NOTE — CERCLE COLBERT

« Combien ça coûte ? » : 39 piscines, 11 collectivités et une leçon de transparence

Onze collectivités ont accepté de mettre leurs chiffres sur la table, puis de les rendre publics. Le benchmark des 39 piscines piloté par la Ville d'Angers et Angers Loire Métropole, distingué par un Territoria d'Or, éclaire le coût complet de l'un des équipements les plus lourds du bloc communal. Son principal enseignement n'est pourtant pas financier : il est méthodologique et politique.

Un angle mort de trente ans

Le coût de fonctionnement des équipements publics passe pour une question simple. Elle ne l'est pas. Toutes les collectivités ne tiennent pas de comptabilité analytique, les comptes administratifs ne retracent pas les dépenses équipement par équipement, et l'amortissement y reste largement invisible. Le ministère chargé des sports s'était déjà attaqué au sujet des piscines il y a une trentaine d'années : faute de données remontant des collectivités locales, la démarche n'avait pas abouti.

Le constat a été redit avec force par la Cour des comptes, qui consacrait un chapitre de son rapport public annuel 2018 aux « piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète ». Peu de collectivités sont capables de produire le coût de leurs équipements ; le pilotage de l'activité s'en ressent.

Angers faisait exception. La collectivité pratique la comptabilité analytique depuis de nombreuses années et avait déjà produit, en 2018, un guide « Combien ça coûte ? » destiné à ses habitants et à ses associations sportives, décliné ensuite dans le champ culturel. Restait à franchir un pas : sortir du périmètre maison et se comparer.

Onze collectivités, 39 bassins, un tableur

Lancée fin 2021, la démarche a abouti en janvier 2023 à une publication librement accessible, signée Franck Gillard, directeur du conseil de gestion mutualisé Ville d'Angers – Angers Loire Métropole, et Samuel Lerestif, de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), avec l'appui d'un groupe de travail de l'AFIGESE.

Le panel réunit onze collectivités volontaires — cinq villes (Angers, Armentières, Bordeaux, Dunkerque, Nantes) et six groupements (Béthune-Bruay, Grand Paris Sud Est Avenir, Grand Pic Saint-Loup, Lisieux Normandie, Pays Mornantais, Valence Romans) — soit 39 équipements aquatiques : 34 exploités en régie et 5 en délégation de service public, 19 piscines de centralité et 20 de quartier, 28 multi-bassins et 11 mono-bassin. L'année de référence retenue est 2019, avant que la crise sanitaire ne fausse les séries.

Le dispositif technique, lui, tient en peu de choses : une fiche de méthode commune, un tableur transmis à chaque participant, une agrégation réalisée à la main. « C'était très artisanal », reconnaît Franck Gillard. C'est précisément l'enseignement : l'obstacle n'était ni la méthode ni l'outil, mais l'animation du collectif.

Réintégrer le contenant

L'apport méthodologique central tient en trois niveaux de lecture. Le coût brut d'abord, tel qu'on le manie habituellement dans les collectivités : les charges de fonctionnement hors amortissement. Le coût

complet ensuite, qui réintègre un amortissement technique sur vingt ans. Le coût net enfin, une fois déduites les recettes.

Cette réintégration de l'amortissement est ce qui distingue l'étude. « Si vous ne prenez que l'eau, les maîtres-nageurs et les caissières à l'entrée, vous avez un problème de récipient, résume Franck Gillard. Il faut à la fois le contenu et le contenant. » L'amortissement pèse en moyenne 22 % des charges : l'ignorer, c'est décider à l'aveugle. Pour les équipements anciens, dont la valeur historique est introuvable, le groupe a retenu une valorisation conventionnelle assise sur la surface de plan d'eau : 10 000 € le m^2 couvert, 8 500 € le m^2 extérieur, amortis sur vingt ans. Une convention discutable, assumée comme telle, mais appliquée à tous de la même façon.

Ce que la dispersion raconte

La moyenne compte moins que l'écart. Rapporté aux 365 jours de l'année, le coût net s'étage de 822 € à 9 910 € par jour, et de 4 € à 40 € par passage. Les recettes réduisent le coût complet de 4 % à 56 % selon les équipements : aucun équipement ne s'équilibre, et l'étude se garde de fixer un tarif d'équilibre théorique.

Surtout, les deux entrées de lecture ne classent pas les équipements dans le même ordre. Le centre aqualudique Aquavita d'Angers, ouvert en janvier 2014, figure parmi les plus coûteux du panel à la journée ; rapporté à ses 390 000 passages annuels — la fréquentation la plus élevée de l'échantillon —, il devient l'un des plus efficients : sa fiche affiche 11,10 € de charges et 4,20 € de recettes par passage, soit un coût net de 6,90 €. À l'inverse, une piscine de quartier peu fréquentée peut afficher un coût modeste à la journée et un coût par usager très élevé.

C'est là que le benchmark devient un outil de gestion. Chaque collectivité peut s'y situer, repérer l'équipement dont les caractéristiques se rapprochent de son projet, et bâtir les projections de fonctionnement qui doivent accompagner une délibération d'investissement. Les Ponts-de-Cé s'en sont saisis pour instruire l'opportunité d'une nouvelle piscine ; la métropole de Limoges a demandé à rejoindre la démarche. En interne, l'effet est managérial autant que financier : les directeurs d'équipement en redemandent, et une piscine tombée à 30 000 entrées déclenche désormais une discussion sur son offre et son animation.

LES CHIFFRES CLES DU PANEL

Indicateur	Moyenne du panel (39 équipements, données 2019)
Coût brut (hors amortissement)	3 300 € par jour calendaire : 10 € par passage
Coût complet (amortissement technique sur 20 ans inclus)	4 250 € par jour calendaire : 12 € par passage
Coût net (après déduction des recettes)	3 390 € par jour calendaire : 10 € par passage
Dispersion du coût net	de 822 € à 9 910 € par jour ; de 4 € à 40 € par passage
Couverture par les recettes	les recettes réduisent le coût complet de 4 % à 56 %
Structure des charges	personnel 50 % (13 à 70 % selon les cas) · amortissement 22 % · fluides 17 % (8 à 34 %) · autres 11 %
Fréquentation moyenne	environ 125 000 passages par an, de moins de 7 600 à plus de 390 000
Surface de plan d'eau	737 m^2 en moyenne

Indicateur	Moyenne du panel (39 équipements, données 2019)
Répartition des usages	56 % séances publiques · 44 % activités encadrées (scolaires, clubs, leçons)

Source : « Les piscines et centres aquatiques : combien ça coûte ? », Ville d'Angers – OFGL – AFIGESE, janvier 2023. Les coûts journaliers sont rapportés aux 365 jours de l'année.

L'audace : publier sans censure

Le pari initial était incertain. « Par habitude, les collectivités ne transmettent pas trop leurs chiffres », rappelle Roselyne Bienvenu, vice-présidente d'Angers Loire Métropole. L'équipe espérait quatre participants ; elle en a réuni presque douze, avec une seule défection. Il s'agissait d'une collectivité qui avait annoncé d'emblée participer à la réflexion sans livrer ses données.

Le pas décisif est venu ensuite : les onze collectivités ont accepté non seulement de se comparer entre elles, mais de rendre leurs données publiques. « Une publication sans censure », souligne Roselyne Bienvenu. Le partage de données budgétaires reste le plus sensible de tous ; le franchir a démontré, à l'intérieur même du document, que la chose était possible.

Les leviers de cette réussite méritent d'être notés, car ils sont reproductibles : une méthode validée en amont (celle déjà éprouvée à Angers), ce qui a évité des mois de discussion ; une présentation publique aux Assises de l'AFIGESE en 2021, doublée d'ateliers, dont un jeu où les participants devaient estimer le coût d'une entrée en piscine ou dans un musée ; de la convivialité et des rencontres physiques ; et un calendrier volontairement court, pour ne pas « entrer dans le tunnel ».

La pédagogie du coût

Derrière la technique, une intention politique. Il s'agit, explique Roselyne Bienvenu, de « révéler de manière pédagogique à nos concitoyens le coût du service public », de déconstruire ce qu'on appelle génériquement la gratuité, et de faire des usagers « les premiers ambassadeurs de la bonne utilisation de l'argent public ».

L'exercice avait été mené dès 2018 auprès des associations sportives angevines, en leur adressant la valorisation des équipements mis à leur disposition. Le club de rugby, qui disposait de deux terrains, a découvert un montant de 680 000 €. Le choc passé — l'opération était neutre, sans incidence sur le prix des licences —, les présidents d'associations s'en sont emparés pour valoriser, en assemblée générale, ce que la collectivité apporte à côté du prix de la licence.

Au-delà des bassins : un signal faible

Publiée en janvier 2023, l'étude est tombée en pleine actualité. Le prix des fluides a doublé ou triplé — ils pèsent en moyenne 17 % des charges, jusqu'à 34 % pour certains équipements. Le recrutement de maîtres-nageurs est devenu difficile. Et les confinements successifs ont privé toute une génération d'écoliers de l'apprentissage de la natation. La question du coût a basculé dans le champ de la politique publique.

Elle interroge d'abord la soutenabilité. « Un équipement comme celui-ci ne serait peut-être pas possible aujourd'hui à Angers », observe Roselyne Bienvenu à propos d'Aquavita. La ville avait pourtant fait, à son ouverture, un choix rare : fermer deux équipements devenus redondants, ce qui a ramené le surcoût net de l'ordre de 1,1 M€ à quelque 500 000 €. La même collectivité a préféré, à mi-parcours, réécrire son projet de territoire à quinze ans plutôt que de l'amender, tant la transition écologique en avait déplacé les priorités en quelques années.

Elle interroge ensuite le périmètre. Pour Henri de Grossouvre, administrateur du Cercle Colbert, cette mutualisation est le signal faible d'une tendance de fond : comme dans le domaine de l'eau, où les tensions sur la ressource ont ouvert entre régies, collectivités et entreprises des discussions impensables auparavant, la contrainte économique et environnementale fabrique des coopérations nouvelles. Le périmètre d'une collectivité est souvent trop étroit pour ces enjeux — et il aura fallu des électrochocs, sécheresses, inondations, choc énergétique, pour que les priorités se reconfigurent aussi vite.

Sur les piscines, la tendance va du communal vers l'intercommunal, sans que la réponse soit univoque : l'échelle pertinente peut être celle d'une polarité à l'intérieur de l'EPCI plutôt que de l'EPCI tout entier. Et le transfert de compétence n'est pas neutre. Les cinq piscines angevines fonctionnent avec des équipes volantes ; en sortir une du réseau, c'est fragiliser l'économie même de la mutualisation. Le raisonnement vaut pour les médiathèques, et demain pour les conservatoires — autant de champs où la méthode reste à transposer.

Reste l'argument qui tranche. « On ne meurt pas de ne pas savoir jouer au football ; on meurt de ne pas savoir nager », conclut Roselyne Bienvenu. Le savoir-nager comme apprentissage fondamental, au même titre que lire, écrire et compter : c'est ce qui justifie que des communes incapables d'assumer seules un tel équipement se regroupent, dans une logique d'alliance de territoires et de solidarité.

Ce que le Cercle Colbert en retient

- La donnée financière comparée ne suppose ni plateforme ni budget dédié : elle suppose une méthode validée en amont et quelqu'un pour animer le collectif.
- Le coût complet change la décision. L'amortissement pèse 22 % des charges ; s'en dispenser, c'est arbitrer sur une image tronquée.
- Publier n'expose pas : cela arme. Les onze collectivités y ont gagné des arguments pour éclairer leurs choix.
- La méthode est transposable : patinoires, médiathèques, conservatoires. Son actualisation reste le vrai chantier : elle suppose des moyens d'animation pérennes.

Pour aller plus loin

- L'étude « Les piscines et centres aquatiques : combien ça coûte ? » (AFIGESE, janvier 2023, PDF)
- La même étude sur le portail de l'OFGL / collectivites-locales.gouv.fr
- Le palmarès de l'Observatoire Territoria — « Benchmark sur 39 piscines et 11 collectivités », Territoria d'Or 2023
- Cour des comptes, rapport public annuel 2018 — « Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète »

Note établie à partir du webinaire « Colbert en direct » du 8 mars 2024 consacré au benchmark des 39 piscines, avec Roselyne Bienvenu, vice-présidente d'Angers Loire Métropole, et Franck Gillard, directeur du conseil de gestion mutualisé Ville d'Angers – Angers Loire Métropole, en présence d'Éléonore Carpentier (Observatoire Territoria) et d'Henri de Grossouvre, administrateur du Cercle Colbert. L'innovation a reçu le Territoria d'Or 2023 dans la catégorie « Pilotage et évaluation des politiques publiques », le jury s'étant réuni en octobre 2023 sous la présidence de Dominique Faure, ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité.