

**Synthèse du rapport définitif
de la mission de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)
relative au pilotage de la Fédération française de football (FFF) et au respect des
obligations qui s'y attachent**

À l'issue de la phase contradictoire qu'elle a conduite avec M. Noël Le Graët, M. Philippe Diallo, président par intérim de la Fédération française de football et Mme Florence Hardouin, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche a remis, ce jour, à la ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques le rapport définitif de la mission relative au pilotage de la FFF et au respect des obligations qui s'y attachent.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le rapport provisoire avait été notifié à M. Le Graët, M. Diallo et à Mme Hardouin pour les parties les concernant par un courrier de la cheffe de l'IGÉSR daté du 30 janvier 2023. Leurs réponses sont parvenues à la mission le 13 février 2023 et ont été insérées à la suite de ce rapport. Certaines de leurs observations ont conduit la mission à en ajuster le contenu, d'autres ont été intégrées dans le corps du rapport à des fins de précision. Le sens général ne s'en est pas trouvé modifié.

Au cours des quatre mois et demi d'investigation durant lesquels tous les documents demandés par la mission ont été diligemment mis à sa disposition, celle-ci a auditionné ou s'est entretenue avec cent-quatorze personnes, membres du COMEX, cadres de direction et salariés au siège de la fédération et au centre national de football de Clairefontaine, anciens salariés de la fédération, direction des sports, dirigeants d'une ligue et de districts de football, services déconcentrés académiques « jeunesse, engagement et sports ». Cinquante-deux auditions ont donné lieu à des comptes rendus soumis à la relecture et à la validation des intéressés.

Le rapport définitif de la mission examine successivement la gouvernance de la FFF, le management de la directrice générale, Mme Hardouin, le comportement du président, M. Le Graët et la gestion de la politique de lutte contre les violences sexistes et sexuelles (VSS) au niveau du siège, du centre national du football de Clairefontaine et dans le réseau fédéral. Il comporte dix-huit recommandations dont treize sont destinées à être mises en œuvre par la FFF et 5 par le ministère chargé des sports et ses services.

Une gouvernance fédérale défailante

Avec plus de 2 millions de licenciés et 1,8 million de pratiquants, la Fédération française de football constitue de loin la première fédération sportive en France en pratique sportive de masse. Le football est une activité porteuse d'une formidable puissance symbolique fédératrice. Sur ce terrain, la Fédération française de football (FFF) est une institution nécessaire, engagée dans une dynamique sportive positive et un environnement financier favorable, qui mobilise sa surface financière, les compétences techniques de ses employés, ses structures opérationnelles, l'engagement citoyen de nombreux bénévoles, et dispose ainsi d'un impact sociétal majeur qui rend nécessaire et rapide une sortie de la crise actuelle.

Les missions des instances dirigeantes de la FFF (président, comité exécutif, assemblée générale) se concentrent sur les prérogatives relevant de la délégation (délivrance des licences, des titres nationaux et l'organisation des sélections nationales), sur la définition des stratégies globales, l'animation du

réseau des organes déconcentrés et les relations internationales. Pour le reste, la FFF est, en pratique, un regroupement de structures disposant de niveaux d'autonomie importants.

La mission constate d'abord que, dans le contexte de crises qu'elle connaît ou a connu, la FFF doit faire évoluer une gouvernance au pouvoir très concentré, sans réel débat, ne favorisant pas l'expression politique des oppositions au sein de ses organes. Si la FFF a déjà transformé sa gouvernance en 2011 avec l'objectif de renforcer la démocratie en son sein, la mission note qu'aujourd'hui une nouvelle étape est nécessaire au vu des obligations introduites par la loi du 2 mars 2022 et des constats que le rapport détaille.

En effet, selon la mission, le fonctionnement du COMEX illustre une faiblesse d'exercice démocratique : il est avant tout identifié comme un lieu de constats et de consensus ; les points à l'ordre du jour des réunions régulières¹ concernent davantage l'administration de la fédération que ses orientations stratégiques ; les projets, finalisés avant d'y être présentés, sont peu ou pas débattus ; les procès-verbaux relèvent davantage de relevés de décisions extrêmement concis.

Le rapport souligne également le faible poids des autorités morales que constituent le comité d'éthique et la Haute Autorité du football qui n'ont pas montré jusqu'à présent leur capacité à assurer le rôle de garde-fou ou de régulation dans les situations de crise rencontrées par la fédération, mais également eu égard à l'environnement spécifique au football où les pressions médiatiques et les intérêts financiers sont considérables.

La mission considère en outre que l'organisation administrative de la fédération, peu hiérarchisée, avec un organigramme complexe (14 directions), en « râteau », ne permet pas d'identifier clairement les responsabilités respectives des directions « cœur de métiers » de celles chargées des fonctions support (ressources humaines, affaires juridiques, finances...). Le schéma d'organisation atomise d'autant plus le traitement des sujets que les rôles respectifs des élus du COMEX et des directeurs membres du CODIR sont confus. C'est ainsi que dans un contexte de développement avéré et d'excellents résultats du football féminin, le rapport s'étonne de la disparition de la direction de la féminisation et du football féminin depuis la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi au profit d'une délégation de mission confiée à un membre du COMEX. La direction technique nationale (DTN) n'est pas clairement positionnée comme direction transversale à tous les sujets sportifs de la fédération.

Enfin, les rapporteurs constatent que cette organisation, tant sur le plan politique qu'au plan administratif, impacte le projet fédéral (« Performance 2024 »), qui manque de clarté et correspond davantage à une compilation de programmes portés par les composantes de la fédération qu'à une réelle vision stratégique et transversale.

Une directrice générale engagée mais dont les méthodes brutales et le comportement jugé erratique ne lui permettent plus d'exercer une autorité reconnue

Le rapport fait état d'une succession de crises dont la plus importante s'est cristallisée au moment de la coupe du monde 2018 et dans la période qui a suivi, avec une multiplication de dysfonctionnements internes, des circuits de décision contournés, des échanges violents entre les membres du comité de direction (CODIR), une montée de la contestation par certains de l'autorité de la directrice générale qui réagit par un management très autoritaire et un président qui laisse la situation se dégrader.

Ces événements seront à l'origine du rapport du cabinet « Plein sens », commandité par le président de la fédération et qui sera remis à sa seule destination, le 30 septembre 2020. La mission confirme le diagnostic de ce rapport, dont elle a pris connaissance, en ce qu'il qualifie le climat du CODIR « *de délétère* » et le management de la directrice générale « *de brutal et d'erratique* ». Elle considère toutefois que le rapport omet d'étudier les responsabilités du président de la fédération dans cette

¹ Les statuts prévoient au minimum 10 réunions par an du COMEX. Il a été réuni 18 fois entre septembre 2022 et janvier 2023.

crise majeure, qui confirmera la directrice générale dans ses fonctions à la surprise de nombreux interlocuteurs.

La mission relève que dans le prolongement de ce rapport, la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), qui conduit à 24 licenciements pour motif économique, 22 suppressions de poste et 4 modifications de contrat de travail, a été avant tout l'affaire de la directrice générale puisque les négociations ont été conduites avant l'information du COMEX. La mission considère que cette absence d'information, conjuguée au peu d'implication du président, montre une autonomie décisionnelle de la directrice générale qui a dérivé vers un isolement inquiétant pour l'institution.

La mission a eu confirmation, lors de ses auditions, des compétences affirmées de la directrice générale dans le domaine du marketing et de son engagement professionnel important mais elle se montre réservée sur sa compétence transversale nécessaire à un exercice équilibré d'une fonction de direction générale. Le rapport fait ainsi état d'un autoritarisme « de défense » lié à la crainte de ses plus proches collaborateurs ainsi que d'une certaine passivité face à l'ambiance sexiste et violente qui a régné au sein du CODIR jusqu'en 2020, par des manifestations de mépris entre directeurs, par l'usage d'un vocabulaire grossier ou l'échange d'injures ou d'invectives. Plusieurs auditions font en outre état de certains entretiens menés avec brutalité et d'un comportement humiliant.

La mission note cependant que la directrice générale estime avoir souffert du comportement inapproprié de M. Le Graët, dont elle dit avoir craint les représailles en cas d'opposition directe. Leur proximité opérationnelle initiale s'est ainsi transformée en relation toxique.

Élue au comité exécutif de l'Union des associations européennes de football (UEFA), la directrice générale participe à l'exercice d'une forme d'autorité sur son employeur, la FFF, compte tenu des prérogatives dévolues à cette organisation vis-à-vis des fédérations nationales européennes de football. Cette fonction est, selon la mission, incompatible avec celle de directrice générale.

La mission a pris note de la décision de mise à pied de la directrice générale de la FFF, prise le 12 janvier 2023. Si le management brutal de la directrice générale ne peut être qualifié de harcelant, la mission considère qu'elle n'est plus en capacité d'assurer les missions qui sont les siennes au sein de la fédération en raison notamment de sa difficulté à installer un management « à bonne distance » des élus d'une part et de ses collaborateurs d'autre part.

Un président dont les dérives de comportement sont incompatibles avec l'exercice des fonctions et l'exigence d'exemplarité qui lui est attachée

Élu président de la FFF en 2011, après en avoir été le vice-président (2005-2011), précédemment président de la Ligue de football professionnel (1991-2000) et, durant 28 ans, président du club de « L'en avant Guingamp », M. Le Graët jouissait d'une image très positive dans le monde du football, après avoir redressé les finances de la FFF et modernisé son organisation au service d'une dynamique sportive positive.

En contrepoint de ce succès, le rapport met en évidence un exercice d'un pouvoir très centralisé par le président de la fédération, qui délègue peu, privilégie les relations interpersonnelles sans s'appuyer sur les structures de gouvernance statutaires et gère les crises à distance, en particulier celle du PSE. Ce mode de gouvernance dégrade progressivement la présidence et son image en générant des dysfonctionnements et des logiques claniques qui ont pu être, selon la mission, à l'origine de plusieurs crises au sein de la FFF.

Depuis près de deux ans maintenant, les prises de position publiques déplacées de M. Le Graët se sont multipliées au point de se révéler incompatibles avec l'exigence d'exemplarité attendue d'un président de fédération sportive bénéficiaire d'un contrat de délégation avec l'État. Le rapport souligne que ces nombreuses déclarations problématiques du président de la fédération entrent dans le champ des faits répréhensibles du règlement disciplinaire de la FFF sur les « *comportements contraires à la*

morale, à l'éthique ou portant atteinte à l'honneur, à l'image ou à la considération de la F.F.F », mais qu'aucune procédure disciplinaire n'a été engagée à ce jour.

Les auditions conduites par la mission ont mis en lumière le comportement inapproprié de M. Le Graët vis-à-vis des femmes. La mission relève non seulement des propos et des SMS émanant bien de M. Le Graët, ambigus pour certains et à caractère clairement sexuel pour d'autres, mais pointe également l'horaire tardif des envois, leur caractère répétitif et la nature des destinataires – des femmes placées sous son autorité et/ou dans une relation de dépendance –, et ce, même après le déclenchement de ses travaux.

En s'appuyant sur des témoignages précis, sur des documents remis par certains témoins, les rapporteurs estiment que ce comportement ne peut pas être considéré comme respectueux de la dignité de ces personnes et n'est pas conforme non plus à l'obligation d'exemplarité attendue de la part d'un président de fédération délégataire. Les auditions conduites par la mission ont mis en évidence que le caractère déplacé et injurieux des propos de M. Le Graët peut être accentué par la consommation excessive d'alcool.

Compte tenu de son comportement envers les femmes, de ses déclarations publiques et de la défaillance de sa gouvernance de la FFF, la mission considère que M. Le Graët ne dispose plus de la légitimité nécessaire pour administrer et représenter le football français. Elle estime que les dérives de comportement de M. Le Graët sont maintenant préjudiciables à l'image de la FFF et invite les instances fédérales à examiner cette situation en application des dispositions statutaires.

Les faits évoqués par plusieurs témoignages recueillis par la mission étant susceptibles de recevoir une qualification pénale ont amené la mission à saisir Mme la procureure de la République de Paris, le 13 janvier 2023, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale. En complément de ce signalement, les rapports provisoire et définitif de la mission et l'ensemble des pièces annexes qui le composent lui ont également été transmis.

Une politique de lutte contre les violences sexistes et sexuelles (VSS) dans le réseau fédéral ni efficace ni efficiente

Aux termes de ses investigations et en tenant compte des observations formulées par la FFF dans le cadre de la procédure contradictoire, la mission confirme que la politique de lutte contre les violences sexistes et sexuelles dans le réseau fédéral manque d'efficacité et d'efficience, tant au niveau national que dans le réseau fédéral. Elle formule plusieurs préconisations afin d'améliorer la prise en compte réelle de cette politique qui constitue un des piliers essentiels de l'agrément ministériel avec la souscription au contrat d'engagement républicain, dont l'un des éléments porte sur le respect de l'intégrité physique et morale.

S'agissant du centre national de football de Clairefontaine, la mission a pu identifier, pour les pôles Espoirs, une stratégie de prévention et de lutte contre les VSS dont le caractère opérationnel est réel sous l'autorité d'une direction technique nationale impliquée. Pour autant, l'accueil des pôles Espoirs masculins et féminins d'Île-de-France ne représente qu'une part des activités du site qui couvrent de multiples champs tels que l'accueil des équipes de France, la formation des cadres et jusqu'à une forme d'hôtellerie sportive pour des séminaires ou autres. Cette spécificité engendre des croisements de nombreux publics de nature et d'âge différents sur le site. Dans ce cadre général, la politique de lutte contre les VSS est plus difficile à identifier et reste confuse. Le rapport préconise d'entreprendre rapidement des travaux pour définir une stratégie spécifique au site de Clairefontaine et un plan opérationnel global en y intégrant toutes les formes d'activités et de publics. La mission recommande en particulier d'améliorer, avec les acteurs concernés, les conditions d'encadrement des pôles sportifs qui accueillent des mineurs en internat, en réfléchissant à la possibilité de les assimiler à des accueils collectifs de mineurs pour les temps spécifiques à l'internat (soirée, nuit, week-end), hors temps scolaire et entraînement.

Au siège fédéral, les auditions ont permis de constater qu'aucun signalement de violences sexuelles ou sexistes n'a été déposé au niveau du CODIR et auprès des deux référents « harcèlement » depuis 2019. Le rapport fait cependant état d'un climat de « machisme ambiant », d'une prise en compte insuffisante des VSS, notamment dans la stratégie de responsabilité sociale des organisations (RSO), et d'un processus de signalement jusqu'alors fortement encadré par la directrice générale de la FFF, ce qui a pu limiter la prise de parole de certains agents par crainte d'être stigmatisés par leur hiérarchie.

Les démarches engagées en interne depuis 2020 sur les questions du harcèlement et du management n'ont pas intégré explicitement à ce jour d'action spécifique pour lutter contre les VSS. Selon les rapporteurs, ces actions revêtent aujourd'hui un caractère prioritaire.

S'agissant de la politique fédérale, la mission relève que les ressources mobilisées au niveau national, avec quatre agents, dont un cadre d'état, chargés du traitement des VSS (un référent violences sexuelles et honorabilité, deux référents honorabilité et un référent violences sexuelles membre de l'équipe technique nationale) et 50 référents RSO au niveau local, dont des conseillers techniques sportifs (CTS) et un référent honorabilité par ligue, restent insuffisantes, considérant notamment que la prévention des VSS reste mal identifiée dans ce vaste ensemble. Elle considère qu'en égard au volume des licenciés gérés par cette fédération, l'effort de mobilisation et de formation de ressources humaines complémentaires doit être poursuivi.

Plus globalement, le rapport souligne que la FFF inscrit sa politique de lutte contre les VSS dans des sujets plus vastes et évite systématiquement l'emploi des mots « violences sexistes et sexuelles ». Il relève ainsi que la politique de lutte et de prévention contre les VSS est portée par le « comité de conformité » alors qu'en réalité, ce dernier est dédié à la lutte contre la corruption. La mission constate qu'en dehors du directeur technique national, du directeur du centre de Clairefontaine, du directeur des ressources humaines et du directeur du football amateur, les cadres fédéraux rencontrés n'ont pas à ce stade démontré un réel investissement sur ce sujet.

Le rapport définitif précise le nombre de personnes effectivement contrôlées dans le cadre du contrôle automatisé de l'honorabilité des bénévoles et des éducateurs (75 236 personnes) pour plus de 12 000 clubs actifs (saison 2022-2023). La mission considère que le nombre d'incapacités constatées à l'égard des éducateurs sportifs bénévoles (13), de mesures de police administrative (2) et de mises en demeure à l'égard d'un exploitant d'établissement (1) reste faible au regard des volumes d'encadrants et de structures.

Le rapport recommande à la FFF d'une part, d'adopter une communication explicite et un plan d'action de lutte contre les VSS clairement orienté vers la libération de la parole et d'autre part, de relancer les actions engagées : programme éducatif fédéral, campagne d'affichage, sensibilisation et formation des éducateurs et des dirigeants. Un effort doit également être poursuivi pour développer l'appui aux structures locales afin de procéder aux déclarations réglementaires des stages sportifs et des éducateurs rémunérés conformément aux dispositions applicables du code du sport.

De même, le rapport met en évidence la nécessité, pour la FFF, de mieux assurer l'application de l'article 85 de ses règlements généraux qui prévoient les cas de retrait de la licence, pour les faits potentiels de violences sexistes et sexuelles, y compris à titre conservatoire et sans attendre la sanction judiciaire ou administrative susceptible d'être prononcée.