



Doc. 14464

08 janvier 2018

Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteur: M. Mogens JENSEN, Danemark, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Une avalanche de scandales a terni les valeurs du fair play et révélé un besoin urgent de réformer les modèles archaïques de gestion du monde du sport, dépourvus de structures démocratiques et de principes de transparence et de responsabilité dans la prise de décision, ce qui continue de créer un terreau favorable à la corruption et à l'impunité.

Le mouvement sportif a besoin de dirigeants ambitieux pour mettre en pratique les réformes nécessaires, mais il ne devrait pas être laissé seul pour résoudre ces problèmes. Les gouvernements et les nouvelles plateformes comprenant de multiples acteurs jouent un rôle de plus en plus important pour aider au développement d'un système de réglementation solide, capable de limiter véritablement les risques de corruption et de promouvoir une culture du changement.

Ce rapport propose un cadre novateur pour une gouvernance sportive qui devrait inclure des critères communs élémentaires de bonne gouvernance, une norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives et un système indépendant de notation de l'éthique dans le sport. Le Comité international olympique est invité à revoir ses Principes universels de base et à aller de l'avant avec la mise au point d'une véritable stratégie de conformité.

Le rapport recommande également de rédiger une convention relative à la bonne gouvernance dans le sport et d'envisager la création d'une alliance parlementaire pour la bonne gouvernance et l'intégrité dans le sport en vue de rassembler les parlements nationaux et les instances parlementaires internationales autour d'une discussion fructueuse sur les questions de la gouvernance et de l'intégrité dans le sport.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13963](#), Renvoi 4186 du 4 mars 2016.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	7
C. Exposé des motifs, par M. Mogens Jensen, rapporteur	9
1. Introduction: remerciements, buts et origines	9
2. Le paysage changeant du monde du sport	10
3. Quels sont les enjeux?	11
3.1. Les spécificités tenaces du monde du sport	11
3.2. La nécessité de restaurer la confiance du public	12
4. Vers un cadre de la gouvernance du sport	14
4.1. Pilier 1: Les aspects fondamentaux de la bonne gouvernance du sport	15
4.2. Pilier 2: Outils communément employés en matière de bonne gouvernance	16
4.3. Pillar 3: Action inclusive et partage de savoir-faire	25
5. Conclusions	27

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire déplore que les récents scandales autour du dopage, des trucages de matchs, des affaires de corruption, dont les pots-de-vin, de l'achat de votes lors des appels d'offres pour les grandes manifestations sportives, des malversations financières, du blanchiment d'argent, de la fraude fiscale, des paris illégaux, de l'exploitation des êtres humains ou du «trafic» de jeunes sportifs aient terni l'image du sport international et mis sous les projecteurs le manque de transparence et de responsabilité dans les grandes instances dirigeantes du sport. La crise de confiance semble loin d'être terminée. Les dysfonctionnements sont systémiques et requièrent une refonte majeure des structures et des pratiques de la gouvernance sportive.
2. L'Assemblée souligne l'importance de l'autonomie dans le sport; toute autonomie entraîne cependant une responsabilité et elle ne devrait être octroyée qu'à qui fait preuve d'une bonne gouvernance dans la pratique. L'Assemblée estime que l'on ne peut pas laisser le mouvement du sport remédier seul à ses défaillances. Il doit accepter la participation de nouveaux acteurs pour adopter les réformes nécessaires.
3. L'Assemblée prend acte des réformes dans lesquelles se sont déjà engagées plusieurs grandes fédérations sportives internationales, notamment l'Association internationale des fédérations d'athlétisme (IAAF), la Fédération internationale de football association (FIFA), l'Union des associations européennes de football (UEFA) ou l'Union cycliste internationale (UCI); toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Le Comité international olympique (CIO) doit faire preuve d'une direction audacieuse et ouvrir la voie à une accélération des réformes.
4. Pour rétablir la confiance de l'opinion publique, il convient dans un premier temps de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice les auteurs d'infractions. Avant tout, le mouvement sportif lui-même doit démontrer qu'il est capable et qu'il a la volonté de prendre des mesures proactives pour éradiquer la culture de la corruption et l'illégalité dans ses propres rangs et de traduire en justice ceux qui commettent des infractions.
5. L'Assemblée affirme qu'il est aussi de la responsabilité des gouvernements de créer un cadre législatif solide qui permettrait de poursuivre les dirigeants sportifs pour des versements de pots-de-vin, des détournements de fonds ou autres formes de corruption, d'encourager l'ouverture d'enquêtes effectives et de poursuites ainsi que l'entraide judiciaire et policière internationale, et d'imposer des conditions à l'octroi de fonds publics pour des manifestations sportives qui respectent les normes de bonne gouvernance. L'Assemblée félicite le Gouvernement suisse – qui héberge plus de 60 fédérations sportives internationales – d'avoir introduit une législation complexe qui permet d'engager des poursuites contre la corruption dans le secteur privé dans le sport et considère les dirigeants d'organisations sportives comme des «personnes politiquement exposées», autorisant ainsi les enquêteurs à examiner leurs opérations et avoirs financiers.
6. S'il n'existe pas un ensemble unique de solutions identiques pour tous en matière de gouvernance du sport, des critères fondamentaux communs de bonne gouvernance devraient s'appliquer à tous – des plus petits clubs aux organisations faitières internationales. Ces critères fondamentaux rejoignent de manière significative les principes de gouvernance régissant les secteurs commercial, public et associatif. Étant donné les particularités du domaine du sport, le cadre réglementaire doit néanmoins être complété par des règles et règlements spécifiques qui protègent les sportifs, garantissent l'intégrité des manifestations sportives ainsi que la responsabilité sociale et environnementale, et mettent en place des mécanismes de contrôle stricts concernant l'allocation et l'utilisation des fonds de développement.
7. L'Assemblée se félicite des initiatives prises par les instances dirigeantes du sport aux niveaux national et international pour établir des codes et des normes de bonne gouvernance. Cependant, mis à part quelques codes nationaux contraignants, seuls les Principes universels de base du CIO s'imposent au Mouvement olympique et peuvent entraîner des sanctions. Ces principes, proclamés il y a une dizaine d'années, doivent en outre être mis en conformité avec les normes de gouvernance modernes.
8. Pour permettre d'assurer de façon satisfaisante un suivi et une évaluation de la conformité des normes de bonne gouvernance dans l'ensemble du secteur sportif, l'Assemblée demande instamment que soit établi et mis en œuvre un ensemble solide de critères de bonne gouvernance harmonisés, qui devraient être élaborés en faisant appel au système d'un organisme de normalisation incontestable et mondialement reconnu, comme l'Organisation internationale de normalisation (ISO), en créant une norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 décembre 2017.

9. Au niveau européen, l'Assemblée considère qu'il est nécessaire d'élaborer, en se fondant sur le même ensemble de critères de bonne gouvernance harmonisés, une convention du Conseil de l'Europe relative à la bonne gouvernance dans le sport. Cette nouvelle convention viendrait compléter la base conventionnelle existante couvrant le dopage, le trucage des matchs et la violence des spectateurs, obligerait ses États membres au respect des mêmes normes harmonisées et permettrait un suivi de leur mise en œuvre.

10. L'Assemblée est fermement convaincue que l'harmonisation globale des normes est indissociable de la mise en place d'un système adapté de suivi et d'évaluation de la conformité de la mise en œuvre de ces normes. À cette fin, elle salue l'exercice d'auto-évaluation conduit récemment par l'Association des fédérations internationales olympiques des sports d'été (ASOIF) sur ses 28 fédérations internationales, comme un premier pas dans la bonne direction. Cependant, l'Assemblée reste persuadée que l'auto-évaluation, à l'instar de tout exercice consistant à «cocher des cases» lorsqu'on remplit un questionnaire, est loin de constituer une base suffisante pour parvenir aux objectifs à long terme de bonne gouvernance dans le sport.

11. L'Assemblée souligne également que, si l'adoption de normes harmonisées et le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre sont des éléments fondamentaux pour garantir la bonne gouvernance, ils ne sauraient à eux seuls impulser les changements nécessaires pour une réforme réussie de la gouvernance dans le sport, ni aider les organisations sportives à surmonter certains des problèmes majeurs auxquels elles sont actuellement confrontées, notamment les atteintes à leur réputation, la perte de confiance des principales parties prenantes, etc.

12. L'Assemblée appelle donc instamment le monde du sport à mettre en place un système indépendant de notation de l'éthique dans le sport, qui devrait être établi et géré par des organismes professionnels indépendants jouissant d'une réputation internationale irréprochable, similaires aux agences de notation existantes qui interviennent dans les questions environnementales, sociales et relatives à la gouvernance. De la même façon que dans le milieu des affaires, l'instauration de pratiques de notation permettrait aux organisations sportives de prouver et de rendre visibles leurs efforts visant à améliorer leurs stratégies de gouvernance et de gestion. La notation de l'éthique dans le sport constituerait le premier outil pour réaliser une évaluation systématique du changement de culture organisationnelle.

13. L'Assemblée estime qu'une plate-forme ou alliance internationale multi-acteurs inclusive devrait prendre la tête de ce système de notation, qui pourrait être responsable du suivi, de l'assistance et du conseil. Dans ce contexte, l'Assemblée salue le lancement récent du Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS) et du Sport Integrity Global Alliance (SIGA). Toutefois, elle rappelle que le suivi devrait être strictement séparé de la vérification de conformité, qui, aux fins de garantir une pleine indépendance, doit être effectuée par un professionnel extérieur et une instance apte à s'acquitter de ses fonctions. Les conseillers ne doivent jouer le rôle de juge.

14. L'Assemblée se félicite de l'adoption de codes d'éthique toujours plus nombreux et de la création d'un nombre croissant de commissions d'éthique et de discipline au sein des instances dirigeantes du sport au niveau international. Elle rappelle que l'indépendance est un aspect fondamental pour tout organe de ce type, et exhorte les organisations sportives au sein desquelles ces commissions ont été créées à leur accorder une pleine indépendance structurelle, budgétaire et opérationnelle. Les membres de ces commissions doivent être exempts de tout conflit d'intérêt dissimulé, réel ou potentiel.

15. La diversité des acteurs dans le sport est particulièrement grande. Afin d'induire un changement de culture de la gouvernance, tous ces groupes différents doivent prendre publiquement position sur les questions d'intégrité. Cela s'applique en particulier aux sponsors des sportifs, équipes ou événements sportifs, qui doivent être encouragés à introduire des clauses de bonne gouvernance dans leurs contrats de sponsoring.

16. La gouvernance du sport doit devenir inclusive à l'égard de différents groupes de la société, en particulier pour ce qui est de donner les moyens aux jeunes et aux femmes de s'impliquer dans le processus décisionnel et d'occuper des postes de responsabilité dans les instances dirigeantes du sport.

17. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée demande aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et aux États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire:

17.1. à promouvoir la bonne gouvernance des organisations sportives opérant sur leur territoire et à adopter des codes nationaux contraignants s'appuyant sur les recommandations qui figurent dans le rapport de l'Assemblée «Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne» (Doc. 14464), paragraphes 44-46 et 70-74;

17.2. à encourager les dirigeants des mouvements sportifs nationaux à promouvoir activement la bonne gouvernance lorsqu'ils agissent dans le cadre d'une organisation sportive internationale;

17.3. à fixer le respect des normes de bonne gouvernance comme condition préalable à l'octroi de subventions publiques aux organisations et manifestations sportives;

17.4. à mettre en œuvre les résolutions finales de la 14^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport (Budapest, 28-30 novembre 2016), en particulier pour ce qui est d'adopter et d'appliquer efficacement des dispositions pénales claires sur la lutte contre la corruption dans le secteur privé qui seraient applicables au sport, des mesures de protection des lanceurs d'alerte et des dispositions en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption dans le monde du sport, pour inciter par exemple les institutions financières à considérer certains dirigeants sportifs comme des «personnes politiquement exposées»;

17.5. à soutenir les travaux de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe, et notamment l'élaboration du projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la promotion de la bonne gouvernance du sport et à la collecte et la publication de bonnes pratiques en matière de gouvernance du sport.

18. L'Assemblée appelle le Comité international olympique à intensifier les réformes en faveur d'une gouvernance moderne et à favoriser un changement de la culture de gouvernance:

18.1. en révisant ses Principes universels de base de bonne gouvernance dans le cadre du mandat de son Agenda 2020, pour les aligner avec les Grands principes et indicateurs de base en matière de gouvernance établis par l'ASOIF et avec les recommandations qui figurent dans le rapport de l'Assemblée «Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne» (Doc. 14464), paragraphes 44-46 et 70-74;

18.2. en apportant son soutien et en participant activement à l'élaboration d'une norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives;

18.3. en mettant au point une stratégie globale de mise en œuvre et de conformité en matière de bonne gouvernance, comprenant une évaluation de la conformité menée par des professionnels externes, une assistance aux fédérations sous forme de conseils, de formations, d'aides financières et d'actions de renforcement des capacités; ainsi qu'un système de récompenses et de sanctions équitables;

18.4. en renforçant davantage son Code d'éthique et en levant toute ambiguïté relative à des conflits d'intérêts au sein des structures de sa Commission d'éthique, qui devrait être compétente *ex officio* pour enquêter sur des affaires de manquements à l'éthique et pour imposer des sanctions adaptées, et disposer de ressources financières suffisantes et sécurisées et d'un secrétariat indépendant;

18.5. en harmonisant les règles et en élevant des barrières en ce qui concerne les procédures qui ont récemment montré de graves lacunes, comme les procédures d'appels d'offres pour les grandes manifestations sportives, les règles de billetterie, etc.

19. L'Assemblée demande instamment aux dirigeants de l'ASOIF de publier des informations détaillées sur l'évaluation de tous ses indicateurs et les résultats du deuxième cycle afin de les comparer avec l'évaluation externe indépendante menée par le Sports Governance Observer ou d'autres organismes non gouvernementaux.

20. L'Assemblée appelle en outre les nouvelles plateformes internationales comportant de multiples parties prenantes:

20.1. à faire participer à leurs activités un éventail de parties prenantes aussi large que possible pour favoriser l'apparition de pistes de réflexion inédites, d'idées novatrices et d'approches modernes pour faire face aux nouveaux défis; outre les nouvelles dynamiques et solutions complémentaires qu'elles présentent individuellement pour régler les problèmes de gouvernance et d'intégrité dans le sport, à tirer parti de leurs atouts et de leurs synergies, ainsi qu'à coopérer activement entre elles;

20.2. en particulier en ce qui concerne l'IPACS, et notamment son groupe de travail sur la conformité avec les principes de bonne gouvernance, à engager une vaste discussion visant à harmoniser les normes en matière de bonne gouvernance et à élaborer une norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives;

20.3. en ce qui concerne la SIGA, à mettre en place un écosystème équilibré entre des mécanismes internes de suivi et de conseil et un système d'évaluation et de notation par des professionnels indépendants, dans le respect du principe de séparation des fonctions.

21. L'Assemblée encourage en outre l'Association européenne du sponsoring à promouvoir la subordination du soutien financier à l'application établie dans la pratique des principes de bonne gouvernance.

22. L'Assemblée est disposée à renforcer sa coopération avec des organisations partenaires intergouvernementales, comme l'Union européenne, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et les encourage à accompagner – dans leurs domaines de compétence – les initiatives internationales qui encouragent la bonne gouvernance et l'intégrité dans le sport. En particulier, elle invite la Commission européenne à soutenir, à travers son programme Erasmus+, l'harmonisation mondiale des normes de gouvernance et la création d'un système de notation moderne de l'éthique dans le sport.

23. Enfin, l'Assemblée regrette qu'il n'existe guère d'action parlementaire coordonnée ni de partenariat parlementaire international qui permettrait aux parlementaires d'apparaître comme une partie prenante crédible dans le débat actuel sur la gouvernance et l'intégrité dans le sport, en dehors du cadre de rapports individuels. À cette fin, l'Assemblée décide d'examiner la création d'une alliance parlementaire pour la bonne gouvernance et l'intégrité dans le sport, dans le but de réunir les parlements nationaux et les instances parlementaires internationales pour tenir une discussion constructive sur les questions de gouvernance et d'intégrité dans le sport. La première mission de cette plateforme pourrait être de contribuer aux préparatifs de la 15^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport qui aura lieu en octobre 2018 à Tbilissi et d'organiser une conférence parlementaire en marge de cet événement.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution ... (2018) «Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne», souligne la nécessité de créer un cadre mondial pour la bonne gouvernance du sport, qui respecterait les principes de démocratie, de transparence, de responsabilité et d'intégrité, et qui défendrait les valeurs de l'éthique sportive que sont le fair play, le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine, la solidarité, la diversité et le rejet de toute forme de discrimination.
2. L'Assemblée se félicite des résolutions finales de la 14^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport (Budapest, 28-30 novembre 2016), notamment des recommandations formulées dans la Résolution intitulée «Vers une meilleure gouvernance du sport par une coopération renforcée entre les organismes gouvernementaux et les acteurs sportifs concernés», et les travaux déjà entrepris à cet effet.
3. Dans ce contexte, l'Assemblée salue les travaux déjà menés par l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe; elle relève notamment avec satisfaction l'élaboration d'une nouvelle recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la promotion d'une bonne gouvernance du sport, à la collecte et la publication de bonnes pratiques en matière de gouvernance du sport et à la création d'une base de données sur les cas présumés de corruption.
4. Elle salue en outre le rôle actif joué par l'APES dans la mise en place du Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS) et dans la direction de son groupe de travail sur la conformité avec les principes de bonne gouvernance dans le cadre du sport.
5. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle le Comité des Ministres:
 - 5.1. en ce qui concerne l'amélioration du cadre législatif:
 - 5.1.1. à prendre en compte les recommandations de l'Assemblée qui figurent au paragraphe ... de la Résolution... (2018) dans l'élaboration de la recommandation du Comité des ministres aux États membres relatives à la promotion de la bonne gouvernance du sport et, en particulier, à demander instamment à tous les États membres de ne tolérer aucune impunité et de prendre des mesures leur donnant les moyens de poursuivre et de sanctionner les comportements corrompus dans le cadre du sport;
 - 5.1.2. dans un second temps, à envisager l'élaboration d'une convention du Conseil de l'Europe relative à la bonne gouvernance dans le sport pour compléter la base conventionnelle existante de l'Organisation en matière d'éthique dans le sport et de lutte contre la corruption et la fraude, ainsi que pour permettre un suivi efficace de la conformité avec la convention;
 - 5.2. en ce qui concerne l'harmonisation des normes en matière de gouvernance du sport, à prendre l'initiative au sein de l'IPACS,
 - 5.2.1. en favorisant l'élaboration de normes communes en matière de bonne gouvernance, en tenant compte de l'étude comparative portant sur 15 codes et normes majeurs en matière de bonne gouvernance du sport, qui figure dans le rapport de l'Assemblée «Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne» (Doc. 14464), paragraphes 44-46 et 70-74;
 - 5.2.2. en organisant une table ronde impliquant de multiples parties prenantes au sein du groupe de travail sur la bonne gouvernance du sport, qui comprendrait, sans s'y limiter, les 15 instances nationales et internationales responsables des codes et des normes faisant l'objet de l'étude mentionnée ci-dessus, en vue d'engager des discussions sur l'élaboration d'une norme de certification de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) sur la gouvernance des organisations sportives;
 - 5.3. en ce qui concerne la conformité avec les normes,
 - 5.3.1. à introduire un suivi de la recommandation aux États membres sur la promotion de la bonne gouvernance dans le sport, incluant un mécanisme d'évaluation systématique des politiques nationales en matière de bonne gouvernance du sport et de leur mise en œuvre, ainsi qu'à réaliser un tableau de bord des résultats disponibles des activités de suivi pour en faire une analyse critique;
 - 5.3.2. à soutenir, au niveau international, la création d'un système professionnel et indépendant de notation de l'éthique dans les organisations sportives;

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 4 décembre 2017.

5.4. en ce qui concerne le partage de connaissances et la participation à des plates-formes comportant de multiples parties prenantes, à demander à l'APES:

5.4.1. de continuer de recueillir des informations sur les bonnes pratiques et à mettre en place des ressources en ligne régulièrement mises à jour, permettant ainsi au Conseil de l'Europe d'assumer le rôle de centre international d'échanges en la matière;

5.4.2. d'effectuer des analyses des tendances, en se fondant sur les affaires présumées de corruption dans le sport, les informations rassemblées par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et le tableau de bord des résultats du suivi, et de les lui soumettre, accompagnées de propositions, une fois par an;

5.4.3. de participer de façon active aux travaux de toutes les plateformes pertinentes comportant de multiples parties prenantes sur la gouvernance et l'intégrité dans le sport.

C. Exposé des motifs, par M. Mogens Jensen, rapporteur

1. Introduction: remerciements, buts et origines

1. Les récents scandales ayant éclaboussé le monde du sport ont terni l'image du sport international. Non seulement nous entendons parler presque quotidiennement d'activités criminelles comme le dopage, la manipulation de résultats sportifs, la corruption, les malversations financières, les cas d'évasion fiscale, les paris illégaux, la violence et les discours racistes, les relations douteuses entre le sport et les plus hauts niveaux de la politique, etc. qui sont alléguées ou découvertes dans différentes organisations, mais le monde a de plus en plus conscience que les défaillances de la gouvernance internationale du sport sont par nature systémiques et enracinées, et qu'il devient stratégiquement urgent de moderniser les modalités de gouvernance des organisations sportives.

2. En octobre 2015, *Play the Game*/Institut danois pour les études sur le sport a publié une étude intitulée « Sports Governance Observer » («étude SGO 2015») consacrée à la crise de légitimité de la gouvernance internationale du sport⁴, ce qui a incité à la rédaction du présent rapport. J'ai voulu savoir pourquoi et comment – après tant d'années consacrées à des discussions sur la bonne gouvernance dans le sport, y compris au sein du Conseil de l'Europe⁵ – la gestion du monde du sport relève toujours de modèles archaïques dépourvus des plus élémentaires structures démocratiques, du minimum de principes de responsabilité et de transparence dans la prise de décision; cette situation confère encore l'impunité aux personnes ayant recours à des pratiques entachées de corruption.

3. Dès le début de mon mandat de rapporteur en mars 2016, j'ai eu l'occasion de participer aux réunions du groupe de travail sur la bonne gouvernance du sport chargé de préparer la 14^e conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport tenue le 29 novembre 2016 à Budapest, qui m'ont aidé à mieux comprendre les défis énormes auxquels la gouvernance du sport est confrontée aujourd'hui et les mesures pratiques que le mouvement sportif et les gouvernements devraient prendre pour trouver des solutions.

4. Au niveau de la commission, dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, nous avons tenu cinq auditions importantes avec des représentants de presque tous les groupes d'acteurs qui jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans la promotion des réformes de la gouvernance du sport. Je tiens à les remercier tous pour leurs contributions personnelles; leurs idées et suggestions sont bien reflétées dans ce rapport. Je remercie en particulier M. Andreas Selliaas, dont la première analyse d'experts a servi de base solide pour la préparation de mon rapport, ainsi que M. Antonio de Marco, qui est intervenu au stade final et a réalisé dans ce contexte une étude comparative de 15 codes, normes ou principes fondamentaux internationaux ou nationaux dans le but de simplifier les principaux critères de bonne gouvernance dans le sport.

5. Par ailleurs, j'adresse également des remerciements particuliers à *Play the Game* et son dynamique directeur international, M. Jens Sejer Andersen, avec qui la sous-commission de l'éducation, de la jeunesse et du sport a organisé le 3 avril 2017 à Aarhus, Danemark, une audition publique commune intitulée «Acteurs ou spectateurs ? Le rôle des responsables politiques dans la réforme de la gouvernance du sport»; et à l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe car sans leur soutien et coopération régulière, le rapport n'aurait pas été le même.

6. Au cours de la phase préparatoire, le titre du présent document a évolué, passant de «La crise de légitimité de la gouvernance internationale du sport» qui faisait écho à l'étude SGO 2015, à un titre provisoire «Le besoin d'une meilleure gouvernance internationale du sport», que la commission a convenu de modifier lors de sa dernière réunion pour parvenir à l'actuel intitulé «Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne». Celui-ci reflète mon intention de me concentrer avant tout sur la recherche de solutions pour améliorer la gouvernance des organisations sportives internationales et sur le rôle crucial que les gouvernements nationaux peuvent jouer lorsqu'ils introduisent des normes et des exigences analogues au niveau national. Je suis convaincu que les solutions présentées dans ce rapport constituent un bon moyen d'aller de l'avant pour introduire un système progressif et innovant de gouvernance du sport.

4. www.playthegame.org/knowledge-bank/downloads/sports-governance-observer-2015/c14e0343-6716-42b5-9aa0-a6c700daeb48.

5. Voir notamment la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2005)8 relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport et les Résolutions 1875 (2012) et 2053 (2015) de l'Assemblée relatives respectivement à la bonne gouvernance et l'éthique du sport et à la réforme de la gouvernance du football.

2. Le paysage changeant du monde du sport

7. Le sport connaît une évolution très rapide. Il n'est plus seulement perçu comme une simple activité de loisir qui contribue au bien-être personnel des individus, mais comme un secteur économique d'une importance significative pesant plusieurs milliards d'euros, qui crée des emplois et propose une gamme toujours plus étendue de produits et de services⁶.

8. Dans le même temps, l'industrie du sport n'a jamais subi autant de bouleversements⁷. Les deux secteurs qui l'influencent le plus – la technologie et les médias – évoluent à une vitesse record. Les médias audiovisuels connaissent une expansion inégalée, mais la télévision linéaire enregistre une baisse de son audience et de ses revenus. Les géants mondiaux de la technologie entrent lentement mais sûrement sur le marché des droits sportifs. Les marques disposent désormais de plus de canaux de communication avec les consommateurs, ce qui réduit leur dépendance à l'égard du sponsoring. La concurrence pour séduire de nouveaux publics est intense et ne cesse d'augmenter.

9. La mondialisation des médias perpétue la domination d'une poignée de sports d'élite, alors que les événements sportifs se multiplient dans le monde entier. Ces derniers génèrent un marché et d'importantes opportunités commerciales. Cependant, les coûts croissants de l'organisation de grands événements sportifs réduisent l'intérêt des villes hôtes, dont les populations s'élèvent de plus en plus contre le fait que l'argent public soit dépensé sans gains durables à long terme.

10. Les nouvelles technologies transforment l'expérience des supporters et leurs interactions avec le sport. Le développement rapide des médias sociaux contribue largement à la «démocratisation» des modes traditionnels de diffusion et de commercialisation du sport, en permettant à tout le monde de s'exprimer. Aujourd'hui, les supporters ont la possibilité d'entrer immédiatement en contact avec leurs joueurs ou sportifs préférés, ainsi qu'avec les instances sportives via Twitter ou Facebook. Ils peuvent engager instantanément le dialogue avec eux sur une base personnelle. Une relation bidirectionnelle est en train d'émerger à travers les médias sociaux, permettant au grand public de communiquer sur le champ ses impressions mais aussi d'exiger plus des instances dirigeantes et de ses idoles.

11. Le sport est donc plus que jamais exposé au regard scrutateur du public, qui exerce une pression de plus en plus forte pour que le sport devienne transparent et responsable. En particulier, les milléniaux (ou génération Y) et les plus jeunes générations actives sur les médias sociaux demandent aux instances dirigeantes des réformes de la gouvernance sportive et expriment leurs préoccupations en matière d'intégrité, etc. Ils souhaitent que le sport reflète les valeurs auxquelles ils s'associent. Ce nouveau groupe émerge avec force en tant que nouvel acteur clé dans le domaine de la gouvernance et de l'intégrité du sport.

12. Ce groupe est également actif au plan politique et réagit aux nombreux scandales et malversations signalés dans le monde du sport presque tous les jours. En quelques minutes, toutes les nouvelles peuvent être partagées entre les 1,86 milliard d'utilisateurs actifs de Facebook, 1,2 milliard de WhatsApp et Messenger, 1 milliard d'utilisateurs de YouTube ou les 328 millions d'utilisateurs de Twitter dans le monde⁸. Chacun est en mesure d'afficher ses réflexions et idées. Lorsqu'aucune mesure n'est prise, le public s'en aperçoit immédiatement.

13. Je veux croire que les dirigeants des organisations sportives internationales ont compris qu'il en est terminé des vieilles habitudes consistant à prendre des décisions dans le plus grand secret ou à acheter des votes pour obtenir des postes ou des lieux de compétition et d'autres types de faveurs. Si le sport veut regagner la confiance du public, toucher de nouvelles audiences et assurer des sources de revenus, il doit s'adapter aux nouvelles réalités qui imposent d'une part un contrôle public rigoureux et d'autre part de répondre à la demande d'ouverture, de transparence, de responsabilité, de bonne gouvernance et d'intégrité. Dans leurs efforts de réforme, il serait souhaitable que les instances sportives se penchent sur d'autres secteurs, comme les entreprises et les organismes à but non lucratif, pour tirer des enseignements en matière de gouvernance.

6. Les principaux défis auxquels est confronté le sport au 21^e siècle et la coopération entre l'UE, les gouvernements et le mouvement sportif, Document de réflexion du Conseil de l'Union européenne, 13549/17 SPORT 82, 3 novembre 2017.

7. Les observations ci-après reposent en grande partie sur les informations présentées dans *Sports: the most disrupted of all industries?*, Enquête sur le sport menée par PwC en 2017, septembre 2017, <https://www.insidethegames.biz/media/file/82249/pwc-sports-survey-2017-final-web.pdf> et dans deux podcasts de Sport Integrity Global Alliance: *European Week of Sport* – septembre 2017 et *Millennials Matter* – octobre 2017, <http://siga-sport.net/podcasts/>

8. Sparks D., *Top 10 Social Networks: How Many Users are on Each? A list of the world's biggest social networks reveals three surprising insights*, 30 mars 2017, <https://www.fool.com/investing/2017/03/30/top-10-social-networks-how-many-users-are-on-each.aspx>.

3. Quels sont les enjeux?

3.1. Les spécificités tenaces du monde du sport

14. Pendant des décennies, les organisations sportives ont joui d'une autonomie de fonctionnement quasi totale. Cette autonomie est sans aucun doute importante pour le bon fonctionnement du sport en termes d'établissement des calendriers sportifs, de fixation des règles internes, etc. Cependant, cette autonomie a manifestement été également exploitée de manière impropre et abusive, entraînant la perte de confiance et de crédibilité dont le sport souffre aujourd'hui.

15. Il est clair aussi que les organisations sportives sont très diverses du point de vue de leur taille, de leurs ressources et des difficultés spécifiques qu'elles rencontrent selon la discipline et le pays; elles évoluent en outre dans un environnement très complexe. Les fédérations internationales sont en fait des structures hybrides: d'un côté elles reposent sur le volontariat et le professionnalisme et, de l'autre, elles ont vocation à soutenir des buts non lucratifs par des activités commerciales⁹.

16. Faisant valoir l'autonomie et le statut juridique associatif non gouvernemental de la plupart des fédérations internationales, le leadership sportif international s'est créé une position d'«intouchable», avec une quasi-impossibilité de poursuites pour des versements de pots-de-vin, des détournements de fonds, des abus de pouvoir, des matchs truqués, etc. Dans la plupart des pays, la législation nationale qui régit l'engagement de poursuites pour des faits de corruption dans le secteur privé ne s'applique pas au monde du sport, ce qui complique encore davantage la lutte contre les pratiques frauduleuses dans ce milieu.

17. Même si les recettes associées aux organisations sportives internationales ne sont pas comparables à celles des plus grands groupes de l'économie mondiale, le sport peut être néanmoins considéré comme une grosse entreprise. En particulier, les méga-événements (Jeux olympiques, Coupe du monde de la FIFA) génèrent l'investissement de dizaines de milliards de dollars sous forme de dépenses d'infrastructures soutenues par les États. Or, en raison de leur structure de gouvernance unique, il n'est pas facile d'engager la responsabilité de ces instances pour ce qui est du respect des normes de bonne gouvernance. Les entreprises et autres organisations doivent, elles, normalement rendre compte formellement aux parties intéressées (par exemple les actionnaires en ce qui concerne les sociétés anonymes) et sont fréquemment contrôlées par des administrateurs indépendants. Les instances sportives internationales entretiennent en revanche des relations plus diffuses et plus complexes avec les parties intéressées et très rares sont celles qui comptent des administrateurs externes (l'Agence mondiale antidopage constituant une exception à cet égard)¹⁰.

18. Le Comité international olympique (CIO) coordonne les activités des comités nationaux olympiques et collabore avec des fédérations sportives internationales (dont 35 fédérations gérant une discipline olympique, 36 appartenant à l'Association des fédérations internationales de sports reconnues par le Comité international olympique (ARISF) et 5 associations régionales). Même si on le perçoit comme une instance internationale, il s'agit en fait d'une organisation à but non lucratif enregistrée selon le droit suisse et qui, de même que plusieurs autres instances sportives mondiales, bénéficie d'un traitement spécial en vertu dudit droit, notamment en matière fiscale et foncière.¹¹

19. Outre le CIO, une soixantaine d'organisations sportives internationales ont leur siège en Suisse. Elles bénéficient de fait d'un statut d'organisation internationale. Légalement, cependant, elles ne sont pas enregistrées comme des organisations internationales gouvernementales (OIG), ni comme des organisations internationales quasi gouvernementales (OIQG). Il s'agit d'associations assujetties au droit privé national et dont les modalités d'enregistrement et d'organisation sont énoncées dans le Code civil suisse. Le cadre juridique établi par ce Code confère une large liberté aux associations, tout en leur imposant certaines conditions¹².

9. Rapport du groupe de travail GTF (Governance Task Force) de l'ASOIF, novembre 2016, www.asoif.com/sites/default/files/basic_page/asoif_governance_task_force_report.pdf.

10. Pielke R., Jr., Obstacles à la responsabilité dans la gouvernance sportive internationale, tiré du rapport de Transparency International *Global Corruption Report: Sport*, www.transparency.org/files/content/feature/1.4_ObstaclesToAccountability_Pielke_GCRSport.pdf.

11. *Ibid.*

12. Mrkinjic M., The Swiss regulatory framework and international sports organisations, in Action for Good Governance in international Sports Organisations, Play the Game, www.playthegame.org/fileadmin/documents/Good_governance_reports/AGGIS-report_-_12The_Swiss_regulatory_framework__p_128-132_.pdf.

20. Jusqu'en 2000, la corruption d'agents étrangers n'était pas une infraction passible de poursuites en Suisse. Il était courant d'offrir de pots-de-vin pour faire des affaires et les sommes ainsi transférées étaient déductibles de l'impôt sur les sociétés. Cependant, la pression internationale n'a cessé de croître depuis, en raison de l'adoption de la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la lutte contre la corruption (2000), de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 173) (2006), de la Convention des Nations Unies contre la corruption (2009) et du rapport critique sur la Suisse élaboré par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) dans le cadre de son évaluation du troisième cycle (2011) qui recommande que la corruption dans le secteur privé fasse désormais l'objet de poursuites d'office, même en l'absence de plainte, et que la définition de cette infraction englobe les associations sportives¹³.

21. En réaction à ce qui précède et à de nombreux scandales, le Gouvernement suisse a fait adopter en décembre 2014 une loi rattachant les dirigeants des organisations sportives à la catégorie des « personnes politiquement exposées », afin de permettre aux enquêteurs d'examiner leurs opérations/avoirs financiers.

22. Toutefois, la gouvernance du sport international comporte encore de nombreuses failles. Par exemple, la divulgation des indemnités versées aux dirigeants est l'un des nombreux domaines dans lesquels les organisations sportives privées à but non lucratif diffèrent des gouvernements.

23. Transparency International et plusieurs autres organismes internationaux rappellent régulièrement que les instances dirigeantes du sport doivent commencer à adopter les règles de fonctionnement des grandes entreprises et à observer les meilleures pratiques en la matière. Une telle approche impliquerait notamment l'adoption de règles de reddition de comptes, qui ne s'imposent pas pour ces instances dans le contexte actuel.

24. La résolution finale adoptée par la Conférence Ministérielle de Budapest recommande aussi l'introduction du niveau approprié de transparence des comptes financiers et des processus de prise de décision politique de manière à obliger les instances sportives à se conformer aux exigences applicables à des entreprises commerciales de même taille, par exemple les normes internationales d'information financière¹⁴.

25. Dans la réalité d'aujourd'hui, la plupart des instances dirigeantes du sport international, plutôt que de s'engager sur la voie du changement en l'absence de pressions extérieures, ont malheureusement davantage tendance à mettre en avant leur autonomie et la complexité du système sportif international inhérente aux divers statuts juridiques dont elles se réclament (association à but non lucratif, société anonyme, organisme caritatif, structures spécifiques chargées d'organiser un événement, etc.), mais aussi au fait qu'elles dépendent des législations nationales, ayant l'obligation de se soumettre à de multiples formes de systèmes de conformité et d'environnements réglementaires.

3.2. La nécessité de restaurer la confiance du public

26. Tant les études internes qu'externes aux fédérations internationales¹⁵ montrent que 50 % à 75 % des fédérations internationales olympiques sont en conformité avec moins de 50 % des indicateurs utilisés dans le cadre de ces études. Le déficit tient essentiellement à un problème de conception institutionnelle imparfaite, mais aussi à l'absence de mécanismes qui encourageraient la responsabilisation et la transparence dans ces institutions et permettraient de contrôler et sanctionner les membres des instances dirigeantes. Il ne faut pas s'attendre à ce que les structures actuelles de gouvernance du sport qui, depuis des décennies, ferment les yeux sur la corruption et les pratiques frauduleuses au sein du mouvement sportif, fassent un véritable bond en avant et introduisent une conception institutionnelle moderne ou des réformes audacieuses sans une forte pression des acteurs extérieurs.

27. Et pourtant, il est absolument nécessaire de rétablir la confiance du public dans un sport et des dirigeants d'organisations sportives propres, capables d'administrer le mouvement sportif selon des pratiques et normes de gouvernance contemporaines optimales. Cela suppose une réelle volonté et des efforts considérables de la part des organisations faitières internationales comme le CIO, l'ASOIF ou l'AIOWF et des fédérations nationales et internationales elles-mêmes.

13. *Ibid.*

14. Résolution n° 2 « Vers une meilleure gouvernance dans le sport grâce à une coopération renforcée entre les instances sportives nationales et les acteurs du sport ».

15. Étude SGO 2015 et étude d'autoévaluation menée par l'ASOIF en 2017.

28. Il serait injuste de ne pas reconnaître les efforts déployés pour atténuer les risques de corruption par le CIO à travers son Agenda 2020, par l'ASOIF avec l'évaluation du respect par ses fédérations membres des normes de bonne gouvernance, ou encore par diverses fédérations internationales. De plus en plus de dirigeants, d'organisations et de parties prenantes conviennent de la nécessité d'aborder tout un éventail de problèmes de gouvernance pour s'assurer que les organisations sportives restent aptes à s'acquitter de leurs fonctions. D'autres solutions sont également élaborées et mises en œuvre au sein du mouvement sportif, des pays ou des régions.

29. Dans ce contexte, je me dois de souligner les réformes engagées par plusieurs fédérations sportives internationales. Les mesures prises par la FIFA et l'UEFA font l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport de M^{me} Anne Brasseur sur «La bonne gouvernance du football»¹⁶.

30. L'Association internationale des fédérations d'athlétisme (IAAF) a été la dernière fédération internationale à suivre l'exemple de la FIFA en se soumettant à une modernisation globale de la gouvernance. Elle a mis en place une nouvelle unité indépendante d'intégrité de l'athlétisme chargée de gérer les questions d'intégrité, et d'assumer notamment la responsabilité de la formation et des contrôles, ainsi que des enquêtes et des poursuites en cas d'infraction au Code de conduite d'intégrité de l'IAAF. Celle-ci est également chargée d'enquêter sur les violations des règles antidopage de tous les sportifs de niveau international, habituellement commises au niveau national, et d'engager des poursuites. Afin de garantir son indépendance, l'Unité d'intégrité de l'athlétisme dispose de son propre conseil d'administration et son propre personnel. L'Unité dispose de ses propres locaux et fonctionne indépendamment de l'IAAF. Un nouveau tribunal disciplinaire et ledit «Panel de vérification», composé de trois personnes indépendantes, nommées par le Congrès de l'IAAF sur recommandation du Conseil de l'IAAF, ont également été créés et les décisions des deux instances peuvent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal arbitral du sport (TAS)¹⁷.

31. Au niveau national, de nombreuses réformes récentes de la gouvernance des organisations sportives ont été initiées en réponse à une crise liée à la gouvernance et sur la base d'un examen de cette dernière. Dans un nombre croissant de pays, le comité national olympique et/ou le gouvernement s'emploient également à élaborer des cadres et des outils nationaux pour la bonne gouvernance dans le sport. Dans certains cas, le respect des critères minimaux de gouvernance est également devenu une condition préalable pour que les organisations sportives nationales restent éligibles à un financement public intégral¹⁸. Globalement, selon Play the Game, le projet «Erasmus+» «National Sports Governance Observer» de l'Union européenne, actuellement mis en œuvre en vue de créer un outil d'analyse comparative et qui évalue le niveau de bonne gouvernance dans les fédérations sportives nationales, montre que les fédérations sportives nationales se portent mieux et s'avèrent plus coopératives, curieuses et ouvertes au changement¹⁹.

32. La plupart de ces mesures ont toutefois été prises en réaction à de vastes scandales. Il y a plus de trois ans, lors de l'adoption de son programme de réforme Agenda 2020, le président du CIO a envoyé un signal d'avertissement: «insuffler le changement ou y être contraint». Trois ans après, la moindre perspective de changement se heurte toujours à une forte résistance de la part du mouvement sportif. Le CIO lui-même a fait l'objet de vives critiques face à la lenteur de ses propres réformes et aux affaires de corruption impliquant plusieurs de ses membres. Le dernier scandale a éclaté juste avant la session du CIO tenue à Lima, au Pérou, (du 13 au 15 septembre 2017), Carlos Nuzman, président du comité d'organisation des Jeux de Rio 2016, étant accusé d'avoir pris part à une affaire de corruption, en l'occurrence d'avoir acheté les votes des membres africains du CIO en échange de leur soutien de la candidature brésilienne. Ce scandale fait suite aux précédentes accusations portées à l'encontre de Patrick Hickey, membre de la commission exécutive du CIO et premier vice-président de l'Association des comités nationaux olympiques (ACNO), poursuivi pour vol, évasion fiscale et blanchiment d'argent dans le cadre d'un trafic de billets aux Jeux de Rio 2016. Selon certains, le système décisionnel au sein du CIO est plus opaque que jamais et les quelques membres qui s'efforcent encore d'amener le CIO à prendre des décisions en totale indépendance ont quasiment perdu toute influence²⁰.

16. Doc. 14452.

17. Pour une description plus détaillée, voir Pedersen M., «Good governance: The foundation for playing a beautiful game», Ethical Boardroom, été 2017, <https://ethicalboardroom.com/good-governance-the-foundation-for-playing-a-beautiful-game/>.

18. *Ibid.*

19. Remarques liminaires de M. Jens Sejer Andersen lors de la Conférence Play the Game 2017 tenue à Eindhoven, Pays-Bas, 26 novembre 2017

20. Butler N., «Bach may have claimed to lead reform at IOC but corruption scandals leave public unconvinced», *Insidethegames.biz*, 11 septembre 2017.

33. Il est pourtant clair que la mise en œuvre d'une bonne gouvernance et l'adoption d'actions ciblées seraient des mesures efficaces qui renforceraient la confiance dans le mouvement sportif et sa légitimité. Elles permettraient de réduire les risques de corruption et d'accroître la résistance aux pratiques contraires à l'éthique, compte tenu de l'environnement à haut risque dans lequel opèrent les organisations sportives internationales. Finalement, une bonne gouvernance renforcerait aussi leur autonomie en instaurant la confiance avec les gouvernements et divers groupes d'acteurs.

34. L'Agenda Olympique 2020, adopté juste avant les révélations de dysfonctionnements systémiques au sein des instances dirigeantes du sport au niveau international, était adapté à une époque antérieure où la situation était «bien plus idyllique» au sein du CIO. Je suis d'accord avec ceux qui l'estiment insuffisant pour rassurer les habitants de futures villes candidates, ou pour faire face au flot de critiques déversées à l'encontre de l'instance au cours des deux ou trois dernières années. Il a rempli une fonction subsidiaire utile, qui consistait à obtenir le soutien unanime des membres du CIO à un train de réformes parfois si vagues qu'elles couvraient presque tout²¹.

35. La gouvernance du sport traverse aujourd'hui une grave crise de leadership. Je partage les préoccupations exprimées par beaucoup des intervenants à la conférence Play the Game 2017, dont la tenue coïncide avec la finalisation du présent rapport, faisant état de la progression des réformes à la vitesse d'un escargot et du silence du leadership du mouvement olympique sur les questions de tolérance, de respect, de fair-play et de droits de l'homme.

36. Pour témoigner de leur volonté de s'adapter et d'engager des réformes sérieuses de la gouvernance, il faudrait que les dirigeants du CIO définissent une vision stratégique et des priorités appropriées qui prennent en considération les réalités changeantes et génèrent une nouvelle culture de la gouvernance du sport. Cette vision stratégique devrait comprendre, entre autres, les éléments suivants:

- une véritable stratégie d'atténuation des risques de corruption;
- la mise en place de structures et de procédures démocratiques qui encouragent la transparence et la responsabilité et garantissent une stricte séparation des pouvoirs et des fonctions;
- la fin de l'impunité au sein des organisations sportives grâce à la conduite d'enquêtes approfondies et la mise en examen de toutes les personnes mêlées à des activités de corruption;
- l'introduction d'un système fonctionnel de carottes et de bâtons en matière de gouvernance du sport, au moyen notamment d'un suivi, d'une évaluation et d'un accompagnement appropriés des organisations sportives; et de la révision du système de sanctions et de récompenses.

37. Je pense par ailleurs que, même s'il convient de saluer chaque initiative individuelle visant à améliorer les pratiques, la gouvernance du sport est un sujet complexe et nécessite une large vision d'ensemble. Dans les prochains chapitres, je souhaite donner mon humble avis et appelle toutes les personnes concernées à débattre ouvertement de ces questions.

4. Vers un cadre de la gouvernance du sport

38. Les exemples positifs existants révèlent une corrélation entre la définition et la mise en œuvre d'objectifs stratégiques, l'adoption de règlements et de codes, l'introduction et le respect de la législation pertinente, le contrôle en matière de bonne gouvernance et d'autre part l'amélioration de ladite gouvernance, et la subordination des subventions, des autorisations administratives des associations sportives et des éventuels avantages fiscaux au respect des normes de bonne gouvernance.

39. L'établissement d'un vaste cadre de gouvernance devrait reposer sur trois piliers:

- l'instauration du cadre réglementaire de base et de la culture qui le sous-tend, s'appliquant avant tout aux organisations sportives individuelles et à leur gestion à différents niveaux;
- l'adoption d'outils communs, notamment d'un cadre législatif harmonisé et de procédures en matière de procès équitable, d'arbitrage indépendant et de collaboration avec les services répressifs et les organes d'investigation; mais aussi de normes harmonisées et leur respect;

21. Blog David Owen: Could do better – Thomas Bach's mid-term report card, 13 septembre 2017, <https://www.insidethegames.biz/articles/1055348/david-owen-could-do-better-thomas-bachs-mid-term-report-card>.

- la mise en œuvre d'une action inclusive et d'une culture de gouvernance grâce au partage des connaissances, à la participation d'un large éventail d'acteurs et de divers groupes de la société à l'élaboration des politiques et à la communication, et au travers de la coopération avec des plateformes multipartites.

4.1. Pilier 1: Les aspects fondamentaux de la bonne gouvernance du sport

40. Afin de mettre en place un système efficace de bonne gouvernance du sport, il est avant tout important de se pencher sur ce que l'on entend par bonne gouvernance dans la société d'aujourd'hui et sur la manière dont les organisations sportives devraient l'aborder.

41. La bonne gouvernance est un concept complexe. Cependant, il ressort clairement des études sur les entreprises, le secteur public, les organismes à but non lucratif et le secteur du sport que les principes de bonne gouvernance y sont très semblables. Malgré cela, le processus de réforme de la gouvernance dans le sport semble particulièrement difficile en raison de plusieurs facteurs inhérents au secteur qui compliquent la tâche²².

42. Il n'existe pas de définition précise unique de la bonne gouvernance. On entend généralement par gouvernance l'action ou la manière de gouverner un État ou une organisation. La littérature existante la définit également comme le processus de prise de décisions et de mise en œuvre (ou non) de ces décisions. La bonne gouvernance a également différentes significations selon le contexte. Au sens le plus large, ce terme est employé pour décrire comment les institutions et les organisations se conduisent et prennent leurs décisions les plus importantes, comment elles déterminent qui sera chargé de les mettre en œuvre et comment il en sera rendu compte²³.

43. Malheureusement pour les instances dirigeantes du sport, les fédérations sportives nationales et internationales ne s'alignent pas parfaitement sur les modèles de gouvernance des entités commerciales traditionnelles ou de celles à but non lucratif. Malgré cela, rien ne justifie l'application d'autres normes en matière de bonne gouvernance.

44. L'examen de ce qui constitue une bonne gouvernance comprend notamment un volet consacré aux structures organisationnelles, qui englobe la séparation des pouvoirs, l'existence de statuts et de règlements internes, la transparence et la responsabilité, les mesures de contrôle interne, les codes de déontologie et les commissions d'éthique, ainsi que les procédures judiciaires/disciplinaires et de recours appropriées.

45. L'autre volet a trait aux pratiques de gestion, telles que: l'élection des membres des conseils d'administration; l'encouragement à la tenue d'élections concurrentielles, la limitation de la durée des mandats; la séparation de la gestion politique et opérationnelle des conseils d'administration fondés sur le mérite; la diversité et le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes; des responsabilités clairement définies des conseils d'administration; la déclaration d'absence de conflit d'intérêts des membres de ces conseils; le recrutement de personnel fondé sur le mérite; la reconnaissance des droits et le traitement équitable des membres et des actionnaires; la participation et la diversité des parties prenantes et des investisseurs; des mesures proactives anticorruption et l'intégrité financière.

46. Plus précisément, le sport a également des aspects spécifiques qui doivent être pris en considération lors de l'élaboration de politiques proactives pour lutter contre le dopage, le trucage de matches, les paris illégaux, l'intolérance et la discrimination, les abus ou le «trafic» dont sont victimes des sportifs, ou pour assurer l'intégrité des événements sportifs (y compris les processus de candidature et la sélection des organisateurs d'événements, la distribution et la tarification des billets, la sélection des sponsors, l'octroi des droits de retransmission, la construction de l'infrastructure pour de grands événements, le respect par le soumissionnaire des droits de l'homme, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption, la durabilité et l'héritage). Ces politiques proactives doivent également favoriser le financement du développement (des règles claires pour l'attribution et l'utilisation justes, équitables et transparentes des fonds pour le développement du sport; le réinvestissement des bénéfices dans les activités au niveau local; des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds de développement) et une stratégie/un programme en matière d'environnement et de responsabilité sociale.

22. Implementing good governance principles in sports organisation: a painful obligation, or a platform for growth?, Un livre blanc de Burson-Marsteller.TSE Consulting, avril 2016, <https://www.insidethegames.biz/media/file/28816/White%20Paper%20and%20Game%20Changer%20Model.pdf>.

23. *Ibid.*

47. En résumé, la clé d'une bonne gouvernance dans le sport tient à la mise en place d'un système de réglementation solide, s'imposant à toutes les instances sportives, et à la culture qui le sous-tend. C'est aux dirigeants qu'il appartient de donner le ton et d'en assurer la répercussion à tous les niveaux, jusqu'à la base. Les scandales qui ont ébranlé le sport étaient en fait principalement liés à des défaillances de leadership d'un point de vue culturel. Il faut par conséquent établir un solide système de suivi de ces règles et règlements clairement définis et que cette culture imprègne les organisations sportives et ceux qui financent le sport.

4.2. Pilier 2: Outils communément employés en matière de bonne gouvernance

4.2.1. Mettre fin à l'impunité en cas de corruption

48. Pour rétablir la confiance de l'opinion publique, il convient premièrement de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice les auteurs d'infractions. Il appartient avant tout au mouvement sportif lui-même de démontrer qu'il est capable et qu'il a la volonté de prendre des mesures proactives pour éradiquer la culture de la corruption et l'illégalité dans ses propres rangs et de traduire en justice ceux qui commettent des infractions. Deuxièmement, les autorités nationales ont l'obligation de mettre à jour la législation appropriée. Troisièmement, il incombe également aux autorités nationales d'établir des codes de gouvernance et d'en contrôler le respect. Enfin, dans ce contexte, il importe aussi que les lanceurs d'alerte bénéficient d'une protection suffisante.

49. Cette démarche a pour corollaire de traduire en justice les coupables dans le cadre de procès équitables et d'assurer un arbitrage indépendant et une collaboration avec les services répressifs et les organes d'enquête.

4.2.1.1. La nécessité d'un cadre juridique approprié

50. Les gouvernements et les parlements peuvent jouer un rôle essentiel et ont une responsabilité cruciale en matière d'enquête, de poursuite ou de sanction des actes de corruption, même lorsqu'ils sont commis dans les milieux sportifs. En définissant de solides cadres nationaux de gouvernance du sport et en encourageant un changement de culture, ils peuvent également offrir des solutions ascendantes qui soient crédibles en matière d'amélioration du fonctionnement des fédérations internationales.

51. Malheureusement, les gouvernements ont souvent fait preuve d'inaction voire de laxisme, ce qui a renforcé au sein du grand public l'impression qu'en matière de gouvernance et d'intégrité, les autorités sont impuissantes face à des conduites inappropriées dans le monde du sport. Cette situation s'explique par plusieurs raisons²⁴. Tant que les gouvernements feront preuve de complaisance à l'égard de la corruption dans le sport ou bien fermeront les yeux et ne seront pas prêts à promouvoir activement une bonne gouvernance, il sera impossible de s'attaquer convenablement à ce problème. Il est par conséquent stratégiquement urgent d'inciter les gouvernements à en comprendre les enjeux.

52. Les gouvernements et les pouvoirs publics peuvent également adopter d'autres mesures concrètes au sein de leurs juridictions respectives, notamment:

- en évaluant si la législation nationale permet des enquêtes, des poursuites et une entraide judiciaire et policière internationale dans les affaires de corruption dans le sport;
- en adoptant et en appliquant efficacement des dispositions pénales claires sur la lutte contre la corruption dans le secteur privé, en vue notamment d'imposer des poursuites automatiques en cas de corruption dans le monde sportif;
- en appliquant des dispositions adéquates en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption dans le milieu sportif, par exemple en incitant les institutions financières à considérer certains dirigeants sportifs comme des «personnes politiquement exposées»;

53. La plupart de ces mesures ont été reprises dans la résolution finale de la Conférence ministérielle de Budapest et figureront, espérons-le, par les recommandations aux États membres relative à la mise en œuvre de la bonne gouvernance.

24. Contribution d'ICSS Europe le 28 avril 2016 à l'audition du groupe de travail pour la préparation de la Conférence ministérielle de Budapest.

54. De plus, les gouvernements pourraient également envisager d'accorder des exemptions fiscales aux sponsors qui promeuvent un sport propre et une bonne gouvernance; d'exiger la modification sur leur territoire du statut juridique des fédérations représentant un sport d'élite professionnel; et de promouvoir la coopération internationale.

4.2.1.2. Protection des lanceurs d'alerte

55. Bien que la valeur intrinsèque des lanceurs d'alerte dans le sport soit généralement reconnue à l'heure actuelle, il va sans dire qu'il convient de mettre en place des politiques et des procédures pour réglementer l'utilisation qui est faite des informations fournies et protéger les personnes concernées contre les représailles.

56. Des lignes téléphoniques, mesures et procédures de signalement sont de plus en plus souvent mises en œuvre dans diverses organisations sportives et d'autres autorités dans le domaine de la lutte contre le dopage, le trucage de matchs et le harcèlement de sportifs.

57. Pourtant, la protection des lanceurs d'alerte dans le sport est généralement confiée à des organisations sportives privées et/ou à des autorités publiques ou semi-publiques. Malgré leurs bonnes intentions pour soutenir et protéger les futurs lanceurs d'alerte, il est peu probable qu'elles soient suffisamment puissantes dans les cas où la vie et les moyens de subsistance de ces derniers sont menacés.

58. Une assistance juridique et des conseils dans le domaine des médias peuvent être fournis par les organisations sportives ou par des initiatives indépendantes comme Fair Sport, mais seuls les gouvernements et leurs services de répression ont les pouvoirs et les moyens nécessaires pour assurer un soutien financier à long terme et la sécurité physique. Pour l'heure, ils n'agissent que dans une mesure extrêmement limitée et de très rares cas.

59. Les organisations sportives et les agences antidopage ne sont pas en mesure d'élaborer seules des programmes efficaces pour les lanceurs d'alerte. Il conviendrait d'associer les services répressifs et d'adopter une approche unifiée permettant de prendre en charge les personnes menacées. Les gouvernements doivent jouer un rôle beaucoup plus actif. La collaboration avec les organisations sportives et les agences antidopage et d'intégrité est une nécessité fondamentale si l'on veut assurer une protection crédible et efficace des lanceurs d'alerte.

60. Les gouvernements devraient prendre des mesures pour veiller à ce que les lanceurs d'alerte n'aient pas besoin de fuir ou, dans le pire des cas, de changer d'identité parce qu'ils ont révélé la vérité. Ils devraient aussi leur assurer un soutien financier, au moins temporairement, jusqu'à ce qu'ils soient à nouveau capables de subvenir à leurs besoins. C'est le moins que nous puissions faire si nous voulons que les lanceurs d'alerte remplissent leurs fonctions.

61. Les lanceurs d'alerte qui envisagent de s'exprimer doivent bénéficier des conseils de professionnels pour prendre des décisions éclairées: est-ce que cela en vaudra la peine? Quels sont les risques encourus? Comment sera la vie après coup? Cette responsabilité devrait également incomber aux forces de l'ordre et les organisations sportives et antidopage doivent prendre conscience de leur nécessité d'être épaulées dans ce domaine.

62. Naturellement, cela ne fonctionnera qu'à condition de pouvoir faire confiance aux gouvernements. Or ce n'est souvent pas le cas. Ou bien les autorités ne semblent pas avoir la volonté de protéger les personnes qui fournissent des informations compromettantes. Pourtant, une coopération plus étroite entre le mouvement sportif et les gouvernements du monde entier paraît plus que jamais d'actualité. Nous sommes très loin d'avoir trouvé des solutions convaincantes, mais certains signes témoignent d'un intérêt grandissant. L'Agence mondiale antidopage (AMA) a mis en œuvre un programme de protection des informateurs, intitulé «Brisez le silence!». Le CIO indique avoir mis en place il y a quelques années un programme pour les lanceurs d'alerte, mais aucune information concernant ses politiques, ses mesures de protection et ses résultats n'est communiquée au public.

63. Donnant suite à l'une des recommandations du «Plan d'action de Kazan» adopté par l'UNESCO en juillet 2017, les gouvernements ont procédé à un premier examen de la manière de mieux protéger les lanceurs d'alerte. Reste à voir combien de pays suivront ces recommandations dans toute la mesure requise²⁵.

25. Le contenu de ce chapitre est repris de «Whistleblowers in sport need more support», commentaire de Christina Friis Johansen, 21 novembre 2017. www.playthegame.org/news/comments/2017/050_play-the-game-2017-whistleblowers-in-sport-need-more-support/.

4.2.2. Harmoniser les normes de gouvernance

64. Le thème de la bonne gouvernance du sport figure sur l'agenda politique depuis le début des années 1990. Le Conseil de l'Europe a été le premier à proposer un ensemble de principes de bonne gouvernance dans le sport avec l'adoption en 2005 de la Recommandation Rec(2005)8 du Comité des Ministres. Depuis, une cinquantaine d'ensembles de principes et codes de bonne gouvernance ont été élaborés aux niveaux international et national, notamment par le CIO (Principes universels de base de bonne gouvernance du Mouvement olympique et sportif (2008) et Agenda olympique 2020), l'Association européenne des sports d'équipe (2008), l'UEFA (2009), l'UNESCO (2010), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ([Résolution 1875 \(2012\)](#)), l'Union européenne (2013), l'Australian Sports Commission (2015), l'ASOIF (2016), UK Sport (2016), la FIFA (2016), l'IAAF (2017) etc. En outre, des outils tels que des ensembles d'indicateurs ont été élaborés par des universitaires, la société civile et différentes organisations sportives, le tout dernier en date ayant été publié par la SIGA (Sport Integrity Global Alliance) en septembre 2016. Toutes ces initiatives louables présentent des points communs, mais relèvent aussi d'approches différentes et varient sous l'angle de leurs procédures d'évaluation.

65. Bien qu'elles soient en grande partie cohérentes les unes avec les autres, il s'agit de normes individuelles qui ne constituent pas une norme ou référence communément admise sur laquelle fonder une évaluation de la conformité et une coopération efficaces au plan international.

4.2.2.1. Révision des normes du Mouvement olympique

66. Les Principes universels de base de bonne gouvernance du Mouvement olympique et sportif du CIO (PUB) forment le seul document international contraignant dont le non-respect pourrait en théorie donner lieu à des sanctions. Cependant, les critères de gouvernance sont formulés de manière extrêmement vague, ce qui rend toute sanction difficile. Les PUB ne proposent pas non plus une politique cohérente significative pour renforcer les capacités, fournir des orientations ou apporter un soutien financier²⁶.

67. En 2016, l'Association des fédérations internationales olympiques des sports d'été (ASOIF) a introduit ses Grands principes et indicateurs de base en matière de gouvernance (GPI) à l'usage de ses 28 fédérations internationales olympiques des sports d'été, élaborés autour de cinq dimensions²⁷ évaluées chacune au moyen de 10 indicateurs. Le groupe de travail GTF (Governance Task Force) de l'ASOIF s'est engagé à mener une première évaluation de la mise en œuvre de ces indicateurs par l'ensemble des fédérations internationales en 2016-2017. À l'issue du premier cycle d'auto-évaluation, j'ai le sentiment que le CIO est plutôt d'avis qu'il convient d'étendre les GPI de l'ASOIF à toutes les fédérations internationales olympiques. Lors d'une récente réunion tenue en juin 2017, l'Association générale des fédérations internationales de sports (AGFIS) a fait savoir qu'en cas de résultats concluants de l'auto-évaluation de la bonne gouvernance menée par l'ASOIF, elle pourrait envisager d'appliquer la même méthodologie de manière à couvrir également les organisations sportives non olympiques²⁸. Cela montre que l'AGFIS de l'ASOIF, une instance qui regroupe une centaine d'organisations sportives, est disposée à proposer à ces dernières d'adopter les GPI de l'ASOIF à titre de référence. Cette proposition est bienvenue en soi, dans la mesure où les GPI constituent l'un des ensembles de principes et d'indicateurs en matière de gouvernance les plus complets, élaborés sur la base des indicateurs de base d'une bonne gouvernance dans le sport international (BIBGIS), eux-mêmes mis au point par l'Institut suisse de hautes études en administration publique à l'université de Lausanne. Cependant, pour des raisons de fond, l'ASOIF, dans ses GPI, ne prévoit pas l'imposition de sanctions ou de répercussions financières en cas de non-conformité.

68. Avec son Agenda 2020, le CIO s'est engagé à mettre périodiquement à jour ses Principes universels de base. J'entends les arguments avancés par le mouvement sportif selon lesquels l'ouverture d'un débat sur les PCC peut donner lieu à des discussions difficiles, mais il ne faut pas craindre ces discussions: en près de dix ans, les normes ont évolué comme le montre clairement l'étude comparative réalisée par l'équipe de l'Assemblée. Dans un premier temps, le CIO pourrait être encouragé à aligner au minimum ses PUB et indicateurs sur les Grands principes et indicateurs de base en matière de gouvernance établis par l'ASOIF, de manière à ce qu'au moins la famille olympique parle d'une seule voix.

26. Présentation d'Arnaud Geeraert, auteur de l'étude SGO 2015, lors de l'audition publique Assemblée parlementaire/Play the Game sur «Acteurs ou spectateurs ? Le rôle des responsables politiques dans la réforme de la gouvernance du sport», 3 avril 2017 à Aarhus, Danemark.

27. Transparence, intégrité, démocratie, développement du sport/solidarité et mécanismes de contrôle.

28. Première réunion du Groupe de travail informel sur le «Partenariat international pour l'intégrité du sport», APES, rapport de réunion, 21 juin 2017, EPAS(2017)INF15 (anglais seulement).

69. Toutefois, pour des raisons de fond, l'ASOIF, dans ses GPI, ne prévoit pas l'imposition de sanctions ou de répercussions financières en cas de non-conformité, même si un recours à la dénonciation et la condamnation publiques est toujours possible. À ce jour cependant, l'ASOIF n'a manifesté aucune volonté de publier les résultats des premières auto-évaluations, et je ne vois pas la raison qui pourrait l'amener à changer sa manière de procéder à l'avenir. Par conséquent, en l'absence de sanctions crédibles ou de suivi de la mise en œuvre, il est peu probable que les fédérations internationales soient suffisamment motivées pour se conformer aux GPI de l'ASOIF au-delà des exercices d'auto-évaluation.

70. Étant donné ces contraintes, et tout en tenant compte des arguments avancés par la quasi-totalité de nos partenaires clés dans cet exercice sur la nécessité d'élaborer des références élémentaires communes applicables aux organisations sportives, quelles qu'en soient la taille et l'origine, j'ai commandé l'été dernier une étude visant à comparer 15 grands ensembles de normes, principes et codes mis en place par le mouvement sportif (CIO, ASOIF, FIFA, UEFA, IAAF), des organisations internationales (Conseil de l'Europe, Union européenne, UNESCO), des gouvernements nationaux et régionaux (Royaume-Uni, Australie, Flandre), des organisations non gouvernementales (ONG) (Play the Game, SIGA), des instituts de recherche universitaire (BIBGIS, AGGIS). Cependant, j'en conclus de prime abord que ces normes et codes sont très complémentaires. Ils ont évolué au fil du temps (2005-2017), chaque nouveau code s'inspirant des bonnes pratiques des précédents. Les critères et la manière de les mesurer diffèrent certainement quelque peu, mais il est possible dans l'ensemble d'en déduire des références élémentaires ou des critères fondamentaux communs.

71. J'encourage par conséquent le CIO et tous les acteurs concernés à tirer parti de notre étude comparative et à engager le débat avec tous ces différents partenaires sur ce qui constitue véritablement les pratiques optimales de bonne gouvernance, susceptibles également d'évoluer au fil du temps.

72. À partir de ces critères communs, je pourrais envisager quatre scénarios d'évolution différents:

- mettre les principes universels de base du CIO en phase avec des normes de gouvernance sportive moderne;
- au niveau européen, élaborer une nouvelle convention du Conseil de l'Europe relative à la bonne gouvernance dans le sport;
- mettre en place une certification professionnelle de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) sur la gouvernance des organisations sportives;
- élaborer des lignes directrices à l'intention des gouvernements nationaux en vue de les aider à mettre en œuvre des codes modernes.

73. Ces quatre possibilités peuvent se compléter l'une l'autre, chacune d'elle ayant son propre champ d'application: les Principes universels de base révisés du CIO seraient utiles au Mouvement olympique et à d'autres organisations sportives qui feront la démarche d'y adhérer; une nouvelle convention du Conseil de l'Europe obligerait les gouvernements européens et les autres parties intéressées à respecter et à assurer le suivi des pratiques de bonne gouvernance dans ce domaine; la certification ISO encouragerait les organisations sportives du monde entier à adopter certaines politiques et procédures que les gouvernements pourraient imposer en contrepartie d'un financement public. Enfin, l'adoption d'une référence commune encouragerait et faciliterait l'adoption de codes nationaux clairs et uniformisés à travers le monde.

74. Il semble selon moi tout à fait logique qu'un ensemble harmonisé et approuvé de références ou de critères crée de nouvelles synergies et permette d'asseoir les bases nécessaires à l'évaluation et au suivi de la conformité.

4.2.2.2. Vers une nouvelle convention du Conseil de l'Europe sur la bonne gouvernance dans le sport?

75. Le Conseil de l'Europe est un précurseur en matière de bonne gouvernance depuis l'adoption de la Recommandation Rec(2005)8 du Comité des Ministres en 2005. Dans le cadre du suivi de la Conférence ministérielle de Budapest tenue en novembre 2016, une nouvelle recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion de la bonne gouvernance dans le sport est en cours de préparation. L'APES, qui s'emploie déjà à recueillir des bonnes pratiques sur la gouvernance, travaille également à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques en matière de gouvernance du sport.

76. L'introduction d'une nouvelle convention du Conseil de l'Europe sur la bonne gouvernance dans le sport viendrait compléter la base conventionnelle existante de l'Organisation couvrant le dopage, le trucage des matchs et la violence des spectateurs, obligerait ses États membres à respecter les mêmes normes harmonisées et permettrait un suivi efficace de leur mise en œuvre.

77. Aux fins d'assurer un suivi conventionnel de la gouvernance du sport, le Conseil de l'Europe pourrait dans un premier temps introduire un mécanisme d'évaluation systématique des politiques nationales en matière de bonne gouvernance du sport et de leur mise en œuvre et réaliser un tableau de bord des résultats disponibles des activités de suivi pour en faire une analyse critique.

4.2.2.3. Introduction d'une norme de certification ISO sur la bonne gouvernance du sport

78. Dès le début de la rédaction de ce rapport et dans ma quête de solutions pragmatiques, je me suis posé la question suivante: pourquoi le monde du sport n'emprunterait-il pas des idées à d'autres secteurs d'activités dont certaines procédures ont permis d'améliorer la situation? J'ai tout de suite pensé qu'en cas de problèmes d'harmonisation des normes, l'ISO aurait une solution à proposer.

79. L'objectif de l'ISO est de « [réunir] des experts qui mettent en commun leurs connaissances pour élaborer des normes internationales d'application volontaire, fondées sur le consensus, pertinentes pour le marché, soutenant l'innovation et apportant des solutions aux enjeux mondiaux ».

80. Les normes de l'ISO doivent respecter quatre principes de base:

- répondre à un besoin exprimé par les organisations: il n'appartient pas à l'ISO de décider de l'élaboration d'une nouvelle norme. L'ISO répond à une demande exprimée par l'industrie ou d'autres parties prenantes;
- se fonder sur l'avis d'experts mondiaux: les normes ISO sont élaborées par des groupes d'experts venus du monde entier qui relèvent de groupes plus vastes, les comités techniques. Ces experts négocient tous les aspects de la norme, notamment son champ d'application, ses définitions clés et son contenu;
- être le fruit d'un processus multipartite;
- reposer sur un consensus.

81. Il existe actuellement deux normes de certification ISO que l'on pourrait appliquer au monde du sport:

- La norme ISO 37001 (2016) – Systèmes de management anticorruption;
- La norme ISO 20121 (2012) – Systèmes de management responsable appliqués à l'activité événementielle.

82. L'adhésion des organisations sportives à ces deux normes devrait être encouragée. La norme ISO 37001 (2016) va notamment dans le sens d'une meilleure gouvernance du sport et pourrait être imposée, par exemple, aux organisateurs de manifestations sportives de grande envergure ou aux organisations qui bénéficient de subventions publiques supérieures à un certain montant.

83. Le Comité technique CT309 de l'ISO, placé sous l'autorité de la British Standards Institution (BSI) avec laquelle notre commission a eu l'occasion de s'entretenir le 26 avril 2017 à Strasbourg, travaille actuellement à l'élaboration de normes sur la gouvernance des organisations et sur les lanceurs d'alerte.

84. Il serait possible d'élaborer, sous l'égide du même comité technique, une nouvelle norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives. Une norme internationale serait la solution optimale et sa mise en place pourrait être facilitée par un organisme national de normalisation comme la BSI qui proposerait un nouveau projet à l'ISO. Il faut ensuite compter généralement trois ans avant la publication finale d'une norme.

85. Etant donné l'urgence de la question, il pourrait être utile d'élaborer un document de base qui serait utilisé avant d'être transformé en une norme ISO à part entière. Ce document de base peut être développé sous la forme d'une Spécification publiquement disponible (PAS), qui est une norme commanditée par un organisme externe et constitue la solution la plus rapide (6 à 8 mois). Cette PAS, après une phase initiale de projet/essai pilote, peut ensuite être convertie en une véritable norme de certification ISO.

86. L'énorme avantage de l'introduction d'une norme de certification ISO est sa légitimité: les normes ISO sont véritablement universelles et leur contenu est incontesté. Les normes sont d'application volontaire et ont vocation à apporter un soutien mais ne relèvent pas de la législation. Parce qu'elles ont caractère volontaire,

ces normes sont le moyen idéal d'assurer une mise en conformité transnationale. Elles préconisent mais n'imposent pas de modifier la législation nationale, condition qui constitue généralement un obstacle majeur à l'adoption d'un accord ou d'une convention. La certification ISO est une structure existante qui ne nécessite aucun frais de développement supplémentaire; elle constitue un atout pour les fédérations internationales désirant donner l'image d'une organisation non entachée de corruption; elle implique en effet la mise en œuvre d'une série de mesures concrètes qui ne sont actuellement pas obligatoires dans le cadre des PUB du CIO et des GPI de l'ASOIF.

4.2.3. *Suivi et évaluation de la conformité*

87. L'harmonisation mondiale des normes est indissociable de la mise en place d'un système adapté de suivi et d'évaluation de la conformité de la mise en œuvre de ces normes. Jusqu'en 2015, l'ensemble du mouvement sportif n'était soumis à aucun contrôle ou évaluation s'agissant de l'application des codes, normes ou principes en vigueur.

88. Depuis, un certain nombre d'outils ont été élaborés pour mesurer la bonne gouvernance. Citons notamment l'outil «Sports Governance Observer» (SGO 2015) et le National Sports Governance Observer 2017, élaboré par Play the Game, ainsi que les indicateurs BIBGIS établis par l'université de Lausanne. Ces outils proposent des listes de vérification qui permettent aux organisations sportives de mesurer leur degré de conformité à certains principes de bonne gouvernance identifiés par l'outil.

89. Si l'adoption de normes harmonisées et le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre sont des éléments fondamentaux pour garantir la bonne gouvernance, ils ne sauraient à eux seuls impulser les changements nécessaires pour une réforme réussie de la gouvernance dans le sport, ni aider les organisations sportives à surmonter certains des problèmes majeurs auxquels elles sont actuellement confrontées, notamment les atteintes à leur réputation, la perte de confiance des principales parties prenantes, l'atténuation des risques, etc.

90. Le fait de «cocher des cases» et de remplir des listes de vérification à partir d'indicateurs non pondérés et non motivés permet de dégager certaines tendances et d'identifier les principaux dysfonctionnements du système; et a permis, pour utiliser une métaphore, d'obtenir une photo détaillée permettant de «déterminer la gravité de la maladie que le patient a lui-même diagnostiqué en cochant les cases de la liste de symptômes». Cette méthode ne permettra toutefois pas d'identifier l'origine ou la cause de la maladie ni son évolution. En l'absence d'un suivi, d'un accompagnement et d'un soutien appropriés, cette méthode d'évaluation de la conformité ne sera pas la panacée à tous les problèmes organisationnels et culturels de fond des organisations sportives ni à la crise de gouvernance qu'elles traversent.

4.2.3.1. *Auto-évaluation*

91. En février 2016, parallèlement à l'introduction de ses Grands principes et indicateurs de base en matière de gouvernance (GPI) à l'usage de ses 28 fédérations internationales olympiques des sports d'été, l'ASOIF s'est engagée à mener une première évaluation de la mise en œuvre de ces indicateurs par l'ensemble des fédérations internationales. Les résultats généraux de cette première évaluation ont été examinés par un expert indépendant et communiqués à l'Assemblée générale de l'ASOIF le 4 avril 2017.

92. Les progrès réalisés en si peu de temps grâce à la mise en place de ce processus sont impressionnants et méritent d'être salués. Beaucoup d'experts et de parties prenantes conviennent que l'auto-évaluation de l'ASOIF est une initiative bienvenue, qui va dans la bonne direction. C'est la première fois que des fédérations internationales acceptent de participer à un processus de conformité en matière de bonne gouvernance. D'un autre côté, ce processus reste un outil d'autorégulation, qui ne confère pas au processus l'indépendance nécessaire à la fiabilité de l'évaluation, malgré le recrutement d'un expert externe d'une intégrité incontestable chargé de vérifier et confirmer les résultats. Par ailleurs, le fait que les scores de chaque fédération internationale ne soient pas publiés, mais seulement communiqués sous forme de résultats agrégés anonymes, n'est pas très convaincant et ne favorise ni la transparence ni la confiance.

93. Concernant la méthodologie employée, parallèlement à l'application d'indicateurs non pondérés et non motivés, qui ne sont pas comparés aux pratiques réelles, le premier examen de la gouvernance des fédérations internationales²⁹ met lui-même en lumière les limitations suivantes: l'analyse théorique des documents, des procédures et des structures ne tient pas compte du comportement réel et de la culture organisationnelle; le questionnaire n'aborde pas certains sujets majeurs et actuels, tels que l'égalité hommes-femmes, les preuves d'agissements criminels ou les questions de protection sociale; la plupart des notes

29. www.asoif.com/news/first-review-if-governance-presented-asoif-general-assembly.

portaient généralement sur des aspects «quantitatifs» plutôt que «qualitatifs»; la ventilation thématique des sections du questionnaire a un caractère purement pragmatique, et ne se veut nullement scientifique; il y a un certain degré de subjectivité dans la notation, qui explique la nécessité d'accepter une marge d'erreur.

94. L'ASOIF a elle-même conclu que le système employé pour ce premier exercice méritait d'être sérieusement revu et nécessitait éventuellement une toute autre méthodologie pour les évaluations à mener dans le futur.

95. S'agissant des autres mesures prises, j'ai appris qu'entre avril et septembre, un représentant de l'ASOIF et l'expert externe mandaté avaient rencontré séparément la quasi-totalité des fédérations internationales afin d'examiner leurs résultats individuels. Depuis le mois d'avril, l'expert externe mène également un projet similaire avec l'Association des fédérations internationales olympiques des sports d'hiver (AIOWF), lequel est en voie d'achèvement. Comme annoncé en avril, il est prévu de reconduire l'exercice d'évaluation à compter de novembre 2017 en utilisant une version actualisée du questionnaire. On ne sait pas encore si les résultats seront ou non rendus publics, ni si d'éventuelles sanctions seront imposées aux fédérations internationales n'ayant réalisé aucun progrès.

96. Je peux accepter que ce premier exercice reste confidentiel si cela peut permettre d'obtenir l'adhésion des 28 fédérations internationales de l'ASOIF; toutefois, dans un souci de crédibilité, la direction de l'ASOIF devra publier des informations détaillées sur l'ensemble de ses indicateurs ainsi que les résultats des prochains cycles de manière à pouvoir les comparer avec une évaluation externe indépendante menée par le «Sports Governance Observer» ou d'autres organismes non gouvernementaux.

97. S'agissant de l'efficacité de la méthodologie, je dois cependant attirer l'attention sur certaines lacunes de l'autoévaluation: son manque d'objectivité et l'absence de mécanismes internes de contrôle; l'analyse théorique des documents, des procédures et des structures ne tient pas compte du comportement effectif et de la culture organisationnelle; la plupart des notes portaient généralement sur des aspects «quantitatifs» plutôt que «qualitatifs» (par exemple l'existence d'un règlement pour une procédure interne de recours plutôt que les modalités de fonctionnement du règlement); et les résultats ne sont pas pondérés.

98. L'autoévaluation ne fonctionne que si les parties prenantes, les gouvernements, les acteurs publics ou les organisations internationales exercent une pression extérieure suffisante. A l'heure actuelle, la pression extérieure des parties prenantes n'est malheureusement pas suffisamment forte. Il serait peut-être plus efficace de faire appel à la motivation pour provoquer des changements.

99. La question essentielle de l'indépendance de l'évaluation se pose également. Le premier exercice de l'ASOIF a été imposé à toutes les organisations membres et mené par le groupe de travail GTF (Governance Task Force) de l'ASOIF³⁰; ses résultats ont été vérifiés par des experts externes appartenant à «I Trust Sport» (société de conseil spécialisée dans le sport basée au Royaume-Uni). Les critères reposaient sur un système développé par Jean-Loup Chappelet, professeur à l'Université de Lausanne, membre du groupe de travail GTF aux côtés du directeur du département «Conformité» du CIO et de cinq autres membres. Les résultats n'ont pas été publiés ni même envoyés aux fédérations internationales. Le Groupe GTF de l'ASOIF propose ensuite de consulter/conseiller ses membres. L'ensemble du processus, depuis la définition des critères jusqu'à l'évaluation et les activités de conseil, le tout par le même groupe de parties prenantes, manque à l'évidence de transparence et d'indépendance et ne possède donc pas la crédibilité nécessaire ou ne présente pas d'intérêt suffisant pour que cette méthode soit élargie à d'autres organisations extérieures à l'ASOIF.

100. Ce qui précède illustre parfaitement ce qu'il convient d'éviter et le mouvement olympique doit encore lever le conflit d'intérêts dans ce système ainsi que dans ses autres tentatives récentes de créer des agences «indépendantes», comme la Independent Testing Agency (ITA). Toute évaluation de la conformité devrait être entreprise dans le respect du principe de séparation des pouvoirs: les personnes ou organismes chargés d'élaborer des concepts et d'assurer un suivi, de fournir des conseils/une assistance/un accompagnement ne devraient jamais assumer des fonctions de contrôle. Pour être crédible, l'évaluation doit être menée par des organismes professionnels indépendants jouissant d'une réputation internationale irréprochable, similaires aux agences de notation ESG ou financière existantes.

30. Ses 10 membres sont des représentants de haut rang de l'ASOIF (2), du CIO (2), des fédérations internationales (3), de l'AMA (1), du milieu de l'arbitrage (1), du milieu universitaire (1). www.asoif.com/governance-task-force.

4.2.3.2. Vers un modèle de notation de l'éthique dans le sport

101. L'introduction d'un système de classement international en matière de gouvernance du sport offre une solution analogue à celle de la normalisation ISO: ce processus est volontaire, élaboré grâce à la participation des principaux acteurs, puis évalué par des fournisseurs de services relevant du secteur privé et totalement indépendants et les résultats de l'évaluation appartiendraient entièrement à l'organisation/fédération examinée. Il offre en outre l'avantage d'être plus dynamique et d'encourager une saine concurrence entre les organisations sportives. Le classement peut fluctuer au fil du temps et offrir ainsi aux organisations l'occasion de progresser, mais aussi de perdre des points en cas de corruption. Ce système contient donc un élément de compétition en vue de l'atteinte d'objectifs souhaitables, pouvant inciter les organisations sportives à améliorer au fil du temps leurs performances en matière de gouvernance.

102. Comme c'est le cas pour la certification ISO, les fédérations comme les clubs, qu'ils soient internationaux ou nationaux et quels que soient leur taille et leur statut juridique, pourraient bénéficier, s'ils en expriment le désir, d'une évaluation indépendante et professionnelle. Le système de classement a démontré sa fiabilité dans le monde économique pour toucher les entreprises et les pays. Les agences professionnelles fondent leur évaluation sur des modules et des algorithmes scientifiques et non sur des recherches universitaires; elles utilisent une méthodologie solide et fiable, qui pourrait être adaptée aux particularités ainsi qu'aux codes et principes existants du monde du sport³¹.

103. Le processus de notation suit généralement un cycle annuel au cours duquel l'organisation est évaluée en se fondant sur un algorithme scientifique qui fait appel à des indicateurs pondérés. Les critères de notation sont régulièrement réexaminés et adaptés aux changements (les fluctuations modifient l'algorithme). En outre, toutes les agences de notation professionnelles appliquent les «règles d'or suivantes» selon lesquelles:

- elles garantissent leur indépendance totale à l'égard des entités en cours d'évaluation et des instances dirigeantes;
- elles ne fournissent aucun conseil afin de prévenir les conflits d'intérêts;
- elles sont dotées de mécanismes internes de séparation des pouvoirs et de contrôle;
- elles disposent d'organes de contrôle internes et indépendants (agent de conformité, comité de notation).

104. Comme l'ont expliqué les experts lors de notre audition du 26 avril 2017, le système de classement proposé par «Standard Ethics» est en mesure d'évaluer le changement de la culture organisationnelle au fil du temps, un aspect que ne sont pas capables d'appréhender les modèles employés par l'ASOIF, le «Sports Governance Observer» les récentes Normes universelles de bonne gouvernance de la SIGA ou encore l'ISO. Le classement est un «outil vivant», car son algorithme est à même de prendre en compte toutes les nouvelles références ou modifications dans les normes. L'avantage du classement de «Standard Ethics» tient aussi en ce qu'il diffère des notations sollicitées (où les résultats appartiennent à la fédération ou au club ayant sollicité l'évaluation) ou des notations spontanées (réalisées à la demande d'une instance faitière dirigeante du sport ou d'un gouvernement).

105. À supposer que le système s'avère adaptable et applicable à une masse critique d'organisations sportives, il pourrait être utilisé à l'avenir pour conditionner l'affectation de fonds publics ou décider de l'endroit destiné à accueillir de grands événements sportifs. Il a également l'avantage de pouvoir être mis sur pied relativement rapidement.

106. Comme indiqué avant, le cycle d'auto-évaluation achevé par le groupe de travail GTF de l'ASOIF offre une excellente occasion d'identifier les forces et les faiblesses de ses fédérations internationales à l'aune des cinq grands principes de gouvernance: transparence, intégrité, démocratie, développement du sport/solidarité et mécanismes de contrôle. Les performances des mêmes fédérations internationales ont également été évaluées par le Sports Governance Observer en 2015, selon les indicateurs définis par cet organisme. Alors que le premier exercice manque de l'indépendance requise pour être reconnu comme pleinement crédible par l'ensemble des acteurs, le second présente l'inconvénient d'avoir été effectué essentiellement de façon spontanée et de n'avoir, par conséquent, pas eu accès à une bonne partie des informations disponibles «en interne». Les deux souffrent des mêmes limitations. Un classement de la gouvernance du sport pourrait

31. Alors que la plupart des agences de notation dans le monde s'occupent essentiellement d'évaluer les entreprises sur le plan financier, j'ai identifié un organisme dénommé «Standards Ethics» qui rend des avis sur le niveau de conformité des entreprises et des nations souveraines aux principes de bonne gouvernance, de responsabilité sociale et de gestion de l'environnement. Pour plus d'informations: www.standardethics.eu.

combler cette lacune et offrir une solution plus fiable pour la prochaine procédure d'évaluation de l'ASOIF. Autre avantage supplémentaire: être réalisée par des professionnels neutres et non partisans intervenant à la demande des intéressés (base volontaire).

107. La professionnalisation des évaluations en matière de bonne gouvernance par le biais d'un système de classement indépendant serait totalement conforme à la vision du Groupe de travail GTF de l'ASOIF concernant les mesures souhaitables à l'avenir pour encourager les fédérations à améliorer leurs performances. Les fédérations capables et désireuses de consacrer des ressources matérielles et humaines à la mise en œuvre d'indicateurs plus avancés pourraient vouloir être récompensées de leurs efforts par un système adéquat de classement des performances en matière de gouvernance. De plus, le GTF envisage dans un troisième temps d'instaurer un système de gestion qui permettrait d'assurer un soutien adéquat aux fédérations internationales dans la mise en place de l'ensemble des principes et indicateurs. L'établissement d'un système de gestion approprié devrait s'accompagner d'un système professionnel totalement indépendant à la place d'une évaluation par les parties prenantes elles-mêmes. Ce système devrait aussi être suffisamment souple pour intégrer les nouveaux principes et références de gouvernance.

4.2.4. A qui devrait-on confier l'harmonisation des normes et la mise en place d'un suivi et d'une évaluation?

108. Le mouvement sportif manque à l'heure actuelle d'un leadership solide pour véritablement prendre en main les questions d'intégrité et de gouvernance du sport. Par ailleurs, la tendance est clairement à l'implication de nouveaux partenaires dans l'élaboration des politiques sportives et à l'émergence de nouvelles plateformes et alliances multipartites désireuses de prendre l'initiative dans la recherche de solutions globales.

109. En 2016, deux initiatives parallèles ont vu le jour: la Sports Integrity Global Alliance (SIGA), sous l'égide de l'ICSS, et le Partenariat international pour l'intégrité du sport (PIIS, renommé par la suite Partenariat international contre la Corruption dans le Sport (IPACS), sous l'égide du CIO de l'ASOIF, du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et de l'UNODC. L'IPACS a pour ambition de réunir des représentants du mouvement sportif, des gouvernements nationaux et des organisations internationales afin qu'ils œuvrent à l'harmonisation des procédures et à une définition commune des critères de gouvernance; la SIGA, quant à elle, a fait de la gouvernance du sport, de l'intégrité financière et de l'intégrité des paris sportifs ses priorités essentielles, a défini ses propres normes universelles et s'est déclarée disposée à se concentrer sur l'évaluation et la notation.

110. Il s'agit là de tendances extrêmement positives. Je tiens néanmoins à attirer l'attention des structures multipartites sur le fait que toute activité de suivi, d'assistance et de conseil doit être clairement dissociée du contrôle de la conformité qui, aux fins de garantir une pleine indépendance, doit être effectué par une agence extérieure professionnelle en mesure de s'acquitter de cette mission. On ne peut pas être à la fois juge et partie!

111. Je tiens en outre à faire observer que ces nouvelles initiatives multipartites devraient exploiter leurs synergies et leurs expériences et coopérer efficacement dans leurs domaines respectifs.

4.2.5. Le rôle et l'indépendance des commissions d'éthique

112. Depuis que j'ai commencé ce rapport, j'ai constaté avec satisfaction l'adoption de codes d'éthique toujours plus nombreux et la création d'un nombre croissant de commissions d'éthique et de discipline au sein des instances dirigeantes du sport au niveau international. L'indépendance est un aspect fondamental pour tout organe de ce type. J'invite donc instamment les organisations sportives au sein desquelles ces commissions ont été créées à leur accorder une pleine indépendance structurelle, budgétaire et opérationnelle. Les membres de ces commissions doivent être libres de tout conflit d'intérêt dissimulé, réel ou potentiel.

113. En juillet 2017, l'International Management School de Lausanne a publié une étude sur la gouvernance, réalisée à la demande du CIO, dans laquelle figuraient plusieurs recommandations politiques portant sur le renforcement du Code d'éthique du CIO et le fonctionnement de sa commission d'éthique ainsi que sur l'introduction d'une procédure normalisée et codifiée visant à rappeler aux membres du CIO leur obligation de respecter le code d'éthique; elle appelait également le CIO à accorder plus d'indépendance à sa commission d'éthique pour enquêter sur les affaires de manquement à l'éthique, de la doter de ressources financières propres et d'un secrétariat indépendant et de renforcer ses pouvoirs de sanction et les sanctions pour non-conformité en cas de conflit d'intérêt. Plusieurs de ces recommandations ont été mises en œuvre entre juillet et décembre 2017.

114. Je me félicite de la récente nomination de l'ancien secrétaire général des Nations Unies, M. Ban Ki-moon, à la présidence de la commission d'éthique du CIO et compte sur lui pour en faire une instance exemplaire, faisant preuve de poigne et d'indépendance.

4.3. Pillar 3: Action inclusive et partage de savoir-faire

4.3.1. Nouveaux partenariats multipartites

115. Comme évoqué plus haut, au niveau international et multipartite, deux partenariats sont particulièrement dignes d'intérêt: la Global Sports Integrity Alliance (SIGA), une initiative indépendante, et le Partenariat international contre la Corruption dans le Sport (IPACS), un forum tripartite réunissant des organisations de gouvernance du sport, des gouvernements et des organisations intergouvernementales sélectionnés.

4.3.1.1. Sports Integrity Global Alliance (SIGA)

116. La SIGA a été créée en janvier 2017 et a pour objectif d'œuvrer en faveur d'un sport pratiqué et régi dans le respect des plus hautes normes d'intégrité, dépourvu de toute forme d'activité illicite, criminelle ou contraire à l'éthique, afin de sauvegarder ses valeurs et en garantir un impact positif et les bénéfices pour l'ensemble des citoyens. La mission officielle de la SIGA est d'assurer un leadership mondial, de promouvoir la bonne gouvernance et de préserver l'intégrité du sport grâce à une série de normes universelles mises en œuvre par un organe indépendant, neutre et global.

117. Un an après son lancement, la SIGA se distingue par son indépendance et sa nature multipartite. Au nombre de ses membres et partenaires fondateurs figurent des parties prenantes telles que des organisations sportives nationales, régionales et internationales ainsi que des gouvernements, des organismes intergouvernementaux, des sponsors, des entreprises sportives, des médias, des institutions financières, des ONG, des universités et des services professionnels. La SIGA se distingue également en cela qu'elle offre une diversité de normes universelles sur la bonne gouvernance dans le sport, l'intégrité financière et l'intégrité des paris, ainsi qu'un réseau complet de mise en œuvre, qui tient compte du fait que les organisations sportives sont très différentes en termes de taille, de ressources et d'enjeux spécifiques en matière de gouvernance³².

118. Après examen du mandat de la SIGA, et bien que je comprenne son empressement à vouloir trouver des solutions rapides pour parvenir à une meilleure gestion du monde du sport, je lui conseille d'éviter de vouloir jouer tous les rôles à la fois. Elle devrait définir avec précision son champ d'intervention, arrêter une stratégie pour les années à venir et la communiquer de manière claire.

4.3.1.2. Partenariat international contre la Corruption dans le Sport (IPACS)

119. L'IPACS (initialement lancé sous le nom de Partenariat International pour l'Intégrité Sportive (ISIP)) a été annoncé à l'occasion du 2ème Forum International pour l'Intégrité Sportive (IFSI), convoqué par le Comité international olympique en février 2017 à Lausanne. Selon la déclaration de l'IFSI, il a pour ambition d'être une plateforme multipartite qui rassemble les gouvernements, les organisations sportives et les organisations internationales afin de promouvoir la transparence, l'intégrité et la bonne gouvernance.

120. Bien qu'il soit trop tôt pour spéculer sur le succès de ce processus, il est en revanche positif que les principales organisations sportives internationales aient convenu d'instaurer un dialogue informel, mais structuré et régulier, avec les gouvernements et un petit groupe choisi d'organisations internationales sur la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance.

121. Peu d'éléments ont filtré quant aux objectifs concrets, à la nature et au fonctionnement de la nouvelle plateforme. Le 21 juin, un groupe choisi d'organisations et de représentants gouvernementaux, appelé «Groupe de travail informel» s'est réuni dans le bureau du Conseil de l'Europe à Paris³³; au cours de cette réunion, il a convenu de rebaptiser le partenariat en «Partenariat contre la corruption dans le sport» (IPACS) et a défini sa mission comme suit: «Réunir des organisations sportives internationales, des gouvernements,

32. Pedersen M., Good governance: The foundation for playing a beautiful game, Ethical Boardroom, Summer 2017, <https://ethicalboardroom.com/good-governance-the-foundation-for-playing-a-beautiful-game/>.

33. Les instances internationales et gouvernementales suivantes ont été invitées: le CIO, l'ASOIF, l'ACNO, l'AGFIS, le Conseil de l'Europe, l'OCDE, l'ONUJDC, le Secrétariat du Commonwealth, les gouvernements du Royaume-Uni, de l'Argentine, de la France, de l'Allemagne, du Japon et des États-Unis.

des organisations intergouvernementales et d'autres parties prenantes pour soutenir et renforcer les efforts visant à éliminer la corruption et à promouvoir une culture de la bonne gouvernance dans et autour du sport³⁴».

122. Le groupe de travail informel s'est déclaré fermement déterminé à appuyer les travaux dans trois domaines clés:

- réduire le risque de corruption dans les marchés publics relatifs aux événements sportifs;
- garantir transparence et intégrité dans le processus de sélection des lieux d'accueil d'événements sportifs;
- respecter les principes de bonne gouvernance dans les milieux sportifs, en s'attachant tout particulièrement à certains aspects comme la limitation des mandats, la transparence financière et les conflits d'intérêts.

123. La réunion fut également l'occasion d'examiner quelles devraient être les prochaines étapes et d'envisager l'idée de réunir le partenariat dans le cadre d'une séance plénière plus large et d'organiser des réunions au niveau ministériel en vue de susciter une volonté politique en faveur du partenariat et de générer un nouvel élan entre les réunions du groupe de travail. Il a été décidé que la prochaine réunion se tiendrait en décembre 2017 à Paris (accueillie par l'OCDE).

124. Je salue l'approche pragmatique adoptée par ce groupe de travail informel. Cependant, certaines questions demeurent: l'IPACS pourrait-il évoluer et passer de ce cercle restreint de quelques acteurs à un partenariat international multipartite, crédible et inclusif, réunissant d'une part les principaux membres de la famille olympique, mais également des représentants de divers mouvements sportifs et des athlètes, et d'autre part un groupe plus large d'acteurs comme les organisations concernées de la société civile et des représentants du monde universitaire, de la presse ou des sponsors?

125. J'espère que l'IPACS se réunira bientôt en séance plénière, ouverte à tous les États intéressés et permettant une plus large participation des autres parties prenantes, notamment l'industrie du sport, les médias, les sponsors, les ONG, les chercheurs etc. Cette séance plénière devrait également décider de la composition des groupes de travail.

126. Les organisations transparentes montrent la voie à suivre en matière d'ouverture, d'accessibilité et de responsabilité, et obtiennent ainsi la confiance des parties prenantes et du public. Dès lors, des partenariats internationaux comme l'IPACS et la SIGA sont essentiels pour passer de la parole aux actes; les deux ont de la valeur.

127. Selon moi, ce qui est primordial dans ces partenariats internationaux, et que je ne retrouve pas à l'heure actuelle dans l'IPACS, est qu'ils doivent appliquer à eux-mêmes les principes de bonne gouvernance, de transparence et de réciprocité. Ils devraient être eux-mêmes irréprochables quant aux principes qu'ils prônent.

4.3.2. *L'inclusion d'autres parties prenantes*

128. Les organisations sportives et les athlètes de haut niveau sont dépendants de la commercialisation de leurs droits pour générer des revenus, tandis que les sponsors et les radiodiffuseurs ont besoin du sport pour toucher un public plus large. Récemment, plusieurs gros contrats de parrainage avec des instances sportives et des athlètes ont pris fin prématurément ou n'ont pas été renouvelés, uniquement pour des questions de réputation.

129. Cependant, selon des études récentes, les divers scandales ont eu peu d'impact sur deux acteurs principaux: les sponsors et le public. Les sponsors n'ont pas vraiment cherché à se retourner contre les instances sportives lorsque des allégations de corruption ont fait surface. La popularité du sport ne cesse de croître et aucun signe ne suggère qu'elle pourrait pâtir de pratiques frauduleuses alléguées ou réelles des instances dirigeantes. Le dopage ou le trucage de matchs s'avère constituer une menace beaucoup plus importante pour l'intégrité du sport que les lacunes de sa gouvernance.

130. Néanmoins, alors que les problèmes de corruption, de dopage ou de trucage de matchs deviennent de plus en plus publics, les sponsors et les marques devront prendre une position sur le sujet. Comme cela a été discuté lors de notre audition du 22 septembre, c'est l'émotion autour du sport qui conduit les sponsors à

34. Première réunion du Groupe de travail informel sur le «Partenariat international pour l'intégrité du sport», APES, rapport de réunion, 21 juin 2017, EPAS(2017)INF15.

transformer ou véhiculer l'image de leurs produits. A travers le sponsoring ils acquièrent visibilité et image positive. Inversement, une entreprise qui sponsorise peut également être affectée par des conséquences négatives. La fédération suisse de ski a été une des premières à inclure dans ses contrats une clause stipulant qu'un tel contrat peut être immédiatement annulé en cas de non-respect de la réglementation antidopage. Inclure des clauses de bonne gouvernance dans les contrats et promouvoir les principes de bonne gouvernance parmi les sponsors et les marques sont ce que l'European Sponsorship Association est également prête à soutenir. Cependant, ils doivent être guidés, éduqués et soutenus dans la promotion du changement.

131. Sensibilisation, inclusion et éducation sont les facteurs clés pour impliquer dans la réforme du sport et le changement de la culture de gouvernance un large éventail de parties prenantes, parmi lesquelles j'en souligne trois: les athlètes; les jeunes et la génération Y; et les femmes. Non seulement la génération Y et les femmes représentent respectivement un pouvoir d'achat de \$US 2 500 et \$US 30 000 milliards³⁵, mais les trois groupes sont motivés et doivent être renforcés par l'éducation et impliqués dans les organes officiels de prise de décision.

5. Conclusions

132. La gouvernance internationale du sport est aujourd'hui à la croisée des chemins. Le milieu sportif est confronté à une perte de confiance sans précédent vis-à-vis de ses divers acteurs qui, parallèlement, n'ont jamais auparavant eu autant leur mot à dire sur les questions liées à l'intégrité et à la gouvernance du sport. Le mouvement sportif, à tous les échelons, devra mettre de l'ordre dans ses affaires et réformer son mode de fonctionnement en termes d'équilibre des pouvoirs, de transparence des procédures ou de responsabilité. Cependant, les parties prenantes, qu'il s'agisse des gouvernements, des acteurs publics, des organisations internationales ou des sponsors, devraient également exercer davantage de pressions extérieures et exiger des réformes plus audacieuses.

133. Le mouvement sportif manque à l'heure actuelle d'un leadership solide pour véritablement prendre en main les questions d'intégrité et de gouvernance du sport. Le CIO doit incontestablement accomplir davantage de progrès et non seulement réagir de manière proactive aux récents problèmes de corruption concernant les procédures de candidature ou les scandales de dopage, mais également faire preuve de détermination et d'un esprit d'initiative pour réviser ses Principes universels de base et ses procédures de sélection des villes hôtes ou éliminer tout conflit d'intérêt dans la composition de sa commission d'éthique.

134. Sur un plan général, le monde du sport doit faire un véritable bond en avant et introduire une culture de la gouvernance moderne. Pour ce faire, il doit avant tout rétablir la confiance du public dans un sport et des dirigeants d'organisations sportives propres, capables d'administrer le mouvement sportif selon des pratiques et normes de gouvernance contemporaines optimales. Cela suppose une réelle volonté et des efforts considérables de la part des organisations faïtières internationales (CIO, ASOIF, AIOWF) et des fédérations nationales et internationales elles-mêmes.

135. Il est également urgent:

- de mettre fin à l'impunité en cas de corruption dans le milieu sportif, en améliorant la législation nationale et internationale et l'engagement des organismes de répression;
- d'introduire un système efficace de la carotte et du bâton en matière de gouvernance du sport, au moyen notamment d'un suivi, d'une évaluation et d'un accompagnement appropriés des organisations sportives;
- de mettre au point des plateformes ouvertes à toutes les parties prenantes pour partager informations et pratiques.

35. Index de pouvoir d'achat global 2016.

136. L'actuel défaut de leadership solide pourrait éventuellement être pallié en créant une nouvelle plateforme ou alliance internationale multipartite plus inclusive et gérée démocratiquement, qui oserait fixer des objectifs ambitieux et se montrerait à la hauteur des ambitions affichées. Cette instance pourrait prendre la tête des opérations:

- en associant tous les groupes d'acteurs à la définition de normes/références communes en matière de gouvernance du sport. Afin de faciliter leur acceptation universelle, ces normes/références pourraient être élaborées en faisant appel au système d'un organisme de normalisation incontestable et mondialement reconnu, par exemple en créant une norme de certification ISO sur la bonne gouvernance du sport;
- en proposant un suivi, des conseils et un accompagnement aux organisations sportives, quelle qu'en soient la taille, afin de les aider à mettre en œuvre des réformes institutionnelles;
- en mettant en place une évaluation menée par des professionnels indépendants du respect de la mise en œuvre des normes fondamentales acceptées comme condition préalable pour pouvoir procéder à des évaluations exactes, objectives et crédibles.

137. Toute évaluation de la conformité devrait être entreprise dans le respect du principe de séparation des pouvoirs: les personnes ou organismes chargés d'élaborer des concepts et d'assurer un suivi, de fournir des conseils/une assistance/un accompagnement ne devraient jamais assumer des fonctions de contrôle. Pour être crédible, l'évaluation doit être menée par des organismes professionnels indépendants jouissant d'une réputation internationale irréfutable, similaires aux agences de notation ESG ou financière existantes.

138. Selon moi, tant les normes ISO qu'un système de notation de l'éthique dans le sport constitueraient des alternatives viables, loin de s'exclure mutuellement. La notation prend en fait le relais de la certification ISO.

139. Un système efficace d'évaluation et de notation ne peut fonctionner de manière indépendante: il suppose une approche plus globale et holistique par la création d'interconnexions entre le développement, l'évaluation, le suivi, l'examen, le conseil et la formation, le renforcement des capacités et la participation des principaux acteurs, à savoir les organisations sportives à tous les échelons.

140. Il va sans dire que les divers acteurs – y compris le mouvement sportif, les instances internationales compétentes, les gouvernements et les experts de la société civile – devraient participer à la conceptualisation des bases pour élaborer des références et critères de la norme ISO et des algorithmes de classement. Une telle initiative pourrait même permettre d'accélérer la définition de références de gouvernance communes dans le cadre du même processus.

141. En tant que parties prenantes, les gouvernements devraient avoir un intérêt tant à l'adhésion à des normes ISO qu'à un système indépendant de classement international. Ces outils, bien que conçus d'abord et surtout pour les fédérations sportives internationales, ne devraient pas être fermés aux fédérations nationales ou aux clubs, bien au contraire. On pourrait même envisager de subordonner l'octroi de fonds ou subventions publics à l'obtention d'une certification ISO ou d'un bon classement.

142. A long terme, la solution idéale serait de mettre en place une fondation mondiale de la gouvernance du sport dotée de son propre conseil consultatif multipartite, d'un véritable comité de direction et d'un financement indépendant. Cette fondation pourrait être utile à tous: d'un côté, elle financerait la création et l'évolution d'un modèle de classement et, de l'autre, elle externaliserait l'évaluation, la confiant à «Standard Ethics» ou à une structure de notation spécialisée créée de sa propre initiative. Dans le même temps, la fondation pourrait accorder des subventions aux organisations sportives qui demandent de leur plein gré à être évaluées (ce qui écarterait l'argument selon lequel les petites organisations ne peuvent se le permettre) et aux gouvernements et instances sportives dirigeantes qui commandent une notation spontanée.

143. Enfin, tout au long des travaux que je mène depuis deux ans, j'ai pu observer que si les gouvernements nationaux s'investissent de plus en plus activement dans le débat sur la gouvernance et l'intégrité du sport, il n'existe en revanche pas d'action parlementaire coordonnée ou de partenariat parlementaire international qui permettrait aux députés d'intervenir comme des interlocuteurs crédibles dans le débat actuel, en dehors du cadre des rapports individuels. À cette fin, je propose de créer une alliance parlementaire pour la bonne gouvernance et l'intégrité dans le sport, qui réunirait les parlements nationaux et les instances parlementaires internationales pour débattre de manière constructive sur les questions de gouvernance et d'intégrité dans le sport. La première mission de cette alliance pourrait être de contribuer aux préparatifs de la 15^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du Sport qui aura lieu en octobre 2018 à Tbilissi et d'organiser une conférence parlementaire en marge de cette manifestation.