



Etude préalable au renouvellement du site Plan Plage du Gressier : Phase 2 Propositions d'aménagement : scénarios pour de nouveaux modèles économiques

Jeoffrey Dehez

► To cite this version:

Jeoffrey Dehez. Etude préalable au renouvellement du site Plan Plage du Gressier : Phase 2 Propositions d'aménagement : scénarios pour de nouveaux modèles économiques. irstea. 2014, pp.23. hal-02600876

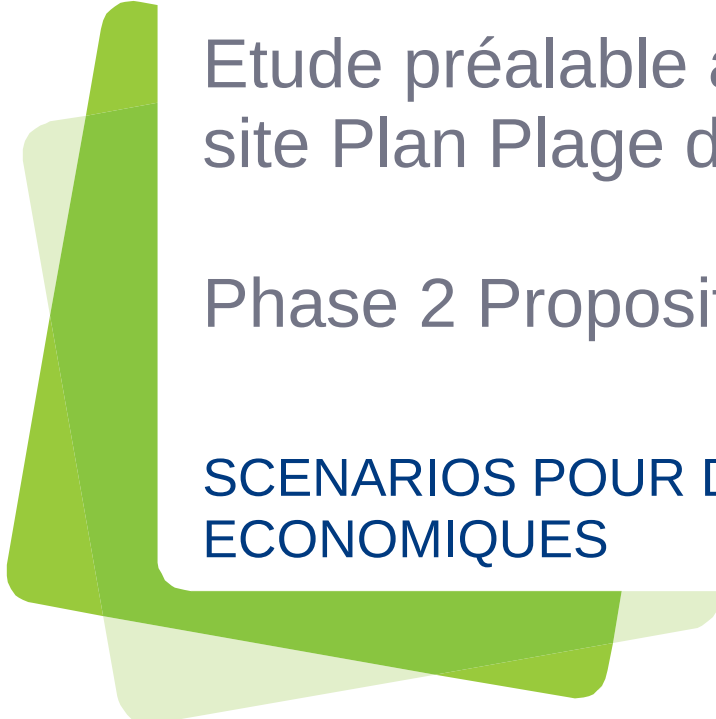
HAL Id: hal-02600876

<https://hal.inrae.fr/hal-02600876>

Submitted on 16 May 2020

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

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



Etude préalable au renouvellement du site Plan Plage du Gressier

Phase 2 Propositions d'aménagement

SCENARIOS POUR DE NOUVEAUX MODELES ECONOMIQUES

ETUDE IRSTEA n°170



Pour mieux
affirmer
ses missions,
le Cemagref
devient Irstea

Mars 2014

JEOFFREY DEHEZ

IRSTEA – Centre de Bordeaux
Unité ADBX
50, avenue de Verdun - Gazinet
33612 Cestas

Sommaire

<i>Résumé.....</i>	<i>2</i>
<i>Introduction</i>	<i>2</i>
<i>Les redevances assises sur les biens ou services consommés</i>	<i>3</i>
<i>L'hébergement</i>	<i>4</i>
<i>Les concessions sur les commerces et la restauration</i>	<i>4</i>
<i>Conclusions du scénario 2</i>	<i>5</i>
<i>La contribution directe de l'utilisateur.....</i>	<i>6</i>
<i>Les objectifs de la tarification</i>	<i>6</i>
<i>Les avantages et inconvénients de la tarification.....</i>	<i>8</i>
<i>Les scénarios envisagés au Gressier</i>	<i>9</i>
L'acceptation de principe et l'impact sur la fréquentation.....	10
Un tarif unique basé sur les déclarations des usagers	12
Discrimination des tarifs et autofinancement	13
<i>Conclusions du scénario 3</i>	<i>14</i>
<i>Les aides et subventions</i>	<i>15</i>
<i>Le programme départemental de nettoyage des plages.....</i>	<i>15</i>
<i>Le programme départemental d'entretien des Plans Plages</i>	<i>17</i>
<i>Conclusions du scénario 4</i>	<i>19</i>
<i>Annexes.....</i>	<i>21</i>
<i>Scénario 1 : limitation des coûts d'entretien et de fonctionnement.....</i>	<i>21</i>

Résumé

Ce rapport décrit la contribution d'IRSTEA à la phase 2 de l'étude préalable à l'aménagement du futur Plan Plage du Gressier¹. Cette contribution porte plus spécifiquement sur les options envisagées afin de remédier aux problèmes de financement rencontrés par la commune. Quatre pistes ont été explorées : le renouvellement et la limitation des équipements, les redevances touristiques, la contribution financière de l'utilisateur et la redéfinition des systèmes d'aides. La première piste (sur les équipements) a été élaborée par l'Office National des Forêts. Impliquant moins IRESTEA, elle sera placée pour information en annexe. Les trois suivantes (sur les redevances, la tarification et la redistribution des aides) ont été proposées par IRESTEA et sont donc détaillées dans le rapport. Bien que la plupart des éléments aient été présentés à la commune et au comité de pilotage de l'étude, les résultats n'engagent que l'auteur. Nombre des pistes exposées conservent un caractère exploratoire qui nécessiterait des investigations complémentaires. Enfin, le lecteur intéressé pourra également consulter les deux volets (étude de fréquentation et évaluation des impacts socio-économiques) réalisés en phase I du diagnostic.

Au final, plusieurs conclusions générales ressortent de l'étude. La situation défavorable de la commune est soulignée à maintes reprises : capacités financières limitées, isolement institutionnel, tissus socio-économique modeste sont autant de facteurs structurels sur lesquels il est difficile de jouer à court terme. Ceci montre également que les solutions à imaginer débordent du strict cadre du territoire communal. Nous en donnons plusieurs illustrations : les usagers viennent de l'ensemble du département de la Gironde, la réduction des flux au Gressier aura nécessairement un impact sur la fréquentation des sites adjacents et une éventuelle augmentation des aides allouées par le Conseil Général à la commune du Porge impliquera mécaniquement une diminution des soutiens aux autres collectivités. Les pistes à explorer doivent donc être définies collectivement, ce qui n'est pas le moindre des challenges. Dans ces conditions, des actions d'animation et d'informations spécifiques (telles que celles portées par le GIP Littoral) ne peuvent être qu'un plus. Ensuite, une innovation supplémentaire vient de l'amorçage vers une implication plus grande des usagers des sites eux-mêmes. Dans ce travail, nous avons vu que ceux-ci pouvaient en effet participer à la gestion du site de plusieurs façons, en adaptant leurs déplacements lors des périodes de pointes, en aidant à la gestion des déchets, voire en contribuant financièrement à l'entretien. Dans tous les cas, un impact financier réel est attendu. Cette association de l'utilisateur est une idée nouvelle qui se développe de plus en plus à l'étranger et qui mériterait d'être suivie avec attention à l'avenir. De tels modes de gestion doivent impérativement être construits avec l'ensemble des acteurs, dans le temps, à l'aide des processus de coordinations idoines. Enfin, au-delà des recommandations propres à chaque mesure, ce sont aussi les combinaisons entre plusieurs d'entre celles-ci (en croisant par exemple la réduction de la capacité d'accueil et la modulation des aides) qu'il faudrait aussi envisager.

Introduction

Les études sur la fréquentation et les effets économiques de la phase I ont permis de dresser un bilan détaillé du fonctionnement du site du Gressier. Sur un plan économique, ce site présente des caractéristiques assez classiques dans le domaine de la gestion des espaces naturels à vocation récréative et touristique. Les coûts de fonctionnement sont relativement élevés (aux alentours de 300.000 € par an, soit 0,44 € par visite) même s'ils ne semblent pas au niveau de la prestation

¹ L'étude, engagée en 2012, est réalisée par un groupement d'étude associant l'Office National des Forêts, le bureau d'étude ICABE et IRESTEA.

souhaitée. Ces coûts sont pour l'essentiel supportés par la commune (70 % du total) et ce, en dépit des dispositifs d'aides existant. Cependant, nous avons aussi montré que les bénéfices (directs, indirects ou induits) étaient nombreux et ne profitaient pas aux acteurs (publics, privés, usagers) du territoire Porgeais. En résumé, le problème est avant tout celui d'une répartition déséquilibrée des effets économiques : sur la prise en charge des coûts et sur la distribution des bénéfices. Les modèles économiques doivent donc être repensés.

Dans cette nouvelle partie du rapport, nous nous intéressons donc au financement de la gestion. Devant la multiplicité des outils théoriquement disponibles, nous avons toutefois sélectionné des options en accord avec la commune d'une part et les membres du comité de pilotage d'autre part. La présentation qui suit reflète ces choix. En outre, signalons que la classification des instruments varie considérablement selon les contextes et les approches (droit, économie, comptabilité...). Dans ce document, nous retiendrons une approche générale qui distingue

- les instruments de type « redevances » où la focale est placée sur l'utilisateur qui participe, plus ou moins directement, au financement du service qu'il consomme. On peut de nouveau isoler
 - o les prix d'accès acquittés à l'entrée des sites (comme dans un musée, une piscine ou de nombreux autres équipements collectifs)
 - o les contributions intégrées dans la rémunération d'autres biens ou services dont la consommation est liée à l'activité de loisir (marchande ou non). Sont visés les équipements (cannes à pêche, matériel de randonnée, de plongée...), la restauration, l'hébergement, les stationnements ou des prestations plus spécifiques encore (par exemple des guides).
- les instruments de type « subventions et transferts » visent pour leur part à corriger certains déséquilibres liés au fonctionnement des institutions économiques.

Enfin, rappelons que toutes les options proposées dans ce rapport sont des solutions qui doivent être socialement « construites ». Cela signifie que les nouvelles stratégies de gestion ne sauraient être « plaquées » sur le terrain sans les échanges, consultations et informations nécessaires. Les phases d'implémentation doivent être perçues comme des processus interactifs et itératifs durant lesquels les acteurs locaux ont toute latitude de s'approprier les outils et, le cas échéant, de les modifier. Les changements attendus dans la gestion du site du Gressier ne seront réellement bénéfiques et durables qu'à cette seule condition.

Les redevances assises sur les biens ou services consommés

Cette rémunération prend généralement la forme d'une taxe qui vient s'ajouter au prix d'un bien. La législation française offre d'ores et déjà des outils de ce type, à l'instar de la taxe sur les passages maritimes (TPM) ou la Taxe de séjour (TS). Les recettes issues de ces deux taxes peuvent ensuite abonder le financement de la gestion des espaces naturels. Séduisant sur le principe, ces outils présentent cependant quelques limites. En premier lieu, ils sont peu nombreux (nous avons cités les deux principaux exemples), les montants sont souvent fixés par la réglementation et sont relativement peu flexibles (exemple de la Taxe de séjour). Pour cette même raison, ils ont peu de liens avec la réalité économique. Enfin se pose la question du report de la taxe sur l'utilisateur par le prestataire privé. En fonction des conditions de marché locales, les acteurs ont plus ou moins de latitude pour la reporter intégralement sur le prix de vente ou au contraire de la prendre à leur charge, le cas échéant en réduisant leurs marges. Logiquement, les

positions de monopoles leur sont plus favorables de ce point de vue.

Sur le site du Gressier, des redevances de ce type existent. Cependant, nous allons voir que le système ne semble pouvoir être poussé plus avant.

L'hébergement

En 2013 au Porge, la Taxe de séjour affichait les barèmes suivants

- 0,22 € en camping,
- 0,44 € en meublé,
- 0,66 € à la Jenny

Les recettes étaient dès lors estimées à 62.000 € (source : commune du Porge) dont 15.000 € du camping municipal (700 emplacements²). A court terme, les perspectives offertes par la TS sont assez réduites. D'une part, l'offre d'hébergements touristiques développée sur place repose sur des établissements qui génèrent des taux de TS structurellement bas (c'est-à-dire des campings et hôtels 1* ou 2*)³. Notons que le territoire du Porge n'est pas le seul dans cette situation. Par exemple, une étude récente menée sur l'estuaire de la Gironde a souligné les écarts importants qui existaient de ce point de vue entre les rives Sud (en Gironde) et Nord (en Charentes Maritimes)⁴. Un tel positionnement est naturellement très difficile à faire évoluer, nonobstant des impacts inévitables sur l'environnement (artificialisation des sols...). D'autre part, les recettes de la TS sont obligatoirement affectées à l'Office du tourisme local et le resteront tant que la commune disposera d'un tel établissement.

Au Porge, d'autres recettes sont apportées par l'hébergement touristique (en plus de la TS) puisqu'une partie des revenus du camping municipal est aujourd'hui affecté à l'entretien du Plan Plage (selon la commune, 50 % des dépenses du Plan Plage seraient ainsi couvertes). Là encore, la pérennité de ce montage est loin d'être assurée⁵

Les concessions sur les commerces et la restauration

Les commerces situés en terrain domanial sur le site du Gressier doivent s'acquitter de concessions auprès de l'Office National des Forêts. Contrairement à la taxe de séjour qui est assise sur la fréquentation (c'est à dire le nombre de nuitées), ces concessions annuelles sont forfaitaires. *A priori* indépendantes du volume d'activité, les visiteurs en supportent (en théorie) d'autant plus le poids que la fréquentation est faible (le montant de la concession se réparti sur un plus petit nombre d'individus). Pour le commerçant, le raisonnement est analogue : le poids de la redevance est d'autant plus élevé (resp. faible) que son chiffre d'affaire est bas (resp. important). L'estimation financière des concessions reste cependant délicate car le sujet fait aujourd'hui l'objet de discussions ardues entre les différents acteurs économiques (communes, ONF, commerces). Les chiffres qui circulent (source : commune du Porge) avoisineraient les 10.000 € par commerce, soit un montant global supérieur à 100.000 €. Pour les usagers, les montants reportés sont certainement trop faibles pour impacter significativement les comportements de

² Pour un chiffre d'affaire annuel d'un million d'euros environs (90.000 nuitées en moyenne), soit environs 11,11€ par nuitée.

³ En 2012, on recensait 748 lits au Porge, dont 731 dans l'hôtellerie de plein air (source : Recensement général de la population).

⁴ Ben Othmen A. (2013), *Tourisme et financement de la préservation des sites naturels et aménités par leurs usagers. Le cas de l'estuaire de la Gironde*. Thèse pour le doctorat de Sciences économiques, Université Montesquieu Bordeaux 4, Bordeaux.

⁵ car le camping est un SPIC (une Société publique à caractère industriel et commercial) et ne peut en théorie faire de profits. Les recettes doivent donc théoriquement être affectées à la société.

consommation. Le levier potentiel n'est donc pas négligeable. Toutefois, malgré ces atouts réels, plusieurs contraintes techniques et institutionnelles semblent relativiser les perspectives d'évolution. Pour les acteurs économiques, il est en effet difficile de mesurer l'impact de la concession sans connaître en détail leur chiffre d'affaire : s'il est vrai que la plupart des commerces bénéficient de fait d'une position préférentielle au Gressier (pour le consommateur, les alternatives les plus proches se trouvent au bourg), les activités restent malgré tout centrées sur de la restauration légère (dont on ne connaît pas vraiment la marge) avec un caractère très saisonnier (les restaurants sont ouverts 4 mois de l'année en moyenne). Pour l'ONF enfin, la question de l'affectation de ces redevances à la gestion n'a pas lieu d'être : selon cet acteur, les recettes des concessions servent à couvrir de multiples dépenses non intégrées au Plan Plage (surveillance, entretien des peuplements...). Dans ce contexte, une redéfinition des concessions (sur les montants autant que sur la distribution) ne paraît pas encore à l'ordre du jour...

De nouvelles redevances ?

Au final, et bien que l'accès au site du Gressier demeure gratuit, force est de constater les usagers acquittent d'ores et déjà plusieurs redevances. Dans ce cadre, les touristes sont plus souvent visés que les résidents (notamment à travers l'hébergement). De plus, compte tenu de la structure de la dépense touristique, la surface couverte par l'instrument est assez large : entre l'hébergement (TS) et les commerces (concessions), c'est *grosso modo* plus de la moitié de la dépense touristique qui est touchée⁶. Partant, un élargissement à d'autres segments de la demande (transport, services divers, bien durables...) n'est pas évident, d'autant que le tissu socio-économique local n'est pas forcément très favorable. Au Porge en effet, Le tourisme reste le fait d'une clientèle populaire⁷ certainement plus sensible que d'autres à des variations de prix et qui s'oriente vers des activités économiques où les marges sont par nature faibles. Le constat est courant dans nombre de secteurs de l'industrie du tourisme et semble encore plus vrai pour les activités dites « de nature » (registre sur lequel le Gressier se positionne avec des activités comme le surf, la randonnée, le cyclotourisme, ...). En réponse, une autre stratégie pourrait être de « monter en gamme » en attirant une clientèle à plus hauts revenus, et éventuellement plus encline à contribuer financièrement à la protection des espaces naturels. Si cette solution n'est pas à exclure totalement⁸, les perspectives économiques à en attendre ne doivent pas non plus être surestimées : une étude Atout France – GMV 2011 estime que cette clientèle, qualifiée de « sensibilisé actif » se limite en effet à 10 % de la population touristique globale.

Enfin, il faut également tenir compte des effets croisés entre les prix et des risques de reports entre les composantes de la demande : à budget constant, l'accroissement du prix sur certains segments peut tout à fait se récupérer sur la consommation d'autres éléments.

Conclusions du scénario 2

- Au Porge, des redevances assises sur la consommation touristique existent déjà. Dans certains cas, elles couvrent jusqu'à 50 % de la dépense touristique.
- Le contexte socio-économique et institutionnel local (structure de la demande, nature du

⁶ Dans la phase I, nous avons montré que l'hébergement représentait en moyenne 26 % de la dépense totale et la restauration 30 % de plus.

⁷ Notamment par rapport à d'autres Plan Plages tels que Carcans Plage ou Le Petit Nice (source : Dehez J., Lyser S., Rulleau B. (2008), *La fréquentation estivale des "Plans Plages" Girondins en 2006. Partie 1: description des visiteurs et des pratiques*, étude du Cemagref n°163, Bordeaux.)

⁸ Pour un exemple proche (estuaire de la Gironde), nous renvoyons de nouveau à Ben Othmen (2003), *opt.cit.*

foncier, réglementation...) limite les possibilités de contribution des redevances au financement de la gestion du site.

- Les perspectives d'élargissement de l'assiette des redevances touristiques paraissent limitées.
- Tout projet de création de redevances doit être construit avec les acteurs. Ceci permet d'éviter les conflits d'une part et d'initier une dynamique collective autour du site d'autre part. Les bénéfices à attendre de cette construction collective peuvent être bien supérieurs aux simples recettes financières.

La contribution directe de l'utilisateur

La dernière catégorie de redevance a été évoquée par plusieurs acteurs durant cette expertise, à savoir la tarification directe de l'accès au site. Légalement et techniquement, cette solution est difficile à mettre en œuvre. En France, l'accès au Domaine public maritime (DPM) reste un droit et on ne peut prétendre en restreindre la fréquentation par des moyens économiques. Sur un plan technique, les plages sont des espaces naturels « ouverts » et, malgré la configuration plutôt favorable du Gressier (c'est-à-dire situé à une distance non négligeable du bourg), il est peu réaliste de prétendre parfaitement canaliser la fréquentation individuelle. Face à cette forme de sélection, des comportements opportunistes ont donc toutes les chances d'émerger, ce qui a souvent conduit les gestionnaires à substituer au droit d'accès individuel « théorique » le paiement d'un parking : normalement, le prix du parking devrait être payé en contrepartie d'un service précis (stationner son véhicule en toute sécurité grâce à des équipements adaptés) mais, en pratique, les recettes dégagées alimentent la gestion globale des espaces protégés et pas seulement le fonctionnement du parking⁹. Dans cette expertise, nous procéderons de même en envisageant la tarification du parking comme la meilleure approximation d'un droit d'entrée individuel au site. Il faudra toutefois garder en mémoire que, en toute rigueur, les deux notions ne sont pas parfaitement interchangeables. En France, les expériences de ce type se multiplient, sur le littoral comme ailleurs¹⁰. Si les expérimentations dépendent fortement des contextes politiques et sociaux locaux, il y a néanmoins des principes généraux à connaître.

Les objectifs de la tarification

Il n'existe pas un seul et unique mode de tarification de l'accès aux espaces naturels car, à l'instar d'autres secteurs économiques marchands, les pratiques dépendent étroitement des objectifs poursuivis. Au-delà de la définition du niveau de prix, la problématique vise également la période du paiement, la différenciation des catégories d'utilisateurs et bien d'autres aspects encore. De façon synthétique, citons les objectifs suivants :

- la couverture des coûts, où l'intérêt est de parvenir à financer tout ou partie des coûts de gestion. On peut se focaliser sur les dépenses de fonctionnement, voire inclure de l'investissement. Dans ce dernier cas, l'investissement doit être annualisée afin que l'intégration aux dépenses de fonctionnement soit cohérente (cf. partie I « volet socioéconomique »). C'est souvent l'argument numéro un cité par les gestionnaires, en

⁹ Voir par exemple, Vourc'h A. (1999), "Faire participer le tourisme à la gestion des sites naturels", *Cahiers Espaces*, 62, p.90-96.

¹⁰ Voir les exemples recensés dans le travail d'A. Ben Othmen (2013), *opt.cit.*

- particulier lorsque ceux-ci appartiennent au secteur public¹¹. L'assiette des dépenses éligibles doit être bien définie au préalable.
- La création de profits ou recettes nouvelles. Dans ce contexte, l'objectif n'est plus seulement de financer des dépenses mais aussi de générer des revenus supplémentaires. C'est une logique plus proche du secteur privé même si, dans les faits, les entreprises de loisirs ne sont pas toujours positionnées sur des segments qui les autorisent à trop élever leurs tarifs.
 - La gestion de la fréquentation. A partir d'un seuil de prix minimal (et nous allons voir que celui-ci peut être très bas), le visiteur modifie son comportement. Dans ce contexte, un droit d'accès peut aussi être perçu comme un outil de régulation¹². Cette réduction de la fréquentation réduit à son tour les coûts de fonctionnement, ce qui renforce l'objectif précédent et semble particulièrement pertinent au Porge.

Deux paramètres supplémentaires, relatifs à la structure de la demande cette fois, interviennent en plus : il s'agit de l'« élasticité prix » d'une part, et des variations saisonnières d'autre part.

D'une façon générale, l'« élasticité-prix » mesure la sensibilité de la demande face à des variations de prix. En ce sens, une valeur élevée de l'élasticité annonce une réactivité forte de la demande : face à la moindre hausse de prix, les usagers vont rapidement réduire leur consommation. Cette réactivité dépend elle-même (en partie tout du moins) de l'existence de sites dits « substituts » : toutes choses égales par ailleurs, l'instauration d'un prix d'accès aura d'autant moins d'impact qu'il existe peu de sites sur lesquels les visiteurs peuvent se reporter. Cette configuration cadre bien avec des sites « emblématiques » (tels que la dune du Pylat, le domaine de Certes ou la Pointe du Cap Ferret) dont les caractéristiques sont quasi uniques. Au Gressier au contraire, les reports semblent nettement plus probables, avec plusieurs sites aux prestations très similaires situés à quelques kilomètres de là (le Grand Crohot au Sud et le Lion au Nord). En France, il existe très peu de références sur la propension des usagers à réagir à des variations de prix, au moins pour cette raison que la plupart des sites ne sont pas payants ! (par conséquent, on ne peut étudier les effets d'une modulation des tarifs). Par contre, plusieurs études se sont penchées sur les effets de l'établissement d'un prix par rapport à une situation antérieure gratuite et les résultats sont souvent très tranchés : en Aquitaine par exemple, plus de 80 % des habitants qui déclarent se rendre en forêt durant leurs temps libres sont contre le principe d'y voir instaurer un prix d'accès¹³. D'autres espaces paraissent mieux se prêter à l'expérimentation : sur l'estuaire de la Gironde par exemple, 64% d'un échantillon de touristes de nature interrogés en 2010 acceptaient le principe d'une contribution financière¹⁴.

L'introduction des variations saisonnières étend ce principe, en distinguant plusieurs périodes sur lesquelles la demande a des caractères spécifiques (plus ou moins réactive aux prix). Les approches les plus classiques consistent à différencier les semaines et les weekends ou l'été et le hors saison¹⁵. Mais des combinaisons plus fines sont aussi envisageables. Compte tenu des

¹¹ Par le passé, cette logique prévalait dans la gestion des monopoles publics où les prix étaient généralement fixés par rapport aux coûts moyens. Par principe plus bas que les pratiques commerciales usuelles, ces tarifs permettaient au plus grand nombre d'avoir accès aux services.

¹² ATEN (1999), *Vaut le détour ! Les grands sites*, Les cahiers techniques de l'ATEN.

¹³ Dehez J., Lyser S. (2013), *Les loisirs en forêt d'Aquitaine. 2006 - 2012, permanences et évolutions*, étude Irstea 158, Centre de Bordeaux.

¹⁴ Source : Ben Othmen A. (2013), *opt.cit.*

¹⁵ Sur le site du Pilat par exemple, le forfait journée est à 6 € pour un véhicule de tourisme en été (10 € pour un camping-car ou un bus) contre 2 € le reste de l'année (4 € pour les camping-cars).

variations saisonnières mises en évidence sur le Gressier en phase 1, ces éléments seront ajoutés par la suite.

Les avantages et inconvénients de la tarification

De même, la décision d'instaurer ou non un système de prix doit être appréhendée à l'aune des avantages et des inconvénients propres à cet outil.

Les avantages sont :

- les revenus générés,
- la réduction de la pression sur le site
- la réduction des coûts,
- l'équité entre utilisateurs et non utilisateurs
- l'amélioration de la qualité de l'accueil

Les trois premiers éléments ont d'ores et déjà été abordés un peu plus haut. En matière d'équité, la tarification présente l'avantage de ne faire payer que les utilisateurs du site, ce qui est un des arguments récurrents des élus de la commune pour qui il n'est pas souhaitable de continuer à faire supporter l'effort financier sur les administrés uniquement, d'autant que ceux-ci sont finalement assez peu à s'y rendre (moins de 10 % des visites des Girondins, cf. Phase I). Ceci dit, pour que le raisonnement soit valable, il faut également s'assurer que les recettes dégagées par le parking alimentent véritablement la politique d'accueil du public et ne soient pas réorientées par la suite vers d'autres usages (bénéficiant à d'autres usagers le cas échéant). Ce risque ne doit pas être sous-estimé car les règles de comptabilité publique ne facilitent pas nécessairement le suivi des dépenses¹⁶. De son côté, une baisse de la fréquentation contribuerait également à améliorer la qualité de la visite, en réduisant l'encombrement, en freinant les dégradations ou en améliorant l'entretien des équipements grâce aux ressources nouvelles. Du coup, cette nouvelle organisation est susceptible de générer des attentes chez les visiteurs qui escomptent des contreparties visibles à leur contribution financière. A défaut, les réactions risquent d'être vives !¹⁷

Dans le cas particulier du site du Gressier, faire payer le parking est une décision qui, sur un plan administratif, semble opérationnelle assez rapidement. En effet, en dépit des autres obstacles que nous allons évoquer ci-après, le choix relève *grosso modo* des élus de la commune, ce qui tendrait plutôt à faciliter son instauration. Ce n'est pas vrai pour d'autres outils de financement.

A contrario, les inconvénients du système sont tout aussi significatifs

- Les oppositions culturelles et politiques sont un élément incontournable. Pour de nombreux individus en effet, qu'ils pratiquent des loisirs ou non, l'accès aux espaces naturels est un droit fondamental de sorte que la tarification est tout bonnement inconcevable. Cette opposition de principe trouve ses fondements dans des valeurs

¹⁶ Et la commune du Porge ne dispose pas de comptabilité analytique.

¹⁷ Théoriquement, cette amélioration de la qualité peut aussi attirer de nouveaux visiteurs intéressés par le changement de gestion. Si de tels comportements ne sont pas totalement à exclure, ils ne semblent *a priori* certainement pas en mesure de compenser complètement la baisse globale occasionnée par l'instauration d'un prix. Par contre, cela repose la question d'une « sélection par l'argent » et de la recomposition sociale opérée sur la population du Gressier.

multiples environnementales, sociales, politiques...

- Une autre opposition réside plus dans l'outil que dans la propension à payer : la contribution financière aurait déjà été effectuée *via* les impôts et les visiteurs ne consentent pas à payer une seconde fois. Les réponses à nos enquêtes montrent que ce comportement est particulièrement marqué au Porge.
- La tarification ne gomme pas toutes les inégalités. Au contraire, elle en crée d'autres car les visiteurs n'ont pas la même capacité à supporter cette augmentation du coût de l'accès au site¹⁸. A ce niveau c'est le revenu qui joue¹⁹.
- Le coût de gestion du système n'est pas nul : le site doit être aménagé en conséquence, avec le dispositif de contrôle qui limite les comportements irrespectueux. Bien souvent, les coûts se révèlent *a posteriori* plus élevés que ce que l'on a imaginé, de surcroît pour une efficacité minime (beaucoup de visiteurs contournent le système). La justification financière ne tient alors plus.
- L'application d'une redevance peut avoir des effets sur d'autres sites ou d'autres activités économiques. Le Gressier ne fonctionne pas en vase clos : la baisse de la fréquentation sur le site va se traduire par une diminution de la clientèle potentielle pour les entreprises locales (qu'elles se trouvent ou non dans la zone d'accueil). De surcroît, cette fréquentation a toutes les chances de se reporter sur d'autres espaces et augmenter les pressions sur ceux-ci.
- Tout ceci montre bien que l'instauration d'un prix n'est pas chose facile. De très nombreuses informations sont nécessaires sur la structure des coûts, les caractères de la fréquentation et, plus généralement encore, sur la composition de la demande. En effet, de nombreux autres paramètres influent sur les comportements individuels, et pas seulement le revenu. Il peut s'agir de variables économiques (composition du foyer, mode de transports...), sociales (éducation) ou plus personnelles (engagement, altruisme...). Ces éléments ont tendance à évoluer dans le temps, en fonctions des modes ou des conditions socio-économiques. Dès lors, un suivi s'avère indispensable.

Les scénarios envisagés au Gressier

Sur la commune du Porge, plusieurs sources d'information vont aider à formuler des scénarios dans la perspective d'un parking payant. Au-delà de l'enquête menée durant l'été 2012, plusieurs études (réalisées sur le site du Gressier ou sur d'autres Plan-Plage de Gironde) fournissent des éléments indispensables. L'étude disposant de l'échantillon le plus fiable (et qui assure par conséquent la meilleure représentativité) date de 2006²⁰. Durant la saison estivale, 339 individus

¹⁸ Car les visiteurs supportent déjà un coût, composé des dépenses de transport, d'équipements, de restauration... Dans ce cadre, le parking n'est qu'une composante parmi d'autres.

¹⁹ La situation est difficile à trancher dans le cas présent. D'une part, plusieurs études montrent que les loisirs entrent dans la catégorie des « biens de luxe » c'est-à-dire des biens consommés par une certaine catégorie de la population (enquête INSEE, « structure de la consommation des ménages ») et, pour le cas du Gressier, on peut effectivement admettre que tout le monde n'y a pas nécessairement accès (les coûts de transport sont une barrière véritable). De l'autre, le caractère gratuit de la plage contribue certainement à maintenir cette forme de loisirs chez des CSP moins favorisées qui n'ont pas accès aux loisirs marchands. Des investigations complémentaires devraient donc être menées sur le point.

²⁰ Sources : Dehez J., Lyser S., Rulleau B. (2007), *opt. cit.* et Rulleau B. (2008), *Services récréatifs en milieu naturel Littoral et évaluation économique multi-attributs de la demande*. Thèse pour le doctorat de Sciences économiques, Université Montesquieu Bordeaux 4, Bordeaux.

avaient ainsi été interrogés sur le sujet.

L'acceptation de principe et l'impact sur la fréquentation

43 % des visiteurs interrogés acceptaient le principe du parking payant²¹ (ce qui signifie dans le même temps que 57 % le rejette !). L'analyse des refus permet de mieux cerner les motivations sous-jacentes.

Les raisons évoquées pour le refus du parking payant

Motivation du refus	Résidents	Touristes
1. Les touristes devraient payer	2,0*	0,9
2. Le département et/ou la région devraient payer	32,7	29,8
3. Je paye déjà suffisamment de choses ici lorsque je suis en vacances	5,1	9,4
4. L'argent sera utilisé à autre chose	2,6	1,3
5. Je ne trouve pas normal de donner une valeur à l'environnement	2,6	2,1
6. Je ne peux pas me permettre de payer	6,1	3,0
7. Les communes qui accueillent les touristes devraient redistribuer la taxe de séjour aux communes qui préservent ces sites	32,1	37,0
8. Autre	15,4	15,8
Dont : 8a. Je paye suffisamment d'impôts	3,6	2,6
8b. L'État devrait payer	3,1	2,1
8c. Chacun devrait faire attention	2,6	4,3
9. Ne sait pas	1,4	0,7
	100,0	100,0

* lecture : 2% des résidents interrogés répondent « les touristes devraient payer »)

Source : Rulleau (2008)

D'une façon générale, les refus sont rarement motivés par des contraintes budgétaires (« je paye déjà suffisamment de choses en vacances » ou « je ne peux pas me le permettre »). Ceci se confirme à la lecture des caractéristiques sociodémographiques des répondants : ainsi, les variables utilisées traditionnellement pour mesurer le niveau de vie (revenus, CSP, budget loisirs...) ne parviennent pas à discriminer les individus qui acceptent le paiement des autres. Le rejet est donc au moins autant (en restant prudent) une question de principe que de conditions économiques ! Dans ce cadre, les personnes interrogées invoquent qu'elles ont déjà payé ce service collectif à travers leurs impôts ou encore que les collectivités territoriales doivent jouer le premier rôle (« le département ou la région doivent payer »). La question de la solidarité territoriale transparait également dans les réponses (« les communes qui accueillent les touristes devraient redistribuer la taxe de séjour »). Quelque part, ces deux derniers *items* sont autant d'arguments en faveur des outils redistributifs que nous abordons un peu plus loin. Ils montrent aussi la nécessité impérieuse de communiquer autour de la démarche et de construire le projet avec les acteurs locaux car c'est finalement un nouveau lien économique que l'on conçoit ici, ainsi qu'une redéfinition du rôle de l'action publique (*a priori* différente de celle que les usagers ont).

²¹ Ce taux est comparable à celui obtenu en 2012 sur le site du Gressier. Il n'est pas non plus différent de la moyenne obtenue sur les trois Plans Plages étudiés en 2006 (Le Petit Nice, le Gressier et Carcans Plage), à savoir 43,3 %.

Caractéristiques socio-économiques des personnes acceptant/refusant l'idée d'une participation financière directe

Variables	Acceptation	Refus
Sexe (% de femmes)	45,6	50,3
Âge	41	41
Taille du ménage (nb)	2,64	2,72
Enfants (nb)	0,45	0,47
Études (%)	57,7	59,1
Sans-emploi (%)	22,1	21,3
Ressources mensuelles (€)	3 071	2 971
Budget loisirs (€)	147	131
Limitations dans les loisirs (%)	41,4	47,1
Urbain (%)	27,8	27,7
Nb de visites au Gressier (chaque année)	28	25
Distance parcourue pour venir (km)	34	31
Temps passé dans l'eau	1h24	1h24
Temps sur la plage	2h13	2h22
Temps en forêt	1h03	1h07
Va en forêt durant ses temps libres (%)***	60,1	49,7
Fréquentent d'autres plages (%)	53,2	58,7

*** différences significatives au seuil de 1 %, ** 5 % et * 10 %.

Source : Rulleau (2008)

Le taux de rejet nous amène naturellement à nous poser la question des reports de fréquentation sur les sites voisins car les 57 % de réponses négatives (en juillet-août) équivalent à 250.000 visites environs, soit un peu moins de 90.000 véhicules (en retenant l'hypothèse de 2,8 individus par voiture). C'est *grosso modo* la fréquentation annuelle du site du Lion. Où vont ces individus ? L'analyse de la fréquentation réalisée en phase 1 nous donne des informations utiles. On sait en effet que les usagers citent en premier lieu les plages de Lège et de Lacanau (c'est-à-dire les plus proches)²². En termes de distance, les girondins s'autorisent un éloignement supplémentaire de 30 km (en plus de la distance actuellement parcourue) et les touristes bien plus encore²³. Ces reports sont loin d'être anodins pour les deux principales communes concernées.

En étendant le scénario à la période juin-septembre, c'est 100.000 visites de plus qu'il faudrait ajouter aux reports, soit un total de 350.000 ! Beaucoup plus que la fréquentation annuelle d'un plan plage moyen en Gironde !

Comme nous l'avons vu précédemment, la rentabilité économique du projet dépend des objectifs que l'on se fixe, ce qui inclut un choix sur la fixation du prix. Il y a donc plusieurs façons de formuler le projet et divers éléments à intégrer.

²² En supposant, de façon totalement arbitraire, que les visites se répartissent à part égale entre les deux plages, le Grand Crohot verrait sa fréquentation augmenter de 31 % en juillet-août contre + 62% au Lion.

²³ Source : Rulleau (2008), *opt.cit.*

Un tarif unique basé sur les déclarations des usagers

Dans ce cas de figure, nous nous basons sur l'analyse de la demande et la contribution (moyenne) déclarée par les usagers. Nous examinons en suivant les conséquences sur le financement.

Les individus qui acceptaient le principe de payer déclaraient une contribution moyenne avoisinant les 3 € par jour et par voiture²⁴. Après agrégation (120.000 véhicules stationnent sur le parking gratuit en juillet-août²⁵), le bénéfice brut s'élève à 150.000 €. Ramené à la visite, ce bénéfice moyen est légèrement supérieur à 1 € par visite²⁶. Le chiffre monte à 219.300 € si l'on étend le dispositif aux mois de Juin et Septembre.

Les coûts sont élevés la première année, suite aux travaux d'investissement estimés à 140.000 € HT.

Coût d'investissement du parking payant

Opérations	Coût (HT)
4 barrières entrées et sorties (total 8)	30.000 €
Terrassements et trottoirs	
3 automates de paiement avec camera et télégestion et abri	110.000 €
Total	140.000 €

Ensuite, les dépenses de fonctionnement varieraient entre 20.000 HT et 30.000 HT par an. Le système est relativement automatisé (barrière à l'entrée, borne de paiement...) avec une surveillance en été. Il est assez proche de ce que l'on rencontre sur d'autres sites littoraux (comme au Pilat) et l'on doit attendre un an avant de générer des bénéfices²⁷. Ce délai doit bien être perçu. Il peut sembler court mais, sur le plan politique, il faudra pouvoir le justifier avant de voir réellement les effets du nouveau modèle économique (les critiques et les oppositions, elles, ne tarderont pas autant !)

A quelle hauteur les recettes contribuent-elles au financement de la gestion site ? La réponse dépend naturellement des options envisagées en termes d'amélioration. En partie I, nous avons vu 4 scénarios possibles suivant la taille du parking et le mode de gestion des déchets, avec des couts variant de 205.000 € à 295.000 € (20.000 € de frais de fonctionnement supplémentaires consécutifs à l'instauration du parking payant ont été ajoutés). Les scénarios sur l'amélioration éventuelle de la surveillance et du nettoyage restent à préciser. A défaut, nous retiendrons les niveaux de dépenses actuels²⁸, soit 80.000 € pour le premier et 60.000 € pour le second.

Par conséquent, l'instauration du parking payant en été (juillet-août) couvre *grosso modo* les coûts de surveillance et de nettoyage. Il faudrait étendre à juin et septembre pour dégager des marges de manœuvre sur le programme Plan Plage. Si l'on se focalise sur ce dernier, le taux de couverture varie de 50,85 % (parking 3.100 places, avec poubelles maintenus, péage en été) à

²⁴ De nouveau, les résultats sont à peu près comparables avec les réponses fournies en 2012, même si la représentativité des résultats ne peut être garantie compte tenu de la taille insuffisante de l'échantillon.

²⁵ Dont 43 % payeront le parking !

²⁶ Et non par visiteur ! Le visiteur paye à chaque nouvelle entrée (par jour) sur le site.

²⁷ La première année, les recettes d'exploitation ($\approx$ 150.000 € en juillet-août) couvrent à peine le coût total des nouveaux équipements ($\approx$ 160.000 €).

²⁸ Qui peuvent finalement se révéler suffisant si la fréquentation baisse de moitié en été !

100 % (parking de 1.800 places, sans poubelles individuelles, péage de juin à septembre).

Part d'autofinancement du parking payant. Programme d'entretien du Plan Plage seul

		Parking 3100 places avec poubelles	Parking 3100 places sans poubelle
	Recettes théoriques	295 000 €	255 000 €
Juillet-août	150 000 €	50,85%	58,82%
Juin-septembre	220 000 €	74,58%	86,27%
		Parking 1800 places avec poubelles	Parking 1800 places sans poubelle
	recettes théoriques	245 000 €	205 000 €
Juillet-août	150 000 €	61,22%	73,17%
Juin-septembre	220 000 €	89,80%	107,32%

En considérant la totalité du coût de gestion (ce qui nous semble plus logique), le taux de couverture tombe à 34,48 % dans l'hypothèse basse et 55,70% dans l'hypothèse haute.

Part d'autofinancement du parking payant. Cout total de fonctionnement (Plan Plage, surveillance, nettoyage)

		Parking 3100 places avec poubelles	Parking 3100 places sans poubelle
	Recettes théoriques	435 000 €	395 000 €
Juillet-août	150 000 €	34,48%	37,97%
Juin-septembre	220 000 €	50,57%	55,70%
		Parking 1800 places avec poubelles	Parking 1800 places sans poubelle
	Recettes théoriques	385 000 €	345 000 €
Juillet-août	150 000 €	34,48%	37,97%
Juin-septembre	220 000 €	50,57%	55,70%

Discrimination des tarifs et autofinancement

Le schéma précédent intègre *a minima* les variations saisonnières de la demande car seuls les estivants payent le parking. On peut aller plus loin en imaginant plusieurs tarifs en fonction d'un découpage plus fin. Rappelons qu'il y a au moins deux raisons à discriminer les usagers : d'une part, les estivants n'ont pas nécessairement les mêmes caractéristiques et attentes que les visiteurs hors saison et, d'autre part, la fréquentation estivale génère des coûts que les autres individus n'ont pas forcément à supporter.

Dans la simulation suivante, nous nous sommes placés dans une configuration du site assez proche de l'actuelle, après amélioration (c'est-à-dire un parking de 3.100 places et des poubelles individuelles conservées). Nous avons retenu trois périodes : les pointes (c'est-à-dire les journées où plus de 1.800 places de parking sont occupées), le reste de l'été (juillet-août) et le reste de l'année. Le choix d'isoler les périodes de pointe en été a pour objectif de montrer le surcoût important généré sur l'ensemble du dispositif par ces quelques journées.

Prix de revient d'une visite suivant les saisons

		100 % des visiteurs payent		43 % des visiteurs payent	
		Coût par visite	Coût par véhicule	Coût par visite	Coût par véhicule
Période	Pointe capa > 1.800	1,03 €	3,24 €	2,39 €	7,53 €
	Été hors pointe	0,66 €	2,23 €	1,54 €	5,18 €
	Hors saison	0,33 €	1,06 €	0,77 €	2,46 €

Les prix de revient montrent ce qu'il conviendrait de faire payer aux usagers de chaque période afin d'assurer l'autofinancement (sans bénéfice) du système. Seuls les coûts d'entretien sont considérés. Deux scénarios sont proposés : celui (théorique) où la fréquentation est maintenue au niveau actuel et celui (plus réaliste) où seuls les individus ayant déclaré leur acceptation du système (43 %) participent²⁹. Les écarts entre le hors saison et l'été sont flagrants avec des prix de revient allant de 2,46 € par voiture et par jour hors saison, contre 7,53 € en période de pointe. En été, toutes les valeurs obtenues dépassent les 3 € par véhicule et par visite (valeur de référence déclarée un peu plus haut). C'est une autre façon de montrer que l'autofinancement par la redevance directe est un scénario assez peu réaliste.

Conclusions du scénario 3

- Les résultats obtenus montrent bien l'intérêt de croiser les stratégies (réduction des parkings, déplacements des poubelles, nouveaux financements) afin d'imaginer de nouveaux modèles économiques de gestion.
- La tarification du parking ne permettra pas un autofinancement complet de la gestion. Dans le meilleur des cas, 55 % des coûts de fonctionnement (totaux) seront couverts. Ceci suppose d'instaurer un parking payant pendant quatre mois et non deux, de réduire le parking de moitié et de réorganiser la collecte des déchets, autrement dit, des options radicales.
- Les gestionnaires devront encore financer sur leurs fonds propres entre 125.000 € et 215.000 €, c'est-à-dire plus que ce que le budget de fonctionnement de la commune du Porge ne permettrait de faire (d'après la commune du Porge). Dans le premier cas (parking payant 2 mois), les bénéfices n'apparaissent que la deuxième année.
- L'option la plus favorable sur le plan financier (réduction du parking et péage pendant 4 mois) aura des impacts très importants sur le fonctionnement des sites voisins, avec un report maximal (théorique) de 350.000 visites. Dans ces conditions, les autres communes seront elles aussi susceptibles de prendre des mesures fortes (fermeture, péage...). Par contre, cette baisse de la fréquentation participera certainement à la baisse des coûts d'entretien.
- La mise en route du dispositif doit se faire en collaboration avec les usagers. Une première moitié d'entre eux refuse le principe même du péage et préfèrent des modèles basés sur la redistribution. Les autres adhèrent au projet mais auront certainement des attentes nouvelles sur la qualité de la prestation.
- Le système est assez complexe à mettre en place. Il doit impérativement s'appuyer sur des études fines et devra faire l'objet d'un suivi (évolution des coûts, de la fréquentation...).

²⁹ Hypothèse étendue à l'ensemble de l'année.

Les aides et subventions

A côté des redevances, d'autres outils de financement existent. Les subventions font partie de ceux-ci. Comme les redevances, le terme de « subvention » regroupe une très grande variété d'instruments³⁰ mais, d'une façon générale, nous retiendrons dans ce document le principe qu'une subvention corrige une situation dans laquelle les institutions économiques standards (plus ou moins assises sur des mécanismes de marché) sont défaillantes. Le principe est donc avant tout celui d'une réallocation des ressources, dans une perspective double :

- assurer la production d'un bien ou d'un service collectif (le plus souvent gratuit) qui ne le serait pas sans cela (ou pas assez) ; c'est le cas des services d'éducation, de la culture, de la santé... mais aussi l'accès à un espace naturel public comme le Gressier. Cet objectif a un contenu économique.
- Soutenir des populations (comprises au sens large, c'est-à-dire des usagers, des collectivités, des entreprises...) qui sont plus ou moins défavorisées par le fonctionnement actuel des institutions. Cet objectif est tout aussi pertinent dans le domaine de la gestion des espaces naturels, lorsque la répartition des financements est déséquilibrée ou que certains individus n'ont pas (ou plus) accès aux sites. L'objectif revêt alors une dimension sociale.

Les subventions sont des outils de redistribution. Cela signifie que les revenus versés à certains acteurs sont prélevés à d'autres (cas d'une taxe de type « pollueur payeur » par exemple). Nous n'aborderons pas cet aspect dans l'expertise et nous allons nous focaliser sur la redistribution des ressources existantes (nous travaillons donc à « budget constant »). Par contre, cette question du financement des aides mériterait d'être posée à l'avenir³¹. Enfin, les aides et subventions doivent théoriquement se définir en fonction d'objectifs à atteindre (la restauration d'un milieu naturel, le succès d'une classe à un examen, un nombre d'usagers à accueillir sur un espace naturel...). A partir de ces objectifs, le calcul de la subvention intègre tout ou partie du coût de leur réalisation, voire les éventuels bénéfices. Ce qui nous renvoie aux analyses de la phase I.

Nous allons nous pencher sur deux dispositifs actuellement en vigueur en Gironde : le programme de nettoyage des plages d'une part, et le programme d'entretien des Plans-Plages d'autre part. Tous deux sont financés par le Conseil général.

Le programme départemental de nettoyage des plages

Le Conseil général de la Gironde soutient depuis de très nombreuses années le nettoyage des plages sur l'océan et le Bassin d'Arcachon. Depuis le début des années 2000, il n'intervient plus

³⁰ Pour plus de détails, voir par exemple Nicolas Y. (2010), « L'impact économique d'une activité culturelle comme motif au soutien public: définition et conditions de validité », *Revue d'économie politique*, 120(1), p.87-119. ou Madelin V. (1996), « la rémunération des externalités positives », *Economie rurale*, n°220-221 (mars-juin 1994), p.209-214

³¹ En effet, on sait depuis longtemps que la fiscalité locale est globalement défavorable à la conservation des espaces naturels et que la solidarité nationale (via les transferts opérés par l'Etat) ne corrige absolument pas ces déséquilibres. Les communes qui soutiennent le développement urbain dégageront toujours plus de ressources financières, parfois au détriment de celles qui aménagent des espaces pour les loisirs et le tourisme. Aujourd'hui, l'intercommunalité semble en mesure d'apporter des solutions, comme c'est le cas par exemple avec la communauté de communes des Lac Médocains qui a pris la compétence « tourisme » des communes de Lacanau, Carcans et Hourtin.

en propre et a fait le choix d'une organisation décentralisée : des aides sont versées aux communes qui réalisent les travaux en régie³². Les subventions versées dépendent du type de nettoyage, manuel ou mécanique. Ces quatre dernières années, le dispositif a changé trois fois. Clairement, les incitations vont de plus en plus en direction du nettoyage manuel. L'analyse de ces évolutions est particulièrement instructive :

- jusqu'en 2010, les nettoyages mécaniques et manuels sont subventionnés. Les opérations manuelles sont aidées à hauteur de 80 % des dépenses totales déclarées, contre 50 % pour le mécanique, ceci dans une limite de 4.000 € du kilomètre, avec un linéaire total fixé à l'avance pour chaque commune. Dans ces conditions, le montant maximal auquel pouvait prétendre la commune du Porge était de 14.000 € en 2010
- En 2011 et 2012, le nettoyage mécanique est circonscrit aux zones de baignade, dont la longueur est fixée à 1.000 m, pour un montant maximal de 2.000 € du kilomètre. Les nettoyages manuels sont aidés à hauteur de 4.000 € du kilomètre. Pour chaque commune, la distribution des linéaires éligibles est toujours fixée à l'avance par le Conseil général. Dans ce contexte, la commune du Porge pouvait de nouveau prétendre à une aide maximale de 14.000 €
- En 2013, seul le nettoyage manuel est aidé, mais le taux de subvention se base maintenant directement sur un coût théorique maximal par plage (et non plus par linéaire), estimé à 70.000 €. Jusqu'à ce seuil, la commune peut prétendre à une aide minimale de 40 %, à laquelle s'ajoute 25 % si elle se situe sur la façade océanique et 15 % de plus si le nettoyage est exclusivement réalisé de façon manuelle. Théoriquement, la commune du Porge peut prétendre à 45.500 €.

On le voit, cette organisation suppose des échanges d'informations extrêmement détaillées entre les acteurs sans lesquels des comportements stratégiques peuvent apparaître. La commune du Porge apparaît relativement désavantagée dans ce contexte.

En premier lieu, les multiples changements, dont nous ne remettons pas en cause le bien fondé, constituent des sources d'instabilité qui ne favorisent pas la mise en place de stratégies de gestion efficaces. Les choix techniques sont pris parfois plusieurs années à l'avance (suite à l'acquisition d'une machine par exemple) et n'ont pas nécessairement le temps d'être éprouvés. De même, les acteurs locaux ne disposent pas toujours des moyens et des compétences pour s'adapter aux nouvelles règles. En suivant, il est tout aussi difficile pour la commune de définir des stratégies optimales de financement³³.

Deuxièmement, la fixation de plafonds sur les aides n'incite pas les communes pas à développer une connaissance fine des coûts. Au-delà de ce seuil, la commune n'a en effet aucun intérêt financier à justifier plus de dépenses³⁴, ce qui tendrait plutôt à minimiser le coût de l'opération.

³² Ce n'est pas le cas du département des Landes par exemple qui fait le choix, à l'inverse, de prendre en charge lui-même le nettoyage après délégation auprès d'un prestataire privé. Dans les Pyrénées Atlantiques, les deux types d'organisation coexistent (source: Daubet B., Dehez J., Figura S. (éditeurs) (2010), *Analyse prospective pour un schéma des plans plages sur le littoral Aquitain, rapport pour le GIP Littoral*, ONF, CEMAGREF, ICABE, 6 volumes + annexes, Bordeaux).

³³ En 2013, on constate que la commune du Porge n'a reçu que 28.833 € sur les 45.500 € auxquels elle pouvait théoriquement prétendre. De plus, la disparition du SINPA (syndicat intercommunal responsable des nettoyages d'avant saison) n'a pas été compensée dans le dispositif. Ce dernier touchait plus de 80.000 € d'aides qui ont ainsi échappé aux communes.

³⁴ L'inverse ne serait pas mieux : sans limites, les acteurs peuvent être incités à surestimer leurs déclarations.

De plus, les acteurs pourront toujours débattre des taux retenus (linéaire, montant maximal...) si ces derniers leur paraissent arbitraires. Enfin, les modes de calcul n'ont qu'un rapport ténu avec la fréquentation des plages. A l'extrême, on pourrait même avancer que l'accent porté sur le nettoyage manuel (qui est parfaitement louable sur un plan environnemental), n'est peut être pas approprié sur des sites très fréquentés où le recours au mécanique reste quasi incontournable.

Troisièmement, les partenaires ont besoin d'un socle de connaissances communes sur des éléments tels que la nature des dépenses engagées, la validité des déclarations ou encore l'efficacité technique du nettoyage (qualité des opérations, tri des déchets, traitements ultérieurs...). En phase I, nous avons pu constater que ces conditions étaient loin d'être réunies³⁵.

Le programme départemental d'entretien des Plans Plages

L'autre grand axe de la politique du Conseil général de la Gironde, et auquel la commune du Porge émerge, est le programme d'entretien des sites Plans-Plages. Ce programme existe depuis de très nombreuses années et, en comparaison du précédent, n'a connu que très peu de modifications majeures³⁶. Cette stabilité en fait une référence à peu près saisie par tous (même si des acteurs locaux expriment toujours quelques interrogations³⁷). Comme pour le nettoyage de plages, il s'agit d'un système décentralisé où les gestionnaires (l'Office national des forêts et les communes) réalisent les travaux et bénéficient en suivant de financement. A côté du Conseil général, la commune se retrouve également en position de financeur puisque le plus gros des chantiers est généralement réalisé par l'Office National des Forêts qui touche donc de l'argent simultanément des deux autres acteurs. Officiellement, il n'y a pas d'enveloppe maximale mais toutes les dépenses ne sont pas régies par les mêmes règles de financement. En forêt domaniale, le schéma est le suivant

Type d'opérations/financeurs	CG33	ONF	Commune	Total
Entretien périodique	40 %	10 %	50 %	100 %
Entretien courant	25 %	25 %	55 %	100 %

Pour cadrer au mieux avec une problématique de financement de l'accueil du public, ce dispositif devrait afficher un minimum de liens entre les niveaux de fréquentation et les montants versés. Ce pourrait être le cas si les coûts d'entretien des sites étaient effectivement expliqués par leur fréquentation. Or, sans nier totalement l'existence de tels impacts, nous avons vu en phase 1 que plusieurs autres paramètres intervenaient, parmi lesquels.

- les programmes d'entretiens font l'objet de multiples négociations entre les partenaires. En Phase 1, nous en avons eu une illustration à travers les écarts constatés entre les programmes proposés d'une part et ceux acceptés d'autre part.
- les financeurs (Conseil général et communes) sont soumis à des contraintes budgétaires. Dans ces conditions, le niveau des programmes d'entretien témoigne aussi de la « capacité de

³⁵ Parmi les éléments qui peuvent être source de confusions : l'absence de comptabilité analytique dans les services financiers de la commune du Porge ou le traitement indifférencié des déchets (recyclables ou non) par les entreprises de collecte.

³⁶ Ceci dit, la dernière modification en date a conduit à augmenter la contribution des communes au financement.

³⁷ Par exemple, sur les origines et la justification de la différence entre les clefs de financement des Plans Plages domaniaux et communaux.

financement » des acteurs³⁸. Le budget municipal que la commune a les moyens de lever constitue une limitation forte (cf. Phase 1)

- il existe des coûts fixes indépendants de la fréquentation. Ces points aussi ont été abordés en phase 1 : citons pour mémoire, la longueur de la fenêtre littorale, la taille du parking, les routes... De nouveau, le site du Gressier apparaît relativement défavorisé de ce point de vue.

La plupart de ces éléments ressortent à l'analyse de la distribution des aides départementales dans le tableau suivant³⁹.

Répartition des aides du Conseil général de la Gironde pour le nettoyage des plages et l'entretien des Plans Plages

Commune	PP communal	PP domaniale	Total Plan plage	Nettoyage mécanique	Nettoyage manuel	Total nettoyage	Total aide CG33
SIMPA	/	/	/	83 035 €	/	83 035 €	83 035 €
Le Verdon-Soulac	/	10 700 €	10 700 €	10 000 €	33 000 €	43 000 €	53 700 €
Grayan	/	/	/	4 000 €	12 710 €	16 710 €	16 710 €
Vensac	/	/	/	4 000 €	12 710 €	16 710 €	16 710 €
Vendays	8 000 €	/	8 000 €	6 000 €	48 000 €	54 000 €	62 000 €
Naujac	/	/	/	/	16 000 €	16 000 €	16 000 €
Hourtin	19 120 €	5 460 €	24 580 €	/	/	/	24 580 €
Carcans	31 000 €	25 460 €	56 460 €	2 000 €	16 000 €	18 000 €	74 460 €
Lacanau	39 240 €	27 320 €	66 560 €	10 000 €	46 000 €	56 000 €	122 560 €
Le Porge	/	22 500 €	22 500 €	4 000 €	10 000 €	14 000 €	36 500 €
Lège	73 750 €	71 600 €	145 350 €	6 000 €	48 000 €	54 000 €	199 350 €
La Teste	/	68 200 €	68 200 €	1 572 €	30 000 €	31 572 €	99 772 €
Total	171 110 €	231 240 €	402 350 €	130 607 €	272 420 €	403 027 €	805 377 €

Avec 36.500 € d'aide, la commune du Porge apparaît comme une des communes les moins dotées du département. La comparaison entre les communes doit cependant se faire sur des bases objectives comme nous le montrons dans le tableau suivant.

Comparaison des subventions départementales reçues par quelques communes de la Gironde

Commune	Subvention Plan Plage	Subvention Nettoyage	Total aide CG33	Nombre de sites Plan Plage	Indice de fréquentation*	Budget communal
Carcans	56 460 €	18 000 €	74 460 €	1	0,70	4 600 000 €
Le Porge	22 500 €	14 000 €	36 500 €	1	1,00	2 800 000 €
Lège	145 350 €	54 000 €	199 350 €	4	1,25	18 900 000 €
La Teste	68 200 €	31 572 €	99 772 €	4	0,83	33 400 000 €

* lecture : le PP de Carcans accueille en été 70 % de la fréquentation du Gressier, contre 125% pour les 4 PP de Lège. Les chiffres de fréquentation sont extraites de données Irstea (calculs J.Dehez)

Ce tableau met en perspective les aides versées avec le nombre de Plan Plage, leur fréquentation

³⁸ Ce point est approfondi dans une étude Irstea à paraître en 2014.

³⁹ Les tableaux ont été établis pour l'année 2011, date à laquelle nous disposions d'un plus large panel de données (sur les financements, la fréquentation...). Les conclusions restent parfaitement valables pour 2012.

(et uniquement sur ces plages), ainsi que les budgets communaux. En résumé, la commune du Porge est celle qui accueille le plus de visiteurs (sur son unique Plan Plage⁴⁰) et possède le budget de fonctionnement le plus bas. Pour autant, elle touche le moins d'aides des quatre communes précitées ! Dans ce qui suit nous proposons de recalculer les aides du Programme Plan Plage en fonction de la fréquentation accueillie.

Proposition pour une redistribution des aides du programme départemental d'entretien des Plan Plage

Commune	Subvention Plan plage	Coût total d'entretien du PP	Ratio aide/coût total	Distribution actuelle de l'aide du CG33	Nouvelle distribution simulée	Indice de fréquentation*
Le Verdon-Soulac	10 700 €	37 000 €	28,92%	2,71%	8 147 €	2,02%
Grayan	/	/	/	/	/	/
Vensac	/	/	/	/	/	/
Vendays	8 000 €	25 800 €	31,01%	1,89%	21 156 €	5,26%
Naujac	/	/	/	/	/	/
Hourtin	24 580 €	113 300 €	21,69%	8,28%	48 060 €	11,94%
Carcans	56 460 €	177 200 €	31,86%	12,96%	46 056 €	11,45%
Lacanau	66 560 €	252 000 €	26,41%	18,42%	76 968 €	19,13%
Le Porge	22 500 €	105 000 €	21,43%	7,68%	65 635 €	16,31%
Lège	145 350 €	414 500 €	35,07%	30,30%	81 929 €	20,36%
La Teste	68 200 €	243 000 €	28,07%	17,77%	54 400 €	13,52%
Total	402 350 €	1 367 800 €	29,42%	100,00%	402 350 €	100,00%

* en % de la fréquentation totale estimée sur l'ensemble des sites de l'échantillon. Exemple : en été, le PP de la commune du Porge accueille 16,31 % de la fréquentation sur l'ensemble des PP financés contre 20,36% pour les PP de Lège. Les données de fréquentation sont extraites d'études Irstea (calculs : J.Dehez)

Dans cet exemple, les montants des aides sont recalculés sur la base de la fréquentation accueillie sur l'ensemble des PP de chaque commune. La commune du Porge pourrait ainsi prétendre à 65.635 € (soit 16,31 % de l'enveloppe globale) contre 36.500 € dans le schéma d'origine (soit 7,68 % de l'enveloppe globale). D'autres critères pourraient être introduits en suivant, comme par exemple le budget communal⁴¹. Cela conduirait certainement à accroître le montant de l'aide octroyée au Porge. Pour le nettoyage des plages, la transposition de ce principe est moins évidente car le coût des opérations dépend (en théorie) beaucoup plus des quantités de déchets collectés. Or, une partie de ceux-ci est apportée par l'océan.

Conclusions du scénario 4

- Malgré la fréquentation importante de son Plan Plage, la commune du Porge bénéficie finalement assez peu des aides départementales.
- Une redistribution des subventions versées aux communes (à enveloppe globale constante), sur la base de la fréquentation, permettrait déjà de doubler le montant des aides auxquels elle pourrait prétendre. Ce taux augmenterait encore plus si l'on introduisait des critères sociaux (tels que les budgets de fonctionnement).
- Ces programmes d'aides sont conçus à une échelle pertinente pour faire jouer la solidarité territoriale. De plus, ils permettent d'éviter nombre des effets induits du scénario précédent (sur la

⁴⁰ Lège accueille 25% de plus mais sur 4 Plans Plages (Le Grand Crohot, le Truc Vert, La Pointe et les Ensablés).

⁴¹ Dans le département des Landes, la contribution financière des communes au schéma départemental de nettoyage des plages est calculée en fonction des linéaires nettoyés mais aussi des ressources budgétaires.

redevance directe).

- La mise en application de ces changements risque cependant d'être délicate sur un plan politique (certaines communes verront inévitablement leurs aides se réduire). Une animation (par le GIP Littoral ? le Conseil général ?) est indispensable.
- D'autres pistes sont envisageables, en élargissant notamment la liste des partenaires financiers mais elles devront faire l'objet d'investigations complémentaires⁴².

⁴² Dans une phase exploratoire, le groupement d'étude avait proposé de faire contribuer la Communauté urbaine de Bordeaux au financement de l'entretien des Plans Plages. Le calcul d'une contribution financière sur la base de la fréquentation venant effectivement de la CUB (estimée grâce aux données de fréquentation collectées en phase 1) avait conduit à une contribution théorique de la CUB de 400.000 € par an environs (dont 63.500 € reversés au Porge). Suivant les recommandations du comité de pilotage, nous ne sommes pas allé plus loin dans cette voie.

Annexes

Scénario 1 : limitation des coûts d'entretien et de fonctionnement

L'alternative concrète aux problèmes de sécurité baignade, d'impact sur les milieux naturels et sur le budget lié à l'entretien du site et à la surveillance de la plage est de **réduire la capacité d'accueil du site**.

En effet, la diminution du parking peut s'envisager par un recentrage du stationnement autour de la zone surveillée. Cette action permettra :

- de limiter les atteintes au milieu dans les secteurs périphériques,
- de recentrer l'accueil du public sur la zone réglementée de baignade surveillée,
- de permettre une bonne surveillance de la baignade sans augmentation d'effectif.
- De réduire les coûts d'entretien du parking et des équipements de guidage du public.

La proposition de réduction a pris en compte la structure du parking et la capacité « maximale » de surveillance de la baignade.

La capacité du parking est ramenée à 1800 places (au lieu de 3000).

Le système sera réversible dans les premières années de mise en œuvre (systèmes de barrières).

Cette action entraînera des risques de saturation du parking et de la route d'accès mais ils seront maîtrisés par les systèmes d'information en temps réels des usagers.

Par contre, la réduction du parking entraînera des reports conséquents (600 à 800 véhicules en très haute saison) sur les sites limitrophes (Grand Crohot à Lège, le Lion à Lacanau).

Parallèlement, **il est envisagé de réduire le poste budgétaire important lié au ramassage des poubelles** sur le parking par la mise en place d'une zone de dépose des déchets mutualisée.

Un test sans poubelle a été réalisé durant l'été 2013. Le résultat est très concluant puisque les zones sans poubelle n'ont pas été impactées par des dépôts sauvages. Par contre les premières poubelles accessibles ont été saturées, ce qui montre la nécessité de dimensionner une aire de collecte suffisante et bien signalée.

Cette aire sera positionnée sur la bordure de la route départementale à proximité du rond point, du côté des retours car elle sera bien visible pour les usagers à l'arrivée sur le site, et facilement utilisable lors du départ du site.

Ces orientations permettront de diminuer les coûts d'entretien et de fonctionnements du site d'environ 90 000 €.

Le tableau suivant synthétise les impacts des différentes options sur les coûts d'entretien après amélioration du Plan Plage (hors surveillance de la baignade et nettoyage des plages)

	Site avec poubelles individuelles	site sans poubelle individuelle
Parking 3.100 places	≈ 275.000 €	≈ 235.000 €
Parking 1.800 places	≈ 225.000 €	≈ 185.000 €

En conservant les niveaux actuels de surveillance et de nettoyage (qui sont probablement sous-évalués), le coût d'entretien du site du Gressier dans sa nouvelle version varie entre 325.000 € et 415.000 €

CONCLUSIONS Scénario 1

- L'amélioration du PP consécutive aux nouveaux investissements va augmenter sensiblement les coûts d'entretien.
- Certaines options permettent toutefois de réduire les dépenses en combinant une diminution de la taille des parkings et de nouveaux modes de gestion des déchets.
- Chacune des options s'appuie sur des résultats et des expérimentations déduites de la phase I.
- 4 scénarios sont possibles avec une réduction maximale théorique de 90.000 € par an.
- Un suivi des opérations sera nécessaire afin d'affiner les estimations précédentes.