Fondation Jean Jaurès

Société

PISCINES PUBLIQUES : ATTENTION AUX FERMETURES

Le Sens du service public

28/07/2023

Cet été encore, plusieurs collectivités sont contraintes de fermer ou de restreindre l'accès à leurs piscines publiques. Alors que les vacances battent leur plein et que les vagues de chaleur s'enchaînent en Méditerranée, la Fondation Jean-Jaurès publie ici l'analyse du think tank Le Sens du service public sur cet outil central de cohésion sociale et de santé publique à l'heure du dérèglement climatique.

Cet été encore, plusieurs collectivités sont contraintes de fermer ou de restreindre l'accès à leurs piscines publiques. Les raisons sont multiples : coût de fonctionnement élevé lié notamment à la facture énergétique[1], vétusté des équipements, manque de personnel de surveillance disponible, sobriété dans la consommation d'eau…

Pourtant, à l'heure où le thermomètre s'emballe et où nous aurions besoin de mutualiser les moyens pour nous préserver des chaleurs, les piscines publiques devraient apparaître comme des services publics à conforter.

La question des piscines nous confronte tout autant à des enjeux de transformation écologique et d'adaptation au changement climatique que de justice sociale et d'accessibilité au service public pour le plus grand nombre.

Les conséquences des limitations d'accès à des piscines publiques sont encore plus fortes pour les personnes qui n'ont pas la possibilité de partir en vacances ou de se reporter sur d'autres activités estivales ou équipements aquatiques de proximité.

En septembre 2022, Le Sens du service public avait formulé plusieurs propositions dans le cadre du plan de sobriété national en appelant à éviter la réduction de service ou la fermeture d'équipements publics.

« Le modèle de la piscine publique est en crise[2]. » Si les enjeux budgétaires et écologiques obligent à réinventer ce modèle, il ne peut être envisagé de remettre en question ce service public.

Toutefois, dans quelles directions devrions-nous aller pour concilier ces différents impératifs ?

Pour éviter l'essor des piscines individuelles, des piscines hors-sol écologiquement peu soutenables ou de complexes nautiques privés gourmands en eau et aux prix d'entrée excessifs, nous considérons aujourd'hui qu'il nous faut renouer avec une grande ambition nationale en matière d'accès à des lieux de baignade et de rafraîchissement, comme cela fut le cas par exemple dans les années 1960. Les Jeux olympiques Paris 2024 nous offrent probablement l'occasion de promouvoir cette dynamique collective à l'échelle du pays et des territoires.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

Un enjeu de cohésion sociale et de santé publique

Pour la plupart construites dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle et gérées par des collectivités locales[3], les plus de 4 000 piscines publiques constituent aujourd'hui un service public particulièrement prisé des usagers, en particulier en période estivale. À partir des années 1980, aux traditionnelles activités de baignade et d'apprentissage de la natation, notamment pour les plus jeunes, sont venues s'ajouter de nouvelles activités.

La natation représente désormais l'une des premières activités sportives et de loisirs des Françaises et des Français. Dans le cadre de notre récente enquête auprès de femmes rurales, les piscines publiques sont ainsi apparues comme le deuxième équipement public le plus fréquenté après les bibliothèques/médiathèques.

« Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète » (rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2018)
« 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. (…) 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. »

Pourtant, la pratique de la natation comme la fréquentation de ce type d'équipement public sont le reflet des inégalités sociales et territoriales.

Le maillage du territoire national en équipements aquatiques reste encore inégal, avec une présence plus faible dans certains territoires, tels que le périurbain ou les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ainsi, dans son rapport public de 2018, la Cour des comptes indique que le taux d'équipement par habitant est inférieur, dans les communes disposant d'un QPV, de plus de 40% à la moyenne nationale.

Comme pour tout service public, l'accessibilité ne se limite pas à la proximité géographique. Les horaires d'ouverture, le prix ou encore l'habitude de fréquenter ce type de lieu déterminent la possibilité pour les Françaises et les Français de se rendre dans une piscine[4].

« Maîtrise de la natation par les collégiens : l'influence des vacances d'été » (note de l'INJEP, Analyses et synthèses, n°48, mai 2021)
« (…) seulement 61% des enfants d'ouvriers non qualifiés sont de bons nageurs contre 86% des enfants de cadres et les premiers sont aussi six fois plus nombreux que les seconds à ne pas savoir nager. Les inégalités sociales sont d'autant plus prononcées que la maîtrise de la natation est très liée à la durée de leurs vacances d'été qui varie elle-même fortement selon l'origine sociale. »

Le très fort volontarisme politique pour déployer une offre de piscines publiques à partir des années 1960 s'est arrimé à des objectifs de santé publique liée à l'activité physique mais aussi à la volonté de réduire le nombre de noyades, qui reste encore malgré tout la première cause de décès par accident de la vie courante chez les moins de vingt-cinq ans.

Parce qu'elle est un lieu très normé et réglementé mais aussi généralement très abordable financièrement[5] et culturellement, la piscine publique est un lieu d'apprentissage de règles de vie en collectivité, de vivre ensemble et de brassage social.

Elle remplit donc des fonctions sociales inestimables, qui vont bien au-delà de ses fonctions apparentes et qui procurent des bénéfices collectifs qui méritent d'être rappelés. On ne fait pas seulement « trempette » à la piscine. On y apprend aussi à accepter son corps et à vivre avec les autres.

C'est pourquoi Le Sens du service public considère légitime l'adoption d'une stratégie nationale ambitieuse, à décliner localement, visant à permettre l'accès à des lieux de baignade pour le plus grand nombre sur l'ensemble du territoire. Cette démarche volontariste et planificatrice devra nécessairement poser la question de l'implantation des équipements, de la tarification mais aussi de l'offre de services proposée. Elle devra s'appuyer sur une approche intercommunale à l'échelle de bassins de vie pour mutualiser les moyens et les équipements, mais aussi organiser le transport vers les lieux de pratique. En complément des piscines publiques, la réflexion devra englober la reconquête des fleuves et des rivières, avec en filigrane l'enjeu d'améliorer la qualité des eaux de surface et d'accélérer les travaux d'assainissement. En démocratisant aussi la pratique en eaux libres[6], l'ensemble des acteurs publics et privés devront donc se mobiliser pour développer des pratiques plus écologiques visant à préserver qualitativement et quantitativement la ressource en eau.

Un enjeu de transformation écologique et d'adaptation au changement climatique

Une grande partie des piscines publiques a été construite dans le cadre du plan national « Mille piscines » lancé à la fin des années 1960. En France, 70% des piscines publiques ont ainsi été construites avant 1995.

Si elles consomment beaucoup d'énergie, les piscines publiques sont pourtant des lieux d'adaptation au changement climatique car elles permettent de supporter les épisodes de chaleur.

D'après l'Ademe, « une piscine peut représenter environ 10% de la consommation énergétique totale d'une commune, [...] 15% pour une commune de plus de 50 000 habitants [...] et jusqu'à 30%-40% de la consommation énergétique pour les groupements à fiscalité propre »[7]. L'un des principaux postes de dépense énergétique réside dans le traitement de l'air et le chauffage de l'eau.

La vétusté des équipements, les contraintes réglementaires légitimes comme l'évolution des usages mettent les collectivités face à des dépenses budgétaires importantes pour assumer les coûts de fonctionnement comme les coûts de rénovation ou de construction de nouveaux équipements. Elles vont aussi devoir intégrer les obligations qui découlent du décret tertiaire.

« Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète » (rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2018)
« 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. »
« La gestion d'une piscine ou d'un centre aquatique public entraîne systématiquement un déficit de fonctionnement important. (...) Le niveau de déficit moyen des piscines contrôlées est de 640 000 euros par an. »

Face à ces enjeux écologiques et budgétaires, nous allons donc devoir convertir le parc existant et futur et disposer de piscines plus écologiques :

- en adaptant les pratiques à la nécessaire sobriété (optimisation des vidanges, optimisation de la filtration, baisse des températures de l'eau et de l'air, travail sur les créneaux d'ouverture...) ;
- en misant sur la modularité des équipements (bassins extérieurs, piscines avec fond amovible pour réduire la profondeur des lignes de nage et donc le volume d'eau à chauffer...) ;
- en mobilisant les énergies renouvelables pour tendre vers des bâtiments à énergie positive (panneaux solaires, géothermie...) ;
- en optimisant les flux et les fluides (chauffage de l'eau par le réseau de chaleur de la ville, gestion intelligente des flux, isolation des tuyaux de traitement de l'eau, récupération des calories des eaux perdues, récupération de l'eau pour la propreté urbaine...).

Ces démarches écologiques doivent bien évidemment être déclinées au cas par cas en fonction des capacités financières et techniques des collectivités, des contraintes du bâti existant ou

encore des usages et horaires de fréquentation des équipements.

Pour autant, toute démarche locale devrait pouvoir s'appuyer sur une impulsion supracommunale à travers des outils mutualisés : ingénierie partagée, formations des décideurs et agents publics, financements dédiés. C'est toute la force de la puissance publique qui doit donc être mise au service de cet enjeu de société prioritaire.

Enfin, pour positionner les piscines publiques comme des équipements au service de la cohésion sociale et de la transition écologique, devra être abordée l'épineuse question du recrutement et de la pénurie des maîtres-nageurs sauveteurs (MNS). Pour combler le manque de 5000 MNS en France, il conviendrait de traiter la question de leur formation longue et coûteuse, de stopper la baisse tendancielle du nombre de CRS sur les plages (plus de 700 en 2002 contre à peine plus de 300 actuellement) et de réviser les règles d'accès.

Le regard d'un expert : Emmanuel Auvray, professeur à l'université de Caen STAPS

Si les raisons qui sous-tendent la fermeture d'une piscine publique peuvent s'entendre (vétusté, manque de personnel de surveillance, dépenses), pour autant, pour les usagers, c'est toujours une mauvaise nouvelle à plus d'un titre. Les piscines, comme les autres équipements sportifs publics, ont un coût pour la collectivité, mais elles n'ont pas de prix en regard de qu'elles apportent à la collectivité : en matière d'apprentissage de la natation face aux 1000 décès par noyade par an en France, par rapport aux effets bénéfiques des activités aquatiques sur l'état de santé des pratiquant·e·s (Inserm). Après la période du Covid-19 et les effets délétères de l'inactivité et la sédentarité, la pratique régulière d'une activité physique en piscine est une plus-value pour la santé. D'ailleurs, les coûts d'entretien et de fonctionnement des piscines publiques ne devraient-ils pas être appréciés à l'aune des économies de santé qu'elles génèrent sans compter les vies sauvées ?

Enfin, les piscines, avec leur règlement intérieur et les règles de circulation qui organisent les déplacements des nageurs ordonnancés dans des couloirs de nage, contribuent à fabriquer des citoyens en apprenant à s'appliquer des règles communes.

La France compte environ 4 135 piscines publiques dont la moitié a été construite avant le choc pétrolier de 1973. Ce parc est vieillissant et énergivore, même si des travaux de réhabilitation sont conduits pour limiter leur empreinte carbone et les dépenses pour les chauffer dans une période frappée par une crise énergétique et les conséquences du réchauffement climatiques. Des municipalités communiquent sur les nouvelles piscines qui affichent leur identité écologique. En termes de sobriété énergétique, la solution qui consiste à baisser la température de l'eau des piscines pour réduire les coûts et les émissions de carbone est une réalité ; pour autant, elle a ses limites lorsqu'il s'agit d'un jeune public, de personnes âgées ou peu mobiles dans l'eau pour des raisons de santé.

Dans le même temps, depuis une dizaine d'années, on observe un développement tant du côté des nageurs que de certaines municipalités (Nantes, Caen) en faveur d'une natation en milieu naturel. Elle s'inscrit dans une dynamique et demande sociale sous-tendue par la volonté de pratiquer une natation de manière responsable et durable par un retour à la nature. Or, la diversité des climats et de la géographie à l'échelle du pays ne permettent pas de répondre toute l'année à ses légitimes aspirations. Il paraît donc difficile de pouvoir se passer des piscines. Nous assistons alors à une période de transition entre la sobriété énergétique et des nouvelles piscines plus écologiques et une forte demande d'une natation empreinte d'un retour à la nature.

Le regard d'un expert : Frédéric Bourcier, adjoint à la maire de Rennes chargé des sports, membre de l'Association nationale des élus en charge des sports

Il y a une raison que l'on aimerait pouvoir considérer comme conjoncturelle, c'est l'augmentation du coût de l'énergie qui s'accompagne ici et là de restrictions sur l'eau. Il y a ensuite une problématique structurelle concernant le personnel puisqu'on estime qu'il manque 5000 surveillants de baignade en France. Le service public porte également très souvent le transport pour emmener et ramener les usagers, notamment les enfants et les jeunes, et ces charges-là ont également augmenté. Pour de nombreuses petites communes, il n'y a pas d'autres solutions sur le plan budgétaire que la fermeture. Précisons aussi que les infrastructures, plutôt âgées en France, sont coûteuses à rénover. Pour des raisons sanitaires, l'obligation légale de la vidange annuelle amène aussi à quelques semaines de fermeture supplémentaires. On pourrait l'éviter en ne déclenchant la vidange qu'après constat de la dégradation de l'eau de baignade. La première réponse se situe au niveau de l'infrastructure : rendre nos piscines les plus autonomes possibles sur le plan énergétique (photovoltaïque, géothermie, etc.) et, quand c'est possible, se connecter à des réseaux de chaleur locaux. La réutilisation de l'eau sur d'autres fonctions urbaines se développe beaucoup. Pour les nouvelles piscines, interroger le bien-fondé du tout-intérieur en considérant que le plus coûteux sur le plan énergétique est la qualité et le renouvellement de l'air. Il faut ensuite évidemment placer les températures de l'eau de baignade à des niveaux qui concilient enjeu énergétique et pratique. Enfin, il ne faut pas, pour le service public, négliger les enjeux éducatifs (il y a encore 1000 noyades en France chaque année) et les enjeux sociaux. Bien souvent, la piscine est la plage de ceux qui n'y ont pas accès pour des raisons géographiques ou financières.

Le regard d'un expert : Benoît Hachet, professeur à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

La fermeture des piscines, en particulier des piscines découvertes durant l'été, est un phénomène récent qui est motivé par deux éléments principaux. Les bassins, pour les plus anciens en tout cas, sont de plus en plus coûteux à chauffer depuis le renchérissement du coût de l'énergie consécutif à la guerre en Ukraine (les prix de l'électricité augmentent encore de 10 % au 1er août). On manque en France de maîtres-nageurs, dont la présence est indispensable pour pouvoir ouvrir les piscines. Déjà partiellement fermées une partie de l'hiver, à faible bruit, la non-ouverture des piscines publiques découvertes en été suscite des réactions très vives de la part des baigneurs qui, bien souvent, sont ceux qui ne partent pas en vacances et qui considèrent cette suspension comme une peine bien lourde quand, en plus, ils sont en charge d'enfants et qu'on est en période de canicule. Fermer la piscine municipale, c'est supprimer l'air de vacances à ceux qui n'en ont pas.

D'un côté, le réchauffement climatique poussera les populations à chercher des espaces aquatiques pour se rafraichir. De l'autre, l'eau est en train de devenir, et deviendra plus encore, un bien rare qui obligera les responsables politiques à arbitrer entre différents usages dont le remplissage d'une piscine ne sera sans doute pas longtemps une option prioritaire – comme c'est déjà le cas pour les piscines privées dans de nombreuses communes sous tension. Aussi, les piscines publiques énergivores, fortement chlorées et grandes consommatrices d'eau, n'ont pas d'avenir. Il est temps de s'engager vers des pratiques beaucoup plus sobres en allant de nouveau nous baigner dans les rivières comme le faisaient nos grands-parents jusqu'au milieu du XXe siècle. De ce point de vue, les épreuves de natation en eau libre qui se dérouleront dans la Seine pour les Jeux olympiques de Paris 2024 sont un formidable levier pour avancer.

1. Même s'il existe de fortes disparités, le coût de fonctionnement moyen est de 1073 euros/m^2/an. Les dépenses énergétiques représentent 15% des dépenses de fonctionnement. Source : Observatoire des finances et de gestion publique locale.
2. Benoît Hachet et Julia Moutiez, « Où se baignera-t-on en France quand il n'y aura plus d'eau ? », Métropolitiques, 12 juillet 2023.
3. Selon la Cour des comptes, les communes et établissements publics intercommunaux sont propriétaires de 82% des piscines et centres aqualudiques publics.
4. Les 4 135 piscines publiques que compte la France absorbent par an 4 millions de nageurs « libres » qui pratiquent au moins une fois par semaine et 12,7 millions qui s'y rendent plus épisodiquement.
5. Les recettes tarifaires ne couvrent qu'une faible partie des coûts de fonctionnement des piscines collectives (22%). Source : Observatoire des finances et de gestion publique locale.
6. En Suisse, on nage couramment dans l'Aar dans le centre de Berne, dans le Rhin à Bâle et dans le Rhône à Genève.
7. *Clés pour agir, Intégration des énergies renouvelables dans les centres aquatiques et les piscines*, Costic, Ademe, 2022.