

Synthèse du rapport du 2 juin 2023 sur la fédération française des sports de glace (FFSG)

Une mission de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), lancée par la ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques le 6 octobre 2022, s'est déroulée au sein de la Fédération française des sports de glace (FFSG) dans le contexte de plusieurs signalements portés à la connaissance du ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques (MSJOP), relatifs à des soupçons d'ingérence de personnalités extérieures aux instances élues, anciens dirigeants pour la plupart, ainsi que des manquements aux règles budgétaires et comptables.

Réalisée conformément au référentiel de contrôle des fédérations sportives agréées, cette mission fait suite à un premier rapport de l'IGÉSR remis en juillet 2020¹ qui portait sur l'examen des conditions dans lesquelles la FFSG avait traité, au cours des années précédentes, les faits de violence à caractère sexiste et sexuel, notamment révélés par d'anciennes patineuses de haut-niveau, dont Mme Sarah Abitbol. Cette mission s'inscrit également dans le contexte de changement de gouvernance opéré suite aux élections fédérales en date du 25 juin 2022.

Dans ce contexte particulier, et afin également d'évaluer le suivi des recommandations formulées lors des précédents contrôles², la mission a considéré qu'il était important que celui-ci porte sur les trois Olympiades passées et en cours (soit depuis 2014), correspondant :

- aux derniers mandats de M. Didier Gailhaguet (2014 – 8 février 2020), président de la fédération entre 1998 et 2004, puis de 2007 à 2020,
- au mandat de Mme Nathalie Péchalat (14 mars 2020 – 22 juin 2022),
- au mandat de Mme Gwenaëlle Noury (depuis le 22 juin 2022).

Au terme de ses investigations qui l'ont conduite à réaliser plus de 130 auditions, à opérer de très nombreux contrôles sur pièces au siège de la fédération et à se déplacer dans différents territoires, à la rencontre de dirigeants de clubs affiliés³, de la structure « Relève » implantée au CREPS de Reims ou encore lors du championnat Elites 2022 à Rouen, la mission a soumis un pré-rapport aux observations de la présidente actuelle de la Fédération française des sports de glace (FFSG), Mme Noury, et de ses deux prédécesseurs Mme Péchalat et M. Gailhaguet, dans le cadre de la phase contradictoire habituellement réalisée dans ce type de mission. Leurs observations ont été prises en compte par la mission chaque fois qu'elles se justifiaient, permettant ainsi la remise du rapport définitif à la ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques et aux intéressés pour la part qui les concerne.

Un fonctionnement fédéral qui a connu une succession de crises et marqué par l'omniprésence d'anciens dirigeants au détriment de la mise en place d'une nouvelle gouvernance.

Si la mission a concentré ses investigations sur les trois dernières olympiades (soit depuis l'exercice 2014), elle a pu constater que de nombreux événements⁴ antérieurs à cette période ayant marqué l'histoire de la FFSG impactent encore son fonctionnement interne et les relations entre les différentes disciplines, et

¹ Le président démissionnaire, avec lequel une procédure contradictoire avait été conduite par cette mission, a été rendu destinataire de ce rapport, ce qui ne fut pas le cas de la présidente qui lui a succédé.

² La FFSG a été contrôlée sur différents sujets par l'inspection générale de la jeunesse et de sports, puis par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche en 1993, 1994, 1996, 2001, 2002, 2014 et 2020.

³ 12 visites de clubs affiliés à la FFSG des régions Ile-de-France et Auvergne Rhône-Alpes.

⁴ Scandale des JO de Salt Lake City en 2002, organisation à Nice en 2012 des championnats du monde de patinage artistique et danse sur glace, très nombreuses querelles internes entre les disciplines déléguées à la fédération, etc.

entachent son image. La fédération n'est toujours pas parvenue à tourner la page d'une longue période de gouvernance par une même équipe⁵.

Les auditions conduites par la mission et les différents documents qu'elle a pu recueillir permettent en effet de confirmer la présence permanente d'anciens dirigeants de la fédération, dont certains ont continué à entretenir des relations étroites avec des élus fédéraux, ainsi qu'avec des dirigeants de clubs et des sportifs. La mission a eu confirmation, documents à l'appui, que l'élection de la nouvelle présidente, Mme Noury, a été influencée, l'intéressée, alors présidente du club de Lorient, ayant été invitée à se présenter contre Mme Péchalat⁶. Selon plusieurs interlocuteurs auditionnés, cette démarche visait clairement à permettre de reprendre la maîtrise de la gouvernance fédérale par dirigeants interposés. L'un des anciens dirigeants a ainsi sollicité un statut de consultant auprès de la FFSG et a, à ce titre, réclamé auprès de la présidente de la fédération un contrat signé dans un premier temps à l'automne 2022, sans vote du bureau exécutif ni du conseil fédéral. Ce statut a finalement été refusé par la présidente en mars 2023 au motif qu'elle ne souhaitait confier à cet ancien dirigeant une fonction de représentation à l'international, notamment dans le cadre d'un déplacement envisagé au Japon.

Malgré les changements introduits dans le fonctionnement fédéral par Mme Péchalat, entre mars 2020 et juillet 2022, et le départ de nombreux anciens responsables, dirigeants ou cadres techniques, la FFSG n'est pas parvenue à reconstruire un projet fédéral fédérateur. Les anciens clivages, les rivalités entre clubs, entre entraîneurs, entre disciplines, entre anciens sportifs, sont autant d'obstacles au rassemblement de la « *grande famille des sports de glace* ». Les effets de la crise de 2020, ayant mis en cause plus d'une vingtaine d'entraîneurs pour des violences sexuelles et sexistes, sont encore très présents. Avec plusieurs changements de gouvernance majeurs en moins de trois ans et des divisions profondes, la fédération est aujourd'hui en difficulté, ses effectifs en cadres techniques sont réduits⁷ et son image est très dégradée. Elle peine à se reconstruire et à instaurer une réelle démocratie interne au fonctionnement apaisé et transparent, ce qu'elle n'a jamais connu.

La mission d'inspection générale a ainsi débuté dans un contexte difficile pour la nouvelle gouvernance fédérale, qui a conduit à une très forte instabilité de l'équipe dirigeante issue des élections de juin 2022 (successions de 3 trésoriers et 2 secrétaires généraux en 11 mois). Plusieurs événements sont cependant intervenus au cours de la mission qui ont conduit à un changement de positionnement significatif de la part de l'équipe dirigeante actuelle.

Des investigations qui ont rapidement mis en lumière l'existence d'une omerta, se traduisant notamment par la disparition des archives de la fédération.

L'actuelle équipe dirigeante de la FFSG, ainsi que la précédente, ont indiqué à la mission ne pas disposer de tous les éléments d'archives pour répondre à ses demandes de communication. La présidente et la secrétaire générale de la fédération ont ainsi précisé à la mission ne pas savoir où se trouvaient, pour les années antérieures à 2020, les contrats de travail de certains salariés, des factures de fournisseurs, des conventions avec certains prestataires, en particulier ceux liés à l'activité événementielle de la FFSG, les budgets prévisionnels des événements, les conventions avec les collectivités locales, et les pièces justificatives de billetterie dont les souches des reçus.

⁵ Depuis la loi du 2 mars 2022, la limitation du nombre de mandats des présidents de fédérations sportives est de trois mandats, sauf mandat en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

⁶ Des personnes auditionnées par la mission ont confirmé qu'elles avaient été contactées à partir de décembre 2021 pour présenter leur candidature sur la liste de Mme Noury, ou pour s'assurer de leur soutien ou pour donner leur pouvoir. Un message WhatsApp a circulé lors de l'assemblée générale fédérale du 22 juin 2023 diffusant une consigne de vote sous la forme d'une photo d'organigramme avec les noms de plusieurs candidats, complétée par la phrase « *Nos candidats au conseil fédéral* » en légende. Les auditions ont permis de confirmer que des échanges avec les nouveaux élus du conseil fédéral ont eu lieu en vue de la nomination des présidents de chaque commission sportive nationale (CSN).

⁷ Il ne reste aujourd'hui que 9 conseillers techniques sportifs placés auprès de la FFSG pour un plafond d'emploi fixé à 22 par la direction des sports.

Selon de nombreux témoignages recueillis, le secteur relatif à l'événementiel était « verrouillé » par trois personnes liées à l'ancienne équipe dirigeante. Les auditions ont permis de confirmer que ce trio ne partageait les décisions qu'avec certains anciens dirigeants. Dès son élection en mars 2020, Mme Péchalat a mis un terme, avec les plus grandes difficultés et sans totalement y parvenir, à ce dysfonctionnement.

A la suite de son audition par la mission, un ancien dirigeant a fait parvenir à la mission, le 24 avril 2023, par message électronique, le contrat de travail d'un salarié, par ailleurs consultant, que la mission n'avait pas pu trouver dans les archives fédérales et que le gestionnaire de paye a attesté ne pas avoir en sa possession.

Un témoignage recueilli par la mission a affirmé avoir vu des salariés fédéraux détruire de nombreux documents dans les locaux de la fédération à l'aide d'une déchiqueteuse, peu de temps avant la fin du mandat qui s'est achevé en février 2020.

Les archives des fédérations sportives délégataires étant considérées comme des archives publiques et relevant à ce titre des dispositions relatives à leur conservation aux archives nationales, la violation des obligations liées à leur conservation est susceptible d'une qualification pénale, élément entre autres qui a conduit la mission à procéder à un signalement au procureur de la République de Paris au titre de l'article 40 de code de procédure pénale.

Une gestion fédérale caractérisée jusqu'en février 2020 par de nombreux manquements et par des pratiques très contestables, faisant défaut aux obligations d'une fédération agréée et dont certaines sont susceptibles de recevoir une qualification pénale.

Le modèle économique de la FFSG est basé sur des recettes propres liées à ses licences, mais surtout à son activité événementielle (billetterie de compétitions et de manifestations dont l'une des plus célèbres est la tournée annuelle de l'équipe de France de patinage artistique et de danse sur glace) et aux recettes apportées par ses sponsors⁸. La FFSG est soutenue à plus de 50% par les fédérations internationales⁹ et les collectivités locales pour ces événements, comme par l'État pour l'organisation de compétitions européennes et internationales¹⁰.

La situation financière de la fédération demeure saine, malgré un déficit cumulé de 530 000€ en 2020 et 2021, lié à la crise sanitaire et à l'annulation de nombreux événements. Ce déficit, qui constitue un point d'alerte selon la mission, a été en partie compensé par une augmentation du nombre de licences et une reprise des recettes liées à l'événementiel en 2022, avec en particulier le résultat très positif des mondiaux de patinage artistique de Montpellier en mars 2022.

La FFSG reste une petite structure, avec en moyenne moins de dix salariés et un maximum de douze conseillers techniques sportifs (CTS). Les changements de gouvernance ont accentué en 2020, puis en 2022, un renouvellement déjà élevé des salariés et ont engendré une augmentation des charges salariales. L'analyse des rémunérations depuis 2014, à partir du journal de paye, fait ressortir de gros écarts de rémunération avant 2020, avec deux salariés cadres qui représentaient près de 40% de la rémunération totale annuelle. La mission relève également que si certains salariés ont obtenu des augmentations régulières et importantes de leur rémunération entre 2014 et 2020, d'autres ont vu leur rémunération rester stable.

Outre l'aide permanente apportée à l'encadrement technique de la fédération, au travers des CTS exerçant leurs fonctions en son sein, l'État est intervenu pour soutenir différents projets spécifiques portés par la FFSG, notamment l'achat d'une patinoire mobile pour un montant de 1 166 400 € TTC. La mission relève que cet achat, décidé en bureau fédéral dès le 3 février 2017, qui a bénéficié d'une subvention de 466 000 € de l'État

⁸ Les produits d'exploitation sont en moyenne de 5 M€, avec un montant moyen de subventions de 2,5 M€, en provenance de l'État, des collectivités locales et de l'ISU.

⁹ Essentiellement celle de patinage (patinage artistique, danse sur glace et patinage de vitesse) l'international skating union (ISU).

¹⁰ Pour l'organisation des championnats du monde de patinage artistique et danse sur glace en 2022 à Montpellier, la FFSG a bénéficié d'une subvention de plus d'1M€ du ministère de sports (délégation interministérielle aux grands événements sportifs).

(convention de financement de l'ex-centre national pour le développement du sport - CNDS du 1^{er} décembre 2017), n'a finalement eu lieu qu'en septembre 2019. La gestion et le stockage de cet équipement ont été confiés à la même société, par ailleurs sponsor de la fédération, par une décision prise antérieurement à son achat. L'appel d'offre a été réalisé sans aucune assistance à maîtrise d'ouvrage préalable et aux termes d'une procédure peu transparente ayant donné lieu à la réception d'une seule offre. La mission relève également une absence totale de transparence dans les modalités d'utilisation de cette patinoire (absence de bilan et caractère imprécis des données budgétaires et comptables) malgré des demandes formulées par certains élus et malgré les démarches que l'ancienne présidente de la fédération, Mme Péchalat, avait engagées auprès de la société prestataire pour obtenir de sa part des informations précises.

Si la mission a pu constater et documenter une gestion plus saine depuis février 2020, elle a relevé des manquements multiples dans la gestion budgétaire et comptable antérieure, dont certains interrogent quant à leur caractère potentiellement intentionnel : non-respect des principes de transparence et de publicité dans la définition des prestations de nature commerciale même si la FFSG n'est pas soumise aux règles de la commande publique ; non-respect des principes fixés par son propre règlement financier ; opacité des relations avec les partenaires et prestataires historiques, sans mise en concurrence, pour des montants que la mission juge trop élevés et selon des modalités discutables en terme d'engagement et justificatifs des dépenses ; absence de contrôle interne des prestations ; manque de transparence sur le choix des sous-traitants, etc.

Plusieurs faits relevant de la gestion antérieure à février 2020 et susceptibles de recevoir une qualification pénale ont par ailleurs fait l'objet d'un signalement aux autorités judiciaires en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale :

- l'utilisation de la carte bancaire de la fédération pour des dépenses inappropriées et parfois sans justificatifs ;
- l'absence de transparence dans la gestion de certains contrats de prestations de services et de conseils importants avec des sociétés historiquement liées à la FFSG, pour des coûts parfois très élevés, au travers de relations interpersonnelles opaques avec l'ancienne équipe dirigeante et administrative ;
- le cumul d'activités d'un salarié à temps plein de la FFSG avec celle de président d'une société prestataire de la fédération entre le 1^{er} janvier 2014 et le 6 août 2019 ;
- des modalités non réglementaires de rémunération de sportifs de haut niveau et des activités d'agents sportifs non déclarés conformément aux dispositions prévues par le code du sport ;
- une gestion opaque de la billetterie des manifestations sportives antérieures à 2020 ;
- des menaces et tentatives d'intimidations des dirigeants actuels.

Parallèlement au signalement effectué par la mission auprès de l'autorité judiciaire, la mission considère que, suite à ses travaux, les dirigeants actuels seraient légitimes à saisir la commission disciplinaire de la fédération afin qu'elle examine ces mêmes faits et comportements répréhensibles pour les licenciés susceptibles d'être mis en cause.

Sur ces enjeux de gouvernance, le rapport fait par ailleurs état d'un fonctionnement non conforme des organes exécutifs et des services administratifs au regard des obligations d'une fédération sportive délégataire et agréée, avec une assemblée générale atone, un conseil fédéral qui ne joue que partiellement son rôle, un comité éthique et des commissions disciplinaires encore trop peu saisis, et enfin un règlement disciplinaire trop peu appliqué. Il décrit plusieurs situations à risques et formule des préconisations afin d'installer durablement une gestion plus saine et plus éthique, en rupture avec les anciennes pratiques.

Une fédération olympique aux résultats sportifs très modestes

La FFSG est la fédération olympique de sports d'hiver qui dispose du plus grand nombre de disciplines déléguées¹¹. Ce nombre élevé et la diversité des disciplines déléguées, comme leur rattachement à cinq fédérations internationales différentes, constituent objectivement une complexité historique pour la fédération. Cette complexité tient aussi aux difficultés d'accès à des équipements adaptés à une pratique de haut-niveau (patinoire aux dimensions olympiques ou disposant de la surface adaptée au curling, d'équipements de sécurité adaptés à la vitesse ou encore piste de descente accessible aux bobeurs).

La FFSG compte un nombre de clubs (environ 160) et un nombre de licenciés (environ 25 000 licences) à peu près stables, malgré la baisse de 30 % de licences délivrées en 2021, principalement liée aux effets de la crise sanitaire et aux révélations sur les faits de violences sexuelles et sexistes que la fédération a dû gérer. 94% des licenciés sont des patineurs des disciplines d'expression et plus de la moitié sont mineurs. Le nombre de licenciés en luge et skeleton n'a jamais atteint 50, ni dépassé les 100 en bobsleigh depuis 10 ans.

En privilégiant les disciplines d'expression et en son sein, le haut-niveau, la politique sportive conduite par la fédération depuis de nombreuses années l'a en partie détournée de ses responsabilités de fédération délégataire pour l'ensemble des disciplines dont elle a la charge. Lors des deux dernières olympiades, les seules médailles Olympiques obtenues l'ont toutes été en danse sur glace. Le couple Gabriella Papadakis et Guillaume Cizeron a ainsi été sacré champion olympique lors des JO de Pékin en 2022. Lors des championnats du monde, le nombre de médailles obtenues par la France reste faible par rapport au potentiel total sur l'ensemble des disciplines déléguées. La mission estime que le projet de performance fédérale mériterait d'évoluer pour permettre à la fédération de mieux maîtriser la formation et l'accompagnement de ses sportifs de haut niveau dans toutes les disciplines concernées et éviter ainsi leur fuite à l'étranger, ainsi que celle des entraîneurs.

Une fédération qui s'est écartée des orientations ministérielles prioritaires

Qu'il s'agisse de développer la pratique sportive vers des publics spécifiques, par exemple en situation de handicap, d'en démocratiser l'accès, d'en diminuer l'impact environnemental, de lutter contre le dopage, contre l'alcoolisme ou contre toutes les formes de discriminations, ou bien encore d'encourager l'engagement des jeunes dans le service civique, la FFSG n'a pas jusqu'à présent, en tout ou partie, tenu les engagements qu'elle avait pris par écrit vis-à-vis de l'Etat¹².

Ces engagements doivent lui permettre, dans le cadre de l'actuelle gouvernance, de faire évoluer en profondeur ses pratiques et de respecter le contrat d'engagement républicain, qui s'impose désormais à toutes les fédérations agréées. Ces évolutions passeront par des actions de formation des cadres, élus et sportifs, dont la mission préconise qu'elles soient mises en place très rapidement et organisées sur plusieurs années, avec le concours des acteurs dont l'expertise est unanimement reconnue. A ce titre, le rapport souligne que, sur la question de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, sur les méthodes éducatives et plus généralement sur les enjeux éthiques, la FFSG a beaucoup progressé depuis 2020 mais les nécessaires changements de mentalité et de culture professionnelles ne sont pas encore aboutis. La mission a ainsi identifié des conditions d'hébergement de jeunes sportifs (chez l'entraîneur ou en familles d'accueil) qui demeurent anormales. Elle constate également un accroissement préoccupant des signalements sur les méthodes d'entraînement maltraitantes envers de très jeunes sportifs, alors même que le rapport de l'IGÉSR de 2020¹³ soulignait déjà l'urgence à traiter prioritairement cette situation.

¹¹ Agréée par l'État depuis 1942, la FFSG est délégataire de onze disciplines (patinage artistique, danse sur glace, patinage synchronisé, ballet sur glace, *short-track*, freestyle, *l'ice cross*, luge, skeleton, bobsleigh et curling), dont sept sont olympiques. Ces sports se répartissent dans cinq familles : expression, vitesse, extrême, descente et précision.

¹² Dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs signés avec l'État, leurs différents avenants, les contrats de développement et désormais au travers du projet sportif fédéral.

¹³ Rapport IGÉSR n° 2020-085 relatif à la situation de la FFSG au regard des faits de violences sexuelles dans les sports de glace (juillet 2020).

La FFSG reste aujourd'hui en crise comme les événements récents concernant sa vie interne le rappellent (exclusion de six élus du bureau exécutif par un vote du conseil fédéral du 4 mai 2023, saisine du CNOSF pour une conciliation, plaintes en justice). La prochaine assemblée générale programmée le 17 juin 2023 se réunira dans un contexte de divisions. Cet environnement ne facilite pas la réalisation des missions confiées aux cadres techniques placés auprès de la fédération et qui sont aujourd'hui en grande difficulté.

Selon la mission, il est donc capital que ce climat cesse rapidement et que l'objectif de sortir la FFSG de la situation de crise dans laquelle elle se trouve soit partagé par tous ses membres. Il en va de la reconnaissance des licenciés envers leur fédération, à commencer par ceux des jeunes générations qui sont totalement étrangers et pourtant indirectement victimes de cette situation.

Au-delà des éléments de gestion antérieurs à 2020 qui ont motivé le signalement effectué auprès de l'autorité judiciaire dans le cadre des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, la mission relève que les gouvernances qui se sont succédé depuis lors ont entamé une démarche de remise en ordre qui n'a certes pas produit tous les effets attendus, mais qu'il convient de souligner.

Il reste cependant des transformations profondes à réaliser au sein de la fédération, qui ne pourront l'être que dans un contexte apaisé et libéré des conflits passés. Le rapport de la mission comporte 34 préconisations qui doivent y contribuer et dont la mise en œuvre sera suivie de manière précise et dans la durée par le ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques.