

FÉDÉRATIONS
SPORTIVESÉLECTIONS
FÉDÉRALES : POUR
UNE « MEILLEURE »
GOUVERNANCE

Entre octobre 2016 et mars 2017, les fédérations sportives vont élire leurs instances dirigeantes. Cet exercice démocratique commence d'abord par les comités départementaux et ligues régionales et se termine par la mise en place d'un nouvel exécutif lors d'une assemblée générale électorale. Les grosses oppositions ou « guerres électorales » restent limitées cette année à quelques fédérations.



AUTEUR Emmanuel Bayle
TITRE Professeur,
Institut des sciences du sport
de l'université de Lausanne (ISSUL)

« **D**émocratie, efficacité, stabilité, transparence et renouvellement des dirigeants... Ces mots clés avaient inspiré, en 2012, le groupe de travail mené par David Lappartient mis en place par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)¹, mais au final très peu de propositions ont été adoptées.

La récente réforme territoriale de la France conduisant à treize grandes régions métropolitaines impose également de nouveaux choix pour les fédérations : deux niveaux de responsabilités juridiques autonomes maximum (grandes régions et départements par exemple – choix le

plus fréquent – ou grandes régions et anciens découpages régionaux). Certaines fédérations ont entériné ces choix avant les élections nationales (judo), d'autres les repoussant aux élections suivantes (rugby et tennis par exemple). Cette recomposition territoriale impose de repenser la régionalisation et constitue un « chantier » stratégique et organisationnel qui va bien au-delà des élections actuelles qui ont pu « politiser » la réflexion. Il s'agit d'un processus complexe (fusions juridiques et des systèmes comptables) dans un calendrier très contraint (échéance au 31 décembre 2017) imposé par le ministère des Sports.

CONSTATS SUR LE SYSTÈME ACTUEL

L'analyse de la composition des assemblées générales (AG), des modes de scrutin et des modalités de gouvernance fait ressortir de grandes tendances de fond, même s'il n'y a pas de modèle unique.

La composition des AG, à de rares exceptions près, fonctionne sur un système de démocratie indirecte avec des grands électeurs régionaux ou/et départementaux. Ce système (adopté par une petite dizaine de fédérations souvent de taille modeste – pentathlon, hockey sur glace – mais aussi par des plus grandes – golf, équitation et rugby) souffre toutefois d'un faible recours aux nouvelles technologies de vote et implique donc peu les clubs. La Fédération française de rugby a d'ailleurs récemment

été « retoquée » de façon assez incompréhensible par le ministère de l'Intérieur, concernant sa proposition de système de bureaux de vote décentralisés pour les clubs.

De même, le scrutin de liste semble désormais le plus appliqué avec l'avantage de permettre l'élection d'une véritable équipe autour d'un projet même si l'on peut lui trouver comme inconvénient de favoriser la création de clivages (ou l'absence d'opposition et de débat dans le cas d'une liste unique) puisque chacun doit « choisir son camp » avant l'élection². ●●●

1. « Mieux adapter la gouvernance des fédérations aux enjeux de la société : préconisations du CNOSF », février 2012, www.franceolympique.com/files/File/organisation/cnosf/Gouvernance%20CNOSF.pdf. En parallèle, l'Assemblée

nationale s'était saisie du sujet et une mission d'information « Gouvernance des fédérations sportives : faire confiance au modèle associatif », a également remis son rapport en février 2012, www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/14395.asp.

2. J.-C. Breillat, « Gouvernance : la fin d'une époque ? », *Jurispport* n° 108/2011, p. 19.

●●● Concernant le mode de gouvernance, la quasi-totalité des fédérations sont organisées à ce jour selon le modèle classique « comité directeur/bureau ». De l'élection au comité directeur (CD) découle ensuite l'élection du président fédéral (élu par l'AG mais généralement sur proposition du CD) et du bureau (élu en principe en son sein par le CD). Mieux vaudrait sans doute évoluer vers une formule avec un organe exécutif restreint élu au scrutin de liste sur un programme d'action et dirigé par un président « chef d'équipe », et un organe de contrôle et de surveillance, totalement indépendant du premier mais investi de réels pouvoirs pour mener à bien sa mission. Ce système permet une meilleure séparation des organes entre la prise de la décision, la mise en œuvre de la décision, le contrôle de la décision et la responsabilité liée à la décision. C'est l'organisation adoptée par la Fédération française de football à la suite de la crise de gouvernance liée à l'affaire Knysna en 2010. Cette formule semble plus efficace pour prévenir et régler les problèmes en cas de dérives de l'exécutif, même si le rôle de l'instance de contrôle reste à démontrer en pratique.

DES DÉRIVES TÉMOINS DE L'ABSENCE DE CONTRE-POUVOIRS EFFICACES

L'absence effective de contre-pouvoirs en termes de gouvernance fédérale peut être illustrée par la mise en cause récente du président de la Fédération française de tennis Jean Gachassin pour malversations (train de vie, vente de billets suspecte pour Roland-Garros³). Cette situation n'est pas propre au tennis (voir la mise en cause du président de la Fédération française de taekwondo avant les Jeux de Rio⁴) mais y prend une tournure symbolique. Cette « affaire Gachassin » n'a été dénoncée ni par le bureau (dix-neuf personnes dont quatorze présidents de ligue), ni par les dirigeants du CD (quarante-cinq personnes dont une majorité de présidents de ligue, dont les mêmes quatorze présidents présents au bureau), ni par

les participants d'une AG léthargique (cent quatre-vingt-seize délégués dont tous les présidents de ligue accompagnés de deux autres dirigeants qui leur sont proches, plus les présidents de comités départementaux qui sont *de facto* placés sous leur tutelle).

Bref, ce sont les mêmes personnes qui dirigent et contrôlent le système. Résultat : pas de demande de commission d'enquête interne pour faire la lumière sur cette affaire, pas de saisine de la commission éthique fédérale, absence de système de contrôle interne indépendant (si ce n'est le contrôle de conformité des comptes), aucune règle claire sur les engagements et le contrôle des frais du président.

Quelles que soient les qualités humaines et professionnelles des uns et des autres, la grande famille du sport fonctionne encore trop souvent sur le système du « don et contre-don » mis à jour par l'anthropologue Marcel Mauss, articulé autour de la triple obligation de « donner-recevoir-rendre » qui crée un état de dépendance entre les acteurs. En s'inspirant de son analyse, on pourrait dire : « Je te donne l'organisation d'un événement fédéral, j'appuie ta demande de financement de ta ligue, je nomme ton protégé dans une commission fédérale, je recrute une personne de ton entourage, etc. » et en échange « tu votes pour moi, tu es solidaire, on fait bloc, etc. ». La Fédération internationale de football (FIFA) et la plupart des fédérations sportives internationales et nationales fonctionnent sur le même modèle clanique pouvant dériver, dans les pires cas, en système mafieux. Avant la réforme de 2016, le comité exécutif de la FIFA, gouvernement du foot mondial, était composé uniquement des représentants désignés par les confédérations. Une petite dizaine de dirigeants solidaires suffisait à conquérir et à verrouiller tout un système.

Sauf que les dérives éthiques peuvent ternir la réputation d'une fédération et de ses partenaires et que les salariés ont besoin de lignes politiques et d'exemplarité. Toute organisation – et plus encore les associations qui doivent faire cohabiter élus, bénévoles et salariés – a besoin d'établir qui décide, qui met en œuvre et qui contrôle,



“ Ces dernières années, les nombreuses tentatives externes nationales et internationales pour réformer la gouvernance des fédérations sportives nationales ont finalement eu peu d'effets ”

3. V. Le Canard enchaîné du 17 février 2016 et Le Monde du 20 février 2016.

4. www.lexpress.fr/actualites/1/sport/taekwondo-les-mauvaises-manieres-francaises_1793121.html.

car lorsque ces règles ne sont pas claires chacun les interprète à sa manière avec les conséquences qui en découlent : incompréhension, inefficacité, désengagement, conflits, crise... La doctrine classique dans les grandes associations très professionnalisées est de dire que les dirigeants fixent les orientations politiques et contrôlent la réalisation des objectifs alors que les (cadres) salariés mettent en œuvre en rendant compte régulièrement aux élus. Dans les faits bien des nuances se font jour : président omniscient et omnipotent (également directeur général de fait), élus s'impliquant dans la gestion opérationnelle des dossiers, commissions nombreuses, coûteuses et s'articulant mal avec l'organigramme opérationnel, etc.

Résultat du modèle français : pas de limitation du nombre de mandats du président fédéral (à la différence du Comité international olympique et d'un nombre croissant de fédérations internationales olympiques – 40 % – ayant adopté une durée maximale de mandat de douze ans), ni des membres des instances dirigeantes, pas de réflexion sur une limite d'âge (en parallèle de celle sur la limite de mandat), pas de réel directoire restreint autour de compétences clés ni de vrai conseil de surveillance avec les expertises associées en contrepoids (apportées aussi par des membres indépendants qualifiés), pas de comité de gouvernance indépendant dont le rôle pourrait être de repérer et d'accompagner les futurs dirigeants et de contrôler leur intégrité et leur rémunération. Pas non plus de réflexion sur une refonte de la composition de l'AG intégrant des représentants des clubs, et sur la possible élection du président fédéral par les clubs... Bref, ceux qui dirigent et contrôlent seront toujours les mêmes et alimenteront un système qui peut s'avérer clanique et « clientéliste ».

DES PISTES D'ÉVOLUTION...

En 2012, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) avait bien essayé de faire passer l'idée d'une limitation du président à trois mandats⁵, mais n'a pas été suivi par son conseil d'administration. Il avait proposé l'élargissement de la base électorale pour les élections fédérales, ainsi que la clarification des modes de scrutin afin de sortir d'une certaine opacité qui renforce souvent les sortants. La professionnalisation et la rémunération des principaux dirigeants peuvent être une solution, à la condition d'un strict encadrement pour éviter les dérives connues dans le monde politique (fonction devenant un « métier » à part entière). Une enquête du CNOSF menée auprès de cinquante-sept fédérations sportives avait montré, au début des années 2010, que seules

→ VOIR ÉGALEMENT

le dossier « Fédérations sportives -
Gouvernance : la fin d'une époque? »,
JUNsport n° 108/2011, p. 18.



trente et une fédérations prévoient une rémunération de leurs dirigeants dans leurs statuts, et, parmi celles-ci, onze seulement rémunèrent effectivement leur président.

L'ONG Transparency International (TI) militait, dans le cadre du FIFAgate⁶, pour un contrôle de l'intégrité des dirigeants du sport, pour une protection des lanceurs d'alerte (comme cela existe aux États-Unis et en Grande-Bretagne) et pour une commission de surveillance indépendante chargée de réformer l'organisation.

TI Suisse proposait en outre la publication des salaires des hauts cadres de la FIFA et des dirigeants des associations continentales. On pourrait ajouter la publication des honoraires versés à des agences conseils et intermédiaires mais aussi des indemnités et frais versés aux dirigeants, notamment dans les fédérations les plus « riches », qui sont souvent trop élevés et sources de gaspillage.

Ces dernières années, les nombreuses tentatives externes nationales et internationales pour réformer la gouvernance des fédérations sportives nationales ont finalement eu peu d'effets. De même, la capacité des fédérations à s'autoréformer et à dépasser les enjeux électoraux peut être interrogée. Les besoins de changements s'imposent essentiellement en cas de crise médiatique ou de conflits ou malversations graves, et souvent sous la pression – mal vécue – de la tutelle et des politiques, comme ce fut le cas pour la Fédération française de football après la coupe du monde 2010. La doctrine d'« autonomie responsable »⁷ en matière de gouvernance prônée par le président du CIO, Thomas Bach, pour les organisations du mouvement sportif fait toujours figure d'oxymore. Cependant, les fédérations sportives olympiques (rassemblées au sein de l'ASOIF, Association of Summer Olympic International Federations), à la suite du FIFAgate, ont décidé de réagir collectivement sur le sujet, fin 2015, en retenant cinq principes clés à introduire et à mesurer : transparence, intégrité, démocratie, développement du sport et solidarité, mécanismes de contrôle⁸. On verra si ce processus permettra d'intégrer de réels changements et d'avoir également un impact sur la réforme de la gouvernance des fédérations sportives nationales. ■

5. V. note 1.

6. E. Bayle et H. Rayner, « Sociology of a scandal : the emergence of "FIFAgate" », *Soccer and society*, Routledge, sept. 2016.

7. J.-L. Chappelet, *Jeux Olympiques : raviver la flamme*, Lausanne, PPUR (collection Le savoir suisse), 2016, p. 72.

8. www.insidethegames.biz/articles/1034777/asoif-to-introduce-new-governance-principles-to-assess-running-of-international-federations.