

L'école nationale de voile et des sports nautiques

A l'issue d'un contrôle des comptes et de la gestion de l'école nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN), mené sur les exercices 1995 à 2004, la Cour a adressé en juillet 2008 des observations définitives à la direction de l'école et au ministère chargé des sports.

L'examen des suites données aux recommandations de la Cour a permis de constater des avancées, dont il est rendu compte ci-dessous. Toutefois, la question essentielle demeure : quel avenir pour cette école nationale, installée sur un plan d'eau remarquable en baie de Quiberon, et disposant de services d'hôtellerie et de restauration précieux pour l'entraînement des équipes, mais insuffisamment utilisés ?

I - Le pilotage de l'ENVSN est toujours assuré sans orientations stratégiques de moyen terme

La Cour avait recommandé que l'école nationale de voile et des sports nautiques repositionne son dispositif de formation sur la préparation aux nouveaux diplômes, créés par le ministère chargé des sports.

L'ENVSN a mis en place des formations de niveau II⁸⁵, débouchant sur le diplôme d'Etat supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DES JEPS). Des formations de niveau III⁸⁶, sanctionnées par le diplôme d'Etat de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DE JEPS), ont été également développées en 2009, sans pour autant avoir encore trouvé leur public.

L'école a par ailleurs mis en extinction les formations débouchant, au niveau IV⁸⁷, sur les anciens brevets d'Etat d'éducateur sportif. Elle est, cependant, toujours reconnue comme le seul organisme habilité à délivrer, à ce niveau, un brevet professionnel de la jeunesse, de

⁸⁵ Baccalauréat + 3 années

⁸⁶ Baccalauréat + 2 années

⁸⁷ Baccalauréat

l'éducation populaire et du sport (BP JEPS) dans le domaine du « kite surf » ; elle a, de même, conservé une des trois formations générales de niveau IV, dispensées en France dans le domaine du surf.

Enfin, l'école a développé, en relation avec la fédération française de voile (FFV), des « formations de formateurs », dont l'objectif est de concourir à l'homogénéisation des diplômes fédéraux, et, de la même manière, des formations à la sécurité destinées aux professionnels des clubs et aux compétiteurs de haut niveau.

La Cour avait recommandé que l'accueil des sportifs de haut niveau s'inscrive dans le cadre d'une relation mieux définie avec la fédération française de voile.

Une convention signée en juin 2009 avec la FFV a constitué, sur ce point, une évolution positive. Selon les termes de cette convention, l'ENVSN est reconnue par la fédération comme un « *centre d'excellence nationale multi ressources pour l'ensemble du haut niveau, et pour les supports voile légère, inshore, handivoile* ». Cette convention décline de nombreuses actions, qu'il appartient à l'école de mettre en œuvre, en relation avec la FFV, telles que l'accueil des équipes de compétiteurs (notamment les équipes de France), l'entraînement et la formation, la mise à disposition de plateformes logistiques, les tests de matériels, le suivi médical des sportifs de haut niveau, etc.

La Cour avait constaté des carences dans le pilotage de l'école : d'une part, une absence de projet d'établissement et de contractualisation avec le ministère ; d'autre part, une confusion entre les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration de l'école.

Sur ces différents points, la situation n'a que partiellement évolué. Certaines réformes ont été engagées : une personnalité extérieure a été nommée, en novembre 2009, à la place du directeur des sports, à la présidence du conseil d'administration ; un contrat de performance, entre le ministère et l'école pour la période 2010-2012 a été signé le 16 novembre 2010. Fixant des objectifs opérationnels concrets en vue de la préparation des Jeux Olympiques de 2012, ce contrat n'a toutefois pas été fondé sur une mise en perspective de l'école dans son environnement et ne fixe pas d'orientations stratégiques à moyen et long terme.

Par ailleurs, le directeur récemment nommé n'a, pas plus que ses prédécesseurs, reçu de lettre de mission. De même, le projet d'établissement n'est toujours pas défini, le directeur de l'école considérant que ce chantier ne pouvait être ouvert qu'après la signature du contrat de performance.

La Cour avait, enfin, souligné le caractère peu élaboré des indicateurs d'activité et de performance de l'école, qui se résumaient à un décompte des journées de stage, des nuitées et des repas. Elle avait relevé la nécessité de forger des outils plus fins d'évaluation, afin de permettre à l'école de mieux piloter son activité.

A ce jour, les deux services de l'école (« mission formation » et « mission sport ») disposent de tableaux de bords, identifiant les données relatives aux diverses activités dont ils ont la charge. Toutefois, les rapports d'activité de l'ENVSJN continuent de présenter des bilans annuels, en se limitant au décompte des journées stagiaires, des nuitées et des repas. Le contrat de performance, signé en novembre 2010, engage l'Ecole à mieux cerner son activité et sa performance à travers un ensemble relativement développé d'indicateurs.

II - La gestion de l'ENVSJN ne s'appuie toujours pas sur une comptabilité analytique

Le contrôle de la Cour avait conduit à souligner la modeste fréquentation des installations d'hébergement et de restauration, dont dispose l'école. Elle avait également constaté que la politique tarifaire de l'établissement, en ce qui concerne les formations, les stages, l'hôtellerie et la restauration, n'était pas adossée à une connaissance précise des coûts. Elle avait donc incité l'établissement à mettre en place une comptabilité analytique.

Amorcée au début des années 2000, la décrue de la fréquentation des installations d'hébergement et de restauration de l'ENSVN, s'est poursuivie jusqu'en 2004-2005. Les exercices suivants ont marqué une stabilisation, mais n'ont pas permis une progression significative : tout en fluctuant considérablement au cours de l'année, les taux de fréquentation restent, en moyenne, très en deçà des capacités de l'établissement.

Par ailleurs, l'école ne dispose toujours pas d'une comptabilité analytique, qui lui permettrait de disposer d'un référentiel pour établir ses tarifs. Cette situation est d'autant plus préjudiciable, que l'ENVSJN se verra transférer, à compter de l'exercice 2011, la gestion de ses personnels et de la masse salariale correspondante. C'est, au contraire, une raison supplémentaire pour qu'elle s'attache à mieux appréhender ses coûts complets : l'élaboration d'une comptabilité analytique constitue un chantier prioritaire que l'Ecole s'est engagé à mener à bien d'ici deux ans.

La Cour souligne la nécessité d'engager une réflexion sur les perspectives de l'activité d'hébergement et de restauration, et sur les moyens d'en préciser et d'en réduire les coûts.

La Cour avait relevé que l'attribution de six logements de fonction, pour nécessité absolue de service, ne s'appuyait pas sur une base réglementaire suffisante.

La situation constatée par la Cour demeure. Alors que les services du ministère chargé des sports s'étaient engagés à rédiger une circulaire encadrant les conditions d'attribution des logements de fonction au sein des établissements publics relevant de leur compétence, des dispositions effectives n'ont pas été prises en ce sens.

La Cour pointait enfin l'absence d'inventaire comptable des matériels.

Une régularisation a été opérée en 2009 : désormais l'école dispose d'un inventaire comptable régulièrement tenu à jour, qu'il est possible de confronter à un inventaire physique effectué tous les ans.

En définitive, s'il convient de prendre acte des efforts déjà accomplis, l'école doit achever de mettre en œuvre les recommandations de la Cour.

L'ENVSN est confrontée à la nécessité impérieuse de s'appuyer sur une définition précise de ses missions, de sa stratégie et de ses activités, au-delà des seules perspectives ouvertes par le contrat de performance, récemment signé. Elle doit mettre à profit le délai courant jusqu'à l'échéance de ce contrat, en 2012, pour élaborer un projet d'établissement, permettant d'éclairer les décisions qui devront être prises.

La principale d'entre elles sera celle de l'avenir de ce site, compte tenu de son sous-emploi actuel : il conviendrait en particulier que puisse être clairement tranchée la question d'une meilleure utilisation des installations et de la place de l'école dans l'entraînement des équipes nationales, régionales et étrangères.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Ce texte appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, je ne peux que partager vos conclusions sur le pilotage de l'établissement. Un contrat de performance a certes été signé entre le ministère des sports et l'établissement le 16 novembre 2010, mais ce document (et notamment les objectifs et indicateurs associés) me semble perfectible. En outre, il devra être rapidement complété par l'élaboration d'un projet d'établissement fixant les orientations stratégiques de l'école à moyen et long termes.

La nouvelle responsabilité budgétaire dont bénéficie l'établissement à partir de 2011 est également, comme vous le notez, un défi majeur. Le transfert à l'établissement de la gestion de ses crédits de personnel (3,4 millions d'euros en 2011) justifie la mise en place d'outils de gestion permettant un suivi plus fin et plus précis de son budget.

L'ENVSN, qui dispose, comme vous le soulignez, d'infrastructures de qualité, doit par ailleurs optimiser l'utilisation de son site. D'autres établissements dépendant du ministère des sports sont confrontés à cet impératif. Ainsi, l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance tente de diversifier l'exploitation de ses infrastructures en proposant ses services à des entreprises pour l'organisation de séminaires. De telles solutions pourraient être envisagées par l'ENVSN, à condition qu'elles ne perturbent pas l'accomplissement de ses missions premières (sport de haut niveau et formations). La mise en place d'une comptabilité analytique permettant l'élaboration d'une politique tarifaire équilibrée est également indispensable au développement de cette école.

Ces nouveaux défis doivent faire l'objet d'un suivi et d'indicateurs partagés entre la tutelle ministérielle et l'établissement dans le cadre de la rénovation de son pilotage. Je serai donc attentif à ce que des progrès soient réalisés sur ces points, en m'appuyant sur la révision générale des politiques publiques. En effet, le pilotage des écoles du sport fait l'objet d'un suivi particulier dans le cadre de cet exercice.

REPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

La Cour, qui a constaté des avancées significatives en matière de gestion depuis son contrôle mené sur les exercices 1995 à 2004, fait état des difficultés de l'école à élaborer un projet stratégique de long terme. Cette analyse n'est pas sans pertinence et elle rejoint la réflexion de fond conduite par le ministère des sports sur l'avenir de cet établissement public national.

Dès aujourd'hui, le récent contrat de performance, signé le 16 novembre 2010 entre l'école et sa tutelle, renforce les capacités de pilotage de l'établissement ; par ailleurs, la proximité des Jeux olympiques et paralympiques de Londres en 2012 valorise l'attractivité de l'école, pour la Fédération française de voile (FFV), la Fédération française handisport (FFH) et les équipes de France, qui tirent profit du plan d'eau remarquable en baie de Quiberon.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments de réponse aux observations formulées.

A. Le pilotage de l'ENVS

« La Cour avait recommandé que l'école nationale de voile et des sports nautiques repositionne son dispositif de formation sur la préparation aux nouveaux diplômes, créés par le ministère chargé des sports ».

1. Le dispositif de formation

Le ministère des sports a mené une réflexion, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, sur la pertinence des formations organisées par les établissements publics et sur l'adaptation des diplômes aux besoins des professionnels du sport. Dans ce contexte, l'instruction n° 09-112 JS du 8 septembre 2009 définit les priorités dites « cœur de métier » en matière de formation.

Le projet de l'ENVS s'inscrit dans cette démarche.

L'ENVS s'est impliquée dans la préparation des nouveaux diplômes (brevet professionnel glisse aérotractée (kitesurf) surf et voile, diplôme d'Etat supérieur voile), qui tiennent compte de l'évolution des métiers du nautisme. Son intervention se concentre sur l'environnement spécifique, les secteurs en tension, et les activités prioritaires, celles menées notamment au bénéfice de la FFV en direction des responsables de centres nautiques.

Sur le long terme, cette approche apparaît plus porteuse de sens qu'une stratégie alternative qui consisterait à développer une offre de formation « tous azimuts », ne s'inscrivant pas dans l'image d'excellence qui doit rester celle de l'école.

2. L'accueil des sportifs de haut niveau

« La Cour avait recommandé que l'accueil des sportifs de haut niveau s'inscrive dans le cadre d'une relation mieux définie avec la fédération française de voile ».

L'ENSVN fait partie du réseau national de sport de haut niveau coordonné par l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (décret du 25 novembre 2009 faisant de l'INSEP un « grand établissement » au sens du code de l'éducation). Elle participe, de ce fait, aux parcours de l'excellence sportive élaborés par la FFV pour ses disciplines olympiques et de haut niveau pour l'olympiade 2009-2012, tels qu'ils sont prévus par l'instruction ministérielle 09-028 du 19 février 2009.

La signature de la convention pluriannuelle entre l'ENSVN et la FFV, en juin 2009, a constitué une étape décisive dans la coordination de l'ENSVN et de la FFV. Elle engage la fédération et l'école à valoriser leurs moyens et leurs compétences pour la préparation des équipes de France de voile. La perspective des Jeux de Londres est une échéance cruciale à la fois pour la fédération qui tire profit du plan d'eau exceptionnel de Quiberon et de la logistique sur le site, et pour l'école qui s'attache à installer cette dynamique sportive sur la durée. En 2011, l'activité « sport de haut niveau » de l'école sera renforcée par l'acquisition de deux bateaux destinés à la course en équipage.

3. Le pilotage de l'établissement

« La Cour avait constaté des carences dans le pilotage de l'école : d'une part, une absence de projet d'établissement et de contractualisation avec le ministère ; d'autre part, une confusion entre les fonctions de tutelle et la présidence du conseil d'administration de l'école ».

Comme pour les autres établissements relevant de la tutelle du ministère des sports, la fonction de président de conseil d'administration (CA) est désormais distincte de celle du directeur d'administration centrale exerçant la tutelle. Pour l'ENSVN, c'est M. Xavier de Lesquen du Plessis Casso, maître des requêtes au Conseil d'Etat, nommé par arrêté en date du 12 octobre 2009, qui exerce les fonctions de président du CA.

Le contrat de performance entre le ministère des sports et l'ENSVN a été signé le 16 novembre 2010, à l'issue du conseil d'administration au cours duquel il a été débattu. Ce document présente les missions et les activités de l'établissement, et met en valeur les missions prioritaires relatives au sport de haut niveau et aux formations ; il fait un état des forces et faiblesses de l'établissement pour conduire ces missions (le « diagnostic »).

Il établit quatre objectifs :

- 1- conforter le rang de la France dans les grandes nations sportives ;*
- 2- adapter l'offre de formation aux priorités ministérielles et aux évolutions des métiers ;*
- 3- développer et diffuser des connaissances scientifiques, techniques et pédagogiques liées à l'évolution du nautisme et des sports nautiques ;*
- 4- améliorer la qualité de service et la gestion de l'établissement.*

Le contrat rattache à ces objectifs neuf indicateurs de performance, renseignés au titre de l'année 2009 et pour lesquels des cibles à atteindre en 2010, 2011 et 2012 ont été fixées.

Le document de performance retrace également les données financières par mission et activité (sport de haut niveau ; formation ; fonction support).

Parallèlement, dans le cadre du projet annuel de performance du programme budgétaire sport, des indicateurs de performance portant sur les deux missions prioritaires (sport de haut niveau ; formations) des opérateurs ont été mis en place. L'école, en raison de sa participation au réseau des établissements, contribue aux résultats obtenus sur ces deux indicateurs.

Comme le préconise la Cour, le directeur de l'ENVSN recevra prochainement une lettre de mission et l'école sera invitée à établir en 2011 un projet d'établissement.

B. La gestion de l'ENVSN

« La gestion de l'ENVSN ne s'appuie toujours pas sur une comptabilité analytique »

Le contrat de performance intègre un volet financier déjà abouti. En effet, à partir de codes budgétaires et d'une méthodologie clairement définis, les recettes et les dépenses de l'établissement sont désormais ventilées. En ce qui concerne les charges indirectes (fluide, fonctionnement général de l'établissement...), elles sont réparties à partir des clés de répartition déterminées en fonction du poids que ces différentes activités représentent dans le fonctionnement de l'école.

Ce travail qui permet d'obtenir des données financières par mission et activité exploitables (équilibre économique, source des financements, part de la masse salariale dans la conduite des politiques, etc.), sera poursuivi à l'ENVSN comme pour les autres établissements du ministère.

En ce qui concerne les logements de fonction, notamment ceux qui font l'objet d'une « nécessité absolue de service », le ministère des sports s'inscrit dans la réforme générale du dispositif, engagée au plan interministériel. Cette réforme générale concernera, en 2011, tous les logements appartenant au domaine de l'Etat, y compris ceux affectés à ses établissements publics.

Les évolutions récentes de l'ENVSN, vont donc dans le sens des observations formulées par la Cour depuis 2007, qu'il s'agisse de gouvernance, du pilotage de l'école, d'implication dans le sport de haut niveau ou de détermination des formations à développer.

Pour la prochaine olympiade, à l'issue des Jeux de Londres 2012, le ministère des sports est ouvert à une évolution de l'école qui préserve la conduite de ses missions à caractère national ; il s'agira à la fois de préciser sa place dans le cadre régional de l'organisation sportive (groupement d'intérêt public constitué par l'arrêté du 29 décembre 2010 relatif au campus de l'excellence sportive de Bretagne) et d'évaluer son concours au sport de haut niveau en fonction du projet sportif (susceptible d'infléchissements en raison de la préparation aux Jeux Olympiques de Rio de Janeiro) de la FFV. Les travaux de l'actuelle mission d'audit menée par l'inspection générale de la jeunesse et des sports alimenteront la réflexion.

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'ECOLE NATIONALE DE VOILE ET DES SPORTS NAUTIQUES

Je souhaite vous apporter les précisions ou compléments d'information suivants :

- S'agissant du pilotage de l'ENVSN :

- la nouvelle équipe de direction de l'établissement, qui s'est constituée progressivement à partir du mois de mars 2010, a eu pour priorité de conduire à son terme l'élaboration d'un contrat de performance, qui a été signé avec le ministère des Sports le 16 novembre 2010.

Ce document, fondé sur un diagnostic précis, détermine des objectifs opérationnels concrets pour les deux années à venir de l'olympiade 2008-2012.

Une partie de ses éléments seront intégrés à la réflexion que j'engagerai prochainement, compte tenu de vos observations, pour définir un projet d'établissement qui réponde aux exigences que vous formulez en matière de « mise en perspective de l'école dans son environnement » et « d'orientations stratégiques à moyen et long terme ».

Je me fixe comme calendrier de soumettre au ministère des Sports, en vue de sa discussion et de sa validation, le projet de l'ENVSN, avant la fin de l'année 2011.

- dans le domaine des activités et de la performance de l'école, la finalisation du contrat de performance a significativement amélioré la situation. En effet, les objectifs fixés correspondent aux axes prioritaires de la politique de l'Etat dans le domaine du sport, adaptés aux missions propres et aux spécificités de l'ENVSN. Ils sont accompagnés des indicateurs permettant de mesurer ou d'apprécier leur degré de réalisation.

Par ailleurs, le contrat de performance valorise, en le détachant de la Mission formation et de la Mission sport, le centre de ressources techniques, scientifiques, pédagogiques et juridiques chargé de produire de l'expertise. Celle-ci, immédiatement transférable dans la conception et la mise en œuvre des activités de l'ENVSN, est également destiné, à leur demande, soit à la tutelle, soit à des partenaires publics, associatifs ou privés impliqués dans la voile et le nautisme.

- à défaut de lettre de mission, la fonction de directeur de l'ENVSN est définie, avec une certaine précision, à l'article 211-46 du code du sport. Par ailleurs, un entretien préalable à ma nomination a eu lieu, successivement, avec le directeur de cabinet du ministre des Sports et avec le directeur des Sports afin de définir les principales orientations à mettre en œuvre dès ma prise de poste.

- dans le domaine du sport de haut niveau, l'accompagnement de la FFVoile s'est accentué sur des bases conventionnelles mieux établies.

L'acquisition de deux bateaux (M34 des ateliers Archambaud), à laquelle procède actuellement l'ENVSN, en liaison avec ce partenaire fédéral, permettra d'améliorer significativement son implication dans la course au large en équipage et assurera sa présence dans des événements majeurs comme le tour de France à la voile.

Par ailleurs, l'amplification de notre partenariat avec la Fédération Française de Vol Libre et la Fédération Française de Surf s'est traduite, dès 2010, par une diversification, qui devrait croître, des pratiques de haut niveau proposées au sein ou avec l'appui de l'école (entraînement des équipes de France de Surf et de kite surf).

- dans le domaine des qualifications sportives, l'ENVSN a mis en place, à partir de septembre 2009, non seulement une formation de niveau II en voile mais également de niveau III, même si les effectifs de stagiaires restent modestes.

La nouveauté de ces diplômes (diplôme d'Etat et diplôme d'Etat supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) explique, en partie, qu'ils tardent à trouver leur public. Par ailleurs, ils étaient jusqu'alors concurrencés par les diplômes anciens, brevets d'Etat d'éducateurs sportifs du premier et du deuxième degré, dont l'ENVSN a assuré les dernières promotions et qui disparaîtront définitivement en 2011.

Toutefois, l'ENVSN est très présente sur le diplôme de niveau IV en glisse aérotractée nautique (kite surf), pour lequel elle détient seule l'habilitation à conduire des formations, ainsi que sur le diplôme équivalent en surf.

Dans ces deux disciplines, en développement continu, elle a l'intention, en liaison avec les fédérations concernées, d'organiser prochainement des formations de niveau III.

Enfin, l'ENVSN joue un rôle fondamental auprès de la fédération française de voile en formant, d'une part, à la sécurité ses professionnels dans les centres nautiques, d'autre part, les formateurs et coordinateurs de son diplôme d'assistant moniteur de voile.

S'agissant de la gestion de l'ENVSN :

- L'optimisation du taux de fréquentation de l'hébergement et de la restauration se heurte aux nécessités de rester disponible pour répondre aux missions prioritaires qui imposent un calendrier contraint, comportant des périodes d'intense activité et des périodes creuses. Toutefois, en matière d'hébergement, la prise en compte du nombre de chambres occupées plutôt que de lits, plus conforme à la réalité de la demande des usagers, permet d'afficher des taux d'occupation nettement plus acceptables (50 % au lieu de 30 %).

En tout état de cause, la réflexion se poursuit pour utiliser plus largement, préférentiellement dans le cadre d'une mission de service public identifiée, ces deux types de prestation, afin d'en améliorer l'impact économique.

- La comptabilité analytique :

Depuis quelques années, des progrès ont été réalisés dans ce domaine :

Pour les dépenses, une comptabilité analytique conforme à la réglementation en vigueur, a été mise en place.

Les recettes se voient attribuer un code prestation.

Le contrat de performance, signé le 16 novembre 2010, présente sous forme analytique les dépenses et les recettes, à titre rétrospectif pour 2009 et prospectif pour 2010, 2011 et 2012.

L'un des objectifs, relatif à l'amélioration de la gestion de l'ENVSN, du contrat de performance, prévoit d'atteindre en deux ans une analyse fine des coûts.

Comme elle a déjà entrepris de le faire, l'ENVSN restera mobilisée pour répondre au mieux aux observations et préconisations que vous avez formulées.
