

2

Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète

PRÉSENTATION

Deuxième activité sportive et de loisirs la plus pratiquée par les Français, la natation concerne chaque année environ 13 millions de personnes, soit un quart de la population âgée de plus quinze ans³¹². Cependant, plus d'un Français sur sept, et plus de 20 % des personnes âgées de 45 ans à 64 ans, déclarent ne pas savoir nager³¹³.

Alors que la construction et la gestion des piscines et centres aquatiques sont majoritairement assurées par les communes et les intercommunalités, cette compétence facultative entraîne pour ces collectivités une charge lourde et coûteuse, d'autant plus que les attentes du public se multiplient : apprentissage de la natation pour les élèves, pratique du sport pour les clubs et développement des activités de loisirs pour les particuliers.

Leur gestion impose donc, pour l'avenir, que les collectivités publiques définissent encore plus précisément les missions qu'elles entendent assumer.

La Cour des comptes et dix chambres régionales des comptes³¹⁴ ont contrôlé la gestion de ces équipements aquatiques sur un échantillon de 69 collectivités territoriales et groupements de communes sur l'ensemble du territoire. Celui-ci regroupe 6 millions d'habitants et plus de cent

³¹² Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, *Les chiffres clés du sport 2015*, septembre 2015.

³¹³ Bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH), *Capacité à nager des 15-75 ans de France métropolitaine*, juillet 2017.

³¹⁴ Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Occitanie, Normandie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

piscines et centres aquatiques ayant enregistré plus de 14 millions d'entrées en 2015.

Au terme de leurs travaux, les juridictions financières relèvent que l'offre de ces piscines et centres aquatiques publics sur le territoire répond à un modèle ancien (I) et que leur financement devient complexe au regard de leur déficit (II), ce qui impose que leurs modalités d'exploitation techniques et financières soient sérieusement améliorées (III).

I - L'offre de piscines publiques répond à un modèle ancien désormais inadapté

A - Des équipements vieillissants, inégalement répartis sur le territoire

1 - Une dispersion de l'offre de piscines et de centres aquatiques

Au 1^{er} avril 2017, la France disposait de 4 135 piscines³¹⁵ et de 6 412 bassins de pratique de la natation. La surface totale de bassins était de 1,6 million de mètres carrés (m²). L'offre globale de piscines est supérieure en France à celle de certains pays limitrophes. Ainsi, la France dispose d'un bassin de pratique de la natation pour 10 000 habitants, contre 0,88 bassin en Angleterre. De même, la surface totale des bassins est deux fois plus élevée en France qu'en Angleterre³¹⁶.

Mais la situation est très variable selon les territoires et les piscines et centres aquatiques sont inégalement répartis. Ainsi, le Grand Londres dispose d'une surface de bassins par habitant deux fois supérieure à celle du Grand Paris³¹⁷. En outre, en 2014, l'amplitude des horaires d'ouverture de certaines piscines parisiennes était près de deux fois inférieure à des

³¹⁵ Aux termes de l'article D. 1332-1 du code de la santé publique, une piscine est « un établissement ou une partie d'établissement qui comporte un ou plusieurs bassins artificiels utilisés pour les activités de bain ou de natation ». Un centre aquatique est un équipement regroupant au moins trois bassins ou plus de 1 200 m² de surface de bassin.

³¹⁶ Fédération française de natation (FFN), *Atlas fédéral des piscines, les territoires de la natation*, septembre 2013, p.7.

³¹⁷ Atelier parisien d'urbanisme (APUR), *Sport et Grand Paris Express*, mars 2017, p.10.

piscines situées à Barcelone, à Lisbonne, à Berlin, à Vienne et à Bruxelles³¹⁸.

**Carte n° 1 : les équipements aquatiques contrôlés
par les juridictions financières**



Source : Cour des comptes

Peu d'équipements aquatiques sont présents dans les espaces périurbains. S'ils accueillent 22 % de la population nationale, ces espaces n'offrent que 14 % des équipements aquatiques et 12 % de la surface des bassins. Dans les communes disposant d'un quartier prioritaire de la

³¹⁸ Association « Les nageurs citoyens », *Comparaison de l'amplitude horaire des piscines européennes*, 2014.

politique de la ville (QPV), le taux d'équipement par habitant est inférieur de plus de 40 % à la moyenne nationale.

La ville de Marseille : une diminution de 50 % du parc des piscines publiques en dix ans

La ville de Marseille dispose de peu de piscines publiques. En 2016, l'offre communale était de 14 piscines pour une population de 865 000 habitants, soit un ratio six fois inférieur à la moyenne nationale. À Marseille, la surface de bassin par habitant est près de quatre fois inférieure à celle de Lyon et trois fois inférieure à celle de Nice, autre ville au bord de la Méditerranée. La ville est surtout caractérisée par le recul de son offre de piscines publiques. Alors que la population municipale a augmenté de 1,5 % entre 2008 et 2016, la surface de bassins de natation a été réduite de 36 % au cours de cette période.

La ville dispose aujourd'hui de près de deux fois moins de piscines qu'il y a dix ans. Souhaitant remédier à cette offre insuffisante, la ville avait élaboré en 2008 un schéma directeur prévoyant notamment la construction, avant 2016, de huit nouveaux équipements et la réhabilitation de cinq piscines, pour un coût global estimé à 200 millions d'euros (M€). Toutefois, huit ans plus tard, moins de 6 % des objectifs fixés dans le schéma directeur ont été réalisés et les dépenses d'investissement étaient inférieures à 8 M€ en 2016. Huit piscines ont été fermées depuis 2008 et aucune n'a été construite.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont propriétaires de 82,1 % des piscines et des centres aquatiques publics. Cette situation est commune à de nombreux pays européens. En Belgique, plus de 80 % des piscines sont exploitées par les communes et leurs régies. De même, plus de 90 % des équipements sont gérés en Suède par les communes ou des sociétés créées par elles. Dès lors, les communes et les intercommunalités sont les acteurs principaux de la gestion de ces équipements. Elles en assurent à la fois la maîtrise d'ouvrage, l'exploitation et le financement, ce qui explique aisément les disparités rencontrées.

2 - Un parc de piscines et de centres aquatiques vétuste

La moitié des équipements aquatiques publics a été construite avant 1977, dans le cadre, principalement, de la mise en œuvre du plan national

« 1 000 piscines » défini à la fin des années 60. Plus de 70 % des centres ont ainsi été construits avant 1995.

**Tableau n° 1 : la répartition des bassins aquatiques
par année de mise en service**

<i>Période de mise en service</i>	Nombre de bassins	Part du parc, en %
<i>Avant 1945</i>	113	1,8
<i>1945-1964</i>	450	7,2
<i>1965-1974</i>	1 785	28,4
<i>1975-1984</i>	1 126	17,9
<i>1985-1994</i>	982	15,6
<i>1995-2004</i>	1 122	17,9
<i>Après 2004</i>	697	11,1

Source : Fédération française de natation, 2015

La rénovation ou la reconstruction d'équipements anciens concerne aujourd'hui un nombre important de collectivités territoriales. Ces dernières sont aujourd'hui propriétaires d'équipements vieillissants qui, pour certains, ne répondent plus aux normes d'hygiène et de sécurité, ni aux attentes nouvelles du public. Dans ce contexte, ces collectivités devront prochainement délibérer sur l'avenir de ces équipements, soit pour décider de leur fermeture définitive, soit pour procéder à leur réhabilitation. Les incertitudes financières actuelles devraient, encore plus que par le passé, conduire les collectivités territoriales à rechercher une meilleure performance de leur gestion publique, au besoin en redéfinissant leurs priorités d'action.

Si les départements et les régions peuvent décider de créer des piscines ou des centres aquatiques, l'initiative des projets relève, dans la quasi-totalité des cas, du bloc communal. Or, le coût de la rénovation de ces équipements représente parfois un obstacle pour les communes et leurs groupements. Ainsi, la commune de Creil (Oise, 33 807 habitants) a procédé jusqu'en 2013 à la rénovation de sa piscine pour un coût total de 9,9 M€ hors taxes (HT). Ce coût a été supérieur de 60 % au coût de l'étude d'avant-projet. L'écart entre le coût prévisionnel après étude et le coût final s'est établi à 10 %. Il représente plus de deux années d'épargne brute et 300 € par habitant. L'exploitation du nouvel équipement entraîne un déficit annuel de 750 000 € et pénalise la situation financière de la commune. De même, la rénovation du palais des sports de Megève (Haute-Savoie, 3 488

habitants³¹⁹), équipement fortement orienté vers les activités aquatiques, a représenté un montant total de 60 M€, soit 17 années d'épargne brute de la collectivité et plus de 17 000 € par habitant.

B - Un fonctionnement et une programmation des équipements à repenser

1 - Une offre de piscines inadaptée aux nouvelles attentes du public

Les piscines sont des équipements publics populaires, accessibles à toutes les catégories sociales et à tous les âges de la vie. Les attentes du public à leur égard ont cependant été profondément modifiées ces dernières années. Les usagers souhaitent désormais bénéficier d'une offre d'activités diversifiée, incluant la pratique de la natation, mais également des espaces de détente (hammam, sauna, vélo aquatique, espace de restauration, etc.) et de loisirs (salles de sports, toboggans, piscines à vagues, etc.). Ces équipements peuvent ainsi simultanément accueillir des élèves pour l'apprentissage de la natation, des associations sportives et des utilisateurs individuels pour une activité de loisirs. Les conflits d'usage et la concurrence entre ces catégories d'utilisateurs sont aujourd'hui fréquents.

Or, les collectivités territoriales gestionnaires n'ont que rarement adapté leur modèle de fonctionnement à ces nouvelles attentes. Les chambres régionales des comptes ont ainsi relevé qu'aucune des collectivités contrôlées dans le cadre de l'enquête n'avait adopté de délibération pour concilier l'utilisation de leurs équipements par les différentes catégories d'utilisateurs. Il importe, comme cela se pratique à l'étranger, que les collectivités territoriales définissent mieux, en lien avec les publics concernés, leurs priorités d'accueil. Cela s'impose d'autant plus que le développement des pratiques ludiques et de loisirs a conduit à la création récente de centres aquatiques privés proposant de multiples activités.

³¹⁹ La commune de Megève est surclassée dans la catégorie des villes de 40-80 000 habitants en raison de l'importance de ses lits touristiques (près de 38 000).

2 - Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités dans la programmation des équipements

La place de l'État dans la programmation des piscines est désormais réduite, ce qui amène à s'interroger sur sa légitimité à intervenir pour l'avenir. Elle repose principalement sur le versement de subventions pour le financement des nouveaux équipements. Cet appui mineur est réalisé de façon dispersée par le biais de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) et du Centre national de développement du sport (CNDS).

Les subventions du CNDS, fréquemment inférieures aux subventions versées par les conseils départementaux et régionaux, représentent, malgré leur récent déplaçonnement, moins de 10 % du coût total de l'investissement. Par exemple, dans le cadre de la construction d'un centre nautique, la communauté d'agglomération Seine-Eure (Eure, 68 447 habitants) a perçu une subvention du CNDS représentant moins de 4 % du coût total du projet. Celle-ci était trois fois inférieure à celle reçue de la région et deux fois inférieure à celle reçue du département. En outre, la multiplicité de ces dispositifs de soutien nuit à leur lisibilité. Ainsi, dans la mesure où les subventions de l'État n'étaient pas cumulables entre elles, la commune de Souillac (Lot, 3 366 habitants) a privilégié en 2015 la DETR à l'aide du CNDS pour la rénovation de sa piscine car son montant était supérieur³²⁰. Ces constats interrogent le sens de l'intervention de l'État et doivent le conduire à repenser, voire à supprimer, son intervention dans ce domaine.

La programmation des équipements aquatiques relève donc principalement de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements. Bien que le soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs ne constitue pas une compétence obligatoire pour les régions et les départements, ces collectivités interviennent fréquemment dans le financement des piscines et des centres aquatiques. Mais ces participations, rarement inscrites dans un schéma de programmation des équipements sportifs en général, et des piscines en particulier³²¹, relèvent

³²⁰ Le décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a offert aux communes et aux EPCI la possibilité de cumuler les crédits de la DETR avec l'aide apportée par le CNDS.

³²¹ Certains schémas départementaux et régionaux peuvent cependant être ponctuellement définis, comme par le conseil départemental de l'Allier en 2004, le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis en 2015 ou l'ancien conseil régional d'Alsace en 2016.

le plus souvent du cofinancement ponctuel d'initiatives prises au niveau communal ou intercommunal. Présidées par les présidents de région, les conférences territoriales de l'action publique, instaurées à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, pourraient être chargées de valider des schémas régionaux de programmation coordonnés entre tous les acteurs concernés. Le versement des subventions régionales et départementales pourrait ensuite être conditionné au respect de ce schéma de programmation.

Un défaut de coordination entre les collectivités pour la prise en charge des dépenses liées à l'accueil des élèves

L'utilisation des piscines municipales ou intercommunales par les élèves de collèges ou de lycées doit faire l'objet d'une convention entre la collectivité propriétaire et le département ou la région. En application des articles L. 1311-15 du code général des collectivités territoriales et L. 214-4 du code de l'éducation, ces conventions prévoient les modalités financières de mise à disposition des équipements pour la réalisation des programmes scolaires de l'éducation physique et sportive.

Or, un nombre important de collectivités et de groupements de communes ne respecte pas ces dispositions légales. Certaines collectivités propriétaires mettent à disposition leur piscine pour l'accueil de collégiens et de lycéens sans convention avec les établissements scolaires et les départements et régions. Ces derniers ne participent pas aux coûts de fonctionnement de l'équipement³²². De même, si certaines conventions prévoient une participation forfaitaire des établissements scolaires, du département ou de la région, son montant est déconnecté des coûts réels de fonctionnement de l'équipement³²³. En 2015, l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) relevait que la tarification par les communes de la mise à disposition de leur équipement aquatique au profit des collèges et des lycées différait sensiblement entre les régions, mettant en lumière les difficultés de coordination et d'harmonisation entre administrations publiques locales.

³²² Commune de Champigny-sur-Marne, commune de Trèbes, communauté de communes de la Région de Saverne.

³²³ Communauté d'agglomération Grand Calais, Terres et Mers.

II - Le financement de ces équipements, structurellement déficitaires, est inadapté

A - La prise en charge des piscines, déficitaire, est surtout assurée par les communes

1 - Le déficit de ces équipements est structurel

La gestion d'une piscine ou d'un centre aquatique public entraîne systématiquement un déficit de fonctionnement important. Aucune piscine, ni aucun centre aquatique public examiné dans le cadre de l'enquête ne présente un résultat d'exploitation équilibré ou excédentaire.

Cette situation découle, d'une part, des coûts d'exploitation élevés, liés notamment aux consommations de fluides, aux frais de personnel et au fonctionnement continu de l'équipement, et, d'autre part, de recettes qui sont modérées par l'exercice de missions de service public, comme l'accueil des scolaires et des associations mais aussi par la nécessité d'instaurer une tarification attractive.

La difficulté d'équilibrer la gestion d'une piscine par les recettes tarifaires

Les tarifications décidées par les collectivités ne peuvent assurer l'équilibre de fonctionnement de l'équipement, sauf à créer un effet d'éviction qui compromettrait l'accès du plus grand nombre au service.

Ainsi, la subvention versée au délégataire par la communauté de communes du Grand-Pic-Saint-Loup (Hérault, 47 608 habitants) en 2015, pour assurer l'équilibre du fonctionnement de sa piscine, s'est élevée à 318 353 €, soit 76 % des recettes d'entrées (419 417 €). Pour équilibrer la gestion de l'équipement par les seules recettes d'entrées, et sans prendre en compte la baisse de fréquentation qui en résulterait inmanquablement, la communauté de communes devrait augmenter de 3 € ses tarifs. Ceux-ci passeraient ainsi, par exemple, de 4 € à 7 € pour un adulte résidant sur le territoire intercommunal.

Le déficit d'exploitation de ces équipements, structurel et permanent, doit conduire les collectivités propriétaires à mieux adapter l'offre aux demandes de la population, de manière à réduire le montant de leur prise en charge. Une meilleure coordination des acteurs publics dans l'offre de

services permettrait également de mieux valoriser ces équipements et favoriser une utilisation plus adaptée par les différents publics.

Le niveau de déficit moyen des piscines contrôlées est de 640 000 € par an. Il va de 6 € par habitant et par an pour la commune de Conflans-Sainte-Honorine (Yvelines, 35 213 habitants) à 124 € par habitant pour la commune d'Avesnes-sur-Helpe (Nord, 4 938 habitants). Pour l'ensemble de l'échantillon, le déficit d'exploitation des piscines représente en moyenne 25 % de l'épargne brute des collectivités propriétaires. Ainsi, plus du quart de l'excédent issu de leur exploitation générale est affecté au besoin de financement d'un seul équipement.

La chambre régionale des comptes Hauts-de-France, relevant les difficultés financières importantes de la communauté de communes Avre, Luce, Moreuil (Somme, 12 240 habitants), a préconisé, dans deux avis de contrôle budgétaire, une hausse de la fiscalité intercommunale pour répondre au besoin de financement des services publics gérés par la communauté de communes, et particulièrement à celui de la piscine, supérieur à 500 000 € par an.

2 - Une dissociation croissante entre la provenance des usagers et la collectivité à l'origine du financement

Malgré le développement de l'intercommunalité, la gestion des piscines et des centres aquatiques reste majoritairement assurée par les communes. Ainsi en 2017, celles-ci étaient propriétaires des deux tiers de ces équipements publics. Toutefois, la part des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) propriétaires progresse et plus de 32 % des équipements aquatiques publics appartiennent aujourd'hui à des EPCI à fiscalité propre.

En application du code général des collectivités territoriales (article L. 2121-29), les communes assurent la construction et la gestion des piscines et des centres aquatiques publics, au titre de leur clause générale de compétences. Pour les EPCI, la gestion intercommunale de ces équipements reste une compétence d'attribution optionnelle pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération (articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT). Si cette gestion est une compétence obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles (articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT) son exercice est cependant soumis à la définition d'un intérêt communautaire.

Cette répartition institutionnelle n'est plus toujours adaptée aux modalités d'exploitation des piscines et des centres aquatiques. Selon les territoires, la commune n'est parfois plus l'échelon local pertinent de gestion de ces équipements.

En étudiant la provenance des usagers, les chambres régionales des comptes ont constaté, de façon très fréquente, une dissociation entre le territoire de la ville propriétaire et le bassin de vie des utilisateurs de l'équipement. Ainsi, les deux tiers des usagers de la piscine municipale de la commune de Canet-en-Roussillon (Pyrénées-Orientales, 12 681 habitants) résident à l'extérieur de la ville. De même, près de 80 % des utilisateurs de la piscine municipale de Remiremont (Vosges, 8 127 habitants) n'habitent pas sur le territoire de la commune. Ce décalage est moindre dans les communes de taille importante : près de 70 % des utilisateurs de la piscine de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine, 117 947 habitants) sont Boulonnais et près de 90 % des usagers de la piscine municipale « Auguste Delaune » de Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne, 76 577 habitants) résident sur le territoire de la commune.

Cette fréquente dissociation entre le périmètre de la commune et le bassin de vie des usagers conduit des communes à exploiter des équipements qui sont majoritairement fréquentés par des utilisateurs extérieurs. Cette situation est encore plus marquée pour les communes rurales et périurbaines qui disposent parfois d'équipements isolés dont la fréquentation est principalement composée de non-résidents. Les coûts de construction et d'exploitation sont pourtant directement pris en charge par les collectivités propriétaires.

La gestion essentiellement communale des piscines et des centres aquatiques publics semble donc être un modèle qu'il sera difficile d'assumer à l'avenir. Elle entraîne la prise en charge par les contribuables municipaux des déficits d'exploitation d'équipements utilisés par des résidents extérieurs. Par exemple, le besoin de financement de la piscine de Remiremont (Vosges) représente en moyenne 200 € par an pour chaque foyer de la commune contribuable de la taxe d'habitation, alors même que ces foyers ne représentent qu'un usager de la piscine sur cinq.

B - Le transfert à l'intercommunalité permettrait une meilleure mutualisation des moyens

1 - Un transfert justifié par les contraintes de financement

Lors de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont fréquemment recommandé aux communes d'étudier le transfert de leur piscine ou de leur centre aquatique à l'intercommunalité³²⁴. Du fait de la

³²⁴ Les rapports d'observations définitives concernant les communes de Creil, de Laudun l'Ardoise, de Souillac, de Vannes et de Remiremont recommandent un transfert à l'intercommunalité des équipements aquatiques.

réticence réciproque des communes et des EPCI, ces recommandations sont rarement mises en œuvre, la piscine municipale étant souvent présentée comme le service public de proximité par excellence. Cependant, l'absence de transfert peut parfois conduire, au regard de ses coûts d'exploitation, à la fermeture d'une piscine municipale.

Un exemple d'échec financier d'une gestion exclusivement communale : la commune d'Avesnes-sur-Helpe

Alors que plus de 65 % des utilisateurs de la piscine municipale d'Avesnes-sur-Helpe ne résidaient pas sur le territoire de la commune, son insuffisance de financement atteignait presque 600 000 € en 2015. Il représentait 75 % de l'épargne brute de la collectivité. Dans ce contexte, le déficit de fonctionnement de cet équipement représentait une charge financière insurmontable pour la ville. Après que l'organe délibérant de la communauté de communes du cœur de l'Avesnois a refusé de reconnaître l'intérêt communautaire de la piscine, celle-ci a été fermée à compter du 30 juin 2016.

La prise en charge par l'intercommunalité permettrait souvent de mieux faire concorder l'habitat des usagers et la source de la recette fiscale qui finance le déficit de l'équipement. Elle n'implique pas de dépenses supplémentaires directes pour l'EPCI dans la mesure où, au moment du transfert de l'équipement, l'attribution de compensation³²⁵ de la commune propriétaire peut être diminuée du montant du déficit.

Ainsi, la communauté de communes du Pays fléchois (Sarthe, 25 109 habitants) a décidé, au titre du transfert de l'ancienne piscine municipale de La Flèche, de réduire l'attribution de compensation de la commune à hauteur seulement de 60 % du déficit d'exploitation, correspondant à la part des usagers résidant sur le territoire de la commune. Le déficit restant est pris en charge par la communauté de communes.

2 - L'échelon intercommunal est pertinent pour la gouvernance des équipements aquatiques

Au-delà des enjeux financiers, le transfert à l'intercommunalité des piscines permet souvent de coordonner l'offre d'équipements aquatiques à une échelle plus pertinente. Les établissements publics de coopération

³²⁵ L'attribution de compensation est une dépense obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre. Elle permet d'assurer une neutralité budgétaire au moment du transfert d'un équipement ou d'une compétence entre une commune et son intercommunalité.

intercommunale assurent une meilleure programmation des équipements sur leur territoire, en corrélation avec le bassin de vie des usagers. Les carences éventuelles de répartition des piscines et des centres aquatiques sont ainsi mieux prises en compte.

Cependant, les réticences restent fortes et certaines communes maintiennent avec l'intercommunalité un schéma de répartition des compétences qui nuit à la lisibilité de l'action publique locale. La commune de Roubaix (Nord, 95 600 habitants) a transféré la gestion du centre nautique « Thalassa » au syndicat intercommunal « Thalassa Roubaix-Wasquehal ». Elle a néanmoins conservé la gestion d'une autre piscine municipale et elle est membre d'un autre syndicat intercommunal chargé de la gestion d'une piscine située en périphérie de son territoire.

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent également élaborer une véritable stratégie de gestion. Leur situation supra-communale leur permet d'identifier les complémentarités entre les équipements de leur territoire, de spécialiser leurs activités et de déterminer les priorités d'accès des différentes catégories d'usagers accueillis.

Ainsi, la communauté d'agglomération « Mulhouse Alsace agglomération » (Haut-Rhin, 271 000 habitants) exploite huit piscines sur son territoire, qui accueillent chaque année plus de 500 000 usagers. Pour réduire ses coûts de gestion, la communauté d'agglomération procède à la fermeture momentanée des équipements en fonction de leur fréquentation et au redéploiement de ses effectifs vers d'autres piscines. Cette bonne pratique a permis à l'intercommunalité de réduire les effectifs affectés aux piscines de 10 % depuis 2011 et de réaliser une économie de plusieurs centaines de milliers d'euros par an.

Enfin, la gestion intercommunale permet de définir une politique tarifaire cohérente pour plusieurs équipements aquatiques. Elle favorise l'harmonisation des tarifs d'accès à une échelle proche du bassin de vie des usagers et peut limiter la mise en concurrence entre équipements voisins. À ce titre, la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers (Pas-de-Calais, 104 680 habitants) a choisi, malgré les différences de prestations et de coûts entre ses deux piscines, d'adopter une tarification unique.

III - Des modalités d'exploitation largement perfectibles

A - La maîtrise du coût de ces services constitue un enjeu majeur

1 - La connaissance des coûts d'exploitation des piscines gérées en régie directe est insuffisante

Les piscines et centres aquatiques publics sont de façon majoritaire exploités en gestion directe : c'était le cas, au 1^{er} janvier 2017, de près de 85 % des piscines des collectivités territoriales et de leurs groupements. Lorsqu'une piscine est exploitée en régie directe, sans personnalité morale ni autonomie financière, l'analyse des coûts implique que la collectivité retrace les volumes de recettes et de dépenses de fonctionnement dans un budget annexe ou dans la présentation fonctionnelle de son budget. Seul ce recensement exhaustif des charges et de produits issus de l'exploitation de la piscine permet de mesurer l'évolution du besoin de financement de l'équipement et de connaître le coût du service rendu à l'usager.

Or, l'analyse des coûts d'exploitation des équipements aquatiques gérés en régie directe est très fréquemment insuffisante. Dans la présentation fonctionnelle des budgets primitifs et des comptes administratifs, l'ensemble des recettes et des dépenses de fonctionnement et d'investissement des piscines et des centres aquatiques est rarement retracé³²⁶.

Ce défaut de transparence nuit à la sincérité des comptes de ces collectivités et à l'information de leur assemblée délibérante. Ainsi, la communauté d'agglomération Grand Calais, Terres et Mers (Pas-de-Calais, 104 680 habitants) ne procède à aucune analyse du coût de fonctionnement des deux piscines présentes sur le territoire intercommunal. Elle ne renseigne pas de façon exhaustive la présentation fonctionnelle de ses documents budgétaires et ne dispose d'aucune comptabilité analytique. Ces insuffisances altèrent la qualité de l'information donnée à l'assemblée délibérante sur le coût de ces équipements, alors qu'ils représentent une charge financière importante.

³²⁶ Commune de Canet-en-Roussillon, communauté de communes de la Région de Saverne.

Les retraitements comptables opérés par la chambre régionale des comptes feraient d'ailleurs apparaître un déficit d'exploitation des deux piscines intercommunales de 2,5 M€ en 2015.

Un suivi insuffisant des coûts par la Ville de Paris

Si la Ville de Paris exploite trente piscines en régie directe, elle ne connaît pas précisément le coût de fonctionnement de ces équipements et elle n'est pas en mesure d'établir leurs coûts individuels d'exploitation ni leur besoin de financement. La présentation fonctionnelle des documents budgétaires de la collectivité ne retrace pas de façon exhaustive les dépenses afférentes à la gestion des équipements aquatiques.

Entre 2011 et 2015, la sous-fonction 413 « piscines » des comptes administratifs de Paris intégrait par exemple des dépenses liées à l'exploitation d'un gymnase, d'une crèche, d'un conservatoire ou d'un terrain de boules. La ville indique pourtant, malgré ces défauts de fiabilité, que le déficit cumulé des piscines parisiennes s'élève en moyenne à plus de 40 M€ par an.

2 - Un contrôle défaillant de ces équipements en délégation de service public

La gestion des piscines et des centres aquatiques publics sous la forme de délégation de service public se développe. Inexistant pour les équipements construits avant 1985, ce mode de gestion est retenu pour 30 % des piscines mises en service depuis 2005. Dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, le délégataire doit produire chaque année un compte rendu technique et financier à la personne publique propriétaire. Cette dernière peut ainsi bénéficier d'une analyse des coûts de fonctionnement et connaître le besoin de financement de l'équipement.

Les juridictions financières relèvent toutefois que le processus d'attribution des contrats de délégation de service public n'est pas toujours bien maîtrisé par les collectivités. Ce mode de gestion n'est généralement pas choisi après une analyse comparative approfondie de ses atouts et de ses contraintes³²⁷. De surcroît, le contrôle de l'exécution de ces contrats par les collectivités locales reste souvent superficiel. Il arrive souvent que les rapports annuels du délégataire ne soient pas communiqués à l'assemblée délibérante. À l'examen, les conventions conclues avec les sociétés

³²⁷ Commune de Conflans-Sainte-Honorine.

délégataires, spécialisées dans la construction et la gestion de ces équipements complexes, sont fréquemment déséquilibrées au détriment de la personne publique, qui ne disposent pas toujours des moyens humains, techniques et financiers adaptés.

En délégation de service public, les collectivités délaissent fréquemment leurs obligations d'autorité délégante et elles remettent l'exercice entier de la compétence à l'entreprise privée délégataire. Ainsi la fiabilité des données financières mentionnées dans les comptes rendus annuels du délégataire sont rarement vérifiés ou expertisés.

Les clauses mêmes du contrat sont déséquilibrées. Toutes les conventions de délégation de service public examinées par les chambres régionales des comptes prévoient ainsi qu'une participation financière doit être versée par l'autorité délégante au délégataire. Or, en application de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, cette participation financière doit être limitée, dans le cas des services publics industriels et commerciaux, au financement des seules contraintes de service public imposées à l'exploitant. Ce soutien financier doit également faire l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante. Dans la majorité des cas, les communes et les intercommunalités n'ont identifié ni la nature, ni le coût de ces contraintes de service public. Leur participation financière s'apparente le plus souvent à une subvention d'équilibre irrégulière³²⁸ rarement réexaminée sur la durée.

Ainsi, contrairement aux stipulations du contrat d'affermage, le délégataire du centre nautique « Plaine Oxygène » sous-traite l'exploitation de l'équipement à une entreprise, sans l'accord de la communauté de communes Plaines et Monts de France (Seine-et-Marne, 23 011 habitants). Celle-ci n'a pas été signataire, ni destinataire d'un contrat de sous-traitance confiant à un tiers l'alimentation en fluides d'un équipement recevant du public dont elle est pourtant propriétaire.

La connaissance et l'analyse des coûts de fonctionnement des piscines et des centres aquatiques publics doivent donc être renforcées. Le déficit potentiel de ces équipements représente un enjeu majeur pour les collectivités propriétaires de ces équipements. Une information exhaustive des assemblées délibérantes est indispensable pour mieux définir les missions de service public et la soutenabilité financière des projets examinés. Le poids des contraintes financières doit inciter les collectivités à améliorer la performance de la gestion de ces équipements.

³²⁸ Communauté d'agglomération Seine-Eure.

B - La gestion de ces équipements complexes est difficile

1 - L'ingénierie technique et financière fait parfois défaut

Les piscines et les centres aquatiques sont des équipements sportifs complexes et le coût moyen de construction d'un centre aquatique multifonctionnel est d'environ 25 M€.

Leur construction et leur exploitation imposent donc à la personne publique propriétaire de disposer ou de s'appuyer sur des compétences techniques, juridiques et financières élevées. Plus encore que pour d'autres projets d'équipement, il est essentiel de bien anticiper les caractéristiques architecturales du projet, les besoins et les capacités contributives des usagers, les normes, notamment d'hygiène et de sécurité, et les contraintes en matière budgétaire et de ressources humaines.

Or, les contrôles des chambres régionales des comptes mettent en lumière la faiblesse des compétences techniques et financières mobilisées par les personnes publiques sur ces projets. Dans la majorité des opérations de construction et de rénovation des équipements aquatiques examinées, un écart sensible a été relevé entre le coût prévisionnel et le coût réel des travaux. Cet écart résulte souvent d'une sous-estimation initiale du projet mais aussi parfois d'une dérive dans l'exécution des travaux. Ainsi, le coût du centre aquatique ALMEO construit par la communauté de communes Avre, Luce et Moreuil a été supérieur de 32 % au coût prévisionnel, soit une hausse de 1,5 M€. Le coût des travaux du centre aquatique construit par la communauté de communes Hermitage Tournonais a été supérieur de 17,5 % à celui estimé par le programme technique détaillé.

La dérive financière d'un projet mal conçu : la construction du centre nautique Plaine Oxygène

Inauguré en septembre 2010, le centre nautique Plaine Oxygène est situé au Mesnil-Amelot, en Seine-et-Marne, à quelques kilomètres de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. En raison des recompositions successives de la carte intercommunale, ce centre nautique a été construit sous la maîtrise d'ouvrage successive de trois EPCI à fiscalité propre. Alors que les études préalables estimaient le coût de construction de l'équipement à 25,2 M€, il a été en réalité de 50,4 M€, soit deux fois l'estimation initiale.

La construction du centre nautique traduit un défaut manifeste de programmation et d'ingénierie. Initialement prévus, une patinoire et un bowling ont été partiellement construits, mais ensuite exclus du projet avant sa mise en service, alors pourtant même que 2,4 M€ ont été dépensées pour ces équipements. De même, des bassins extérieurs et un toboggan à plusieurs pistes, construits dans le cadre de l'opération, n'ont jamais été utilisés et sont aujourd'hui à l'abandon.

Enfin, la qualification du service public³²⁹ assuré par les centres aquatiques a été récemment définie par le Tribunal des conflits. Celui-ci a estimé que malgré la multiplicité des activités proposées par un centre aquatique exploité en régie (vélo aquatique, salle de remise en forme, etc.), les conditions de son organisation et de sa gestion, ainsi que son rattachement au budget de la commune, permettaient de le qualifier, pour l'ensemble de ses activités, de service public administratif³³⁰.

Cette jurisprudence impose désormais à la direction générale des finances publiques d'harmoniser ses décisions quant au régime fiscal applicable à ces équipements multifonctionnels.

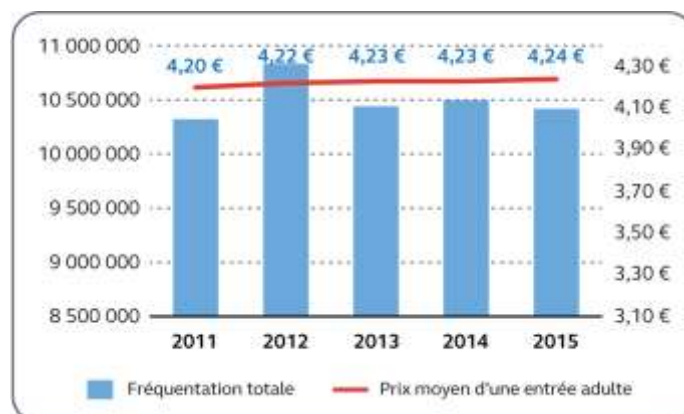
2 - La nécessité de mettre en place une stratégie financière

Les recettes de fonctionnement des piscines et des centres aquatiques proviennent principalement, outre les subventions d'exploitation versées par les collectivités publiques, des tarifs appliqués aux usagers. Sur la base de l'échantillon des piscines contrôlées, le tarif moyen d'accès à l'équipement pour un adulte, sans réduction, s'élevait à 4,24 € en 2015. Fixer les tarifs est une compétence essentielle de l'assemblée délibérante de la collectivité propriétaire de l'équipement et le tarif est un élément central du pilotage de la gestion des piscines et du partage, entre l'utilisateur de l'équipement et le contribuable, des dépenses d'exploitation.

³²⁹ Administratif ou industriel et commercial avec pour principale conséquence un assujettissement du service à la TVA.

³³⁰ Tribunal des conflits, 9 janvier 2017, n° 4074, communauté d'agglomération d'Annemasse.

Graphique n° 1 : évolution de la fréquentation (entrées) et des tarifs



Source : Cour des comptes, échantillon d'équipements répartis dans dix régions

Or, peu de communes et d'intercommunalités ont défini une véritable stratégie tarifaire ou analysé les conséquences d'une plus grande amplitude des horaires d'ouverture des équipements. Si certaines collectivités procèdent à une différenciation du prix d'accès à l'équipement entre les usagers résidant sur leur territoire et les autres, celle-ci ne permet pas d'assurer l'équilibre économique des équipements.

De surcroît, les tarifs appliqués aux usagers sont rarement modifiés en fonction de l'évolution des contraintes d'exploitation. Par exemple, les tarifs d'accès à la piscine intercommunale de la communauté de communes Terre de Camargue (Gard, 20 245 habitants) n'ont presque pas évolué depuis 2008. De même, la fixation des tarifs ne tient presque jamais compte de ceux appliqués dans les piscines situées à proximité. La commune de Melun (Seine-et-Marne, 40 010 habitants) n'a ainsi modifié qu'une seule fois les tarifs d'accès à la piscine municipale depuis 2003 et elle ne les a pas fixés en tenant compte de ceux pratiqués dans les cinq autres piscines situées à moins de huit kilomètres.

Ce défaut général de stratégie tarifaire des collectivités se mesure aussi dans les modalités de mise à disposition de ces équipements aquatiques. Les associations utilisent fréquemment les installations, avec l'accord des collectivités propriétaires, sans contrepartie financière. Le coût de cette mise à disposition gratuite, en termes notamment de charges d'exploitation et de pertes de recettes, est rarement valorisé dans une convention conclue entre la collectivité et l'association. Ainsi, la commune de Champigny-sur-Marne réserve gratuitement un quart des créneaux de la piscine municipale à trois associations sportives sans valoriser dans ses documents budgétaires, ni dans une convention conclue avec ces

associations, le coût de cette mise à disposition, évaluée par la chambre régionale des comptes à près de 200 000 € pour la saison 2016/2017.

Enfin, les chambres régionales des comptes relèvent fréquemment des accès gratuits irrégulièrement accordés à certaines catégories d'utilisateurs. Plusieurs collectivités permettent ainsi à leurs agents, voire à leurs conjoints ou à leurs enfants, d'accéder gratuitement ou à des tarifs préférentiels à la piscine³³¹. Même si la commune a mis un terme à cette irrégularité en 2016, la commune de Boulogne-Billancourt avait ainsi défini deux tarifs d'accès différents à la piscine pour les écoles publiques et les écoles privées sous contrat de son territoire. Ces modulations tarifaires ne reposaient sur aucune différence de situation objective entre les utilisateurs et étaient contraires au principe d'égalité d'accès au service public.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les piscines publiques sont des équipements sportifs, fréquentés chaque année par plusieurs millions de Français de tous les âges. Alors que les attentes et les besoins de la population évoluent, la vétusté croissante de ce parc de piscines pose la question de l'utilité et du coût de la rénovation ou de la reconstruction de certains de ces équipements et, au-delà, de l'intervention des collectivités dans ce domaine compte tenu des choix à opérer et des contraintes financières qui pèsent sur elles.

La commune n'est plus toujours l'échelon pertinent pour la gestion des piscines et des centres aquatiques publics. Souvent, le transfert de ces équipements à l'intercommunalité permettrait de rapprocher la prise de décision publique du bassin de vie des utilisateurs, de mieux organiser leur gestion et d'assurer leur programmation à une échelle territoriale plus conforme aux besoins des populations. La programmation de ces équipements n'est guère efficace et l'intervention de l'État, à travers des dispositifs multiples, doit être interrogée.

Les communes et les intercommunalités doivent renforcer le suivi des coûts d'exploitation des piscines. Structurellement déficitaire, la gestion de ces équipements pèse parfois fortement sur la situation financière des collectivités propriétaires. La définition d'une stratégie globale de gestion de ces équipements, en matière notamment de hiérarchisation de l'accueil des publics, de stratégie tarifaire, de gestion

³³¹ Communauté de communes du Pays Fléchois, commune de Trèbes, communauté de communes Terre de Camargue.

des ressources humaines et d'équilibre économique, aujourd'hui défaillante, doit être renforcée.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques.*

Aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

- 2. évaluer de façon systématique la pertinence d'un transfert des piscines et centres aquatiques communaux aux EPCI à fiscalité propre ;*
 - 3. présenter aux assemblées délibérantes, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service ;*
 - 4. développer le suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines afin de mesurer le coût du service rendu aux usagers ;*
 - 5. faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et les objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs.*
-

Réponses

Réponses du ministre d'État, ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires	521
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	525
Réponse de la ministre des sports	526
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France	528
Réponse du président de l'Association des maires de France.....	531
Réponse du président du conseil départemental de l'Allier	537
Réponse de la présidente de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers.....	538
Réponse du président de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France	538
Réponse du président de la communauté de communes Grand Pic Saint Loup.....	539
Réponse de la maire de Paris	540
Réponse du maire de Champigny-sur-Marne	541
Réponse du maire de Creil.....	543
Réponse du maire de Marseille.....	544
Réponse du maire de Melun	544
Réponse du maire de Remiremont.....	545

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération
Président de la communauté de communes Plaines et Monts de France
Président de la communauté de communes de l'Île de Noirehoutier
Maire de Boulogne-Billancourt
Maire de Megève
Maire de Souillac

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
Président de la communauté d'agglomération Arche Agglo
Président de la communauté d'agglomération Seine-Eure
Président de la communauté de communes Avre, Luce, Noye
Président de la communauté de communes Cœur de l'Avesnois
Président de la communauté de communes du Pays Fléchois
Président de la communauté de communes de la région de Saverne
Président de la communauté de communes Terre et Camargue
Maire d'Avesnes-sur-Helpe
Maire de Canet-en-Roussillon
Maire de Conflans-Sainte-Honorine
Maire de Laudun l'Ardoise
Maire de Roubaix
Maire de Trèbes
Maire de Vannes
Président du syndicat intercommunal à vocation unique Thalassa Roubaix-Wasquehal

**RÉPONSES DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
ET DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES**

Il est souligné la vétusté de ces équipements sportifs ainsi que le déficit et l'inadaptation de leur financement, qui se caractérisent notamment par des interventions non coordonnées des différents échelons de collectivités territoriales.

À cet effet, vous formulez cinq recommandations, qui appellent de ma part les observations suivantes.

L'insertion met en évidence la faiblesse du soutien financier de l'État en faveur de la construction des piscines et centres aquatiques, et plaide pour une meilleure lisibilité de ses interventions, voire son retrait du dispositif de financement (recommandation n° 1).

Ce dispositif repose actuellement sur des dotations (dotation d'équipement aux territoires ruraux- DETR, fonds de soutien à l'investissement local) ainsi que sur les subventions versées par le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

Il n'était jusqu'à récemment pas possible de cumuler les crédits accordés au titre de la DETR et les subventions du CNDS. Dès lors, de nombreuses communes porteuses de projets de construction ou de rénovation de piscines publiques, qui privilégiaient un soutien au titre de la DETR, ne pouvaient pas solliciter simultanément de subventions de la part du CNDS.

Le décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a offert aux communes et aux EPCI la possibilité de cumuler les crédits de la DETR avec l'aide apportée par le CNDS.

La pérennisation du soutien financier de l'État est donc souhaitable, d'autant plus qu'il garantit une équité du financement des équipements sportifs sur le territoire. À cet égard, une refonte des critères d'éligibilité à la part territoriale des subventions du CNDS est à l'étude, afin de favoriser les projets d'équipements portés par les communes et intercommunalités en milieu rural.

Sur la possibilité de systématiser l'évaluation de la pertinence d'un transfert aux EPCI à fiscalité propre de la compétence en matière de gestion des piscines publiques (recommandation n° 2), la Cour considère que l'échelon intercommunal est le plus à-même d'assurer une gestion efficace des équipements aquatiques, en permettant de coordonner l'offre d'équipements au sein d'un périmètre plus pertinent et en assurant une

meilleure programmation des équipements sur leur territoire, en corrélation avec le bassin de vie des usagers.

L'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de l'article 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), fait du sport une compétence partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

Chaque échelon de collectivité territoriale est donc fondé à intervenir en matière de construction, d'entretien, de fonctionnement ou encore de financement des piscines publiques, ces interventions, notamment départementales, devant être cohérentes avec les dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT en matière d'aides économiques.

En pratique, les communes sont les principales propriétaires des piscines et centres aquatiques publics. Elles sont donc en première ligne dans la gestion de ces équipements sportifs de proximité et peuvent exercer leur compétence directement, ou par le biais d'une délégation de service public.

La réglementation leur offre cependant la possibilité de transférer cette compétence aux EPCI dont elles sont membres.

Ainsi, conformément au 4° du II de l'article L. 5214-16 et au 5° du II de l'article L. 5216-5 du CGCT, les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent contribuer au développement et à l'aménagement sportif de l'espace communautaire. Il s'agit pour elles d'une compétence optionnelle, dont l'exercice est soumis à la définition d'un intérêt communautaire.

Pour les communautés urbaines et les métropoles, la gestion de ces équipements est une compétence obligatoire. En application du c) du 1° du I des articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT, les communautés urbaines et les métropoles exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien, de gestion et d'animation d'équipements sportifs. Néanmoins, son exercice est également conditionné par la définition d'un intérêt communautaire, pour les communautés urbaines, et d'un intérêt métropolitain, pour les métropoles.

Dans tous les cas, la définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain emporte des conséquences importantes. En vertu du principe d'exclusivité, si la commune transfère sa compétence à l'EPCI en matière de construction et de gestion des piscines publiques, elle ne pourra plus en être propriétaire ni gestionnaire.

Aussi, si le transfert de la compétence en matière de gestion des piscines de la commune vers l'échelon intercommunal peut être encouragé, il apparaît opportun d'évaluer systématiquement sa pertinence. En effet, qu'il soit optionnel ou obligatoire, le recours à un transfert de compétence est intéressant pour les petites communes, notamment en milieu rural, dont les moyens financiers sont limités mais peut, cependant, ne pas être indispensable en ce qui concerne les communes moyennes ou de grande taille.

Comme l'insertion le rappelle, il importe également d'informer les communes sur les dispositifs de soutien existants, notamment lorsque ces équipements sont utilisés par les publics scolaires dans le cadre des programmes d'éducation physique et sportive (EPS).

Ces programmes prévoient que des conventions sont passées entre l'établissement public local d'enseignement (EPL), leur collectivité de rattachement et les propriétaires d'équipements sportifs aux termes du II de l'article L. 214-4 du code de l'éducation. L'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un EPCI ou un syndicat mixte fait alors l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'EPCI ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements, sauf si une mise à disposition gracieuse a été négociée, ou lorsque l'équipement concerné est affecté à l'exercice d'une compétence transférée à l'EPCI ou au syndicat mixte par la collectivité ou l'établissement utilisateur de cet équipement (article L. 1311-15 du CGCT).

De fait, les communes ou EPCI propriétaires de piscines publiques qui accueilleraient des collégiens et des lycéens pourraient se voir accorder, par la voie conventionnelle, une aide financière de la part du département et de la région. Ce mécanisme paraît résoudre, dans ce cas précis, les difficultés financières rencontrées par certaines communes.

Sur la présentation aux assemblées délibérantes de la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service du bien, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique (recommandation n° 3), elle peut s'inscrire dans le cadre des dispositions prévues par la loi NOTRe du 7 août 2015.

L'article L. 1611-9 du CGCT précise que « pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée

délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement ».

En application de cet article, l'article D. 1611-35 du CGCT prévoit que « l'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement ». Cet article précise également pour chaque catégorie de collectivité territoriale ou d'établissement public de coopération intercommunale le seuil à partir duquel cette étude d'impact doit être établie.

Il est ainsi tout à fait possible pour les collectivités territoriales et leurs groupements de présenter à leurs assemblées délibérantes une étude d'impact de la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement à l'appui de leurs projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, soit dans le cadre législatif et réglementaire applicable, soit de façon volontaire.

Sur le développement du suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines visant à mesurer le coût de service (recommandation n° 4), de nombreuses collectivités ont déjà mis en place une comptabilité analytique, partie intégrante de leur contrôle de gestion.

La mise en place d'une comptabilité analytique permet une meilleure connaissance des coûts et constitue un outil pertinent et permanent dans la démarche de recherche de la performance, de prise de décision et donc d'optimisation du pilotage des politiques publiques. Cette pratique suppose une adaptation affinée aux besoins de pilotage de la structure gestionnaire. Les collectivités territoriales et leurs groupements ont donc toute latitude pour mettre en œuvre des outils de suivi analytique.

L'insertion recommande en dernier lieu de faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs (recommandation n° 5). Celle-ci n'appelle pas d'observations particulières.

Par ailleurs, la Cour suggère de faire intervenir les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) dans le dispositif de gestion des piscines, en les chargeant de valider des schémas régionaux de programmation des piscines, coordonnés entre les acteurs concernés, qui retraceraient les financements des communes et EPCI et conditionneraient le versement des subventions régionales et départementales.

Aux termes de l'article L. 1111-9-1 du CGCT, la CTAP paraît légitime à aborder le sujet de la gouvernance et du financement des piscines publiques, afin de clarifier et de renforcer la cohérence des modalités d'intervention de chaque acteur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je prends bonne note des constats de la Cour sur l'état du parc des piscines et centres aquatiques ainsi que sur les contraintes pesant sur la gestion et le financement de ces équipements.

Je souscris pleinement à vos recommandations, et notamment à celle visant à simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques. Le maintien de dispositifs variés - qui s'ajoutent aux interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements - doit en effet être interrogé.

C'est notamment le cas des subventions versées par le Centre national de développement du sport (CNDS) pour la construction d'équipements aquatiques. La baisse des crédits de la dotation allouée par le CNDS aux équipements locaux, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, devrait inciter l'établissement à renforcer la sélectivité des aides financières en faveur des piscines et des centres aquatiques.

Enfin, le renforcement par les collectivités du suivi des dépenses d'exploitation des équipements aquatiques, ou l'adoption de stratégies globales précisant leurs missions et objectifs, me paraissent constituer des orientations susceptibles d'améliorer significativement la gestion des piscines et des centres aquatiques.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

I. En ce qui concerne l'intervention financière de l'État qui doit être repensée :

Le point I.B.2. intitulé « Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités dans la programmation des équipements » pointe, notamment, la dispersion des dispositifs existants en matière de soutien financier de l'État et la faiblesse de leur poids dans les montages financiers et conclut que « Ces constats interrogent le sens de l'intervention de l'État et doivent le conduire à repenser, voire à supprimer, son intervention dans ce domaine ».

Je souhaite porter à votre connaissance ma stratégie consistant à redessiner, sans la supprimer, l'intervention de l'État en la matière.

Les équipements aquatiques ont un rôle particulier au sein des équipements sportifs. D'une part, leur existence conditionne l'apprentissage de la natation par nos concitoyens et offre un lieu de pratique ouvert à tous les niveaux et toutes les générations. D'autre part, de nombreux équipements sont en fin de vie (rapport de l'IGJS de septembre 2014 relatif à la fédération française de natation), l'âge médian du parc s'établissant à 40 ans pour des bassins d'ancienne génération, issus pour beaucoup du plan « 1000 piscines » des années 60-70.

Il convient donc aujourd'hui de concilier l'accompagnement des collectivités (communes et établissements publics de coopération intercommunales) majoritairement propriétaires des équipements aquatiques et le besoin de rationaliser les financements.

C'est dans ce contexte que l'accompagnement de la direction des sports et du Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) en faveur des équipements aquatiques sera recentré.

Je rappelle, en premier lieu, qu'une grande partie des outils financiers de l'État sont de la responsabilité des préfets de département ou de région (DETR, FSIL ...).

Il convient que ces outils soient préservés car les équipements aquatiques contribuent à l'aménagement du territoire. Il est utile de rappeler que l'article 159 de la LFI 2016 a modifié l'article L. 2334-36 du Code général des collectivités territoriales qui indique dorénavant expressément que les projets du domaine sportif sont éligibles à la DETR.

En second lieu, l'intervention du CNDS recentrée, depuis 2015, sur les zones les plus défavorisées du territoire national (les territoires ultramarins, les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones

de revitalisation rurale), sera encore précisée lors du Conseil d'administration, établissant le budget de l'établissement pour 2018, pour se recentrer sur l'innovation par le financement exclusif d'équipements démonstrateurs, c'est-à-dire innovants et reproductibles.

Lancé en 2016 avec choix des lauréats en 2017, un 1^{er} concours national d'idées d'équipements sportifs innovants, dont la thématique était « sports d'eau et sports de balle », a été initié et mis en œuvre par le CNDS et la direction des sports. Ce concours a permis d'engager une dynamique de réflexion avec les concepteurs d'équipements et les maîtres d'œuvres de demain.

Les innovations recherchées seront celles qui porteront de forts enjeux d'innovation, que ce soit en termes de construction, d'équilibre de modèles d'exploitation, d'intégration du changement climatique, de traitement des eaux ...

Il faut signaler que ce recentrage sera vraisemblablement regretté par les collectivités.

Afin d'accompagner les collectivités en matière de prise de décision pour implanter ou rénover un équipement aquatique, un outil d'aide à la décision sera élaboré en 2018 par la direction des sports en concertation avec les diverses parties prenantes (collectivités, filière économique et fédération française de natation).

II. Certaines données mentionnées dans le document ne sont pas exactes et parfois pas suffisamment sourcées

Les services du ministère des sports mettent en œuvre et disposent du Recensement des Équipements Sportifs, espaces et sites de pratiques (RES) qui constitue la base nationale de données, la référence en matière d'équipements sportifs sur l'ensemble du territoire français. Je souhaite donc vous apporter des précisions sur les informations contenues dans votre rapport.

En première page, il est indiqué que « la natation concerne chaque année environ 13 millions de personnes ». Or, selon les résultats de l'enquête pratique physique et sportive (CNDS, direction des sports, INSEP, MEOS) menée en 2010, 21 millions de français déclarent avoir pratiqué une activité appartenant à la famille d'activités de nage (baignade, natation, plongée, water-polo).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

L'AdCF partage dans l'ensemble les principales analyses de la Cour tout en apportant les observations suivantes.

Les piscines et les centres aquatiques répondent à une mission de service public concernant l'apprentissage de la natation dans le cadre scolaire. Ils constituent, par ailleurs, des équipements importants en matière de loisirs et de politique sportive. À ce titre, comme le rappelle la Cour, les équipements de loisirs et aquatiques jouent un rôle essentiel en matière de cohésion sociale, notamment en direction du monde associatif. Nous constatons un attachement très fort de la population pour ces équipements.

Ainsi que le souligne la Cour, on observe aujourd'hui un niveau d'équipement important concernant les piscines et les centres aquatiques. Le ministère des sports recense ainsi près de 5 000 équipements aquatiques, ce qui correspond à 6 000 bassins environ, répartis sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit le plus souvent, d'équipements très diversifiés qui vont de la piscine de quartier, aux équipements sportifs de haut niveau, en passant par les bassins ludiques qui se sont beaucoup développés sur notre territoire au cours des quinze dernières années. De fait, la France est mieux dotée en piscines et en centres aquatiques que ses voisins européens.

Selon les informations que l'AdCF a pu rassembler, on observe, concernant ces équipements, des niveaux de fréquentation très élevés, ce qui induit même, ainsi que le relève la Cour, des effets de concurrence entre leurs différentes vocations : les activités scolaires, les activités de loisirs, et les activités sportives de haut niveau.

Les piscines et centres aquatiques relèvent majoritairement du « secteur communal » (communes et intercommunalités), départements et régions étant peu impliqués dans ce type d'équipement qui relève plutôt d'une gestion de proximité.

I. La répartition de l'offre sur le territoire

Si les communes sont encore très présentes dans la gestion de ces équipements, on observe une forte progression de leur gestion à une échelle intercommunale. Actuellement, la compétence « construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements sportifs » qui correspond aux équipements aquatiques concerne environ 70 % des intercommunalités à fiscalité propre, selon les données fournies

par la DGCL. C'est en outre une compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles.

Le développement de l'intercommunalité, et les différentes lois qui ont encouragé le regroupement des intercommunalités à fiscalité propre et les transferts de compétence ont favorisé une gestion mutualisée des équipements de piscines et des centres aquatiques, placés sous le pilotage des communautés et des métropoles. L'AdCF constate que de nombreux efforts ont été faits dans les quartiers de la politique de la ville pour développer les pratiques sportives et la construction de nouveaux équipements. L'intercommunalité a permis des avancées dans les secteurs ruraux pour moderniser les équipements voire répondre à une carence. Elle partage néanmoins le constat de la Cour qui considère que beaucoup reste à faire dans ce domaine.

Le maillage des équipements reste plus élevé dans les territoires de forte densité démographique. La Cour observe un certain déficit persistant d'équipement dans les secteurs de faible densité et les périphéries des agglomérations (espaces périurbains).

La Cour interroge ainsi la question de la répartition des équipements aquatiques dans les agglomérations, certains quartiers étant mal desservis. La nouvelle carte intercommunale pourra être l'occasion de revoir la répartition de ces équipements au moment de leur renouvellement mais aussi l'amélioration de la desserte des équipements centraux.

L'AdCF note en effet que l'évolution des périmètres intercommunaux est l'occasion d'une réactualisation des projets de territoire et une remise à niveau de l'offre de service public et sa répartition. Dans cette perspective, les programmations pluriannuelles des investissements (PPI) sont l'occasion d'une analyse en faveur d'une approche plus collective des besoins.

La réalisation en cours des schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public (SDAASP) permet également un recensement des besoins et des solutions d'accès.

II. Les équipements : gestion et entretien

Actuellement, les piscines relèvent majoritairement du domaine public. Selon le ministère des sports, 80 % des piscines sont des piscines publiques. Toutefois on observe un développement pour la délégation de services public (DSP) au cours des dernières années, surtout pour les équipements plus récents ayant une plus forte rentabilité.

En dépit des transferts de compétence, les communes restent souvent propriétaires des équipements.

Une majorité des piscines et des centres aquatiques actuellement en service a été construite dans les années 1970/1980 (piscines Tournesols par exemple). Beaucoup auraient besoin de travaux de renouvellement.

Selon les témoignages recueillis par l'AdCF les piscines sont des équipements coûteux tant en matière d'investissement que de fonctionnement.

La faiblesse des recettes tarifaires, l'importance des activités gratuites (plages d'ouverture consacrées aux scolaires) rend difficile l'équilibre économique de ces équipements. Si les situations sont très diversifiées selon les territoires et les modes de gestion, le fonctionnement et l'entretien des équipements aquatiques coûtent cher et ils connaissent le plus souvent un déficit d'exploitation structurel.

Leur vétusté est, par ailleurs, un facteur de renchérissement des coûts de gestion. De ce fait, le transfert de certains équipements au niveau intercommunal peut poser des difficultés.

On observe, cependant, au cours des dernières années une gestion de plus en plus attentive à la maîtrise des coûts : maîtrise des fluides, système de chauffage de l'eau innovant, développement de panneaux solaires, de chaudières à condensation, recours aux énergies renouvelables...

L'AdCF partage les analyses de la Cour concernant la nécessité d'améliorer la connaissance et le suivi des coûts de gestion des piscines et des centres aquatiques. De la même façon, il conviendrait de disposer de ratios fiables quant à la prévisibilité des coûts de gestion pour les équipements neufs.

L'AdCF ne souscrit pas pour autant à la proposition de la Cour de rendre obligatoire le transfert des piscines aux intercommunalités. Le caractère intercommunal de ces équipements dépend des configurations et doit demeurer du choix des assemblées locales, dans le cadre de la définition de l'intérêt communautaire. D'autres formes de solidarité intercommunale que le transfert sont en outre également possibles à travers les fonds de concours par exemple.

III. Le renouvellement des équipements aquatiques est un enjeu d'investissement majeur

La Cour pose la question du renouvellement des équipements qui ne sont plus aux normes. Elle suggère le développement d'un Plan national « piscine ». L'AdCF considère qu'une des premières étapes de ce plan pourrait être la réalisation d'un diagnostic national sur les besoins de renouvellement, d'équipements neufs et de travaux d'entretien. Ce plan

devrait s'inscrire dans une stratégie plus large de redynamisation de l'investissement public.

Un certain nombre de financement existants dans le cadre d'enveloppes nationales et dédiés à ce type d'équipements de loisirs pourraient, en effet avoir un effet levier : la DETR par exemple dont la liste des équipements éligibles a été élargie aux équipements sportifs par la loi de finances pour 2016 ; le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL qui a été reconduit et amplifié en 2017 à 1,2 milliard d'euros : 600 millions seront dédiés à la ruralité, 600 millions seront alloués à tous les territoires).

Dans le cadre de la nouvelle contractualisation financière des collectivités avec l'État, il sera néanmoins nécessaire de veiller aux effets induits des constructions nouvelles sur les dépenses de fonctionnement des collectivités. La Cour a elle-même souligné à de nombreuses reprises les enjeux de maîtrise de ces dernières. Certaines opérations de maintenance, de rénovation voire de remplacement peuvent participer d'une réduction des coûts d'exploitation (réduction des fuites, chauffage...) mais il sera certainement difficile de programmer l'ouverture de nombreux équipements nouveaux, générateurs de charges d'exploitation supplémentaires, au cours de la législature actuelle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

L'AMF souhaite émettre des réserves aux recommandations émanant de votre juridiction, concernant les pistes d'évolutions relatives au financement et à la gestion des piscines et des centres aquatiques.

Concernant les recommandations :

I. « simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques »

L'AMF s'est toujours positionnée pour que le sport reste une compétence partagée entre les divers niveaux de collectivités territoriales, permettant le cumul des subventions. Elle relève que les financements actuels du CNDP ont un rôle de levier incontestable auprès des autres financeurs.

Elle ne peut accepter la suppression des subventions de l'Etat au travers de la part équipement du CNDS, le contexte exigeant au contraire la mobilisation de tous les financeurs.

Si la subvention du CNDS n'est certes pas l'élément déclencheur de la décision d'équipement, son montant, même limité à 7% en moyenne, n'est en rien négligeable à un moment où l'argent est rare.

Dans le bilan de son action des trois dernières années 2014-2016, le CNDS note que, en 2015, 61 % de l'enveloppe consacrée aux équipements sportifs dans les territoires carencés était effectivement consacré aux piscines, mais, un an plus tard, cette part avait chuté à 41 %. Or, la priorité au financement des piscines était l'un des objectifs opérationnels du CNDS pour cette période. Pour 2017, le CNDS s'est fixé un objectif de 50% des moyens de l'enveloppe en faveur des piscines.

L'AMF partage le constat du vieillissement du parc aquatique et juge indispensable la mise en œuvre d'un plan national de rénovation de ces équipements mais à la condition que l'État apporte les financements AD HOC et qu'ils n'incombent pas uniquement aux collectivités territoriales, comme c'est le cas actuellement.

Il faut noter que le CNDS privilégie dans ses choix les projets de construction neuve, les autres relevant "pratiquement de l'obligation du propriétaire sans extension de la capacité d'accueil", ce qui induit que les collectivités territoriales doivent assurer elles-mêmes les coûts de rénovation des équipements en question.

Si chaque commune s'administre librement, il est à noter que la baisse continue des dotations du CNDS alliée à la baisse des dotations de l'État aux collectivités risquent de freiner fortement la création de nouveaux équipements ou la réhabilitation des équipements existants, les coûts de réhabilitation de ceux-ci étant forts élevés.

II. « évaluer de façon systématique la pertinence d'un transfert des piscines et centres aquatiques communaux aux EPCI à fiscalité propre ».

Depuis 1994, certainement pour des questions de mutualisation dans les coûts d'investissement et de fonctionnement, mais aussi de solidarité, la part des communes diminue de façon constante au profit de la part de celle des EPCI, allant même jusqu'à une majorité d'équipements relevant de la propriété directe des EPCI depuis 2005.

Concernant les 86 % des piscines recensées comme équipements publics, 58 % appartiennent à des communes et 25 % aux EPCI.

En termes de répartition des compétences, l'AMF souligne l'importance de laisser les territoires s'administrer librement et organiser la compétence à l'échelle communale ou intercommunale en fonction de la situation locale. En outre, elle rappelle le rôle de proximité des communes.

Elle s'est prononcée très clairement dans le Manifeste des maires et des présidents d'intercommunalité pour que le développement de l'intercommunalité respecte le principe de subsidiarité sur la base d'un projet de territoire et sans transferts de compétences imposés. Cette considération est d'autant plus nécessaire que les intercommunalités, dont les périmètres viennent d'évoluer de façon significative et dont les compétences obligatoires ont été renforcées en ce début d'année, ont besoin de stabilité pour mener leurs nouveaux projets, alors même que d'autres compétences (Gemapi, eau et assainissement) sont d'ores et déjà à l'agenda (transferts obligatoires en 2018 et 2020).

Le maintien de la notion d'intérêt communautaire (ou métropolitain) doit être un principe général pour le transfert des équipements sportifs et des piscines aux communautés et aux métropoles parce qu'il permet l'adaptabilité des modes d'organisations locales aux réalités du territoire.

Si un certain nombre de constructions ou de rénovation ont pu être portées par les intercommunalités, elles n'ont pas toutes nécessairement les capacités financières de supporter les charges d'investissement et de fonctionnement de plusieurs équipements aquatiques sur leur territoire.

III. « présenter aux assemblées délibérantes, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service »

Les coûts de fonctionnement d'une piscine, entre l'eau nécessaire au remplissage des bassins et celle nécessaire aux douches préalables, les produits permettant à l'eau de ne pas être contaminée, le chauffage de l'eau et de l'équipement, le personnel de surveillance des bassins et le personnel en charge de l'accueil des visiteurs ou de l'entretien, sont extrêmement élevés et restent à la charge des collectivités qui en sont gestionnaires.

Le droit d'entrée payé par les utilisateurs est loin de couvrir les coûts de fonctionnements réels et les collectivités compensent le reste à charge lié au fonctionnement de l'équipement.

La recherche d'équilibre financier est perceptible dès la mise en œuvre du projet : détermination du nombre de couloirs pour un grand

bassin pour un équipement ayant une destination sportive et permettant une éligibilité aux aides du CNDS, la compatibilité de la profondeur d'un bassin plus petit pour l'apprentissage de la natation et la pratique de l'aquagym exigeant une certaine profondeur...

Toutefois, la rentabilité n'est pas recherchée à tout prix et le rôle d'une piscine publique dépasse toujours la simple offre de services. Les élus sont prêts à assumer le coût d'une piscine à la condition de pouvoir le justifier.

Mais le contexte économique général et les difficultés budgétaires que rencontrent de nombreuses collectivités territoriales ne favorisent pas le développement de tels équipements.

IV. « développer le suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines afin de mesurer le coût du service rendu aux usagers ».

L'AMF regrette que la Cour multiplie les normes pour les collectivités concernées et rappelle que cette obligation existe déjà (Décret NOR : INTB1606785D relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

Pour l'AMF, le compte financier unique (CFU) constitue un outil renforçant la lisibilité et le pilotage permettant de répondre au renforcement du formalisme budgétaire introduit par les dispositions de la loi NOTRe du 5 août 2015. En effet l'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit de nouvelles obligations relatives à la présentation et à l'élaboration des budgets locaux :

- renforcement du contenu produit à l'appui du débat d'orientation budgétaire ;
- les informations financières essentielles à annexer au budget primitif et au compte administratif se voient enrichies ;
- étude d'impact pluriannuelle sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement.

Le CFU permettrait d'offrir une meilleure vision de la situation patrimoniale dont le suivi et les analyses sont renforcés. Le suivi de l'actif et de la situation patrimoniale des collectivités souffre actuellement de la fragmentation des informations budgétaires entre compte administratif et de gestion, la privant d'une lecture exhaustive. En effet, la présentation de la situation financière et patrimoniale de la collectivité relève du compte de gestion. Or si celui-ci est formellement présenté à l'organe délibérant

lors du vote du compte administratif, il ne fait pas en revanche l'objet d'un examen par l'assemblée. Pourtant le suivi de la situation patrimoniale recouvre plusieurs enjeux dont ceux de la connaissance même de l'actif et des amortissements qui en découlent, ou encore l'identification de potentielles cessions.

La mise en place d'un compte financier unique intégrant des états financiers irait en outre dans le sens d'une démarche effective de certification des comptes. En effet la certification des comptes qui viendrait assurer la garantie de la tenue des comptes, serait plus aisée grâce à des données consolidées et lisibles.

La multiplication des budgets annexes peut nuire à la clarté budgétaire. Ainsi l'obligation de constituer un budget annexe pour l'exploitation des piscines nuit à l'analyse de l'ensemble des équilibres budgétaires. Enfin, une obligation instaurée en ce sens serait aussi contraire à l'autonomie de gestion.

La Cour a plaidé en ce sens à plusieurs reprises. Le rapport public sur les finances publiques locales de 2013 comporte des développements sur « la rénovation indispensable de la présentation des états financiers : vers le compte financier unique ». Vous avez exprimé la même préoccupation dans votre rapport de 2015 : une nouvelle présentation des états financiers, participant de l'amélioration de l'information budgétaire et financière des collectivités territoriales, autoriserait, ce faisant, « l'agrégation des données budgétaires ou comptables du secteur public local ».

V. « faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et les objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs »

L'AMF considère que chaque commune s'administre librement et répond aux demandes locales. Elle a toujours défendu la diversité des territoires et a toujours demandé à ce que les pouvoirs publics prennent en compte les particularités locales dans les politiques nationales qu'ils mettent en œuvre.

L'hétérogénéité des piscines et centres aquatiques est souvent liée à la pratique sportive du territoire et à la demande sociale.

Du fait d'un coût peu élevé pour les utilisateurs de la pratique de la natation (droit d'entrée, vêtement nécessaire à la pratique...), les demandes locales émanant de la population peuvent être importantes. Il

faut noter que 84 % de la population à moins de 8,3 km à parcourir pour se rendre à la piscine publique la plus proche de chez elle.

Selon la dernière étude de mars 2017 de l'INJEP intitulée « les chiffres clés du sport », la natation de loisirs est la 2ème activité physique ou sportive déclarée, juste derrière la marche à pieds. La fédération française de natation arrive à la 9ème place des fédérations ayant le plus grand nombre de licenciés.

On constate ces dernières années une évolution de la demande sociale en matière de piscines qui se traduit notamment par le développement de « centre ou de complexe aquatique », démontrant une diversification et une démocratisation des pratiques aquatiques.

L'arrivée de bassins ludiques offre plus de services et plus de prestations aux utilisateurs : balnéothérapie, bébé nageurs, gym aquatique... sont autant de demandes que de recettes supplémentaires pour le gestionnaire de l'équipement dès lors que ces animations peuvent être organisées en régie directe.

De manière générale, l'AMF a toujours défendu un usage polyvalent et multi-activités des équipements sportifs. Toutefois, la mise à disposition des équipements sportifs, quel que soit le type d'équipements, est toujours un véritable « casse-tête » pour les collectivités.

Dans le cas des piscines, dans la mesure du possible, les communes privilégient un accueil des différents publics, y compris dans le cadre de l'enseignement de la natation scolaire.

Aux fonctions traditionnelles de l'apprentissage de la natation et de celle du sport professionnel, s'ajoutent désormais des pratiques de loisirs (aquagym, aquabike, bébés nageurs...). Le développement et l'évolution de pratiques relevant du « sport d'entretien » et d'activités de détente amène à une diversification des activités et un élargissement du public accueilli.

Dès lors que les horaires de mise à disposition des équipements sont établis, les scolaires ont priorité. Ainsi, en lien avec les horaires de cours des différents établissements situés sur le territoire, la mise à disposition de l'équipement la journée, hors pause méridienne, concerne l'enseignement de l'EPS.

Enfin, l'AMF souhaite souligner qu'un équipement aquatique possède un pouvoir d'attraction très fort auprès des populations locales mais aussi extérieures par le rayonnement qui dépasse très largement les limites administratives des municipalités, voire des intercommunalités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ALLIER

Vous soulignez dans la partie « I-B-2 - Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités locales dans la programmation des équipements », une absence d'outils de programmation de certains investissements, et ce malgré certaines initiatives de collectivités locales comme celle du Département de l'Allier il y a quelques années.

Ce type d'outil, comme cela a pu être observé en matière de centre de traitement des déchets, a toute sa pertinence en termes de rationalisation d'utilisation des fonds publics. L'investissement public étant essentiellement porté par les collectivités, ces dernières devraient être pleinement responsables de son élaboration. Le Département partenaire direct des communes et intercommunalités, semble être un niveau institutionnel pertinent, d'autant que l'essentiel de l'ingénierie se concentre aujourd'hui dans ce niveau de collectivités locales. La C.T.A.P. pourrait, comme le suggère votre rapport, constituer l'instance de validation, malgré la lourdeur du montage, ces instances réunissant pas moins de 200 personnes une à deux fois par an. Je fais remarquer également que les dispositions législatives visant à prévoir un rapport d'évaluation avant tout lancement d'un investissement d'un certain montant ne sont pas mises en œuvre opérationnellement.

Je souhaite toutefois vous faire part d'une remarque. En effet, j'observe qu'un tel dispositif serait sans doute partiellement efficace et tardif à l'heure où les intercommunalités absorbent depuis de nombreuses années et progressivement des équipements d'intérêt intercommunal et rationalisent à leur niveau la création comme la gestion de ces outils. Ce phénomène s'amplifiant avec les dernières fusions et celles à venir, une planification départementale pourrait contredire certaines initiatives locales. Un encadrement par un texte de loi serait donc utile pour organiser et légitimer les actions respectives de chaque collectivité dans le respect des libertés locales issues des lois de décentralisation.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION GRAND CALAIS TERRES ET MERS**

Soucieuse de la qualité des services rendus à la population et de l'application des meilleurs outils de gestion, j'ai pris bonne note des recommandations qui y sont formulées.

J'ai décidé d'y souscrire dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, l'ensemble de vos remarques et préconisations seront suivies d'effet et mises en œuvre, au plus tard pour la fin du mandat.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION ROISSY PAYS DE FRANCE**

Conformément à votre sollicitation, je souhaite par la présente vous faire part de ma position.

Le Conseil d'Agglomération de la CA Roissy Pays de France (CARPF) a pris acte des observations définitives de la Cour Régionale des Comptes concernant la gestion du centre nautique « Plaine Oxygène » par délibération du 4 octobre 2017.

Je me permets de vous rappeler qu'afin d'assurer la continuité du service public au 1^{er} janvier 2016, une convention a été conclue entre la CARPF et la Communauté de Communes Pays de Mont France (CCPMF).

En effet, les compétences des 17 communes de la CCPMF transférées à la CARPF par arrêté préfectoral du 9 novembre 2015 ne pouvaient être exercées immédiatement en raison de l'absence de préparation en amont de ces importants transferts.

Cette convention a permis de maintenir la gestion des dites compétences par la CCPMF dans l'attente du vote de nos statuts, de l'évaluation des charges et du transfert effectif à notre communauté des différents équipements et services concernés.

Les statuts de la CARPF, après le vote de l'assemblée délibérante, en date du 13 octobre 2016 ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral en date du 9 février 2017.

Le travail d'évaluation des charges est en voie d'achèvement, la CARPF sera en mesure de gérer l'ensemble de ses compétences au 1^{er} janvier 2018.

Le contrat de délégation de service public du centre aquatique « Plaine Oxygène » sera transféré à cette date à la CARPF. Cette délégation prend fin le 3 mars 2018.

Après échanges avec les élus communautaires, j'ai décidé de fermer cet équipement à l'échéance de l'actuel contrat.

Cette fermeture permettra en fonction des conclusions de la mission d'expertise en cours, de réaliser un diagnostic technique exhaustif des installations de ce complexe, d'identifier dans un premier temps les travaux à réaliser, afin d'écarter tout risque d'insécurité et tous surcoûts de fonctionnement.

Dans un second temps, il conviendra de réfléchir à la requalification des bassins et équipements ludiques extérieurs, aujourd'hui condamnés car obsolètes.

Les espaces prévus initialement pour la patinoire, qui n'a jamais fonctionné, devront être définitivement réaffectés à un usage utile au fonctionnement de la piscine.

Parallèlement, une étude va être engagée par la CARPF sur le futur mode de gestion de cet équipement.

Le Conseil d'agglomération, sur la base d'une analyse comparative approfondie entre régie et délégation de service public déterminera de façon objective son choix sur les modalités de gestion de ce complexe.

L'analyse de la Cour Régionale des Comptes sur la gestion du centre « Plaine Oxygène » et la mise en évidence des nombreuses dérives et irrégularités aussi bien dans la phase « construction » que dans les modalités de gestion ont particulièrement interpellé les élus de la CARPF.

Soyez assuré que ces éléments seront déterminants pour la mise en œuvre d'une gestion rigoureuse de cet équipement dans un souci d'intérêt général.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES GRAND PIC SAINT LOUP

Dans L'encadré intitulé « La difficulté d'équilibrer la gestion d'une piscine par les recettes tarifaires » cite à titre d'exemple la subvention versée par la Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup au délégataire pour assurer l'équilibre de fonctionnement.

En effet en page 45 du rapport d'observations définitives n° GRJ17/0850 du 7 avril 2017 concernant la Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup, il est bien précisé que le versement en 2015 au délégataire de la subvention est de 523 353 € mais en contrepartie le délégataire reverse à la Communauté de communes la somme de 205 000 €.

Ce mécanisme a été mis en place afin de récupérer la TVA déboursée dans le cadre du loyer sur la construction réalisée en Partenaire Public Privé. Ce mécanisme a ainsi permis en 2015 de récupérer 104 K€ de TVA.

Au-delà de l'approche financière, il est à souligner que la piscine a été construite avec une destination avant tout scolaire: l'objectif est de faciliter l'apprentissage de la natation pour les enfants du territoire. Les recettes générées sont faibles mais l'intérêt en termes de service public est important. Un raisonnement limité aux recettes générées peut donc paraître un peu restrictif pour analyser la gestion d'une piscine: il paraîtrait judicieux de prendre en compte aussi sa vocation première : le grand public ou les scolaires et les créneaux horaires qui leur sont dédiés.

Voici les éléments que nous souhaitons porter à votre connaissance. Nous espérons qu'ils pourront vous apporter des précisions utiles à la rédaction de votre rapport définitif. Les services de la communauté restent à votre disposition si des éléments stipulés dans le présent rapport devaient être précisés.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

La Ville de Paris vote un budget par nature, la présentation par fonction est indicative. Compte tenu de l'ampleur du parc immobilier et de sa composition intégrant différents équipements (piscines, bains douches, centres sportifs, centre d'animation, équipements scolaires ou culturels) et des modes de gestion différenciés, une comptabilité analytique basée sur la seule maquette réglementaire du compte administratif M14, voté par nature, ne permet pas de disposer d'une répartition des coûts aussi détaillée que le souhaiterait la Chambre.

Par ailleurs, les dépenses des mairies d'arrondissement pour assurer le fonctionnement des piscines inscrites à leur inventaire sont retracées, en global, dans le compte administratif général de la Ville

(chapitre 014- nature 748719). Un compte administratif, détaillé par rubrique fonctionnelle, pour les États Spéciaux d'Arrondissement permet d'identifier, pour la rubrique « 413 piscines », le détail des dépenses par nature budgétaire.

Concernant les piscines, hors masse salariale, les principaux postes de coût (eau et fluides qui représentent de l'ordre de 21 % du coût des piscines en régie) sont aujourd'hui plus affinés grâce à des échanges réguliers avec la direction en charge de la centralisation de la gestion des fluides d'une part (DCPA) et à l'optimisation des potentialités offertes par l'opérateur Eau de Paris d'autre part. L'installation progressive de compteurs divisionnaires permet de mesurer plus précisément les consommations propres à chaque établissement, même en présence d'équipements imbriqués.

La Ville de Paris s'est engagée avec la Cour des comptes et la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France dans l'expérimentation de la certification de ses comptes. Ces travaux impliquent d'adopter dès 2018 la nomenclature comptable M57. À compter du 1er janvier 2019, la Ville de Paris passera également au vote du budget par fonction.

Ce cadre budgétaire et comptable rénové donnera la priorité à une lecture fonctionnelle des dépenses et des recettes dans le sens souhaité par la Cour des comptes dans ses observations sur « les piscines et centres aquatiques ».

RÉPONSE DU MAIRE DE CHAMPIGNY-SUR-MARNE

Je me félicite tout d'abord que, comme vous le notez, près de 90 % des usagers de la piscine « Auguste Delaune » de Champigny-sur-Marne résident sur le territoire de la Commune. Cela illustre l'importance de cet équipement pour les campinoises et les campinois. L'orientation privilégiée donnée par la municipalité pour l'apprentissage de la natation par les enfants, ainsi que la place accordée aux clubs sportifs locaux contribuent à l'évidence à cette fréquentation locale.

Vous notez que la Région d'Ile-de-France et le Département du Val-de-Marne ne participent pas au financement de la mise à disposition de la piscine par la Ville de Champigny pour l'accueil des collégiens et des lycéens. Je vous informe que le Conseil municipal de Champigny-sur-

Marne va délibérer le 22 novembre prochain sur la tarification de l'accueil des collégiens et lycéens au sein de la piscine municipale.

Vous mettez en cause la mise à disposition gratuite de la piscine aux associations sportives en soutenant qu'elle relève d'un défaut de stratégie tarifaire. Sachez que cette mise à disposition gratuite est une volonté municipale s'inscrivant dans l'objectif de la pratique sportive des campinois. Une part essentielle de cette mise à disposition correspond à des pratiques sportives d'enfants et de jeunes de la ville (1035 enfants et jeunes de moins de 16 ans licenciés au RSCC) que nous entendons favoriser pour le plus grand nombre.

Le Red-Star Club de Champigny-sur-Marne est un club omnisport. De ce fait, la convention avec ce club indique la valorisation financière globale de la mise à disposition des équipements sportifs municipaux, et non uniquement celle de la piscine. Concernant les associations « Potes Bulles » et « USCC », les subventions (inférieures à 1 500€) et moyens mis à disposition sont de faible montant, bien en-deçà du seuil pour les conventions. De plus les annexes des comptes administratifs de la Ville indiquent les volumes horaires annuels des mises à disposition de chaque équipement à chacune des associations. La valorisation financière sera ajoutée pour le compte administratif 2017.

Permettez-moi enfin de réagir à votre suggestion de suppression de l'intervention de l'Etat dans la construction des équipements sportifs. En effet, nous avons le projet de construire avec la commune de Chennevières et l'établissement public territorial « Grand-paris-sud-est-avenir », un nouveau centre nautique en remplacement de deux piscines vétustes. Cet équipement doit bénéficier en particulier aux habitants du quartier du Bois-L'Abbé qui nous est commun, mais aussi plus largement aux quartiers de Coeuilly, du Village parisien et des Mordacs, soit un territoire d'environ 35 000 habitants sur Champigny-sur-Marne. L'apport financier de l'Etat est indispensable à la réalisation de cet équipement. À défaut, la collectivité serait contrainte à augmenter le recours à l'emprunt à la charge des seuls contribuables de la Ville, ce qui est rendu impossible par l'encadrement du ratio d'endettement prévu par le projet de loi de programmation des Finances publiques pour les années 2018 à 2022.

J'espère que ces éléments auront utilement complétés votre vision des enjeux de la gestion des piscines et centres nautiques pour une commune comme Champigny-sur-Marne.

RÉPONSE DU MAIRE DE CREIL

Je tiens à vous faire part de ma surprise concernant la comparaison entre le coût final de la réhabilitation de la piscine de Creil avec le coût prévu dans une étude d'avant-projet datant de 2006. D'une part, l'étude d'intention de 2006 n'était qu'un préalable à la phase projet. Il est à préciser que cette estimation financière préalable intégrer seulement les coûts des travaux et ne comprenait pas notamment les frais de maîtrise d'œuvre. Pour votre information la phase projet a réellement démarré en 2009 avec le choix du maître d'œuvre. D'autre part, entre 2006 et 2011, année d'attribution des marchés de travaux, le projet a connu plusieurs évolutions. Il y eu la nécessité d'une part, de réaliser de nombreuses études et diagnostics préalables aux travaux et d'autre part d'adapter le projet, entres autres, aux exigences de l'architecte des bâtiments de France. C'est pour cela, qu'il est préférable de comparer le coût final de l'opération avec le montant estimé lors de l'attribution des marchés de travaux. Ainsi, l'écart entre le coût prévisionnel et le coût final est de 10 %.

Il est important de ne pas omettre le contexte creillois. En effet, le taux de pauvreté est de 37,2 % d'après les dernières données disponibles auprès de l'INSEE soit 2,5 fois plus élevé que la moyenne nationale. La prise en charge par le budget communal de 80 % des coûts de fonctionnement de la piscine permet l'accès à cet espace au plus grand nombre. En effet, il est à mon sens, du devoir des pouvoirs publics de réduire les inégalités et de répondre aux besoins des citoyens non couvert par l'initiative privée. La mise en place d'une tarification sociale répond à cet objectif. Pour information, la restauration scolaire, les crèches, les bibliothèques et les cimetières représentent, respectivement, une charge nette d'environ 609 k€, 848 k€, 886 k€ et 160 k€ dans le budget de la commune.

Je prends note de votre préconisation concernant le transfert des piscines à l'intercommunalité. Pour cela, vous proposez une diminution de l'attribution de compensation de la commune à hauteur du déficit actuel des structures sans prise en compte des économies espérées par la mutualisation de ces équipements au niveau de l'intercommunalité. La réalisation de ce transfert de compétences dans ces conditions conduirait à un enrichissement des intercommunalités au détriment des communes.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Ce document appelle de ma part les observations suivantes :

- En 2017 l'offre est passée à 15 piscines répertoriées ainsi que suit :

Saint Charles, Vallier (2 bassins), Bonneveine, Desautel (1 pataugeoire), Pont de Vivaux, la Granière, La Bombardière, Louis Armand, Frais-Vallon, Busserine, Saint- Joseph, Lamartine, La Castellane, Pointe Rouge (2 bassins d'été), René Magnac.

Par ailleurs, il convient de souligner la création à venir de 2 nouveaux centres aquatiques, qui font actuellement l'objet d'une procédure de mise en concurrence :

- l'un sur le site d'Euroméditerranée, qui compensera la fermeture de la piscine Charpentier et qui viendra répondre aux besoins des habitants et salariés des entreprises du quartier, en proposant des activités diverses,*
- l'autre sur le site de Luminy (bassin ouvert de 50m, bassin couvert de 25m, 2 pataugeoires) qui vise d'une part un public familial pour la natation de loisir, et d'autre part la création d'un centre de recherche et de développement du sport de haut niveau.*

La réalisation de ces 2 centres aquatiques augmentera très sensiblement l'offre piscines à Marseille, en générant 6000 m² supplémentaires de surface de plan d'eau.

RÉPONSE DU MAIRE DE MELUN

Tout d'abord, en ce qui concerne la tarification de la piscine municipale, le rapport souligne que la Ville de Melun ne tient pas compte des tarifs pratiqués par les autres communes à proximité lorsqu'elle envisage de faire évoluer ses recettes. Je souhaite vous préciser que la Ville de Melun dispose de trois bassins qui fonctionnent toute l'année : un bassin olympique homologué de 50 mètres, un deuxième de 25 mètres et un troisième de 15 mètres. Sur tout le département de la Seine et Marne, elle est la seule à offrir à ses usagers ce type d'équipement.

C'est pourquoi la tarification de la piscine de Melun et celle pratiquée dans les autres équipements proches n'ont pas à être forcément corrélées, puisque l'offre de services n'est pas strictement comparable.

Par ailleurs, la Ville de Melun a choisi dans le cadre de sa politique sportive de favoriser l'accès aux équipements au plus grand nombre notamment par l'application d'un tarif unique pour l'ensemble des habitants de la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine, de faire découvrir le sport aux plus jeunes en finançant la première licence et de soutenir et d'accompagner les associations, notamment avec l'accueil de sportifs de haut niveau. Bien évidemment, la piscine participe activement à cet objectif.

RÉPONSE DU MAIRE DE REMIREMONT

En préambule, je vous rappelle que les conclusions de votre C.R.C. lors de son dernier contrôle sur la période 2011/2014 sur lesquelles vous appuyez :

- concernaient la gestion d'une équipe municipale,*
- ont été adressées à une autre équipe municipale, pour partie démissionnaire en 2016.*

Si mes prédécesseurs semblaient favorables à un transfert de l'équipement Centre Aquatique de REMIREMONT vers la Communauté de Communes, je n'ai trouvé, à la suite de mon élection le 23 novembre 2016, aucun travaux sur le sujet.

Ma volonté, clairement affichée lors de ma campagne électorale, de m'appuyer sur l'ensemble des préconisations et observations de la C.R.C., ainsi que ma vision de territoire en faveur des intercommunalités, m'ont amené à travailler, notamment, sur le transfert du Centre Aquatique vers la Communauté de Communes de la Porte des Vosges Méridionales.

Dans le cadre de la loi NOTRE, un nouvel Établissement Public de Coopération Intercommunale a été créé au 1^{er} Janvier 2017 par fusion de la Communauté de Communes dont REMIREMONT faisait partie, d'une Communauté de Communes voisine et extension à une autre Commune.

Avant cette date, le bloc de compétences optionnelles « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire » était détenu par les deux intercommunalités. Le Centre Aquatique de REMIREMONT était communal. Les deux piscines de l'autre EPCI étaient déjà intercommunales.

L'obligation faite à la nouvelle Communauté de Communes d'approuver ses statuts par bloc de compétences avant le 31/12/2017, a contraint son Président à travailler sur ces compétences. Ainsi, le Conseil Communautaire a été réuni le 14 novembre dernier en séance de travail, au cours de laquelle j'ai pu exposer le travail que j'ai réalisé avec mes deux collègues, Vice-Présidents, et Maires sur le territoire desquels se situent les deux piscines intégrées à l'Intercommunalité.

En effet, conscient, comme vous le décrivez, que près de 80 % des usagers de mon équipement ne sont pas Romarimontains et, qu'en conséquence, la Commune n'est pas l'échelon de gestion pertinent et équitable, j'ai initié plusieurs réunions pour aboutir à une étude portant sur la provenance des usagers, les personnels, la tarification communautaire qui a nécessité une réflexion en profondeur de l'ensemble des tarifs (entrées comme prestations d'activités) et ce, sur les trois structures.

L'avis du Conseil Communautaire est favorable à un transfert de l'équipement de REMIREMONT à l'EPCI « le plus tôt possible ». La délibération de l'exécutif intercommunal décidant la prise de compétences (Conseil Communautaire en décembre) pourrait préciser ce transfert.

L'injustice de la situation actuelle pour mes administrés semble être en bonne voie de réparation. J'ai bien noté dans le rapport de la C.R.C., le poids du déficit du Centre Aquatique en points de taxe d'habitation.

L'objectif aujourd'hui est de proposer à la C.L.E.C.T. le calcul le plus juste possible pour préserver les intérêts des contribuables romarimontains et ainsi permettre de limiter la réduction de l'attribution de compensation, en prenant en compte la part des résidents de ma Commune dans le déficit de l'équipement.

Voilà les éléments dont je tenais à vous faire part concernant l'évolution de ce dossier.

Convaincu de la nécessité de rétablir les équilibres et animé d'une vision de territoire élargie, mon action a pour objectif l'intérêt des contribuables romarimontains.

3

Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie

PRÉSENTATION

Si l'activité touristique relève principalement de l'initiative privée, les acteurs publics ont un rôle à jouer pour favoriser son essor. La promotion et le développement du tourisme font en effet partie des compétences des collectivités territoriales. Le tourisme se révèle d'ailleurs une source de recettes pour ces collectivités, en même temps qu'il contribue à la bonne santé du tissu économique, soulignant ainsi les enjeux de son développement.

La Cour des comptes, à plusieurs reprises, a relevé les insuffisances des politiques touristiques régionales³³². L'examen de la politique touristique conduite en Languedoc-Roussillon entre 2010 et 2016 corrobore ces constats.

Au sein de la nouvelle région Occitanie, le Languedoc-Roussillon bénéficie d'atouts spécifiques en matière touristique, tant par ses sites culturels que par l'alliance du littoral et de la montagne.

L'impulsion donnée par l'État dans les années 60 a fortement contribué à augmenter l'attrait de ce territoire, mais cinquante ans plus tard, cet acquis s'avère insuffisant au regard d'une économie touristique fragile, caractérisée par un manque de dynamisme et par des difficultés en matière d'emploi (I). L'effort financier des collectivités territoriales, bien inférieur aux recettes produites par le tourisme, n'a engendré que des

³³² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I. Le tourisme en Outre-mer, 2014, p. 257-273, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2005*, Tome I. Les comités régionaux du tourisme des régions du « Grand Est » et dans le rapport public de 1992 à la suite d'une enquête menée par huit CRC.