

La lutte pour la gouvernance du sport mondial

Jean-Loup Chappelet

DANS **HÉRODOTE** 2024/1 (N° 192), PAGES 11 À 29

ÉDITIONS **LA DÉCOUVERTE**

ISSN 0338-487X

ISBN 9782348082016

DOI 10.3917/her.192.0011

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-herodote-2024-1-page-11.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La lutte pour la gouvernance du sport mondial

Jean-Loup Chappelet¹

Depuis sa création en 1894, le Comité international olympique (CIO) a attribué les éditions des Jeux olympiques rénovés (ci-après Jeux) d'abord à des villes d'Europe et des États-Unis, puis du monde entier à partir de 1956 (*cf.* carte 1). Mais le CIO a peu à peu souhaité gouverner le sport mondial. Ce rôle auto-proclamé se révèle de plus en plus effectif du fait des ressources financières considérables qu'il a accumulées depuis la fin du XX^e siècle grâce aux droits de diffusion et de commercialisation des Jeux.

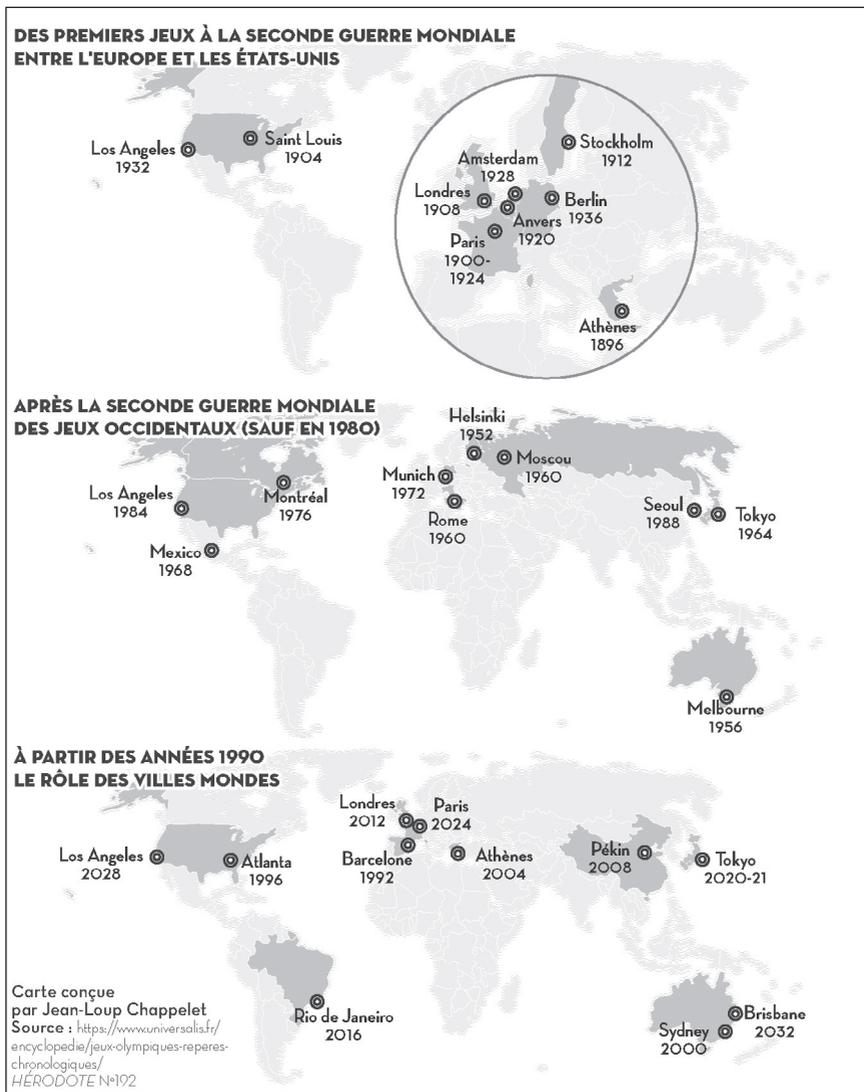
Néanmoins, tout au long du XX^e siècle, les fédérations sportives internationales (FI) ont contesté ce rôle. En effet, elles se voient plus légitimes que le CIO puisqu'elles gouvernent chacune leur sport toute l'année et ne s'occupent pas seulement des Jeux tous les quatre ans. De plus, au fur et à mesure que les Jeux prenaient de l'importance, diverses organisations intergouvernementales ont aussi prétendu mieux gouverner le sport mondial qu'une association de particuliers dont le siège est à Lausanne en Suisse (le CIO).

Cet article retrace la lutte post-Seconde Guerre mondiale entre ces trois importantes parties prenantes, à savoir le CIO, les FI et des organisations intergouvernementales, pour la gouvernance d'un phénomène autrefois perçu comme très positif et qui souffre au tournant du siècle de dérives préoccupantes. D'autres parties prenantes récemment apparues dans le sport mondial sont évoquées en conclusion.

L'article est organisé selon trois grandes périodes historiques et s'appuie sur des recherches détaillées de spécialistes de ces périodes dûment cités. La première

1. Professeur honoraire de l'université de Lausanne (Suisse).

CARTE 1. – GÉOGRAPHIE DES VILLES OLYMPIQUES



période va de 1945 au début des années 1970. La fin du XX^e siècle constitue la deuxième période (1973-2000). La situation de la gouvernance du sport mondial au début du siècle est l'objet de la troisième période, tandis que la conclusion évoquera le futur de la gouvernance du sport mondial. Une telle vue d'ensemble sur plus de quatre-vingts ans est inédite et permet de mieux comprendre des questions actuelles de géopolitique sportive comme la situation des athlètes russes aux Jeux de Paris 2024 ou la montée en puissance des pays du Golfe dans le sport mondial.

Les lendemains de la Seconde Guerre mondiale (1945-1972)

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le CIO s'empresse de reprendre le cycle des Jeux d'été et d'hiver avec Londres et Saint-Moritz en 1948 (sans les équipes d'Allemagne et du Japon), Helsinki et Oslo en 1952.

En 1952, le CIO élit un nouveau président en la personne de l'Américain Avery Brundage, un défenseur acharné de l'amateurisme. Cette année-là marque aussi l'arrivée aux Jeux de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) alors qu'elle s'en était tenue à l'écart depuis la révolution bolchevique, essayant même de créer des Jeux alternatifs avec ses « spartakiades ». Toutes les FI acceptent progressivement les athlètes soviétiques dans leurs compétitions. À Helsinki, l'URSS est deuxième au tableau des médailles derrière les États-Unis.

L'arrivée de l'URSS et de ses satellites a poussé le CIO en 1949 à exiger dans les règles olympiques (aujourd'hui Charte olympique) que les CNO soient « indépendants et autonomes », c'est-à-dire n'acceptent aucune interférence de leurs gouvernements respectifs. Cette notion d'autonomie – ancienne, mais jusque-là non formalisée – deviendra sacro-sainte dans le Mouvement olympique [Chappelet, 2010]. Elle est aujourd'hui précisée dans le cinquième principe fondamental et plusieurs règles de la Charte olympique.

La guerre froide s'installe dans le sport mondial et les États-Unis – jusque-là non interventionnistes – utilisent dès 1956 les éditions successives des Jeux pour promouvoir leur modèle politique [Rider, 2016]. Ils s'accommodent parfaitement de la gouvernance partagée du sport mondial par les FI et le CIO (d'autant plus qu'un de leurs citoyens le préside). Le sport devient pleinement un enjeu diplomatique au travers des questions politiques de l'après-guerre [Dichter, 2021].

Le sport, un enjeu de pouvoir

En 1945, un nouvel ordre mondial se met en place sous l'égide de l'ONU. Peu de temps après est créée l'UNESCO (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture), dont le siège est fixé à Paris et qui acquiert

rapidement un grand prestige. Le vice-président français du CIO, Armand Massard, établit des contacts avec elle car il voit qu'elle peut s'impliquer dans le sport comme moyen d'éducation et de culture (physique), un des principaux objectifs de Pierre de Coubertin. Mais il est désapprouvé par Brundage qui est un ferme opposant à l'implication des gouvernements dans le sport. De plus, les directeurs généraux de l'UNESCO à ses débuts ne sont pas très intéressés. Ils lancent simplement quelques enquêtes et organisent des conférences sur le rôle du sport dans l'éducation [Meier, 2017].

Cette position change avec l'arrivée en 1961 à la direction générale du Français René Maheu. Il souhaite une coopération avec le CIO, mais faute de répondant sous la présidence Brundage, il travaille avec le Conseil international pour l'éducation physique et la science du sport (CIEPS), créé quelques années plus tôt [Jedickla, 2020]. L'UNESCO soutient la création, en 1963, d'un Comité international pour le fair-play qui commence à attribuer des prix du fair-play Coubertin au grand dam du CIO [Meier, 2017, p. 238]. Un conflit larvé s'installe entre l'UNESCO et le CIO [Jedickla, 2020]. Il est exacerbé par des difficultés internes au Mouvement olympique sur fond de contestation de Brundage qui est perçu comme trop rigide sur l'amateurisme et d'autres sujets comme la participation aux Jeux des deux Allemagnes, des deux Corées, des deux Chines, ou encore des pays de l'apartheid.

En 1959, Konstantin Andrianov, un des deux membres du CIO cooptés pour l'URSS en 1951, a proposé une réforme du CIO basée sur le modèle de l'ONU où chaque CNO aurait une voix. Ce projet a été rejeté. En 1961, Andrianov – qui est élu l'année suivante à la commission exécutive – propose la création d'une Commission d'aide internationale olympique (CAIO) qui est le précurseur de la Solidarité olympique, l'actuel département du CIO qui redistribue la part des revenus des Jeux attribuée aux CNO. L'URSS joue la carte de ce qu'on appelait alors le tiers monde.

Dans ce tiers monde, des pays dits « non alignés » s'organisent après la conférence de Bandung (Indonésie) en 1955 qui réunit des leaders politiques comme Nasser, Nehru, Sukarno et Zhou Enlai. En 1962, l'Indonésie refuse d'admettre Taïwan et Israël (deux CNO reconnus par le CIO) au quatrième Jeux asiatiques qu'elle organise cette année-là². Le CIO suspend alors le CNO indonésien, empêchant ainsi toute participation du pays aux Jeux olympiques, notamment ceux prévus à Tokyo 1964. L'Indonésie réactive alors un ancien projet de Sukarno et organise en novembre 1963 les premiers GANEFO (Games of the New Emerging Forces – Jeux des nouvelles forces émergentes). Une cinquantaine

2. En 2023, l'Indonésie a renoncé à la dernière minute aux Jeux de plage de l'Association des CNO car elle ne voulait pas y inviter Israël.

de pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine sont présents, mais pas toujours avec leurs meilleurs athlètes comme l'URSS qui craint des disqualifications pour Tokyo 1964, mais ne veut pas laisser le champ libre à la République populaire de Chine qui refuse à cette époque de participer aux Jeux. Les deuxièmes GANEFO seront réservés à l'Asie, puis ces Jeux alternatifs disparaîtront [Lutan et Fan, 2005]. Le CNO indonésien sera réintégré pour Mexico 1968.

Ces développements galvanisent les CNO qui sont de plus en plus nombreux avec la décolonisation (ils doublent en nombre entre Londres 1948 et Munich 1972) et qui veulent avoir voix au chapitre. En 1965, réunis sous l'égide du riche CNO italien à Rome, ils créent l'Assemblée générale des CNO (AGCNO) contre l'avis de Brundage. De même, deux ans plus tard, les FI créent à Lausanne l'Assemblée générale des FI (rebaptisée en 1976 AGFIS – Association générale des FI sportives) sauf celle d'athlétisme³. AGCNO et AGFI sont autant de concurrents du CIO pour la gouvernance du sport mondial. L'AGFI installe rapidement son siège à Monaco pour s'éloigner du CIO dont le siège est à Lausanne. La première revendication des FI et des CNO est d'organiser un congrès olympique pour discuter des nombreuses questions en cours (la tradition coubertinienne des congrès olympiques s'était arrêtée en 1930). Le nouveau congrès aura lieu en 1973, après le départ de Brundage qui a été remplacé à la présidence du CIO par un lord irlandais, Michael Killanin, après les Jeux de Munich 1972.

La fin de siècle olympique (1973-2000) : exacerbation des rivalités de pouvoir

Le dixième congrès olympique s'ouvre à Varna (Bulgarie) en septembre 1973. Le Suisse Thomas Keller, qui est alors président de l'AGFI, se charge de présenter les revendications des FI. Il n'a pas été coopté au CIO en 1969 contrairement à ce que beaucoup pensaient. Dans son discours de Varna, Keller critique ouvertement la position du CIO sur l'amateurisme, pour lui irréaliste, le manque de définition claire des critères permettant à un sport d'accéder aux Jeux, l'incompétence de certains administrateurs sportifs et le gigantisme des Jeux et de leurs cérémonies. Il déclare que le CIO doit s'aligner sur le sport tel qu'il est dirigé par les FI. Il va jusqu'à dire que le Mouvement olympique ne fait qu'organiser un évènement sportif tous les quatre ans, contrairement aux FI qui gouvernent leurs sports toute l'année [Owen, 2018, p. 92-97]. Sous la présidence Killanin, les règles d'amateurisme seront peu à peu abandonnées et le mot « amateur » disparaîtra de la Charte olympique. De plus, le groupe de travail CIO-FI-CNO qui avait préparé

3. Un regroupement imaginé dès 1921 sous le nom de Bureau permanent des FI sportives.

le congrès et dont faisait partie Keller subsistera sous le nom de « commission tripartite ». Keller sera aussi nommé à la commission du CIO pour le programme olympique qui propose quels sports, disciplines et épreuves sont organisés aux Jeux. Thomas Keller devient l'homme fort du sport mondial et renforce le pouvoir des FI [Krieger et Duckworth, 2023].

À l'UNESCO, René Maheu a été remplacé en 1974 au poste de directeur général par le Sénégalais Amadou-Mahtar M'Bow qui veut mieux impliquer le tiers monde dans la gouvernance du sport mondial qu'il trouve trop eurocentrée. L'UNESCO organise en 1976 à Paris la première conférence des ministres et hauts fonctionnaires responsables de l'éducation physique et du sport (connue sous le sigle de MINEPS I). Le président du CIO y donne un discours en ouverture après celui du directeur général et du secrétaire d'État français chargé de la jeunesse et des sports. Killanin prône la coopération entre le CIO et l'UNESCO tout en faisant une claire distinction entre sport de compétition et sport de masse (ou « sport pour tous » comme on dit de plus en plus à l'époque), entre sport d'élite et éducation physique et sportive (EPS). Le CIO est très inquiet d'une implication coordonnée par l'UNESCO des gouvernements dans le sport et de la menace qui en découlerait pour son autonomie, ainsi que pour celle des CNO et des FI [Jedickla, 2020, p. 30].

À la suite de cette conférence sont créés, en 1978, un Comité intergouvernemental pour l'éducation physique et le sport (CIGEPS), composé de 18 États membres de l'UNESCO élus pour quatre ans par l'assemblée générale, et un Fonds international pour le développement de l'éducation physique et du sport (FIDEPS) chargé de recevoir des dons pour réaliser des projets. Ce fonds ne sera jamais fortement abondé. Dans la foulée, en 1978, l'UNESCO adopte une Charte internationale de l'éducation physique et du sport en préparation de longue date. Bien que cette charte soit non contraignante, elle montre la volonté de l'UNESCO de s'imposer dans la gouvernance du sport mondial. La même année, le CIO rebaptise pour la première fois le document qui regroupe les principales règles olympiques sous le nom de « Charte olympique ».

Une autre organisation intergouvernementale de 47 États commence aussi à sérieusement s'intéresser au sport : le Conseil de l'Europe. Il initie en 1973 un forum est-ouest pour discuter du sport d'élite et du sport pour tous sous le nom de « Conférence européenne sur le sport » dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (aujourd'hui OSCE) [Scholl, 2018]. Il organise des réunions des ministres européens du sport. La première de ces réunions, en 1975, adopte comme recommandation (non contraignante) une charte européenne du sport pour tous qui est révisée en 1991 et 2001 sous l'appellation de « Charte européenne du sport ». Elle reconnaît l'autonomie des organisations sportives dans le cadre de l'État de droit. Son article 3 précise aujourd'hui que : « Les organisations du mouvement sportif [...] bénéficient de mécanismes de décision autonomes

et devraient choisir leurs dirigeants de façon démocratique, conformément aux principes de bonne gouvernance.» Finalement, le Conseil prépare trois traités qui seront ratifiés par de nombreux États membres (et aussi quelques États non membres) contre la violence et les débordements de spectateurs (en 1985, totalement révisée en 2016), contre le dopage (1989) et finalement, durant la période suivante, contre la manipulation des compétitions sportives (2014).

De son côté, le CIO rencontre des difficultés importantes avec les Jeux olympiques, notamment le terrorisme (à Munich 1972) et des boycotts lourds (à Montréal 1976 et Moscou 1980). En revanche, des revenus conséquents reviennent au CIO grâce aux droits de diffusion des Jeux. Les FI et les CNO obtiennent une partie de ces revenus qui bénéficiaient alors essentiellement aux Comités d'organisation locaux (COJO). À la fin de la décennie, en 1979, la République populaire de Chine rejoint le Mouvement olympique au vu de l'importance prise par les Jeux tout en acceptant – cas unique dans le système international – qu'un CNO soit maintenu à Taïwan sous le nom de «Taïpei de Chine». Elle participera aux Jeux pour la première fois à Lake Placid 1980 (hiver) et Los Angeles 1984 (après avoir boycotté les Jeux d'été de Moscou 1980).

Sous la présidence Samaranch la prééminence du CIO s'affirme

À Moscou 1980, l'Espagnol Juan Antonio Samaranch est élu président du CIO. Il va révolutionner le système olympique [Chappelet, 2014]. Il entreprend de visiter tous les CNO et demande à chaque fois de rencontrer le chef d'État ou de gouvernement pour souligner l'appui indispensable des autorités publiques pour le développement du sport et des Jeux. Il veut d'abord diminuer l'influence de l'AGFIS et de Thomas Keller (qui le traite de «Napoléon du sport»). Comme le principal rôle de l'AGFIS est alors de discuter de la répartition entre FI de leur part des revenus de la diffusion des Jeux, il décide de favoriser la création en 1983 de deux associations séparées, une pour les 21 FI alors au programme des Jeux d'été (connue sous son sigle anglais d'ASOIF – Association of Summer Olympic International Federations), l'autre pour les 7 FI au programme des Jeux d'hiver (AIOWF). La répartition entre FI suscite en effet de difficiles discussions. De plus, Samaranch coopte certaines FI en faisant passer sous sa présidence le nombre de sports/FI au programme des Jeux d'été de 21 à 28 (ajouts successifs du tennis, tennis de table, badminton, baseball, softball, triathlon, taekwondo, sans parler de l'inclusion de disciplines contrôlées par une FI déjà olympique comme le volley de plage, le VTT, le surf des neiges ou le patinage sur piste courte).

Les athlètes professionnels sont progressivement autorisés à participer aux Jeux comme en tennis ou basketball, à la discrétion des FI qui réclamaient de longue

date un abandon des anciennes règles d'amateurisme. Ces réformes satisfont les FI et le bloc occidental. Elles sont facilitées par l'arrivée à leur tête de présidents latins qui s'entendent bien avec Samaranch (João Havelange au football dès 1974, Ruben Accosta au volleyball dès 1984 et, surtout, Primo Nebiolo à l'athlétisme dès 1981 qui devint le premier président de l'ASOIF). Pour couronner le tout, le Mexicain Mario Vázquez-Raña prend en 1979 pour plus de trente ans la présidence de l'AGCNO qui se rebaptise Association des comités nationaux olympiques (ACNO) et ne contestera pas la prééminence du CIO⁴.

Keller meurt prématurément en 1989, peu après avoir démissionné de la présidence de l'AGFIS. Il est remplacé par le Coréen Kim Un-yong, président de la FI de taekwondo et membre du CIO, qui dirige mollement l'association.

Les Jeux de Los Angeles 1984 ont été un grand succès malgré un boycott du bloc soviétique (sauf Roumanie), notamment financier (plus de 230 millions de dollars de bénéfices redistribués en partie aux CNO). À leur suite, le CIO fonde le programme de sponsoring international baptisé TOP (aujourd'hui, The Olympic Partners) et, dès 1992, encaisse directement les droits de diffusion ensuite redistribués en partie. Les droits de sponsoring – faibles au début – sont partagés avec les CNO (notamment celui des États-Unis d'où proviennent la plupart des premiers sponsors TOP), puis ensuite avec les FI (sur pression de Nebiolo qui devient membre du CIO en 1992).

Du côté de l'UNESCO, le directeur général M'Bow est affaibli à cause de son orientation tiers-mondiste et de son insistance pour la création d'un « nouvel ordre mondial de l'information et de la communication ». Il doit assumer les retraits successifs de l'organisation des États-Unis (1984) et du Royaume-Uni (1985). L'Espagnol Frederico Mayor Zaragosa est élu directeur général en 1987 et le restera jusqu'en 1999. Samaranch s'entend beaucoup mieux avec lui et l'UNESCO cherche moins à s'immiscer dans la gouvernance du sport mondial. Les MINEPS II (Moscou 1988) et III (Punta del Este, Uruguay, 1999) se concentrent sur l'EPS et le sport pour tous. Les moyens manquent pour mobiliser les États membres. Toutefois, pour ne pas laisser le champ libre à l'UNESCO, Samaranch crée une commission du CIO « Sport pour tous » en 1984. Le CIO de Samaranch se tourne plus vers l'ONU que vers son agence spécialisée, l'UNESCO.

4. L'ACNO reprendra une certaine importance avec son nouveau président koweïtien élu en 2012, mais souffrira des problèmes judiciaires de son dirigeant en 2018. En 2021, le CIO réduira des trois quarts sa subvention annuelle. En 2023, le CIO ne reconnaîtra pas l'élection de son nouveau président.

Le CIO : acteur géopolitique

Pour la première fois depuis toujours, tous les pays se retrouvent à Barcelone 1992, y compris l’Afrique du Sud qui a abandonné l’apartheid, la communauté des États indépendants (CEI) qui résultent de l’éclatement de l’URSS et les athlètes dits « indépendants » de Serbie après accord de l’ONU qui imposait alors des sanctions à l’ex-Yougoslavie. Les symboles de l’Union européenne sont utilisés lors des cérémonies d’ouverture des Jeux d’été à Barcelone et d’hiver à Albertville qui ont lieu dans l’Union européenne (UE) et, pour la dernière fois, la même année. Les Jeux sont désormais universels et le CIO reconnu comme un acteur géopolitique [Peacock, 2010].

À partir du cas Bosman (1995), l’UE, forte de l’importance de son marché, oblige les organisations sportives à adapter leurs règles au droit européen de la libre circulation et de la concurrence. Mais un lobbying du CIO, des CNO européens, des FI et de leurs branches continentales fait que l’UE déclare en 2007, dans la révision de son traité fondamental, contribuer à « la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative » (article 165), sans donc contester le rôle des organisations sportives internationales traditionnellement basées en Europe dans la gouvernance du sport mondial, même si certains l’espéraient [Foster, 2005].

Dès 1991, à l’occasion d’une refonte majeure de la Charte olympique, le CIO s’autodésigne comme « l’autorité suprême du Mouvement olympique » (principe fondamental 3 de la Charte olympique). Il reformule son rôle pour indiquer sa contribution à la gouvernance du sport mondial :

Le rôle du CIO est de diriger la promotion de l’Olympisme en accord avec la Charte olympique. À cet effet, le CIO :

- 1 - encourage la coordination, l’organisation et le développement du sport et des compétitions sportives ;
- 2 - collabore avec les organisations et autorités publiques ou privées compétentes aux fins de mettre le sport au service de l’humanité ;
- 3 - assure la célébration régulière des Jeux olympiques [...] (règle 2).

La mise des Jeux au troisième rang seulement des rôles que s’assigne le CIO date des années Killanin (1972-1980) mais, pour la première fois, la collaboration avec les autorités publiques (ou privées comme les FI, les sponsors, etc.) est mentionnée comme le deuxième rôle du CIO.

Les débuts du XXI^e siècle en géopolitique sportive (2001-2024)

À la fin de l'année 1998, éclate le scandale dit « de Salt Lake City ». Le comité de candidature de cette ville élue en 1995 pour les Jeux d'hiver de 2002 a fait bénéficier une trentaine de membres du CIO d'avantages indus vus comme autant de pots-de-vin pour les convaincre d'attribuer les Jeux à cette ville américaine. Le scandale est immense. Après enquête interne, le CIO exclut six membres, quatre autres membres impliqués sont démissionnaires ou sont décédés. Il prononce des avertissements et des blâmes contre une dizaine d'autres. Beaucoup appellent à la démission du président Samaranch, mais celui-ci répond par une réforme profonde des statuts du CIO préparée par une commission baptisée « CIO 2000 » [MacAloon, 2011]. Sont ainsi introduits dès l'an 2000, entre autres, une limite du mandat du président à 12 ans (8 + 4 ans), une baisse de la limite d'âge des membres de 80 à 70 ans, une commission et un code d'éthique pour les membres et les CNO, une limite du nombre de membres à 115, une commission pour vérifier les antécédents des candidats à la cooptation, etc.

Contre-pouvoirs au CIO

Encore plus significatif, les FI obtiennent ce qu'elles demandaient depuis longtemps : 15 de leur dirigeants (presque toujours leurs présidents) peuvent être cooptés au CIO jusqu'à la fin de leur mandat à la FI. Il en va de même pour 15 présidents de CNO et 15 athlètes actifs dont douze sont élus pour huit ans par les athlètes participant aux Jeux et trois proposés par le président du CIO pour assurer une meilleure diversité que ne le permet une élection. Pour la première fois depuis sa fondation, le CIO introduit une forme de représentativité des FI et des CNO bien que limitée à 15 membres pour chacun alors qu'il existe une quarantaine de FI olympiques et plus de deux cents CNO. Il est vrai que les autres membres – 70 au maximum, un par pays – cooptés pour huit ans, et en général reconduits sauf comportement inadéquat de leur part, sont souvent issus des FI ou des CNO et sont d'anciens athlètes d'élite.

Alors que ces réformes se mettent en place, le CIO élit en 2001 un nouveau président en la personne du Belge Jacques Rogge devant le Coréen Kim Un-yong (qui avait failli être exclu lors du scandale de Salt Lake City) et le Canadien Richard Pound (que beaucoup voyaient déjà président mais qui n'avait pas le soutien de Samaranch). Pound se concentre alors sur l'Agence mondiale antidopage (AMA) qu'il préside de 1999 à 2007 et où il reste actif dix ans de plus. Cette agence a été créée à la fin du siècle quand le CIO était affaibli par le scandale de Salt Lake City et par l'affaire Festina sur le Tour de France. Il est

alors obligé d'accepter la création d'une agence hybride où sont représentés à part égale les gouvernements et le système olympique (CIO, CNO et FI) alors qu'il envisageait une agence entièrement sous son égide qui aurait été dirigée par son président. L'AMA adopte en 2003 un code mondial qui, pour la première fois, unifie les règles antidopage pour tous les sports/FI et tous les pays [Demeslay, 2013]. Le CIO l'impose aux FI d'été et d'hiver pour les Jeux.

Pour que ce code s'applique dans le monde entier, il était nécessaire de disposer d'un instrument juridique contraignant. C'est l'occasion pour l'UNESCO de revenir sur le devant de la scène sportive. L'organisation adopte très rapidement en 2005 une convention internationale contre le dopage dans le sport, aujourd'hui ratifiée par presque tous les membres de l'ONU qui s'obligent ainsi à créer une agence nationale antidopage pour faire respecter le code, organiser des tests, accepter que les différends soient réglés par l'arbitrage de la CAS (Cour d'arbitrage du sport) basée hors de leurs pays, adapter leur éventuelle législation domestique au code, etc. Ce régime qui combine *hard law* (des États) et *soft law* (code de l'AMA et de la CAS) est unique dans le domaine de la gouvernance du sport mondial. D'autres conventions existent (contre la violence et contre la manipulation des compétitions), mais seulement au niveau européen (voir *supra*). Il existe bien une convention des Nations unies contre la corruption de 2003 qui peut s'appliquer au secteur sportif. Mais dans ce domaine, le CIO a préféré mettre sur pied un partenariat non contraignant (IPACS – International Partnership Against Corruption in Sport) pour stimuler la coopération entre lui, certains gouvernements et des organisations intergouvernementales : l'UNODC (Office des Nations unies contre la drogue et le crime, chargé de suivre la convention de 2003), l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques qui s'intéresse aux événements sportifs) et le Conseil de l'Europe qui multiplie des recommandations pour le sport à l'occasion de ses conférences biennales des ministres européens du Sport.

L'UNESCO organise de nouvelles conférences MINEPS : MINEPS IV à Athènes (2004, après les Jeux), MINEPS V à Berlin (2013), MINEPS VI à Kazan (Russie) en 2017 et MINEPS VII à Bakou (Azerbaïdjan) en 2023. Lors de cette dernière, il est proposé que les MINEPS soient annuelles et notamment en 2024 à Paris, au siège de l'UNESCO, à l'occasion des Jeux⁵. Cette proposition nécessitera d'identifier des États hôtes prêts à financer de telles réunions. Alors que les conférences précédentes avaient formulé d'intéressantes recommandations vis-à-vis des dérives du sport,

5. Geoff Berkeley, « Azerbaijan propose MINEPS to be held every year after successful Baku staging », *Inside the Games*, 3 juillet 2023, <www.insidethegames.biz/articles/1138595/azerbaijan-want-mineps-every-year>.

notamment la taille et la durabilité des événements sportifs, la conférence de Bakou s'est concentrée sur le programme « En forme pour la vie » (Fit For Life Alliance) visant à lutter contre l'inactivité physique, notamment des jeunes, confirmant ainsi le retour de l'UNESCO dans le domaine du sport pour tous plutôt que dans celui du sport d'élite. Cette orientation est d'ailleurs affirmée lors de la révision en 2015 de la charte de 1978 par son nouveau nom : Charte internationale de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport. Lors de la révision de cette charte, l'UNESCO (2015) a refusé d'y mentionner la notion d'autonomie des organisations sportives chère au CIO.

Le CIO observateur à l'ONU

En revanche, l'assemblée générale des États membres de l'ONU a adopté en 2014 une résolution dans laquelle elle « appuie l'indépendance et l'autonomie du sport ainsi que la mission du Comité international olympique, qui est de conduire le Mouvement olympique » (point 8), résolution renouvelée en 2016 en y rajoutant le Comité international paralympique. En 2009, l'ONU avait déjà accordé un siège d'observateur permanent au CIO. Ce privilège rare n'est donné qu'à quelques organisations comme le Comité international de la Croix-Rouge, l'Autorité palestinienne et l'Ordre souverain de Malte. Il permet au CIO de désigner un de ses membres comme ambassadeur représentant permanent avec bureau au siège de l'ONU à New York, et au président du CIO de s'adresser à l'assemblée (notamment Thomas Bach dès son élection à la présidence du CIO en 2013). Il faut dire que depuis 1993, un an avant les Jeux d'hiver et d'été, à l'initiative de l'État hôte, l'assemblée générale de l'ONU adopte un appel solennel dit de la « trêve olympique⁶ » qui enjoint aux États membres de cesser les hostilités pendant la quinzaine olympique, ainsi qu'une semaine avant les Jeux et une semaine après les Paralympiques, à l'instar de la trêve pratiquée dans l'Antiquité pour permettre aux athlètes de rejoindre Olympie pour participer aux Jeux antiques. Finalement, en 2017, l'ONU décide de supprimer son Bureau pour le sport au service du développement et de la paix (UNOSDP) fondé en 2001 pour soutenir le travail d'un conseiller spécial du secrétaire général pour le sport (poste qui disparaît) et de confier au CIO les efforts futurs dans ce domaine.

À la suite de ce rapprochement entre l'ONU et le CIO, le secrétaire général de l'ONU sera systématiquement invité à siéger à la droite du président du CIO

6. « Appel au respect de la trêve olympique à l'occasion des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de Beijing », communiqué du Secrétaire général, 28 janvier 2022, <www.un.org/sites/un2.un.org/files/olympic_truce_2022_fr.pdf>.

lors des cérémonies d'ouverture des Jeux. De plus, l'ancien secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, devient président de la Commission d'éthique du CIO en 2017. Durant la pandémie de Covid-19, le CIO coopère étroitement avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS). En ce début de XXI^e siècle, l'UNESCO se trouve marginalisée du point de vue de la gouvernance du sport mondial sauf pour ce qui concerne la lutte contre le dopage.

En 2004, le CIO reformule à nouveau son rôle dans la règle 2 de la Charte olympique pour souligner sa contribution à une certaine idée du sport, bien au-delà des Jeux :

Le rôle du CIO est :

- 1 – d'encourager et soutenir la promotion de l'éthique dans le sport ainsi que l'éducation de la jeunesse par le sport, et de s'attacher à ce que l'esprit de fair-play règne dans le sport et que la violence en soit bannie ;
- 2 – d'encourager et soutenir l'organisation, le développement et la coordination du sport et des compétitions sportives ;
- 3 – d'assurer la célébration régulière des Jeux olympiques ;
- 4 – de coopérer avec les organisations et les autorités publiques ou privées compétentes aux fins de mettre le sport au service de l'humanité et de promouvoir ainsi la paix [...]

Les fédérations internationales jouent leurs cartes dans la géopolitique sportive mondiale

Après les Jeux d'Athènes 2004, le CIO décide de réformer le programme olympique sur la base d'un rapport d'évaluation élaboré par son administration avec l'aide des FI et d'un vote des membres du CIO pour savoir si chaque sport/FI doit être maintenu aux Jeux. En 2005, les FI de baseball et de softball sont exclues des Jeux à partir de 2012. Celles de golf et de rugby sont incluses à partir de 2016. La FI de lutte frôle l'exclusion en 2013.

L'AGFIS n'a rien pu faire pour la défense des FI. En 2003, son président Kim Un-yong est accusé de corruption, puis emprisonné en Corée. Il est remplacé à la présidence de l'AGFIS par un de ses vice-présidents, également membre du CIO, le Néerlandais Hein Verbruggen, de façon intérimaire en 2004 puis définitive quelques années plus tard après avoir quitté la présidence de l'UCI (FI de cyclisme). Ce dernier organise dès 2003 une grande conférence annuelle des FI. La première a lieu à Madrid, puis à Lausanne, etc. Ces conférences ont un grand

succès car Verbruggen s'entend avec son ami, alors président du CIO, pour que la commission exécutive du CIO s'y réunisse à cette occasion et que les (alors) nombreuses villes candidates à l'organisation des Jeux y présentent leurs projets. Verbruggen transforme l'AGFIS en une organisation au service de ses membres, les FI. Il crée par exemple un département antidopage et un département intégrité pour aider les FI qui n'ont pas les moyens d'employer des experts dans ces domaines. En 2009, l'AGFIS est rebaptisée « SportAccord » et rétablit son siège à Lausanne.

En plus des revenus importants pour l'AGFIS – jusqu'alors quasi inexistantes – qui résultent de la conférence annuelle, Verbruggen propose de mettre sur pied une série de Jeux par types de sport, notamment pour les FI non olympiques (connus sous les noms anglais de Combat Games, Mind Games, Urban Games, Beach Games) [Clausen et Bayle, 2018]. Mais ces Jeux rencontrent assez peu de succès car ils trouvent peu de villes pour les organiser (elles doivent payer un honoraire à SportAccord), même si l'ACNO tente de reprendre à son compte les Beach Games. Malade, Verbruggen se retire de la présidence de SportAccord en 2012 (et meurt en 2017). Il est remplacé par le Roumain Marius Vizer, président de la FI de judo et réputé proche de Vladimir Poutine.

Ce dernier provoque le CIO en présence de son président lors de l'assemblée générale de SportAccord, en avril 2015 à Sotchi, en déclarant que le CIO est un organisme dépassé et pas du tout transparent. Il propose vingt points pour réformer le sport mondial (en clin d'œil à l'Agenda olympique 2020 qui vient d'être adopté à la suite de l'élection de Thomas Bach). Un de ces points consiste à organiser tous les quatre ans, les années paires entre deux Jeux olympiques, des Jeux multisports qui regrouperaient au même endroit différents championnats du monde des FI membres de SportAccord, une concurrence directe aux Jeux olympiques⁷. Plusieurs de ces points avaient déjà été évoqués par le président de l'AGFIS, Thomas Keller, lors du congrès olympique de Varna en 1973⁸. Le discours de Vizer est très mal accueilli. Dans les semaines qui suivent, la plupart des FI olympiques quittent SportAccord et son président doit démissionner.

Patrick Baumann, membre du CIO et secrétaire général de la FI de basketball, prend la présidence de SportAccord en 2016 et réforme l'organisation tout en la rebaptisant de son ancien sigle en anglais (GAISF), mais avec une autre signification : Global Association of International Sport Federations. Elle est

7. N. Butler, « Crash, bang, wallop as sports politics is turned on its head at SportAccord Convention », *Inside The Games*, 20 avril 2015. L'idée de championnats conjoints sera reprise par les Championnats européens qui ont réuni à Glasgow en 2018 et Munich en 2022 plusieurs championnats d'Europe existants pour mutualiser leur commercialisation.

8. D. Owen, « High drama on the shores of the Black Sea, or how Marius Vizer saved the triple jump », *Inside the Games*, 22 avril 2015.

désormais composée de quatre groupes de FI : l'ASOIF, l'AIOWF, l'Association des FI reconnues par le CIO (ARISF) et toutes les autres FI membres de la GAISF (baptisée Alliance of International Members of Sport – AIMS). Chacune de ces associations dispose de deux membres au comité directeur de la nouvelle GAISF, l'un d'entre eux prenant la présidence tous les deux ans. Patrick Baumann (ASOIF) est le premier président. Il signe laborieusement un mémorandum avec le CIO, selon lequel une FI admise comme membre de la GAISF-AIMS est reconnue comme faisant partie de la communauté sportive mondiale. Baumann meurt prématurément en 2018 et est remplacé par Raffaele Chiulli (ARISF), puis par Ivo Ferriani (AIOWF) en 2021. Ce dernier, membre du CIO comme président de la FI de bobsleigh, provoque en 2022 la dissolution de la GAISF. Plusieurs membres de l'ARISF et d'AIMS s'y opposent sans succès. L'association SportAccord – qui organise toujours la conférence annuelle – reprend certaines activités de la GAISF.

Deux objectifs pour les FI : lutte contre la corruption et bonne gouvernance

Mais, en ce début de XXI^e siècle, de nombreuses FI rencontrent des problèmes de corruption qui font des dégâts réputationnels (notamment en football, volleyball, patinage, boxe, biathlon, athlétisme, lutte, haltérophilie, etc.). En 2010, les Principes universels de base de bonne gouvernance du Mouvement olympique et sportif, adoptés au congrès olympique de 2009, sont rendus obligatoires par le code d'éthique du CIO, en particulier « transparence, responsabilité et obligation de rendre des comptes (*accountability*)⁹ », code auquel sont désormais soumises les FI (ce qui n'était pas le cas quand ce code fut adopté pour la première fois en 1999).

En 2015, le président du CIO déclare que ces problèmes de corruption dans le sport ne sont plus acceptables (« *enough is enough*¹⁰ ») et demande à l'ASOIF d'aider les FI à pratiquer une meilleure gouvernance. À cet effet, l'ASOIF crée un groupe de travail (*governance task force*) composé de présidents de FI, de représentants du CIO et d'universitaires qui élaborent un outil d'autoévaluation basé sur 50 indicateurs selon 5 dimensions (10 indicateurs par dimension). Chaque FI doit se donner une note de 0 à 4 pour chaque indicateur. Ces notes sont ensuite monitorées (confirmées, baissées ou augmentées) par le GTF avec

9. CIO, « Code d'éthique du CIO », *Éthique*, Lausanne, Comité international olympique, p. 14 et 18, 2022.

10. L'intervention extraterritoriale du ministère de la Justice des États-Unis (DoJ) dans l'arrestation et l'extradition d'une dizaine de dirigeants de la FIFA réunis en Suisse en 2015 se révèle décisive dans ce constat.

l'aide d'un expert indépendant, puis additionnées¹¹. Entre 2017 et 2022, l'ASOIF publie ainsi quatre revues de gouvernance des FI d'été aussitôt suivies par les FI d'hiver (membres de l'AIOWF), ainsi que par les FI membres de l'ARISF (sur un nombre réduit d'indicateurs). L'Assemblée parlementaire et les ministres du Sport du Conseil de l'Europe soutiennent ce travail qui montre, au fil des revues, une amélioration continue du score de gouvernance des FI qui participent toutes volontairement à ce projet mais qui, en même temps, perdent de leur autonomie managériale : ne pas suivre les principes et indicateurs de gouvernance de l'ASOIF n'est plus vraiment une option.

En 2021, les FI de boxe, d'haltérophilie et de pentathlon moderne voient leur reconnaissance provisoirement suspendue en vue des Jeux de Los Angeles 2028 pour diverses raisons liées à la gouvernance de leur sport (notamment dopage, finance et jugement). En 2023, le CIO retire même sa reconnaissance à la FI de boxe (et donc sa possibilité de sanctionner les compétitions olympiques) pour des problèmes financiers, d'intégrité et de gouvernance qu'il dénonçait depuis 2017. Trois autres FI sont reconnues pour Los Angeles 2028 (escalade, skateboard et surf) et une pour Milano-Cortina 2026 (ski-alpinisme). Le but est de rajeunir le programme olympique plus rapidement que sous la présidence Rogge tout en offrant des perspectives aux FI reconnues (membre de l'ARISF). Il faut en effet être une FI reconnue pour être proposée comme « sport additionnel » aux Jeux par un COJO. En 2023, l'ASOIF – qui devient une sorte de porte-parole des FI – demande au CIO une augmentation de la somme à répartir entre les FI d'été à la suite de Paris 2024 (par rapport aux sommes versées après Rio 2016 et Tokyo 2020)¹².

Il n'est plus question de congrès olympique avec les FI et les CNO. Dès son élection en 2013, Thomas Bach institutionnalise, à la fin de chaque année, à Lausanne, un « sommet olympique » auquel il invite les vice-présidents du CIO, les présidents des principales FI (athlétisme, football, natation...) et des principaux CNO (Chine, États-Unis, Russie...), ainsi que les présidents d'associations faitières (ASOIF, AIOWF, ACNO...) et la présidente de la commission CIO des athlètes sans qu'aucune invitation ne soit garantie d'une année à l'autre. Durant ces sommets – sorte de nouvelle commission tripartite des années 1970-1980 – sont abordés les principaux thèmes de l'actualité du moment (dopage, manipulation, gouvernance, Jeux à venir...) sur la base d'un communiqué à finaliser pendant le sommet et publié à l'issue de la réunion d'un jour. À la suite de l'invasion russe de l'Ukraine, le sommet de 2022 esquisse une proposition pour que des athlètes

11. L'auteur est membre de ce GTF. <www.asoif.com/governance-task-force>.

12. Pour la répartition des revenus des Jeux entre FI et CNO, voir : Jean-Loup Chappelet, *La Communauté olympique, gouvernance d'un commun socioculturel global*, Paris, L'Harmattan, 2023.

russes et biélorusses « neutres » puissent participer aux compétitions des FI, notamment celles qualificatives en vue des Jeux de Paris 2024 sans préjuger de la participation éventuelle de ces athlètes aux Jeux. Une « recommandation » *ad hoc* du CIO suivra et sera appliquée par la plupart des FI sauf celles d'athlétisme, de basketball, de football et quelques autres.

En plus des multiples règles de la Charte olympique et codes obligatoires pour les organisations du système, le CIO publie régulièrement des recommandations, référentiels, directives ou stratégies applicables au sport en général dans divers domaines : durabilité (2016), harcèlements et abus (2017), héritage (2017), commission d'athlètes (2019), droits de l'homme (2022). En ce début de XXI^e siècle, on peut dire que le CIO a pris en charge la gouvernance du sport mondial grâce aux Jeux et aux ressources en partie redistribuées qu'ils génèrent, bien que les Jeux ne représentent finalement qu'une part limitée de l'univers sportif mondial.

Quelle gouvernance future du sport mondial ?

On a vu que la gouvernance du sport mondial a fait l'objet au cours des quarante dernières années d'une lutte intense entre le CIO, les FI et des organisations intergouvernementales (UNESCO, Conseil de l'Europe et UE). Aujourd'hui, le CIO est arrivé à une position dominante du fait de l'importance des Jeux olympiques auxquels toutes les FI veulent participer, et de l'appui de l'ONU grâce à diverses résolutions de son assemblée générale. De plus, la plupart des FI dépendent beaucoup financièrement du CIO *via* les montants qu'il leur verse à la suite des Jeux¹³. Certaines FI ont même dû emprunter pour assurer leur fonctionnement à la suite du report des Jeux de Tokyo 2020 à 2021 et donc des versements du CIO.

Mais l'histoire de la gouvernance du sport mondial n'est pas finie. Les puissantes multinationales qui financent totalement le sport mondial pourraient vouloir jouer un rôle plus important dans sa gouvernance, de même que les athlètes qui ne sont que très indirectement représentés par les FI. De plus, certains États veulent se profiler grâce au sport, notamment les pays du Golfe et la Russie qui marche ainsi dans les pas de l'URSS. Ce dernier pays veut voir se créer des Jeux des BRICS pour des athlètes de tous pays (à Kazan 2024) et des Jeux de l'OCS (Organisation de coopération Shanghai) qui réuniraient les membres de cet

13. ASOIF, *Future of Global Sport*, Lausanne, Association of Summer Olympic IFs, p. 36, 2019.

organisme asiatique. Ces Jeux se positionneraient comme autant d’alternatives aux Jeux olympiques. Le président russe parle d’ailleurs de plus en plus ouvertement de remplacer le système sportif mondial (dominé par le CIO) par un autre¹⁴.

En 2022, un membre du Parlement européen ressuscitait l’idée d’une « organisation mondiale contre la corruption dans le sport ». Cette idée proposée par de nombreux chercheurs et organisations depuis le début du XXI^e siècle impliquerait la création d’une agence pour réguler le secteur sportif à l’instar de l’AMA pour ce qui est du dopage sportif¹⁵. Certains proposent un « Conseil international de gouvernance sportive » [Sugden *et al.*, 2023]. D’autres chercheurs mettent en avant un traité intergouvernemental sur le modèle des conventions de Genève qui ferait une place plus forte au CIO [Chappelet, 2018]. Le débat se poursuivra certainement durant tout le siècle actuel au rythme de l’importance socioéconomique que continuera probablement de prendre le sport.

Bibliographie

- CHAPPELET J.-L. (2002), « L’Agence mondiale antidopage : nouvel acteur des relations internationales », *Relations internationales*, n° 111, p. 401.
- (2010), *L’Autonomie du sport en Europe*, Éditions du Conseil de l’Europe.
- (2014), « Une vie consacrée au sport : Juan Antonio Samaranch », in BAYLE E. (dir.), *Les Grands Dirigeants du sport*, Bruxelles, De Boeck, p. 237-252.
- (2018), « Quelle réforme pour la gouvernance du sport international », *Jurisport*, n° 191, novembre, p. 37-40.
- (2023), *La Communauté olympique, gouvernance d’un commun socioculturel global*, Paris, L’Harmattan.
- CLAUSEN J. et BAYLE E. (2018), « Hein Verbruggen, bringing a corporate mentality to the governance of sport », in BAYLE E. et CLASTRES P. (dir.), *Global Sport Leaders*, Palgrave, p. 243-272.
- DEMESLAY J. (2013), *L’Institution mondiale du dopage. Sociologie d’un processus d’harmonisation*, Paris, Éditions Pétra.
- DICHTER H. (2021), « The diplomatic turn: the new relationship between sport and politics », *The International Journal of the History of Sport*, n° 38(2-3), p. 247-263.

14. TASS, « International sports organizations degrade due to politicization, says Putin », Russian News Agency, 16 août 2023, <https://tass.com/sports/1661399?mc_cid=f2e6e68ade&mc_eid=8bbaaf0584>.

15. Voir, par exemple, Jean-Loup Chappelet, « L’Agence mondiale antidopage : nouvel acteur des relations internationales », *Relations internationales*, n° 111, p. 401, 2002. Ou encore tout récemment : Hadrien Ghomi et Hubert Julien-Laferrrière, « Rapport sur la géopolitique du sport : 28 propositions pour ouvrir une réflexion sur la création d’une agence internationale du sport », rapport pour l’Assemblée nationale [française], Paris, remis le 28 juin 2023.

- FOSTER K. (2005), « Alternative models for the regulation of global sport », in ALLISION L., *The Global Politics of Sport*, Routledge, p. 63-86.
- JEDICKLA S. R. (2020), « Contested governance: UNESCO's role in international sport, 1952-78 », *Journal of Sport History*, printemps, p. 18-39.
- KRIEGER J. et DUCKWORTH A. (2023), « Olympic infighting: An exploration of power games between leaders of International Sport Federations and the International Olympic Committee », *The International Journal of the History of Sport*.
- LUTAN R. et FAN H. (2005), « The politicization of sport: GANEFO – A case study », *Sport in Society*, vol. 8, n° 3, p. 425-439.
- MACALOON John J. (2011), « Scandal and governance: Inside and outside of the IOC 2000 Commission », *Sport in Society*, vol. 14, n° 3, p. 292-308.
- MEIER C. (2017), « The early relationship between UNESCO and the IOC: Considerations, controversies and cooperation », *Diagoras: International Academic Journal on Olympic Studies*, n° 1, p. 229-248.
- OWEN D. (2018), *Thomi Keller, A Life in Sport*, Independent Publishing Network.
- PEACOCK B. (2010), « A virtual world government unto itself: Uncovering the rational-legal authority of the IOC in world politics », *Olympika*, XIX, p. 41-58.
- RIDER T. C. (2016), *Cold War Games, Propaganda, the Olympics, and U.S. Foreign Policy*, University of Illinois Press.
- SCHOLL S. (2018), « Cooperation and conflict. The case of the European Sports Conference in the 1970s and 1980s », in VONNARD P., SBETTI N. et QUIN G. (dir.), *Beyond Boycotts: Sport during the Cold War in Europe*, De Gruyter, p. 109-132.
- SUGDEN J. T., SHEPS S. et SUGDEN J. (2023), « Assessing governance without government: A proposal for the International Council of Sport Governance », *International Journal of Sport Policy and Politics*.
- UNESCO (2015), Révision de la Charte internationale de l'éducation physique et du sport (38C/47) juillet, point 1.4.