

2 LA GOUVERNANCE DU SPORT INTERNATIONAL : ENTRE AUTONOMIE SPORTIVE ET INGÉRENCES EXTERNES

Emmanuel Bayle, Institut des Sciences du Sport de l'Université de Lausanne (ISSUL)

Le mouvement sportif international, dirigé par le CIO, dispose d'une autonomie d'organisation liée à sa structure associative privée lui offrant une grande liberté notamment en raison d'un droit suisse associatif très libéral. Deux tiers des fédérations sportives internationales (FI) ont ainsi leur siège en Suisse dans le canton de Vaud pour cette raison en plus des avantages fiscaux, d'installation et de proximité du siège du CIO. Pourtant le fonctionnement et la gouvernance de ces institutions est régulièrement contesté : absence de transparence, corruption de dirigeants¹, manque d'efficacité et de contrôle des politiques de redistribution au niveau national, instrumentalisations géopolitiques. Les partenaires privés et les acteurs publics qui financent directement et indirectement le sport international contestent parfois son fonctionnement mais les contre-pouvoirs réels sont faibles : le « marché » (les financeurs – TV et sponsors-, les concurrents...), les médias, le droit international et le droit et la justice suisse (malgré la « Lex Fifa » de décembre 2014) ont globalement peu pesé. La réponse aux dérives depuis la crise de 1999 au CIO a été une réforme de gouvernance du CIO en 2000 (Chappelet, 2013). Depuis lors, la doctrine du mouvement olympique et du CIO est de défendre la thèse d'une autonomie responsable contre une meilleure

¹ De nombreux scandales de corruption dans le sport international (Taekwondo, volley-ball, judo, boxe, handball, haltérophilie) ont été mis à jour. Plus récemment, ce furent les cas du FIFAGate et de l'IAAF en 2015 puis aussi aux JO de RIO (affaires P. Hickey, C. Nuzman et F. Friedericks arrêtés pour corruption) et les soupçons de corruption pesant sur C. Nuzman. Voir également le dossier *Jurisport* de décembre 2017.

gouvernance. Pour se faire, le CIO a promu des « principes universels de bonne gouvernance pour le mouvement olympique et sportif » en 2008 inclus par la suite dans son code éthique (2010). Toutefois, ce cadre a été peu appliqué par les acteurs clés du système olympique : les Comités Nationaux Olympiques et les FI. En 2015, le CIO a créé un « bureau de la compliance et de l'éthique » pour s'assurer de l'application de ces principes. A la suite du scandale du FIFAGate en 2015 (Bayle & Rayner, 2016), l'Association des Fédérations internationales olympiques d'été (ASOIF) a proposé, en 2016, de nouveaux critères de « meilleure gouvernance » pour les FI autour de 5 domaines : transparence, intégrité, démocratie, développement du sport et solidarité, mécanismes de contrôle. Au niveau national, certaines fédérations nationales voient désormais leur financement conditionné par l'application de règles de conformité en matière de gouvernance. C'est le cas en Australie, au Royaume uni, en Belgique et au Canada. Le mouvement sportif international dispose d'une autonomie juridique et politique en dénonçant régulièrement les ingérences des gouvernements dans la gouvernance du mouvement olympique (Chappelet, 2015). Pour rester un leader et un partenaire crédible des acteurs du système olympique, le CIO a adopté une stratégie de compromis et de maintien des grands équilibres pour conserver une autonomie de gouvernance et de régulation notamment lors de crise. Toutefois, le cas du FIFAGate montre les difficultés à tenir une telle position. A l'avenir, les conditions léonines posées par les institutions sportives internationales pour l'organisation des grands évènements pourraient également remettre en cause leur autonomie.

2.1 LE CAS DU FIFAGATE : UNE INCAPACITE A S'AUTOREGULER ?

Avant la sortie du FIFAGate en mai 2015, des mises en cause ou des scandales de gouvernance avaient déjà éclaté : les conditions de l'élection de Blatter en 1998, de l'attribution en 2000 de la Coupe du Monde à l'Allemagne, la faillite d'ISL en 2001, la réélection de Blatter en 2011

après l'attribution simultanée des mondiaux 2018 et 2022. Sous l'ère Blatter, des mesures ont été prises pour faire face aux scandales et notamment au QatarGate : procédures disciplinaires/mise à pied de plusieurs dirigeants ; adoption d'un code éthique ; cooptation des membres des commissions d'enquête internes notamment au sein de la nouvelle commission d'éthique dotée de réels pouvoirs d'investigation ; réforme en 2013 du mode d'attribution Coupe du Monde confié au congrès et non aux seuls 23 membres du comité exécutif ; recours à des experts en communication de gestion de crise.

Ces éléments avaient permis d'éteindre la médiatisation des scandales mais l'intervention de la justice américaine a fait naître un scandale majeur (Bayle & Rayner, 2016) qui a fait craindre une crise systémique pour les instances du sport international. Les sanctions et les départs du président Blatter et de Platini, symboles de l'ancien système, ont été suivis de nouvelles mesures portées par le nouveau président visant à légitimer le changement. Ces dernières ont été entérinées le 26 février 2016 par le congrès de la FIFA : Séparation des fonctions « politiques » et de management ; Création d'une commission des acteurs du football avec les parties prenantes ; Mandats limités (12 ans) pour le président et les membres du conseil ; Contrôle d'éligibilité et d'intégrité des membres conduits par une commission de contrôle indépendante ; Au moins une femme élue dans le conseil de chaque confédération ; Divulgence des rémunérations individuelles des principaux dirigeants ; Contrôle renforcé des mouvements financiers ; Prise en compte des principes universels de bonne gouvernance pour les confédérations et associations édictés par le CIO (2008) ; Engagement envers les droits de l'homme ; Contrôle renforcé des mouvements financiers.

Si la limitation des mandats et la divulgation des rémunérations sont une réelle avancée que n'avait pas réussi à mener Blatter, certaines des autres mesures sont plus imprécises et floues dans leur mise en œuvre ou leur efficacité. Il s'agit en fait de changer une culture au siège de la FIFA et surtout au sein de son réseau (sièges des fédérations continentales et nationales). Les témoignages d'acteurs clés en charge de la régulation

interne des dérives témoignent plutôt d'un manque de volonté et de l'incapacité à changer les pratiques. Messieurs Borbély et Eckert (respectivement président de la chambre d'investigation et président de la chambre de jugement de la commission d'éthique), ont été évincés sans explication par le Président de la FIFA en 2017, ainsi que le président de la commission de la gouvernance, M. P. Maduro, mis en place sous l'ère Blatter. Au sujet de cette réforme, un certain nombre d'acteurs internes ont dénoncé le manque d'indépendance des autorités internes censées désormais enquêter et sanctionner les dérives éthiques. « La FIFA s'est séparée d'enquêteurs expérimentés ... ils avaient auditionné des centaines de donneurs d'alerte. Les commissions d'éthique et de gouvernance étaient les deux colonnes vertébrales de tout le processus de réforme interne... avec ces évictions l'opération nettoyage de la FIFA est massivement amputée. Nous représentons un danger pour ceux qui avaient potentiellement enfreint le code éthique. Il est possible que certains aient pris peur. Presque toutes nos accusations ont été confirmées devant les tribunaux ... nous avons plusieurs centaines d'affaires en cours et elles concernaient toutes les strates de la FIFA et l'ensemble du monde du football (Interview C. Borbély : *Le Matin Dimanche*, 14 mai 2017) ».

M. P. Maduro, Président de la commission de gouvernance doute également des effets du nouveau mode de fonctionnement : « Je suis convaincu que pour initier un processus de réforme authentique et sérieux, cela doit venir de l'extérieur. Même s'il existait une volonté politique, c'est impossible de le faire à l'intérieur de la FIFA. A mon avis, un vrai contrôle indépendant ne peut être imposé que par l'extérieur. C'est un problème qui n'est pas exclusif à la FIFA. Le football est géré par une gouvernance privée, qui n'est pas en accord avec les principes fondamentaux d'une communauté de droits, de contrôles indépendants, de transparence, de séparation des pouvoirs, d'organisation démocratique des élections » (www.lemonde.fr/football/article/2017/09/23/fifa-infantino-veut-

survivre-

politiquement_5190223_1616938.html#hoOCyEobbChqhhIR.99).

Ces déclarations, même si elles peuvent être entachées de rancœur et de subjectivité, laissent entrevoir que le changement de culture pour lutter efficacement contre la corruption semble moins prioritaire que le maintien des équilibres politiques au sein de la famille du football.

Un autre aspect de la mise en cause et de contestations possibles concernant l'autonomie des institutions sportives internationales tient aux conditions léonines d'organisation des grandes compétitions internationales.

2.2 LES CONDITIONS LEONINES D'ORGANISATION DES GRANDES COMPETITIONS INTERNATIONALES

La sujétion (juridique et économique) des Etats aux institutions sportives internationales pour l'organisation des grandes compétitions internationales pose un certain nombre de questions sur les modèles économiques, le coût pour le contribuable et au final la rentabilité à court (impact social et économique) et long terme (« héritage ») de tels investissements publics. Dans la plupart des cas, les grands événements sportifs internationaux (Championnats du monde, d'Europe, JO...) sont la propriété du mouvement sportif international mais l'organisation de l'évènement est confiée à un comité d'organisation du pays ou/et de la ville accueillants. Généralement, le propriétaire conserve les droits médias et sponsoring internationaux et reverse (ou non) une partie à l'organisateur local qui a souvent des difficultés à boucler son budget. C'est finalement souvent les acteurs publics qui prennent en charge directement ou/et indirectement une grande partie des coûts et l'éventuel déficit. Dans ce cadre imposé juridiquement, les institutions sportives internationales détenant les événements les plus médiatiques (Coupe du monde, championnat d'Europe de foot, Jeux Olympiques...) demandent des dérogations au droit national exorbitantes et des coûts non intégrés

(l'absence ou un remboursement minimum des frais de sécurité, la mise à disposition gratuite des fans zones, l'augmentation de la capacité des stades appartenant le plus souvent aux collectivités publiques...)². Dans le cas, des très grands événements une dérogation fiscale au paiement des impôts sur les bénéfices (et autres taxes locales) peut également être demandé pour le comité d'organisation du pays. Cela permet d'optimiser fiscalement à deux niveaux car les institutions sportives internationales sous forme associative comme l'UEFA ou le CIO sont exonérées d'impôt sur les bénéfices dans le canton de Vaud. L'exemple de l'Euro 2016 organisé en France est symbolique de cette situation. Cet événement génère un chiffre d'affaires total d'environ 2 milliards d'euros (droits TV, sponsoring international et national, billetterie, merchandising) dont seulement un peu moins de 400 millions restent dans la société anonyme du pays (forme juridique permettant d'éviter l'investigation publique et exonérée d'impôt sur les bénéfices et autres taxes -sauf la TVA- par décision du gouvernement – cf. rapport Cour des comptes 2017) et les autres recettes sont intégrées, en Suisse, dans l'association UEFA pour un bénéfice de 847 millions d'euros exonérées d'impôt sur les bénéfices (contre 20 millions laissés à la fédération française – co-organisatrice de l'évènement et 20 millions pour des projets liés au foot amateur dans les villes hôtes). Le manque à gagner de dépenses fiscales est donc très important (bien supérieur aux 65 millions d'euros d'exonération d'impôts dénoncés par la Cour des Comptes dans son rapport paru en 2017). A cela il faut ajouter, un coût d'investissement public de plus d'un milliard pour les stades et des risques de gestion à assumer par la suite par les collectivités sur ces nouveaux équipements dont la capacité d'accueil a été augmentée de 14% (et a dépassé de 19% celle exigée par l'UEFA). C'est donc en l'espèce les contribuables français et vaudois qui financent

² *Pour l'Euro 2016 organisé en France, la Fédération française de football a dû présenter pas moins de 17 lettres de garanties nationales, la plupart du temps de niveau ministériel et plus de 50 contrats locaux d'organisation. Ces engagements ont été pris sans information préalable du parlement et des exécutifs des villes.*

indirectement la redistribution de l'UEFA à ses fédérations nationales pour le développement du football en Europe.

Ce système imposé par les propriétaires des plus grands événements pour protéger leurs modèles économiques et développer leur sport expliquent aussi les doutes et les risques politiques quant à l'organisation de tels événements : certains pays occidentaux souhaitent la sortie du jeu des candidatures (une dizaine de référendums perdus pour 2 seulement gagnés³ pour les JO dans les pays occidentaux au cours des 10 dernières années) ; d'autres pays ou villes font le choix de se concentrer sur des événements moins compétitifs (événements de masse) et patrimoniaux (Pinson, 2017). La réponse du CIO est pour l'instant d'introduire plus de flexibilité dans l'organisation des JO (agenda 2020), celle de l'UEFA une tentative d'organisation multi-sites (Championnats d'Europe 2020). Dans les deux cas, il s'agit de la promesse de moins de coûts pour plus d'héritage en gérant mieux les risques. Face aux contestations actuelles et à venir, quels sont les scénarios possibles ?

2.3 DEUX SCENARIOS POSSIBLES

Le premier scénario est le maintien de la situation actuelle avec des ajustements au gré du contexte. L'autonomie politique et économique du CIO a été garantie pour les 10 prochaines années par un bouclier géopolitique et économique (contrat NBC conclu jusqu'en 2032/top sponsors réengagés). En attribuant la coupe du monde de foot à la Russie (2018), au Qatar (2022) et les JO à Pékin (2022), et simultanément à Paris (2024) et Los Angeles (2028), toutes les grandes puissances sont servies. Cela signifie-t-il moins d'ingérence politique dans les affaires du mouvement sportif international ? On peut le penser car seule la justice US (affaires Salt lake city en 1999, Armstrong en 2007 et FIFA en 2015) et le droit européen (mais plus en raison du droit de la concurrence que de

³ Oslo pour la candidature aux JO de 2022 que la ville ne posera finalement pas. Vancouver, alors que la ville avait déjà obtenu les JO d'Hiver 2010.

la gouvernance) ont vraiment fait bouger les lignes en matière de gouvernance du sport international.

Le second scénario est une perte d'autonomie si les scandales continuent et qu'ils ne sont pas maîtrisés en termes de communication. Les risques sont accrus avec la montée en puissance de nouveaux acteurs dans l'économie et la gouvernance du sport international. D'un sport international toujours dirigé très majoritairement par des hommes d'Europe occidentale⁴, de nouveaux acteurs (Moyen-Orient – Dorsay, 2017-, Asie, ex-républiques soviétiques...) veulent directement ou indirectement prendre le pouvoir et le contrôle du sport international et de ses enjeux avec de nouveaux codes et de nouvelles pratiques⁵ !

Ce scénario peut faire penser qu'à terme, et face aux dérives potentielles, une agence internationale de régulation de la gouvernance du sport, sur le modèle de l'AMA pour la lutte contre le dopage, pourrait voir le jour entraînant une perte d'autonomie des institutions sportives internationales et de son chef de file le CIO. Une telle perspective signifierait des changements de fonctionnement majeurs : désignation d'experts indépendants avec de vrais pouvoirs d'investigation et de sanctions dans les commissions d'éthique et de gouvernance des instances internationales du sport ; un meilleur contrôle des conditions des élections

⁴ C'est le cas des quatre derniers présidents du CIO. Sur les présidents des 30 fédérations internationales d'été 15 sont d'Europe occidentale, 2 d'Europe de l'Est, 2 des anciennes républiques soviétiques, 4 d'Amérique du sud, 3 d'Asie du sud-est, 2 d'Amérique du Nord, 1 d'Afrique et 1 de Turquie. Cette situation peut s'expliquer pour des raisons de géopolitique sportive mais aussi par le fait que trois sièges sociaux sur trente des FI sont ailleurs qu'en Europe occidentale. Pour les Fédérations olympiques d'hiver, 6 présidents sont d'Europe occidentale et 1 d'Amérique du Nord. Sur les 37 fédérations internationales, une seule femme est présidente (données établies au 10/07/2018).

⁵ Ce pouvoir peut s'analyser par l'organisation des méga-event tels que les JO et coupe du monde de foot qui a très majoritairement été attribuée à des pays hors d'Europe occidentale ces dix dernières années ; Mais aussi par le pouvoir économique des TV et des top sponsors (sur 7 top sponsors la FIFA a vu l'arrivée d'un partenaire russe en 2015, d'un qatari en 2017, d'un chinois en 2016 ; le CIO a lui encore des sponsors majoritairement américains et a vu l'arrivée d'un top partenaire chinois en 2017).

et des principes de commercialisation lié aux grandes compétitions internationales ; une gestion des fonds de développement du sport confiée à des fondations indépendantes pour mettre en œuvre un développement durable dans/par le sport nécessitant des partenariats renforcés de l'international au local avec les acteurs publics, les fondations d'entreprise et les ONGs (Bayle, 2015).

2.4 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bayle E. & Rayner H., *Sociology of a scandal: the emergence of 'FIFAgate'*, Soccer and society, Routledge, September 2016.

www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14660970.2016.1228591?scroll=top&needAccess=true

Bayle E. (2015), *Olympic social responsibility: a challenge for the future*, Sport in Society, Routledge, DOI:10.1080/17430437.2015.110864 format papier 19(6), 2016, 752-76.

Chappelet J.-L. (2015) "Autonomy and governance: necessary bedfellows in the fight against corruption in sport" in *Global Corruption Report 2015: Sport* (Transparency International, Eds.)

Chappelet (2013) *The Global Governance of Sport: An Overview*. In: Henry I., Ko L.-M. (eds.) *Routledge Handbook of Sport Policy*. Routledge, New York, 63-74.

Dorsay J. (2018), Arab autocrats put their stamp on Global sports governance, in Bayle E. et Clastres P., *Global Sport leaders*, Palgrave, 417-441.

Pinson J. (2017). *Heritage sporting events: theoretical development and configurations* *Journal of Sport & Tourism*, 21 (2) 133-152.

www.ccomptes.fr/fr/publications/les-soutiens-publics-leuro-2016-en-france (28/09/2017).

Dossier Sport et corruption la lutte s'organise, *Jurisport* 181, décembre 2017, p. 17 à 35.

imputabilité
leadership souveraineté pilotage
autonomie loi
défi management responsabilité
auto-gouvernance confiance
développement administration
indépendance émancipation
politique publique éthique stratégie
autosuffisance changement

OUVRAGE COORDONNÉ PAR JEAN-LOUP CHAPPELET

L'AUTONOMIE DES ORGANISATIONS SPORTIVES

Avec les contributions de Jean-Loup Chappelet, Emmanuel Bayle, Jacques Donzel, Franck Latty, Didier Poracchia, Sabrina Robert-Cuendet.



UNIL | Université de Lausanne