



12 SEP. 2014

Le

Le Premier président

à

Monsieur Patrick Kanner

Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports

Monsieur Thierry Braillard

Secrétaire d'État auprès du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports,
Chargé des sports

Réf. : n° 70703

Objet : Fédération française de ski (FFS) - exercices 2003 à 2011 – et École nationale des sports de montagne (ENSM) – exercices 2007 à 2012

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de la Fédération française de ski (FFS) pour les exercices 2003 à 2011, ainsi que les comptes et la gestion de l'école nationale des sports de montagne (ENSM), ex-École nationale de ski et d'alpinisme, pour les exercices 2007 à 2012.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes. Deux relevés d'observations définitives détaillés sont par ailleurs adressés à vos services.

=000=-

Deux structures principales encadrent la pratique du ski de compétition et la formation à l'encadrement du ski et des activités de montagne :

- la Fédération française de ski (FFS) fondée en 1924, qui a la charge de nombreuses disciplines, olympiques (ski alpin, ski de fond, saut à ski, combiné nordique, ski acrobatique et snowboard) et non olympiques (ski de vitesse, télémark, ski sur herbe, rollerski et ski de randonnée) ;

- l'École nationale des sports de montagne (ENSM) issue de la fusion, en 2010, de l'École nationale de ski et d'alpinisme (ENSA) et du Centre national de ski nordique et de moyenne montagne (CNSNMM). Elle forme aux différents métiers de la haute montagne et de la moyenne montagne, du ski nordique, de l'alpinisme et du vol libre. Elle assure également des missions d'expertise, de veille juridique et de documentation.

Ces deux structures sont très dépendantes des soutiens publics, en particulier de celui de l'État, et ont largement échappé jusqu'à présent à l'effort de réduction de la dépense publique.

Dans son rapport public thématique de janvier 2013 intitulé *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*, la Cour appelait à une réduction du soutien de l'État aux fédérations sportives, notamment lorsque la fédération se trouve dans un environnement qui lui permet d'avoir accès à des ressources financières privées importantes. Or la FFS, fédération sportive qui perçoit la subvention la plus importante dans le cadre des conventions d'objectifs passées avec l'État, se trouve précisément dans cette situation. Les grands opérateurs du « monde blanc » sont prospères et bénéficient des retombées liées aux performances du ski français et à la bonne formation des professionnels de la montagne, mais ne participent pas assez au financement de la fédération. Les conditions sont donc aujourd'hui réunies pour réduire les subventions qui sont accordées à la FFS sans que ses activités en soient affectées.

L'ENSM est également excessivement dépendante des subventions de l'État alors qu'elle forme des moniteurs dont la carrière, dans le secteur privé, est protégée. Le développement de ses ressources propres et la recherche d'économies de gestion doivent lui permettre de réduire cette dépendance.

I. LA FÉDÉRATION ET L'ENSM BÉNÉFICIENT D'UN SOUTIEN PUBLIC IMPORTANT PAR DE MULTIPLES CANAUX

Deux caractéristiques font la singularité mais aussi la fragilité du modèle de la FFS.

D'une part, le ski est une activité qui se pratique essentiellement comme un loisir en dehors des clubs. Le nombre de pratiquants (7 millions de skieurs par an, dont 5 millions de Français) est donc très supérieur au nombre de licenciés (134 672 en 2012).

D'autre part, la Fédération, accompagnée dans cette démarche par l'État, a abandonné la formation au profit des écoles du ski français (ESF) dès 1945, se privant ainsi d'une source importante de revenus. Elle se consacre donc presque exclusivement au haut niveau.

Ces deux caractéristiques ont un impact négatif sur les ressources liées aux licences, en particulier depuis le développement d'offres d'assurance qui permettent, très légitimement, aux pratiquants de loisirs de s'assurer sans prendre une licence fédérale.

Dans ce contexte, la Fédération française de ski est très dépendante financièrement de l'État, qui lui a attribué une subvention de 4,5 M€ en 2013, ce qui représente un taux de soutien de 27,52 %. L'État place, en outre, auprès de la Fédération 85 conseillers techniques sportifs en 2013¹, ce qui porte le taux de dépendance de la Fédération à 45 %. Ces effectifs représentent 5 % du total des conseillers techniques sportifs placés auprès de 77 fédérations sportives. La FFS se situe ainsi au 3^e rang des fédérations Unisport par le nombre de conseillers techniques sportifs placés auprès d'elle, après l'athlétisme et la natation².

¹ 38 conseillers techniques régionaux, 19 conseillers techniques nationaux et 28 agents (dont le DTN) rémunérés sur contrats de préparation olympique. Ce nombre de conseillers techniques sportifs devrait être ramené à 82 en 2014.

² Pour un nombre de licenciés, en 2012, de 209 000 pour la Fédération française d'athlétisme (FFA) et 288 000 pour la Fédération française de natation (FFN) (source *ATLAS des fédérations*).

La FFS a également bénéficié, entre 2005 et 2012, de 39 subventions du Centre national pour le développement du sport (CNDS), d'un montant total de 12,1 M€, versées à des communes ou à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour la réalisation d'un projet intéressant la fédération. La Cour a en particulier relevé que l'appui aux relations internationales de la FFS a été transféré de l'État au CNDS, en 2012, puis a transité à partir de 2013 par le nouveau Comité français du sport international, placé auprès du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), qui est lui-même financé sur les crédits du CNDS. Or, comme la Cour l'a souligné dans son rapport public de janvier 2013, il n'appartient pas au CNDS de prendre en charge le financement des actions liées au sport de haut niveau, sa vocation étant de participer au financement d'équipements ou d'infrastructures destinés au sport pour tous.

Enfin, l'État réserve des emplois à certains sportifs de haut niveau dans l'armée et dans les services des douanes. Les douanes offraient ainsi, pour la saison 2012-2013, 29 contrats à durée déterminée (CDD) à des skieurs des équipes de France. Les armées, pour leur part, offraient à la FFS, pour la même saison, 28 contrats sportifs de haut niveau de la défense.

En sus des crédits de l'État, il convient de noter que certaines collectivités territoriales s'associent parfois à la FFS sur des projets spécifiques. Tel est le cas des régions Rhône-Alpes et Franche-Comté. La première a ainsi versé 259 257 € à la Fédération en 2011.

L'ENSM, qui a perçu, pour sa part, en 2013, une subvention annuelle de fonctionnement de près de 7,7 M€, est également très dépendante des fonds publics et fait supporter par l'État les surcoûts et besoins de financement générés par son incapacité à mobiliser des ressources propres substantielles et par les spécificités de son organisation. L'ENSM regroupe, en effet, deux entités géographiquement distinctes – l'École nationale de ski et d'alpinisme (ENSA) et le Centre national de ski nordique et de moyenne montagne (CNSNMM) – qui ne font pas le même métier et n'obéissent pas aux mêmes critères de réussite et de performance. Il s'agit d'un organisme hybride et multiforme, fruit de l'histoire, dont les missions n'ont pas été définies au terme d'une réflexion approfondie sur les rôles respectifs de l'État, des collectivités territoriales et du mouvement sportif en matière de formation.

II. LES ACTEURS DU MONDE BLANC BÉNÉFICIER DES EXTERNALITÉS POSITIVES DES ACTIVITÉS DE LA FFS ET DE L'ENSM MAIS CONTRIBUENT PEU À LEUR FINANCEMENT

Les acteurs du monde blanc connaissent une relative prospérité grâce aux atouts naturels du pays mais également grâce aux performances sportives du ski français.

La France tient, par sa géographie et ses infrastructures, une place remarquable dans le secteur du ski. Le domaine skiable français est le plus vaste d'Europe, les 286 stations de ski françaises situées en zone massifs disposent, sur 453 domaines skiables, de 3 700 remontées mécaniques sur les 26 700 recensées dans le monde. Au premier rang mondial en termes d'équipement, la France compte, en outre, 14 stations majeures sur les 48 reconnues comme telles dans le monde³.

En termes de journées skieurs, elle se situe au premier rang mondial, avec 58 millions de journées skieurs en 2012-2013⁴. La montagne française reçoit, chaque hiver, environ 10 millions de touristes (visiteurs à la journée non compris), dont 7 millions pratiquent le ski (5 millions de Français⁵ et 2 millions d'étrangers). L'économie du ski représente 7 Md€ en station, soit 18 % de l'économie du tourisme français. En 2013, on estime ainsi que pour 1 € dépensé dans le forfait, 7 € supplémentaires sont dépensés dans la station.

³ Stations qui accueillent plus d'un million de journées skieurs à l'année.

⁴ Avec un prix moyen de forfait à la journée de 27 €, avec une forte amplitude d'une station à l'autre.

⁵ Il convient de préciser que l'âge moyen des pratiquants de ski français augmente.

Le monde blanc bénéficie également des activités et des résultats de la FFS et de l'ENSM.

1. La FFS

La FFS se consacre quasiment exclusivement au sport de haut niveau en se fixant l'objectif principal d'aider les skieurs français à obtenir le plus grand nombre possible de médailles dans les compétitions olympiques et internationales afin de contribuer au rayonnement du sport français et de promouvoir la pratique du ski. À cet égard, il convient d'observer que les résultats obtenus cette année lors des Jeux olympiques sont contrastés : la France s'est classée 10^e avec 15 médailles dont quatre titres olympiques, mais seules deux médailles ont été obtenues en ski alpin.

Sur une longue période, les résultats, somme toute honorables, du ski français ne bénéficient que marginalement à la Fédération dans la mesure où la pratique du ski est très majoritairement une pratique de loisirs (en 2012, 98,1 % des skieurs présents sur le domaine français n'étaient pas licenciés) et que la formation au ski relève essentiellement des écoles du ski français (ESF), indépendantes de la Fédération. La promotion du ski par les médailles sportives bénéficie donc principalement aux acteurs du monde de la montagne : moniteurs de ski, exploitants de remontées mécaniques, fabricants et loueurs de matériels, sociétés autoroutières, secteur de l'hôtellerie et de la restauration, notamment.

Compte tenu de ces externalités positives, il est tout à fait cohérent de faire participer les bénéficiaires des succès sportifs de la FFS au financement de la Fédération. C'est d'ailleurs le cas aujourd'hui, mais de façon modeste, pour le Syndicat national des moniteurs de ski français (SNMSF), pour Domaines Skiables de France (DSF) et pour certains fabricants de matériel.

Le SNMSF contribue ainsi au financement de la Fédération à hauteur de 400 000 € en 2013. Cette contribution, en baisse de 20 % par rapport au montant versé en 2011, ne représente que 2,44 % de l'ensemble des ressources de la Fédération. À ce montant s'ajoutent les crédits du fonds sportif de la FFS redistribués aux comités régionaux qui proviennent, en partie, de la participation du SNMSF (125 000 €) ainsi que le soutien financier indirect que constitue la prise de licences fédérales par les moniteurs affiliés au syndicat professionnel. Ces soutiens permettent au SNMSF de bénéficier d'un poids considérable dans la gouvernance de la Fédération grâce notamment à ses six représentants au sein du comité directeur⁶. Cette représentation qui constitue une évolution significative du modèle associatif traditionnel apparaît disproportionnée au regard du soutien financier apporté.

Domaines Skiables de France⁷, chambre syndicale des exploitants de remontées mécaniques, apporte également un soutien à la Fédération. En 2012, celle-ci a versé 744 922 € à la FFS, correspondant à une partie des produits générés par le service d'assistance aux skieurs proposé par les sociétés de remontées mécaniques. Il offre également des facilités en nature à la Fédération (forfaits et réductions). Il dispose de deux sièges au comité directeur de la FFS.

L'organisation du « Pool », qui réunit les fabricants de matériels, fournisseurs de la Fédération, possède à ce titre une voix au sein du comité directeur. Il n'apporte qu'un soutien en nature à la Fédération.

A contrario, certains acteurs importants de l'économie de montagne ne contribuent même pas au financement de la FFS : les fédérations hôtelières, les grands opérateurs comme les gestionnaires de domaines skiables et de transports, ou des sociétés du secteur du tourisme, notamment.

⁶ Son influence va au-delà puisque d'autres membres du comité exécutif sont aussi des moniteurs de ski affiliés au SNMSF.

⁷ Notons toutefois que seulement 44 % des opérateurs français de domaines skiables sont des régies publiques, quand 43 % sont des sociétés privées et 13 % sont des sociétés d'économie mixte.

2. L'ENSM

Le constat est le même pour l'ENSM. Cette école nationale contribue aux bonnes performances du ski nordique français et forme, à des tarifs faibles, les moniteurs de ski. À cet égard, il convient de rappeler que les moniteurs de ski bénéficient d'un cadre réglementaire protecteur. Pour exercer l'activité de moniteur de ski, l'obtention du brevet d'État d'éducateur sportif (BEES) option ski alpin – auquel forme l'ENSM – est obligatoire. Presque aucun diplôme européen n'est reconnu en France et les moniteurs ressortissants des États membres de l'Union européenne doivent passer deux examens pour pouvoir exercer sur le territoire français : l'Eurotest – un slalom très exigeant - et un examen de sécurité. Ces conditions protègent, *de facto*, les moniteurs français de la concurrence européenne et leur permettent de maintenir des tarifs élevés.

Enfin, aucun des grands opérateurs du monde de la montagne ne verse la moindre contribution au titre de la taxe d'apprentissage à une école qui forme des personnels qui contribueront ultérieurement au développement des ressources de ces opérateurs. De même, les ressources de type mécénat et partenariat événementiel sont peu mobilisées par l'école⁸.

III. RÉÉQUILIBRER LE MODÈLE DE FINANCEMENT DE LA FÉDÉRATION EN MOBILISANT DAVANTAGE LES ACTEURS DE LA MONTAGNE

Trois leviers peuvent être identifiés pour développer les ressources propres de la Fédération : les licences, les recettes commerciales et promotionnelles et surtout les partenariats avec des acteurs du monde blanc.

Pendant la période sous revue, l'effectif des licenciés est passé de 157 759 à 134 672, soit une diminution de 14,6 %. Cette chute importante ramène la FFS au niveau de licenciés de la saison 1958-1959. L'objectif fixé par la convention d'objectif de 150 000 licenciés pour 2014 risque de ne pas être atteint. Dans ce contexte, la Cour recommande de mettre en place une stratégie volontariste de reconquête et de fidélisation des licenciés, sans exclure pour autant d'augmenter le prix des licences.

Publiski, filiale de la FFS en charge des activités commerciales et promotionnelles, a versé 1,8 M€ à la FFS en 2011 au titre de ces activités. Si ses recettes de sponsoring peuvent être augmentées, il semble difficile d'obtenir des résultats comparables à ceux de la fédération suisse, par exemple, compte tenu de la faible médiatisation du ski en France. C'est donc prioritairement le levier des partenariats avec les acteurs du monde blanc qui doit être privilégié.

Comme il a été mentionné précédemment, le soutien des partenaires privés de la Fédération est réel mais sans doute insuffisant. Les conditions d'un soutien accru de la part du SNMSF et de DSF doivent donc être recherchées afin que leur contribution financière soit à la mesure de leur influence au sein de la Fédération et des bénéfices qu'ils tirent des retombées économiques pour la montagne liées aux résultats sportifs des athlètes de la Fédération. De plus, un soutien financier du Pool et des autres acteurs importants de la montagne doit être recherché.

IV. AMÉLIORER LA GESTION DE L'ENSM ET REVOIR SON FINANCEMENT

L'amélioration du modèle de financement et de gestion de l'ENSM passe par le développement des ressources propres de l'établissement et par des économies de gestion afin de permettre de réduire sensiblement la subvention de l'État.

⁸ En 2011, l'ENSM a reçu 300 000 € de la part de partenaires économiques.

Les subventions de l'État représentant plus de 7 M€, les autres ressources de l'ENSM étant constituées essentiellement par des ventes de produits et par des prestations de service : frais d'inscription aux différents stages qui ne couvrent qu'une faible part des coûts complets de formation, nuitées et repas consommés sur la base d'un internat hebdomadaire pendant huit mois de l'année. Les tarifs de ces différentes prestations, souvent débattus en conseil d'administration, ont fait l'objet d'une revalorisation de 25 % en 2010 mais sont demeurés inchangés depuis 2012. Par principe, le conseil se refuse à introduire des droits d'inscription incluant une quote-part des dépenses de fonctionnement courant. L'ENSM est ainsi une des rares écoles nationales supérieures sur financement public à ne pratiquer aucun droit d'inscription forfaitaire, alors qu'elle donne accès à un emploi assuré.

Par ailleurs, malgré des efforts entrepris récemment pour les augmenter, les ressources de l'École résultant de la taxe d'apprentissage sont très faibles (45 000 € en 2012, 70 000 € en 2013). En outre, aucun des grands opérateurs bénéficiant des personnels formés par l'École – exploitants de remontées mécaniques ou fabricants de matériel, par exemple – ne participe à son financement.

En conséquence, l'ENSM devrait augmenter sensiblement ses tarifs de formation et d'hébergement et instaurer un droit d'inscription forfaitaire bien qu'il s'agisse de formations qui relèvent du monopole de l'État. Ce dispositif pourrait, le cas échéant, être assorti d'un système de bourses. Par ailleurs, une stratégie active de développement de ressources nouvelles devrait permettre d'augmenter les recettes issues de la taxe d'apprentissage et de développer les partenariats avec les acteurs du monde blanc.

Enfin, des économies de gestion sont nécessaires au-delà des mesures déjà prises. En effet, si les structures de gouvernance ont été allégées depuis l'adoption du décret n° 2014-783 du 7 juillet 2014 portant modification des dispositions relatives à l'École nationale des sports de montagne, l'École a échappé aux mesures de rigueur sur le plan de son financement. Son plafond d'emplois a certes modestement diminué passant de 131 en 2010 à 128 en 2013 et 125,5 en 2014, mais sa subvention est restée constante depuis sa création. À ce titre, deux actions complémentaires peuvent être envisagées : abandonner certaines missions d'expertise et réduire les effectifs de façon plus marquée.

En conclusion, il convient d'apprécier de façon globale le soutien de l'État à la FFS et à l'ENSM en tenant compte du contexte économique et normatif dans lequel ces structures évoluent. Cela devrait se traduire par une réduction des subventions publiques et du nombre de conseillers techniques sportifs (CTS) placés auprès de la Fédération et par une plus grande implication de ses partenaires économiques.

Pour l'École, une réduction des emplois et de la subvention accordée est également à rechercher, ainsi que l'instauration de droits d'inscription, et un relèvement des frais de scolarité pour de futurs moniteurs qui bénéficient d'une carrière professionnelle sûre car réglementée et bénéficiant de l'essor économique de la montagne.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **recommandation n° 1** : mettre en place une stratégie volontariste de reconquête et de fidélisation des licenciés de la Fédération française de ski (FFS) ;
- **recommandation n° 2** : développer les partenariats de la FFS en créant les conditions d'une participation du Syndicat national des moniteurs de ski français (SNMSF) et de Domaines skiables de France (DSF) à la mesure de leur influence au sein de la Fédération et de leur place dans le monde de la montagne ; par ailleurs, rechercher un soutien financier du Pool et des autres acteurs importants du monde blanc ;

- **recommandation n° 3** : augmenter sensiblement les tarifs de formation et d'hébergement pratiqués par l'ENSM et instaurer un droit d'inscription forfaitaire ; réduire les effectifs salariés de l'école et optimiser la rentabilité et l'étendue de ses missions d'expertise ;
- **recommandation n° 4** : mettre en place une stratégie volontariste permettant d'augmenter les recettes de l'ENSM issues de la taxe d'apprentissage.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse⁹ - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- en tant que destinataire du présent référé, vous avez l'obligation de fournir à la Cour un compte rendu des suites que vous lui donnerez, en vue de la présentation que la Cour doit faire, dans son rapport public annuel, des suites données à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.



Didier Migaud

⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.