



# Cap sur...

Le coût de fonctionnement  
des piscines communales et  
intercommunales

Collecter, Analyser, Partager

## Le mot du président

**André Laignel**

**Président de l'OFGL**

Les services publics locaux ont été et sont encore directement touchés par la crise que nous traversons. Soit parce qu'ils donnent lieu à des interventions nouvelles : soutien aux populations ou aux entreprises, mise en place de dispositifs d'urgence, achats de matériel... Soit parce que, à l'inverse, certains équipements publics ont fermé pendant de longs mois, totalement ou partiellement.

Parmi ces équipements figurent ceux à vocation sportive, et notamment les piscines. Ce sont ces dernières, et plus spécifiquement celles gérées en régie, que l'OFGL s'est attaché à analyser avec pour objectif la fourniture de références en matière de coût de fonctionnement.

L'approche concerne, dans un premier temps, l'année 2019 afin d'éviter les perturbations liées à la crise. Comme attendu, les résultats décrivent une forte disparité des coûts par m<sup>2</sup>, essentiellement due à l'existence d'une grande variété dans le type d'équipement (piscine saisonnière ou non, présence d'aménagements spécifiques, bassins découverts ou intérieurs...), traduisant des choix locaux, mais aussi potentiellement des contraintes.

Chaque commune ou groupement de communes peut désormais analyser ses propres données à l'aune des résultats présentés dans ce *Cap sur*. Précision importante : en moyenne, le fonctionnement des piscines communales n'est couvert qu'à 22% par les recettes en provenance des usagers, et 26% pour les piscines intercommunales.

Dans un second temps, l'OFGL a étudié, pour les communes, les évolutions sur cette année 2020 si spécifique. A l'image de la plupart des services soumis à fermeture, des économies ont bien pu être réalisées sur certaines charges. Cependant, les recettes tarifaires ont subi dans le même temps de telles pertes que le reste à charge a, en moyenne, augmenté en 2020.

Ce constat sur les piscines illustre une situation plus générale pour le bloc communal dans ce contexte de crise : aux défis sanitaires, économiques et sociaux, s'est ajouté celui d'équilibrer en urgence le financement des principaux équipements publics.

---

### « Cap sur le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales » - Octobre 2021

Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier

Auteurs : Samuel Lerestif et Thomas Rougier

L'OFGL remercie le **bureau CL2A de la DGFIP** pour la mise à disposition des données des balances comptables fonctionnelles, ainsi que le **ministère des sports** et son **service statistique ministériel « jeunesse et sports »** pour les données relatives aux caractéristiques des piscines et les retours prodigués sur cette base de données.

L'OFGL tient par ailleurs à remercier les membres du **groupe de travail « Tarification et calcul de coût » de l'AFIGESE** et du **groupe de travail « Référentiel de coût » du comité scientifique et technique de l'OFGL** pour leurs retours et leurs expériences sur le sujet.

Les différents échanges menés ne constituent pas pour autant une validation de la part de ces acteurs sur le contenu de cette étude.

## Synthèse

La Cour des comptes indique dans son rapport public annuel de 2018 que la gestion d'une piscine ou d'un centre aquatique génère systématiquement un déficit de fonctionnement important<sup>1</sup>. Néanmoins, peu d'éléments publics sont à ce jour disponibles sur les dépenses et les coûts engendrés par ces infrastructures. L'OFGL dresse donc un état des lieux, sur la base d'échantillons de communes et groupements à fiscalité propre pertinents, des dépenses de fonctionnement supportées par ces collectivités gérant leurs équipements en régie, et estime un coût par m<sup>2</sup> de surface de bassin. Plusieurs constats ressortent de cette étude.

- **Les dépenses de fonctionnement des collectivités de l'échantillon étudié atteignent des montants importants en 2019** : 195 M€ pour 291 communes et 185 M€ pour 163 groupements.
- **Les frais de personnel constituent la majeure partie de ces dépenses** : 63% pour les communes, 59% pour les intercommunalités. Ils sont notamment composés de la rémunération du personnel et des cotisations à l'URSSAF et aux caisses de retraites. Ils sont suivis par le poste Energie/Chauffage (15% pour les communes, 18% pour les groupements) et par l'eau/assainissement (respectivement 8% et 6%).
- **Le coût de fonctionnement moyen des piscines est estimé à 1 073€/m<sup>2</sup>/an pour les communes**. Celui-ci n'inclut pas le coût d'amortissement des équipements.
- **De fortes disparités se cachent derrière cette moyenne** : 25% des communes ont un coût inférieur à 526€/m<sup>2</sup>/an, et 25% ont un coût supérieur à 1 643€/m<sup>2</sup>/an. Plusieurs facteurs explicatifs ressortent : piscine saisonnière ou non, présence d'aménagements de confort supplémentaires, bassins découverts ou intérieurs, taille de la collectivité. L'ancienneté des piscines et leur entretien, ainsi que la gamme de services proposée et la différence entre surface et volume d'eau des bassins, jouent aussi certainement sur les coûts, sans que cela ne puisse être vérifié avec les données disponibles.
- **Les recettes tarifaires ne couvrent qu'une faible partie du coût de fonctionnement des communes (22% ; 235€/m<sup>2</sup>/an en moyenne). Le coût de fonctionnement net moyen (coût de fonctionnement - recettes tarifaires) est ainsi de 838€/m<sup>2</sup>/an pour les communes**.
- **Le coût de fonctionnement moyen des piscines est estimé à 1 263€/m<sup>2</sup>/an pour les groupements**. Ce coût est plus élevé que pour les communes : les intercommunalités gèrent en moyenne des infrastructures plus grandes (de type centres aquatiques), offrant davantage de prestations. Comme pour les communes, et pour les mêmes raisons, des disparités apparaissent, avec 25% des groupements ayant un coût inférieur à 779€/m<sup>2</sup>/an, et 25% un coût supérieur à 1 984€/m<sup>2</sup>/an.
- **En 2020, la crise covid a des impacts très directs sur la gestion de ces équipements**. La fermeture, complète ou partielle en fonction de la période de l'année a des répercussions tant en dépenses qu'en recettes.
- **Après avoir augmenté de 2,3% en 2019, les dépenses de fonctionnement des communes pour leurs piscines baissent de 6,4% en 2020 (-10 M€ sur notre échantillon)**. Les dépenses de fluides et de fournitures énergétiques (eau et assainissement, énergie/électricité, chauffage urbain) et les frais de personnel concentrent la majorité de cette diminution.
- En parallèle, **les recettes tarifaires de ces communes ont chuté (-56%, -20 M€)**. Cette baisse concerne la quasi-totalité de l'échantillon étudié. Les dépenses nettes moyennes des communes augmentent donc au global de 10 M€ en 2020 (+7,7%).

<sup>1</sup> Cf. Cour des Comptes – « Rapport public annuel 2018 » (p505). Ce constat repose sur un échantillon de 69 collectivités examinées par la Cour des Comptes.

## Sommaire

Le bloc communal, principal acteur de l'offre de services aquatiques en France .....	4
1. Des dépenses de fonctionnement très majoritairement constituées de frais de personnel .....	5
2. Des disparités dans le coût de fonctionnement par m <sup>2</sup> étroitement liées aux caractéristiques des piscines .....	6
Un coût moyen estimé à 1 073€/m <sup>2</sup> pour les communes en 2019 .....	6
Un coût moyen estimé à 1 263€/m <sup>2</sup> pour les intercommunalités en 2019.....	8
3. Evolution des dépenses et recettes communales pour les piscines entre 2018 et 2020 : un impact marqué de la crise sanitaire .....	9
Après avoir augmenté en 2019, les dépenses baissent en 2020 .....	10
Des disparités dans l'évolution des dépenses .....	11
Annexes méthodologiques.....	13
Constitution de l'échantillon .....	13
Calcul du coût de fonctionnement par m <sup>2</sup> .....	13
Analyse pluriannuelle des communes .....	13

## Le bloc communal, principal acteur de l'offre de services aquatiques en France

La dépense des administrations publiques en faveur du sport atteint 13,4 Md€ en 2018, investissement compris, soit 0,6% du PIB. Le secteur communal représente à lui seul quasiment la moitié de ces dépenses (6,4 Md€), dont une partie peut faire l'objet de participations départementales ou régionales. Le reste est financé principalement par les ministères en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (5,7 Md€), notamment au titre de la rémunération des enseignants d'éducation physique et sportive<sup>2</sup>.

Sur la pratique physique en tant que telle, les activités aquatiques sont populaires. En effet, en 2017, **20% des individus âgés de 15 ans et plus ont déclaré avoir effectué un sport aquatique ou nautique au moins une fois au cours de l'année**, ce qui en fait la troisième activité pratiquée par le plus grand nombre<sup>3</sup>.

En parallèle, la Cour des Comptes indique dans son rapport de 2018<sup>4</sup> que les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont **propriétaires de 82% des piscines et centres aquatiques publics**. Le bloc communal est donc un acteur incontournable de cette pratique sportive en France, alors même que cette compétence est facultative. L'ampleur des investissements nécessaires et les enjeux sociaux d'un accès pour tous à l'apprentissage de la nage peuvent expliquer la prépondérance de ces collectivités dans le domaine. Sur l'aspect social, d'un côté, une tarification attractive et accessible permet au plus grand nombre de pratiquer la natation ;

d'un autre, la mise à disposition des infrastructures aux écoles et l'offre de cours à prix raisonnables permet de faciliter l'apprentissage de la nage pour les plus jeunes. La demande plus ou moins forte des habitants, par ailleurs davantage diversifiée qu'auparavant (la volonté des usagers à accéder à des espaces ludiques et de détente étant de plus en plus prégnante), peut également inciter les communes et groupements à fiscalité propre à développer cette compétence.

Toujours selon ce même rapport, « la **gestion d'une piscine ou d'un centre aquatique public entraîne systématiquement un déficit de fonctionnement important** ». Cela est lié, d'une part, à des coûts d'exploitation élevés (notamment consommations de fluides, frais de personnel, fonctionnement continu de l'équipement), et, d'autre part, à des recettes modérées par l'exercice de missions de services publics.

Du fait de l'importance de cette pratique sportive et des masses financières qu'elle peut représenter pour les collectivités concernées, l'OFGL s'est penché plus en détail sur le sujet du **coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales en régie directe**. Des éclairages sont notamment apportés sur la composition des dépenses en lien avec cette activité, les disparités de coûts entre collectivités ainsi que des facteurs explicatifs de celles-ci. L'étude décrit par ailleurs **l'évolution récente de ces dépenses et l'impact de la crise sanitaire en 2020**.

<sup>2</sup> Cf. Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) – « Poids économique du sport » – édition 2020 (p1).

<sup>3</sup> Cf. Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) – « Les chiffres clés du sport – 2020 » (p7).

<sup>4</sup> Cf. Cour des Comptes – « Rapport public annuel 2018 » (p497-546).

## 1. Des dépenses de fonctionnement très majoritairement constituées de frais de personnel

L'analyse de la structure des dépenses de fonctionnement des communes et intercommunalités pour les piscines publiques se fait grâce à l'utilisation des comptes de gestion de ces collectivités, présentés sous forme fonctionnelle et fournis par la DGFIP. **L'année retenue est 2019, afin d'éviter dans un premier temps les perturbations liées à la crise covid.** Dans le but d'obtenir l'échantillon de collectivités le plus fiable possible, divers filtres sont appliqués (cf. annexe). Au final, **291 communes et 163 groupements à fiscalité propre gérant leurs piscines en régie sont analysés séparément, pour des montants respectifs de 195 M€ et 185 M€ de dépenses de fonctionnement.**

La structure des dépenses est relativement **similaire entre communes et groupements**, avec notamment le poids prépondérant des frais de personnel, suivis, de loin, par le poste Energie/Chauffage/Combustibles et par celui concernant l'eau et l'assainissement.

Pour les **communes**, les **frais de personnel représentent à eux seuls 63% des dépenses de fonctionnement** en 2019. Ils sont principalement composés des rémunérations du personnel (71% des frais de personnel et 45% du total) et des charges de sécurité sociale et de prévoyance (26% des frais de personnel et 17% du total), ces dernières étant constituées en quasi-totalité des cotisations à l'URSSAF et aux caisses de retraites. La gestion des piscines nécessite ainsi une présence importante de personnels divers (maîtres-nageurs, professeurs de natation, agents d'entretien, agents administratifs...), ce qui joue sur les dépenses.

Le poste **Energie/Chauffage/Combustibles concentre 15% des dépenses.** Il renferme

notamment les charges liées au chauffage de l'eau et des bâtiments, à l'éclairage...

**L'eau et l'assainissement** comptent pour une part non négligeable du total (**8%**), de par la nature même de l'activité exercée.

Les **prestations externes viennent ensuite (7%)**, constituées de contrats de prestations de services, frais de gardiennage et de nettoyage des locaux, mais aussi et surtout de contrats de maintenance souscrits par la collectivité, qui comptent pour un peu plus de la moitié de ce poste.

Les **achats de fournitures** (fournitures d'entretien, de petit équipement, produits de traitement, autres fournitures) et les **dépenses d'entretien et réparations**, représentant respectivement 3,4% et 2,4% des dépenses, constituent les deux postes restant. Pour le second (tout comme pour les contrats de maintenance mentionnés plus haut), il ne s'agit pas de dépenses d'investissement, mais bien de dépenses permettant de maintenir un élément d'actif (mobilier ou immobilier) en état afin que son utilisation puisse se poursuivre.

**La décomposition globale des dépenses des groupements à fiscalité propre est assez similaire à celle des communes**, et, de manière générale, **les lignes de comptes les plus significatives sont identiques entre ces deux types de collectivités.** A noter par ailleurs que le poste « autres » des intercommunalités représente une part plus conséquente du total, probablement car ces entités ont tendance à remplir plus précisément leur comptabilité fonctionnelle, avec l'utilisation de comptes non classés dans les postes précités.

Tableau 1 :

**Décomposition des dépenses de fonctionnement des communes et intercommunalités de l'échantillon pour la fonction piscine – 2019**

Catégorie	Communes (291)		Intercommunalités (163)	
	Montant (k€)	Part dans total	Montant (k€)	Part dans total
Eau/Assainissement	15 086	7,8%	10 583	5,7%
Energie/Chauffage/Combustibles	29 496	15,2%	32 995	17,8%
Achats/Fournitures	6 575	3,4%	7 041	3,8%
<b>Frais de personnel</b>	<b>122 369</b>	<b>62,9%</b>	<b>109 103</b>	<b>59%</b>
Entretien/Réparation <sup>(1)</sup>	4 738	2,4%	5 806	3,1%
Prestations externes	13 704	7%	13 109	7,1%
Autres	2 616	1,3%	6 290	3,4%
<b>Total</b>	<b>194 583</b>	-	<b>184 926</b>	-

Traitement : OFGL – Source : comptes de gestion DGFiP 2019 des communes et groupements, budgets principaux seuls, gestion en régie.

<sup>(1)</sup> Dépenses hors investissements.

## 2. Des disparités dans le coût de fonctionnement par m<sup>2</sup> étroitement liées aux caractéristiques des piscines

Afin d'aller plus loin dans l'analyse, **la surface des bassins gérés par ces collectivités en régie a été**

**rattachée à la dépense concernée, et un coût de fonctionnement par m<sup>2</sup> a été calculé** (cf. annexe)<sup>5</sup>.

### Un coût moyen estimé à 1 073€/m<sup>2</sup> pour les communes en 2019

L'échantillon analysé est identique à celui du premier point : il est constitué de 291 communes, regroupant plus de 6 millions d'habitants, pour une population moyenne supérieure à 21 000 habitants. Cette dernière est élevée car l'obligation de produire une comptabilité fonctionnelle ne s'applique qu'aux communes ayant plus de 3 500 habitants mais aussi car les communes possédant une piscine ont une population moyenne plus importante que les communes françaises prises dans leur ensemble.

Sur l'échantillon total, il apparaît que le **coût de fonctionnement moyen des piscines est de 1 073€/m<sup>2</sup>/an**. Cette moyenne cache néanmoins de fortes **disparités: 25% des communes ont un coût inférieur à 526€/m<sup>2</sup>, et 25% ont un coût supérieur à 1 643€/m<sup>2</sup>**.

Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer l'existence de telles disparités. Tout d'abord, les communes ayant uniquement des **piscines saisonnières ont tendance à avoir un coût annuel de fonctionnement moyen par m<sup>2</sup>**

**nettement plus faible que celles n'ayant aucun bassin saisonnier** (369€/m<sup>2</sup> contre 1 401€/m<sup>2</sup>). Ces piscines étant ouvertes une partie de l'année uniquement, des économies peuvent être réalisées sur certaines fournitures énergétiques (électricité/chauffage) et sur les frais de personnel. A noter que les communes gérant des piscines avec à la fois des bassins saisonniers et non saisonniers ont un coût moyen de 800€/m<sup>2</sup>.

Ensuite, les communes propriétaires d'*a minima* une **piscine équipée d'au moins un type d'aménagement de confort supplémentaire** (bains bouillonnants, sauna, hammam, solarium...) **affichent un coût moyen de fonctionnement relativement plus élevé que celles n'ayant pas ce type d'équipement** (1 232€/m<sup>2</sup> contre 939€/m<sup>2</sup>). Ces aménagements engendrent en effet des coûts de fonctionnement supplémentaires (entretien, électricité, personnel...).

Enfin, les communes disposant de **bassins uniquement découverts ont un coût de fonctionnement moyen beaucoup plus faible que celles possédant uniquement des piscines**

<sup>5</sup> Une certaine précaution doit être conservée dans l'interprétation des résultats, la surface des bassins pouvant ne pas exactement correspondre à la réalité (la base de données utilisée n'étant pas nécessairement à jour pour l'ensemble des collectivités).

**couvertes** : 446€/m<sup>2</sup> contre 1 496€/m<sup>2</sup>. Cela peut être lié à une consommation d'énergie moins importante (pas de bâtiment à chauffer par exemple), mais aussi à des frais de personnel réduits : les piscines avec des bassins uniquement découverts sont souvent des piscines saisonnières (56 communes sur 75

ayant uniquement des piscines découvertes ont aussi seulement des piscines saisonnières). L'observation de la médiane, qui partage l'échantillon en deux groupes d'effectifs égaux, conforte l'existence de disparités liées aux caractéristiques des piscines et les conclusions obtenues avec l'analyse de la moyenne.

Tableau 2 :

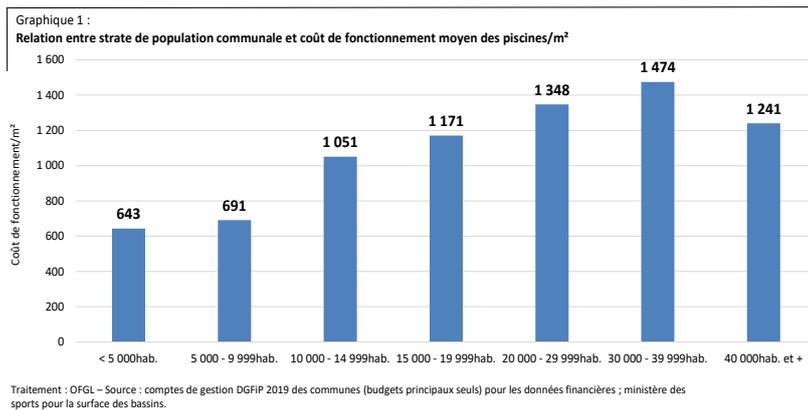
**Disparités du coût de fonctionnement par m<sup>2</sup> des piscines communales selon différentes caractéristiques - 2019**

	Echantillon total	Uniq. bassin saisonnier	Sans bassin saisonnier	Avec aménag. confort	Sans aménag. confort	Uniquement intérieur	Uniquement découvert
Nb. communes	291	62	185	107	184	129	75
Pop. totale	6 167 172	455 585	4 357 626	3 135 109	3 032 063	3 170 100	888 610
Pop. moyenne	21 193	7 348	23 555	29 300	16 479	24 574	11 848
Part com. <10 000h	40%	84%	25%	27%	47%	22%	77%
1 <sup>er</sup> quartile (Q1)	526	206	1 124	927	393	1 208	215
<b>Médiane</b>	<b>1 147</b>	<b>260</b>	<b>1 512</b>	<b>1 300</b>	<b>1 044</b>	<b>1 517</b>	<b>264</b>
<b>Moyenne</b>	<b>1 073</b>	<b>369</b>	<b>1 401</b>	<b>1 232</b>	<b>939</b>	<b>1 496</b>	<b>446</b>
3 <sup>ème</sup> quartile (Q3)	1 643	394	1 860	1 700	1 604	1 884	417
Q3/Q1	3,1	1,9	1,7	1,8	4,1	1,6	1,9

Traitement : OFGL – Source : comptes de gestion DGFIP 2019 des communes (budgets principaux seuls) pour les données financières ; ministère des sports pour la surface des bassins.

Une relation apparaît aussi entre la population et le coût de fonctionnement par m<sup>2</sup> : **ce dernier augmente avec la strate de population, bien que cette relation s'atténue, et même s'inverse au-dessus du seuil de 40 000 habitants.**

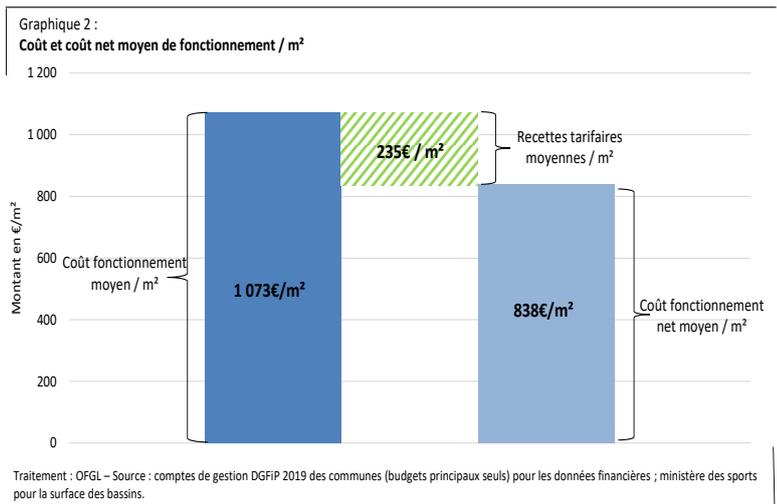
A titre d'exemple, les communes de moins de 5 000 habitants (43) ont un coût moyen de 643€/m<sup>2</sup>, contre 1 474€/m<sup>2</sup> pour les communes ayant entre 30 000 et 39 999 habitants (15). Les plus petites communes peuvent ainsi avoir tendance à proposer des infrastructures aquatiques moins sophistiquées, et donc au fonctionnement moins coûteux, comparativement aux plus grandes communes dont les équipements rayonnent souvent au-delà de leur périmètre, et qui ont certainement tendance à mobiliser davantage de moyens pour cette compétence. Par ailleurs, les communes avec des piscines uniquement découvertes, saisonnières ou sans aménagement de confort supplémentaire (qui sont des facteurs explicatifs de coûts moins élevés) sont aussi celles avec la population moyenne la plus faible.



D'autres facteurs, pour lesquels la donnée n'est pas disponible, peuvent aussi jouer sur les coûts. Tout d'abord, **la différence entre surface et volume** : pour une même surface, deux piscines peuvent avoir des profondeurs différentes, et donc un volume d'eau total différent à chauffer, ce qui peut jouer sur le coût des fluides. Ensuite, les communes possédant des **centres aquatiques proposant des services complémentaires** (cours d'aquagym ou autre, espace fitness, musculation...) peuvent faire face à des coûts de fonctionnement plus importants. Enfin **l'ancienneté des piscines et leur entretien**. En effet, en l'absence de travaux de rénovation, « les vieilles piscines peuvent consommer jusqu'à

300 litres/jour/baigneur ». Ces consommations peuvent être ramenées « entre 150 et 200 litres »<sup>6</sup> avec certains travaux. Les communes avec des piscines plus anciennes peuvent ainsi avoir des dépenses en eau plus conséquentes.

L'accès des particuliers aux piscines municipales est soumis au paiement d'un droit d'entrée. Une tarification sociale peut être appliquée, faisant varier le prix selon différents critères sociaux. L'ensemble des recettes tarifaires constitue une ressource qui ne couvre qu'une partie du coût de fonctionnement total. Sur l'échantillon de 291 communes, **les recettes tarifaires représentent en moyenne 235€/m<sup>2</sup>/an, soit 22% des charges de fonctionnement. Le coût de fonctionnement net moyen (coût de fonctionnement - recettes tarifaires) est ainsi de 838€/m<sup>2</sup>/an.** Pour des raisons identiques à celles évoquées plus haut, des disparités existent entre communes<sup>7</sup>. Des facteurs explicatifs supplémentaires viennent ici s'ajouter, celui du poids variable dans l'usage des équipements par des populations non soumises à tarification (scolaire par exemple) et celui de la



tarification appliquée : elle peut varier d'une commune à l'autre et d'une piscine à l'autre, et donc procurer des recettes couvrant plus ou moins fortement les coûts. Il apparaît par exemple que les spécificités des piscines jouent sur les différences de recettes tarifaires des communes : ces recettes sont plus élevées dans les communes n'ayant pas de piscine saisonnière, possédant au moins une piscine proposant des aménagements de confort supplémentaires, et dont les piscines sont uniquement en intérieur.

## Un coût moyen estimé à 1 263€/m<sup>2</sup> pour les intercommunalités en 2019

L'échantillon analysé est constitué de 163 groupements (cf. annexe), représentant près de 8 millions d'habitants pour une population moyenne par groupement de près de 48 000 habitants.

Sur l'échantillon total, il apparaît que **le coût de fonctionnement moyen des piscines intercommunales est de 1 263€/m<sup>2</sup>/an.** Ce coût est plus élevé que celui des communes notamment du fait de l'offre proposée. En effet, les intercommunalités ont tendance à gérer des **infrastructures plus grandes, de type centres**

**aquatiques, offrant davantage de prestations**<sup>8</sup>. Des espaces annexes tels que des salles de fitness, musculation, des espaces de détente, sont plus courants dans ce type de centre, et peuvent engendrer des surcoûts (entretien, chauffage, électricité...). Par ailleurs, davantage de cours peuvent être proposés aux usagers (aquagym, aquabike, fitness...), se traduisant par des frais de personnel plus élevés.

Tout comme pour les communes, des **disparités importantes de coût par m<sup>2</sup> ressortent : 25% des groupements de l'échantillon ont un coût de**

<sup>6</sup> Cf. magazine Centres aquatiques – dossier « Comment faire les bons choix avec un budget contraint ? » – n°166, édition juillet-août 2021 (p32-34).

<sup>7</sup> Le rapport interquartile (rapport entre le 3<sup>ème</sup> et le 1<sup>er</sup> quartile), indicateur de dispersion, est de 3,6 pour le coût net contre 3,1 pour le coût « brut » (i.e. coût avant prise en compte des recettes tarifaires).

<sup>8</sup> A titre d'exemple, la surface moyenne des bassins des groupements de notre échantillon est de 900m<sup>2</sup>, contre 623m<sup>2</sup> pour les communes. Par ailleurs, 65% des intercommunalités gèrent au moins une piscine possédant des aménagements de confort supplémentaires (sauna, hammam, solarium, etc.), contre 37% pour les communes.

fonctionnement inférieur à 779€/m<sup>2</sup>, et 25% ont un coût supérieur à 1 984€/m<sup>2</sup>. Des facteurs explicatifs identiques à ceux des communes peuvent être avancés : les groupements avec piscines uniquement saisonnières, n'ayant pas d'aménagement de confort supplémentaire ou

bien encore étant uniquement découvertes ont tendance à avoir un coût moyen plus faible. L'ancienneté des piscines et leur entretien, la différence entre surface et volume d'eau des bassins ainsi que les services proposés peuvent là aussi jouer sur le coût.

Tableau 3 :

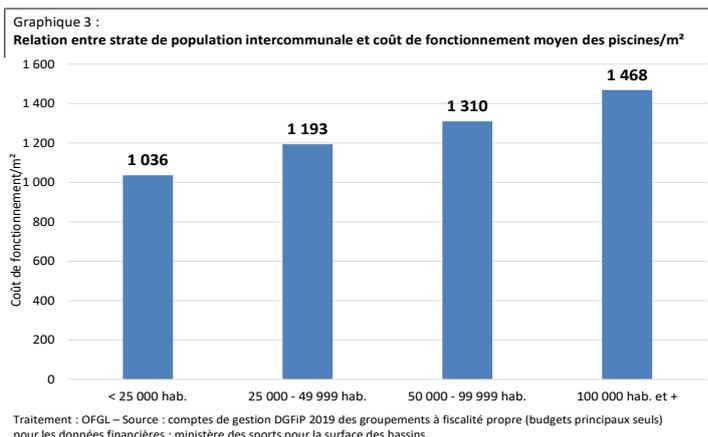
**Disparités du coût de fonctionnement par m<sup>2</sup> des piscines intercommunales selon différentes caractéristiques - 2019**

	Echantillon total	Uniq. bassin saisonnier	Sans bassin saisonnier	Avec aménag. confort	Sans aménag. confort	Uniquement intérieur	Uniquement découvert
Nb. EPCI	163	25	92	106	57	62	23
Pop. totale	7 760 523	671 804	4 191 038	5 575 750	2 184 773	2 483 612	605 811
Pop. moyenne	47 611	26 872	45 555	52 601	38 329	40 058	26 340
Part GFP -50 000h	70%	96%	72%	65%	79%	71%	96%
1 <sup>er</sup> quartile (Q1)	779	276	1 410	1 037	474	1 601	245
<b>Médiane</b>	<b>1 397</b>	<b>474</b>	<b>1 868</b>	<b>1 597</b>	<b>916</b>	<b>1 998</b>	<b>336</b>
<b>Moyenne</b>	<b>1 263</b>	<b>573</b>	<b>1 730</b>	<b>1 393</b>	<b>917</b>	<b>2 016</b>	<b>446</b>
3 <sup>ème</sup> quartile (Q3)	1 984	795	2 232	2 110	1 698	2 375	596
Q3/Q1	2,5	2,9	1,6	2,0	3,6	1,5	2,4

Traitement : OFGL – Source : comptes de gestion DGFIP 2019 des groupements à fiscalité propre (budgets principaux seuls) pour les données financières ; ministère des sports pour la surface des bassins.

Une relation ressort également, comme pour les communes, **entre la population et le coût de fonctionnement moyen par m<sup>2</sup>**, bien que celle-ci soit moins marquée. Les intercommunalités les plus peuplées ont en moyenne un coût plus élevé, celui-ci étant par exemple de 1 036€/m<sup>2</sup> pour les entités de moins de 25 000 habitants, contre 1 468€/m<sup>2</sup> pour celles de 100 000 habitants et plus.

Enfin, les groupements à fiscalité propre perçoivent également des recettes tarifaires pour leurs piscines, pour un montant moyen de 331€/m<sup>2</sup>/an. Ces ressources sont 41% plus élevées que celles des communes étudiées. On peut sans doute y voir ici un effet « gamme de services », plus large pour les intercommunalités, et pouvant se traduire sur la tarification appliquée.



Néanmoins, une fois encore, ces recettes ne couvrent qu'une faible part du coût de fonctionnement total (26% en moyenne). **Le coût de fonctionnement net moyen est ainsi de 932€/m<sup>2</sup>/an**, et connaît des disparités marquées (25% des groupements ont un coût net supérieur à 1 432€/m<sup>2</sup>, alors que 25% ont un coût net inférieur à 575€/m<sup>2</sup>).

### 3. Evolution des dépenses et recettes communales pour les piscines entre 2018 et 2020 : un impact marqué de la crise sanitaire

L'analyse, en 2019, des dépenses de fonctionnement des communes pour leurs piscines, ainsi que des disparités de coût de fonctionnement par m<sup>2</sup>, fournit une photographie intéressante pour l'année concernée. Ce travail peut être complété

par une vision pluriannuelle, afin de constater si des évolutions importantes sont à l'œuvre. Pour ce faire, seules les communes ayant renseigné des dépenses dans la fonction piscine et répondant aux différents contrôles appliqués sur les trois années

d'étude (cf. annexe) sont conservées. Cela permet d'avoir un **échantillon constant des 225 mêmes**

**communes entre 2018 et 2020** et de rendre les comparaisons entre années plus pertinentes.

## Après avoir augmenté en 2019, les dépenses baissent en 2020

Après avoir connu une hausse de 2,3% des dépenses de fonctionnement pour leurs piscines entre 2018 et 2019, les communes de l'échantillon ont vu ces mêmes dépenses diminuer fortement en 2020 (-6,4%), pour atteindre moins de 153M€. L'effet de la crise se fait ici sentir, avec des infrastructures fermées, permettant aux communes de réduire certaines de leurs charges.

collectivités malgré la fermeture temporaire (les bassins ne sont dans la majorité des cas pas vidés par exemple), mais des économies ont pu être réalisées.

**Les frais de personnel<sup>10</sup> concentrent la majorité du reste de la diminution en 2020 (-3 M€), mais celle-ci est relativement faible en pourcentage :**

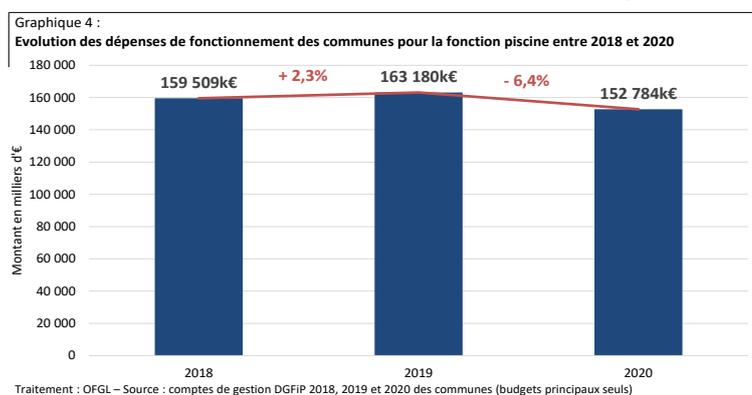
**après avoir enregistré une hausse de 1,7% en 2019, ce poste décroît de 2,8% en 2020.**

La réduction des frais de personnel concerne principalement la rémunération des agents titulaires (-1,4 M€/-2,7%, y compris indemnités) et non titulaires (-0,6 M€/-3,2%), alors que ces dépenses avaient augmenté ou stagné l'année précédente. Les charges de sécurité sociale et de prévoyance, et notamment les cotisations à l'URSSAF (-0,29 M€/-2,4%) et

aux caisses de retraites (-0,25 M€/-1,8%) complètent cette diminution en valeur. La fermeture des infrastructures aquatiques a ainsi permis aux collectivités de réduire le personnel dédié à cette activité (maître-nageur, personnel administratif et d'entretien), et donc les coûts afférents (avec par exemple le non remplacement de personnel sur le départ, l'absence de renouvellement de contrat, le non recrutement de personnel saisonnier ou bien encore l'affectation d'une partie du personnel à d'autres activités).

**Enfin, les contrats de prestations de services connaissent aussi une forte baisse (-19%),** les communes ayant moins besoin de faire appel à des prestataires extérieures pour les services en lien avec les piscines du fait de la fermeture de ces dernières.

Il est à noter que très peu de postes de dépenses sont à la hausse en 2020, et ces augmentations



**Le poste le plus touché par la baisse en 2020 est celui des achats<sup>9</sup> : après avoir connu une hausse de 3,6% en 2019, il chute de 17% (-7 M€) en 2020, pour atteindre un montant de 36 M€.** Des réductions de dépenses conséquentes sont observées sur de nombreux postes : -22% pour l'eau et l'assainissement, -12% pour l'énergie/électricité et le chauffage urbain, -24% pour les combustibles, -21% pour les fournitures d'entretien, -20% pour les fournitures de petit équipement ou encore -23% pour les achats autres. En valeur, cette baisse est la plus importante pour les trois premiers postes cités (respectivement -2,8 M€, -2,2 M€ et -0,7 M€). Ces dépenses d'eau, d'énergie et de fournitures, plutôt dynamiques en 2019, se sont réduites considérablement en 2020, sous l'effet direct de la fermeture des infrastructures aquatiques pendant une bonne partie de l'année liée au contexte sanitaire. Les dépenses existaient toujours pour les

<sup>9</sup> Il s'agit ici du compte « 60 – Achats et variation de stock » des nomenclatures M14 et M57.

<sup>10</sup> Les frais de personnel s'entendent ici comme l'addition des comptes « 64 – Charges de personnel », « 621 – Personnel extérieur au service » et « 633 – Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (autres organismes) ».

représentent, sur l'échantillon pris dans son ensemble, des montants faibles. Deux postes ressortent du lot : les contrats de maintenance (+0,6 M€) et les autres charges exceptionnelles (+0,16 M€). Dans le premier cas, un nombre significatif de collectivités est concerné par cette hausse, mais souvent pour des montants faibles ;

les augmentations sensibles en valeur se concentrent ainsi au final sur un nombre restreint de communes (6 d'entre elles regroupent 50% de la hausse). Dans le second cas, ce poste est utilisé par un faible nombre de collectivités de l'échantillon (une trentaine environ), et une commune porte à elle seule plus de 50% de la hausse.

Tableau 4 :

**Montants 2018, 2019 et 2020 des principaux postes de dépenses à la baisse en 2020**

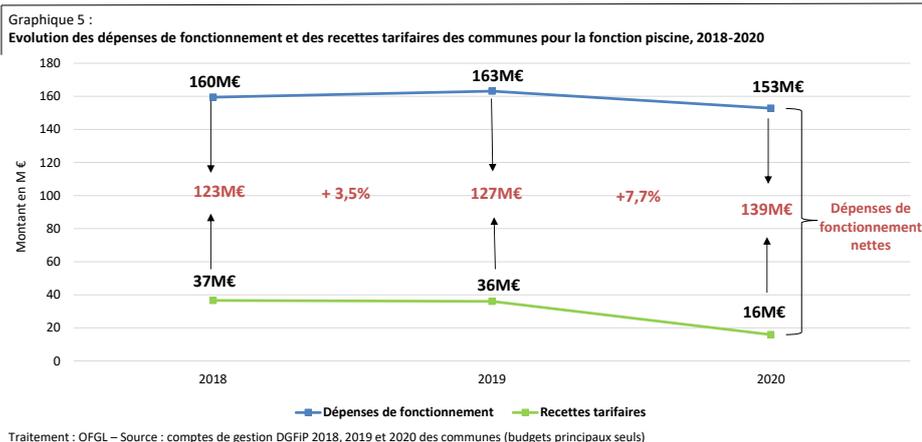
Compte	Montant (k€)			Evolution (%)	
	2018	2019	2020	18-19	19-20
<b>Achats et variation de stock (D60)</b>	<b>42 062</b>	<b>43 563</b>	<b>36 178</b>	<b>+3,6%</b>	<b>-17%</b>
Eau et assainissement (D60611)	12 025	12 645	9 824	+5,2%	-22,3%
Énergie – Électricité (D60612)	17 472	17 860	15 670	+2,2%	-12,3%
Chauffage urbain (D60613)	5 747	5 876	5 155	+2,2%	-12,3%
Combustibles (D60621)	1 421	1 547	1 180	+8,9%	-23,7%
Fournitures d'entretien (D60631)	1 301	1 311	1 035	+0,7%	-21%
Fournitures de petit équipement (D60632)	999	1 101	877	+10,3%	-20,3%
Autres fournitures (D60618+D60628+D6068)	2 122	2 229	1 714	+5,1%	-23,1%
<b>Contrats de prestations de services (D611)</b>	<b>3 771</b>	<b>3 691</b>	<b>2 984</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-19,2%</b>
<b>Frais de personnel (D64+D621+D633)</b>	<b>101 098</b>	<b>102 855</b>	<b>99 957</b>	<b>+1,7%</b>	<b>-2,8%</b>
Rémunération du personnel titulaire (D6411) <sup>(1)</sup>	53 260	53 305	51 883	+0,1%	-2,7%
Rémunération du personnel non titulaire (D6413) <sup>(1)</sup>	17 936	19 226	18 601	+7,2%	-3,2%
Cotisations à l'U.R.S.S.A.F. (D6451)	11 957	12 191	11 904	+2,0%	-2,4%
Cotisations aux caisses de retraites (D6453)	13 856	13 880	13 627	+0,2%	-1,8%

Traitement : OFGL – Source : comptes de gestion DGFiP 2018, 2019 et 2020 des communes (budgets principaux seuls).

<sup>(1)</sup> Compte regroupé avec ses sous-comptes.

Les 225 communes de notre échantillon ont donc, comme mentionné précédemment, connu une forte baisse de leurs dépenses pour le fonctionnement de leurs piscines en 2020 : -6,4%, soit une diminution d'environ 10 M€.

Néanmoins, en parallèle, les **recettes tarifaires de ces mêmes communes ont chuté (-56%), se rétractant de 20 M€**. Ainsi, les **dépenses nettes globales** (dépenses de fonctionnement - recettes tarifaires) **augmente de près de 10 M€, soit +7,7%** (après une hausse de 3,5% en 2019). Les communes gérant des piscines voient donc les équilibres financiers se dégrader sur cette compétence, cette dernière générant déjà très souvent des déficits de fonctionnement conséquents, avant même la survenue de la crise sanitaire.



## Des disparités dans l'évolution des dépenses

Comme indiqué précédemment, les dépenses de fonctionnement des communes pour leurs piscines ont augmenté entre 2018 et 2019

(+2,3%) et ont baissé en 2020 (-6,4%). Les communes ne sont néanmoins pas toutes dans la même situation, et des disparités importantes

dans l'évolution de ces dépenses sont constatées. Entre **2018 et 2019, 135 communes ont connu une hausse de leurs dépenses de fonctionnement pour la fonction piscine**, d'un montant total excédant les 8 M€. Pour 50% de ces communes, l'augmentation se situe entre +3,4% et +14,4%, la moyenne étant à +8,4%. A l'inverse, sur la même année, **90 communes ont diminué leurs dépenses**, mais pour un montant total plus faible (-4,6 M€). Cette baisse se trouve par ailleurs dans une fourchette plus basse, que ce soit en valeur ou en pourcentage : pour 50% des communes concernées, elle est comprise entre -2,6% et -10,6%, pour une moyenne à -7,5%. Dans les deux cas, les disparités d'évolution des dépenses sont conséquentes, traduisant des situations différentes selon la commune considérée.

Entre **2019 et 2020, les dépenses de 58 communes se sont accrues, soit plus de deux fois moins que l'année précédente**. Cette progression se fait par ailleurs sur des proportions et des montants moyens plus faibles, 50% des communes concernées par cette hausse se situant entre +1,8% et +9,8%. A l'opposé, **167 communes ont baissé leurs dépenses**, de -10,5% en moyenne et pour un montant total de -12,7 M€ (la diminution se trouvant entre -5,3% et -16,8% pour la moitié

d'entre elles). En 2020, les hausses de dépenses ont ainsi été moins nombreuses, pour des montants et dans des proportions plus faibles, et les baisses plus importantes, pour des montants et dans des proportions plus élevés, par rapport à 2019.

Par ailleurs, l'évolution des recettes tarifaires connaît une différence marquée entre 2018-2019 d'un côté et 2019-2020 de l'autre. En 2019, ces recettes ont augmenté pour 89 communes et diminué pour 136. La hausse représente en moyenne +13%, et la baisse -11%. **En 2020, 220 communes, soit la quasi-totalité de l'échantillon étudié (98%), subit une réduction de ses recettes tarifaires. Qui plus est, celle-ci est drastique : -56% en moyenne.**

Ainsi, malgré des dépenses en repli dans près de deux fois plus de communes en 2020 qu'en 2019, 140 communes (62%) connaissent une hausse de leur reste à charge (dépenses de fonctionnement totales - recettes tarifaires) pour le fonctionnement de leurs piscines en 2020, soit deux de plus qu'en 2019. En outre, cette augmentation est plus forte en 2020, que ce soit le montant total (+14 M€ contre +8,6 M€ en 2019) ou moyen (+101 k€/ +17,4% contre +62 k€/ +12% en 2019).

Tableau 5 :

**Disparités dans les évolutions de dépenses de fonctionnement des communes, 2018-2020**

Evolution dépenses de fonctionnement	2018-2019		2019-2020	
	Augmentation	Diminution	Augmentation	Diminution
Nombre communes	135	90	58	167
<i>et dont évolution dépenses nettes<sup>(1)</sup> &gt; 0</i>	124	14	58	82
Montant total	8 282 323	-4 611 498	2 293 360	-12 689 472
1 <sup>er</sup> quartile (Q1)	+3,4%	-2,6%	+1,8%	-5,3%
Moyenne	+8,4%	-7,5%	+5,4%	-10,5%
3 <sup>ème</sup> quartile (Q3)	+14,4%	-10,6%	+9,8%	-16,8%
Q3/Q1	4,2	4,1	5,5	3,1
Evolution recettes tarifaires	Augmentation	Diminution	Augmentation	Diminution
Nombre communes	89	136	5	220
Evolution moyenne en %	+13%	-11%	n.s <sup>(2)</sup>	-56%

Traitement : OFGL – Source : comptes de gestion DGFIP 2018, 2019 et 2020 des communes (budgets principaux seuls).

<sup>(1)</sup> Dépenses de fonctionnement totales - recettes tarifaires.

<sup>(2)</sup> n.s : non significatif. Le nombre de commune étant très réduit, et les évolutions des montants de la majorité d'entre elles se faisant sur des valeurs faibles, le calcul d'une évolution moyenne en pourcentage n'était pas pertinent ici.

## Annexes méthodologiques

### Constitution de l'échantillon

L'analyse des dépenses de fonctionnement des communes et groupements pour leurs piscines se fait grâce à l'utilisation des comptes de gestion DGFIP, en présentation fonctionnelle. Ces dépenses sont identifiées par la fonction 413 dans la nomenclature M14, et par la fonction 323 dans la nomenclature M57. L'utilisation des balances comptables fonctionnelles doit se faire avec prudence, l'inscription comptable au sein de celles-ci pouvant parfois présenter des incohérences, et des différences d'appréciation dans le classement fonctionnel pouvant apparaître entre collectivités. Pour réduire ces biais et constituer l'échantillon de collectivités gérant en régie leurs piscines le plus robuste possible, des contrôles sont appliqués sur différentes lignes de comptes (aussi bien pour les communes que pour les intercommunalités), les collectivités conservées répondant à l'ensemble des conditions suivantes :

- Présence de dépenses pour la rémunération du personnel (compte 641 – Rémunérations du personnel et ses sous-comptes ; compte 621 – Personnel extérieur au service et ses sous-comptes) et présence de dépenses pour l'eau et l'assainissement (compte 60611).
- Poids de la rémunération du personnel supérieur à 20% du total des dépenses des comptes de classe 6.
- Absence de dépenses dans le compte 651 – Redevances pour concessions, brevets, licences, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires (compte 6581 en M57).
- Absence de dépenses dans le compte 6521 – Déficit des budgets annexes à caractère administratif.
- Absence de dépenses dans les comptes 657363/657364 – Subventions de fonctionnement versées à des établissements et services rattachés à caractère administratif/industriel et commercial ; et dans le compte 67443 – Subventions de fonctionnement exceptionnelles au fermiers et aux concessionnaires.
- Absence de recettes dans le compte 757 – Redevances versées par les fermiers et concessionnaires.
- Présence de recettes dans le compte 7063 – Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisirs.

Enfin, un filtre supplémentaire est appliqué sur le coût de fonctionnement par m<sup>2</sup> (aussi bien en minimum qu'en maximum), afin d'éliminer certaines valeurs aberrantes liées à des incohérences dans les balances fonctionnelles ou dans la base de données renseignant la surface des bassins.

### Calcul du coût de fonctionnement par m<sup>2</sup>

Afin d'approfondir l'analyse, plusieurs informations ont été rattachées aux dépenses de fonctionnement des communes. Celles-ci sont issues du recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques, réalisé par le ministère des sports<sup>11</sup>. Il est ainsi possible d'avoir certaines caractéristiques sur les bassins des collectivités de notre échantillon (bassin saisonnier ou non, type de bassin, présence d'aménagements de confort, bassin découvert ou extérieur, etc.). Cela permet surtout de rattacher la surface de ces bassins aux dépenses de fonctionnement des collectivités étudiées, afin d'estimer un coût de fonctionnement par m<sup>2</sup>. Attention toutefois, la base de données n'étant pas nécessairement à jour pour l'ensemble des collectivités, les m<sup>2</sup> utilisés peuvent parfois ne pas exactement correspondre à la réalité : la fermeture ponctuelle d'un bassin ou la construction d'un nouveau peut ne pas avoir été prise en compte par exemple, ce qui joue sur la surface des bassins, et donc l'estimation des coûts par m<sup>2</sup> qui en ressort. Néanmoins, ce biais est limité par l'application d'un filtre sur le coût de fonctionnement au m<sup>2</sup> mentionné dans le point précédent.

Par ailleurs, les dépenses des collectivités pour la fonction piscine ne concernent pas uniquement les bassins, mais aussi les équipements annexes (espace détente, sauna, solarium, etc.), qui ont tendance à être de plus en plus courants. Les dépenses étant rapportées à la surface des bassins, le dénominateur utilisé ne reflète pas nécessairement les différences dans les équipements aquatiques étudiés, ce qui peut en réduire la pertinence. Cependant, la présence d'une partie de ces équipements annexes est analysée, et apparaît d'ailleurs comme source de disparités dans les coûts.

### Analyse pluriannuelle des communes

L'analyse pluriannuelle des dépenses et recettes tarifaires des communes se fait sur un échantillon constant de communes, afin d'augmenter la pertinence des comparaisons d'une année sur l'autre. Pour ce faire, l'année 2019 sert de référence : le même échantillon de communes est analysé pour 2018 et pour 2020, et des contrôles similaires sont appliqués (cf. premier point de cette annexe). Seules les communes respectant les filtres sur les trois années sont conservées. Il est à noter que cette partie ne s'attarde pas sur l'évolution des coûts de fonctionnement par m<sup>2</sup>, la surface des bassins utilisée étant la même sur les trois années (la base de données ne fournit pas une variable remplie de manière assez complète pour déterminer la date de mise en service de l'équipement).

<sup>11</sup> Données disponibles sur le site [data.gouv.fr](https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/recensement-des-equipements-sportifs-espaces-et-sites-de-pratiques/), au lien suivant :  
<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/recensement-des-equipements-sportifs-espaces-et-sites-de-pratiques/>

## **L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales**

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) se substitue à l'Observatoire des Finances Locales et voit ses compétences élargies.

L'OFGL est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'Etat.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

### **Dans la collection *Cap sur***

[L'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 - n°6, janvier 2019](#)

[Les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources - recensement 2019 - n°7, avril 2019](#)

[Les choix locaux en matière de redistribution des ressources - n°8, octobre 2019](#)

[La réforme de la fiscalité locale - n°9, octobre 2019 \(VIDEO\)](#)

[Les coûts locaux de l'éducation - n°10, novembre 2019](#)

[Les deux derniers mandats du bloc communal - n°11, juillet 2020](#)

[Les services départementaux d'incendie et de secours - n°12, septembre 2020](#)

[Les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS - n°13, octobre 2020](#)

**La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».**



## Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

120 rue de Bercy – Bât. Necker T 733

75572 Paris Cedex 12



### Site internet

[www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl)



### Plateforme de données partagées

[data.ofgl.fr](http://data.ofgl.fr)



[contact@ofgl.fr](mailto:contact@ofgl.fr)

