous les deux ont travaillé en Bretagne) <u>Fortes mais peu influentes avec le Département de l'Orne</u> <i>Relations avec le CDT de l'Orne (devenu un service du département de l'Orne) sont importantes mais peu influentes</i> ➔ Interrelations via le maire délégué à Bagnoles de l'Orne commune historique ➔ Maire de Bagnoles de l'Orne Normandie est aussi Président l'Union des offices de tourisme et syndicats d'initiatives de l'Orne] Mais, d'après les acteurs bagnolais (PDG de France Thermes et acteurs publics), les budgets mobilisés ne sont pas assez (ou trop peu) importants. +/- 45 000 € (2016) du Conseil Départemental
Objectifs du marketing territorial	<u>Stabiliser l'action collective</u> <i>Mobilisation d'une pluralité d'acteurs</i> <i>Co-construction du bien-commun territorial ➔ culture du compromis</i>	
	« Moderniser » - « Dépoussiérer » - « Rajeunir » l'identité du thermalisme & l'image du territoire	
	Renforcer le statut de <i>leader</i> du Grand Dax sur le marché du thermalisme traditionnel	Positionner Bagnoles de l'Orne sur le marché du bien-être. En faire un « pôle de bien-être »

Positionnement principal	<u>Médical</u> Associé à l' <u>excellence en santé</u> <i>Thermalisme traditionnel + Prévention santé</i>	<u>Touristique</u> Associé au <u>bien-être</u> « <u>Respiration – Vitalité – Adrénaline</u> » <i>Nature + Soins thermaux + Activités sportives</i>	
Positionnement(s) secondaire(s)	Tourisme <i>D'affaires & de bien-être, notamment</i>	Médical Tourisme de santé (prévention) Thermalisme traditionnel – Réaffirmer le <i>leadership</i> de Bagnoles de l'Orne sur l'orientation phlébologie –	
Quel usage du « branding » ?	++ <i>Structure essentiellement la communication sur la forme</i>	+++++++ <i>Il est l'élément autour duquel la communication est organisée</i>	
Marque(s) territoriale(s)	« Grand Dax Agglomération » « Grand Dax Tourisme – Thermalisme » (2018 - ...)	« Grand Domaine de Bagnoles de l'Orne » (2012-2018)	« Be Bagnoles » (2019 - ...)
Cibles visées Provenance des publics cibles	Curistes traditionnels Individus sensibles à la prévention santé Individus en quête de bien-être Métropoles environnantes + Nouvelle-Aquitaine + clientèle étrangère (Grande-Bretagne, Espagne)	Curistes traditionnels Individus en quête de bien-être dont ciblage précis vis-à-vis des <u>familles</u> Touristes sportifs <i>Région parisienne + Grand Ouest + clientèle étrangère (Grande Bretagne, Benelux, Allemagne)</i>	
Logiques de captation Principales Secondaires	Intéressement <i>Appariement - Aguichement</i>	Aguichement – appariement <i>Intéressement</i>	
Fonctions – Principales & Secondaire – Des (principaux) labels	Affirmer l'identité d'un territoire d'excellence en santé Label (régional) territoire « silver économie » + Nombreux labels du cluster	Faire de Bagnoles de l'Orne un territoire de tourisme Label (national) « Station verte » ; Label (national) « Ville active et sportive » ; Label (national) « Terre de Jeux 2024 » ; Label (national)	

	<i>Suggérer les possibilités touristiques</i> Label (national) Ville d'art et d'histoire <i>Faire du Grand Dax un territoire « moderne »</i> Candidat au label « Technopôle »	« Qualité Tourisme » ; Label (national) « Famille Plus » ; Label (national) « Station Trail » ; + Label (national) « spas de France » pour l'établissement B'o Spa Thermal <i>Rappeler son expertise dans le domaine de la santé</i> Charte « ville aidante » signée avec l'association France Alzheimer
Aménités mobilisées	Identitaires <i>Eau Thermale – Sud Ouestitude – Nature (Forêts Landaises) – Océan – Gastronomie – Patrimoine et Histoire de la ville (origines romaines de la station, architecture Art Déco du Splendid)</i> Fonctionnelles <i>Hôpital de Dax – Institut du Thermalisme – Cluster Aquil O Thermes</i>	Identitaires <i>Nature (Forêt des Andaines) – Patrimoine et histoire de la ville (Quartier Belle-Époque + personnages illustres ayant côtoyé la station) – Eau Thermale</i>
Actions principales menées pour renforcer l'offre via l'idéologie du marketing territorial	Construction d'un village Alzheimer Maison Santé AG2R Première année de PACES à l'Institut du Thermalisme Reconversion du Splendid hôtel **** (de l'activité thermale vers tourisme de bien-être et d'affaires)	Rachat du Golf par la municipalité Rénovation de la piscine municipale Curage du lac Curage du Tunnel de la Vée → permet de lever le Plan Prévention Risque Inondation, PPRI (préfectoral), et favorise donc l'allongement de la saison thermal Projet de rénovation de la Gare → co-maîtrise d'ouvrage avec la CDC Andaines-Passais : 11 M 300 000 € Installations de machines de fitness outdoor dans la ville

* Les chiffres du budget des EPIC « Office intercommunal du tourisme et du Thermalisme du Grand Dax » et « Bagnoles de l'Orne Tourisme » nous ont été rapportés, à Dax par le directeur général de l'OITT en juin 2018 ; à Bagnoles de l'Orne Normandie par le maire et la DGS (à l'époque également directrice de l'EPIC), en avril 2016. Aussi, notamment pour le cas bagnolais les budgets sont-ils susceptibles d'avoir évolué. En ce sens, le maire de Bagnoles à nouveau rencontré en avril 2019 indiquait combien la baisse des dotations globales de fonctionnement pesait sur le budget. Il suggérerait alors que des coupes budgétaires pouvaient être envisagées, aussi vis-à-vis de l'EPIC.



Malgré une temporalité différente, le Grand Dax (2018) et Bagnoles de l'Orne (2011) déploient sur leur territoire des démarches de marketing territorial. Initiées par les autorités municipales, elles entendent rassembler divers représentants de la société locale (exploitants thermaux, casino, loueurs de meublés, hôteliers, commerçants, etc.) ainsi que des partenaires institutionnels (à Dax), afin de co-construire le développement touristique et thermal. En permettant à ces différents acteurs de faire valoir (si ce n'est de défendre) leurs opinions et en faisant du compromis l'issue privilégiée de ces différents « tournois »²⁴⁵, le marketing territorial œuvre à la stabilisation des coalitions d'acteurs créées au tournant des années 2010.

Dans les deux cas, son utilisation renforce donc la capacité politique territoriale. Que ce soit à Bagnoles de l'Orne ou à Dax, les diversifications (médicales et touristiques) pensées au tournant des années 2010 sont mises en œuvre et semblent participer à la sortie de crise des deux stations²⁴⁶. L'instauration de telles démarches accentue aussi la capacité politique des élus. Sur les deux territoires, les acteurs publics s'attribuent le succès de réalisations collectives. En multipliant les actions *via* l'EPIC, les élus bagnolais affirment leur statut d'élus entrepreneurs. Ils augmentent leur reconnaissance auprès des acteurs économiques locaux à mesure que des clientèles plus jeunes investissent la station. Sur le Grand Dax, c'est en réaction à la création de l'Office intercommunal du tourisme et du thermalisme que la démarche de marketing territorial est instaurée. Aussi permet-elle aux élus locaux de maintenir l'adhésion d'exploitants thermaux pourtant sceptiques face à l'évolution du jeu local. En faisant de ces derniers des ambassadeurs du territoire, les élus grand-dacquois se prémunissent des évolutions exogènes engendrées par les réformes territoriales de la décennie.

²⁴⁵ La construction du marketing territorial se veut un processus à long terme engageant de nombreuses réunions, plus ou moins propices aux conflits (définition de la stratégie), avant la mise en œuvre.

²⁴⁶ Depuis 2009 et l'arrivée d'un nouveau PDG à la direction des Thermes de Bagnoles de l'Orne, le nombre de curistes traditionnels a sensiblement augmenté, passant de 9 000 à environ 13 000. Les chiffres concernant le nombre de clients sur la partie B'o Spa thermal/B'o Cottage sont peu publicisés. Néanmoins, dans un article paru dans le quotidien *Paris Normandie* en février 2018 à l'occasion du rachat de France Thermes par la société d'investissement GIMV, il est indiqué que le B'o Cottage (la résidence de tourisme 4 étoiles) a accueilli 40 000 clients pour la seule saison 2017. Sur le Grand Dax aussi l'économie thermique affiche une croissance, bien que limitée. L'épisode de la dissolution de la Compagnie Thermale de Dax a été géré et le nombre de curiste reconquis. D'après le baromètre du thermalisme des Landes (CDT des Landes) Dax (+2,3% soit 1 049 curistes supplémentaires) et Saint-Paul-lès-Dax (+ 13,3% soit un gain de 1 701 curistes) confortent, entre 2015 et 2018, leur position de première station thermique de France. Quant au thermalisme landais, le nombre de curistes a fortement évolué depuis 2009, passant de 69 267 à 76 521 en 2018. Le détail de ces chiffres est disponible ici : URL : <https://www.landes.fr/files/cg40/entreprendre/thermalisme/2019/CDT40-Thermalisme-BilanAnnuel2018.pdf>

Le marketing territorial favorise la cohésion des acteurs *a priori* – au moment des « promesses » pour reprendre Christian Le Bart – en les réunissant autour d'objectifs communs et créant les conditions du consensus. Mais il œuvre aussi à la stabilisation de ces coalitions quand il transforme le territoire et apporte la preuve des résultats liés à cette évolution. Ainsi, la mise en œuvre du marketing territorial revêt à Dax et à Bagnoles de l'Orne un objectif précis : il doit « *dépoussiérer* » l'image de ces deux stations pour les adapter à la concurrence exacerbée des marchés contemporains du thermalisme et du tourisme. Autrement dit, il doit augmenter l'attractivité de ces territoires.

Pour ce faire, tout est mis en œuvre pour se « différencier ». Face à la concurrence directe imposée par Balaruc-les-Bains, le Grand Dax est érigé en territoire de l'excellence thermique (si ce n'est médicale), tandis que Bagnoles de l'Orne, rivalisant plus nettement avec les stations normandes de thalassothérapie (Cabourg, Trouville, Ouistreham, Granville, voire Saint-Malo en Bretagne), se rêve en « capitale du bien-être » du Grand Ouest. Pourtant, si dans un mouvement général de croissance du thermalisme français, les stations bagnolaise et grand-dacquoise voient leur fréquentation augmenter, c'est une tendance à l'uniformité plutôt qu'à la différenciation qui se dessine.

Plusieurs facteurs permettent de comprendre cet état de fait, en commençant par la circulation de « bonnes pratiques » au moment même où les acteurs de chaque territoire repensent leurs stratégies de communication²⁴⁷. Afin d'enrayer la crise, les acteurs grand-dacquois et bagnolais s'inspirent en effet des pistes de diversification proposées par la profession (Livre blanc du thermalisme en 2008) et/ou par le Conseil national du tourisme (2011). Dax adapte plus largement les stratégies médicales tandis que Bagnoles de l'Orne se saisit en priorité des ouvertures touristiques proposées. L'offre demeure sensiblement la même : les établissements thermaux de chaque station proposent des cures courtes orientées prévention-santé, des soins de bien-être et du thermalisme social à partir de 2012²⁴⁸. Mais jusqu'à la seconde moitié de la décennie 2010, les politiques d'image reflètent un positionnement marqué. Les stations thermales semblent alors « choisir leur camp », celui du médical ou du touristique²⁴⁹.

²⁴⁷ Voir le chapitre V, section « *Penser la diversification du thermalisme* » ; ARAB Nadia, *art. cit.*

²⁴⁸ Si, à Bagnoles de l'Orne, l'offre est segmentée temporellement et spatialement par l'unique établissement thermal, c'est aussi le cas à Dax pour les établissements qui proposent ce genre de diversification. Certains établissements proposent seulement des soins thermaux et d'autres seulement des soins bien-être.

²⁴⁹ Sans pouvoir appuyer par la preuve nos propos, les stations thermales semblent se réfugier, pour sortir de la crise, dans un « âge d'or fantasmé » lié à leur territoire : à Bagnoles de l'Orne, celui des années folles et d'une fréquentation touristique de la bonne société ayant permis à la station de se développer et d'affirmer sa réputation ; à Dax, celui de la forte croissance des années 1970-1980 autour du thermalisme social, ayant fait de la ville, la « première station thermique de France ».

Au final, et à l'inverse de l'objectif premier de « différenciation », c'est l'usage de techniques de marketing territorial similaires à partir de 2017-2018 qui favorise l'uniformité de l'image renvoyée par ces deux stations. Certes, l'ambition d'attirer des cibles analogues renforce ce processus. Mais déjà en 1999, Christian Le Bart s'interrogeait à propos de telles politiques d'image : « la situation dans laquelle tous "communiquent" n'est-elle pas semblable à la situation antérieure, lorsque personne ne communiquait ? »²⁵⁰. Son interrogation est légitime dans la mesure où, dès cette époque, « la gamme des images offertes est très pauvre ; les mêmes mots, les mêmes slogans sont repris à l'infini ». Les villes thermales françaises n'échappent pas à ce constat. La tendance à l'homogénéité peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Placé au cœur de la phase analytique du marketing territorial, le « benchmarking » est le premier²⁵¹. Mais il faut aussi citer le recours à des cabinets de conseil pour construire la stratégie²⁵², la circulation des hommes et femmes à la tête des organisations chargées de mettre en tourisme les territoires, ou bien encore l'organisation annuelle de rencontres nationales et/ou de salons professionnels tels que les Thermalies, qui sont autant d'occasions de mise en visibilité de « bonnes pratiques »²⁵³.

Ainsi, par-delà les positionnements (principaux et secondaires) retenus, les acteurs bagnolais et dacquois déclinent leur communication selon les mêmes logiques de captation. Sur la scène médicale, l'excellence des eaux et/ou des boues thermales tout comme « l'innovation » dont font preuve les exploitants thermaux sont particulièrement publicisées afin de jouer sur la rationalité du curiste. Concernant la mise en tourisme, aménités fonctionnelles et identitaires sont fortement mobilisées pour inviter les futurs visiteurs à l'exotisme spatial et temporel. Patrimoine architectural, légendes associées à la station, visiteurs célèbres, nature et hauts-lieux environnants participent dans les deux cas à la création d'un « imaginaire touristique ». De manière transversale, le registre de l'aguiement, souvent utilisé dans les visuels, vient par ailleurs renforcer les argumentaires. Tout l'enjeu des promoteurs consiste à rappeler aux visiteurs que, quelle que soit la raison de leur séjour, investir un territoire thermal revient à placer le plaisir au centre d'une expérience « forcément » source de bien-être.

²⁵⁰ LE BART Christian, « Les politique d'image. Entre marketing territorial et identité locale », *op. cit.*, p. 423. La citation suivante renvoie à la même source.

²⁵¹ Le benchmarking, appelé aussi étalonnage ou référencement, consiste en l'étude des meilleures pratiques des sociétés du marché et à leur transfert pour son propre compte.

²⁵² Nadia Arab (*art. cit.*, p. 35) souligne que les cabinets de conseil spécialisés dans l'évaluation des « bonnes pratiques » participent à la reproduction des innovations et autres « modèles d'excellence ».

²⁵³ Ainsi, un prix de l'initiative est décerné par l'Association française des techniques hydrothermales (AFTh) aux Rencontres nationales du thermalisme. En 2019, par exemple, le prix a été remis aux Grands Thermes de la Bourboule pour l'expérimentation d'un robot « compagnon de cure » pour enfants.

À l'instar de la démarche de marketing territorial développée par la Région Bretagne, celles à l'œuvre à Bagnoles et Dax sont ainsi davantage appréhendées comme des « outil[s] de convergence d'une offre territoriale grâce à un consensus des acteurs locaux [que comme des] outil[s] de promotion extraterritoriale »²⁵⁴. La subordination du second objectif au premier produit ses effets. La culture du compromis se substitue à la « quête différenciante qui est l'objectif du marketing »²⁵⁵. Tel qu'il est pratiqué dans ces deux villes, le marketing territorial consiste donc plus à s'inspirer de bonnes pratiques ayant démontré leur réussite qu'à être véritablement innovant, au risque de perdre une partie de la fréquentation.

²⁵⁴ HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, *art. cit.*, p. 44.

²⁵⁵ *Idem.*

Conclusion générale

La décennie 1990 marque la volonté de l'État de désengager l'Assurance maladie du remboursement des soins thermaux. La thérapeutique, dont le service médical rendu n'a jusqu'alors pas été démontré, est de moins en moins considérée. Plusieurs rapports administratifs témoignent de son danger potentiel ou encore de son coût démesuré pour la collectivité. Alors même qu'il les a légitimées comme « territoires de santé » au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'État place les villes thermales dans une situation incertaine. Une telle remise en cause des bienfaits du thermalisme produit des conséquences concrètes localement. Les curistes conventionnés, dont la fréquentation n'a cessé de croître depuis les années 1950, délaissent ces lieux de soins. (S') investir financièrement et temporellement dans une cure ne revêt plus le même sens si l'efficacité de la démarche n'est pas garantie. Surtout, face à l'incertitude, certains dirigeants d'établissements thermaux limitent leurs investissements. L'offre thermale tombe progressivement en désuétude au moment même où les centres de thalasso thérapie se modernisent et deviennent sensiblement plus attractifs¹.

À la fois prisonnières du système de remboursement institué par l'État et de l'image « *poussièreuse* » renvoyée par la thérapeutique, les villes thermales voient leur économie se dégrader pendant de nombreuses années. Or, depuis 2010, « *le thermalisme en France connaît un véritable renouveau* »². De manière globale, en effet, les stations françaises affichent une forte croissance. En dix ans, 1 milliard et 230 millions d'euros sont engagés dans la réfection ou la construction d'établissements (de soins ou d'hébergement), tandis que le nombre de curistes augmente pour sa part d'environ 20%.

À l'image de ce retournement de situation, l'histoire du thermalisme est jalonnée d'une succession de périodes de croissance et de fortes crises. Cette instabilité souligne combien le monde thermal est sensible aux aléas politiques et économiques. Ces changements s'inscrivent dans le prolongement de transformations institutionnelles et économiques plus larges. Ils correspondent à l'évolution du rôle joué par l'État dans le gouvernement des villes, mais également à la modification des rapports de pouvoir entre acteurs locaux chargés de leur gestion. Cette thèse a donc été consacrée à la question des ressorts et des enjeux de coordination

¹ LACONME Patricia, « La thalassothérapie sur la côte basque », *Sud-Ouest européen*, vol. 1, 1998, p. 59-68.

² « Le secteur du thermalisme en pleine croissance attire les investisseurs », *Ecomnews*, [En ligne], publié le 14/04/2017, consulté le 17/08/2020, URL : <https://ecomnews.fr/article/8339/Secteur-thermalisme-pleine-croissance-attire-investisseurs> ; Les chiffres qui suivent proviennent de la même source. Voir aussi : « Pourquoi les français plébiscitent les cures thermales », *ChallengeS*, [En ligne], publié le 20/01/2017, consulté le 17/08/2020, URL : https://www.challenges.fr/entreprise/sante-et-pharmacie/les-raisons-de-la-bonne-sante-economique-du-thermalisme_449148. Si ces investissements sont majoritairement assurés par des acteurs privés (souvent des grands groupes), les collectivités territoriales participent aussi à ce mouvement.

entre acteurs investis dans le gouvernement des villes thermales, ainsi qu'à leurs effets sur leurs capacités politiques territoriales et, *in fine*, sur l'économie locale.

Pour y répondre, nous nous sommes intéressés à l'évolution des formes prises par le gouvernement municipal du thermalisme à partir de son émergence à la fin du XVIII^e siècle. La construction et l'approfondissement de la capacité politique des villes thermales au prisme des relations établies entre divers groupes d'acteurs (politiques, institutionnels et économiques) montre l'influence déterminante bien que variable de l'État dans l'histoire du thermalisme. Jusqu'au début des années 1980, elle structure les rapports entre acteurs à l'échelle locale, détermine plus ou moins la capacité politique des villes et oriente l'évolution de leur activité économique et de leur identité.

Quatre périodes peuvent être distinguées. Dans la première (de la fin du XVIII^e au milieu du XIX^e siècles), l'État contrôle le développement des villes thermales. Propriétaire d'une majeure partie des sources, il en assume souvent la gestion et participe à la construction d'établissements thermaux et hôteliers, *via* l'action du corps préfectoral. Il définit par ailleurs un cadre juridique qui légitime l'usage médical de l'activité. Localement, les médecins thermaux exercent un fort pouvoir sur les visiteurs ainsi que sur les autres acteurs issus des mondes économiques ou politiques. Le médecin dirige la station, le thermalisme est une pratique essentiellement sanitaire.

L'affirmation du phénomène touristique, associé à l'émergence d'une capacité politique des villes sous la III^e République, fait évoluer ces rapports de force. L'autonomie acquise par les conseils municipaux au début des années 1880 augmente en effet la capacité de gestion des villes. Celle-ci s'inscrit dans une « relation privilégiée » entre l'institution municipale et les groupes sociaux composant le territoire. « La vie politique est très largement calquée sur une organisation sociale et spatiale de la ville ; les formes de sociabilité participent d'une expression des intérêts urbains ; les demandes et les problèmes adressés aux autorités municipales le sont sur une base individuelle ou parcellaire »³. L'État concentre son action sur quelques stations et voit investisseurs privés, édiles locaux et médecins thermaux précéder, accompagner ou prolonger ses initiatives. À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, l'expérience thermale évolue donc en fonction des rapports de force en présence à l'échelle locale. Dans les plus petites stations, où la domination des acteurs du monde médical demeure très forte, le thermalisme conserve son identité originelle. Tandis que les stations les plus en vue sont

³ BORRAZ Olivier, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13, 2000, p. 16. L'auteur renvoie à LORRAIN Dominique, *La naissance des grandes organisations publiques locales (la mairie de Lorient : 1884-1990)*, Paris, CEMS, 1992.

progressivement fréquentées autant pour leurs attraits touristiques que pour la qualité des eaux et leurs effets thérapeutiques.

Olivier Borraz rappelle que l'autonomie acquise par les villes à cette période ne signifie pas pour autant que leur capacité politique se construit en opposition, ou indépendamment de l'État. Au contraire, elle se révèle selon lui « indissociable » de la place qu'occupent les communes dans l'État républicain⁴. Dans les villes thermales, l'attitude des acteurs locaux en offre une illustration au tournant du XX^e siècle. Pour gérer les crispations entre promoteurs d'un thermalisme touristique et défenseurs d'un thermalisme avant tout médical que génèrent les évolutions mentionnées, ils en appellent à l'État qui endosse un rôle d'arbitre. À partir de la fin du XIX^e siècle et jusqu'aux prémices de la Seconde Guerre mondiale, des représentants des groupes d'acteurs (politiques, économiques, médicaux) investis localement s'organisent à l'échelle nationale. Sous la pression de ces organisations aux intérêts antagonistes, le législateur est invité à trancher : le thermalisme doit-il demeurer une activité médicale et touristique ? Ou faut-il redonner toute son importance à la dimension médicale ? Malgré les pressions exercées par les tenants du thermalisme médical tout au long des années 1920 et 1930, c'est le premier choix qui est retenu.

Le contexte socio-économique et politique de l'après-guerre modifie de nouveau la configuration du thermalisme. « La construction d'un État-providence centralisé contribue à renforcer l'influence de l'État dans la gestion urbaine »⁵. Celle-ci est telle que les départements et les communes sont envisagés comme de « simples échelons d'exécution et d'administration, démunis de toute capacité d'expertise ». Si les villes demeurent, dans certaines conditions, « des lieux d'innovation, sous l'impulsion ou en lien avec des segments de l'État », il n'en est rien dans le monde thermal. Le modèle du thermalisme social imposé après-guerre ne facilite pas la réflexion collective. Hormis certains élus soucieux de développer l'offre touristique de leur territoire, les différentes parties prenantes du gouvernement municipal du thermalisme (État, exploitants et médicaux thermaux) ne voient pas, dans un premier temps, l'intérêt de repenser une offre qui se révèle attractive. En favorisant la croissance économique du thermalisme, l'État structure donc les relations des acteurs locaux et organise leur dépendance au système de remboursement. La croissance du thermalisme social s'accompagne effectivement d'un effacement de l'identité touristique des villes et d'une dégradation de leur image, progressivement associée aux univers de la vieillesse et de la maladie. Elles perçoivent

⁴ *Ibidem*, p. 13.

⁵ *Ibidem*, p. 17.

néanmoins la fragilité de la situation au moment où l'État opère un mouvement de décentrement et remet en question le bienfondé de la thérapeutique.

À partir des années 1980, l'affirmation des logiques néo-libérales dans les hautes sphères de l'administration, le vote des lois de décentralisation, ou encore l'eupéanisation des politiques publiques actent en effet le retrait de l'État-providence au profit d'un État « régulateur » qui repense son intervention sur les territoires. Concrètement, il ne se retire pas totalement de leur gestion. Tout au long des décennies 1980 et 1990, « son action se fait "en partenariat" avec les autorités locales, souvent dans le cadre de cofinancements État collectivités territoriales et de contrats d'action publique »⁶. À partir de la décennie 2000, il entreprend de gouverner à distance les acteurs locaux. Pour ce faire, il renforce le pouvoir du Parlement et des administrations centrales au détriment des services déconcentrés, crée des agences autonomes et prive, de fait, les élus locaux de leur capacité à négocier et à peser sur l'orientation des politiques publiques. Surtout, en mobilisant de nouveaux instruments issus du *New public management* (appels à projet, labels, prix, etc.), il conditionne l'accès aux financements étatiques au respect de certaines normes préalablement fixées. De ce fait, il privilégie l'incitation à la coercition et au respect de règles préalablement fixées.

Ces dernières évolutions, constatées dans divers secteurs d'action publique essentiellement à partir de la moitié des années 2000⁷, sont prégnantes dans le monde thermal dès les années 1990, sous des formes toutefois différentes. En effet, l'État ne se contente pas d'inciter positivement les acteurs du monde thermal à faire évoluer leurs modes d'action. Il les contraint d'abord par la menace. Ainsi, dès 1996, il délègue au directeur de la CNAMTS (nommé par l'exécutif) le soin de négocier les conditions du remboursement de la cure thermale avant que l'IGAS ne conditionne son maintien au respect de nouveaux standards. En agissant de la sorte, l'État limite la capacité des élus locaux à défendre leurs intérêts auprès de son administration et oblige les acteurs économiques (exploitants thermaux) à s'adapter à ses attentes : démontrer le service médical rendu par la thérapeutique, augmenter la qualité de l'offre, assurer la sécurité des installations. Les mécanismes d'incitation sont mobilisés dans un second temps avec

⁶ DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2017, p. 24. Selon les auteurs, l'État devient un acteur parmi d'autres dans la construction de l'action publique (voir : LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 45, 1995, p. 57-95), tandis que pour d'autres, la contractualisation lui permet de maintenir sa domination (voir : GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Science Po, 1999).

⁷ Nous pouvons citer, entre autres, ceux de la rénovation urbaine, du développement territorial ou de l'enseignement supérieur et de la recherche. Voir notamment : EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 96-111 ; CRESPIY Cécile, SIMOULIN Vincent, « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? », *L'Année sociologique*, n°2, vol. 66, 2016, 465-492.

l'objectif de faire évoluer l'acception biomédicale du thermalisme vers une dimension holistique de la santé. Normes, labels, guides de bonnes pratiques ou encore modèles de diversification sont ainsi pensés à l'échelle nationale puis diffusés aux acteurs locaux afin de faire des villes thermales des territoires pertinents dans la lutte contre certains problèmes de santé publique.

Or, au moment où l'État remet en cause le bienfondé de la thérapeutique thermale, les villes sont privées d'une capacité politique nécessaire pour réagir et se conformer aux injonctions. D'une part, le secteur est touché par une baisse de la fréquentation. L'attractivité de la thérapeutique est concurrencée par la montée en puissance d'autres formes et lieux de prise en charge corporelle. D'autre part, et surtout, les villes subissent la recomposition de l'intervention de l'État, sensible dès le début des années 1980. En se retirant de la gestion des territoires, ce dernier ne constitue plus le facteur d'intégration sur lequel reposait le gouvernement municipal. La période est marquée par une multiplication des acteurs publics et privés intervenant dans la fabrique de l'action publique et, partant, d'une « dispersion des ressources – financières, politiques, d'expertise – permettant de peser sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques [locales] »⁸. La conjonction de ces différents processus plonge alors les villes thermales dans une crise profonde et durable.

Pour analyser la réaction des acteurs locaux à cette double déstabilisation économique et politique, nous avons centré notre analyse sur deux villes thermales aux caractéristiques différentes : Dax, ville de taille moyenne, insérée dans un Département et une Région dans lesquels l'économie thermale est développée, et Bagnoles de l'Orne Normandie, petite ville de 2 500 habitants et seule station du Nord-Ouest. Limiter notre étude à deux villes et réaliser ce que Gilles Pinson qualifie de « comparaison de monographies », a permis de restituer toute la spécificité de ces deux terrains tant d'un point de vue historique, économique que politique. Cela a donc conduit à faire usage du récit, de la description dense, pratiques nécessaires pour rendre compte de l'épaisseur d'une situation locale. Néanmoins, réaliser une comparaison de monographies ne revient pas adopter « une démarche strictement idiographique. [Ces travaux] visent aussi à comparer des situations urbaines relevant de villes différentes [...] et à identifier en quoi ces situations se ressemblent ou divergent, ainsi que les facteurs qui les font éventuellement diverger »⁹. Dès lors, le recours à cette méthode, doublé de l'analyse de

⁸ PINSON Gilles, « La gouvernance des villes français. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, vol. 1, 2010, p. 82.

⁹ PINSON Gilles, « Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées », in AUTHIER Jean-Yves, *D'une ville à l'autre*, Paris, La Découverte, 2019, p. 45.

l'environnement institutionnel, politique, historique et économique dans lequel les villes sont insérées, a permis de distinguer les phénomènes propres aux terrains étudiés et ceux relevant d'une dimension générale¹⁰.

Au final, qu'avons-nous pu montrer ? À l'instar de plus grandes villes, françaises ou européennes, touchées par des problématiques de déclin et dans l'incapacité de gérer des problèmes, les villes thermales voient, sous l'impulsion des acteurs publics (et notamment des élus), les acteurs locaux se réorganiser collectivement pour parer au retrait de l'État. Selon Gilles Pinson, le souci de constitution de réseaux d'acteurs stables dans les villes par la création de projets puise à deux sources. La première est liée à l'influence des « institutions tierces, bailleurs de fonds pour les villes » que sont l'État ou l'Union Européenne. Celles-ci « font de plus en plus de cette capacité d'agir collectivement, de constituer des partenariats locaux une condition de l'octroi de leurs aides »¹¹. La seconde renvoie à la croyance dans les avantages induits par l'action collective. Concernant le monde thermal, c'est le second objectif qui est poursuivi. En agissant de la sorte, les élus locaux poursuivent une double finalité, économique (augmenter la fréquentation) et politique (rassembler la pluralité d'acteurs économiques, politiques et médicaux investis dans le développement du thermalisme). Ils aspirent ainsi à ce que la « ville "fasse système" » avant même que l'État ne diffuse des modèles à suivre et incite à la réorganisation collective *via* le CNT en 2011. Qu'elles prennent la forme d'un cluster (Dax, 2009) ou d'un EPIC (Bagnoles de l'Orne, 2011), des organisations collectives sont créées au tournant des années 2010 afin d'augmenter la capacité politique territoriale.

Les contours et la composition de ces structures d'action collective peuvent toutefois varier en fonction des facteurs locaux de différenciation (spécificités historique, politique et socio-économique) des villes. L'isolement géographique de la station bagnolaise, son insertion dans un département rural ou encore le régime de relations conflictuelles établi à l'échelle intercommunale oriente la stratégie des élus. Ces derniers créent une coalition d'acteurs aux contours de la ville et s'impliquent avant tout dans la construction de rapports de confiance avec les acteurs économiques (exploitants thermaux, hôteliers, restaurateurs, loueurs de meublés, dirigeants du casino et promoteurs de loisirs). La configuration bagnolaise rappelle la forme

¹⁰ Nous avons alors pu dépasser la principale difficulté attribuée par Mattei Dogan et Dominique Pélassy à l'analyse binaire et identifiée dans l'introduction de cette thèse. Voir DOGAN Mattéi, PÉLASSY Dominique, *La comparaison en sociologie politique : une sélection des textes sur la démarche de comparatiste*, Paris, Litec, 1980, p. 128-135. La référence est rapportée par VIGOUR Cécile, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005, p. 182.

¹¹ PINSON Gilles, *Gouverner la ville par le projet*, Paris, Presses de Science Po, 2009, p. 204. La citation suivante renvoie à la même source.

prise par le gouvernement municipal au début de la III^e République¹². À Dax, les élus s'emploient également à améliorer leurs relations avec les acteurs économiques, notamment les exploitants thermaux. Mais ils ne s'en contentent pas. L'action collective qu'ils initient à l'échelle intercommunale leur permet au contraire d'intensifier leurs relations avec le Département des Landes, la Région Aquitaine (puis Nouvelle-Aquitaine) ainsi qu'avec l'Agence régionale de santé.

Ces différentes stratégies démontrent qu'en matière de gestion du thermalisme, il n'existe pas d'« *optimum* dimensionnel », ni de cohérence spatiale¹³. L'échelle retenue, tout comme la forme des coalitions, sont en effet choisies par les élus locaux en fonction de la capacité politique qu'ils espèrent en retirer. Ce faisant, ils se saisissent (ou font l'impasse) des injonctions étatiques qui peuvent nourrir cette dernière. Les élus dacquois s'investissent dans le jeu intercommunal pour augmenter leur pouvoir localement tandis que leurs homologues bagnolais s'en mettent à distance, privilégiant la construction d'une commune nouvelle « autonome ».

L'émergence de coalitions d'acteurs au tournant des années 2010 met par ailleurs en évidence, conformément aux analyses dressées par Rémi Dormois à propos des villes marquées par l'industrialisation, que « la coopération public/privé ne va pas de soi. Elle n'est pas inscrite dans la culture locale des rapports socio-politiques »¹⁴. L'analyse des villes dacquoise et bagnolaise montre combien la défiance caractérise pendant de longues décennies les relations entre exploitants thermaux et élus locaux. Cette défiance repose, entre autres, sur la nature des objectifs poursuivis par ces deux types d'acteurs : l'intérêt général du territoire pour l'institution municipale ; la croissance de l'entreprise pour l'exploitant thermal. Or, ces deux objectifs peuvent diverger et, dans le cas d'une gestion privée (de la ressource et de l'exploitation), il apparaît difficile pour les élus locaux de faire évoluer le comportement des exploitants thermaux dans le sens de ce qu'ils appréhendent être le bien commun. La relation asymétrique

¹² BORRAZ Olivier, *art. cit.*, p. 16.

¹³ OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique. Fausse pertinence et jeux d'écarts », *Revue française de sociologie*, n° 1, vol. 56, 2006, p. 33. Selon l'auteur, la notion d'*optimum* dimensionnel est un concept développé par les économistes selon lequel il s'agit d'allouer « les compétences et les ressources au bon niveau territorial, au regard des conditions spatiales de la production de l'offre et de l'exercice de la demande ». L'exemple le plus récent d'injonction au regroupement intercommunal concernant le secteur du thermalisme date de 2019, *via* la Cour des comptes. Voir : Cour des comptes, *Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan*, rapport annuel 2019.

¹⁴ DORMOIS Rémi, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, n°4, 2008, [En ligne], URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/3122>, p. 51.

dépeinte par Dominique Lorrain dans le cadre de la relation contractuelle, en faveur de l'institution municipale¹⁵, se trouve alors renversée au profit de l'acteur privé.

Pour cette raison, les exploitants thermaux demeurent, pendant de longues décennies, réticents à s'inscrire dans les projets initiés par les acteurs publics. Ils cultivent leur autonomie. L'explication d'un changement d'attitude au tournant des années 2010 renvoie aux conclusions tirées par les auteurs de la théorie des régimes urbains. Selon ces derniers, « la coopération au sein d'une coalition ne se met pas en place ni ne se maintient dans la durée parce que certains acteurs seraient en position de contrôle/de domination. Les membres de la coalition coopèrent par nécessité et par intérêt »¹⁶. C'est seulement au moment où les conséquences de la crise de fréquentation du thermalisme sont les plus sensibles que les acteurs privés consentent à faire converger leurs intérêts avec ceux des acteurs publics et à participer à l'action collective.

Ce changement d'attitude traduit un rééquilibrage de la balance des pouvoirs au profit des institutions municipales. La mise en œuvre de projets collectifs permet en effet aux élus de se repositionner au centre du jeu local et, ce faisant, d'augmenter leur pouvoir. Or, ce processus n'efface pas, dans un premier temps au moins, la défiance mutuelle que peuvent se porter acteurs privés et publics. Si la logique d'intérêt explique *a priori* la participation des acteurs privés à l'action collective, elle n'apparaît pas suffisante pour comprendre leur coopération sur le long terme¹⁷. Dans cette perspective, s'inscrire dans le champ théorique des régimes urbains – qui « ne prend pas en compte seulement les ressources économiques ou financières [...] mais aussi les ressources symboliques telle que la confiance politique ou la légitimation politique » – s'est révélé précieux pour décoder les processus de stabilisation à l'œuvre.

Il ressort de l'analyse que la pérennité des coalitions d'acteurs créées tient autant à la nécessité (intérêts économiques et politiques) perçue qu'à la sédimentation de normes, de valeurs et de façons communes d'appréhender les problèmes¹⁸. En effet, les logiques d'apprentissage cognitif et organisationnel ainsi que la construction de relations de confiance placées au centre du fonctionnement de ces organisations sont directement liées au but principal poursuivi par ces organisations – produire une vision partagée du développement territorial en matière de tourisme et de thermalisme – et aux mécanismes d'intégration mis en œuvre pour ce faire.

¹⁵ LORRAIN Dominique, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, 2000, p. 36-37.

¹⁶ DORMOIS Rémi, *art. cit.*, p. 58.

¹⁷ *Ibidem*, p. 59-60.

¹⁸ Sur ce point, nos conclusions rejoignent les analyses faites par Rémi Dormois dans son étude des agglomérations nantaises et rennaises.

Conformément aux conclusions réalisées par Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, le bien commun thermal et touristique résulte d'une co-construction. Elle met aux prises la pluralité d'acteurs investis dans sa conception, chacun luttant pour imposer sa vision légitime de l'intérêt général. Or, ces affrontements favorisent les processus d'apprentissage, l'évolution des identités (d'adversaires, les acteurs peuvent devenir des partenaires-adversaires) et, partant, la transformation des régimes de relation¹⁹. Mais c'est surtout la mise en œuvre de démarches de marketing territorial qui achève de stabiliser la capacité politique territoriale dans les deux terrains étudiés.

Si les usages faits des politiques d'images permettent d'une manière générale aux élus de se mettre en scène, de légitimer leur action au service du territoire et, ce faisant, de gagner la confiance des acteurs issus de la société locale, ceux du marketing territorial présentent une spécificité supplémentaire consistant à placer la participation et le consensus au centre de son fonctionnement. Outre ses finalités économiques (rendre attractif le territoire), il peut dès lors être appréhendé comme un instrument de création de compromis.

Dans les villes thermales, cette utilisation est privilégiée. Afin de maintenir la cohésion des coalitions et la capacité politique et faire face au risque éventuel d'une nouvelle crise à gérer, la quête de différenciation est reléguée au second plan. Cela produit alors des effets sur l'offre thermique, qui progressivement tend vers la standardisation.

Les exemples bagnolais et dacquois sont de ce point vue significatifs. Forts des coalitions créées au tournant des années 2010, les acteurs locaux des deux villes entreprennent de gérer la crise en restructurant l'offre et en modifiant l'image renvoyée par leur territoire. Ils s'inspirent des pistes de diversification pensées à l'échelle nationale par la filière (CNETH, 2008) ou par l'État (CNT, 2011). Les stratégies retenues sont également construites à partir des caractéristiques (historique et géographique) des stations, de la problématique à résoudre (l'intensité vécue ou perçue de la crise) et du rapport de force des acteurs locaux au sein des coalitions. Si, dans les deux cas, l'objectif poursuivi consiste à rajeunir l'image pour augmenter l'attractivité territoriale, les positionnements retenus dans un premier temps diffèrent fortement.

Les acteurs bagnolais euphémisent la référence à la santé pour faire de leur ville un « territoire de bien-être ». Le patrimoine architectural de la ville, ses atouts géographiques ainsi que l'alignement des volontés des élus et du nouveau PDG de l'établissement thermal facilitent la mise en œuvre d'une stratégie de relance par le tourisme. À Dax, au contraire, le positionnement retenu demeure associé à l'univers médical. Le nombre de curistes (~ 45 000

¹⁹ LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, vol. 11, 1998, 37-66.

pour Dax et 60 000 pour l'agglomération du Grand Dax) n'impose pas un changement paradigmatique profond. Les exploitants thermaux restent fortement attachés au thermalisme social qui assure encore la grande majorité de leur chiffre d'affaires. Nombreux, ils parviennent à se faire entendre auprès des élus et à faire valoir leur vision du bien commun en ce domaine.

Dans un premier temps, les acteurs bagnolais et grand dacquois semblent donc rejouer l'opposition entre appréhension touristique et médicale du thermalisme. Or, ces stratégies *a priori* différenciantes tendent progressivement vers l'uniformité à mesure que les acteurs locaux se saisissent des techniques offertes par le marketing territorial. À la stratégie clivante, susceptible de fragiliser la dynamique de coopération, les acteurs dacquois et bagnolais définissent une offre globale, capable de séduire un maximum de visiteurs, qu'il s'agisse de curistes ou de touristes. La communication est alors segmentée afin de s'adapter aux cibles visées.

Le traumatisme qu'a constitué le projet de déremboursement mené par l'État tout au long des années 1990 et 2000 a profondément fait évoluer le thermalisme contemporain. L'influence de l'échelle nationale sur les stratégies retenues localement, la recomposition des gouvernements municipaux autour de la gestion de la crise, la nécessité de relancer l'économie locale sont autant de facteurs qui ont progressivement fait émerger une nouvelle expérience du thermalisme. Structurant dans l'histoire des villes thermales, le tiraillement entre tourisme et médecine se trouve finalement dilué au sein d'une acception holistique de la santé, correspondant à la volonté de l'État.

En devenant des territoires de la prévention en santé (au sens le plus large du terme) les villes thermales parviennent, à l'image de Dax et Bagnoles de l'Orne Normandie, à résoudre une difficile équation. Elles (re)gagnent la confiance de l'État et sont progressivement considérées comme des acteurs légitimes dans la lutte contre certains problèmes de santé publique. Elles maintiennent, ce faisant, le fonctionnement d'un système de remboursement sur lequel l'économie locale repose encore fortement. Enfin, elles limitent peu à peu leur dépendance à ce dernier en augmentant leur attractivité touristique. Elles stabilisent, dès lors, leur capacité politique²⁰.

Cette évolution mérite attention. La littérature historique et géographique produite sur le monde thermal a particulièrement insisté sur les tiraillements générés par la double identité,

²⁰ Les conséquences de l'épidémie du coronavirus donnent une illustration de cette évolution. L'exemple de la station bagnolaise est sur ce point éloquent. Voir : « Le thermalisme en chute libre à Bagnoles B'O resort : le tourisme limite la casse », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 25/08/2020, consulté le 25/08/2020. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-l-orne-normandie_61483/le-thermalisme-en-chute-libre-a-bagnoles-b-o-resort-le-tourisme-limite-la-casse_35705860.html

touristique et médicale, des villes thermales. La majorité de ces travaux restent circonscrits aux périodes du XIX^e et/ou à la première moitié du XX^e siècle. Certains chercheurs analysent tout de même la croissance du thermalisme social pendant les Trente Glorieuses. Mais la période contemporaine reste très peu documentée, notamment sous l'angle socio-historique. Or, notre thèse souligne combien les villes thermales sont parvenues à dépasser le clivage tourisme/médecine autour duquel elles se sont construites pour répondre aux problématiques de l'État et participer au gouvernement des corps. En ce sens, le thermalisme demeure au centre d'enjeux d'actualité, qu'il s'agisse de la santé publique (notamment de prise en charge du vieillissement), du bien-être ou de la qualité de vie.

Plus largement, en se situant à la frontière entre logiques médicales et économiques, la thématique du thermalisme ouvre un champ d'étude particulièrement riche²¹. Dans le prolongement des travaux que nous avons menés sur le cas bagnolais, l'analyse de la transformation des villes thermales en « territoire du bien vieillir »²², mérite d'abord d'être poursuivie. En ce sens, la question des effets produits par une telle évolution sur la diversification des clientèles et leur cohabitation peut notamment être enrichie. Si nous avons déjà observé l'existence de conflits d'usage au sein des établissements, cette constatation doit être généralisée à l'usage des villes et éprouvée dans d'autres stations aux caractéristiques différentes (orientation thérapeutique de l'établissement thermal, économie touristique diversifiée, etc.). À l'heure de la généralisation du marketing territorial et de la volonté des acteurs locaux d'attirer le plus de cibles possibles (aux profils et désirs souvent divergents), ces questionnements révèlent toute leur importance.

De plus, l'acception holistique de la santé qui règne aujourd'hui dans les villes thermales laisse au sport et à sa pratique (au sens large) un rôle déterminant. Appréhendé à la fois comme un facteur de santé publique et d'attractivité territoriale, les politiques sportives mises en œuvre servent également les entreprises de légitimation des élus. Le cadre d'analyse retenu dans notre thèse peut être adapté aux villes préoccupées par des problématiques de déclin ou de santé publique et qui cherchent à dynamiser ou rénover leur image.

²¹ De nombreux auteurs se sont déjà intéressés à cette organisation duale du gouvernement des conduites par les pouvoirs publics et le marché. Citons, entre autres, sur ce point : BERGERON *et al.*, « Un entrepreneur privé de politique publique, la lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé », *Revue française de science politique*, n°2, vol. 61, 2011, p. 201-229 ; DUBUISSON-QUELLIER Sophie (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2016 ; HUMMEL Cornélia, « Le sénior, la science et le marché : un point de vue sur le vieillissement différentiel selon l'origine sociale », *Revue suisse de sociologie*, n° 3, vol. 32, 2006, p. 511-525.

²² SONNET Adrien, LESTRELIN Ludovic, HONTA Marina, « La fabrique des territoires du "bien vieillir" : recompositions du thermalisme et gouvernement municipal en France. Le cas de Bagnoles de l'Orne (Normandie) », *Lien social et Politiques*, n°79, 2017, p. 53-72.

Nos recherches s'inscrivent dans le prolongement des travaux de sociologues, géographes, voire de chercheurs en science de gestion appréhendant ces questions²³, tout en ouvrant de nouvelles pistes pour les appréhender.

Enfin, il est important de conclure sur la portée heuristique du concept de gouvernement municipal. Dès 2000, Olivier Borraz conclut que le concept « ne rend plus compte de manière satisfaisante de la manière dont sont gouvernées les villes françaises ». Selon l'auteur, les limites affichées par le modèle proviennent des évolutions constatées à partir des années 1980. Le décentrement qu'opère l'État – dimension constitutive du modèle – à cette époque, affaiblit en effet la capacité d'intégration du gouvernement municipal. Ce processus s'accompagne par ailleurs d'une montée en puissance d'autres niveaux de gouvernement (régions, départements) et de leurs EPCI. Enfin, le secteur public municipal tout comme la société urbaine sont touchés par la complexité. Le secteur public communal constitue alors « un objet ambigu », tandis que l'intitulé même de la « société urbaine » prête à confusion « tant il présuppose un minimum d'unité et de structuration là où les travaux de recherche récents ne distinguent que segmentation et ségrégation »²⁴.

Face à ces évolutions, le concept de gouvernement municipal ne permet donc plus, selon Olivier Borraz, de penser l'intégration de ces différentes dimensions. Pour autant, il n'est pas question pour l'auteur d'écarter définitivement ce modèle et d'en rechercher un autre. Il invite au contraire à « réfléchir à son évolution »²⁵. C'est ce que nous ambitionnons de faire au terme de cette thèse, après avoir rappelé le double intérêt de son usage concernant le monde thermal.

D'abord, la dimension historique et processuelle offerte par ce modèle est précieuse. Elle permet d'appréhender la « construction et l'approfondissement d'une capacité politique à l'échelle municipale, tout en mettant en évidence les transformations en cours dans chacune des dimensions ». Appliquée au monde du thermalisme – au sein duquel les processus à l'œuvre (succession de périodes de croissance et crise, tiraillements entre acceptions médicale ou touristique de l'activité et problématiques d'offre et d'image liées) ne cessent de se rejouer sous

²³ FALAIX Ludovic, « Les sports de nature dans le département des Landes : du développement maîtrisé à la mobilisation d'une "ressources territoriales" », *Annales de géographie*, n° 686, vol. 4, 2012, p. 410-432 ; GUIBERT Christophe, *L'univers du surf et stratégies politiques en Aquitaine*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; HAUTBOIS Christopher, DESBORDES Michel, « Le sport dans la stratégie de communication des collectivités territoriales : le cas de la Seine-Saint-Denis », *Politiques & management public*, n°4, vol. 28, 2011, p. 509-530 ; BESSY Olivier (dir.), *L'innovation dans l'événementiel sportif. De l'attractivité touristique au développement territorial*, Paris, Presses universitaires du sport, 2013 ; KOEBEL Michel, « Le sport, enjeu identitaire dans l'espace politique local », *Savoir/Agir*, n°15, vol. 1, 2011, p. 39-47.

²⁴ BORRAZ Olivier, *art. cit.*, 22-23. Sur ce dernier, l'auteur fait référence à PRÉTECEILLE Edmond, « Ségrégation, classes et politique dans la grande ville », in BAGNASCO Angelo, LE GALES Patrick (dir.), *Les villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

²⁵ *Ibidem*, p. 24. La citation suivante renvoie à la même source.

des formes plus ou moins différentes – son utilisation s’est révélée intéressante. En laissant une large place au rôle joué par l’État, tout en restant attentif à la capacité de (ré)action des acteurs locaux, le gouvernement municipal a permis de saisir et de décoder les transformations économiques et politiques liées à (influant sur) cette activité.

Ensuite, le décentrement opéré par l’État à partir des années 1980 se révèle moins sensible dans le monde thermal. En effet, nous avons démontré que, s’il gouverne à distance, l’État maintient son influence dans le traitement des problèmes locaux en matière de thermalisme. Les incitations positives (normes, modèles de bonnes pratiques, appels à projets) ou négatives (menaces de déremboursement) orientent fortement l’action des acteurs locaux : ces derniers se réorganisent collectivement pour se conformer à ses attentes. Sans être présent « physiquement » (par l’intermédiaire de ses services déconcentrés), l’État continue donc à jouer une fonction d’intégrateur, ce qui relativise l’obsolescence du gouvernement municipal concernant les villes thermales.

Toutefois, c’est en l’associant à la notion de capacité politique territoriale que le concept de gouvernement municipal conserve toute sa pertinence. Son utilisation pare aux limites identifiées précédemment en décryptant notamment les relations interinstitutionnelles et multiniveaux à l’œuvre. De plus, placer la focale sur la construction et la stabilisation de coalitions d’acteurs invite à questionner la motivation des acteurs à coopérer et à maintenir leur coopération. Il est dès lors possible de procéder à une lecture stratégique de l’action collective et d’appréhender finement l’ensemble des (groupes) d’acteurs investis dans la configuration. En rendant compte de la complexité de l’action publique locale, la notion de capacité politique territoriale permet de combler les angles morts du concept de gouvernement municipal.

Ce cadre conceptuel s’est révélé particulièrement efficace dans l’analyse de villes de petite ou moyenne taille. Sans présumer de sa portée heuristique dans l’étude de grandes villes urbaines et/ou de métropoles, il est donc tout à fait envisageable de renouveler son utilisation et de prolonger cette étude. Il semble d’abord important de poursuivre les recherches dans le monde thermal. En ce sens, il serait intéressant d’éprouver nos conclusions à d’autres types de configurations, qu’il s’agisse de villes dans lesquelles l’économie thermique se trouve relativisée par une autre ressource (la neige dans les stations de ski, par exemple) ; ou dans lesquelles les relations public/privé reposent sur des logiques différentes (délégation de service public ou gestion directe par la collectivité de l’établissement thermal). Outre la présence structurante de l’État dans leur développement, l’autre caractéristique principale des villes thermales repose sur le fait que l’économie locale est liée à une ressource non délocalisable. Mobiliser ce cadre conceptuel pour étudier des villes aux caractéristiques similaires semble par ailleurs présenter

un véritable intérêt. Les balises posées, entre autres, par Françoise Gerbaux à propos des villes de montagne dans lesquelles existe une station de ski²⁶, ou par Christophe Guibert concernant les villes côtières²⁷, soulignent combien l'utilisation et la gestion des ressources reposent sur des rapports de force évolutifs. Prolonger ces travaux en s'intéressant à la capacité politique de ces villes au prisme de l'évolution des formes prise par le gouvernement municipal paraît constituer des perspectives tout à fait stimulantes.

²⁶ Voir, entre autres : GERBAUX Françoise, MARCELPOIL Emmanuelle, « Gouvernance des stations de montagne en France : les spécificités du partenariat public-privé », *Revue de Géographie Alpine*, n° 94, vol. 1, 2006, p. 9-19 ; GONÇALVES Olga, « Gestion privée ou publique : quel système de gouvernance pour quelle performance ? », *Gestion et management public*, n°3, vol. 1, 2013, p. 40-57.

²⁷ La démonstration réalisée par Christophe Guibert de l'utilisation politique et économique qui est faite du surf par les élus locaux des villes côtières fait notamment écho aux problématiques rencontrées dans le monde thermal. Voir sur ce point : GUIBERT Christophe, « Politiques de communication et identifications territoriales différenciées : les usages politiques des vagues et de l'univers du surf par les municipalités de la côte Aquitaine », *Téoros*, n°2, vol. 25, 2006, p. 62-71.

Bibliographie

Ouvrages :

ALLIES Paul, *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG, 1980.

ALVAREZ Stéphane, *Prévention et vieillissement. L'expérience individuelle face à la norme contemporaine du "bien vieillir"*. Thèse de doctorat de l'Université de Grenoble, Grenoble, 2014.

ANSART Pierre, *Les sociologies contemporaines*, Paris, Seuil, 1990.

BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert. (dir.), *Les Nouvelles Politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

BECKEC Howard S., *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 2010 [1988].

BECKER Howard S., *Outsiders, Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985.

BECKER Howard S., *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002.

BESSY Olivier (dir.), *L'innovation dans l'événementiel sportif. De l'attractivité touristique au développement territorial*, Paris, Presses universitaires du sport, 2013.

BORRAZ Olivier, *Gouverner une ville, Besançon 1959-1989*, PUR, coll. « Res Publica », 1998.

BOURRICAUD François, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon, 1961.

BOYER Marc, *Le Thermalisme dans le grand Sud-Est de la France*, Grenoble, PUG, 2005.

CALLÈDE Jean-Paul, *Les politiques sportives en France. Éléments de sociologie historique*, Paris, Economica, 2000.

CARADEC Vincent, *Sociologie de la vieillesse et du vieillissement*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2008 (2001).

CARRIBON Carole, *Du thermalisme mondain au thermalisme social ? Les villes d'eaux françaises dans l'Entre-deux-guerres (1919-1939)*, Thèse de doctorat d'Histoire, Université Bordeaux III – Michel de Montaigne, sous la direction du professeur Pierre GUILLAUME, 2001.

CARRICABURU Danièle, MENORET Marie, *Sociologie de la santé, Institutions, professions et maladies*, Armand Colin, 2004.

COCHOY Franck (dir.), *La captation des publics. C'est pour mieux te séduire mon client...*, Presses Universitaires du Mirail, 2004.

- COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.
- CORBIN Alain, *L'avènement des loisirs. 1850-1960*. Paris, Aubier, 1995.
- CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologie*, Paris, Armand Colin, 2017
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- DANGUY Yvane., *Bagnoles de l'Orne 1913-2013. Histoire de la ville de Bagnoles de l'Orne réalisée à partir des archives*, Bagnoles de l'Orne Tourisme, 2013.
- DELPONT Hubert, *Dax et les Milliès-Lacroix. L'aventure thermique*, éditions d'Albert, 2011.
- DELPONT Hubert, *Dax, Roger Junca et Yves Goussebaire-Dupin, L'aventure thermique, Acte II*, Nérac, éditions d'Albret, 2014.
- DELPONT Hubert, TAILLENTOU Jean-Jacques, *Petite histoire de Dax*, Pau, CAIRN, coll. « Petite histoire des villes », 2015.
- DESROSIERES Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010.
- DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2017.
- DUBAR Claude, TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2005 [1998].
- DUBUISSON-QUELLIER Sophie (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.
- DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.
- DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2009.
- DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 2007 [1895].
- DUTHEIL Frédéric, *Le sport à la cure : vie de société et distraction à Vichy, 1850-1914*, Thèse de doctorat en STAPS, Université Lyon I, 2002.
- ELIAS Norbert, *La civilisation des mœurs*, Paris, Pocket, coll. « Agora », 2003.
- ELIAS Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, coll. « Champs essais », 1985.
- ELIAS Norbert, *La société des individus*, Paris, Pocket, coll. « Agora », 2015 [1987].
- ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris, Pocket, coll. « Agora », [1970], 1981.

- ELIAS Norbert, DUNNING Éric, *Sport et civilisation, la violence maîtrisée*, Paris, Fayard, 1994.
- FASSIN Didier, *Faire de la santé publique*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2008.
- FAURE Alain, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- FREIDSON Eliot, *La profession médicale*, Paris, Payot, 1984.
- GAUDIN Jean-Pierre, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985.
- GILBERT Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociale*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1. La présentation de soi*, Paris, Éditions de Minuit, 1973.
- GROJEAN Anne-Laure, *Prévention des risques en milieu thermal. Applications aux soins d'eau de l'espace « Cure » des Thermes de Vittel*, Mémoire de fin d'études, sous la direction M. GUEURY, formation ingénieur du Génie Sanitaire, ENSP, 2006.
- GROSSMAN Émiliano, SAURUGGER Sabine *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2012.
- GUIBERT Christophe, *L'univers du surf et stratégies politiques en Aquitaine*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, coll. « Etudes sociologiques », 2009 ;
- HENRY Emmanuel, *Amiante, un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, PUR, coll. « Res Publica », 2007.
- HIRSCHMAN Albert O., *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.
- JAMOT Christian, *Thermalisme et villes thermales en France*, Clermont-Ferrand, Institut d'Etudes du Massif Central, 1988.
- JARRASSÉ Dominique, *Les thermes romantiques : bains et villégiatures en France de 1800 à 1850*, Clermont-Ferrand, Publications de l'Institut d'études du Massif Central, 1992.
- KINGDON John, W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little, Brown and Co, 1984 [2e éd., New York, Longman, 1995].
- LAHIRE Bernard, *Monde pluriel. Penser l'unité des sciences sociales*, Paris, Seuil, 2012.
- LAMARQUE Gilles, *Le Lobbying*, Paris, PUF, 1994.

- LANGENIEUX-VILLARD Philippe, *Les stations thermales en France*, Presses universitaires de France, Coll. « Que sais-je ? », Paris, 1990.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique (2^e édition)*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2012.
- LAVILLE Jean-Louis, *Sociologie des services*, Toulouse, Érès, 2005.
- LE BART Christian, *Les Maires, Sociologie d'un rôle*, Presses universitaires du Septentrion, 2003.
- LEFEBVRE Thierry, RAYNAL Cécile, *Du thermalisme à la médecine thermique. Aux sources du vrai « made in France »*, Le Square éditeur, 2015.
- LEGENDRE Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968
- LE GOFF Erwan, *Les villes-santé en Bretagne : quels choix de gestion et d'aménagement des espaces*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 2, 2012.
- LE SAOUT Rémy, MADORÉ François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004.
- LUCIDO Didier, *L'espace public dans la promotion de la station thermale et touristique de Bagnoles de l'Orne 1992*, Maitrise d'aménagement et d'urbanisme, sous la direction de M. André Guillaume professeur à l'université Paris VIII, Universités Paris I & Paris VIII, octobre 1992.
- MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.
- (DE) MAUPASSANT Guy, *Mont Oriol*, Paris, Gallimard, 2002 [1887].
- MAYEUR Jean-Marie, *Les débuts de la III^e République 1871-1898*, Paris, Seuil, 1973.
- MENGER Pierre-Michel, *Les professions et leurs sociologies : modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2003.
- MERRIEN François-Xavier, *Politiques publiques et structures sociales. Étude comparative de l'édification et de l'évolution de l'État-protecteur en France et en Grande-Bretagne*, Paris, CRSST / Université Paris-Sud / Mire, 1990, p.
- MURARD Lion, ZYLBERMAN Patrick, *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996.
- NAY Olivier, *Le chant local : politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier 1982-1993*, Les Cahiers du CERVIL, 1994.
- NAY Olivier, SMITH Andy, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002.

- NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.
- NEVEU Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La découverte, coll. « Repères Sociologie », 2015.
- NEVEU Erik, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2015.
- NOIRIEL Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2008.
- OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994.
- OLSON Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.
- PALIER Bruno, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, coll. « Quadrige, essais débats », 2007.
- PAUGAM Serge (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2010.
- PENEZ Jérôme, *Histoire du thermalisme en France au XIX^e siècle, Eau, médecine et loisirs*, Paris, Economica, coll. « Economies et sociétés contemporaines », 2005.
- PILLON Thierry, VATIN François (dir.), *Traité de sociologie du travail*, Toulouse, Octarès, 2003.
- PINSON Gilles, *Gouverner la ville par le projet*, Paris, Presses de Science Po, 2009.
- RAMON-DUPUY Sybille, *Le capital social, un déterminant des coopérations inter-organisationnelles territorialisées. Le thermalisme dans les Landes*, thèse de doctorat en sciences de gestion, sous la direction de Sandrine Cueille, Céline Ohayon-Courtès et Jean-Jacques Rigal, Université de Pau, 2017.
- RAUCH André, *Vacances en France de 1830 à nos jours*, Paris, Hachette-Pluriel, 2011.
- RENAHY Nicolas, *Les gars du coin. Enquête sur une jeunesse rurale*, Paris, La Découverte, 2005.
- SIMOULIN Vincent, *Sociologie d'un grand équipement : Le premier synchrotron de troisième génération*, Lyon, ENS Éditions, coll. « Sociétés, Espaces, Temps », 2012.
- SONNET Adrien, « Réussir sa cure ». *Une analyse du rapport du curiste à sa cure thermale. Le cas de la cure thermale de Bagnoles de l'Orne*, sous la direction de LESTRELIN Ludovic, Université de Caen Basse-Normandie, 2014.
- SONNET Adrien, « La quête de bien-être ». *Sociologie des expériences de la cure contemporaine. Bagnoles de l'Orne comme illustration*, sous la direction de LESTRELIN Ludovic, Université de Caen Basse-Normandie, 2015.

- STONE Clarence, *Regime Politics : Governing Atlantan 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.
- URBAIN Jean-Didier, *Sur la plage : mœurs et coutumes balnéaires aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Payot, 2002.
- THÉVENOT Laurent (in *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte, 2006).
- VEBLEN Thorstein, *Théorie de la classe des loisirs*, Paris, Gallimard, 1970.
- VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales et la décentralisation, 10^e édition*, Paris, La documentation française, 2017.
- VIGARELLO Georges, *Le propre et le sale : L'hygiène du corps depuis le moyen-âge*, Paris, Seuil, 1985.
- VIGARELLO Georges, *Le sentiment de soi, histoire de la perception du corps*, Paris, Seuil, 2014.
- VIGOUR Cécile, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005.
- WEBER Max, *Economie et Société, Tome 1 : Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, coll. « Agora », 1995 [1921].
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959 [1919].
- WALKER Valentin, *Étude des freins et des leviers dans la mise en place de l'éducation thérapeutique du patient en milieu thermal. Étude qualitative auprès des acteurs thermaux du Grand Dax : curistes et professionnels*, Université de Bordeaux, Bordeaux, 2017.

Articles scientifiques, contributions d'ouvrages :

- ALAUX Christophe, SERVAL Sarah, ZELLE Christelle, « Le marketing territorial des Petits et Moyens Territoires : identité, image et relations », *Gestion et management public*, n° 2, vol. 4, 2015, p. 61-78.
- AQUINO Jean-Pierre, « Le plan national "Bien-vieillir" », *Retraite et société*, n°52, vol. 3, 2007, p. 152-157.
- ARAB Nadia, « À quoi sert l'expérience des autres ? « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain », *Espaces et sociétés*, n° 131, 2007, p. 33-47.
- ARNSTEIN Sherry R., « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, n°35, vol. 4, 1969, p. 216-224.
- AVANZA Martina, LAFERTE Gilles, « Dépasser la « construction des identités ? » Identification, image sociale, appartenance », *Genèses*, n°61, vol. 4, 2005, p. 134 à 152.
- BACHELET Frank, « Les fonctionnaires intercommunaux. Sociologie et politique », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, p. 118-125.
- BALAZS Gabrielle, ROSENBERG-REINER Sylvie, « La composante universitaire dans la hiérarchie des disciplines hospitalières. Note de recherche : Sur le choix d'un indicateur », *Actes de la recherche en sciences sociale*, n°156-157, vol. 1, 2005, p. 115-118.
- BARABEL Miche, MAYOL Samuel, MEIER Sébastien, « Les médias sociaux au service du marketing territorial : une approche exploratoire », *Management & Avenir*, n° 32, vol. 2, 2010, p. 233-253.
- BASZANGER Isabelle, « Émergence d'un groupe professionnel et travail de légitimation. Le cas des médecins de la douleur », *Revue française de sociologie*, n° 2, vol. 31, 1990, p. 257-282.
- BAUDIER François, LEOUBE Gilles, « Éducation thérapeutique du patient et disease management : pour une troisième voie "à la française" ? », *Santé publique*, n°4, vol. 19, 2007, p. 335-340.
- BÉAL Vincent, « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Étienne », *Pôle Sud*, 2006, n° 25, vol. 2, p. 89-105.
- BÉAL Vincent, DORMOIS Rémi, PINSON Gilles, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles* [En ligne], mis en ligne le 30 novembre 2010, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/4380>.
- BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, n°3, vol. 3, 2015, p. 103-127.

- BEHAR Daniel, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in PAGÈS Dominique, PÉLISSIER Nicolas, *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 83-102.
- BELLEGARDE Patrick, « Institutionnalisation, implication, restitution. Théorie d'une pratique associative », *L'homme et la société*, n° 147, vol. 1, 2003, p. 95-114.
- BELORGEY Nicolas, « Machiavel aujourd'hui : des consultants au travail dans le secteur public », *La nouvelle revue du travail*, n°4, 2014, [En ligne], URL : <https://journals.openedition.org/nrt/1604>
- BENAMOUZIG Daniel, « La haute autorité de santé au cœur des choix économiques », *Regards croisés sur l'économie*, n° 5, vol. 1, 2009, p. 229-237.
- BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? », *Horizons stratégiques*, n°3, vol. 1, 2007, p. 10-24.
- BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Chapitre 10 : Les agences de nouvelles administrations publiques ? », in BORRAZ Olivier *et al.* (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 283-307.
- BENFORD Robert, SNOW David, « Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan », *Politix*, n°99, vol. 3, 2012, p. 217-255.
- BERGERON Henri *et al.*, « Un entrepreneur privé de politique publique, la lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé », *Revue française de science politique*, n° 2, vol. 61, 2011, p. 201-229.
- BERGERON Henri, « Chapitre 3, Les politiques de santé publique », in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques*, Presses de Sciences Po « Académique », 2010 p. 79-111.
- BERGERON Henri, CASTEL Patrick, HAURAY Boris, « Evidence-based medicine », in HENRY Emmanuel (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 140-148.
- BHERER Laurence, BREUX Sandra, « L'apolitisme municipal », *Bulletin d'histoire politique*, n° 1, vol. 21, 2012, p. 170-184.
- BOCQUET Rachel, MOTHE Caroline, « Le rôle des institutions publiques dans la gouvernance des pôles de compétitivité de PME », *Revue canadienne des sciences régionales*, n° 32, vol. 3, 2009, p. 101-122.
- BORRAZ Olivier, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13, 2000, p. 11-26.
- BORRAZ Olivier, « Les normes. Instruments dépolitisés de l'action publique », in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 123-161.

- BORRAZ Olivier, LONCLE-MORICEAU Patricia, « Permanences et recompositions du secteur sanitaire. Les politiques locales de lutte contre le sida », *Revue française de sociologie*, n°41, vol. 1, 2000, p. 37-60.
- BOULANGÉ Michel, « Enquêtes sur l'enseignement médical du thermalisme en France », *La Presse Thermale et Climatique*, n°146, 2009, p. 251-256.
- BOURDIEU Pierre, « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°31, 1980, p. 1-4.
- BOURDIEU Pierre, « Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 32-33, 1980, p. 3-14.
- BOZON Michel, CHAMBOREDON Jean-Claude, « L'organisation sociale de la chasse en France et la signification de la pratique », *Ethnologie française*, vol. 10, n° 1, 1980, p. 65-88.
- BRIQUET Jean-Louis, « Notables et processus de notabilisation en France aux XIX^e et XX^e siècles », [En ligne], consulté le 17/03/2016, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00918922/document>.
- BRIQUET Jean-Louis, SAWICKI Frédéric, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, n°7, vol. 8, 1989, p. 6-16.
- BROUANT Jean-Philippe, « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les annales de la recherche urbaines*, n° 99, 2005, p. 93-101.
- BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien, MATEJKO Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen » in LE SAOUT Rémy, MADORÉ François, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, p. 39-61.
- CADIOU Stéphane, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, n° 148, 2014, p. 43-55.
- CALLEDE Jean-Paul, « Les politiques du sport en France », *L'Année sociologique*, n°2, vol. 52, 2002, p. 437 à 457.
- CAMUS Agnès, « Le Rotary-Club, une forme de sociabilité américaine dans le bocage normand », *Ethnologie française*, n° 2, vol. 21, 1991, p. 196-203.
- CARRIBON Carole, « Villes d'eaux, villes de loisirs. L'exemple des stations thermales françaises de la fin du XIX^e siècle aux années trente », *Revue d'histoire urbaine*, n°41, vol. 3, 2014, p. 83 à 103.
- CASTEL Patrick, CRESPIEN Renaud, « Bonne pratique médicale », in HENRY Emmanuel (dir.) HENRY Emmanuel (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 57-64.

- CASTEL Patrick, FRIEDBERG Erhard, « Institutional change as an interactive process : the case of the modernization of the French cancer centers », *Organization Science*, n°21, vol. 2, 2010, p. 311-330.
- CÉFAI Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, n° 75, vol. 14, 1996, p. 43-66.
- CÉFAI Daniel, « Mondes sociaux. Enquête sur un héritage de l'écologie humaine à Chicago », *SociologieS* [En ligne], mis en ligne le 23 février 2015, consulté le 24 juillet 2019, URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/4921>
- CÉFAI Daniel, « Publics, problèmes publics, arènes publiques... Que nous apprend le pragmatisme ? », *Questions de communication* [En ligne], 30 | 2016, mis en ligne le 31 décembre 2018, consulté le 02 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/10704> ; DOI : 10.4000/
- CHABOCHE José, « Evaluer la performance des dynamiques sportives intercommunales : théorie, méthode, modélisation », *Management & avenir*, n°40, vol. 10, 2010, p. 275-295.
- CHAMARD Camille, SCHLENKER Lee, « La place du marketing territorial dans le processus de transformation territoriale », *Gestion et management public*, n° 1, vol. 6, 2017, p. 41-57.
- CHARLES Christopher « L'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale : du consensus sur les principes aux dissensions sur la méthode », in MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent (dir), *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, Paris, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2013.
- CHARLES Erwan, THOUÉMENT Hervé, « Le label territorial, facteur d'attractivité touristique : une étude appliquée à la Bretagne », *Téoros*, n° 2, vol. 26, 2007, [En ligne], URL : <https://journals.openedition.org/teoros/823>
- CHÉLINI Michel-Pierre, « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2001, n°48, vol. 4, p. 102-123.
- CHEVALIER Jacques, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, n°111, vol. 3, 2004, p. 473-482.
- CHEVALIER Jacques, « L'État stratège », in *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, 2007, [En ligne]. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01763567/document>
- CLAVIER Carole, « Les élus locaux et la santé : des enjeux politiques territoriaux », *Sciences sociales et santé*, n°2, vol. 27, 2009, p. 47-64.
- COCHOY Franck, « 'Tasting, testing, teasing'. L'emballage, ou comment (faire) goûter avec les yeux », in ASSOULY Olivier (dir.), *Goûts à vendre. Essais sur la captation esthétique*, Paris, Institut français de la mode / Éditions du Regard, 2007, p. 151-168.

- COLLINET Cécile, DELALANDRE Matthieu, « L'injonction au bien-être dans les programmes de prévention du vieillissement », *L'année sociologique*, vol. 64, n°2, 2014, p. 445-467.
- CRESPY Cécile, SIMOULIN Vincent, « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? », *L'Année sociologique*, n°2, vol. 66, 2016, p. 465-492.
- CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, n° 1, vol. 16, 1975, p. 3-32.
- DELANNOY Max-André, RIEU Jérôme, PALLEZ Frédérique, « Intercommunalité, une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et Management Public*, n° 22, vol. 2, 2004, p. 75-93.
- DELMOTTE Florence, « Termes clés de la sociologie de Norbert Élias », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 106, 2010, p. 29-36.
- DE MAILLARD Jacques, « Apprentissage », in BOUSSAGUET Laurie *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014 (4^e édition), p. 62-68.
- DE MAILLARD Jacques, « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, n°48, 2002, p. 53-65.
- DE MAILLARD Jacques, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, vol. 15, n° 60, 2002, p. 169-191.
- DE MAILLARD Jacques, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et Management public*, n° 18, vol. 3, 2000, p. 21-41.
- DESAGE Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des "consensus" intercommunaux », *Politix*, n°88, vol. 4, 2009, p. 133-161.
- DESAGE Fabien, GUÉRANGER David, « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/Agir*, vol. 1, n°11, 2010, p. 19-27.
- DESAGE Fabien, KACIAF Nicolas, « Publicité, sauvegarde du peuple ? », *Congrès de l'AFSP, ST 82 « Contester la métropole »*, 2019.
- DESJARDINS Xavier, « La réforme par le changement d'échelle : retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale », *Géographie, économie, société*, n°2, vol. 16, 2014, p. 147-153.
- DESJARDINS Xavier, *Intercommunalité et décentralisation : Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, [En ligne], 2006, URL : halshs-00473606.

- DESRUMAUX Clément, « Une approche configurationnelle des styles de campagne. Les mobilisations électorales législatives en Grande-Bretagne (1997-2005) », *Politix*, n°113, vol. 1, 2016, p. 43-64.
- DEVISME Laurent et *al.*, « Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 2007, n° 131, vol. 4, p. 15-31.
- D'HARCOURT Haude, « Le lobby des maires », *Pouvoirs*, n°148, 2014, p. 71-80.
- DI MEO Guy, « Identités et territoires : des rapports accentués en milieu urbain ? », *Métropoles*, vol. 1, 2007, p. 1-14.
- DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, 2003, p.583-606.
- DOUILLET Anne-Cécile, DE MAILLARD Jacques, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue Française de Sociologie*, n° 4, vol. 49, 2008, p. 793-818.
- DORMOIS Rémi, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, n°4, [En ligne], 2008, URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/3122>
- DORMOIS Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, n°5, vol. 56, 2006, p. 837-867.
- DUMONS Bruno, POLLET Gilles, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain », *Politix*, n°53, vol. 14, 2001, p. 15-32.
- DURAN Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : une irrésistible obligation. Introduction générale », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2010, p. 5-24.
- DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. 46, 1996, p. 580-623.
- DUTHEIL Frédéric, « Le sport à la cure : le corps médical face à la diffusion des pratiques sportives dans la station thermale de Vichy. 1875-1914 », *STAPS*, n°61, 2002-3, p. 39-52.
- DUTHEIL Frédéric, « Une image raffinée et avant-gardiste de la station thermale : le sport féminin à Vichy (1875-1914) », *STAPS*, n°66, vol. 4, 2004, p. 11-23.
- ELIAS Norbert, « La transformation de la balance des pouvoirs entre les sexes. Étude sociologique d'un processus à travers l'exemple de l'État romain antique », *Politix*, n°51, 2000, p. 15-53.
- EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 96-111.

- EPSTEIN Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, n°2, vol. 65, 2015, p. 457-482.
- EPSTEIN Renaud, « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, n° 37, 2013, p. 13-18.
- FABRY Nathalie, « Clusters de tourisme, compétitivité des acteurs et attractivité des territoires », *Revue internationale d'intelligence économique*, n°1, vol. 1, 2009, p. 55-66.
- FALAIX Ludovic, « Les sports de nature dans le département des Landes : du développement maîtrisé à la mobilisation d'une "ressources territoriales" », *Annales de géographie*, 2012, vol. 4, n° 686, p. 410-432.
- FAURE Alain, « Arène », in FAURE Alain et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, 5 p., [En ligne], 2013, URL : halshs-00991781
- FAVIER-AMBROSINI Brice, « Socio-histoire du lien entre activité physique et santé, de 1960 à 1980 », *Santé publique*, vol. 1, 2016, p. 13-24.
- FEREROL Marie-Eve, « Naissance et développement de La Bourboule : ville thermale neuve française exemplaire », *Espaces et Société*, n° 151, vol 3, 2012, p. 49-67
- FRESSOZ Jean-Baptiste, « Objectivité », in HENRY Emmanuel (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 225-231.
- FRETEL Julien, « Le parti comme fabrique de notables. Réflexions sur les pratiques notabillaires des élus de l'UDF », *Politix*, n° 65, vol. 17, 2004, p. 45-72.
- FRIEDBERG Erhard, « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales », in COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.
- FRIEDBERG Erhard, « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, vol. 4, n°33, 1992, p. 531-557.
- FRIEDBERG Erhard, « Pouvoir et négociation », *Négociations*, n° 12, vol. 2, 2009, p. 15-22.
- FRINAULT Thomas, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, n°162, vol. 2, p. 277-294.
- FRINAULT Thomas, LE SAOUT Rémy, « Communes, intercommunalités et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 2011, p. 114-131.
- GAUDIN Jean-Pierre, « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, n° 24, 2004, p. 215-234.

- GENIEYS William, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel, « Le pouvoir local en débats. Sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n° 13, 2000, p. 103-119.
- GENIEYS William, « Le territoire imaginaire du "Pays Cathare". Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », *Pôle Sud*, n°7, 1997, p. 118-131.
- GÉNOLINI Jean-Paul, CLÉMENT Jean-Paul, « Lutter contre la sédentarité : l'incorporation d'une nouvelle morale de l'effort », *Sciences sociales et sport*, n°3, vol. 1, 2010, 133-156.
- GERBAUX Françoise, MARCELPOIL Emmanuelle, « Gouvernance des stations de montagne en France : les spécificités du partenariat public-privé », *Revue de Géographie Alpine*, n° 94, vol. 1, 2006, p. 9-19.
- GILBERT Claude, HENRY Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, n°, vol. 53, 2012, p. 35-59
- GIRARD Violaine, « Une notabilisation sous contrôle : la trajectoire d'un maire rural face à un professionnel de la politique sur la scène intercommunale (1971-1995) », *Politix*, n°8, vol. 3, 2008, p. 49-74.
- GONÇALVES Olga, « Gestion privée ou publique : quel système de gouvernance pour quelle performance ? », *Gestion et management public*, n°3, vol. 1, 2013, p. 40-57.
- GOURLAY Florence, MARINOS Clément, « L'émergence d'un territoire d'action et de projet : Bretagne Sud, entre coopération et indécision », *Pouvoirs locaux*, n° 111, vol. 3, 2017, p. 59-66.
- GRÉMION Pierre, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, n°1, vol. 12, 1970, p. 51-73.
- GUÉRANGER David, « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, vol. 3, 2004, p. 461-472.
- GUÉRANGER David, « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, n°4, vol. 58, 2008, p. 595-616.
- GUIBERT Christophe, « Politiques de communication et identifications territoriales différenciées : les usages politiques des vagues et de l'univers du surf par les municipalités de la côte Aquitaine », *Téoros*, n°2, vol. 25, 2006, p. 62-71.
- HASCHAR-NOE Nadine, « L'évolution des politiques sportives municipales en France : entre « rationalisation » et construction identitaire », *Loisir et Société*, n°2, vol. 27, 2004, 489-527.
- HASSENTEUFEL Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, n° 157, 2010, p. 50-58.

- HASSENTEUFEL Patrick, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in BADIE Bertrand, DÉLOYE Yves (dir.), *Le temps de l'État*, Paris, Fayard, 2008.
- HASSENTEUFEL Patrick, « Les transformations du mode de gouvernement de l'Assurance maladie : une comparaison France / Allemagne », *La revue de l'IRES*, n° 70, vol. 3, 2011, p. 3-32.
- HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « VII. Les financements croisés dans les budgets locaux », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, vol. 31, 2011, p. 123-137.
- HAUTBOIS Christopher, DESBORDES Michel, « Le sport dans la stratégie de communication des collectivités territoriales : le cas de la Seine-Saint-Denis », *Politiques & management public*, n°4, vol. 28, 2011, p. 509-530.
- HOLT Richard, « Le destin des "sports anglais" en France de 1870 à 1914 : imitation, opposition, séparation », *Ethnologie française*, vol. 41, 2011, p. 615-624.
- HONTA Marina, « Le sport dans les "territoires de projet" ou les chemins tortueux de la coopération intercommunal », *Cahiers de géographie du Québec*, n° 171, vol. 60, 2016, p. 439-453.
- HONTA Marina, « Sport et Action publique locale : des initiatives entre concurrence et complémentarités inter-institutionnelles. Le cas de la ville de Mérignac (Gironde) », *STAPS*, n°63, vol. 1, 2004, p. 107-122.
- HONTA Marina, « Sport et intercommunalité : quels enjeux pour la définition des politiques départementales et l'articulation de l'action publique sportive locale ? », *STAPS*, n° 80, vol. 2, p. 115 à 136.
- HONTA Marina, BASSON Jean-Charles, « La fabrique du gouvernement métropolitain de la santé. L'épreuve de la légitimation politique », *Gouvernement et action publique*, n°2, vol. 2, 2017, p. 63-82.
- HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, « De la communication publique vers le marketing des territoires : approche microsociologique de la fabrication de l'image de marque », *Gestion et management public*, n° 2, vol. 1, 2012, p. 35-49.
- HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, « Gérer l'image des territoires avec le marketing territorial : émergence d'un "place branding" francophone ? », *Gestion et Management Public*, n° 1, vol. 6, 2017, p. 6-7.
- HUMMEL Cornélia, « Le sénior, la science et le marché : un point de vue sur vieillissement différentiel selon l'origine sociale », *Revue suisse de sociologie*, n° 3, vol. 32, 2006, p. 511-525.
- HUMMEL Cornélia, « Les paradigmes de recherche aux prises avec leurs effets secondaires », *Gérontologie et société*, n° 102, vol. 25, 2002, p. 41-52.
- HURON D., « Une typologie de maires entrepreneurs politiques comme aide au conseil dans les mairies », *Politiques et management public*, n° 2, vol. 19, 2001, p. 63-81.

- JAISSON Marie, « La mort aurait-elle mauvais genre ? La structure des spécialités médicales à l'épreuve de la morphologie sociale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 143, vol. 3, 2002, p. 44 à 52.
- JAISSON Marie, « L'honneur perdu du généraliste », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°143, vol. 3, 2002, p. 31-35.
- JOBERT Bruno, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in FAVRE Pierre *et al.* (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 273-285.
- JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, n°2, vol. 42, 1992, p. 219-234.
- KADA Nicolas, « Les "communes nouvelles", vous avez dit nouvelles ? », *Revue française d'administration publique*, n° 162, vol. 2, 2017, p. 267-276.
- KARPIK Lucien, « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du travail*, n° 38, 1996, p. 527-550.
- KARPIK Lucien, « Éléments de l'économie des singularités », in STEINER Philippe *et al.*, *Traité de sociologie économique*, PUF, coll. « Quadrige », 2013, p. 163-206.
- KARPIK Lucien, « Le guide rouge Michelin », *Sociologie du travail*, n° 42, 2000, p. 369-389.
- KARPIK Lucien, « L'économie de la qualité », *Revue française de sociologie*, n°30, vol. 2, 1989, p. 187-210.
- KESSOUS Emmanuel, « L'objectivation des qualités industrielles en discussion. Les acteurs du marché européen confrontés à l'élaboration de normes communes », *Réseaux*, n°18, vol. 102, 2000, p. 91-117.
- KOEBEL Michel, « Le sport, enjeu identitaire dans l'espace politique local », *Savoir/Agir*, n°15, vol. 1, 2011, p. 39-47.
- LAFAGE-COUTENS Anaïs, PRENAT-LAVILLE Clémentine, SIMOULIN Vincent, « La construction politique et organisationnelle de la région Occitanie », *Pôle Sud*, n°50, vol. 1, 2019, p. 105-120.
- LAGADEC Patrick « La recherche confrontée à la question des crises. Pour des ruptures créatrices », in GILBERT Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociale*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 297-317.
- LAGRANGE Joël, « Aix-les-Bains, la création d'une ville d'eau et la publicité », *Histoire urbaine*, n° 56, vol. 3, 2019, p. 129-152.
- LAGROYE Jaques, « Légitimation », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique. Tome 1, La science politique, science sociale. L'ordre politique*, PUF, 1985, p. 395-467.

- LAROQUE Michel, « Des premiers systèmes obligatoires de protection sociale aux assurances sociales », *Vie sociale*, n° 10, 2015, p. 31-48.
- LAROQUE Pierre, « Sécurité sociale et assurances sociales : la mise en œuvre de la sécurité sociale », *Vie sociale*, n° 10, 2015, p. 51 à 71.
- LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n° 40, 1990, p. 43-71.
- LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, vol. 11, 1998, p. 37-66.
- LAZÉGA Emmanuel, « Capital social, processus sociaux et capacité d'action collective », in BEVORT Antoine, LALLEMENT Michel (dir.), *Le capital social. Performance, équité et réciprocité*, Paris, La Découverte, 2006, p. 211-225.
- LAZÉGA Emmanuel, « Théorie de la coopération entre concurrents : organisations, marchés et analyse de réseaux », in STEINER Philippe et al. (dir.), *Traité de sociologie économique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2013, p. 533-571.
- LE BART Christian, « Administration et pouvoir local », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe, *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La découverte, coll. « Grands Repères », 2009, p. 299-310.
- LE BART Christian, « La communication politique », in VERPEAUX Michel *Institutions et vie politique sous la Ve République*, 4^e éditions, La documentation française, coll. « Les notices », 2012, p. 277-279.
- LE BART Christian, « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie local », *Hermès*, n° 26-27, vol. 1, 2000, p. 175-184.
- LE BART Christian, « Les politique d'image. Entre marketing territorial et identité locale », in BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 415-427.
- LE BART Christian, « Marketing territorial », in COLE Alistair, GUIGNER Sébastien et PASQUIER Romain, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 324-329.
- LE BART Christian, PROCUREUR Thomas, « Quand les côtes du Nord sont devenues les côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité », *Mots. Les langages du politique*, n°104, 2011, p. 31-44.
- LE BERRE Maryvonne, « Territoire », in BAILLY Antoine S., PUMAIN Denise, *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, 1992, p. 617-638.

- LE BOT Jean-Michel, « Sociologie des emballages et marketing touristique. Un double attachement : aguichement et appariement », *Téoros*, vol. 36, n°2, [En ligne], 2017, URL : <https://journals.openedition.org/teoros/3114>
- LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de sciences politiques*, n° 1, vol. 45, 1995, p. 57-95
- LEGAVRE Jean-Baptiste, « Entre conflit et coopération. Les journalistes et les communicants comme "associés-rivaux" », *Communication et langages*, n° 169, vol. 3, 2011, p. 105-123.
- LE GOFF Erwan, « Innovations politiques locales, régulation de l'État et disparités territoriales. Un regard historique sur les politiques locales de santé dans les villes françaises (1879-2010) », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2011, p. 158-177.
- LE LIDEC Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? Généalogie d'un projet, stratégies et arbitrages politiques », in LE SAOUT Rémi (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 21-45.
- LE SAOUT Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués d'établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 140, vol. 5, 2001, p. 73-79.
- LE SAOUT Rémy, « Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, n° 154, vol. 2, 2015, p. 489-503.
- LE SAOUT Rémy, OLIVE Marc, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, n°2, vol. 25, 2007, p. 45-64.
- LOHEZ Marc, « Thermalisme et tourisme : les évolutions récentes en France », *L'information géographique*, 2000, n°4, vol. 64 p. 314-321.
- LORRAIN Dominique, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 1993, n° 3, vol. 35, p. 285-307.
- LORRAIN Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, vol. 33, 1991, p. 461-484.
- LORRAIN Dominique, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, n°13, 2000, p. 27-40.
- LORRAIN Dominique, « La montée en puissance des villes », *Économie et humanisme*, n°305, vol. 1, 1989, p. 6-20.
- NEZOSI Gilles, « Quelle gouvernance au sein de la Sécurité sociale », *Regards*, n° 52, vol. 2, 2017, p. 37-47.
- MABILEAU Albert, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, n°3-4, vol. 47, 1997, p. 340-376.

- MERRIEN François-Xavier, « La Nouvelle-Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, 1999, p. 95-103.
- MILLET-FOURRIER Christelle, LÉPINE Valérie, MARTIN-JUCHAT Fabienne, « Représentations des pratiques des professionnels de la communication en France : entre injonctions marketing et idéal de la communication », *revue internationale Communication sociale et publique*, n°6, 2011, p. 41-56
- MOREL Christian, « Les refus de négocier », *Négociations*, 2016, n° 26, p. 7-18.
- MULLER Béatrice, « Les nouveaux modes de régulation de l'action publique », *Pensée plurielle*, n°10, vol. 2, 2005, p. 159-177.
- MULLER Pierre, « L'eupéanisation des politiques publiques : politiques communautaires et managements publique », *Politiques et management public*, 1997, n° 1, vol. 15, p. 3-9.
- MURARD Lion, ZYLBERMAN Patrick, « Experts et notables. Les bureaux municipaux d'hygiène en France (1879-1914), *Genèses*, n° 10, 1993, p. 53-73.
- NAY Olivier, « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et management public*, n° 4, vol. 2, 1994, 51-69.
- NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, n° 38, vol. 10, 1997, p. 18-46.
- NÉGRIER Emmanuel, « Leadership, territoire et action publique », in *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, p. 153-193.
- NEVERS Jean-Yves, « Entre consensus et conflits, la configuration des compétitions aux élections municipales dans les communes rurales », *Revue française de sociologie*, vol. 33, 1992, p. 391-416.
- OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique. Fausse pertinence et jeux d'écarts », *Revue française de sociologie*, n° 1, vol. 56, 2006, p. 27-47.
- PALIER Bruno, « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in BOUSSAGUET Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 411-419.
- PASQUIER Romain, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n°3, 2016, p. 327-353.
- PASQUIER Romain, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre eupéanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, vol. 2, 2017, p. 239-252.

- PAYEN Guillaume, « Les dynamiques de la décision : le plan "câble" et ses entrepreneurs politiques », *Politiques et management public*, n°2, vol. 5, 1987, p. 65-90.
- PELJAK Dominique, « L'éducation thérapeutique du patient : la nécessité d'une approche globale, coordonnée et pérenne », *Santé publique*, n° 2, vol. 23, 2011, p. 135-141.
- PENEZ Jérôme, « Les réseaux d'investissement dans le thermalisme au XIX^e siècle en France », *In Situ* [En ligne] 2004, mis en ligne le 01 mars 2004, p. 2-21.
- PIERRU Frédéric, « La santé en fusions. L'accouchement des agences régionales de santé au forceps institutionnel », *Congrès de l'Association français de science politiques*, 2011.
- PIERSON Paul, « When Effects Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, n°45, vol. 4, 1993, p. 595-628.
- PINELL Patrice, « Champ médical et processus de spécialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°156-157, vol. 1, 2005, p. 4-36.
- PINSON Gilles, « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, n°71, p. 89-113.
- PINSON Gilles, « La gouvernance des villes français. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, vol. 1, 2010, p. 73-92.
- PINSON Gilles, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n° 148, vol. 1, 2014, p. 95-111.
- PINSON Gilles, « Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées », in AUTHIER Jean-Yves, *D'une ville à l'autre*, Paris, La Découverte, 2019, p. 43-66.
- PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. 56, 2006, p. 619-651.
- PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, n°5, vol. 57, 2007, p. 555-597.
- POISSON Jacques, « Le voyage aux eaux. Histoire de la desserte ferroviaire des stations thermales », *Revue d'histoire des chemins de fer*, [En ligne], 31, 2004, mis en ligne le 08 avril 2011, consulté le 12 octobre 2018, URL : <https://journals.openedition.org/rhcf/700>
- POLLET Gilles, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX^e et XX^e siècles) », *Lien social et Politiques*, n°33, 1995, p. 115-131.
- PORTER Michael, « Clusters and the new Economics of competition », *Harvard Business Review*, November-December 1998. [En ligne], consulté le 15/02/2018. URL : <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>.

- POUSSARD Anne, « Rétrospectives chronologique des villes bas-normandes », *Norois*, n° 169, p. 229-241.
- RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », dans BOUSSAGUET Laurie *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 265-272.
- REAU Bertrand, « Evasions temporaires : socialisations et relâchement des contrôles dans les villages de vacances familiaux », *Espaces et sociétés*, n°120-121, vol. 2, 2005, p. 123-139.
- REIGNER Hélène, SEGAS Sébastien, « Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville ». *12ème Congrès de l'Association Française de Science Politique, juillet 2013, France. Association Française de Science Politique – AFSP*, 2013.
- REMOUSSARD-POURQUIER Catherine, DITTER Jean-Guillaume, « De la coordination au leadership : le rôle de l'animateur de cluster », *Revue d'économie industrielle* [En ligne], 152 | 4e trimestre 2015, mis en ligne le 15 décembre 2017, consulté le 08 janvier 2017. URL : <http://rei.revues.org/6205>.
- RETIERE Jean-Noël, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, n° 63, vol. 16, 2004, p. 121-143.
- ROBELET Magalie, « Les médecins placés sous observation. Mobilisation autour du développement de l'évaluation médicale en France », *Politix*, n°46, 1999, p. 71-97
- ROUBIEU Olivier, « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, n° 28, vol. 7, 1994, p. 35-48.
- SALMAN Scarlett, TOPÇU Sezin, « Expertise profane », in HENRY Emmanuel (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 164-172.
- SAWICKI Frédéric, « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le Leadership et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003, p. 71-88.
- SHEPPARD-SELLAM Elizabeth, « Problème public », in BOUSSAGUET Laurie *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2019, p. 504-510.
- SONNET Adrien, LESTRELIN Ludovic, HONTA Marina, « La fabrique des territoires du "bien vieillir" : recompositions du thermalisme et gouvernement municipal en France. Le cas de Bagnoles de l'Orne (Normandie) », *Lien social et Politiques*, n°79, 2017, p. 53-72.
- SNOW David *et al.*, « Le legs de l'École de Chicago à la théorie de l'action collective. Entretien avec David Snow », *Politix*, n° 50, vol. 13, 2000, p. 151-162.
- STONE Clarence, « Urban régimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, n°1, vol. 15, 1993.
- TABUTEAU Didier, « Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration ou retour de l'État hygiéniste ? », *Les tribunes de la santé*, n° 1, 2003, p. 34-46

- TABUTEAU Didier, « Les autres défis de l'Assurance maladie », *les tribunes de la santé*, n°4, vol. 3, 2004, p. 111 à 125.
- TÉTU Jean-François, « L'espace public local et ses médiations », *Hermès*, n° 17-18, 1995, p. 287-298.
- TOURETTE-TURGIS Catherine, THIEVENAZ Joris, « L'éducation thérapeutique du patient : champ de pratique et champ de recherche », *Savoirs*, n°35, vol. 2, 2014, p. 9-48.
- TISSOT Sylvie, « De l'usage de la notion de capital d'autochtonie dans l'étude des catégories supérieures », *Regards sociologiques*, n°40, 2010, p. 99-109.
- TRINCAZ Jacqueline, PUJALON Bernadette, HUMBERT Cédric, « La lutte contre le vieillissement », *Gérontologie et société*, n°125, vol. 31, 2008, p. 23-37.
- VIGNON Sébastien, « De la mairie à la communauté de communes : renouvellement des formes d'action publique et transformation du personnel politique local », *Pour*, n°209-210, vol. 2, 2011, p. 135-148.
- VINCENT Johan, « Hors saison : une saison à préparer la station balnéaire (Bretagne-Sud et Vendée, 1850-1945) », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, n°117-3, 2010, p. 113-126.
- WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3, 1966, 249-275.
- WEISZ George, « Le thermalisme en France au XX^e siècle », *Medecine sciences*, n°18, 2002, p. 101-108.
- ZUMBO-LEBRUMENT Cédrine, « Les dispositifs de marketing territorial comme vecteur de participation : une approche arnsteinienne d'une marque de territoire », *Gestion et management public*, 2017, n°1, vol. 6, p. 9-24.

Sites internet :

Introduction.

« Agir pour prévenir l'effondrement des villes thermales », *Aquae-officiel*, [En ligne], publié le 24 avril 2020, consulté le 10/05/2020, URL <https://www.aquae-officiel.fr/2020/04/24/agir-pour-prevenir-leffondrement-des-villes-thermales/>

« Dax : la fêria annulée, le thermalisme en berne... une ville durement touchée par la crise sanitaire », *France 3 Nouvelle-Aquitaine*, [En ligne], publié le 01/05/2020, mis à jour le 12/06/2020, consulté le 10/06/2020. URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/landes/dax-feria-annulee-thermalisme-berne-ville-durement-touchee-crise-sanitaire-1823522.html>

Pandémie. Coronavirus / COVID-19 : la station thermale de Bagnoles touchée en plein cœur », *Le publicateur libre*, [En ligne], publié le 20/03/2020, consulté le 20/03/2020. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-l-orne-normandie_61483/pandemie-coronavirus-covid-19-station-thermale-bagnoles-touchee-plein-coeur_32341892

« La fermeture des thermes plonge Balaruc-les-Bains dans le désarroi », *Midi Libre*, [En ligne], publié le 12/04/2020, consulté le 15/04/2020, URL : <https://www.midilibre.fr/2020/04/11/la-fermeture-des-thermes-plonge-balaruc-les-bains-dans-le-desarroi,8842814.php>

« "L'impact est terrible" : sans curistes, la ville thermale de Nérès-les-Bains (Allier) voit son économie fragilisée », *La Montagne*, [En ligne], publié le 14/05/2020, consulté le 15/05/2020, URL : https://www.lamontagne.fr/neris-les-bains-03310/actualites/l-impact-est-terrible-sans-curistes-la-ville-thermale-de-neris-les-bains-allier-voit-son-economie-fragilisee_13788354/

« « Le coronavirus met en sommeil la station thermale de Cransac », *Aveyron digital news*, [En ligne], publié le 18 mars 2020, consulté le 10/05/2020, URL : <https://www.aveyrondigitalnews.fr/2020/03/18/le-coronavirus-met-en-sommeil-la-station-thermale-de-cransac/>

« Les chiffres clés de la médecine », *La médecine thermique, efficace pour longtemps*, [En ligne], consulté le 15/04/2019, URL : <https://www.medecinethermale.fr/curistes/la-medecine-thermale-aujourd'hui/le-thermalisme-en-chiffres.html>.

« Coronavirus : Quand et comment les stations thermales vont-elles rouvrir ? », *20minutes*, [En ligne], publié le 15/05/20, mis à jour le 11/06/20, consulté le 15/05/2020, URL : <https://www.20minutes.fr/societe/2779971-20200515-coronavirus-quand-comment-stations-thermales-vont-elles-rouvrir>

« Une bonne fréquentation pour le thermalisme landais en 2017 », *Les landes, baromètre du thermalisme 2018*, [En ligne], consulté le 18/05/2019, URL : https://www.landes.fr/files/cg40/entreprendre/thermalisme/CDT40_BATBilanannuel2017.pdf

Première et deuxième parties.

« Le Grand Hôtel, joyau de la Belle-Époque », *Ouest-France*, [En ligne] publié le 15/05/2013, consulté le 28/02/2017. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/alencon-61000/le-grand-hotel-joyau-de-la-belle-epoque-296251>

Cour des comptes, page « fonctionnement », consulté le 04/04/2019, [En ligne], URL : <https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/fonctionnement>

La liberté de l'esprit, [En ligne], consulté le 11/05/2020, URL : <https://lalibertedelesprit.org/spip.php?article93>

« Gilles Johanet : la "Sécu" dans tous ses états », Le Télégramme.com, publié le 12 juin 1997, consulté le 11/05/2020, [En ligne], URL : <https://lalibertedelesprit.org/spip.php?article93>

Déclaration de Xavier Bertrand, 2006. [En ligne], Consulté le 30/03/2016. URL : <https://www.vie-publique.fr/cdp/texte/063004393.html>.

« État des lieux des travaux de recherche financés par l'AFRETh », téléchargeable sur le site de l'AFRETh [en ligne], consulté le 29/03/2019. URL : <http://www.afreth.org>

PÉCRESE Jean-Francis, [En ligne], « Assurance-maladie : la CNAM avance un plan de 62 milliards d'économies », *Les Échos*, le 16/03/1999, consulté le 20/10/2017. URL : https://www.lesechos.fr/16/03/1999/LesEchos/17858-016-ECH_assurance-maladie---la-cnam-avance-un-plan-de-62-milliards-d-economies.htm

Site internet de l'AFRETh, [En ligne], URL : <http://www.afreth.org/index.htm>

Site internet de la chaîne thermale du soleil, [En ligne], consulté le 17 février 2019. URL : <https://www.chainethermale.fr/a-propos>

Site internet du CNETH, intitulé « La médecine thermale, efficace pour longtemps ». [En ligne]. Consulté le 22/03/2019. URL : <https://www.medecinethermale.fr/curistes/cest-quoi/le-cneth.html>

Site internet de la Fédération thermale et climatique française. [En ligne]. URL : <http://www.federationthermale.org/>. Depuis 2016, le site a été fermé plusieurs années et reconfiguré en 2020.

Site internet de l'Institut Pasteur, [en ligne], consulté le 27/03/2019. URL : <https://www.pasteur.fr/fr/centre-medical/fiches-maladies/legionellose>

Site internet du Syndicat national des médecins thermaux, [En ligne], consulté le 25/03/2019. URL : <http://www.snmth.org/enquetes.html>

Site internet William Terry Conseils, [En ligne], consulté le 27/03/2019. URL : <http://www.wtconseil.com/dossiers/article.aspx?IdArticle=92>

WENZ-DUMAS François, Libération, [en ligne], « La CNAM ne regrette pas Martine Aubry », 24 octobre 2000. URL : https://www.liberation.fr/france/2000/10/24/la-cnam-ne-regrette-pas-martine-aubry_341750

« Médecines alternatives et complémentaires », Hopital.fr, au service de votre santé, consulté le 29/05/2020. [En ligne]. URL : <https://www.hopital.fr/Vos-dossiers-sante/Prises-en-charge/Medecines-alternatives-et-complementaires>

Troisième partie.

« Pernod-Ricard cède la Société des Vins de France à Castel », *Les Échos*, [En ligne], URL : <https://www.lesechos.fr/1992/04/pernod-ricard-cede-la-societe-des-vins-de-france-a-castel-924348>

« Dossier complet Bagnoles de l'Orne Normandie », *INSEE*, [En ligne], consulté le 15/07/2019. URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-61483#tableau-POP_G3
Les Échos, [En ligne], publié le 20/03/1995, consulté le 11/07/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/1995/03/rfo-andre-briere-853252>

« RFO André Brière », *Les Échos*, [En ligne], publié le 20/03/1995, consulté le 11/07/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/1995/03/rfo-andre-briere-853252>

« Dax : La Compagnie Thermale ouvre son capital pour investir », *Les Échos*, [En ligne], publié le 21/08/1996, consulté le 10/05/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/1996/08/dax-la-compagnie-thermale-ouvre-son-capital-pour-investir-839873>

« Le groupe Accor va reprendre l'exploitation des établissements thermaux de Dax », *Les Échos*, [En ligne], publié le 30/12/1996, consulté le 10/05/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/1996/12/le-groupe-accor-va-reprendre-l'exploitation-des-etablissements-thermaux-de-dax-847206>

« La ville de Dax et le groupe Accor enterrent la hache de guerre », *Sud Ouest*, [En ligne], mis en ligne le 23/06/2016, consulté le 28/05/2019. URL : <https://www.sudouest.fr/2016/06/23/la-ville-de-dax-et-le-groupe-accor-enterrent-la-hache-de-guerre-2411334-3350.php>

« Soutien à l'investissement local et quotité minimale de financement d'un projet par le maître d'ouvrage », *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité*, [En ligne], consulté le 11/05/2018, URL : http://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/AMF_14532_NOTE.pdf

« Le pont de la discorde », *L'express*, [En ligne], mis en ligne le 11/10/2004, consulté le 20/05/2019. URL : https://www.lexpress.fr/region/le-pont-de-la-discorde_480531.html

« Les conseillers régionaux d'Aquitaine élus en 1998 », *Politiquemania, la base de données de la vie politique française*, [En ligne], consulté le 02 mai 2018. URL : <http://www.politiquemania.com/conseillers-regionaux-aquitaine-1998.html>

« Les conseillers régionaux d'Aquitaine élus en 2001 », *Politiquemania, la base de données de la vie politique française*, [En ligne], consulté le 02 mai 2018. URL : <http://www.politiquemania.com/conseillers-regionaux-aquitaine-2004.html>

« Bagnoles – L'homme qui a expulsé Cantona », [En ligne], publié le 17/10/12, consulté le 16/07/2019. URL : https://actu.fr/normandie/domfront-en-poiraise_61145/bagnoles-lhomme-qui-a-expulse-cantona_1115269.html

« Décès de René Jambon, maire de Bagnoles de l'Orne », *Ouest-France*, [En ligne]. Consulté le 16/07/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/deces-de-rene-jambon-maire-de-bagnoles-de-lorne-120513>

« Conseillers communautaires : les règles de l'élection », *Vie publique*, [En ligne], consulté le 17/07/2019, URL : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271171-municipales-2020-conseillers-communautaires-les-regles-de-lelection>

« Thermal de l'Orne », *Les Échos*, [En ligne], mis en ligne 06/11/1998, consulté le 12/05/2017. URL : <https://www.lesechos.fr/1998/11/thermal-de-lorne-802340>

« À Dax, la fin du "thermalisme municipal" », *Les Échos*, [En ligne], publié le 29/11/2013, consulté le 12/06/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/2013/11/a-dax-la-fin-du-thermalisme-municipal-332367>

« Le Miradour quitte la compagnie thermale », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 14/09/2012, consulté le 15/04/2018. URL : <https://www.sudouest.fr/2012/09/14/le-miradour-quitte-la-compagnie-thermale-820305-636.php>

« Dax : les travaux de l'hôtel du Splendid en images », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 27/01/2017, consulté le 11/03/2018, URL : <https://www.sudouest.fr/2017/01/27/dax-les-travaux-de-l-hotel-du-splendid-en-images-3144949-3350.php>

« Dax : les thermes Jean Nouvel de nouveau en vente », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 25/07/2014, consulté le 11/03/2018. URL : <https://www.sudouest.fr/2014/07/25/dax-les-thermes-jean-nouvel-a-nouveau-en-vente-1625104-3350.php>

« Dax : le Splendid sera exploité par le groupe Vacances bleues », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 18/12/2013, consulté le 11/03/2018. URL : <https://www.sudouest.fr/2013/12/18/dax-le-splendid-sera-exploite-par-le-groupe-vacances-bleues-1406057-3350.php>

« Ces cadres du privé qui rejoignent le secteur public », *Les Échos*, mis en ligne le 14/09/2013, consulté le 15/06/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/2006/09/ces-cadres-du-prive-qui-rejoignent-le-secteur-public-581461>

« Agglomération du Grand Dax : rumeurs et recrutements », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 14/09/2013, consulté le 07/06/2019. URL : <https://www.sudouest.fr/2013/09/14/rumeurs-et-recrutements-1168350-3350.php>

« Fréquentation des stations thermales en France », *Location-cure.net*, votre spécialiste des cures thermales, [En ligne], consulté le 28/05/2019. URL : <https://www.location-cure.net/curistes/frequentation-cure-thermale>

« Rachat d'entreprise en LBO. Comment fonctionne un Leverage Buy-Out », *BFM Business*, [En ligne], mis en ligne le 31/01/2019, consulté le 22/07/2019. URL : <https://bfmbusiness.bfmtv.com/bfm-entrepreneurs/rachat-d-entreprise-en-lbo-comment-fonctionne-un-leverage-buy-out-1581130.html>

« Le thermalisme parie sur la remise en forme pour se relancer », *Le Monde*, [En ligne], mis en ligne le 16/06/2005, consulté le 23/07/2019, URL :

« Régionales : Alain Rousset : "un programme pour une Aquitaine qui innove et qui protège" », *Aqui.fr*, [En ligne], mis en ligne le 09/02/2010, consulté le 18/06/2019. URL :

<http://www.aqui.fr/politiques/regionales-alain-rousset-un-programme-pour-une-aquitaine-qui-innove-et-qui-protege,2852.html>

Orne développement, [En ligne], mis en ligne en mars 2011, consulté le 25/07/2019. URL : <http://www.orne-developpement.com/fr/services-entreprises/portrait/sylvain-serafini.php>

« Versement du produit des jeux à la commune siège d'un casino », *Sénat*, [En ligne], mis en ligne le 19/10/2006, consulté le 29/07/2019. URL : <https://www.senat.fr/questions/base/2004/qSEQ041014209.html>

Quatrième partie.

« Historique », *CDC du Pays d'Andaine*, consulté le 17/08/2019, URL : http://www.cdcupaysdandaine.fr/?page_id=9

« Les découpages administratifs et leur pertinence : les bassins de vie », *Géococonfluences*, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/les-decoupages-administratifs-et-leur-pertinence-les-bassins-de-vie>

« Orne : Alain Lambert menacé d'un putsch de sa majorité », *Le Figaro*, publié le 15/07/2012, consulté le 28/08/2019. URL : <http://www.lefigaro.fr/politique/2012/07/15/01002-20120715ARTFIG00152-orne-alain-lambert-menace-d-un-putsch-de-sa-majorite.php>

« Territoire. Le Coup de Gueule de Benoît Dubreuil pour la future interco 2017 », *Le Publiqueur Libre*, publié le 18/06/2016, consulté le 28/08/2019. URL : https://actu.fr/societe/territoire-le-coup-de-gueule-de-benoit-dubreuil-pour-la-future-interco-2017_1824314.html

« Compétence tourisme au niveau local », *Veille info tourisme*, publié le 12/12/2017, consulté le 29/08/2019. URL : <https://www.veilleinfotourisme.fr/thematiques/juridique/abecedaire-du-droit-du-tourisme/competence-tourisme-au-niveau-local#Le%20possible%20maintien%20d%E2%80%99offices%20de%20tourisme%20communaux>

« Quelles sont les innovations de la réforme de 2010 », *Vie Publique*, publié le 26 avril 2018, consulté le 03/09/2019. URL : <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/quelles-sont-innovations-reforme-2010.html>

« Michel Laforcade nommé DG préfigurateur de l'ARS Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin », *Armoris*, consulté le 21/09/2019. URL : <https://www.armoris.bzh/michel-laforcade-nomme-dg-prefigurateur-de-lars-aquitaine-poitou-charentes-limousin-officiel/>

« SRDEII : la Région fixe le cap » ? *Région Nouvelle-Aquitaine*, mis à jour le 17 mars 2017, consulté le 26/09/2019. URL : <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/toutes-actualites/srdeii-region-fixe-cap.html#gref>

« Agglomération dacquoise : le cluster thermal à la croisée des chemins », *Sud-Ouest*, [En ligne], publié le 26 septembre 2019, URL : <https://www.sudouest.fr/2019/09/26/le-cluster-thermal-a-la-croisee-des-chemins-6614204-3350.php>

Dossier de presse 2018 de l'agglomération du Grand, [En ligne], , consulté le 10/10/2018, URL : <https://www.grand-dax.fr/wp-content/uploads/2016/09/2018-01-03DPdestinationGrandDaxBD.pdf>

« Saint Paul-lès-Dax », *Grand Dax.fr*, [En ligne], consulté le 10/10/2019. URL : <https://www.grand-dax.fr/connaitre-lagglo/presentation-des-20-communes/saint-paul-les-dax/>

« Cures et Thalasso : Dax, première destination thermale de France », *La voix du Nord*, [En ligne], consulté le 7/09/2019. URL : <https://www.lavoixdunord.fr/526686/article/2019-01-24/dax-premiere-destination-thermale-de-france>

« Thermalisme dans les Landes : Jean-Louis Bérot passe la main à Arnaud Laborde », *Sud-Ouest*, [En ligne], mis en ligne le 05/07/2017, consulté le 07/10/2019. URL : <https://www.sudouest.fr/2017/07/05/jean-louis-berot-passe-la-main-a-arnaud-laborde-3590425-640.php>

« Tourisme - Le tourisme, une compétence partagée, très partagée », *Localtis – Un média Banque des Territoires*, [En ligne], publié le 15/06/2016, consulté le 06/11/2019. URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/le-tourisme-une-competence-partagee-tres-partagee>
Site internet de l'INSEE, [En ligne], consulté le 13/12/2019. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3682278>

« Finances locales : quel a été l'impact de la baisse de la DGF ? », *Vie publique, au cœur du débat public*, [En ligne], publié le 15 octobre 2018, consulté le 18/09/2019, URL : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/20017-finances-locales-limpact-de-la-baisse-de-la-dgf>

« France Thermes : une nouvelle étape débute pour l'avenir du thermalisme à Châtel Guyon », *Le courrier des entreprises*, [En ligne], consulté le 14/12/2019, URL : <https://www.lecourrierdesentreprises.fr/france-thermes-une-nouvelle-etape-debute-pour-lavenir-du-thermalisme-a-chatel-guyon>

« Les Thermes de Salies-de-Béarn vont changer de dimension, *Presslib.com*, [En ligne], consulté le 12/11/2019. URL : <https://presselib.com/avec-la-reprise-par-le-groupe-france-thermes-ils-comptent-devenir-le-premier-resort-thermal-et-touristique-du-64-un-programme-ambitieux-a-lhorizon-2022/>

« France Thermes reprend la compagnie de Vichy », *Les Échos*, [En ligne], publié le 19/06/2019, consulté le 20/06/2019. URL : <https://www.lesechos.fr/pme-regions/auvergne-rhone-alpes/france-thermes-reprend-la-compagnie-de-vichy-1032300>

« Le déploiement de la marque qualité tourisme », *Fédération Régionale des Offices de Tourisme de Normandie*, [En ligne] consulté le 16/12/2019. URL : <https://www.ottnormandie.fr/mission/la-demarche-qualite-tourisme/>

« Rire aux larmes », *Libération*, [En ligne], publié le 09/11/2007, consulté le 16/12/2019. URL : https://www.liberation.fr/portrait/2007/11/09/rire-aux-armes_105845

« Jean-Pierre Blouet se démarque de l'UDF », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 25/04/2007, consulté le 16/12/2019. URL : https://alencon.maville.com/actu/actudet_-jean-pierre-blouet-se-demarque-de-l-udf_13-399099_actu.Htm

« Le directeur de l'office de tourisme change de cap », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 09/10/2016, consulté le 16/12/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/bretagne/saint-brieuc-22000/le-directeur-de-loffice-de-tourisme-change-de-cap-3755670>

« Michael Dodds, nouveau directeur du CRT Normandie », *Tourmag*, [En ligne] consulté le 16/12/2019. URL : https://www.tourmag.com/Michael-Dodds-nouveau-directeur-du-CRT-de-Normandie_a92918.html

« Réhabilitation du quartier de la Gare à Bagnoles : une confirmation des financeurs », *Le publicateur Libre*, [En ligne], publié le 12 novembre 2019, consulté le 12 novembre 2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/rehabilitation-quartier-la-gare-bagnoles-une-confirmation-financeurs_29211846.html

« Un spectacle scelle le partenariat renforcé avec le département », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié 09/09/2016, consulté le 10/09/2016. URL : https://actu.fr/normandie/domfront-en-poirais_61145/un-spectacle-scelle-le-partenariat-renforce-avec-le-departement_1873664.html

« Ingénierie 61, l'agence technique départementale », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 08/04/2014, consulté le 10/09/2016. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/ingenierie-61-lagence-technique-departementale-2127996>

« Des premiers jalons en vue des travaux au quartier de la Gare à Bagnoles-de-l'Orne Normandie », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 15/09/2019, consulté le 15/09/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/des-premiers-jalons-vue-travaux-quartier-la-gare-bagnoles-lorne-normandie_27155817.html

« Un logement du bien-vieillir à Dax », *AG2R la Mondiale*, [En ligne], publié le 21 septembre 2018, consulté le 08/11/2019. URL : <https://magazine-solidarites.ag2rlamondiale.fr/actualites/un-logement-du-bien-vieillir-a-dax>

« Le Village Landais Alzheimer », *Village landais Alzheimer*, [En ligne], consulté le 09/11/2019. URL : <https://villagealzheimer.landes.fr/le-village-landais-alzheimer>

« Dans les Landes, bientôt le premier "Village Alzheimer de France" », *Libération*, [En ligne], publié le 5/06/2018, consulté le 09/11/2019. URL : https://www.liberation.fr/france/2018/06/05/dans-les-landes-bientot-le-premier-village-alzheimer-de-france_1656570

« Village Alzheimer – L'innovation au service du bien vieillir », *Grand Dax Agglomération*, [En ligne], consulté le 09/11/2019. URL : <https://www.grand-dax.fr/connaître-lagglo/grands-projets/village-alzheimer-linnovation-au-service-du-bien-vieillir/>

« Marketing territorial : résultats du sondage », *Grand Dax Agglomération*, [En ligne], consulté le 05/10/2019. URL : <https://www.grand-dax.fr/connaître-lagglo/grands-projets/participez-a-lattractivite-de-la-destination-grand-dax/>

« Thalassothérapie : la mer, source de bienfaits », *Thalasseo.com Leader du séjour bien-être*, [En ligne], consulté le 24/11/2019. URL : <https://www.thalasseo.com/thalassotherapie>

Site internet du CDT des Landes, PDF du dossier thermal 2018, [En ligne], URL : <https://www.tourismelandes.com/wp-content/uploads/2018/02/dp-thermalismelandes-020218.pdf>

Grand Dax Le Magazine, juillet 2019, [En ligne]. URL : <https://fr.calameo.com/read/0014755130ea4b44e63be>

« Page d'accueil, voyageur – Splendid Hôtel », *Dax-tourisme.com*, [En ligne], page consultée le 05/12/2019. URL : <https://www.dax-tourisme.com/actu/!/news/splendid-hotel-on-lattendait-et-il-est-arrive->

« Les hôpitaux thermaux en France », *Location-cure.net*, [En ligne], Page consultée le 04/12/2019. URL : <https://www.location-cure.net/actualite/faire-une-cure-thermale-dans-un-hopital-thermal-394>

Site internet de l'Office intercommunal du tourisme et du thermalisme, onglet « innovation et qualité », [En ligne], Page consultée le 15/11/2019. URL : <https://www.dax-tourisme.com/fr/cure-thermale/grand-dax/innovation-qualite/institut-thermalisme>.

Site internet de l'OITT du Grand Dax, côté tourisme, [En ligne], consulté le 12/10/2019. URL : <https://www.dax-tourisme.com/fr/que-voir-que-faire/bien-etre>

« Phlébologie : un nouveau soin unique en France à Bagnoles-de-l'Orne-Normandie », *Le publicateur libre*, [En ligne], publié le 19/03/2018, consulté le 03/10/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/phlebologie-nouveau-soin-unique-france-bagnoles-lorne-normandie_15913401.html

« A Bagnoles-de-l'Orne-Normandie, les Thermes B'O resort ont frôlé les 13 000 curistes en 2018 », *Le publicateur libre*, [En ligne], publié le 09/18/2018, consulté le 03/10/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/a-bagnoles-lorne-normandie-thermes-bo-resort-ont-frole-13-000-curistes-2018_20099559.html

« Quand les champions d'athlétisme se mettent à la thalassothérapie », *L'Équipe*, [En ligne], consulté le 25/12/2019. URL : <https://www.lequipe.fr/Tous-sports/Article/Quand-les-champions-d-athletisme-se-mettent-a-la-thalassotherapie/1093126?hootPostID=a39b2c7b82f824d3904499d5b7d79425>

« À Bagnoles-de-l'Orne-Normandie, 12 circuits "trail" en création et bientôt des stages et ateliers », *Le publicateur Libre*, [En ligne], publié le 08/06/2019, consulté le 08/06/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/a-bagnoles-lorne-normandie-12-circuits-trail-creation-bientot-stages-ateliers_24825781.html

« Bagnoles de l'Orne Normandie devient une station trail », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 10/05/2019, consulté le 10/05/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/bagnoles-de-l-orne-normandie-devient-une-station-trail-6344757>

« La Station Trail® lancée le 11 mai à Bagnoles-de-l'Orne-Normandie à l'occasion du Salon Sérénity », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 23/04/2019, consulté le 10/05/2019.

URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/la-station-trail-lancee-11-mai-bagnoles-lorne-normandie-loccasion-du-salon-serenity_23002630.html

« La commune de Bagnoles-de-l'Orne-Normandie labellisée Ville active et sportive », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 21/01/2019, consulté le 02/02/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/la-commune-de-bagnoles-de-l-orne-normandie-labellisee-ville-active-et-sportive-6186447>

« En vue des JO 2024, Bagnoles-de-l'Orne-Normandie veut renforcer son image de ville sportive », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 13/10/2019, consulté le 13 octobre 2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/en-vue-jo-2024-bagnoles-lorne-normandie-veut-renforcer-image-ville-sportive_28105081.html

« Bagnoles de l'Orne veut devenir le pôle de bien-être du Grand Ouest », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 04/03/2019, consulté le 04/03/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/bagnoles-de-l-orne-veut-devenir-le-pole-de-bien-et-re-du-grand-ouest-6246766>

« Be Bagnoles veut devenir la capitale du bien-être », *Ouest-France*, [En ligne], publié le 25/01/2019, consulté le 04/03/2019. URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/be-bagnoles-veut-devenir-la-capitale-du-bien-et-re-6195462>

« Une charte "Ville aidante" pour aider les malades d'Alzheimer à Bagnoles-de-l'Orne-Normandie », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 01/12/2019, consulté le 01/12/2019. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie_61483/une-charte-ville-aidante-aider-malades-dalzheimer-bagnoles-lorne-normandie_29731510.html

Conclusion.

« Le secteur du thermalisme en pleine croissance attire les investisseurs », *Ecomnews*, [En ligne], publié le 14/04/2017, consulté le 17/08/2020, URL : <https://ecomnews.fr/article/8339/Secteur-thermalisme-pleine-croissance-attire-investisseurs> ;

« Pourquoi les français plébiscitent les cures thermales », *ChallengeS*, [En ligne], publié le 20/01/2017, consulté le 17/08/2020, URL : https://www.challenges.fr/entreprise/sante-et-pharmacie/les-raisons-de-la-bonne-sante-economique-du-thermalisme_449148 ; Si ces investissements sont majoritairement assurés par des acteurs privés (souvent des grands groupes), les collectivités territoriales participent elles-aussi à ce mouvement

« Le thermalisme en chute libre à Bagnoles B'O resort : le tourisme limite la casse », *Le Publicateur Libre*, [En ligne], publié le 25/08/2020, consulté le 25/08/2020. URL : https://actu.fr/normandie/bagnoles-de-l-orne-normandie_61483/le-thermalisme-en-chute-libre-a-bagnoles-b-o-resort-le-tourisme-limite-la-casse_35705860.html

Littérature grise :

AQUACERT-HACCP Thermalisme, Système de management de la sécurité sanitaire. AES Certification. Produits, dérivés et soins thermaux, Version n° 1, 2011.

Chambre régionale des comptes, Aquitaine, Poitou-Charentes, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la société d'économie mixte « compagnie thermale de Dax »*, Bordeaux, 2014.

Conseil national des établissements thermaux, « Thermalisme et Santé publique : vers de nouvelles convergences », Livre blanc remis auprès du Ministère de la Santé, 2008.

Conseil national du tourisme, section des politiques territoriales et du développement durable. 2011. « La diversification des activités des stations thermales », présidé par MOISSET Philippe, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Cour des comptes – rapport public annuel, « Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas Occitan », 2019.

Cour des comptes – Rapport public particulier, « Les interventions publiques dans le domaine du thermalisme », 1995.

DELOMENI Pierre, « Rapport sur le thermalisme français », Inspection générale des affaires sociales, Ministère de l'Emploi et de la solidarité, 2000.

DORD Dominique, DUBIÉ Jeanine, « Rapport d'information sur l'évaluation du soutien public au thermalisme », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale, 2016.

Guide des bonnes pratiques. 2004. *Presse thermale et climatique*, n° 141, p. 101-143.

LEFEVRE Antoine, SCHILLINGER Patricia, *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*, Rapport d'information enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2019.

QUESTEL Bruno, SCHELLENBERGER Raphaël, *Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)*, Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'Administration Générale de la République, 2019.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
École doctorale « SOCIÉTÉS, POLITIQUE, SANTÉ PUBLIQUE »
EDSP2 – LACES EA 4140

Spécialité « Sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) »

Date de soutenance : mardi 08 décembre 2020

**DES VILLES EN QUÊTE DE CAPACITÉ POLITIQUE
PERMANENCES ET RECOMPOSITIONS DU GOUVERNEMENT
MUNICIPAL DU THERMALISME**

*Une analyse comparée Dax (Nouvelle-Aquitaine) - Bagnoles de l'Orne
(Normandie)*

Thèse présentée par : **Adrien SONNET**
Pour obtenir le grade de : **Docteur de l'Université de Bordeaux**

VOLUME II
INDEX – LISTES & ANNEXES

Sous la direction de Marina HONTA et Ludovic LESTRELIN

Composition du jury :

LE NOÉ Olivier	Professeur des Universités, Université Paris Nanterre	Rapporteur
PASQUIER Romain	Directeur de recherches au CNRS, Sciences Po Rennes	Rapporteur
VIGOUR Cécile	Directrice de recherches au CNRS, Sciences Po Bordeaux	Examinatrice
KOEBEL Michel	Professeur des Universités, Université de Strasbourg	Président
HONTA Marina	Professeure des Universités, Université de Bordeaux	Directrice
LESTRELIN Ludovic	Maître de Conférences, Université de Caen Normandie	Co-encadrant

INDEX THÉMATIQUE

A

Action collective, 12, 15, 16, 19, 22, 24, 30, 46, 53, 68, 72, 121, 140, 172, 192, 194, 197, 199, 200, 201, 206, 221, 222, 225, 230, 236, 241, 242, 252, 257, 284, 285, 288, 290, 291, 302, 314, 316, 326, 333, 334, 336, 338, 339, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 352, 353, 378, 379, 380, 392, 393, 408, 411, 415, 417, 418, 419, 424, 425, 427, 431, 455, 467, 472, 478, 479, 480, 533, 545, 547, 552, 558, 560, 566, 570, 573, 574
AFRETh, 49, 200, 201, 202, 203, 204, 206, 226, 388, 577
Agence, 50, 152, 157, 184, 202, 327, 381, 383, 546
ANMCT, 8, 9, 49, 189, 198, 199, 200, 201, 222, 224
Apprentissage, 300, 323, 325, 326, 329, 339, 345, 378, 390, 392, 393, 395, 400, 410, 415, 459, 547, 548, 572
Attractivité, 67, 79, 110, 112, 119, 150, 231, 309, 318, 347, 380, 427, 429, 430, 439, 442, 448, 450, 451, 452, 453, 458, 462, 465, 472, 474, 479, 481, 500, 502, 522, 528, 537, 544, 548, 549, 550, 551, 554, 563, 566, 570

B

Baignoles de l'Orne, 8, 12, 34, 36, 37, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 51, 53, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 80, 82, 83, 85, 93, 94, 95, 96, 110, 122, 123, 138, 139, 146, 191, 193, 216, 219, 225, 227, 229, 231, 232, 233, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 258, 273, 275, 276, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 288, 289, 290, 297, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 333, 334, 335, 336, 337, 339, 340, 342, 343, 344, 345, 347, 348, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 366, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 416, 418, 425, 426, 427, 428, 430, 431, 432, 433, 435, 439, 440, 441, 442, 443, 445, 446, 448, 449, 450, 451, 452, 457, 467, 474, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 483, 486, 503, 505, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 521, 522, 523, 524, 526, 528, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 544, 545, 549, 550, 555, 557, 558, 574, 578, 583, 584
Bien commun territorial, 22, 54, 108, 227, 247, 254, 256, 280, 309, 313, 345, 349, 407, 417, 421, 422, 426, 427, 428, 440, 472
Bien-être, 34, 40, 49, 53, 85, 214, 217, 218, 219, 223, 227, 254, 255, 284, 292, 303, 315, 316, 334, 391, 413, 432, 434, 456, 457, 465, 468, 482, 483, 485, 486, 493, 495, 496, 503, 505, 509, 510, 511, 512, 514, 515, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 527, 529, 530, 531, 533, 534, 535, 537, 538, 548, 550, 558, 564, 582, 584
Bonnes pratiques, 9, 137, 152, 185, 187, 188, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 218, 223, 224, 225, 226, 293, 300, 337, 346, 372, 428, 447, 537, 538, 539, 544, 552, 560, 565, 585

C

Capacité politique, 17, 20, 21, 22, 24, 27, 51, 53, 91, 93, 149, 189, 229, 231, 257, 271, 289, 290, 316, 338, 344, 345, 346, 347, 348, 352, 353, 354, 372, 373, 377, 397, 416, 426, 427, 433, 439, 445, 452, 472, 478, 479, 480, 536, 541, 542, 544, 545, 546, 548, 549, 551, 552, 553, 565
Cluster, 49, 50, 51, 302, 306, 317, 318, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 332, 333, 338, 343, 345, 350, 353, 370, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 410, 411, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 420, 421, 423, 424, 425, 428, 430, 433, 434, 435, 436, 437,

438, 449, 453, 461, 462, 465, 466, 467, 471, 472, 479, 485, 489, 501, 532, 534, 545, 574, 580

CNAMTS, 50, 70, 155, 156, 157, 158, 164, 165, 167, 170, 172, 173, 174, 175, 178, 184, 185, 187, 188, 189, 191, 192, 196, 197, 199, 201, 202, 205, 206, 208, 209, 215, 224, 225, 226, 231, 232, 543

CNETh, 7, 9, 49, 180, 184, 191, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 211, 213, 217, 218, 219, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 320, 337, 382, 403, 404, 484, 495, 548, 577

Coalitions d'acteurs, 20, 21, 22, 24, 53, 348, 406, 536, 546, 547, 552

Communauté d'agglomération, 36, 50, 267, 294, 296, 302, 319, 320, 322, 324, 330, 332, 353, 355, 363, 366, 367, 379, 396, 404, 406, 410, 467, 503, 510

Communauté de communes, 36, 51, 62, 242, 245, 249, 258, 271, 277, 278, 280, 282, 287, 298, 302, 318, 332, 336, 355, 356, 357, 358, 359, 363, 364, 365, 374, 375, 376, 377, 480, 575

Compromis, 14, 72, 131, 152, 156, 170, 183, 186, 189, 191, 192, 298, 312, 340, 342, 343, 345, 357, 360, 378, 406, 408, 416, 426, 457, 467, 471, 478, 480, 500, 533, 536, 539, 548, 557

Configuration, 14, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 49, 50, 52, 57, 75, 98, 169, 173, 183, 197, 224, 245, 257, 314, 368, 376, 378, 379, 393, 395, 397, 400, 402, 406, 407, 411, 416, 418, 422, 439, 454, 472, 475, 480, 542, 545, 552, 572

Coopération, 18, 19, 20, 23, 24, 28, 29, 51, 172, 199, 200, 221, 226, 229, 243, 268, 269, 272, 278, 290, 292, 299, 300, 301, 304, 306, 307, 318, 323, 324, 325, 333, 341, 343, 346, 347, 348, 351, 353, 354, 357, 361, 405, 408, 409, 414, 423, 424, 436, 451, 453, 470, 478, 546, 547, 549, 552, 564, 567, 568, 570, 571

Cour des comptes, 7, 50, 59, 69, 70, 143, 153, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 177, 181, 182, 185, 188, 201, 224, 244, 361, 546, 577, 585

Crise, 7, 8, 10, 12, 15, 18, 19, 22, 25, 34, 39, 40, 42, 43, 49, 50, 51, 52, 53, 62, 63, 64, 68, 69, 139, 145, 146, 147, 149, 152, 187, 188, 213, 226, 228, 229, 231, 232, 233, 243, 244, 257, 258, 269, 273, 274, 285, 288, 289, 290, 291, 292, 303, 310, 311, 316, 333, 337, 339, 343, 344, 352, 360, 395, 398, 406, 411, 427, 430, 431, 433, 474, 536, 537, 544, 547, 548, 549, 551, 556, 569, 576

D

Développement territorial, 8, 242, 257, 351, 466, 467, 481, 543, 547, 551, 554

Différenciation, 22, 23, 34, 39, 318, 343, 430, 471, 481, 482, 528, 537, 538, 545, 548, 572

Diversification, 11, 12, 18, 48, 49, 50, 51, 53, 63, 65, 84, 106, 151, 181, 183, 187, 188, 212, 213, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 226, 256, 285, 290, 313, 345, 382, 430, 435, 481, 483, 484, 485, 513, 517, 537, 544, 548, 550, 585

E

Élus locaux, 8, 14, 16, 17, 20, 21, 22, 27, 49, 51, 52, 54, 57, 67, 72, 77, 81, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 98, 103, 107, 109, 110, 122, 125, 134, 137, 149, 150, 153, 154, 173, 176, 180, 181, 183, 185, 188, 190, 221, 222, 224, 228, 229, 233, 241, 275, 296, 310, 311, 312, 314, 317, 329, 331, 333, 334, 336, 337, 338, 340, 341, 343, 345, 355, 362, 364, 367, 372, 394, 425, 427, 428, 430, 433, 435, 440, 444, 447, 450, 452, 457, 464, 465, 467, 472, 478, 480, 526, 536, 543, 545, 546, 553, 563

EPIC, 42, 43, 44, 51, 268, 269, 313, 317, 333, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 345, 352, 372, 373, 374, 377, 394, 416, 421, 425, 430, 431, 432, 433, 442, 443, 444, 445, 447, 448,

449, 474, 476, 478, 511, 512, 513, 514, 517, 518, 523, 525, 527, 528, 529, 530, 532, 533, 535, 536, 545

G

Gouvernement municipal, 17, 19, 23, 24, 25, 40, 41, 50, 92, 216, 229, 230, 234, 236, 241, 257, 273, 274, 288, 339, 340, 425, 505, 541, 542, 544, 546, 550, 551, 552, 553, 560, 561, 574

Gouverner à distance, 144, 152, 154, 155, 173, 179, 185, 191, 203, 543

Grand Dax, 8, 37, 50, 242, 262, 267, 269, 271, 294, 296, 298, 300, 301, 302, 305, 318, 320, 322, 324, 329, 332, 350, 353, 379, 381, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 391, 393, 395, 396, 397, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 424, 425, 428, 430, 431, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 452, 453, 454, 455, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 470, 471, 473, 474, 479, 480, 481, 482, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 509, 510, 511, 512, 515, 520, 522, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 549, 559, 579, 581, 582, 583

Groupes d'intérêt, 29, 184, 210, 556, 558

Guide des bonnes pratiques, 207, 208, 585

I

Identification, 27, 56, 57, 74, 87, 119, 148, 158, 188, 252, 381, 411, 412, 461, 462, 463, 464, 488

Identité, 10, 26, 35, 40, 55, 56, 60, 73, 87, 93, 98, 108, 109, 111, 125, 127, 135, 141, 149, 252, 314, 315, 323, 381, 401, 427, 428, 429, 432, 435, 458, 460, 463, 465, 468, 473, 480, 481, 489, 495, 501, 502, 503, 509, 510, 511, 514, 522, 533, 534, 538, 541, 542, 549, 560, 570

IGAS, 153, 156, 158, 159, 161, 163, 165, 175, 180, 181, 185, 187, 192, 201, 205, 207, 210, 212, 224, 225, 231, 543

Image sociale, 56, 87, 252, 284, 334, 349, 428, 430, 480, 481, 531, 560

Institution municipale, 23, 43, 48, 51, 87, 232, 235, 240, 257, 258, 269, 273, 302, 310, 316, 317, 333, 340, 372, 416, 420, 471, 541, 546

Intercommunalité, 21, 24, 50, 90, 228, 250, 255, 270, 272, 282, 298, 299, 300, 301, 302, 318, 333, 340, 350, 351, 353, 355, 356, 358, 360, 361, 364, 365, 366, 367, 368, 370, 372, 373, 377, 408, 410, 412, 413, 414, 418, 440, 452, 453, 479, 480, 502, 510, 557, 562, 564, 567, 568, 571, 578

L

Leadership, 258, 417, 572, 574

Légitimation, 20, 103, 104, 127, 130, 133, 135, 136, 140, 141, 190, 195, 212, 215, 224, 290, 350, 379, 387, 392, 411, 429, 452, 459, 464, 465, 485, 547, 550, 560, 568, 573

Légitimité, 10, 14, 52, 92, 99, 101, 104, 128, 130, 139, 152, 155, 190, 206, 215, 225, 228, 231, 237, 238, 271, 273, 282, 291, 303, 308, 330, 334, 342, 379, 380, 390, 397, 409, 411, 429, 470

Lobbying, 16, 115, 150, 153, 167, 170, 187, 194, 195

Logiques néolibérales, 15, 53, 225

Loi NOTRe, 330, 340, 345, 348, 353, 355, 360, 361, 365, 367, 371, 372, 373, 398, 402, 406, 407, 412, 416, 439, 440, 442, 443, 453, 585

M

Maire entrepreneur, 140, 238, 280, 344, 427, 429

Marketing territorial, 46, 54, 413, 414, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 435, 439, 440, 446, 448, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 484, 500, 501, 504, 508, 509, 510, 515, 522, 524, 528, 532, 533, 535, 536, 537, 538, 539, 548, 549, 550, 560, 563, 568, 570, 575

Modèles, 154, 187, 188, 213, 216, 218, 224, 225, 226, 345, 428, 430, 538, 544, 545, 552, 557

N

New public management, 53, 152, 154, 174, 428, 543

Normes, 11, 15, 16, 19, 24, 30, 53, 87, 132, 137, 152, 153, 157, 159, 171, 173, 178, 179, 181, 182, 183, 185, 187, 203, 206, 209, 210, 211, 212, 224, 225, 259, 262, 264, 326, 344, 357, 360, 373, 380, 381, 392, 411, 462, 476, 477, 478, 543, 547, 552, 561, 565, 569

Notable, 14, 16, 89, 90, 154, 181, 232, 238, 275, 277, 279, 335

P

Partenariat, 232, 242, 244, 249, 259, 261, 262, 302, 306, 357, 381, 391, 413, 419, 450, 461, 464, 470, 475, 543, 553, 564, 567, 582

Problème public, 30, 112, 143, 157, 168, 179, 246, 556

Problème thermal, 151, 156, 164, 168, 169, 171, 172, 173, 176, 181, 185, 228, 229, 233, 290, 303, 333, 338, 343

R

Réformes territoriales, 22, 43, 51, 54, 345, 350, 402, 407, 425, 427, 430, 442, 536

Régimes urbains, 13, 20, 149, 233, 402, 544, 547, 573

LISTES

Schémas :

Schéma n°1 : La configuration (à double étage) du thermalisme français.....	31
Schéma n°2 : Les pistes de diversification au prisme de leur efficience.....	220

Cartes :

Carte n°1 : les Régions thermales les plus fréquentées.....	38
Carte n°2 : Les stations thermales françaises au prisme de leur fréquentation (2015).....	38

Tableaux :

Tableau n°1 : Les établissements thermaux de l'Agglomération du Grand Dax.....	37
Tableau n°2 : Sociographie des interviewés.....	54
Tableau n°3 : Les fonctions électives des médecins thermaux aux élections municipales de 1929.....	138
Tableau n°4 : Évolution de la répartition de la fréquentation en fonction de l'orientation thérapeutique.....	175
Tableau n°5 : Grille d'appellation des soins thermaux agréés pour les Thermes de Vittel.....	208
Tableau n°6 : Lieu de résidence des ménages bagnolais.....	251
Tableau n°7 : Analyse des éléments de langage du marketing du thermalisme landais au prisme des logiques de captation.....	494
Tableau n°8 : Comparaison de l'usage et des effets du marketing territorial Dax - Bagnoles de l'Orne.....	532

Figures :

Figure n°1 : Les dimensions du gouvernement municipal.....	41
Figure n°2 : Échelle de la participation citoyenne d'Arnstein (1969).....	469

Encadrés :

Encadré n°1 : Poème de Jules de Blanzay, maire de Tessé-la-Madeleine (1874-1881).....	94
Encadré n°2 : Eugène Milliès-Lacroix, un (maire)-entrepreneur du thermalisme dacquois....	140
Encadré n°3 : Un « gestionnaire-consensuel » à la tête du CNETh.....	194

Graphique :

Graphique n° 1 : Les catégories socioprofessionnelle de la population bagnolaise en 2016....251

Illustrations :

Illustrations n° 1 : Affiches promotionnelles de chemin de fer de Dax (début XXe et 1930) et Bagnoles de l'Orne (antérieure à 1909 et non datée).....	83
Illustrations n° 2 : Quand la clientèle fortunée donne le ton. Exemples de villas du quartier Belle-Époque à Bagnoles de l'Orne.....	95
Illustration n°3 : carte postale du Grand Hôtel de Bagnoles de l'Orne (début XXe siècle).....	96
Illustration n° 4 : salle de mécano-thérapie d'un établissement thermal de Vichy (début XXe siècle).....	107
Illustration n°5 : « Estampille » du thermalisme landais.....	490
Illustration n°6 : Publiciser la « supériorité » du thermalisme landais.....	492
Illustration n°7 : Faire du Grand Dax un territoire de l'excellence thermique (1/2).....	497
Illustration n°8 : Faire du Grand Dax un territoire de l'excellence thermique (2/2).....	499
Illustration n°9 : Les logos de la marque ombrelle de l'agglomération du Grand Dax de sa déclinaison pour les secteurs du tourisme et du thermalisme.....	501
Illustration n°10 : Le spa du Splendid.....	504
Illustrations n°11 : Segmentation du site internet de l'OITT du Grand Dax.....	506
Illustration n°12 : Logo de la marque « Grand Domaine Bagnoles de l'Orne ».....	515
Illustrations n°13 : Visuels mobilisés par la campagne de communication (la seconde image représente l'établissement thermal pendant la Belle-Époque).....	516
Illustration n°14 : Logo de la nouvelle marque territoriale « Be Bagnoles ».....	522

TABLE DES SIGLES

(Les plus fréquemment utilisés)

AFRETh	: Association française pour la recherche thermique
ANETT	: Association nationale des élus des territoires touristiques
ANMCT	: Association nationale des maires des communes thermales
ARS	: Agence régionale de santé
CdC	: Communauté de communes
CDT	: Comité départemental du tourisme
CMPR	: Centre de médecine physique et de réadaptation
CRT	: Comité régional du tourisme
CNAMTS	: Caisse nationale d'Assurance maladie des travailleurs salariés
CNETh	: Conseil national des établissements thermaux
DGS	: Direction générale de la santé
EPCI	: Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	: Établissement public à caractère industriel et commercial
ETAD	: Association des établissements thermaux de l'agglomération dacquoise
FTCF	: Fédération thermique et climatique française
IGAS	: Inspection générale des affaires sociales
OITT	: Office intercommunal du tourisme et du thermalisme
OTT	: Office du tourisme et du thermalisme
OTN	: Offices de tourisme et territoires de Normandie
PACES	: Première année commune aux études de santé
SATF	: Syndicat autonome du thermalisme français
SETL	: Syndicat des exploitants thermaux landais
SNET	: Syndicat national des exploitants thermaux
SNMTh	: Syndicat national des médecins thermaux
TPE et PME	: Toutes petites entreprises ; Petites et moyennes entreprises
UNET	: Union nationale des établissements thermaux

Cahier d'Annexes

Rendre compte de la construction et du développement des villes thermales par la « comparaison de monographies » invite à mobiliser des méthodes d'enquêtes qualitatives.

L'analyse de la littérature grise et autres documents produits sur ou par la filière thermique, d'articles de la presse locale, régionale ou encore de plaquettes et sites publicitaires des collectivités ou des établissements thermaux, est la première. Divers documents, tableaux, cartes, graphiques, et autres illustrations témoignant de ce travail et servant la démonstration, sont proposés en annexes (*Annexes I*). Travailler sur les villes thermales impliquant également de questionner leur image, photographies et illustrations des villes de Dax, Bagnoles de l'Orne, et de certains de leurs établissements (*Annexes II*), doivent permettre au lecteur d'avoir une vision plus précise des enjeux en présence.

Envisager l'analyse des villes thermales sous l'angle socio-historique, nécessite par ailleurs de confronter le discours des acteurs à d'autres sources. Les données recueillies dans les archives municipales de la ville de Bagnoles de l'Orne (*Annexes III*) participent de ce souci.

Enfin, qu'il soit utilisé dans une perspective rétrospective ou compréhensive, l'entretien semi-directif demeure la technique d'enquête principale sur laquelle repose cette thèse. Menés à l'aide de guides d'entretiens (*Annexes IV, V et VI*), ils devaient permettre d'appréhender les villes de Dax et Bagnoles de l'Orne dans toutes leurs dimensions géographiques, historiques, politiques et économiques, de décoder les relations entre acteurs en charge de la gestion du thermalisme et de saisir leurs évolutions. Solliciter différents profils et confronter leurs représentations s'avéraient ainsi nécessaire. Qu'il s'agisse du terrain dacquois (*Annexes VII*) ou bagnolais (*Annexes VIII*), une sélection de retranscriptions d'entretiens réalisés auprès d'acteurs issus des différentes dimensions du gouvernement municipal du thermalisme (politique, administration, société locale, cadre institutionnel et financier) est disponible. Pour replacer ces propos dans leur contexte et saisir l'interdépendance entre échelles locale et nationale, les retranscriptions des dirigeants du CNETH peuvent également être consultées (*Annexes IX*)¹.

¹ Afin de préserver l'anonymat des interviewés et éviter de porter un quelconque préjudice à la filière thermique et ses acteurs, la version de la thèse mise en ligne est, contrairement à la version remise au jury, expurgée des guides d'entretiens (annexes IV, V et VI) et des retranscriptions (annexes VII, VIII et IX).

ANNEXES I : DOCUMENTS, CARTES, GRAPHIQUES

1) *Courrier de l'ANMCT et de l'ANETT au Premier ministre – 07/04/2020*



Monsieur Édouard PHILIPPE
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 Paris

Paris, le mardi 7 avril 2020,

Monsieur le Premier Ministre,

La crise sanitaire que nous connaissons est sans précédent dans l'histoire récente. Son impact économique global est encore difficile à quantifier. Pour le tourisme l'impact promet déjà d'être catastrophique.

En effet, le tourisme sera certainement l'un des secteurs les plus touchés d'autant plus que la réduction des flux en provenance d'Asie a débuté dès janvier. L'Organisation Mondiale du Tourisme prévoit actuellement une baisse des arrivées de touristes internationaux de l'ordre de 30% en 2020. Première destination touristique mondiale, la France serait particulièrement impactée et connaîtrait une baisse de l'ordre de 40 milliards d'euros sur un total de 170 milliards de recettes comme l'a évoqué Jean-Baptiste LEMOYNE, le Secrétaire d'État auprès du Ministre des Affaires étrangères en charge du tourisme.

La priorité de votre Gouvernement est au soutien et à l'accompagnement et nous savons que vous vous penchez déjà sur les actions à mener en faveur de notre secteur.

Le Ministre de l'Économie et des Finances, Bruno LEMAIRE, prévoit aussi d'agir de concert avec ses homologues européens pour relancer l'industrie européenne du tourisme.

Nous soutenons ces actions mais les élus des Territoires Touristiques ont toujours de nombreuses interrogations sur la marge de manœuvre financière dont ils disposeront pour rebondir au mieux quand cela sera possible.

En effet, les communes touristiques ont des charges spécifiques liées au dimensionnement de leurs équipements et de leurs infrastructures d'accueil et réalisent chaque année d'importants investissements qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans les mécanismes de la Dotation Globale de Fonctionnement et du Fonds national de péréquation des ressources Intercommunales et Communales.

A l'heure où toutes nos stations sont fermées prématurément, la baisse des dotations de l'état mettent nos communes dans une situation financière difficile voire impossible à gérer car celles-ci doivent faire face aux charges d'emprunts et aux charges incompressibles de personnel. Et ceci en l'absence de recettes et de taxes (taxe de séjour, taxe sur les jeux..).



**Association Nationale des Maires
de Communes Thermales**



**Association Nationale des Élus
des Territoires Touristiques**

C'est donc un cri d'alarme de la part de toutes nos communes et particulièrement les stations de sport d'hiver et les stations thermales que nous vous adressons.

Nous nous tenons à votre disposition pour en discuter.

Nous vous prions de bien vouloir agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de notre haute considération.

Paul AUDAN
Président de l'ANMCT

Philippe SUEUR
Président de l'ANETT

Source : site internet Aquae-officiel.fr. URL : <https://www.aquae-officiel.fr/2020/04/08/covid-19-le-cri-dalarme-des-communes-thermales-et-touristiques>

2) Évolution de la fréquentation des établissements thermaux français (2015-2017)

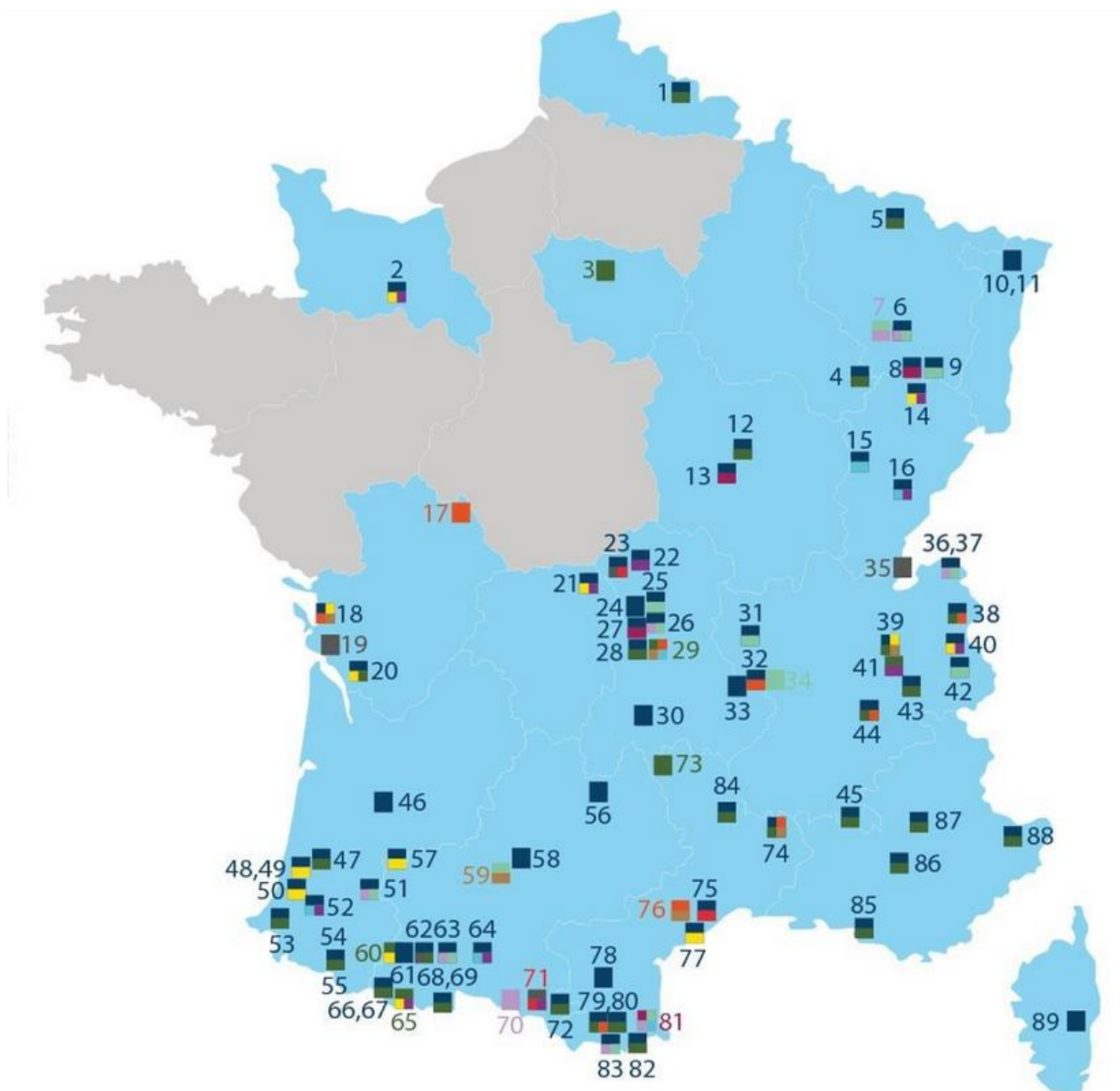
 ETABLISSEMENTS THERMAUX FREQUENTATION MEDICALE EN 2017 (sauf erreur à nous signaler)					
STATIONS THERMALES	Nombre de curistes assurés sociaux 18 jours				Nombre de journées
	2015	2016	2017	Evolut. 2016 / 2017	2017
AIX-LES-BAINS - les Thermes Marlioz	1 747	1 818	1 795	-1,27%	32 310
AIX-LES-BAINS - les Thermes Chevalley	26 419	27 702	27 884	0,58%	501 562
ALLEVARD-LES-BAINS	3 958	4 079	4 130	1,25%	74 340
AMELIE-LES-BAINS	26 396	27 296	27 272	-0,08%	490 896
AMNEVILLE-LES-THERMES	15 145	15 376	15 662	1,86%	281 916
ARGELES-GAZOST	1 486	1 600	1 380	-13,13%	25 020
AULUS-LES-BAINS	625	677	691	2,07%	12 438
AVENE-LES-BAINS	2 111	2 339	2 108	-9,80%	37 944
AX-LES-THERMES	6 076	6 269	6 364	1,52%	114 562
BAGNERES-DE-BIGORRE - les Grands Thermes	7 548	8 097	8 180	1,03%	147 240
BAGNERES-DE-BIGORRE - les Thermes de la Reine	559	552	330	-40,22%	5 940
BAGNOLES-DE-LORNE	11 771	12 546	12 848	2,42%	231 264
BAGNOLS-LES-BAINS	NC	1 185	1 266	6,84%	22 788
BAINS-LES-BAINS	4 617	5 096	5 082	-0,27%	91 476
BALARUC-LES-BAINS	51 803	52 722	53 835	2,11%	869 030
BARBOTAN-LES-THERMES	15 139	15 638	15 376	-1,66%	276 768
BAREGES-BARZUN	2 415	2 552	2 506	-1,80%	46 108
BEAUCENS	599	NC	439		7 902
BERTHEMONT-LES-BAINS	864	1 307	1 607	22,95%	28 926
BOULOU LE	4 007	4 201	4 306	2,50%	77 508
BOURBON-LANCY	3 481	3 914	4 258	8,79%	76 844
BOURBON-L'ARCHAMBAULT	4 000	4 247	4 335	2,07%	78 030
BOURBONNE-LES-BAINS	7 688	7 746	7 866	1,55%	141 588
BOURBOULE LA - les Grands Thermes	3 021	3 075	4 135	34,47%	74 430
BOURBOULE LA - les Thermes Choussy	NC	NC	NC		
BRIDES-LES-BAINS	11 250	11 683	11 865	1,56%	213 570
CAMBO-LES-BAINS	14 000	14 877	15 405	3,55%	277 290
CAMOINS-LES-BAINS (LES)	3 629	3 686	3 595	-2,47%	64 710
CAPVERN-LES-BAINS	4 086	3 893	4 000	2,75%	72 000
CASTELJALOUX	2 371	2 402	2 548	6,08%	45 864
CASTERA-VERDUZAN	246	167	68	-61,08%	1 170
CAUTERETS	5 656	5 791	5 754	-0,64%	103 572
CHALDETTE (LA)	0	27	32	18,52%	576
CHALLES-LES-EAUX	1 343	1 267	1 153	-9,00%	20 754
CHATEAUNEUF	527	592	625	5,57%	11 250
CHATEL-GUYON	5 349	5 586	5 686	1,79%	102 348
CHAUDES-AIGUES	1 945	2 208	2 293	3,85%	41 274
CILLOS	480	498	416	-16,47%	7 489
CONTREREVILLE	442	436	436	0,00%	7 648
CRANSAC	4 843	5 097	5 239	2,78%	94 302
DAX*	45 807	47 281	47 358	0,16%	852 408
DIGNE-LES-BAINS	5 445	5 939	6 289	5,89%	113 202
DIVONNE-LES-BAINS	1 087	1 068	930	-12,92%	16 740
EAUX BONNES (LES)	0	637	844	32,50%	15 192
EAUX CHAUDES (LES)	708	749	630	-15,89%	11 340
ENGHIEN-LES-BAINS	465	443	454	2,48%	8 172
EUGENIE-LES-BAINS	9 753	10 073	10 023	-0,50%	180 414
EVAUX-LES-BAINS	3 045	3 339	3 384	1,35%	60 912
EVIAN-LES-BAINS	1 362	1 402	1 430	2,00%	25 740
FUMADES (LES)	2 149	2 339	2 347	0,34%	42 246
GREFOUX-LES-BAINS	33 684	34 992	35 488	1,41%	638 748
JONZAC	14 641	15 813	16 489	4,27%	296 802
LAMALOU-LES-BAINS	11 119	12 367	12 646	2,26%	227 628
LECHERE (LA)	5 887	5 775	5 907	2,28%	106 326
LECTOURE	1 321	1 209	1 488	23,08%	26 784

Mise à jour du 23/01/2018. Arrêtés et remplacés les précédentes versions.

 ETABLISSEMENTS THERMAUX FREQUENTATION MEDICALE EN 2017 (pour erreur à nous signaler)					
STATIONS THERMALES	Nombre de curistes assurés sociaux 18 jours				Nombre de journées
	2015	2016	2017	Evolut. 2016 / 2017	2017
LONS-LE-SAUNIER	1 785	1 918	2 082	8,55%	37 476
LUCHON	11 489	11 684	11 458	-1,93%	206 244
LUXEUIL-LES-BAINS	4 794	5 208	5 371	3,13%	96 678
LUZ-SAINT-SAUVEUR	2 117	2 086	2 171	4,07%	39 078
MAULG-LES-BAINS	4 531	4 945	4 946	0,02%	89 028
MONT DORE (LE)	8 692	9 272	9 245	-0,29%	166 410
MONTBRUN-LES-BAINS	2 573	2 548	2 642	3,69%	47 556
MONTROND-LES-BAINS	3 425	3 601	3 597	-0,11%	64 746
MORSBRONN	4 037	4 335	4 611	6,37%	82 996
NERIS-LES-BAINS	6 908	7 195	7 761	7,87%	139 698
NEYRAC-LES-BAINS	3 665	3 889	4 076	4,81%	73 368
NIEDERBRONN	2 185	2 357	2 371	0,59%	42 676
PIETRAPOLA	NC	NC	NC		
PLOMBIERES-LES-BAINS	3 651	3 695	3 842	3,98%	69 156
PRECHACQ-LES-BAINS	2 651	3 067	3 235	5,48%	56 230
PRESTE-LES-BAINS (LA)	3 098	3 114	3 087	-0,87%	55 565
RENNES-LES-BAINS	1 344	1 298	1 301	0,23%	23 418
ROCHEFORT	16 515	17 187	18 170	5,72%	327 060
ROCHE-POSAY (LA)	7 256	7 256	7 270	0,19%	130 860
ROYAT	8 655	8 768	8 363	-4,62%	150 534
SAINT-AMAND-LES-EAUX	9 062	9 667	9 856	1,96%	177 408
SAINT-GERVAIS	1 787	1 918	1 729	-9,85%	31 122
SAINT-HONORE-LES-BAINS	2 186	2 230	2 129	-4,53%	36 322
SAINT-LARY-SOULAN	2 571	2 607	2 688	3,11%	48 384
SAINT-LAURENT LES BAINS	2 431	2 627	2 697	2,68%	48 546
SAINT-PAUL-LES-DAX	12 756	13 612	14 130	3,81%	264 340
SALIES-DE-BEARN	3 575	3 648	4 122	12,89%	74 196
SALIES-DU-SALAT	1 253	1 328	1 468	10,54%	26 424
SALINS-LES-BAINS	2 180	2 192	2 614	19,25%	47 052
SALUSSE-LES-BAINS	1 726	1 782	1 947	9,26%	35 046
SAUJON	3 925	4 039	4 148	2,70%	74 864
THONON-LES-BAINS	2 227	2 431	2 655	9,21%	47 780
URIAGE	4 436	4 376	4 387	-0,43%	78 426
USSAT-LES-BAINS	1 302	1 364	1 333	-2,27%	23 994
VALS-LES-BAINS	2 514	2 682	2 512	-5,63%	46 216
VERNET-LES-BAINS	3 148	3 570	3 879	8,69%	69 822
VICHY	7 909	8 289	8 214	-0,91%	147 862
VITTEL	4 106	4 407	4 669	5,95%	84 042
TOTAL FREQUENTATION <i>Données brutes</i>	562 789	587 908	599 206	1,92%	10 785 708
TOTAL FREQUENTATION <i>Données comparables</i>	562 190	587 908	598 767	1,85%	10 753 398
Un établissement a révisé à la baisse sa fréquentation en 2016					
Un établissement a révisé à la hausse sa fréquentation 2016					

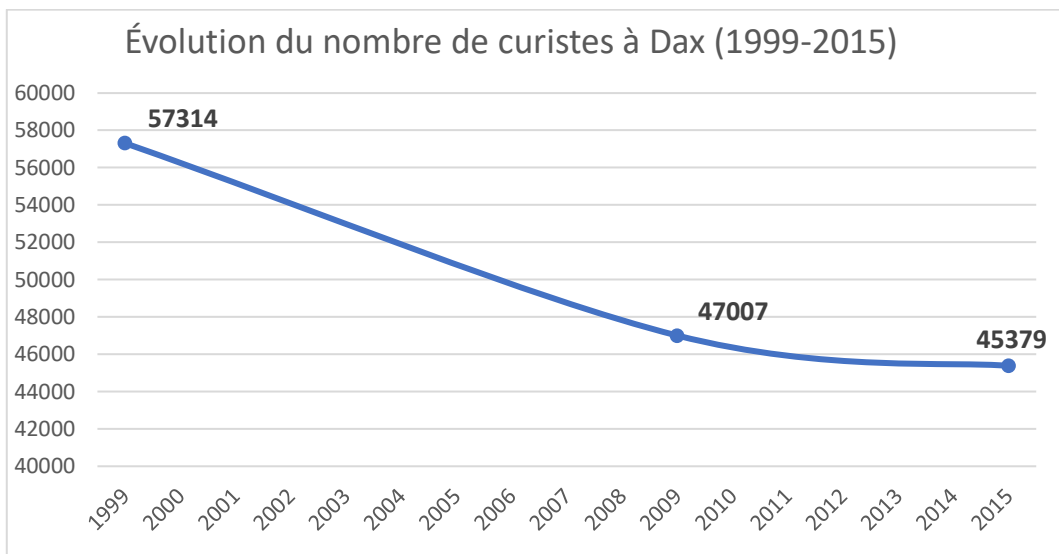
Source : Enquête de terrain, données récoltées auprès du Conseil national des établissements thermaux

3) Carte des stations thermales françaises

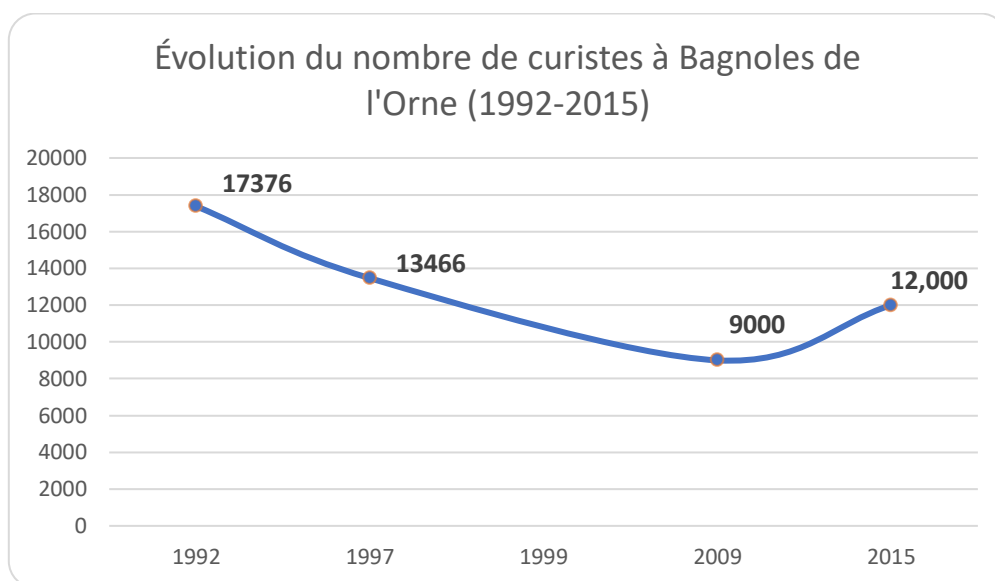


Source : site internet [location-cure.net](https://www.location-cure.net). URL : <https://www.location-cure.net/carte-des-stations-thermales-en-france>

4) *Graphiques de l'évolution du nombre de curistes à Dax et Bagnoles de l'Orne (1992-2015)*



Sources : graphique construit à partir des données proposées par DELPONT Hubert, Dax, Roger Junca et Yves Goussebaire-Dupin, L'aventure thermique, Acte II, Nérac, éditions d'Albret, 2014. ; et de l'observatoire économique des Landes

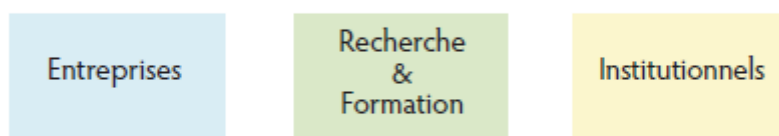


Sources : graphique construit à partir des données recueillies auprès des archives de la ville de Bagnoles de l'Orne

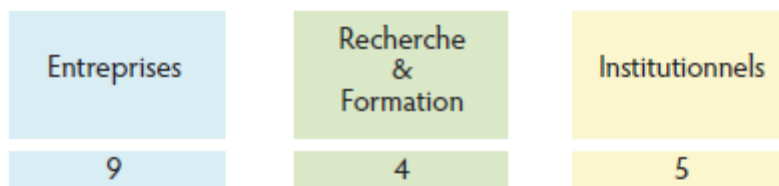
5) *Composition et organigramme du cluster Aqui o Thermes*

La structure d'animation de AQUIO Thermes se compose d'une animatrice à plein temps et d'une assistante à mi – temps. Le fonctionnement de l'association se fait selon le modèle suivant :

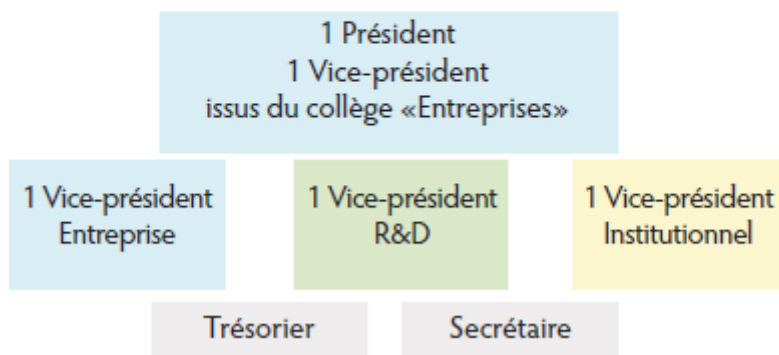
Membres : Répartis en 3 collèges, formant l'Assemblée Générale



Conseil d'Administration : 18 membres, élus par l'Assemblée Générale et répartis comme tel :

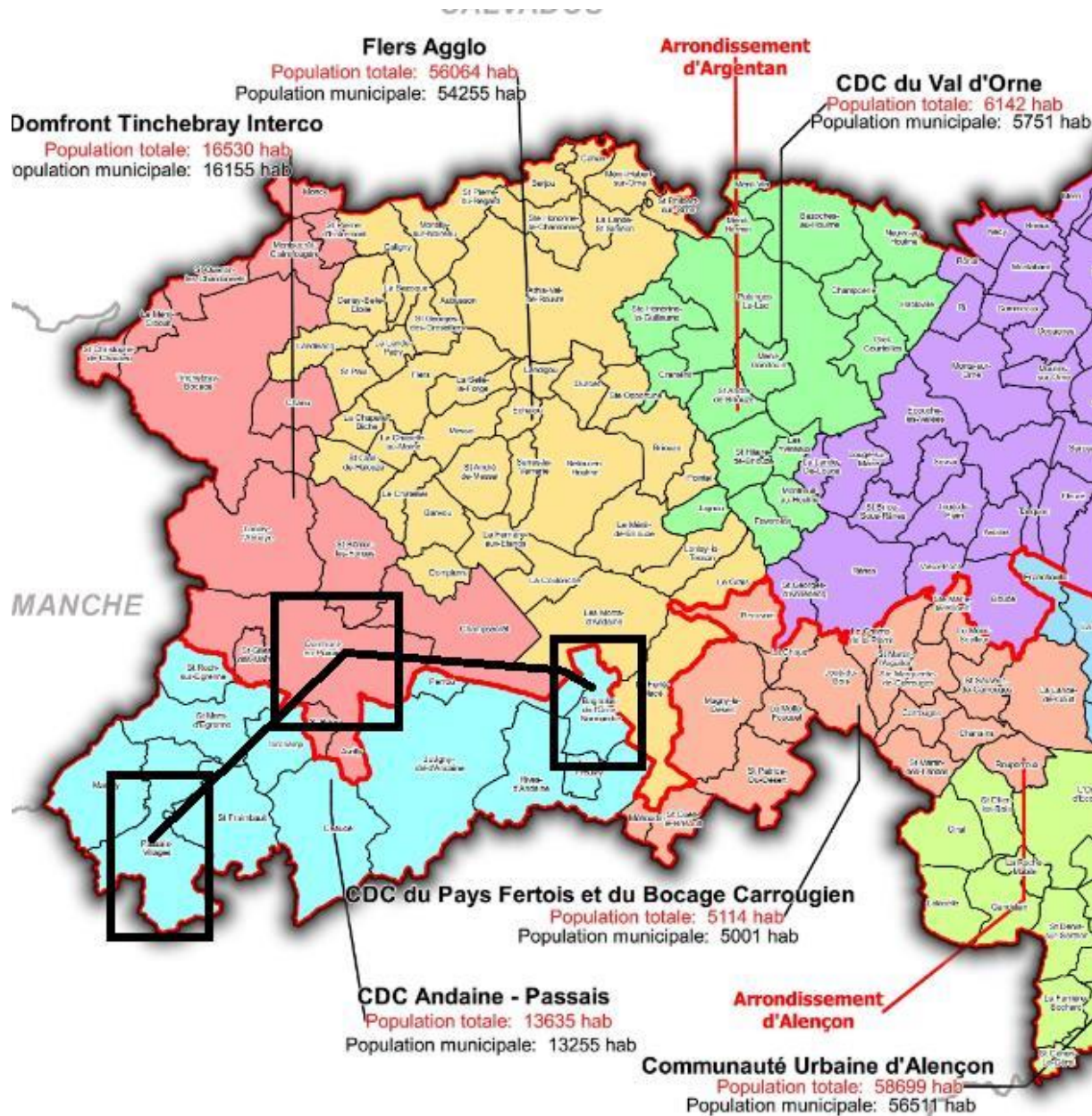


Le Bureau : 7 membres, élus par le Conseil d'Administration



Source : rapport d'activité du cluster de l'année 2010, p. 7.

6) Carte des intercommunalités de l'Orne (l'Ouest du département, est représenté ici)



Le rectangle le plus à l'Ouest représente Passais-Village, le plus au Nord, Domfront en Poiraise et le plus à l'Est Bagnoles de l'Orne Normandie. Les segments indiquent, grossièrement, le trajet le plus rapide pour parcourir le trajet Bagnoles de l'Orne Normandie / Passais-Village. D'après le site internet google map, le trajet représente 31,4 km pour une durée de 30 minutes.

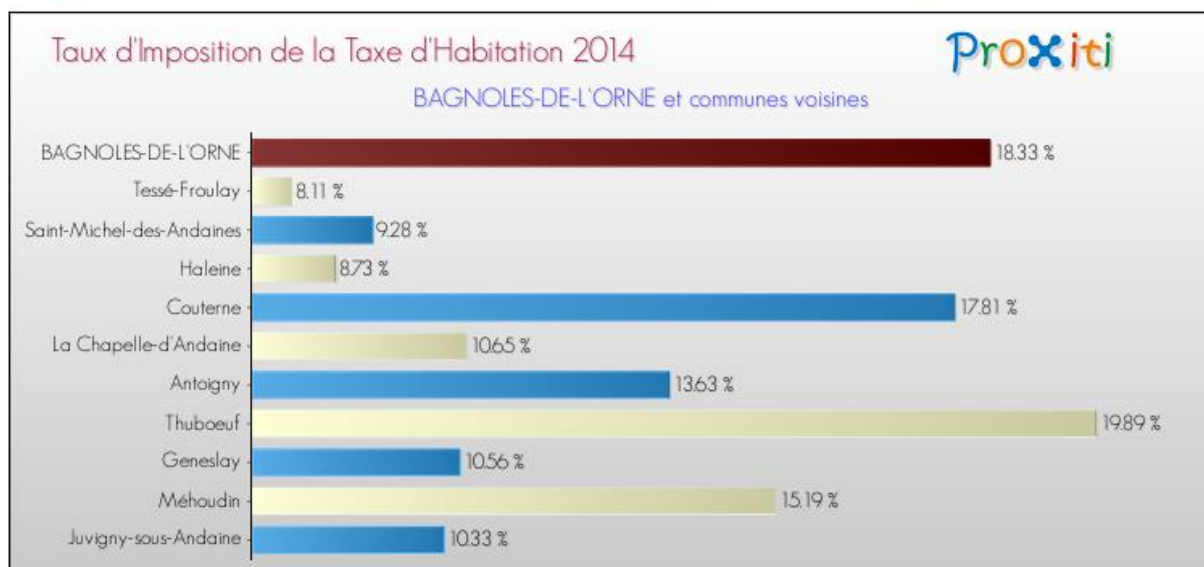
7) *Indemnités de fonction du président et des vice-présidents d'EPCI*

Population	Taux maximal en %		soit un montant maximal en € brut/an en 2017	
	Président	Vice-président	Président	Vice-président
Moins de 500	12,75 %	4,95 %	5 922,10 €	2 299,17 €
De 500 à 999	23,25 %	6,19 %	10 799,13 €	2 875,12 €
De 1 000 à 3 499	32,25 %	12,37 %	14 979,44 €	5 745,60 €
De 3 500 à 9 999	41,25 %	16,50 %	19 159,75 €	7 663,90 €
De 10 000 à 19 999	48,75 %	20,63 %	22 643,34 €	9 582,20 €
De 20 000 à 49 999	67,50 %	24,73 %	31 352,32 €	11 486,56 €
De 50 000 à 99 999	82,49 %	33,00 %	38 314,86 €	15 327,80 €
De 100 000 à 199 999	108,75 %	49,50 %	50 512,07 €	22 991,70 €
Plus de 200 000	108,75 %	54,37 %	50 512,07 €	25 253,71 €

Source : document de l'assemblée des communes de France. URL du PDF : <https://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/AdCF-indemnites-elus-fev2017.pdf> (page 8).

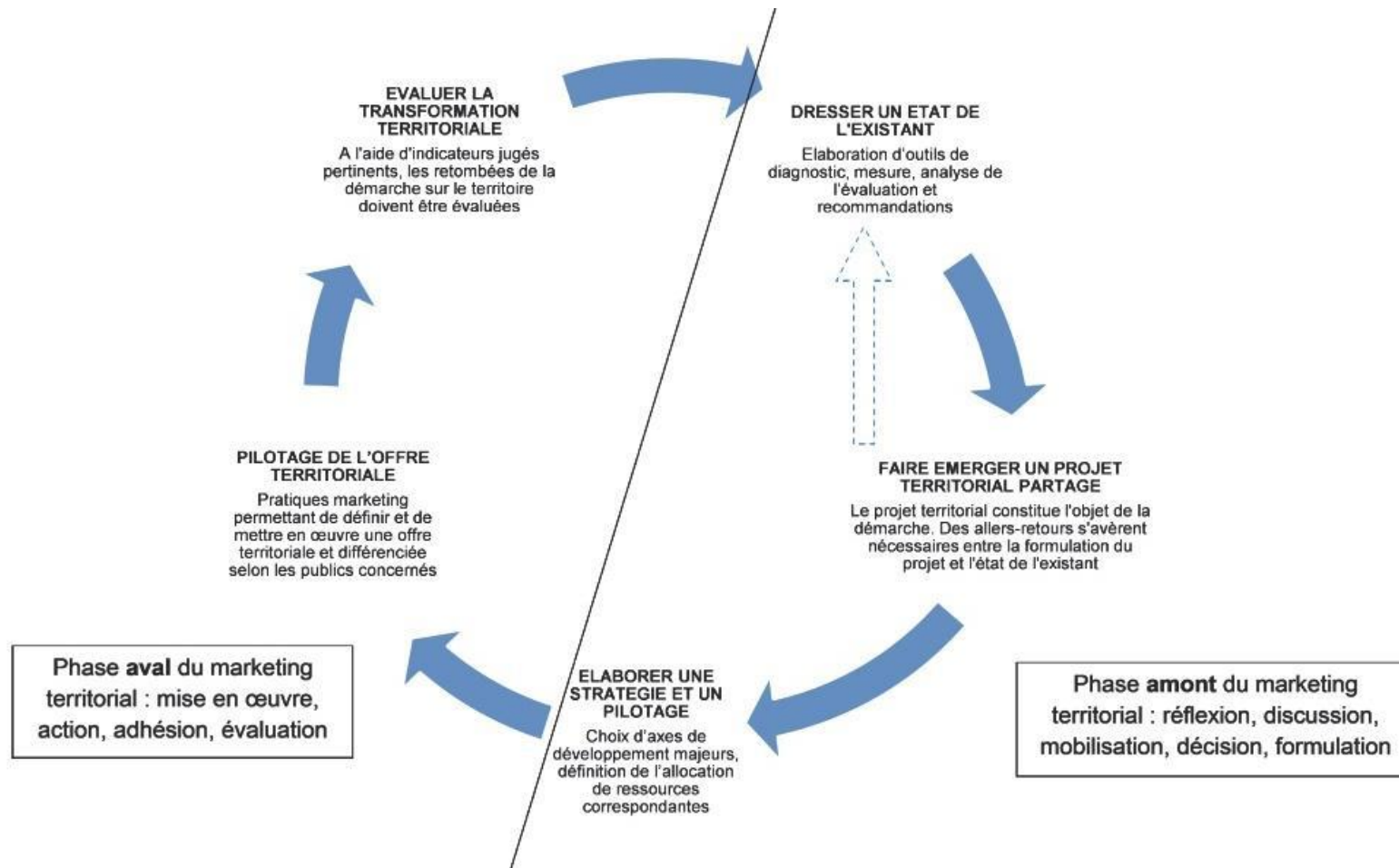
8) *Taux d'imposition de la Taxe d'habitation 2014, Bagnoles de l'Orne et communes voisines*

Comparaison avec les 10 communes voisines de Bagnoles-de-l'Orne (pour 2014)



Source : site internet Proxiti.info. URL : <http://www.proxiti.info/taxe-habitation.php?o=61483&n=Bagnoles-de-l%27Orne>

9) « La démarche marketing territorial : un processus itératif et piloté »



Source : CHAMARD Camille, SCHLENKER Lee, « La place du marketing territorial dans le processus de transformation territoriale », *Gestion et management public*, n° 1, vol. 6, 2017, p. 45.

10) *Composition de la commission communication*

ANNEXE 4bis : COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL

Ces listes ne sont pas exhaustives, certaines personnes peuvent être invitées lors d'une commission sans en être membres permanents.

Communication :

Organisme	Nom	Titre
CDT Landes	Michel LALANNE	Directeur
Compagnie Thermale de Dax	Danielle GEY	Directrice
Daxatou	Evelyne VIGNEAU	Présidente
Grand Dax	Cécile LESGOURGUES	Directrice de la Communication
Institut du Thermalisme	Odile TRAN VAN CHUOI	Chargé Relations Internationale
Médecin libéral	Didier NAKACHE	Médecin libéral
Médecin libéral	Danièle PROTHÉRY	Médecin thermal
OT et Thermalisme de Dax	Florence LAPAQUETTE	Directrice
OT Saint-Paul-lès-Dax	Bruno LALOYE	Président
Quomodo	Jean-Pierre DUFAU	Agence de Communication
Syndicat des Médecins Libéraux	Philippe DUCAMP	Médecin libéral / Président
Thermes Caliceo	Christophe PONTEINS	Directeur
Thermes des Arènes	Alain DANGLADE	Directeur
William Terry Conseil	William TERRY	Ingénieur-conseil

Source : Rapport d'activité du cluster du Aquil O Thermes, 2010, p. 26.

11) Stratégie de communication du cluster en 2010

...DYNAMISER LA COMMUNICATION...

V.1. Par la définition d'une stratégie

Afin de mieux appréhender la stratégie de communication à mettre en place au sein du cluster, une agence a été mandatée (DDH). Sa mission était de proposer une vision du thermalisme Grand Dacquois ainsi qu'une stratégie commune à l'ensemble de la station.

L'agence DDH a présenté, le 26 mai, au groupe communication, élargi au Conseil d'Administration, la stratégie de communication qu'elle préconise pour AQUI O thermes et les établissements thermaux en général. L'ensemble des membres présents a validé la stratégie proposée. Cette dernière s'appuie sur quatre axes d'action :

- **Raisonnement consommateur**
- **Agir sans attendre**
- **Ne pas se substituer à la « Collective du thermalisme »**
- **Fédérer les acteurs autour d'une vision : le Grand Dax, une destination santé, dans un environnement bien-être.**

Par ailleurs, il s'agit de ne pas mélanger les cibles d'influence (organismes publics et médecins) et le grand public dans la même approche et de travailler sur deux niveaux de communication :

- Une action de fonds autour des notions de SMR²⁰, les études, les innovations, à destination des élus locaux, parlementaires, organismes santé, administration (angle économique, politique de santé, moindre consommation de médicament) et des médecins (angle thérapeutique, alternative durable, médecine douce)
- Une communication média tournée vers l'utilisateur final (auto-prescripteur indirect). Il faut, auprès du grand public, gagner en séduction autour de ses nouvelles attentes, tout en développant un discours pédagogique simple.

Les moyens utilisés seront doubles et viseront dans un premier temps, la région et sa proximité :

- Investir le média « presse » magazine
- Utiliser Internet

La communication doit permettre de mettre en évidence la destination, qui associe ressources thermales et climato-environnementales. L'idée est de « jouer » sur l'identité culturelle, environnementale. Le message à faire passer pourrait être : « Le Grand Dax est la 1^{ère} agglomération thermale de France car elle a des atouts pour l'être ».

L'ensemble des membres présents autour de la table a validé la stratégie et s'accorde sur le positionnement suivant :

Grand Dax : La destination nature santé.

En 2011, il sera mis à la réflexion une prolongation de la mission de l'agence DDH afin d'accompagner le cluster dans la mise en place d'un plan média et de créer une image et un message.

²⁰ - Service Médical Rendu

²¹ - Association Française de Recherche Thermale

²² - Conseil National des Exploitants Thermaux

²³ - AFSA

V.2. Par l'organisation d'événements

V.2.1. Lancement à Paris

Le 20 janvier 2010, à la veille du salon des Thermalies, AQUI O Thermes a organisé, à la maison de l'Aquitaine à Paris, une rencontre intitulée « Santé et thermalisme : rencontres autour de la performance ». Cette événement a été l'occasion de présenter officiellement le cluster et ses actions.

La rencontre a débuté par une allocution de M. Jean-Marc JUILHARD, sénateur du Puy-de-Dôme (Auvergne) et de M. Jean-Pierre DUFAU, député de la 2^{ème} circonscription des Landes, présidents des groupes d'études sur le thermalisme au Parlement. Se sont alors succédé différents interlocuteurs :

- **Le Professeur CF ROQUES**, Président du Conseil Scientifique de l'AFRETH, Président de l'Institut du thermalisme qui a présenté la recherche scientifique conduite par l'AFRETH²¹ au cours des cinq années d'existence.
- **M. A. DROUIN**, Conseiller régional, Représentant M. Alain ROUSSET, Président du Conseil Régional d'Aquitaine
- **M. G. PONTEINS**, Président de AQUI O Thermes, cluster thermal aquitain, Président du groupe Thermadour a résumé les actions du cluster
- **Le Professeur J. CAMBAR**, Directeur de l'Institut du thermalisme, a présenté l'Institut du thermalisme
- **M. W. TABONE²²**, Délégué général du CNETH a proposé un exposé sur le **coût du thermalisme social - une approche macroéconomique.**

Annexe 11: Invitation 20 janvier 2010

V.2.2. Rencontre « médecins »

Le 23 mars 2010, AQUI O Thermes a réuni une trentaine de médecins lors d'une rencontre, intitulée **AQUI O Thermes, un nouvel outil au service du thermalisme dacquois.**

La rencontre était axée sur les liens entre AQUI O thermes, le thermalisme et le médecin. La présentation s'est prolongée par une discussion entre les participants notamment sur l'évolution du métier de médecin (travail du dimanche, diminution du nombre de médecins thermaux) et la communication.

Annexe 12: Invitation 23 mars 2010

V.2.3. Congrès de fibromyalgie

L'Association des Fibromyalgiques Sud-Aquitaine²³ a organisé, en partenariat avec la ville de Dax, son congrès national le 17 avril 2010. L'un des objectifs de cette rencontre était la reconnaissance des malades souffrant de fibromyalgie (douleurs chroniques multiples, fatigue, trouble du sommeil).



Le volet « développement de l'axe fibromyalgique » étant l'une des composantes du plan de développement thermal, porté par AQUI O Thermes, c'est en toute logique que le cluster a été associé à l'événement.

Le congrès s'est tenu à l'Atrium de Dax et a rassemblé près de 400 personnes. L'ambition de AFSA était de :

- faire un état des lieux précis et proposer un état de l'art de la fibromyalgie,
- identifier les grands défis et fixer les priorités de demain,
- comprendre la vie avec la maladie sur le plan médical et social pour mieux accompagner les fibromyalgiques et leur famille,
- évaluer l'efficacité et les bénéfices du thermalisme dans une prise en charge multidisciplinaire des malades,
- mettre en place une démarche de reconditionnement à l'effort,
- faire le point sur la pharmacopée existante.

Le Président de AQUI O thermes, Gilbert Pontelins, a pris part au débat en exposant « l'expérience et l'originalité dacquoise ».

Annexe 13 : programme du Congrès

V.3. Par la participation à des événements

V.3.1. Termared

Initiative du Conseil Général des Landes et de l'Institut du thermalisme, le programme Termared « vise à consolider la coopération interrégionale en favorisant les échanges, le transfert d'innovations et de connaissances entre acteurs universitaires, institutionnels et associations de professionnels ». **Une délégation landaise s'est rendue en Galice afin de mieux appréhender le thermalisme de cette communauté autonome en mars 2010.** Un séminaire a été organisé au Portugal en octobre 2010.

Dans ce cadre, le Conseil Général des Landes et l'Institut du thermalisme ont invité des membres d'AQUI O Thermes ainsi que l'animatrice du cluster à participer à ces échanges.

V.3.2. Pépinière de Lormont

Dans le cadre des journées « portes ouvertes » de la pépinière d'entreprises de Lormont, qui a pour objectif, à terme, de se spécialiser dans le bien-être, le cluster thermal aquitain a présenté ses activités lors de la journée du 20 mai 2010. Le but de la journée était de diffuser de l'information sur la santé, l'eau et le bien-être au travers de conférences et d'ateliers (ex : massage, relaxation, etc.), ainsi que de présenter les institutions et entreprises des réseaux Santé et Eau.

La présentation d'AQUI O Thermes a été suivie par une intervention du Pr. Cambar sur l'eau et ses bienfaits.

V.3.3. Carrefour de l'innovation

Le 4 novembre, AQUI O Thermes a participé au Carrefour de l'Innovation. Cette rencontre organisée par la région Aquitaine et France Cluster était placée sous la thématique « La contribution des clusters au développement durable des territoires ».

AQUI O Thermes était appelé à témoigner au cours de l'atelier 3 :

Clusters et développement local. Comment les clusters contribuent à l'identité, la cohésion, la revitalisation des territoires ? Quels moyens techniques et financiers pour renforcer l'appropriation des ressources des territoires par les PME ?

Auparavant, le Président du cluster thermal, ainsi que des entreprises membres avaient été interviewés lors de la réalisation du film « L'Aquitaine, quelle contribution des clusters au développement durable des territoires. »

V.4. Les premières retombées des relations avec la presse

Au cours de cette première année d'exercice, AQUI O thermes a eu les honneurs de nombreux articles dans la presse locale ou nationale.

- CDIF, Février 2010 : *Naissance d'un nouveau cluster en Aquitaine : AQUI O THERMES*
- Le rhumatologue 73, février 2010 : *Santé et thermalisme : rencontre autour de la performance. Une initiative d'AQUI O Thermes, duster thermal Aquitain*
- Cogito – alaseco, Avril 2010 : *Réseau : Naissance d'un nouveau duster en Aquitaine, AQUI O THERMES*
- Objectif Aquitaine, Octobre 2010 : *Grand Dax : entre tradition, et modernité*
- La gazette du tourisme, février 2010
- Sud ouest
 - 04 Décembre 2009 : *Le fil rouge à suivre jusqu'en 2020*
 - 07 Janvier 2010 *Le thermalisme s'offre une cure de jouvence*
 - 21 Janvier 2010 : *Le thermalisme attend beaucoup de 2010*
 - 8 juillet 2010 : *Un parcours santé*

Par ailleurs, des informations sur AQUI O thermes se retrouvent sur les sites internet tels :

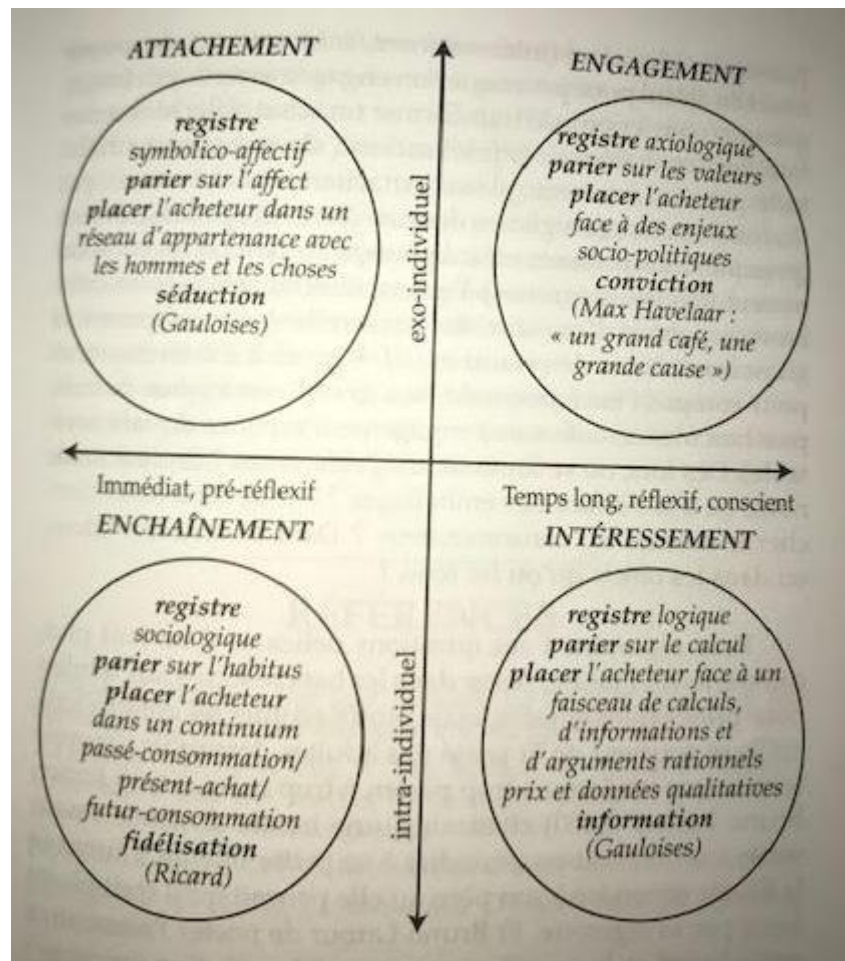
- www.grand-dax.fr
- www.xunta.es/actualidade
- www.franceclusters.fr
- www.landes.cci.fr/index.php/fre/revue_presse
- <http://cogito.alsaeo.com>

Ainsi que dans les magazines des collectivités locales membres :

- Journal de Saint Paul, Avril et Octobre 2010
- Dax le magazine, février 2010
- Grand Dax mag

Source : Rapport d'activité du cluster, 2010, p. 16 et 17.

12) *Typologie des quatre logiques de captation selon Franck Cochoy*



Source : COCHOY Franck, *La captation des publics. C'est pour mieux te séduire mon client...*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2004, p. 95.

13) *Éléments de langage du marketing des Landes Thermales*

ÉLÉMENTS DE LANGAGE Univers sémantiques	
NOTIONS LIÉES AU POSITIONNEMENT	UNIVERS SÉMANTIQUES pour nourrir le discours
L'EXPERTISE MÉDICALE	 Leader, premier, pionnier, meilleur, excellence, garantie, modèle, exemplaire, unique
LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT	 Investissement, horizon, scientifique, innovation, brevet, corps médical, médecine du futur, médecine naturelle
LA GÉNÉROSITÉ SUD-OUEST	 Joie, sérénité, épanouissement, fête, partage, convivialité, authenticité, bonheur, plaisir, réjouissance, animation...
UN CADRE NATUREL de qualité / loisirs	 Océan, détente, loisirs, restaurants, sorties, visites, découverte, bol d'air, baignade, plage, balades, vélo, golf, casino...
L'ANCRAGE HISTORIQUE	 • relayer des anecdotes historiques, • raconter l'histoire des thermes à différentes époques 

34

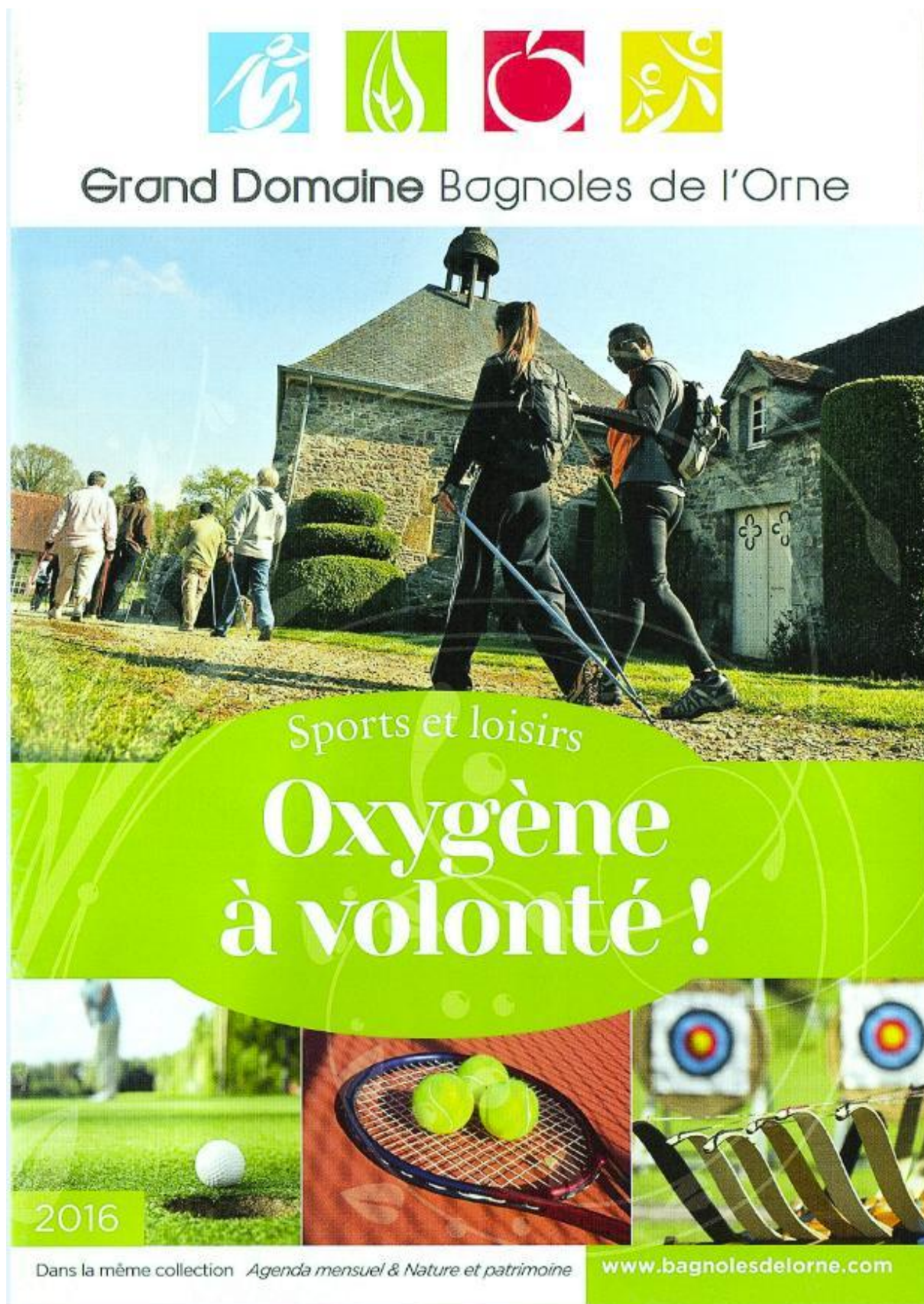
Source : Rapport sur « l'étude de positionnement & d'image de la filière thermique landaise », p. 34

14) *Fréquentation des établissements thermaux de l'agglomération du Grand Dax (2016)*

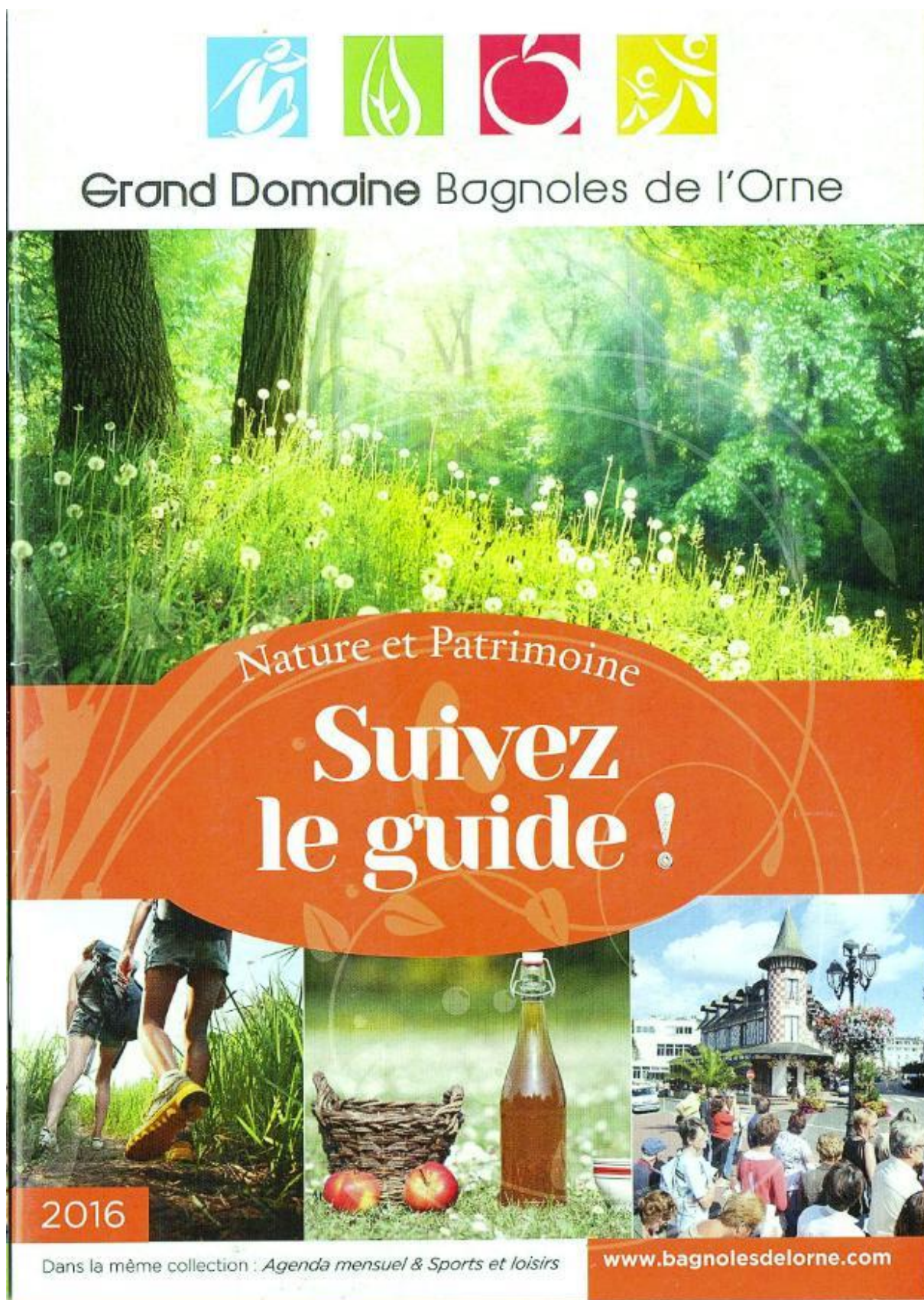
Etablissement thermal	Fréquentation 2016
Thermes Les Ecureuils	3 808
Domaine thermal de Borda	10 056
Thermes de l'Avenue	2 731
Thermes Bérot	7 280
Thermes Sarrailh	1 479
Thermes Foch	2 392
Thermes Daxadour	2 381
Thermes Bains Saint-Pierre	2 696
Dax O'Thermes	1 891
Hôpital Thermal	674
Thermes des Arènes	5 991
Thermes du Grand Hôtel	1 533
Thermes Régina	4 467
Thermes Sourcéo	13 600
Thermes de Christus	
Thermes des Chênes	
TOTAL	60 979

Source : WALKER Valentin, Étude des freins et des leviers dans la mise en place de l'éducation thérapeutique du patient en milieu thermal. Étude qualitative auprès des acteurs thermaux du Grand Dax : curistes et professionnels, Université de Bordeaux, Bordeaux, 2017, p. 20.

15) *Plaquette publicitaire du Grand domaine de Bagnoles de l'Orne : Sport et loisirs. Oxygène à volonté ! Édition 2016*



- 16) *Plaquette publicitaire « Nature et patrimoine : suivez le guide ! » Édition 2016*



Source : Enquête de terrain. Magasines récoltés auprès de l'Office de tourisme de Baignoles de l'Orne

17) *Le mag du bien-être made in Normandie, édition 2015*



Source : Enquête de terrain. Magasine récolté auprès du B'o Resort

ANNEXES II : PHOTOGRAPHIES ET ILLUSTRATIONS DES VILLES THERMALES DE DAX ET BAGNOLES DE L'ORNE (NORMANDIE)

1) Illustrations de la ville de Bagnoles de l'Orne (vue sur le casino – vue aérienne)



Sources : galerie d'image internet

2) *Illustration de la ville de Dax (vue aérienne ; le Splendid ; les Thermes Jean Nouvel)*



Sources : Galerie d'image internet

3) *Illustration du « B'o Cottage », résidence de tourisme créée en 2013 (photo n°1)
et de la façade du B'o spa thermal (photo n°2)*



Sources : Galerie d'image internet

4) *Projet de rénovation du quartier de la gare de Bagnoles de l'Orne*



Schéma proposé en novembre 2018 par deux architectes de la « compagnie du Paysage ».
Source : « Bagnoles-de-l'Orne. Voici à quoi pourrait ressembler le quartier de la gare »,
Ouest-France, publié le 08/02/2019, consulté le 15/08/2019. URL : https://www.ouest-france.fr/normandie/bagnoles-de-lorne-normandie-61140/bagnoles-de-l-orne-voici-quoi-pourrait-ressembler-le-quartier-de-la-gare-6216145?fbclid=IwAR35FqMa3FlZ_w3DNhudkYYTFMlt_EjYTKDB7AshZEP0cbSn_UcCdb8B1c&page=7



Photographie de Bagnoles de l'Orne (vue aérienne). Le projet entend notamment faire un « couloir » entre le lac (au premier plan) et la forêt (en arrière-plan en haut à gauche).
Source : archives municipales de Bagnoles de l'Orne

ANNEXES III : ARCHIVES MUNICIPALES DE BAGNOLES DE L'ORNE

1) *Communication de Luc Challemel du Rozier lors de son éviction de ses fonctions de président de la CdC Bagnoles-Tessé*

HISTOIRE DE QUATRE ANS DE MANDAT

La station de Bagnoles-de-l'Orne - Tessé-la-Madeleine traverse une crise politique inquiétante puisque Mesdames AUVRI-GNON, HOCHET, LE GUERN, PLANCHÉ, Messieurs BONDIAU, CLOUET, GATTI, LENOIR, MANGUIN, TRUFFER et moi-même avons été démis de notre mandat de conseiller intercommunal par tous les autres conseillers municipaux.

S'étant investis avec sincérité et ferveur dans nos mandats d'élus et ayant eu en charge des fonctions importantes, le devoir d'explication s'impose.

Au mois de mai 1995, vous nous avez élus majoritairement en tant que conseillers municipaux sur la base de nos professions de foi. Les listes auxquelles nous appartenions ont remporté une majorité significative (14 sièges sur 15 à Tessé-la-Madeleine, 11 sièges sur 15 à Bagnoles-de-l'Orne). Fidèles à nos engagements, nous avons assumé des fonctions de responsabilité au sein du conseil municipal et du conseil de communauté de communes. Mme PLANCHÉ a été élue par le conseil municipal "déléguée de la commune de Bagnoles à la Communauté de communes".

Dans ce cadre, nous nous sommes démenés :

- pour créer une halte-garderie - crèche et un centre de loisirs pour les enfants (responsable de commission : Mme AUVRI-GNON) ;
- pour dynamiser l'animation afin qu'elle soit plus ouverte à la population sans accroissement de coût (responsable de commission : M. CLOUET, présidente de la régie : Mme PLANCHÉ) ;
- pour réaliser des travaux et mieux accueillir les curistes et touristes ;
- pour mettre en place une promotion soutenue (près de 3 M.F. /an depuis 1996) malgré les difficultés rencontrées telles que la non participation financière de l'établissement thermal en 1999 ou les retards de versements de la commune de Bagnoles (responsable de commission : M. BONDIAU) ;
- pour rénover le camping (responsable de commission : M. MANGUIN) ;
- pour aider les commerçants et les hôteliers (bonification des prêts, soutien club hôtelier) ;
- pour préparer les projets et embaucher les maîtres d'œuvre pour le pôle intercommunal qui consiste à réaliser des travaux de 10 M. F. pour l'entrée de la ville par la route de Juvigny, la jonction Bagnoles-de-l'Orne - Tessé-la-Madeleine et le parc du château de Tessé-la-Madeleine (responsable de commission : M. TRUFFER) et pour le pôle éducatif - scolaire qui correspond à une restructuration des écoles avec l'agrandissement de la halte-garderie - crèche et la mise en place de locaux spécifiques pour le centre de loisirs (responsables Mme AUVRI-GNON, M. POINTU).

Le bilan financier 1998 est bon puisqu'il dégage 2,4 M.F. d'excédent cumulé. Ceci est à constater malgré la baisse régulière de la dotation générale de fonctionnement (D.G.F.) octroyée par l'État. Cette baisse est due essentiellement à l'augmentation des taxes des ordures ménagères perçues par les communes et par l'augmentation des impôts locaux perçus par Tessé-la-Madeleine alors que simultanément la communauté de communes n'a pas augmenté ses impôts depuis 1995. Le conseil de communauté a voté une augmentation des impôts en 1999 pour compenser la baisse vertigineuse de D.G.F. cette année. Cette D.G.F. n'aurait pas baissé et aurait même progressé (supplément de 500 KF/an)

si, comme je l'avais demandé sans être suivi par Messieurs les Maires de la station, la Communauté avait pris dans ses compétences les ordures ménagères. Tout retard en la matière est pénalisant.

Nous étions prêts de finaliser ces actions tout en vous rendant compte des obstacles.

Par conséquent, le 21 juin 1999, chaque maire a réuni son conseil municipal pour redésigner les délégués à la communauté de communes : 7 anciens délégués sur 12 exclus à Bagnoles, 4 anciens délégués sur 12 à Tessé-la-Madeleine. Des conseillers municipaux des listes opposées ainsi que des candidats malheureux aux élections municipales ont pu enfin obtenir des postes. L'occasion était trop bonne. Les alliances ont changé. L'heure du grand ménage a sonné au grand plaisir de certains.

Le 23 juin dernier, Monsieur le Maire de Bagnoles, Le Docteur JAMBON, a retiré ses délégations à deux adjoints au maire : M. TRUFFER, qui s'est pourtant occupé de tous les travaux d'aménagement et de fleurissement à Bagnoles-de-l'Orne, et moi-même.

Ensuite, le 28 juin dernier, Monsieur le Docteur PÉANNE est élu Président de la Communauté de communes.

Pour parfaire l'éviction, le 30 juin, Monsieur le Maire de Tessé-la-Madeleine, le Docteur GEORGES, a retiré sa délégation à l'adjoint au maire : M. CLOUET qui pourtant, depuis quatre ans, s'était investi avec réussite dans les animations pour qu'elles soient plus populaires.

Ainsi, tous les pouvoirs exécutifs de la station sont occupés par les trois élus médecins thermalistes. L'hégémonie est totale. Certains s'en félicitent. Espérons que cela soit pour le bien de l'ensemble de la population. Vous en jugerez. L'avenir nous le dira.

Pour ma part, suite à mon exclusion, j'ai désiré passer la présidence de la communauté de communes le plus tôt possible afin que mon successeur puisse prendre la compétence des ordures ménagères avant le 1^{er} juillet 1999 sans augmenter les impôts locaux. Ceci était possible conformément à l'article L 2121-11 du Code général des collectivités territoriales.

Personnellement, un sentiment de gâchis et d'énorme déception m'a envahi et je trouve ces exclusions puériles et inopportunes à un moment où plane la sérieuse menace de déremboursement des cures. Je remercie du fond du cœur mes collaborateurs pour leurs dévouements et leurs actions. J'espère que vous leur rendrez cet hommage.

Bien que le Maire de Bagnoles-de-l'Orne m'ait retiré toute responsabilité, je reste conseiller municipal et conserve mon poste de premier adjoint au maire. Ceci afin, d'une part de rester à votre disposition pour défendre vos intérêts et vos espérances et d'autre part, de respecter le mandat que la majorité d'entre vous m'a confié en m'élisant conseiller municipal en 1995.

Nous sommes dans un pays démocratique : votre avenir vous concerne. "Qui ne dit mot consent". N'hésitez pas à nous contacter. Ensemble, nous serons plus forts.

Luc CHALLEMEL DU ROZIER

Premier adjoint au maire de Bagnoles-de-l'Orne
Ex-président de la Communauté de communes

A CONSERVER... A CONSERVER... A CONSERVER...

Source : archives de la ville de Bagnoles de l'Orne

2) Photographies d'articles de presse relatant les travaux entrepris par le casino et l'établissement thermal au milieu des années 1990



Les thermes plongés dans un bain de jouvence

Le vénérable ancêtre de la station se donne des allures de jeune homme. Fini le look un peu trop médical, bonjour le palace. A l'image de son hall flamboyant neuf, les thermes abordent la saison 97 sous le signe du renouveau.

25 millions de francs ont été investis pour offrir un nouveau confort mais aussi de nouveaux soins. Pour l'architecte, Patrick Le Goslec, ce chantier était une véritable gageure. Après s'être attaqué au CID de Deauville, il a relevé le défi, grâce à une méticuleuse préparation des phases de travaux.

Le résultat ne laisse pas indifférent. Avec son escalier en marbre à double volute garni d'une rampe dorée, le hall d'accueil est sans nul doute le plus impressionnant. Mais cette véritable vitrine des thermes ne fait pas oublier la vocation première de cet établissement : soigner.

Des aménagements fonctionnels ont donc été apportés. « Nous avons mis en place de nouvelles cabines de déshabill-

lage avec banc et miroir, dont on ressort muni d'un peignoir épais », explique Jean Ledouff, le directeur adjoint. Un plus qui cadre avec la nouvelle clientèle ciblée pour la station celle du thermalisme de détente.

Rhumatologie

« Notre secteur principal était jusqu'à présent la phlébologie, explique Daniel Provent, le directeur. Mais, depuis longtemps, l'eau de Bagnoles est également reconnue pour ses bienfaits en rhumatologie. Nous allons donc développer ce secteur. »

Une piscine de mobilisation a donc été construite, ainsi que des cabines de soins spécialement prévues pour l'application de boue.

Cette innovation préfigure une nouvelle dynamique. La clientèle de rhumatologie est en effet différente. Plus jeune, elle constitue un nouveau créneau que la station thermale entend capter et fidéliser sur le Grand Ouest.

Une perspective de développement qui s'accompagne également d'une autre démarche, pour



Le hall est le symbole du renouveau des thermes.

l'instant moins exploitée : le thermalisme de remise en forme. Touchant une clientèle active, sur des séjours plus courts, ce nou-

veau concept conjugué à la fois les bienfaits de l'eau et l'utilisation de l'environnement sportif et culturel de la station.

Les thermes plongent dans le grand bain

Le sire Hugues de Bagnoles ne reconnaîtrait pas sa source de jouvence. Les thermes ont bien changé ces derniers temps. En 1997 et 1998, le vénérable établissement a investi vingt millions de francs pour se rénover et s'agrandir. Il compte bien désormais jouer dans la cour des grands.

L'établissement thermal n'en finit pas de muer. Les travaux réalisés à l'intersaison ont de nouveau été très importants. L'objectif défini en 1996 se poursuit. « Nous avons amélioré le plateau technique pour pouvoir jouer dans la cour des grands en rhumatologie », explique Jean Le Douff, directeur adjoint des thermes. Cette nouvelle prescription qui s'est ajoutée il y a peu à la phlébologie a été, en 1997, victime de son succès. « En incluant tous les types de cures, nous avons enregistré une augmentation de 5,78 % ».

Pour parer à cet afflux de curistes, de nombreux travaux ont été entrepris à l'arrière des



Vingt millions de francs de travaux ont été réalisés aux thermes en deux ans.

bâtiments. « Deux piscines et un couloir de marche sont venus s'ajouter à nos équipements. Nous avons également doublé

le nombre de cabines qui passe à cinquante-six », poursuit Jean Le Douff. Onze cabines de massages sous l'eau ont aussi vu le

jour à l'espace Côme ainsi que des étuves pour les bains de vapeur. Des travaux qui ont coûté la bagatelle de vingt millions de francs sur deux ans.

La seule dans l'ouest

Avec de telles innovations, Bagnoles va pouvoir rivaliser avec ses plus grands concurrents : « Nous proposons maintenant, en rhumatologie, les mêmes services que dans les stations traditionnelles. Nous sommes en mesure de drainer la clientèle de l'ouest, de Paris et du Nord vers Bagnoles, la seule station de cette taille dans le grand ouest. » Sans pour autant oublier la phlébologie qui représente toujours 80 % des soins prodigués à Bagnoles.

Mais l'avenir, c'est bien sûr la « rhumato ». « En accentuant les efforts dans ce domaine, l'établissement pourra encore progresser. » Avec toutes les retombées économiques qui en découleront pour la station entière. Un nouveau bain de jouvence pour Bagnoles et Tessé.

groupe
centra
danse
compi
3^e âge
de
Bagn
Tessé

Men
aux si
à 22 h
Jes
publ

V
An
à :

Les thermes : l'année charnière



Les travaux de rénovation des Thermes viennent d'être achevés. L'établissement s'est ouvert à la cure rhumatologique.

La saison 1997 sera pour la station thermale de Bagnoles-de-l'Orne une année décisive. Forte de nouveaux investissements destinés à élargir sa clientèle, elle proposera dorénavant de nouveaux soins, dont la rhumatologie. En outre des séjours de courte durée sont destinés à une clientèle portée vers le thermalisme de détente.

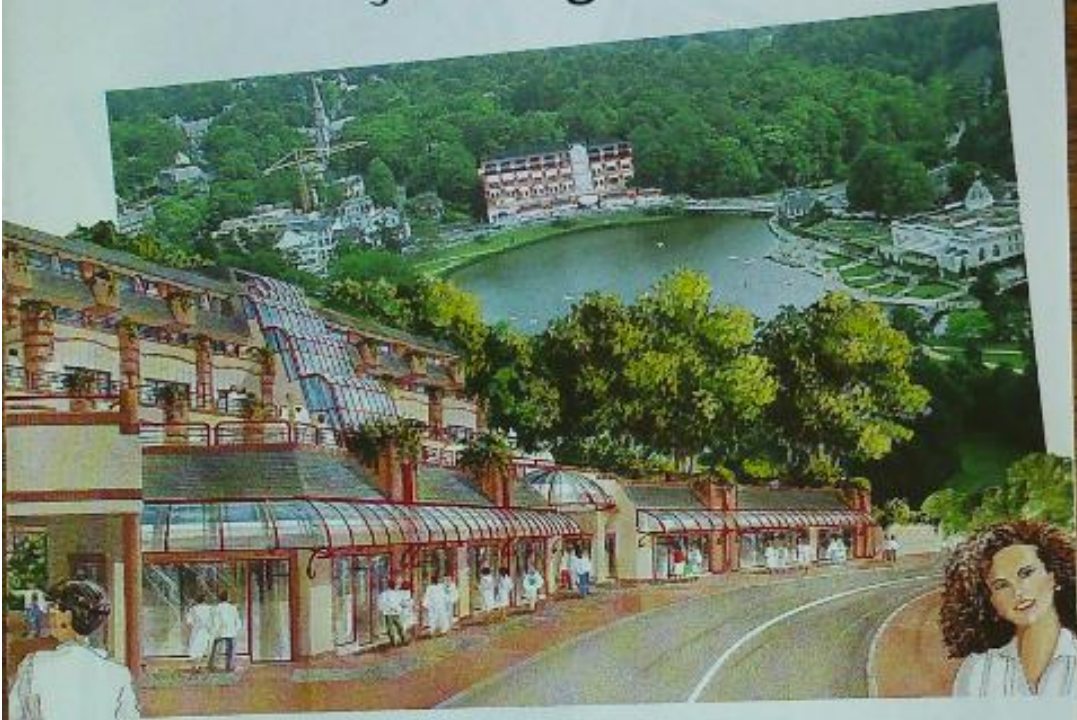
La station thermale a fait, ces derniers mois, l'objet d'un programme de rénovations destinées à améliorer l'accueil des curistes et à diversifier les soins proposés. Premier changement : les vestiaires, inexistantes jusqu'alors. « **Les curistes devaient prendre leurs vêtements avec eux tout au long des soins** » se souvient Daniel Provent, directeur des

thermes. Un vestiaire centralisé a résolu ce problème pratique. Autre amélioration du confort des visiteurs, la surface de repos a été doublée. Enfin, un hall d'accueil beaucoup plus agréable achève le panorama des rénovations. Les travaux ont débuté le 29 octobre 1996 et ont été achevés récemment. Leur coût global s'élève à 25 millions de francs.

Sources : archives de la ville de Bagnoles de l'Orne

3) *Plaquettes publicitaires de Bagnoles de l'Orne (période : fin des années 1990)*

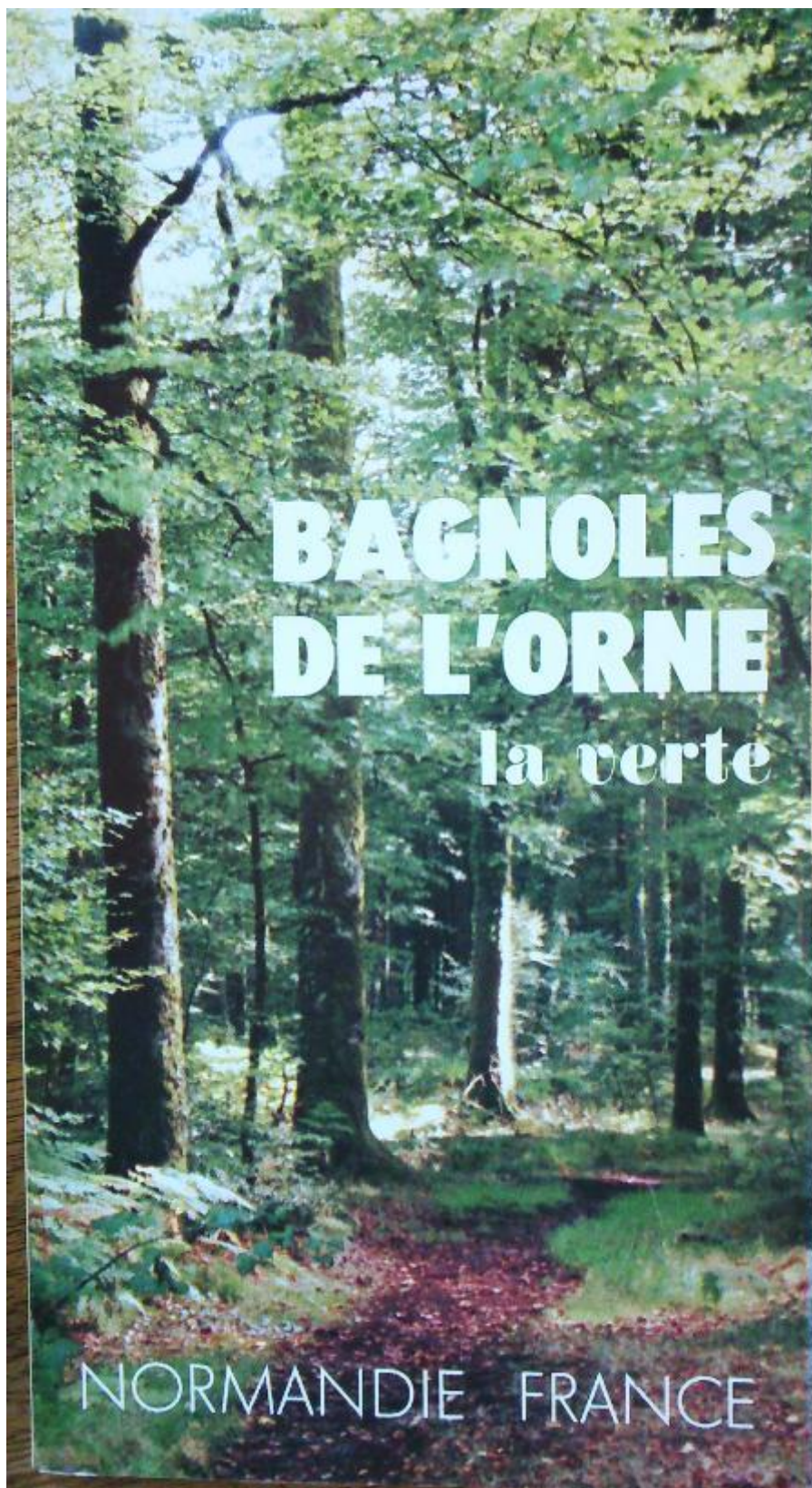
BAGNOLES de L'ORNE
ça bouge !



- Santé
- Beauté
- Loisirs

à l'ordre du jour

BAGNOLES de L'ORNE
c'est la forme !



Sources : archives de la ville de Bagnoles de l'Orne

4) *Projet touristique et action collective à Bagnoles de l'Orne*



Source : archives de la ville de Bagnoles de l'Orne

5) *Évolution du nombre de curistes conventionnés de 1988 à 1997*

STATISTIQUES THERMALES										
de 1988 à 1997										
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CURISTES										
CURISTES	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
NOMBRE	15.360	16.469	16.888	16.894	17.376	16.400	14.937	13.479	12.734	13.466
VARIATIONS	- 1,01 %	+ 7,22 %	+ 2,54 %	+ 0,04 %	+ 2,85 %	- 5,62 %	- 8,92 %	- 9,76 %	- 5,53 %	5,75 %
ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INSCRIPTIONS EN OCTOBRE										
	OCTOBRE 1988	OCTOBRE 1989	OCTOBRE 1990	OCTOBRE 1991	OCTOBRE 1992	OCTOBRE 1993	OCTOBRE 1994	OCTOBRE 1995	OCTOBRE 1996	OCTOBRE 1997
	628	943	1.180	1.312	1.051	862	811	782	754	876
	+ 53 %	+ 50 %	+ 26 %	+ 11 %	- 19,89 %	- 17,98 %	- 5,92 %	- 3,58 %	- 3,58 %	+ 16,18 %
ÉVOLUTION DE "L'ANCIENNETÉ" DES CURISTES										
CURISTES en	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1ère CURE	19,90 %	26,30 %	26,50 %	20,10 %	21,10 %	16,80 %	15,00 %	13,60 %	15,29 %	25,90 %
2ème CURE	12,50	12,90	19,30	16,50	16,00	16,90	16,20	12,60	11,30	9,54
3ème CURE	10,00	9,40	11,20	12,50	13,70	12,30	13,40	12,20	10,54	8,43
4ème CURE et plus	57,60	51,40	43,00	50,90	49,20	54,00	55,40	61,60	62,87	56,13

Source : archives de la ville de Bagnoles de l'Orne

