

■ La gouvernance des fédérations sportives fait aujourd'hui débat.

■ Entre un modèle associatif parfois dépassé, la volonté de maîtriser son propre destin, une tutelle ministérielle volontiers intrusive et des exemples venus de secteurs semblables, le mouvement sportif cherche sa voie.

FÉDÉRATIONS SPORTIVES

GOUVERNANCE : LA FIN D'UNE ÉPOQUE ?

Que recouvre vraiment la notion de gouvernance s'agissant des fédérations sportives ? Le modèle actuel de gouvernance a-t-il vécu ? Quelles sont les perspectives d'évolution ? Le tour de la question avec le point de vue des différents acteurs et experts sur le sujet.



SOMMAIRE

- | | | |
|---|---|---|
| P. 19 — Quelques enjeux et perspectives | P. 30 — ENTRETIEN AVEC CHANTAL JOUANNO
Évolution du cadre juridique des fédérations :
« J'engage aujourd'hui une réflexion en ce sens » | P. 34 — Fédération équestre internationale :
des perspectives d'évolution |
| P. 21 — La gouvernance des fédérations sportives :
définition, enjeux et nouvelles pratiques | P. 32 — Les nouvelles technologies s'invitent aux
assemblées générales fédérales | P. 36 — Fédération internationale de hockey sur glace :
la structure de gouvernance fait débat |
| P. 25 — Les facteurs de remise en cause du modèle
sportif français | | |

■ Agir ou subir, telle est l'alternative pour le mouvement sportif.

La question de la gouvernance des fédérations sportives est aujourd'hui « dans l'air du temps ». Elle l'est, pour partie, en raison d'un papillon sud-africain dont on peut se demander s'il avait vocation à déclencher un raz-de-marée politico-médiatique. Il est toutefois incontestable que les fédérations se doivent d'adapter leur gouvernance à leur époque et que les modes de fonctionnement qui prévalaient il y a quelques années ne sont plus nécessairement adaptés, ce qui appelle des solutions nouvelles que d'autres secteurs peuvent inspirer (voir p. 21 l'article d'E. Bayle) et que l'apparition des nouvelles technologies peut d'ailleurs favoriser (voir p. 32 l'article de B. Pontieux). Il s'agit là d'enjeux qu'elles se doivent d'impulser elles-mêmes, au risque de se voir imposer de nouvelles règles de fonctionnement par l'État, dans le cadre des pouvoirs de contrôle que celui-ci tire des mécanismes d'agrément et de délégation (voir p. 25 l'article de C. Miège sur les problématiques liées à ces questions), même s'il est toutefois encore un peu tôt pour savoir si l'État va, une nouvelle fois, modifier la réglementation existante (voir p. 30 l'interview de C. Jouanno, ministre des Sports).

Ceci étant, si les fédérations françaises n'ont pas le monopole de la réflexion sur ces questions, ainsi que le démontrent les exemples tirés de la Fédération équestre internationale (p. 34) et de la Fédération internationale de hockey sur glace (p. 36), il paraît intéressant de poser le débat autour de la pratique actuellement constatée dans les fédérations sportives en France, au regard de l'encadrement juridique somme toute assez souple avec lequel elles doivent composer.

QUELQUES ENJEUX ET PERSPECTIVES...

Obligatoirement constituées sous forme associative¹, les fédérations voient leur gouvernance influée dès lors qu'elles prétendent à l'agrément, celui-ci étant conditionné par le respect des dispositions statutaires obligatoires (DSO) découlant d'un décret du 7 janvier 2004 et codifié à l'annexe I-5 à la partie réglementaire du code du sport. Rompant avec la pratique infiniment plus rigide des « statuts types »², ces DSO fixent un cadre général assurant l'essentiel en termes de vie démocratique et de transparence de la gestion, tout en laissant une marge de manœuvre très importante pour les fédérations qui souhaitent s'organiser en fonction de leurs réalités spécifiques, tant les réalités peuvent être diverses dans chacune des cent treize fédérations agréées.

Pourtant, lorsque l'on y regarde de plus près, le mouvement sportif n'a pas véritablement profité de la liberté dont il bénéficie depuis 2004. En effet, en envisageant les statuts des fédérations les plus « importantes » (schématiquement les fédérations olympiques et celles composées d'un nombre significatif d'associations affiliées et/ou de licenciés), on constate une certaine uniformité puisque, globalement, les schémas d'organisation sont sensible-

ment identiques d'une fédération à l'autre, ainsi qu'en témoignent, à titre simplement illustratif, les trois sujets suivants.

COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Les membres des fédérations sportives sont les associations qui leur sont affiliées³. Or, dans toute association, l'assemblée générale (AG) se constitue généralement de l'ensemble des membres. Dans le cas des fédérations sportives, les AG sont historiquement composées non pas directement des membres, mais de représentants de ceux-ci issus des comités régionaux et/ou départementaux. Cette façon de procéder est généralement justifiée par les difficultés matérielles qu'il y aurait parfois à réunir dans une même assemblée générale plusieurs milliers de représentants d'associations. L'argument pouvait se concevoir il y a quelques années mais aujourd'hui, du fait de l'apparition des nouvelles technologies, il est de moins en moins pertinent, spécialement pour certaines AG, notamment (et surtout...) électives. Il reste que ces mécanismes de représentations indirectes éloignent indiscutablement la base de l'appareil fédéral (et donc ●●●

1. C. sport, art. L. 131-2.

2. 1976, 1985 modifiés en 1995, 2002.

3. Même si elles peuvent être également composées pour parties de structures d'autres types, notamment commercial.



« Bien souvent, la mise en place d'un scrutin de type proportionnel est, sinon simultanée, du moins un préalable vers une évolution de la gouvernance fédérale autour d'un exécutif resserré »

●●● de la politique qui y est décidée) tout en confortant la croyance, largement répandue, selon laquelle les fédérations sont composées de leurs comités régionaux et départementaux, ce qui est tout à la fois un non-sens juridique et une inversion des rôles problématique au plan politique. Et il est incontestable que plus la démocratie est indirecte, moins le renouvellement des élus est favorisé...

Aujourd'hui, sur l'échantillon susvisé, une dizaine de fédérations prévoient une participation directe des associations affiliées à l'AG. S'il n'est pas étonnant de compter parmi celles-ci des fédérations comportant relativement peu de clubs (pentathlon, hockey sur glace...), on retrouve tout de même des fédérations en affiliant plus de mille cinq cents comme le rugby, l'équitation ou encore le golf. Dans ces deux derniers cas, la logique est poussée encore plus loin dans le sens d'une démocratie directe puisque les procurations sont totalement interdites mais que le vote par correspondance est admis.

MODE DE SCRUTIN

S'agissant des modes de scrutin conduisant à l'élection des instances dirigeantes, les évolutions apparaissent plus évidentes. En effet, pendant longtemps a régné presque sans partage le scrutin plurinominal majoritaire (à un ou deux tours), plus ou moins raffiné par la présence de catégories particulières (médecin, jeunes, sportifs de haut niveau, etc.). Ce modèle apparaît aujourd'hui en perte de vitesse puisque, sans compter les évolutions annoncées par certaines fédérations (football,

cyclisme...), presque la moitié des fédérations procèdent aujourd'hui à l'élection de l'une et/ou l'autre de leurs instances dirigeantes au moyen d'un scrutin de liste. Celui-ci, à un ou deux tours, est généralement de type proportionnel et « municipal » (la liste arrivée en tête obtenant au minimum 75 % des sièges), voire, mais plus rarement, de type majoritaire (l'ensemble des sièges est attribué à la liste arrivée en tête). Ces scrutins de liste présentent l'avantage de permettre l'élection d'une véritable équipe autour d'un projet même si l'on peut leur trouver comme inconvénient de favoriser la création de clivages puisque chacun doit « choisir son camp » avant l'élection. Il reste que, bien souvent, la mise en place d'un scrutin de type proportionnel est, sinon simultanée, du moins un préalable vers une évolution de la gouvernance fédérale autour d'un exécutif resserré.

MODE DE GOUVERNANCE

C'est en effet dans ce domaine que le classicisme est le plus frappant. De fait, la quasi-totalité des fédérations sont constituées à ce jour selon le modèle classique « comité directeur / bureau ». Ce modèle, hérité des anciens statuts types (même si, en 1995, ceux-ci offraient une « option B » qui prenait globalement les traits du modèle

« conseil de surveillance / directoire ») est également le plus simple en apparence puisque de l'élection au comité directeur découle ensuite l'élection du président fédéral (élu par l'AG mais sur proposition du comité directeur) et du bureau (élu en son sein par le comité directeur). Il est aussi le plus cohérent avec le mode de scrutin plurinominal majoritaire mais apparaît dévoyé dans les faits puisque, *de facto* si ce n'est *de jure*, la réalité du pouvoir appartient bien souvent au bureau. Or, avec l'émergence des scrutins de liste, la notion d'équipe dirigeante prend tout son sens. D'une part, la légitimité conférée à la tête de liste vainqueur dispense (en principe) de procéder à une élection présidentielle distincte et, d'autre part, il n'est plus nécessaire de se cacher derrière les faux-semblants d'un comité directeur soi-disant détenteur du pouvoir exécutif et d'un bureau simple organe d'exécution au quotidien. Il est alors possible d'évoluer vers une formule (mais certainement pas sur un mode monolithique, chaque fédération ayant ses propres spécificités) répartissant les tâches entre 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. ■



AUTEUR Jean-Christophe Breillat
Avocat, membre du Centre de droit et d'économie du sport

LA GOUVERNANCE DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES : DÉFINITION, ENJEUX ET NOUVELLES PRATIQUES

La gouvernance du sport et plus particulièrement celle des fédérations sportives est depuis quelques années sur l'agenda des décideurs et sous le prisme des médias. Nombreuses réformes des statuts des fédérations, projet de limitation du nombre des mandats des présidents, mise en cause du mode de direction à la suite de l'épopée de l'équipe de France de football lors de la dernière Coupe du monde... La gouvernance apparaît, comme pour les entreprises, un des facteurs clés de réussite pour les fédérations.

Sous le terme de **gouvernance**, de quoi parle-t-on exactement ? Quelles sont les difficultés et dysfonctionnements en matière de gouvernance des fédérations sportives ? Et quelles sont les nouvelles, voire les « bonnes » pratiques de gouvernance ?

ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La notion de gouvernance des organisations recouvre « l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire »¹. Au-delà de cette définition, on peut distinguer trois dimensions du concept de gouvernance : organisationnelle, politique et systémique².

■ **La dimension organisationnelle.** Elle concerne l'exercice du pouvoir de direction et de contrôle au sein des organisations, c'est-à-dire les processus de décision et la conduite de la politique en vue d'améliorer la performance d'une organisation et l'atteinte de ses objectifs. Ainsi, il existe une proximité avec l'approche en termes de *corporate governance*³. Cependant, cette grille de lecture s'avère inadaptée à la compréhension du fonctionnement des associations à but non lucratif comme les fédérations sportives. En effet, d'une part, la nature multidimensionnelle des objectifs et de la performance de ces organisations est non réductible à la seule dimension financière. D'autre part, la multiplicité

des acteurs engagés dans l'organisation et la gestion du sport (clubs, fédérations nationales et internationales, ministère des Sports, sponsors...) complexifie les processus de prise de décision et d'exercice du pouvoir. Enfin, l'ambiguïté de la relation entre dirigeants élus (le plus souvent bénévoles) et cadres permanents rémunérés ou/et, parfois, mis à disposition par l'État rend souvent problématique la répartition des rôles (politique, managérial, opérationnel) et du pouvoir de décision. Ces trois caractéristiques fondent la spéci-

ficité de la gouvernance des organisations à but non lucratif, dont les fédérations sportives font partie.

■ **La dimension politique.** Elle concerne le rapport que les organisations associatives entretiennent vis-à-vis du champ politique au double sens du terme. Il s'agit de rendre compte de la façon dont les institutions politiques (États, Union européenne...) cherchent à influencer, voire à piloter le système sportif associatif via la mobilisation de dispositifs réglementaires, finan- ●●●

1. Charreaux, 1997.

2. Henry, 2005.

3. Charreaux, 1997, 2002 ; Gomez, 1996, 2001 ; Perez, 2003 ; Finet, 2005, Pesqueux, 2007...

●●● ciers et moraux ou d'influences politiques diverses. La question du pouvoir est analysée non plus dans sa dimension intra mais inter-organisationnelle⁴.

■ **La dimension systémique.** Elle vise à rendre compte des situations d'interdépendance et des formes de régulation des relations inter-organisationnelles et de la coordination des actions au sein d'un système complexe. L'idée de complexité du système sportif renvoie à l'incertitude de l'environnement, à la multiplicité des parties prenantes présentant des intérêts souvent différents (public, associatif, marchand) et à la multiplicité des niveaux de coordination (du local au global). Sur le plan dynamique, la notion de gouvernance systémique marque le passage d'une régulation/coordination des actions centralisée, hiérarchique et verticale (*gouvernement*) à une régulation/coordination horizontale en termes de réseaux fondés sur le consensus/compromis et le pouvoir partagé. Ce nouveau type de gouvernance s'exprime bien dans la mise en œuvre de partenariats public-privé comme le démontre la régulation de la lutte contre le dopage à travers le fonctionnement de l'Agence mondiale antidopage⁵. C'est la même idée de gouvernance systémique/participative lorsque Chantal Jouanno propose, désormais, de repenser la gouvernance du sport à travers la création d'une assemblée du sport qui devrait regrouper des représentants de l'État, des collectivités territoriales, du monde économique et sportif, et de la société civile.

Ces trois niveaux de gouvernance sont complémentaires, inter-reliés et doivent être pensés et mis en œuvre dans la vie

d'une fédération afin d'améliorer l'efficacité et la transparence de leur action. Ainsi les fédérations, à travers leur partenariat (convention d'objectifs) avec le ministère des Sports, voire également avec d'autres ministères, disposent d'un premier élément fort de régulation en termes de gouvernance politique. Leur gouvernance systémique doit être aussi désormais plus fortement intégrée dans leurs réflexions à travers les relations qu'elles doivent nouer avec d'autres fédérations sportives, des collectivités locales, des partenaires privés, des médias, voire la société civile. Cette complexité accrue exige une gouvernance organisationnelle de haut niveau mêlant professionnalisme et réactivité tout en préservant les principes démocratiques (efficacité et démocratie pouvant alors parfois apparaître comme des éléments contradictoires). La qualité des dirigeants (compétences, savoir-faire managérial, vision stratégique, implication, valeurs...) et notamment des présidents de fédérations est ici directement interrogée.

LES DIFFICULTÉS ET DYSFONCTIONNEMENTS EN TERMES DE GOUVERNANCE ORGANISATIONNELLE

La gouvernance organisationnelle est donc le système par lequel les fédérations sportives sont dirigées et contrôlées. Il s'agit par exemple de déterminer les rôles respectifs du conseil d'administration (ou comité directeur selon la terminologie

plus couramment utilisée), des principaux dirigeants (du bureau) et de l'assemblée générale. La principale complexité dans le cas de la gouvernance des fédérations françaises réside dans le fait que cette dernière s'intègre dans celle de leur fédération internationale et qu'elle doit également piloter et réguler son système/réseau national (en précisant le rôle et les moyens attribués aux ligues régionales et comités départementaux). La capacité du siège fédéral à créer les conditions d'un fonctionnement efficace du réseau fédéral pour accompagner ses clubs s'appuie sur différents mécanismes : conventions ou contrats d'objectifs (aide financière ou matérielle du siège conditionnée), incitation ou accompagnement à la professionnalisation (aide à la création d'emploi et à la structuration, aide à la formalisation de projet de développement, formation des dirigeants...). L'analyse des problèmes de gouvernance des fédérations met en lumière six dysfonctionnements⁶.

■ **Une politique et des pratiques de gouvernance mal définies :** des conseils d'administration peu actifs dans leur rôle central d'orientation, de *leadership* et de contrôle ; des bureaux où les membres sont seulement choisis parmi les membres du conseil d'administration (CA) au risque d'un manque de professionnalisme (en termes de temps ou/et de compétences). Le système électif actuel de démocratie indirecte se traduit dans les faits par une représentation dominante dans ces instances de gouvernance des élus régionaux et/ou départementaux. Cette situation comporte le risque de favoriser les conflits d'intérêts, un manque de compétences, d'indépendance au sein des CA

4. Voir la contribution de Colin Miège p. 25.

5. Chappelet, 2002.

6. Bayle, 2007.

“ Les structures régionales et surtout départementales, qui jouent un rôle de relais de la politique fédérale et de représentation des structures locales, sont souvent trop faiblement professionnalisées pour accompagner efficacement la gouvernance du réseau fédéral ”

et des bureaux d'autant plus que les rôles de ces administrateurs sont parfois non ou mal définis et que le cumul des fonctions est souvent important (membre du bureau fédéral, du comité directeur et également président de ligue).

■ **Des professionnels prenant, officiellement ou officieusement, la direction politique de ces organisations** : cette situation s'explique soit par l'abandon du pouvoir par les élus ou/et par l'ancienneté, le charisme, les qualités et le profil du directeur (directeur général ou directeur technique national la plupart du temps).

■ **Des présidents parfois omnipotents** (désormais rémunérés pour quelques-uns) se comportant en véritables présidents-directeurs généraux, souvent sans réels contre-pouvoirs (tels qu'un CA fort et indépendant ou un contrôle et une évaluation précise de la tutelle publique). La légitimité électorale confère souvent une autonomie quasi totale au président fédéral ; le bureau est une équipe acquise à sa cause et le comité directeur joue souvent peu son rôle de contrôle. Le risque de déviance en pouvoir autocratique et/ou d'un pilotage clientéliste, aux détriments des « propriétaires » (les clubs) et au-delà du contribuable (financeur direct et indirect souvent non négligeable), est alors possible. Ce risque est d'autant plus important que les dirigeants en place sont particulièrement difficiles à évincer du pouvoir. En effet, le scrutin de liste (plutôt qu'uninominal) et le système électif sont basés sur de grands électeurs (sur les structures régionales ou/et départementales) et très rarement sur les clubs (seulement quelques cas dont, s'agissant des fédérations les plus impor-

tantes, la Fédération française de rugby et la Fédération française d'équitation). Cela explique que le système électif soit facilement contrôlable par les élus en place. La rémunération des présidents de fédération entraîne également de fait une professionnalisation de la fonction (avec les mêmes conséquences que dans le monde politique...).

■ **Une absence de clarté dans la délégation managériale**. La délégation managériale du « politique » (les élus du CA) vers le *staff* exécutif salarié (qui contribue parfois largement à la mise en œuvre et au contrôle des activités) est mal ou non définie. En conséquence, le pouvoir managériel et d'engagement des directeurs ou responsables permanents est souvent faible et partiel et les jeux politiques peuvent perturber le processus et la mise en œuvre des décisions.

■ **Un risque de rupture, de sclérose ou/et de conflits entre le sommet (le siège fédéral) et la base (les clubs – mandants)** pouvant entraîner un affaiblissement de la démocratie (désintérêt des clubs), une incapacité/manque de volonté à mettre en œuvre les projets et la stratégie pensés parfois uniquement au niveau national. Les structures régionales et surtout départementales, qui jouent un rôle de relais de la politique fédérale et de représentation des structures locales, sont souvent trop faiblement professionnalisées pour accompagner efficacement la gouvernance du réseau fédéral.

■ **Un rôle incitatif et de contrôle ambivalent du ministère de tutelle**. Si le ministère chargé des Sports souhaite garder un contrôle politique sur le secteur, il doit laisser ces organisations dans une certaine dépendance vis-à-vis de son action (en jouant sur les variables législatives, financières, politiques...)⁷.

Les cinq premières pathologies relèvent plutôt de la gouvernance organisationnelle alors que la dernière tient à la gouvernance politique.

LES NOUVELLES PRATIQUES DE GOUVERNANCE ORGANISATIONNELLE

Plusieurs nouveaux principes peuvent être promus pour dépasser les dysfonctionnements identifiés.

FORMALISER LE PROJET FÉDÉRAL

Si quelques fédérations formalisent leur projet de développement, peu ont réussi à créer un cadre stratégique permettant à chacun des clubs et des organismes déconcentrés de concevoir son propre projet de développement afin de contribuer au projet d'ensemble. Le projet de la fédération est la boussole de la structure exécutive lui permettant de déterminer la ●●●

7. Bayle & Durand, 2004.

●●● vision, les orientations stratégiques, les principaux objectifs, le plan d'actions et les indicateurs de performance. C'est à l'aune de ce projet que la création de valeur (sportive, économique, sociale et sociétale) peut être mesurée et contrôlée.

SÉPARER LES FONCTIONS DE GESTION DE LA DÉCISION ET DE CONTRÔLE DE LA DÉCISION

Cette séparation peut s'effectuer par une organisation bicamérale du pouvoir avec un directoire (fonction de gestion) et un conseil de surveillance (fonction de contrôle). C'était l'esprit de la réforme des statuts des fédérations sportives françaises en 1995 (qui a été très peu appliquée — mais dont on redécouvre l'intérêt avec les récentes propositions de réforme des fédérations de cyclisme et de football). Cette séparation est plus généralement le fait de bien (mieux) distinguer le rôle de président du CA et celui d'un « vrai » directeur général disposant du pouvoir exécutif (plutôt l'optique de réforme des fédérations sportives au niveau anglo-saxon⁸).

REVOIR LA COMPOSITION, LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES EXÉCUTIVES

Par exemple, la plupart des fédérations sportives des pays anglo-saxons (Australie, États-Unis, Grande-Bretagne⁹, Nouvelle-Zélande...) ont appliqué certains des principes ci-dessous qui visent à améliorer le fonctionnement des CA¹⁰ :

– réduction de la taille des CA (une dizaine de personnes en général) ;

- composition du CA, pour une part, par des élus indépendants (qui n'ont pas d'intérêts, financiers ou autres, directs ou indirects, dans la gestion de l'organisation) ;
- création de postes de spécialistes au CA (experts-comptables et financiers, marketing, recherche de financements, relations internationales...);
- absence de cumul de mandats pour les élus ;
- suppression de la notion de bureau et des postes de trésorier, de vice-président et de secrétaire général présents dans le modèle traditionnel¹¹ ;
- limitation de la durée des mandats des élus (en pratique, pas plus de huit ans dans le CA pour un administrateur) ;
- formation obligatoire des administrateurs ;
- désignation de comités experts qui peuvent orienter le travail du CA (comités de nomination et de gouvernance, d'audit, de responsabilité sociétale...).

DÉFINIR LES EXPERTISES, LES POUVOIRS D'ENGAGEMENTS ET LES SYSTÈMES D'ÉVALUATION

■ Mieux clarifier les responsabilités de gouvernance et de management à travers une délégation managériale à un directeur général (ou/et à une structure exécutive) qui rend compte au CA des résultats obtenus et des conditions d'obtention de ces résultats.

■ Faire contrôler par le CA le directeur-général ou la structure exécutive, mais en se concentrant sur des questions politiques et stratégiques.

■ Formaliser clairement les règles de fonctionnement entre les élus, les bénévoles

BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES

■ **E. Bayle et P. Chantelat**, *La gouvernance des organisations sportives*, Editions L'Harmattan, 2007.

■ **J. Carver** (2001), « Carver's Policy Governance Model in Nonprofit Organizations », *The Canadian Journal of Governance - Revue internationale*, vol. 2. nos. 1, p. 30-48, www.carvergovernance.com.

■ **Deloitte & Touche** « *Investing in change* » - high level review of the modernisation programme for governing bodies of sport, July 2003, report for UK sport (non publié).

■ **Institut français des administrateurs** (2009), *Gouvernance des associations et fondations*, Editions d'organisation.

■ **R. Hoye & G. Cuskelly** (2006), *Sport governance*, Butterworth-Heinemann.

■ **P. Wirtz** (2008), *Les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise*, coll. Repères La Découverte.

voles et les salariés sur le plan des tâches politiques (portage du projet), managériales et opérationnelles (organigramme salariés/bénévoles, fiche de délégation, fiche de poste, fonctionnement en binôme élu/salarié...).

■ Favoriser l'évaluation, le contrôle et la transparence de la performance en créant une structure susceptible d'évaluer de manière indépendante les instances dirigeantes et en rendre compte aux membres, aux partenaires et parties prenantes.

Il est très difficile d'appréhender la valeur d'une pratique de gouvernance, voire d'essayer de la mesurer¹². Tous les principes présentés ne sont en aucun cas des « modèles » mais proposent des idées visant à s'interroger sur les pratiques de gouvernance actuelles. Ils questionnent les fédérations quant à leur capacité à s'auto-réformer, notamment en dehors des périodes de crise ou sous la contrainte... ■

8. Sous l'influence de la doctrine Carver, 1997.

9. Voir Deloitte et Touche, 2003.

10. Sous l'effet de la doctrine Carver, 2001.

11. Dans le modèle « Carver », il y a uniquement la fonction de président du CA.

12. P. Wirtz, 2008. Voir les pratiques de notations présentées par cet auteur concernant les grandes entreprises ou encore les publications annuelles des pratiques de gouvernance.



AUTEUR Emmanuel Bayle
Professeur
Institut d'administration des entreprises (IAE)
Université Jean-Moulin Lyon 3
Collaborateur du CDES

L'originalité du modèle français est d'avoir érigé la promotion des activités physiques et sportives en « mission de service public » et d'y associer les fédérations sportives préalablement agréées. Cette construction juridique confère un rôle central à l'État, en lui permettant d'exercer une tutelle sur le fonctionnement des fédérations. Parachevé dans les années 1970 et objet de consensus au-delà des orientations ministérielles successives, le « modèle sportif français » est à présent contesté. Du fait de la réduction du rôle de l'État consécutive à sa réforme et à la crise des finances publiques, des progrès de la décentralisation, du poids accru des acteurs économiques dans le sport, la nécessité de moderniser la gouvernance publique du sport est désormais largement admise.

UN MODÈLE DONT LES TRAITS ORIGINAUX SONT DEVENUS ANACHRONIQUES

UN RÔLE NORMATIF DE L'ÉTAT ÉTENDU ET DATÉ HISTORIQUEMENT

On peut faire remonter la notion de service public du sport à l'ordonnance du 28 août 1945 qui a posé les bases de l'organisation actuelle et formalisé le rôle normatif de l'État, en lui permettant de déléguer sous conditions au mouvement sportif des prérogatives qu'il a de fait toujours exercées, telles que l'organisation des compétitions sportives officielles. Par cette « fiction juridique », les fédérations sportives les plus importantes

LES FACTEURS DE REMISE EN CAUSE DU MODÈLE SPORTIF FRANÇAIS

Comparé aux systèmes nationaux des autres États de l'Union européenne, le modèle français d'organisation du sport présente des traits originaux, tenant notamment à l'intérêt général attaché au développement du sport et aux missions de service public que l'État confie aux fédérations sportives. Toutefois, ce mode d'organisation apparaît aujourd'hui daté et sa redéfinition est souhaitable pour différentes raisons. La gouvernance publique du sport devrait s'exercer davantage sur le mode de la supervision et du partenariat, tout en s'efforçant de prendre en compte l'ensemble des parties prenantes.

reçoivent une délégation de l'État et sont donc appelées à relayer son action. Dès lors, certaines de leurs compétences se muent en « prérogatives de puissance publique », ce qui permet de les intégrer dans le service public du sport¹. Cette construction juridique a été confortée par la loi du 16 juillet 1984, puis reprise dans le code du sport.

Les incertitudes liées à la notion de service public du sport

D'un point de vue fonctionnel, la définition de l'intérêt général, qui a pu varier avec les modifications successives de la loi sur le sport, reste des plus imprécises. Ainsi, l'article 1^{er} du code du sport dispose que « la promotion et le développement

des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les personnes handicapées, sont d'intérêt général ». Cette formulation traduit le rôle social attribué à ces activités qui constituent « un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé ».

Depuis l'arrêt FIFAS du Conseil d'État en 1974, la nature du service public auquel les fédérations sportives collaborent en vertu de la loi n'a guère été précisée². Pouvoirs publics et structures privées y sont étroitement associés et forment un système dépourvu de lisibilité³. De plus, au ●●●

1. Voir P. Collomb, *Le service public du sport*, Les Métamorphoses du Droit, p. 233 à 251, Paris, L'Harmattan, décembre 2009.

2. Avec l'arrêt « Fédération française des industries d'articles de sport » du 22 novembre 1974, la Haute assemblée a reconnu que l'organisation des compétitions confiée aux fédérations sportives constituait « l'exécution d'un service public administratif ». Cette qualification a

été étendue aux sanctions disciplinaires prises par les fédérations délégataires (voir CE, Pigeon, 26 novembre 1974, n° 95262). Voir aussi le rapport du Conseil d'État, *Sport : pouvoir et discipline*, 1991.

3. Ainsi, « l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs structures sociales contribuent à la promotion et au développement des activités

sportives. L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées » (C. sport, art. 100-2). La Cour des comptes a pu relever à cet égard une étroite imbrication des responsabilités de l'État et des fédérations sportives, et « un mélange des responsabilités difficile à clarifier » (rapport de

●●● face à face initial entre l'État et le mouvement sportif a succédé l'intégration d'acteurs toujours plus nombreux, concernés à divers titres par les activités physiques et sportives. En effet, la pratique sportive s'est fortement diversifiée, le sport spectacle et le sport professionnel se sont considérablement développés, tandis que se multipliaient les raisons pour les pouvoirs publics d'intervenir, à mesure que grandissait la place du sport dans la société. Réflétant cette complexité, les textes actuels « ne font qu'obscurcir l'idée que l'on peut avoir du service public du sport », au lieu de la clarifier⁴.

Une tutelle de l'État évolutive et qui reste contraignante

Le poids de la tutelle exercée par l'État sur le mouvement sportif est un des éléments les plus originaux du modèle français, mais aussi l'un des plus contestés actuellement. Cette tutelle revêt la forme d'un encadrement juridique de la gouvernance des fédérations sportives, notamment par le biais de leurs statuts. Ainsi, l'agrément ministériel est accordé aux fédérations « qui participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation du sport », et qui remplissent certaines conditions (C. sport, art. L. 122-11). En particulier, les statuts fédéraux doivent comporter des dispositions obligatoires, qui ont souvent évolué au fil du temps, au point qu'on a pu parler de « tâtonnements législatifs »⁵. À la notion rigide de statuts types ont succédé les dispositions obligatoires introduites en 2002 qui, tout en conférant davantage de liberté aux fédérations quant à leur mode d'organisation, restent globalement contraignantes.

La délégation ministérielle est délivrée à la fédération qui est chargée, dans une discipline sportive, « d'organiser les compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres nationaux, régionaux ou départementaux, et de procéder aux sélections correspondantes ». La délégation ne peut être attribuée qu'à une seule fédération préalablement agréée, pour une durée de quatre ans. À cette fin, son règlement intérieur doit prévoir certaines dispositions obligatoires fixées par la loi. La fédération délégataire se voit alors reconnaître la capacité d'édicter les règles techniques propres à sa discipline et les règlements relatifs à l'organisation des manifestations ouvertes à ses licenciés. Elle dispose d'un monopole reconnu par l'État, car elle seule a le droit d'utiliser l'appellation de « fédération française » ou « fédération nationale » et d'organiser les compétitions en conséquence. Toutefois, si l'agrément et la délégation accordés par le ministre chargé des Sports constituent une reconnaissance officielle du rôle des associations sportives et de leur participation à une mission de service public, leur portée respective s'avère très différente, au point de faire douter de la réalité de cette mission en ce qui concerne les fédérations simplement agréées.

Une tutelle étatique perfectible

La loi sur le sport affirme la tutelle de l'État sur les fédérations sportives (art. L. 111-1, al. II), tout en indiquant de façon antinomique « qu'elles exercent leur activité en toute indépendance » (art. L. 131-1). Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport précité, le statut associatif des fédérations sportives induit une autonomie qui fait obstacle à l'exercice d'une

véritable tutelle. Aussi la conjugaison d'un contrôle administratif étroit avec la préservation de l'autonomie des associations s'avère en pratique délicate.

De surcroît, la tutelle ministérielle opérée sur les fédérations s'exerce dans un cadre imprécis. Elle exclut la suspension directe des décisions fédérales prises dans le cadre de leurs prérogatives de puissance publique. Le ministre chargé des Sports a seulement la possibilité de déférer au juge administratif les décisions que les fédérations ont adoptées à ce titre, s'il les estime contraires à la légalité⁶. En cas de conflit durable, il peut néanmoins envisager de retirer son agrément ou sa délégation, mais une telle sanction est difficile à appliquer, notamment pour des fédérations olympiques qui participent à de multiples compétitions internationales⁷. En pratique, la tutelle prend souvent la forme de pressions indirectes. Le ministre peut ainsi, le cas échéant, suspendre le versement de sa subvention à la fédération, au risque de compromettre son équilibre financier et de menacer l'entraînement de ses sportifs de haut niveau.

Le cadre unique et relativement rigide qui s'impose aux fédérations ne correspond plus à l'environnement complexe dans lequel évoluent celles qui sont investies dans le sport spectacle, tant sous l'angle juridique, financier que commercial. En tant qu'associations, elles doivent concilier leur fonction de régulation de la discipline, tout en poursuivant des activités de nature économique.

Du point de vue organique enfin, le ministre chargé des Sports n'a guère d'autre choix que d'accorder sa délégation à la fédération sportive qui est affiliée à la fédération internationale régissant la disci-

la Cour des comptes, *L'État et le mouvement sportif, Présentation*, 2004).

4. Voir P. Collomb, *op. cit.*

5. Dès 1945, les fédérations sportives ont été dans l'obligation d'adopter des statuts types. Ces statuts ont été modifiés maintes fois. Voir E. Bayle, « La gouvernance des fédérations d'associations chargées

d'une mission de service public », *Revue Politiques et management public*, vol. 27, n°1, 2010.

6. Le ministre peut néanmoins assortir son recours d'une demande de suspension.

7. De fait, une telle sanction n'a été prononcée que deux fois, à l'encontre des fédérations d'haltérophilie et d'équitation.

8. Le refus de cette réalité supra nationale par le juge administratif explique la difficulté à réceptionner en droit national des normes fédérales internationales. Voir notamment G. Simon, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, Paris, LGDJ, 1990.

9. Voir P. Collomb, *op. cit.*

10. Parmi eux, les cadres techniques œuvrant auprès

“ Tandis que la production normative étatique n’a cessé de s’étoffer, les moyens financiers de l’État ont en revanche eu tendance à s’éroder au fil des ans ”

plaine concernée. Le fait que la fédération nationale doive d’abord être reconnue par une fédération internationale pour exister en tant que telle, ce qui la soumet d’emblée à un certain nombre de règles et de prescriptions « venues de l’extérieur », accentue le caractère fictif de la délégation⁸.

Des orientations de politique publique parfois ambivalentes

La tutelle étatique s’exprime enfin au travers des objectifs que l’État assigne aux fédérations, et des subventions qu’il leur attribue. Si les conventions d’objectifs permettent au ministre chargé des Sports d’orienter l’action des fédérations, leur contenu a été jugé « encore très perfectible » par la Cour des comptes en 2004. Plus largement, on doit admettre que l’État a intérêt à maintenir les organisations sportives dans une certaine dépendance quant à ses orientations pour conserver sa capacité d’incitation et de contrôle, en agissant sur les leviers législatifs et financiers notamment. Tandis que la production normative étatique n’a cessé de s’étoffer, les moyens financiers de l’État ont en revanche eu tendance à s’éroder au fil des ans, au risque de ne plus représenter qu’une aide marginale pour les fédérations les plus puissantes, et donc peu susceptible de peser significativement sur leurs actions. Or, en dehors du sport de haut niveau qui constitue souvent la préoccupation première des fédérations, les priorités gouvernementales à finalité sociale sont moins spontanément assumées. Il n’est donc guère surprenant que la promotion du sport pour tous, l’intégration par le sport et le sport santé restent en retrait par rapport au sport d’élite, malgré les objectifs affichés.

UNE ADMINISTRATION ÉTATIQUE FORTEMENT RESSERRÉE

Sous la V^e République, le département ministériel chargé des sports a connu bien des évolutions et des dénominations diverses qui ont pu être interprétées comme une incision sur la place à conférer au sport dans l’action publique⁹. De fait, même si le soutien au sport de haut niveau afin d’assurer la représentation nationale dans les compétitions internationales demeure une constante, les politiques publiques sportives ont beaucoup varié au fil du temps. L’administration de la Jeunesse et des Sports a pu compter jusqu’à sept mille agents répartis entre administration centrale, services déconcentrés et établissements régionaux ou nationaux¹⁰. Cependant, comme toutes les administrations étatiques, elle a été appelée à partir de 2007 à rationaliser ses structures et à réduire ses effectifs, avec la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). La disparition de la direction départementale de la Jeunesse et des Sports (fondue dans une direction départementale interministérielle) et le regroupement de la direction régionale au sein d’une direction plus large (DRJSCS) ont été généralisés en 2010 dans le cadre de la réforme de l’administration territoriale de l’État (RéATE). Cette refonte a un retentissement important sur les capacités d’action des services, d’autant qu’elle s’accompagne d’une nette diminution des moyens financiers, liée à l’impératif de réduction du déficit des finances publiques. Le recentrage des priorités assignées aux services étatiques implique une remise en cause des missions traditionnelles, certaines pouvant être attribuées aux collectivités territoriales ou au mouvement sportif, et il impose de reconsidérer les modalités d’exercice de la tutelle

étatique sur les organisations sportives. D’un point de vue organique, le service public du sport relevant de l’État ne ressemble plus guère à l’administration des décennies passées et son devenir est incertain.

LES PERSPECTIVES DE RÉNOVATION

Le paradigme du service public du sport est donc à repenser en fonction des évolutions enregistrées, et la tutelle de l’État sur le mouvement sportif est à redéfinir. En outre, il importe de mieux associer les collectivités locales au développement du sport, en précisant leurs compétences.

DES ÉVOLUTIONS ENCORE LIMITÉES

Lors des états généraux du sport réunis en 2002, l’État a réaffirmé certains principes fondamentaux de l’organisation du sport¹¹ et s’est engagé à conduire un ensemble de réformes destinées à moderniser « l’encadrement juridique du sport français, en permettant aux fédérations sportives de s’ouvrir sur leur environnement social et économique et aux clubs professionnels français de disposer de nouvelles marges de développement pour accroître leur compétitivité »¹². On peut observer que l’essentiel des évolutions normatives a visé depuis lors à remédier aux non-conformités de la loi sur le sport au regard du droit européen, et à tenter de lever les obstacles susceptibles d’entraver la compétitivité du sport national, en particulier de ses structures professionnelles¹³. Toutefois, la ●●●

des fédérations occupent une place particulière, tant par leur nombre (près de 1600) que par leur rôle.

11. Telles que « maintien de l’unité du sport et de la nécessaire solidarité entre le sport amateur et le sport professionnel, soutien au socle associatif sur lequel s’appuie le sport français, et constante exigence de préservation de l’éthique sportive ».

12. De 2003 à 2009, un ensemble de lois et décrets a été adopté, portant aussi bien sur les statuts des fédérations que sur les clubs sportifs professionnels, les arbitres, les conseillers techniques et sportifs, la création du Centre national pour le développement du sport (CNDS) ou de l’Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

13. Ainsi en est-il des dispositions relatives à la

reconnaissance mutuelle des qualifications dans le domaine du sport (C. sport, art. L. 212-1 à 8), de la levée de l’interdiction pour les sociétés sportives de faire appel publiquement à l’épargne (art. L. 122-8) ou de la possibilité, pour une même personne privée, de détenir le contrôle de plus d’une société sportive dans une même discipline (art. L. 122-7).

●●● notion de service public du sport n'a pas été redéfinie ou même précisée.

REDÉFINIR LA NOTION DE SERVICE PUBLIC DU SPORT

■ Dans un contexte de libéralisation et de réduction du périmètre d'intervention de l'État, le fait que la promotion et le développement du sport soient érigés en service public ne s'impose plus comme une évidence. *A contrario*, les dérives qui affectent le sport — telles que la violence, le dopage ou les excès financiers — pourraient inciter à reconsidérer la notion d'intérêt général qui lui est attachée, même si ces maux légitiment une régulation des pouvoirs publics¹⁴.

L'intérêt général lié à la pratique sportive mérite d'être circonscrit. On admettra aisément que le développement de l'activité physique constitue un impératif de santé publique, dans un contexte de progression préoccupante de l'obésité au sein de la population, notamment chez les jeunes,

du fait d'un mode de vie toujours plus sédentaire. On peut concevoir que l'État reste le garant des fonctions sociales, éducatives et d'intégration liées aux activités physiques et sportives, d'autant qu'elles sont une préoccupation périphérique pour une partie du mouvement sportif dont la vocation première reste l'organisation du sport sous forme compétitive. L'État est aussi légitimement concerné par l'organisation de l'éducation physique en milieu scolaire sur des fondements rénovés, et le renforcement de la coopération entre la sphère éducative et celle du sport. De même, les mesures publiques en faveur du bénévolat méritent d'être poursuivies, en évitant l'écueil de sa bureaucratisation. En revanche, s'agissant du sport professionnel qui ne relève pas de l'intérêt général *stricto sensu*, l'État ne devrait conserver qu'une mission de contrôle du respect de la légalité. Ces axes correspondent de surcroît aux orientations retenues par l'Union européenne, dans le cadre de ses nouvelles compétences dans le domaine du sport¹⁵. Enfin, même établi, l'intérêt général n'in-

duit pas pour autant qu'il doive faire l'objet d'un service public dérogeant au droit commun.

■ Par ailleurs, la frontière entre le service public assumé par les fédérations et leurs activités commerciales est des plus indécises, et le juge est fréquemment sollicité pour déterminer si ces dernières relèvent ou non des prérogatives de puissance publique qui leur sont reconnues¹⁶. Ici aussi, l'indétermination du service public du sport s'avère source de confusion et requiert une clarification.

DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LE MOUVEMENT SPORTIF À NORMALISER

■ Le système national d'organisation du sport, fondé historiquement sur une relation quasi exclusive et hiérarchique entre l'État et le mouvement sportif, ne reflète plus la multitude d'acteurs actuelle. On peut estimer que le constat fait par la Commission européenne dans son Livre blanc sur le sport, selon lequel « l'apparition d'autres intervenants (les pratiquants en dehors des structures organisées, les clubs sportifs professionnels...) pose de nouvelles questions sur la gestion, la démocratie et la représentation des intérêts dans le sport », s'applique particulièrement à la France. Autrement dit, la gouvernance publique du sport devrait mieux intégrer la diversité des parties prenantes, dans un contexte où les structures sont devenues plus complexes, les responsabilités et les pouvoirs davantage diffusés. Elle devrait privilégier le réseau plutôt que le mode hiérarchique, ce qui implique une profonde réforme.

“ Les dérives qui affectent le sport pourraient inciter à reconsidérer la notion d'intérêt général qui lui est attachée, même si ces maux légitiment une régulation des pouvoirs publics ”

14. Voir R. Keller, « Argent, violence dopage : le sport est-il vraiment un service public ? », tribune *AIDA*, 5 mai 2008.

15. Voir notamment le rapport final du groupe d'experts indépendants mandaté par la Commission européenne en 2010 pour définir les priorités d'action à ce titre. On notera aussi que la Cour de justice de l'Union a eu l'occasion de définir un intérêt général

lié au sport, comme la préservation de la formation des jeunes sportifs, de l'équilibre ou de l'équité des compétitions...

16. Voir entre autres CE 22 novembre 1974, FIFAS ; CE 19 novembre 1997, Société Nike.

17. Voir notamment A.-N. Chaker, *Bonne gouvernance dans le Sport*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004, et J.-

L. Chapellet, *L'autonomie du sport en Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010. Voir aussi la recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport (Rec(2005), 8 avril 2005).

18. Voir notamment Commission européenne, *Livre blanc sur le sport*, juillet 2007.

76 %

POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONTRE 24 % POUR L'ÉTAT

Les collectivités locales assument ainsi la plus grande partie des dépenses sportives publiques, avec 10,2 milliards d'euros en 2007. Ces dépenses ont progressé de 35 % entre 2000 et 2007, alors que celles de l'État n'ont crû que de 15 %.

■ La pertinence du maintien de la délégation de pouvoir aux fédérations mérite d'être posée. Avec cette construction juridique, l'État assure une tutelle souvent formelle et parfois lacunaire sur les fédérations délégataires. Historiquement datée, elle représente une forme d'interventionnisme étatique qui n'a plus guère d'équivalent au sein des États membres de l'Union. Elle peut dès lors prêter à critique au regard des préconisations du Conseil de l'Europe en termes de gouvernance¹⁷, mais aussi de celles de l'Union européenne¹⁸, sans parler des revendications récurrentes du mouvement sportif international quant au respect de son autonomie¹⁹. Le fait que le mouvement sportif national apparaisse excessivement lié à l'État a pu s'avérer pénalisant dans le concert international²⁰.

■ Tout en étant symbolique, la suppression de la délégation n'aurait qu'un impact limité sur le fonctionnement effectif et les missions des fédérations « dirigeantes » qui tiennent avant tout leur reconnaissance et leur capacité de leurs fédérations internationales respectives. Un agrément « renforcé » pourrait la remplacer, dans un cadre juridique à redéfinir. Les procédures de droit commun éprouvées que constituent l'agrément et la contractualisation sur des objectifs d'intérêt général devraient constituer la norme des rapports entre l'État et les fédérations. Une telle réforme ne viserait pas à priver l'État de sa capacité de régulation, mais à en faire évoluer le mode d'exercice vers la supervision et

le partenariat, en intégrant la diversité des partenaires impliqués. Il lui incombe de veiller à la transparence, la démocratie et la représentation des parties prenantes, sans omettre l'importance de la pratique sportive en dehors des structures organisées.

MIEUX RECONNAÎTRE LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les compétences attribuées aux collectivités locales dans le domaine du sport restent marginales et on peut admettre que les lois de décentralisation successives ont pour l'essentiel « oublié le sport »²¹. Toutefois, la clause de compétence générale dont les régions, départements et communes ont disposé à ce jour a permis à chacune de ces collectivités d'intervenir dans le domaine sportif, dès lors que la notion d'intérêt général local est en jeu. La part des collectivités territoriales dans le financement du sport est ainsi très supérieure à celle de l'État, notamment pour les équipements sportifs, ce qui traduit l'accroissement de leur rôle²². En pratique, les collectivités locales mènent des politiques

sportives qui dépendent largement de leur niveau de ressources, de leur intérêt variable pour le sport ou de toute autre considération, s'agissant d'une compétence surtout facultative. Cette situation contribue à induire de grandes inégalités territoriales dans l'offre publique de services liés au sport. En outre, l'action des collectivités n'est guère articulée avec l'intervention de l'État.

La loi de réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010 a introduit un principe de compétence exclusive pour chaque catégorie de collectivités locales, tout en maintenant une compétence partagée entre les communes, les départements et les régions en matière de tourisme, de culture et de sport²³. Cette exception, qui répond au vœu du mouvement sportif, est de nature à préserver l'implication des collectivités dans le financement du sport. Il serait envisageable d'aller plus loin, en précisant leurs compétences en la matière, tout en leur conférant un caractère obligatoire. Cette nouvelle étape de la décentralisation permettrait d'acter le rôle essentiel qu'elles assument, et d'éviter la dispersion des politiques locales. ■



AUTEUR **Colin Miège**
TITRE Codirecteur du comité scientifique de Sport et citoyenneté

19. Voir notamment la position commune du CIO et des principales fédérations internationales sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne sur le sport, janvier 2010. Voir C. Miège, « La position commune du mouvement olympique, un challenge pour l'Europe », *RIES* n° 99, juin 2010, p. 38.

20. Voir P. Collomb, *op. cit.*

21. La loi a confié notamment aux départements la responsabilité d'élaborer un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDES), ce qui ne traduit pas l'étendue réelle de leur engagement (voir C. sport, art. L. 311-3 et 4).

22. Elles assument ainsi la plus grande partie des dépenses sportives publiques, avec 10,2 milliards

d'euros en 2007, soit 76 %, contre 24 % pour l'État. Ces dépenses ont progressé de 35 % entre 2000 et 2007, alors que celles de l'État n'ont crû que de 15 %.

23. Voir loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, JO du 17, art. 73-IV, modifiant l'article L. 1111-4 du CGCT.

ENTRETIEN

ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DES FÉDÉRATIONS « J'ENGAGE AUJOURD'HUI UNE RÉFLEXION EN CE SENS »

Chantal Jouanno, ministre des Sports, répond à nos questions.

Mme la ministre, on connaît votre parcours sportif qui fait que vous n'avez pas découvert la « chose sportive » avec votre nomination au ministère des Sports. Au-delà de cette pratique, avez-vous déjà eu l'occasion d'exercer certaines responsabilités associatives, dans le sport ou ailleurs ?

J'ai eu le plaisir d'appartenir à des clubs de sport pendant plusieurs années, ce qui apprend la vie collective. Mais au-delà, j'ai aimé m'engager dans des clubs de réflexion pro-européens ou de tutorats de jeunes lycéens des quartiers.

Les fédérations sportives sont des associations relevant de la loi de 1901 et bénéficient à ce titre d'une liberté quasi totale en matière organisationnelle. Toutefois, les mécanismes de l'agrément et de la délégation justifient une certaine intervention de l'État pour leur

imposer quelques obligations en la matière, qui se traduisent aujourd'hui essentiellement par les « dispositions statutaires obligatoires » issues du décret du 7 janvier 2004. Ce cadre juridique, d'une grande souplesse et élaboré à l'époque en concertation avec le mouvement sportif, est-il amené à évoluer ?

Ce cadre peut évoluer. J'engage aujourd'hui une réflexion en ce sens. Je me préoccupe, par exemple, de la mission des fédérations agréées relative au respect et à l'enseignement de l'éthique dans le sport. Cette mission pourrait être affirmée dans son principe et se traduire concrètement par des conditions posées à l'affiliation des clubs sportifs. Je m'interroge également sur le champ de la délégation. Nous devons sans doute bien identifier parmi l'ensemble des actes qu'une fédération est amenée à délivrer tous ceux pour lesquels une source d'édiction unique répond à un intérêt général : comme la délivrance des titres de champion avec la définition des



© Patrick Swirc

règles engendrées par l'organisation des compétitions afférentes, ou la définition des niveaux de maîtrise technique du pratiquant... Être agréée, recevoir une délégation de service public, bénéficier de mises à disposition d'agents de l'État imposent certains devoirs pour les fédérations.

Quels pourraient être le calendrier et les modalités de concertation ?

J'ai voulu que ces sujets soient abordés par l'Assemblée du sport, mise en place le 29 mars dernier, et à laquelle des parlementaires sont très largement associés. Si certains y puisent la matière d'une proposition de loi, je n'y verrais que des avantages.

Les réalités forcément disparates au sein de plus de cent fédérations agréées n'appellent-elles pas à des solutions « sur mesure » ou bien doit-il y avoir nécessairement un socle commun et si oui, lequel ?

L'agrément est une reconnaissance par l'État de la conduite d'une mission d'intérêt général. Cette mission c'est l'organisation de la pratique sportive et la transmission des valeurs républicaines. Ceci a une signification profonde. L'État est le garant de l'intérêt général. Il a la responsabilité de la protection des citoyens, de leur instruction, du partage des valeurs qui fondent notre vivre ensemble. L'État reconnaît la contribution d'organisations non gouvernementales à cette mission et leur apporte son soutien.

Plutôt qu'un cadre juridique plus ou moins contraignant (statuts types, dispositions statutaires obligatoires), une piste de réflexion ne pourrait-elle pas être d'aller vers des leviers incitatifs (financiers, cadres d'État) afin de valoriser les bonnes pratiques ?

Dans un pays de droit écrit comme le nôtre, ces engagements, ces responsabilités reconnues sont gravées dans le marbre de « chartes », de « statuts » et d'actes officiels de reconnaissance. À chaque instrument sa fonction : aux aides financières le soutien aux actions, à l'agrément la reconnaissance de la mission. Dans la dialectique, qui traverse aujourd'hui le débat public, du relativisme des valeurs et de l'universalisme hérité du siècle des lumières, je choisis l'universalisme.

Certaines fédérations, reconnues d'utilité publique, sont confrontées à des difficultés de validation de leurs statuts du fait du double contrôle exercé par les services de votre

ministère et de celui de l'Intérieur, ce qui retarde souvent l'entrée en vigueur de modifications parfois urgentes. Y a-t-il une réflexion interministérielle afin de mieux coordonner ces différents contrôles ?

La reconnaissance d'utilité publique a une fonction spécifique : l'autorisation de recevoir des dons et legs. Cette autorisation nécessite que soit attentivement vérifiée la nature de l'objet, la transparence financière et les règles de fonctionnement de l'association qui en fait la demande. L'idée de coordonner les procédures me paraît mériter d'être étudiée.

Pour extrapoler au-delà de la question de la gouvernance des fédérations sportives, considérez-vous qu'il faille également réfléchir – et si oui dans quel sens – à celle des comités de candidature et/ou d'organisation des grands événements sportifs internationaux se déroulant en France ?

Non seulement il faut y réfléchir mais il faut agir vite. Nous avons besoin d'un système de pilotage des stratégies d'influence de la France dans le monde et d'accueil de grands événements sportifs. Et nous avons aussi besoin de mobiliser des compétences pour conduire cette stratégie. J'ai déjà pris des initiatives concrètes en ce sens en soutenant la création du bureau international du comité Annecy 2018. Celui-ci a vocation à être pérennisé après juillet afin de définir la stratégie d'ensemble. ■

Propos recueillis par Jean-Christophe Breillat (Centre de droit et d'économie du sport)

BIOGRAPHIE

■ **Chantal Jouanno est née le 12 juillet 1969 à Vernon (Eure)**

■ **Cursus**

- Diplômée de l'École nationale d'administration (1999).
- Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris.

■ **Carrière**

- Présidente du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), de février 2008 à janvier 2009.
- Conseillère pour le développement durable à la présidence de la République, chargée notamment de suivre le Grenelle de l'environnement, en 2007.
- Directrice de cabinet du président du conseil général des Hauts-de-Seine, en avril 2004.
- Conseillère au développement durable et à la sécurité routière au cabinet du ministre de l'Intérieur, en juillet 2002.
- Chargée de mission à la direction générale de la Police nationale, en 2003.
- Conseillère auprès du directeur central de la sécurité publique puis chef de bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux à la direction générale des Collectivités locales (DGCL), en 2002.
- Sous-préfet, directrice de cabinet du préfet de la région Poitou-Charentes, en 1999.

■ **Fonctions ministérielles**

- Ministre des Sports, depuis novembre 2010.
- Secrétaire d'État chargée de l'Écologie, auprès du ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, de janvier 2009 à novembre 2010.

■ **Parcours sportif**

- Treize titres de championne de France de karaté et douze coupes de France.

[Source : Ademe, FFKAMA]
www.sports.gouv.fr/index/qui-sommes-nous/la-ministre-des-sports-2011/biographie/

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES S'INVITENT AUX ASSEMBLÉES GÉNÉRALES FÉDÉRALES

Comment sera organisée l'assemblée générale d'une fédération sportive demain ? Potentialités et apports des nouvelles technologies.

En premier lieu, nous allons rappeler les principes généraux régissant le déroulement des assemblées générales organisées par les fédérations sportives. Dans un second temps, nous nous projetterons dans une assemblée future exploitant pleinement les possibilités offertes par les nouvelles technologies.

LES BESOINS DES FÉDÉRATIONS DANS L'ORGANISATION DE LEURS ASSEMBLÉES GÉNÉRALES

La préparation

À l'occasion de la tenue de leurs assemblées générales, les fédérations sportives doivent transmettre à l'ensemble de leurs membres, qui sont des structures associatives, l'ensemble des résolutions qui seront soumises au vote, ainsi que l'ensemble des éléments permettant de prendre leur décision. Chaque membre a la possibilité de se rendre à l'assemblée générale de sa fédération de rattachement ou de se faire représenter par un autre membre en respectant les conditions statutaires et réglementaires propres à chaque fédération. En outre, avant chaque assemblée générale, il est nécessaire de recalculer le nombre de voix porté par chaque membre en fonction, généralement, du nombre de licenciés qu'il

représente. Il est également nécessaire de déterminer le nombre de procurations que chaque membre peut porter le jour de l'assemblée générale.

L'organisation de ces préparatifs nécessite une méthodologie rigoureuse et un temps de traitement pouvant être très important. Par exemple, la mise sous pli de l'ensemble des éléments à destination de chaque membre peut prendre plusieurs jours de traitement, sans compter les frais annexes en fournitures et frais d'expédition.

En préambule à l'assemblée générale, les fédérations sont tenues de vérifier le droit de vote de chaque membre présent ou représenté souhaitant prendre part au vote afin de vérifier les conditions spécifiques nécessaires à la validation de certaines décisions. Cette vérification des pouvoirs effectuée avant le déroulement de l'assemblée générale nécessite la mobilisation de plusieurs dizaines de personnes afin de contrôler l'ensemble des éléments permettant d'attribuer les bulletins de vote.

Le vote

Au cours de l'assemblée générale, doit être soumis au vote l'ensemble des résolutions devant être adoptées par les membres. Ce vote peut prendre différentes formes en fonction de la décision à prendre et du mode de scrutin adopté (à main levée ou à

bulletin secret) et la fédération est tenue de garantir le bon déroulement du vote, ainsi que le dépouillement qui s'ensuit afin de présenter les résultats et les décisions à l'assemblée. L'ensemble des bulletins et les conclusions de chaque vote doivent être archivés afin de permettre une vérification ultérieure si nécessaire.

Le temps nécessaire à un vote, lorsque celui-ci doit être effectué à bulletin secret, peut prendre plus d'une heure en fonction du nombre de votants. En effet, chaque votant doit se rendre dans un isolement afin de remplir son bulletin de vote avant de le déposer dans l'urne. Par la suite, le dépouillement manuel des bulletins peut être également chronophage.

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE DEMAIN

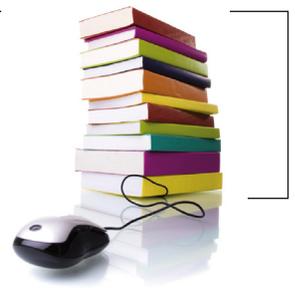
La dématérialisation

La fédération possèdera un système central de gestion de ses membres affiliés et de ses licenciés. Ainsi, l'ensemble des éléments nécessaires au vote, dont chaque membre devra prendre connaissance, sera transmis par voie électronique. Chaque membre possèdera un espace électronique personnalisé et sécurisé permettant la consolidation de tous les éléments et facilitant la récupération d'un accusé de lecture nécessaire à la phase préparatoire des assemblées générales.

Cette méthode de communication permettra des économies très importantes en termes de temps de préparation, de fournitures et de frais d'expédition. De plus, le temps d'acheminement étant nul, cette méthode de communication permettra potentiellement de réduire le délai entre l'envoi des éléments et le déroulement de l'assemblée générale.

La simplification des démarches

Chaque membre devra réaliser l'ensemble des démarches nécessaires à sa participation à l'assemblée générale directement sur son espace électronique. En outre, il pourra



choisir entre confirmer sa présence, se faire représenter par un autre membre ou ne pas participer au vote. Un bulletin électronique d'enregistrement (*voucher*) sera directement imprimable ou téléchargeable sur un support électronique depuis cet espace afin de faciliter les démarches de contrôle le jour de l'assemblée générale.

Il pourra également visualiser les documents directement sur son ordinateur, ce qui évite les impressions inutiles.

Lors de son arrivée à l'assemblée générale, le membre pourra directement récupérer son droit de vote sous forme de carte électronique après vérification de son bulletin d'enregistrement et de son identité.

La performance

Lorsqu'un vote à bulletin secret sera nécessaire, celui-ci s'effectuera à l'aide d'un boîtier électronique directement installé au siège de chaque votant. Il aura simplement à insérer la carte contenant l'ensemble de ses voix (pouvoirs et procurations) afin de voter à l'aide du clavier personnel. La durée d'un tel vote ne dépassera pas quelques minutes et la restitution des résultats sera instantanée.

De plus, les éléments ayant constitué le vote seront directement archivés de manière sécurisée et cryptée.

La déconcentration / l'accessibilité

Le système de gestion des votes étant connecté au réseau fédéral, il sera envisageable d'organiser des votes déconcentrés à destination des membres pouvant difficilement se déplacer physiquement à l'assemblée générale, comme par exemple les représentants de l'outre-mer. La sécurité du système reposera sur un principe de restriction de connectivité au système de vote depuis des lieux déterminés par la fédération comme étant de confiance (comités régionaux ou départementaux).

Après avoir effectué un contrôle d'identité de la personne, et à condition que celle-ci se soit inscrite au préalable sur son espace électronique, le votant se rendra dans un isolement équipé d'une machine à voter électronique.

Cette machine prendra la forme d'une borne tactile et interactive reliée au système central de gestion des votes de manière sécurisée. Les différentes étapes seront présentées au votant afin de le guider tout au long du vote et d'assurer son entière autonomie.

Lors du vote en assemblée générale, l'ensemble des votes déconcentrés s'ajouteront automatiquement aux votes des personnes présentes physiquement afin de comptabiliser très rapidement des résultats consolidés. D'autre part, l'intégralité de l'assemblée générale pourra être retransmise en direct par vidéo via l'espace électronique personnel afin que chaque membre non présent puisse prendre connaissance des débats préalables aux prises de décisions.

La fiabilité / la confidentialité

Les processus manuels ayant été optimisés et réduits au minimum grâce à l'informatisation (distribution, comptage et vérification des voix), le système global présentera un niveau de fiabilité très élevé, permettant ainsi une réduction importante des temps de traitement. Cette automatisation complète de la procédure permettra en outre de garantir la totale confidentialité des votes.

La portabilité / l'adaptabilité

La souplesse technologique du système de préparation des assemblées générales et des votes permettra son adaptation et son utilisation au niveau des instances régionales et départementales afin de leur proposer l'ensemble des fonctionnalités du système. Cette portabilité permettra aux structures déconcentrées d'organiser de manière plus professionnelle leurs assemblées générales sur le même outil que celui de la fédération. De plus, la fédération pourra également

utiliser le système de vote à d'autres fins que les assemblées générales. Il pourra être utilisé lors de « référendums » à destination des membres par voie électronique, ou encore lors des votes effectués à l'occasion des comités de direction.

La traçabilité

Enfin, un système électronique de gestion des assemblées générales et des votes permettra de mettre en place une traçabilité complète sur les informations pouvant être récupérées du système. En outre, cela permettra aux fédérations de suivre l'état des inscriptions aux assemblées générales et de relancer ses membres si nécessaire afin d'en optimiser la représentativité.

En cas de contestation d'un vote, le système permettra d'établir très rapidement l'ensemble des listings et états présentant les informations relatives au vote, et en particulier la bonne prise en compte du vote de chaque membre, la date et heure à laquelle le vote a été enregistré ainsi qu'une trace sécurisée de chaque bulletin de vote électronique tout en préservant la confidentialité du contenu du vote lorsque cela est requis.

La mise en place d'un système électronique permettant l'organisation des assemblées générales ainsi que des votes permettra un gain de productivité très important dans plusieurs domaines. Le choix initial du ou des outils devra faire l'objet d'une expression de besoin très précise basée sur les statuts et règlements en vigueur afin de pouvoir utiliser pleinement le nouveau système sans contrainte particulière. Par la suite, ces outils basés sur les nouvelles technologies permettront aux fédérations d'opérer une modernisation importante de leur gouvernance. ■



AUTEUR

Benoît Pontieux

Directeur associé, AP2S

TÉMOIGNAGE

FÉDÉRATION ÉQUESTRE INTERNATIONALE : DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

→ La Fédération équestre internationale (FEI) est l'organisation faitière en charge des disciplines de dressage, saut d'obstacle, concours complet, attelage, endurance, voltige, reining et des épreuves para-équestres.



La FEI est actuellement composée des organes suivants : une assemblée générale, un bureau, des groupes régionaux, des comités, un tribunal et le siège de la fédération, basé à Lausanne, en Suisse.

STRUCTURE ACTUELLE

L'assemblée générale

L'assemblée générale (AG) est l'organe suprême de la FEI. Elle est constituée de toutes les fédérations nationales qui sont habilitées à participer à l'AG et à en voter les résolutions. Chaque fédération nationale dispose d'une voix et la FEI compte, à ce jour, cent trente-trois fédérations nationales. L'AG dispose notamment du pouvoir d'approuver l'admission/exclusion comme membre de toute fédération nationale ou de tout membre associé, d'approuver les disciplines équestres, d'approuver les règles et règlements, d'élire les membres du bureau et de décider de la dissolution de la FEI.

Le bureau

Le bureau prend les décisions dans toutes les affaires qui ne sont pas réservées à un autre

organe de la FEI. Il est composé de dix-neuf membres (le président, les deux vice-présidents, les présidents des comités techniques et des groupes régionaux, le président du comité des athlètes et, enfin, le président du comité de révision et de conformité (sans droit de vote). Le bureau définit la stratégie générale, les affaires et la politique du sport de la FEI, surveille la mise en œuvre des résolutions de l'AG, approuve les règles du sport qui doivent l'être avant la prochaine AG et qui sont exigées par le Comité international olympique, et nomme les candidats éligibles à titre de membres de comités techniques.

Le bureau se réunit au moins deux fois par année, mais il établit un sous-comité qui a compétence pour agir sous son autorité et exerce des tâches précises déléguées par le bureau. Ce sous-comité se nomme comité exécutif et est composé du président, des deux vice-présidents, de deux autres membres élus par le bureau et, enfin, du secrétaire général, sans droit de vote.

En cas de situation d'urgence, le bureau peut adopter des résolutions qui sont normalement du ressort de l'AG à une majorité des deux tiers des voix exprimées.

Dans de tels cas, les fédérations nationales reçoivent promptement notification de ces mesures et si une majorité des fédérations nationales éligibles à voter signifie son désaccord dans un délai de trente jours à compter de la date de la notification, la mesure est annulée si cela est encore possible.

Les groupes régionaux

Les groupes régionaux sont établis pour remplir les missions de promotion et de coordination du développement et des activités du sport équestre sur le territoire du groupe, traiter des questions présentant un intérêt commun pour les fédérations nationales au sein de leur groupe et porter ces questions à l'attention du bureau et de l'AG. La FEI compte actuellement neuf groupes régionaux.

Les comités

Les comités permanents sont le comité de révision et de conformité, le comité de nomination, les comités techniques (un comité pour chaque discipline, un comité contrôle vétérinaire et un comité contrôle médical) et le comité des athlètes.

Le tribunal de la FEI

Le tribunal de la FEI est un organe totalement indépendant qui tranche les litiges qui lui sont soumis. Ceux-ci peuvent porter sur toute violation de règles ou règlements, principes généraux de conduite ou d'équité et normes reconnues en matière d'esprit sportif.

Le siège de la FEI

Le siège de la FEI est composé du secrétaire général, des directeurs exécutifs, des directeurs de disciplines ainsi que des employés. Le secrétaire général est le président directeur général de la FEI et il rapporte au président. Le secrétaire général est notamment responsable de la gestion des affaires courantes de la FEI, y compris les questions financières et commerciales, de la direction de l'administration de la FEI et de ses employés et doit mettre en œuvre les politiques et décisions du bureau et de l'AG.

ÉVALUATION DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE ACTUELLE

L'un des principaux avantages de la gouvernance actuelle est que chaque partie intéressée est représentée au sein du bureau, ce qui permet à chacun d'avoir l'opportunité de donner son avis et de décider sur les thèmes importants. En effet, aussi bien les représentants régionaux que les représentants « techniques » du sport équestre sont parties prenantes des réunions et discussions. Par contre, cette représentation exhaustive implique à l'heure actuelle une composition de dix-neuf personnes qui sont présentes sur les cinq continents, ce qui peut dès lors représenter un frein important à l'obtention de décisions rapides, notam-

ment dans les situations d'urgence. Enfin, un bureau aussi large ne facilite pas non plus nécessairement les échanges, dialogues ou prises de décisions lors de réunions « physiques » ou conférences téléphoniques et il est dès lors difficile d'obtenir une interactivité optimale.

TRANSITION ET SOLUTIONS ENVISAGÉES

Dans un processus de changement de gouvernance, il est primordial d'être totalement transparent sur les propositions de changements et de tenir compte de l'avis des fédérations nationales qui sont finalement les membres approuvant (ou non) un changement structurel lors d'un vote à une AG. Il est également tout aussi important de tenir compte des avis et propositions des autres parties prenantes de la FEI, notamment les comités, les athlètes, les organisateurs de compétitions, les membres associés, même s'ils n'ont pas le droit de vote à l'AG. Un autre élément essentiel est de dissocier l'aspect politique du structurel. En effet, la FEI a déjà essayé par le passé de faire approuver une restructuration substantielle, mais sans succès.

Afin d'y remédier, l'une des solutions envisageables serait d'avoir par exemple une AG extraordinaire totalement séparée d'une AG ordinaire et qui aurait lieu à une autre période. Le seul point de l'ordre du jour de cette AG extraordinaire serait la restructuration, qui devrait être approuvée par une modification des statuts. Nous avons également remarqué par le passé qu'il serait probablement préférable de ne pas avoir une restructuration « nominative » (incluant déjà des candidatures réelles ou des personnes désignées) et

qu'il serait plus judicieux de soumettre un projet de changement de gouvernance uniquement « structurel ». De plus, il serait également souhaitable, à notre avis, d'éviter tout autre point à l'ordre du jour de cette même AG, afin de limiter les éventuels « marchandages » avec d'autres propositions qui pourraient influencer le résultat de la restructuration par des considérations extérieures et non pertinentes à la restructuration même.

Enfin, les tentatives de restructuration de la FEI se faisaient jusqu'à présent généralement par une approbation « dans son ensemble », mais nous pourrions imaginer une soumission à l'AG de différents aspects de la restructuration et un vote séparé sur chaque aspect, ce qui permettrait de ne pas mettre en péril toute la restructuration si certains points n'étaient pas acceptés.

FUTURE GOUVERNANCE DE LA FEI

Il serait probablement opportun de réduire le nombre de représentants au sein du bureau, ce qui lui permettrait de se réunir « en personne » beaucoup plus régulièrement que les deux réunions annuelles actuelles et lui donnerait une dynamique différente.

L'un des principaux défis serait néanmoins de trouver le bon équilibre au sein de ce bureau « réduit », afin d'assurer à la fois une représentation géographique et une représentation « sportive » garantissant des connaissances techniques nécessaires.

Une restructuration de la gouvernance de la FEI est d'ailleurs un sujet d'actualité et la FEI vient d'initier une consultation avec ses fédérations nationales afin d'essayer de trouver un modèle satisfaisant pour tous. Affaire à suivre... ■



AUTEUR Alexander McIn
TITRE Secrétaire général
Fédération équestre internationale



AUTEUR Mikael Rentsch
TITRE Senior legal counsel
Fédération équestre internationale

TÉMOIGNAGE

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE HOCKEY SUR GLACE : LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE FAIT DÉBAT

→ La Fédération internationale de hockey sur glace (abrégée IIHF pour *International Ice Hockey Federation*) a été fondée en 1908, à Paris, par quatre associations nationales : la France, la Belgique, le Royaume-Uni et la Suisse. Son siège a été déplacé à plusieurs reprises au cours de ses cent trois années d'existence ; aujourd'hui établie en Suisse, l'IIHF est régie par les articles 60 et suivants du code civil suisse.

En vertu des statuts en vigueur (article 2), l'IIHF a pour objet de régir, développer et promouvoir le hockey sur glace et le *roller in line hockey* dans le monde entier.

L'IIHF est une organisation à but non lucratif mais d'un point de vue financier elle brasse des sommes considérables : son budget annuel avoisine les 40 millions de francs suisses (CHF). Les championnats du monde masculins, l'événement phare chaque année, génèrent un chiffre d'affaires de plus de 20 millions de CHF. En réalité, les activités de l'IIHF s'apparentent à celles d'une entreprise commerciale internationale de taille moyenne, au vu de sa complexité, de sa taille et de son importance financière. Afin de remplir ses obligations, l'IIHF intervient à l'échelle internationale et emploie trente et un salariés à temps plein ainsi que de nombreux bénévoles dans différents pays pendant les manifestations sportives. Ses

activités diverses requièrent donc une organisation complexe.

En tant qu'organisme à but non lucratif, mais complexe en termes d'organisation car brassant des moyens financiers importants, l'IIHF est en parfaite contradiction avec la notion de fédération sportive internationale. Cela suscite certains enjeux :

■ d'une part, il convient de se focaliser sur les activités spécifiques au hockey sur glace, qui intéressent les associations nationales, et d'encourager l'engagement personnel de ces dernières ;

■ d'autre part, il faut prendre conscience du fait que la complexité d'une organisation internationale et les exigences qu'implique la gestion d'un budget considérable requièrent des instruments, des procédures et des organes comparables à ceux d'une société commerciale de taille moyenne menant de nombreuses activités au niveau international. Ce problème appa-

raît d'autant plus évident dans le cas de la FIFA ou d'autres fédérations dont les ressources financières sont encore plus importantes.

Ces enjeux contradictoires relèvent de la structure de gouvernance de l'IIHF et des fédérations en général. L'objectif doit être de conserver les caractéristiques d'une association et de les compléter à l'aide d'instruments et de procédés propres aux entités juridiques à but lucratif, telles que les sociétés par actions. Il est également important de reconnaître qu'en principe les fédérations, et l'IIHF en particulier, possèdent une longue tradition et que la plupart d'entre elles étaient initialement de simples et petites organisations, gérées en grande partie par des bénévoles. L'organisation étant devenue plus complexe, avec des besoins structurels similaires à ceux des sociétés, cette structure ne se prêtait souvent pas totalement à une adaptation.

ORGANISATION ACTUELLE

Aujourd'hui, l'IIHF est composée des organes suivants :

■ Le congrès (*congress*) est l'organe législatif ; il peut être congrès général, annuel, semi-annuel ou extraordinaire.

■ Le conseil (*council*) – l'organe exécutif – compte un président, trois vice-présidents, sept autres membres ainsi que le secrétaire général (membre non-votant). Au sein du conseil, le président, les vice-présidents, deux autres membres ainsi que le secrétaire général (membre non-votant) forment le comité exécutif.

■ Des conseils d'administration jouent le rôle d'organes exécutifs temporaires pendant les championnats.

■ L'administration (*Office*) de l'IIHF, sous la direction du secrétaire général, est chargée des tâches administratives.

■ Plusieurs comités, notamment un comité d'audit, un comité de discipline et d'autres comités de gestion, agissent en tant qu'organes de recommandation à la discrétion du conseil.

■ La fonction de contrôle financier est exercée par un auditeur externe qui doit être nommé (puis approuvé par le congrès, sur proposition du conseil).

Cependant, il n'y a pas de distinction claire au sein de la structure de gouvernance de l'IIHF, contrairement à une entreprise classique où le conseil de surveillance (*Board of Directors*) est l'organe de contrôle stratégique tandis que la direction générale (*Management Board*) est chargée de prendre des décisions tactiques et de gérer les affaires courantes. Selon les termes des statuts en vigueur (article 42), « la direction de l'IIHF est gérée par le Conseil pour une durée de quatre ans, sous le contrôle du Congrès ». Il est évident que le conseil et son comité exécutif remplissent leurs obligations aussi bien au niveau stratégique que sur le plan tactique et opérationnel.

À la place de la direction générale, il y a une administration qui « est tenue d'effectuer toutes les tâches administratives ».

Seule l'évolution historique de l'IIHF peut justifier sa structure, passant du statut de petite association, avec seulement une

poignée d'employés à temps plein, à une organisation présente à l'échelle internationale. Par conséquent, il est indispensable que l'IIHF se serve du débat actuel sur sa future gouvernance pour reconsidérer tous les éléments de sa structure et leurs fonctions, qui doivent être le reflet du monde moderne des fédérations sportives.

RECOMMANDATIONS : STRUCTURE DE GOUVERNANCE ET NOUVEAUX PRINCIPES

Le secrétaire général s'est vu confier la tâche d'évaluer la littérature pertinente, de participer au nouveau master exécutif sur la gouvernance du sport européen (MESGO) et de comparer la structure de l'IIHF aux structures de gouvernance d'autres fédérations de sport d'équipe au sein du mouvement olympique. Cette analyse, lancée pendant l'été 2010, a permis d'émettre plusieurs recommandations préconisant à l'IIHF de modifier sa structure de gouvernance et d'adopter de nouveaux principes :

Le congrès (*congress*)

Concernant le droit de vote au congrès, tous les membres à part entière possèdent au moins une voix. Certains membres, considérés comme décisifs (déterminés par leur nombre de participations aux championnats du monde), bénéficient de deux

voix. Étant donné que ce sont les fédérations les plus importantes qui génèrent le plus d'argent au sein de l'IIHF grâce à leur participation aux championnats du monde Élite, il est recommandé de repenser la structure de vote et de donner davantage de poids aux plus grands contributeurs, sans pour autant perdre l'équilibre politique entre les « petites » et les « grandes » fédérations.

Le conseil (*council*)

■ Le rôle administratif du conseil a déjà été mentionné. Celui-ci ne semble plus approprié à cet organe. En effet, il devrait plutôt avoir une fonction de contrôle stratégique et la fonction de direction être déléguée à une « direction générale » (et non simplement à l'administration). Une nouvelle proposition a été formulée pour l'article 42 des statuts : « L'orientation stratégique de l'IIHF incombe au conseil tous les quatre ans. » La liste des fonctions et obligations du conseil doit permettre de garantir que la stratégie est la fonction principale du conseil.

■ Par conséquent, il faut redéfinir les tâches et les fonctions de la « direction » et les adapter à la structure administrative actuelle.

■ Il convient de reconsidérer la fonction financière. Actuellement cette fonction est déléguée au secrétaire général mais, dans un environnement politique tel ●●●



●●● que l'IIHF, cette fonction nécessite également d'être appliquée politiquement au sein de la structure du conseil.

■ Les statuts incluent une longue liste de fonctions et obligations attribuées au conseil.

La liste des compétences ci-dessous s'inspire de la législation suisse sur les sociétés par actions et peut servir de cadre de débat pour réviser les obligations actuelles du conseil :

- décider de la stratégie et fournir les directives nécessaires à la direction ;
- approuver l'organisation de l'administration ;
- structurer le système de comptabilité et les contrôles financiers ;
- approuver le plan financier ;
- procéder à une évaluation des risques ;
- nommer et révoquer les personnes chargées de la gestion et de la représentation, et superviser la gestion des ressources humaines, notamment afin de respecter la législation, les statuts et les règlements ;
- préparer les congrès (fonction qui peut être déléguée au président et/ou au comité exécutif) et faire un compte rendu d'activité à l'attention des membres.

Le président

Le président joue bien sûr un rôle très important au sein de l'IIHF. Il préside les réunions du congrès et du conseil mais remplit également des fonctions de direction (qu'il peut toutefois déléguer). D'autre part, il n'est fait mention d'aucune fonction ou obligation en termes de stratégie. Il est donc recommandé de modifier légèrement cette approche : accorder davantage d'importance aux objectifs stratégiques et à la supervision de la direction, tout en déléguant des fonctions de direction au secrétaire général,

garantissant ainsi une nette séparation entre l'exercice des fonctions de direction et de supervision d'une part, et la stratégie d'autre part.

Le comité exécutif

Le « comité exécutif » s'apparente aux comités que l'on trouve souvent au sein des sociétés par actions. Ses fonctions consistent à suivre de plus près les affaires courantes et donc à mieux superviser et influencer les activités de la direction. S'il est indéniable que l'introduction d'un comité exécutif entraîne la création de deux types de membres du conseil, cela peut être particulièrement approprié dans une association évoluant à l'échelle internationale et dans laquelle il est parfois difficile de réunir tous les membres du conseil.

nistratif mais aussi de soumettre des propositions adéquates au président et au conseil pour des questions d'ordre stratégique.

Les comités permanents

Si la participation des membres du conseil aux activités des comités est justifiée, il est néanmoins discutable du point de vue de la gouvernance que les comités soient présidés par un membre du conseil. Il s'agit là d'un conflit d'intérêts : soumettre des propositions, d'une part, et en décider, d'autre part. Il est par conséquent recommandé que les comités ne soient pas présidés par un membre du conseil. Pour cette même raison, il conviendrait que les membres du conseil qui participent aux activités d'un comité s'abstiennent de voter sur les propositions de ce comité.

“ L'introduction d'un comité exécutif peut être particulièrement appropriée dans une association évoluant à l'échelle internationale et dans laquelle il est parfois difficile de réunir tous les membres du conseil ”

L'administration de l'IIHF

Nous avons déjà vu que le fait de simplement prévoir que l'administration est chargée d'exécuter « un travail administratif » ne reflète pas les besoins fonctionnels. Si une telle administration est évidemment tenue d'accomplir les tâches quotidiennes, sur le plan opérationnel c'est à la direction que la prise de décision devrait incomber. Il peut s'agir d'une ou plusieurs personnes chargée(s) d'organiser et de superviser le travail admi-

Tous les enjeux mentionnés ci-dessus font actuellement l'objet d'un débat au sein du conseil de l'IIHF.

Une présentation complète incluant la littérature la plus pertinente sera réalisée à l'occasion du congrès de l'IIHF et, avec un peu de chance, cela soulèvera un débat sur la future structure de gouvernance de l'IIHF. De quoi relancer la Fédération internationale de hockey sur glace pour les cent prochaines années. ■



AUTEUR **Horst Lichtner**
Secrétaire général de la Fédération internationale de hockey sur glace
(texte traduit par Julie Trosic)