

c/o Basel Institute on Governance
Steinenring 60
CH – 4051 Bâle

CONFIDENTIEL

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE FIFA

**RAPPORT FINAL DU COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE
AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA**

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

TABLE DES MATIÈRES

1	Résumé.....	3
2	Le rôle du Comité indépendant de Gouvernance	8
3	Les étapes de la Réforme.....	11
3.1	Réalisations Initiales	11
3.2	Autres Recommandations.....	13
3.3	Conclusions.....	14
3.3.1	Mise en oeuvre efficace des étapes de réforme déterminées	14
3.3.2	Décisions prises sur les propositions importantes et essentielles de l'CIIG	15
3.3.3	Pérennité globale de la réforme et du changement culturel	15

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

1 RESUME

La « Fédération Internationale de Football Association » (FIFA) est l'organe directeur international du football, une association de droit suisse.

FIFA a vu le jour en 1904, alors que le sport connaissait une popularité grandissante et que se faisait de plus en plus sentir la nécessité de mettre en place une autorité directrice pour administrer et contrôler les règles du sport. Les membres fondateurs de FIFA étaient au départ quelques Associations et Clubs nationaux européens de football. Depuis, FIFA s'est développé et est devenu une organisation comptant plus de 200 Associations nationales.

Au fil de ces 109 années, FIFA a connu une croissance et des changements extraordinaires : le petit groupe de bénévoles guidant l'avenir d'une entité sportive embryonnaire a cédé la place à une organisation quasi internationale et à un marché à l'échelle mondiale. Cependant, bien que FIFA soit ainsi passé du statut de structure informelle à celui d'une multinationale prospère, une chose est sans cesse demeurée constante : FIFA reste aujourd'hui encore un organe autorégulé et indépendant. Les lois de Suisse sont telles que les organes directeurs du sport, à l'instar d'autres organisations à but non lucratif, sont relativement à l'abri des réglementations gouvernementales. En outre, jusqu'à récemment, le Congrès de FIFA – l'organe directeur suprême de FIFA – n'hésitait pas à laisser l'administration de FIFA à la discrétion du Président, du Secrétaire général et du Comité exécutif.

Le Comité exécutif compte 25 membres. Seuls le Président et le membre féminin du Comité exécutif sont élus par le Congrès. Les 23 autres membres sont nommés par les six Confédérations selon un mode d'attribution défini dans les Statuts de FIFA. Les membres du Comité exécutif sont essentiellement des responsables officiels en activité dans le monde du football qui s'efforcent de développer ce sport dans leur région ou dans leur pays. Le rôle de régulateur du football joué par FIFA (ex. : questions médicales, lutte contre le dopage, aspects techniques) n'est nullement en conflit avec la fonction de gouvernance de FIFA. Au demeurant, la participation active des membres de l'organe décideur est même bénéfique, puisqu'elle offre le savoir-faire nécessaire pour réguler efficacement le football. En revanche, pour ce qui est de la gestion de FIFA en tant qu'entreprise économique, l'interdépendance entre FIFA et ses associations membres en termes d'assistance financière, de programmes de développement et de réalisation de tournois, ainsi que la rivalité partielle des Confédérations, pose de sérieux problèmes d'indépendance. Or, les systèmes de gouvernance des entreprises modernes ont résolu ces problèmes de représentation en désignant des administrateurs indépendants pour siéger au Conseil d'administration. Bien que cet arrangement d'« autorégulation » ait été bien accepté, FIFA, comme de nombreuses institutions, n'a pas reconnu ou validé les concepts mondiaux de gouvernance et de conformité, qui sont pourtant de plus en plus présents. Ces vingt dernières années, ces concepts de gouvernance et de conformité ont déclenché des scandales dans les milieux des affaires, de l'État et de l'éducation, dans tous les secteurs de la société, ce qui n'a fait qu'entacher la réputation publique de nombreuses institutions.

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

Le monde du sport semblait avoir survécu au pire de cette période d'introspection. Oui, il y avait des scandales sportifs – dopage, simulations, matches truqués, abus sexuels, harcèlement et fraude –, mais seuls des joueurs ou des équipes individuels étaient tenus pour responsables, sans que jamais le blâme ne soit jeté sur la moindre organisation sportive en particulier.

Mais les choses ont commencé à changer en 1991, lorsque le Comité olympique des États-Unis (USOC) s'est retrouvé empêtré dans des affaires d'éthique à l'occasion de l'attribution des Jeux olympiques d'hiver 2002 à Salt Lake City. Le Congrès des États-Unis a réagi en tenant des audiences et en demandant à l'USOC de mettre sur pied une commission indépendante pour examiner sa structure de gouvernance. Cette commission a publié son rapport en 1999, dans lequel elle mettait en évidence le manque d'indépendance des Administrateurs de l'USOC. De fait, ces Administrateurs sont élus par des groupes constitutifs, sur le modèle du Comité exécutif de FIFA. Le rapport de la commission recommandait donc la désignation d'administrateurs indépendants au Conseil d'administration de l'USOC. La commission signalait également que la structure de gouvernance de l'USOC pâtissait d'un manque de transparence financière et recommandait la constitution de trois comités permanents supplémentaires : Audit, Rémunération et Éthique. L'idée intéressante, dans les recommandations de cette commission, était de demander tous les dix ans à un groupe indépendant de personnes d'évaluer la structure de gouvernance de l'USOC.

Les problèmes impliquaient également le Comité international olympique (CIO). En 1998 des membres du CIO ont été accusés d'avoir touché des pots-de-vin du Comité d'organisation de Salt Lake lors de l'appel d'offres. Des enquêtes ont été lancées préalablement au processus d'appel d'offres par d'autres villes, constatant que des membres du CIO recevaient des cadeaux durant l'appel d'offres tant aux Jeux olympiques d'hiver de 1998 qu'aux Jeux olympiques d'été de 2000¹. Plusieurs membres du CIO ont été exclus ou sanctionnés en conséquence de ces enquêtes ; ce furent les premières exclusions ou sanctions jamais prises en plus d'un siècle d'existence du CIO. Des règles plus strictes ont été adoptées pour les prochains appels d'offres et des plafonds ont été mis en place concernant le montant que les membres du CIO pourraient accepter des villes hôtes. En outre, de nouvelles conditions et limites d'âge ont été établies pour adhérer au CIO et quinze anciens athlètes olympiques sont venus s'ajouter au CIO.

Ces dernières années, le regard du public a évolué sur la question de la responsabilité des institutions sportives au regard de la mauvaise gouvernance. Ainsi, en 2001, lorsque les partenaires médias et marketing de FIFA, à savoir International Sports Media & Marketing (ISMM) et sa filiale International Sports Leisure (ISL), ont été mis en faillite et que des responsables de FIFA ont été accusés de corruption, les médias, les parties prenantes de FIFA et le grand public ont commencé à poser des questions sur l'intégrité de cette puissante institution sportive. Comme beaucoup d'autres scandales de corruption, l'affaire ISMM/ISL a traîné en longueur. Les faits étaient difficiles à démontrer et tout cela était compliqué par le manque de compétence légale et par l'absence jusqu'en 2006 de lois spécifiques suisses régissant ce type de corruption dans le secteur privé. Partant, contrairement à d'autres affaires dans lesquelles des personnes physiques et morales sont traduites en justice, que ce soit dans le cadre de poursuites pénales et/ou de

¹ <http://bibliothèque.la84.org/bibliothèquedessports/JOH/JOHv8n2/johv8n2f.pdf>

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

sanctions civiles, l'affaire ISMM/ISL s'est enlisée. Pour l'opinion publique, FIFA rechignait à dévoiler les faits – une attitude qui n'a fait qu'intensifier les soupçons et l'attention portée à la transparence et à la responsabilité de FIFA. Finalement, les faits de l'affaire ISMM/ISL ont été rendus publics – une première fois en juillet 2012, lors de la publication de l'ordonnance de non-lieu prononcée par le procureur général du Canton de Zoug (Suisse), puis de la publication du rapport du tout nouveau Comité d'éthique de FIFA, en avril 2013. L'CIG n'ayant pas vocation à détailler les conclusions de ces rapports, il suffira ici de dire que des malversations ont été commises et que plusieurs responsables officiels de FIFA ont été exposés par leurs agissements frauduleux. Ces rapports sur l'affaire ISMM/ISL n'ont pas réellement inspiré la confiance du public envers la gouvernance de FIFA. Le peu de confiance qui subsistait a été définitivement sapé par d'autres scandales ultérieurs, qui n'ont fait que jeter de l'huile sur le feu. Les décisions prises par le Comité exécutif de FIFA d'attribuer la Coupe du monde 2018 à la Russie et la Coupe du monde suivante au Qatar – décisions qui sont actuellement révisées par le Comité d'éthique de FIFA – ont été entachées de trafic d'influence. De surcroît, deux membres du Comité exécutif ont été interdits de football pour avoir offert de vendre leurs voix à des journalistes infiltrés. Suite à ces accusations de trafic d'influence dans l'attribution des JO, un scandale a éclaté concernant l'« achat de voix » au cours de la campagne présidentielle de FIFA, en 2011. L'ancien Président de la Confédération asiatique de football (AFC), membre du Comité exécutif de FIFA et candidat à sa Présidence, Mohamed ben Hammam, conjointement avec l'ancien Président de la Confédération des associations de football d'Amérique du Nord, d'Amérique centrale et des Caraïbes (CONCACAF), le Président de l'Union de football des Caraïbes et le Vice-Président du Comité exécutif de FIFA, Jack Warner, ont été sanctionnés par le Comité d'éthique de FIFA, pour avoir proposé des pots-de-vin à des membres de l'Union de football des Caraïbes en échange de leurs voix à l'élection du Président.

Il y a ensuite eu d'autres accusations au niveau des Confédérations, notamment à l'encontre de la CONCACAF et de son ancien Président et membre du Comité exécutif de FIFA, Jack Warner, ainsi que de son ancien Secrétaire général et membre du Comité exécutif de FIFA, Chuck Blazer, qui ont tous deux démissionné des fonctions qu'ils exerçaient au sein de FIFA et de la CONCACAF. L'ancien membre du Comité exécutif de FIFA et Président de l'AFC, Mohamed ben Hammam, a démissionné de ses fonctions footballistiques lorsque FIFA a lancé de nouvelles accusations de malversations financières liées à son poste au sein de l'AFC. Les enquêtes menées dans le cadre des affaires de la Confédération ont été considérablement renforcées et déclenchées par les efforts en matière de gouvernance de FIFA, en particulier par le renforcement du système interne de justice.

Alors que ces accusations et d'autres, par exemple la manipulation des ventes de tickets, ne faisaient que se multiplier, FIFA a dû faire face à un tout autre problème, mais tout aussi embarrassant : le trucage des matches. Le nombre d'affaires de matches truqués dans le monde du football a considérablement augmenté ces dernières années. Le problème n'est malheureusement pas confiné au football mais, étant donné le statut de premier sport au monde du football, l'attention du public s'est focalisée sur ce sport en particulier. Même s'il n'est pas nécessairement perçu comme un problème de gouvernance propre à FIFA, il ne fait que renforcer les suspicions et conforter des milliards d'adeptes à travers la planète dans l'idée que l'éthique et les valeurs de ce sport sont bien malmenées.

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

Il est particulièrement troublant de considérer l'impact que ces scandales, qu'ils soient internes ou extérieurs à FIFA ou au sport, peuvent avoir sur les jeunes. Si un jeune ne se soucie pas nécessairement des affaires de corruption, il peut fort bien s'intéresser à ce qui se passe dans une équipe ou dans une institution sportive dont il est fan.

Reconnaissant que leur association était menacée et entamait la ferveur du public, FIFA et, en particulier, le Président Blatter ont décidé de prendre des mesures pour redresser la barre. Après sa réélection en 2011, M. Blatter a entrepris de promouvoir l'idée d'un « Comité des solutions » pour contribuer à la réforme de FIFA. À peu près au même moment, FIFA a diligenté un rapport et a demandé au Prof. Mark Pieth, le Président de longue date du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, de formuler des recommandations en matière de gouvernance et de conformité. Parallèlement, la communauté des ONG – emmenée par l'ONG spécialisée dans la lutte contre la corruption, Transparency International (TI) – a commencé à se prononcer en faveur d'une responsabilité et d'une transparence accrues au sein de FIFA. De fait, TI a publié un rapport détaillant des recommandations de changements dans la structure de gouvernance et de conformité de FIFA.

Au final, le Président Blatter a décidé, avec l'accord du Comité exécutif, de constituer un organe indépendant : le Comité Indépendant de Gouvernance (CIG). En novembre 2011, FIFA a demandé au Prof. Mark Pieth d'instituer un groupe d'experts et de représentants indépendants spécialisés dans la gouvernance afin d'examiner et de soutenir le processus de réforme de FIFA. La mission du CIG consistait à superviser la création et la mise en œuvre d'un cadre de bonne gouvernance et de contrôle permettant à FIFA de garantir l'intégration de l'organisation et, en dernier lieu, de restaurer la confiance de toutes les parties prenantes de FIFA, y compris les fans et le grand public. a délégué au CIG le pouvoir et l'autorité nécessaires pour honorer cette mission, notamment en lui octroyant le droit d'évaluer les réponses de FIFA aux accusations de malversations actuelles et passées et, le cas échéant, de recommander la poursuite des enquêtes. Le CIG a supervisé le processus de réforme de gouvernance de FIFA, a examiné et évalué les travaux des différents Groupes de travail FIFA concernés, ainsi que l'administration de FIFA, et a soumis ses recommandations aux institutions compétentes de FIFA (ex. : Comité exécutif de FIFA, Congrès de FIFA), en se fondant sur les principes sociaux et réglementaires de gouvernance, y compris les prescriptions en matière de transparence, d'indépendance, de responsabilités fiduciaires et de contrôle de gestion.

Le CIG a été accueilli d'un très bon œil par les parties prenantes comme par les médias. Pourtant, le CIG savait que sa décision de ne pas enquêter par lui-même sur les affaires susciterait chez quelques groupes de médias et de parties prenantes un certain scepticisme quant aux efforts déployés par le CIG pour contribuer à la réforme de FIFA. Les membres du CIG étaient unanimes : tous estimaient que le groupe n'avait pas à connaître tous les détails des questions soulevées par le passé pour entamer un train de réformes, mais que le CIG avait plutôt pour rôle d'installer les institutions compétentes au sein de FIFA pour que FIFA puisse honorer de façon systématique ses responsabilités en matière d'enquête, de justice et de conformité.

Comme souvent avec les scandales, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, de nombreuses accusations sont publiquement formulées, comme étant vraies. Et, en matière de

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

scandale, on ne peut jamais savoir si les véritables faits vont un jour être connus. Il n'est pas toujours facile de savoir ce qui s'est vraiment passé, il y a des inhibitions – des témoins qui ne veulent pas témoigner, des traces documentaires incorrectes, des dossiers financiers inaccessibles, des ressources insuffisantes, etc.

Mais la raison des malversations, en revanche, peut souvent être déterminée. Il s'agit généralement d'une combinaison de facteurs, allant de la cupidité personnelle à la défaillance des systèmes et mécanismes de contrôle, en passant par le manque d'éthique et de culture morale au sein d'une organisation. Une fois que l'environnement ayant conduit au scandale est connu, alors les réparations peuvent commencer.

Dans le cas de l'affaire ISMM/ISL, le problème réunissait les trois facteurs susmentionnés – manque de directives éthiques et de codes de conduite au sein de FIFA, malhonnêteté personnelle et insuffisance des systèmes et mécanismes de contrôle, en particulier au niveau des procédures d'achats.

Afin de réduire les possibilités d'affaires semblables dans le futur, le CIG a recommandé plusieurs mesures correctrices, dont bon nombre sont d'ores et déjà en place. La malhonnêteté personnelle est traitée par un nouveau système de vérification des désignations au Comité exécutif et de certains autres présidents de comités de FIFA. Ce processus a été complété par la promulgation d'un nouveau Code de conduite, l'intégration de normes éthiques au nouveau Code d'éthique, la mise en place d'un système de justice interne indépendant et l'entrée en service d'une ligne téléphonique réservée aux dénonciations. À la direction, le ton a changé et nous entrevoyons les débuts d'un changement dans la culture éthique de l'organisation. Pour garantir la future conformité, les fournisseurs sont désormais tenus de faire preuve de diligence raisonnable et une structure de mise en concurrence a été établie, avec des mécanismes de contrôle intégrés.

Le moyen de lutter contre la malhonnêteté personnelle au sein de FIFA consiste à accroître la transparence et la responsabilité et à éviter, le cas échéant, sanctionner les conflits d'intérêts (la méthode de détection des conflits d'intérêts a été améliorée par la mise en place d'une ligne téléphonique, gérée en toute indépendance et d'une fonction d'enquête indépendante au sein du Comité d'éthique). La transparence doit autoriser une plus large communication publique des avantages accordés aux responsables officiels de FIFA, salaires et primes individuels compris.

Les allégations concernant les actions fautives commises dans le processus de sélection de la Coupe du monde sont traitées par de nouvelles procédures de sélection, notamment les procédures amenant le Comité exécutif à prendre la décision finale et conférant ce pouvoir au Congrès. Un contrôle accru des cadeaux et autres gratifications offertes par les soumissionnaires et l'assujettissement de ces soumissionnaires à de plus hautes normes de conduite permettront également de réduire les risques de trafic d'influence dans la sélection des sites. De fait, tous les tiers faisant affaire avec FIFA – fournisseurs, sponsors ou comités de candidature – sont tenus de respecter les règles éthiques de FIFA.

Les questions encore en suspens concernant la réforme de FIFA portent sur les changements culturels à court terme, en particulier ceux par lesquels l'autogouvernance et la confiance publique

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

en l'intégrité de FIFA seraient assurés sans contrôle externe et indépendant. . D'après l'expérience des experts en conformité du CIG, il faut du temps pour changer une culture. Et, d'ici à ce que ce changement culturel se produise véritablement, nous pensons qu'un organe externe indépendant, quel qu'il soit, devrait continuer de travailler avec FIFA pour mener la réforme à son terme. Cet organe externe peut être modeste, mais doit disposer de ressources suffisantes pour effectuer ce travail. Ces efforts externes permanents sont particulièrement importants, parce que FIFA a rejeté la recommandation visant à avoir des membres votants indépendants au sein du Comité exécutif. Nous avons également observé que certains membres du Comité exécutif n'étaient pas suffisamment engagés dans le changement et pensaient que les réformes mises en œuvre à ce jour étaient inutiles. Heureusement, de nouveaux membres ont été introduits au Comité exécutif, qui sont davantage progressistes et insistent pour poursuivre le processus de réforme.

2 LE RÔLE DU COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE

Le défi de FIFA consiste à adapter sa structure de gouvernance à sa croissance économique et à son importance politique et sociale. Bien que plusieurs mesures aient été prises au niveau administratif pour renforcer les structures et processus opérationnels, FIFA continue d'être publiquement critiquée pour son manque général de bonne gouvernance et de transparence. Ces critiques ont été renforcées par une série d'allégations de malversations visant des responsables officiels du football, liées aux décisions prises par le Comité exécutif en décembre 2010 concernant la sélection des sites (Coupes du monde 2018 et 2022), qui ont conduit à la suspension de six responsables officiels du football, dont deux étaient membres du Comité exécutif FIFA, et à la campagne électorale du candidat Mohamed ben Hammam en 2011. Finalement, FIFA a soumis quelques propositions de gouvernance au Congrès en 2011, ce qui a permis d'initier un plus vaste projet de réforme de gouvernance.

En août 2011, Le Président de FIFA a mandaté le Prof. Mark Pieth pour analyser la structure de gouvernance de FIFA, exprimer une opinion sur ses normes et formuler des recommandations pour leur amélioration. Le rapport ainsi produit a été remis à FIFA le 19 septembre 2011, avant d'être rendu public². En octobre et en décembre 2011, respectivement, le Comité exécutif de FIFA a officiellement ratifié un projet de réforme de gouvernance. Ce projet prévoit, comme mesures phares, la mise sur pied de quatre Groupes de travail internes, supervisés par un organisme externe indépendant³.

En novembre 2011, FIFA a demandé au Prof. Mark Pieth d'établir un groupe de quatre experts de gouvernance indépendants et de représentants des intervenants – le Comité indépendant de gouvernance (CIG). Après un processus de recherche et de sélection intensif et minutieux, comprenant notamment une diligence adéquate sur les candidats, Prof. Pieth a présenté un groupe de 13 personnes devant constituer l'CIG: 6 membres représentant les disciplines juridiques, la conformité et l'investigation (Mark Pieth, Peter Goldsmith, Michael Hershman, Guillermo Jorge,

² http://www.baselgovernance.org/fileadmin/FIFA/governing_fifa_mark_pieth.pdf

³ http://www.fifa.com/mm/document/affederation/committees/01/53/05/80/proposal_pdt_21102011.pdf

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

James Klotz, Alexandra Wrage) et 7 membres représentant les différents groupes d'intervenants en matière de football (José Luis Astiazarán, Leonardo Grosso, Sunil Gulati, Carlos Heller, Seung-Tack Kim, François Morinière, Lydia Nsekera), c'est-à-dire les Associations membres, les ligues, clubs, joueurs, médias et sponsors⁴.

La composition de l'CIG a évolué avec le temps : Afin de préserver l'indépendance de l'CIG, Lydia Nsekera a décidé de démissionner après son élection par le Congrès de son poste de membre du Comité exécutif en mai 2012. En janvier 2013, M. Seung-Tack Kim s'est retiré de l'CIG de son poste de représentant d'un sponsor de FIFA (la société Hyundai Motor Company) quand il a été nommé à un nouveau poste. En avril 2013, Alexandra Wrage a informé l'CIG qu'elle quittait le comité pour des raisons d'emploi du temps. En juin 2013, Sunil Gulati a démissionné de son poste de membre du groupe pour préserver l'indépendance de l'CIG, après son embauche par la CONCACAF comme membre du Comité exécutif de FIFA au Congrès FIFA en 2013. Et le 31 décembre 2013, lorsque l'CIG a mis fin à ses fonctions, le Comité était constitué de 9 membres.

Suite à sa composition, FIFA a reconnu la Charte développée en interne de l'CIG, le 27 janvier 2012⁵. L'CIG a défini son objectif de superviser la création et la mise en œuvre d'un cadre de travail de bonne gouvernance et de contrôles pour que FIFA garantisse l'intégrité de l'organisation dans le but final de restaurer la confiance au sein de tous les intervenants de FIFA, notamment les fans et toute la communauté du public. FIFA a délégué à l'CIG le pouvoir et l'autorité nécessaires pour se décharger de ses fonctions, y compris sans exclusion d'autres motifs, le droit d'évaluer la réponse de FIFA aux allégations de manquement passé et actuel, et si nécessaire, de commander d'autres enquêtes.

L'CIG a tenu ses premières réunions début 2012. Non content d'établir des règles de procédure et un mécanisme de financement garantissant l'action du comité tout en maintenant son indépendance, le groupe a révisé les documents et a procédé à l'audition des officiels et du personnel clés de façon à comprendre comment FIFA a géré plusieurs types de manquement allégué par le passé. L'CIG a également révisé en détail les propositions de réforme émises par les groupes de travail de FIFA⁶. Le résultat de ces travaux, notamment les recommandations spécifiques, a été publié dans son premier rapport par l'CIG, en date du 20 mars 2012⁷.

Compte tenu du calendrier serré entre la publication des recommandations en mars 2012 et le Congrès de 2012, l'CIG a soutenu une approche progressive dans la mise en œuvre de ces recommandations de façon à garantir un processus de prise de décision informé et démocratique par les 209 associations membres de FIFA. Dans un premier temps, des propositions clés concernant l'institution d'organes de surveillance et judiciaires indépendants, c'est-à-dire le Comité d'éthique et le Comité Audit & Conformité, ont été présentées pour être soumises au Congrès de 2012 et pour leur mise en œuvre immédiate par la suite. Dans la seconde phase, le rappel des recommandations a été proposé pour être soumis au Congrès en 2013. Le Comité exécutif a suivi

⁴ http://www.baselgouvernance.org/fileadmin/FIFA/CIG_members_bios_07022012.pdf

⁵ <http://www.baselgouvernance.org/gov/governance-in-sports/fifa/independent-governance-committee-charter/>

⁶ L'CIG a décidé que les propositions du Groupe de travail de Football 2014 – qui sont liées aux questions techniques et aux règles du jeu - n'entreront pas dans son mandat

⁷ http://www.baselgouvernance.org/fileadmin/FIFA/first_report_by_CIG_to_fifa_exco.pdf

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

cette approche et le Congrès en 2012 a approuvé un certain nombre de recommandations fondamentales (pour de plus amples informations voir la section 3.1).

Les décisions prises au Congrès en 2012 ont déclenché un processus de consultation au sein de FIFA sur la seconde phase du projet et les propositions de réforme restantes. FIFA a choisi de concentrer ces discussions dans un groupe ad-hoc composé des Secrétaires généraux des 6 Confédérations. L’CIG n’a pas compris le besoin de consultation comme partie intégrante d’un processus de prise de décision démocratique. Parallèlement, l’CIG avait pour avis que le Comité exécutif avait une responsabilité de chef de file dans l’optique de soutenir clairement les étapes suivantes quant à la mise en œuvre d’un cadre de travail de bonne gouvernance et de contrôles. De façon à insister sur cet aspect, l’CIG a envoyé une lettre au Président en décembre 2012 et a résumé les points plus importants dans son second rapport (voir section 3.2), en date du 6 février 2013⁸.

L’CIG a fermement encouragé le Comité exécutif à soutenir les excellentes recommandations et à agir dans l’intérêt de FIFA et de l’ensemble du football. L’CIG a offert sa participation active au processus de consultation jusqu’au Congrès en mai 2013, pour expliquer en outre les justifications qui existent derrière ces recommandations. Cependant, l’CIG a été surprise et réellement préoccupée concernant le sérieux de certains des principaux leaders d’opinion en matière de football, lorsqu’une déclaration des Présidents et des Secrétaires généraux de toutes les 53 Associations membres d’UEFA a été publiée le 24 janvier 2013⁹, qui n’a pas tenu compte des besoins fondamentaux de gouvernance moderne dans des domaines essentiels.

Les membres d’UEFA pensaient qu’aucune limitation de durée ne devait être introduite pour les membres du Comité exécutif de FIFA (sauf pour le Président, qui n’est pas élu par les Confédérations mais directement par le Congrès), que le Congrès ne devrait pas avoir le droit de confirmer les candidats de la Confédération délégués au Comité exécutif de FIFA et que les vérifications d’intégrité des candidats – “au besoin” – ne devraient pas être effectuées par FIFA mais par les Confédérations. Il fallait y voir un signal envoyé à l’CIG que l’agenda de la réforme avait vraisemblablement été détourné au profit de groupes d’intérêt rivaux au sein de l’organisation, soutenus par ceux qui craignent de perdre des privilèges de longue date et des réseaux bien huilés.

Attendu que le Président Blatter était prêt à faire avancer l’ensemble de la dernière réforme par le biais du Congrès, il s’est avéré que le processus de consultation a été fortement influencé par les opposants à la réforme dans les Confédérations et une conséquence de cette lutte intestine a été que le Congrès de 2013 s’est montré incapable d’adopter une règle concernant les mandats et les limites d’âge. Jusqu’à récemment avant le Congrès la question était bloquée, en particulier par l’UEFA, qui à la veille du Congrès a soudain demandé qu’une décision soit prise sur ces propositions, certain que la motion échouerait à obtenir la majorité de vote aux $\frac{3}{4}$ requise. Pour éviter que la motion ne soit rejetée, ce qui aurait reporté la question pour très longtemps, le Président Blatter a proposé de remettre le vote au Congrès de 2014.

⁸ http://www.baselgouvernance.org/fileadmin/FIFA/second_report_by_CIG_to_fifa_exco_08022013.pdf

⁹ <http://www.uefa.org/mediaservices/mediareleases/newsid=1913701.html>

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

Une autre conséquence engendrée a été que les propositions de l’CIG de vérification d’intégrité centralisée des officiels et employés et d’apport de membres indépendants au Comité exécutif n’ont pas été entièrement rejetées mais considérablement modifiées.

Même s’il est louable que le Congrès ait principalement voté en faveur des vérifications d’intégrité des officiels de FIFA qui courent après leurs mandats ou après leur réélection, il a été décidé que ces vérifications seraient réalisées de manière décentralisée, à savoir par les Confédérations qui nomment les candidats. En outre, le besoin de vérification d’intégrité s’applique à un groupe d’officiels beaucoup plus restreint que celui proposé par l’CIG. Étant donné le résultat peu optimal, il demeurera essentiel que la vérification d’intégrité décentralisée se fonde sur des normes et processus cohérents de bonnes pratiques, et que FIFA surveille strictement leur mise en œuvre et applique des sanctions en cas de non-conformité.

Une situation similaire se présente avec les recommandations de l’CIG de comporter des membres indépendants du Comité exécutif du FIFA. Le FIFA a autorisé que le Président indépendant du Comité Audit & Conformité participe aux réunions du Comité exécutif, ce qui est une étape importante. Cependant, pour que FIFA respecte réellement les normes acceptées dans le monde de l’entreprise, la nomination de deux membres indépendants du Comité exécutif constitue une recommandation à long terme de l’CIG.

De même, dans le domaine de la transparence et de la comptabilité, il reste beaucoup à faire. En étendant la responsabilité du Comité Audit & Conformité d’inclure la rémunération des officiels et employés, une première étape importante est créée; cependant, pour améliorer la transparence et la confiance publique, la prochaine étape nécessaire sera la publication de la compensation individuelle des personnes clés.

Les défis mentionnés ci-dessus illustrent clairement que la réforme n’est pas encore terminée. Bien qu’il soit important que FIFA continue ses réformes en adaptant et en appliquant sa réglementation, ses structures et procédés, la réussite finale de la réforme dépendra d’un changement de culture à tous les niveaux de l’organisation, particulièrement avec les leaders d’opinion clés qui doivent donner l’exemple et agir dans l’intérêt de FIFA et du football en général.

3 LES ETAPES DE LA REFORME

3.1 RÉALISATIONS INITIALES

L’objectif de la première phase de la réforme de gouvernance a été la mise en place d’organismes de surveillance indépendants et professionnellement compétents au plan de la conformité juridique et financière, notamment la gestion par des experts indépendants et reconnus dans leurs domaines au niveau mondial.

L’CIG a émis plusieurs recommandations concrètes dans ce sens, soutenues par le Comité exécutif et approuvées par les membres de FIFA au Congrès de 2012 et mises en œuvre par la suite:

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

- Ainsi qu'il en a déjà été décidé par le Congrès en 2011, le Comité d'éthique a été divisé en une chambre d'investigation et une chambre décisionnaire;
- Les deux Chambres ont des Présidents¹⁰ et des Vice-Présidents¹¹, indépendants (conformément à la définition de l'indépendance nouvellement introduite) sont en accord avec les exigences professionnelles requises;
- le Comité d'éthique s'est vu attribuer les compétences et ressources pour s'acquitter de ses obligations. En particulier, la chambre d'investigation peut établir un budget à sa seule appréciation de façon à réaliser des investigations professionnelles avec des ressources internes ou externes ;
- le Comité d'éthique a le pouvoir d'enquêter et de régler les problèmes ou comportement passés et la chambre d'investigation a le pouvoir d'ouvrir des enquêtes de façon entièrement indépendante des autres entités ou officiels de FIFA;
- Le Code d'éthique¹² a été révisé et est entré en vigueur, pour refléter ces modifications structurelles et de procédure et pour décrire plus précisément les règles de conduite et les comportements attendus (ex. les nouvelles normes au regard des conflits d'intérêt, cadeaux et autres avantages, lutte contre la corruption);
- Un mécanisme de rapport confidentiel publiquement accessible de façon à gérer systématiquement les plaintes et allégations de toutes sortes a été activé début 2013¹³;
- Un Comité Audit & Conformité a été établi avec un rôle superviseur général de Comité d'Audit et les responsabilités supplémentaires d'un Programme de conformité ainsi que des Compensation & Avantages¹⁴;
- Le Président et le Vice-Président du Comité Audit & Conformité ¹⁵ sont indépendants et sont en accord avec les exigences professionnelles requises;
- Le Comité Audit & Conformité s'est vu attribuer les compétences et ressources nécessaires pour s'acquitter de ses obligations; il a accès aux personnes et aux informations et peut décider du soutien de conseils externes à sa seule appréciation;
- Le Comité Audit & Conformité a établi un Sous-comité de Compensation, qui est responsable de développer une stratégie et des normes globales concernant les compensations & avantages et de décider des rémunérations des officiels et employés senior.

L'CIG considère comme extrêmement important que FIFA, dans le cadre de la première étape de sa réforme de gouvernance, ait décidé de créer une fonction d'investigation et d'adjudication professionnelle et indépendante ainsi qu'un Comité Audit & Conformité crédible. L'CIG exprime son soutien à la décision de FIFA de mettre en œuvre ces étapes fondamentales vers la création d'un cadre de travail des contrôles de bonne gouvernance. Cependant, l'CIG fait remarquer que le processus de réforme n'est pas achevé et que le succès global du projet dépend encore de l'approbation des autres recommandations et de leur mise en œuvre effective.

¹⁰ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/news/newsid=1664989/index.html>

¹¹ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/standingcommittees/committee=1882034.html>

¹² <http://www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/50/02/82/codeofethics2012e.pdf>

¹³ <https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=6fifa61>

¹⁴ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/news/newsid=1678423/>

¹⁵ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/standingcommittees/committee=1935614.html>

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

3.2 AUTRES RECOMMANDATIONS

Après le Congrès de 2012, l'accent a été mis pour l'CIG de superviser la mise en œuvre des premières décisions importantes. A cet effet, l'CIG a tenu plusieurs réunions et conférences téléphoniques avec les nouveaux Présidents indépendants du Comité d'éthique et du Comité Audit & Conformité, pour partager leurs attentes et afin de garantir un soutien adéquat de la part de FIFA ainsi qu'un accès aux informations et ressources.

En outre, l'CIG a mis l'accent dans son second rapport, daté du 6 février 2013¹⁶, sur les recommandations essentielles les plus importantes :

- Tous les membres du Comité exécutif et des Comités permanents devront subir une procédure de révision d'intégrité, réalisée par FIFA au niveau central. L'CIG considère qu'une solution décentralisée, dont la révision d'intégrité serait réalisée par les Confédérations, n'offrirait pas la cohérence nécessaire et ne refléterait pas de façon appropriée le fait que ces officiels sont membres de la gouvernance de FIFA;
- Pour souligner leurs rôle et responsabilité en tant que membres de la gouvernance de FIFA, les membres du Comité exécutif seront confirmés chacun individuellement par le Congrès au sujet de leur nomination ou re-nomination par les Confédérations;
- L'CIG considère comme essentiel que le Président du Comité Audit & Conformité ait accès et puisse participer comme observateur à toutes les réunions du Comité au sein de FIFA, y compris au Comité exécutif; ce rôle d'observateur devra être explicitement défini dans la réglementation de FIFA. En fait, l'CIG aurait préféré qu'au moins 2 membres indépendants soient ajoutés au Comité exécutif ; L'CIG rappelle que l'introduction de limitations de mandats est un composant essentiel de la bonne gouvernance ; en outre, les limitations de mandats ne doivent pas être limitées aux seuls officiels (ex. le Président);
- L'CIG soutient le point de vue des Confédérations qu'introduire des limites d'âge est moins important en cas de mise en œuvre de limitations de mandats;
- L'CIG soutient la révision des processus clés et politiques liées, notamment la soumission aux appels d'offre, la gouvernance de tous les projets en développement, campagnes présidentielles ainsi que les activités de commercialisation et d'approvisionnement;
- L'CIG soutient l'importance de la transparence dans le domaine des Compensations & des Avantages et recommande la publication d'informations à un niveau de meilleures pratiques comparé aux entreprises multinationales ou dans une organisation internationale.

L'CIG a déclaré clairement que ces points ont été essentiels pour que la réforme de la gouvernance soit une réussite. L'CIG a offert sa participation active dans le processus de consultation jusqu'au Congrès de mai 2013, pour expliquer en outre la justification se trouvant derrière ces recommandations.

¹⁶ http://www.baselgouvernance.org/fileadmin/FIFA/second_report_by_CIG_to_fifa_exco_08022013.pdf

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

3.3 CONCLUSIONS

L’CIG considère que FIFA a démarré son processus de réforme avec succès et a franchi certains jalons importants. Réformer la gouvernance et créer une culture de conformité durable sont des projets à long terme, notamment dans une organisation complexe comme FIFA, dans laquelle la prise de décision de 209 associations membres nécessite une approche plus démocratique et ouverte que dans une société multinationale.

Alors que FIFA accomplit des progrès en modernisant sa gouvernance et son système de conformité, il reste des risques et des défis à relever dans trois domaines importants :

- La mise en œuvre efficace des étapes de réforme déterminées ;
- Les décisions prises sur les propositions importantes et essentielles de l’CIG ;
- La pérennité globale de la réforme et du changement culturel

3.3.1 MISE EN OEUVRE EFFICACE DES ETAPES DE REFORME DETERMINEES

L’CIG a œuvré étroitement avec le Comité d’éthique, le Comité Audit & Conformité et l’administration de FIFA pour garantir que les structures et politiques de la nouvelle gouvernance deviennent opérationnelles. Une attention particulière a été accordée à la gouvernance des Programmes de développement, y compris les contrôles financiers sur les associations membres, les appels d’offres pour l’accueil des tournois, le programme de conformité (notamment la formation et la communication, la hotline d’assistance éthique, les conflits d’intérêt, les transactions liées aux parties), la réglementation concernant les campagnes présidentielles, la gouvernance des Compensations & des Avantages, la mise en œuvre de contrôles d’intégrité ainsi que du fonctionnement des procédures du Comité d’éthique et des règles du Code d’éthique. L’CIG a conseillé le développement ultérieur de certains de ces éléments et les informations correspondantes ont été soulevées et discutées ouvertement avec FIFA et déposées auprès des Présidents indépendants du Comité Audit & Conformité et du Comité d’éthique, qui désormais occupent un rôle de leader dans la mise en œuvre et l’amélioration continue.

Les récentes allégations sur les montants d’aide considérables réalisés par Mohamed bin Hammam à l’ancien Vice-Président Jack Warner dans des circonstances ayant entraîné des soupçons de corruption de paiement et en relation avec l’offre retenue en final du Qatar pour accueillir la Coupe du monde de 2022¹⁷ sont de bons exemples de l’importance de la création du rôle moteur et professionnellement indépendant du Comité d’éthique. Les allégations liées aux décisions d’accueil de la Coupe du monde de 2018 et 2022 sont actuellement en cours d’investigation par Michael Garcia, ancien procureur général des États-Unis du District sud de l’état de New York nommé par FIFA en juillet 2012 au poste de Président indépendant de la branche d’investigation du Comité d’éthique¹⁸. La création de ce poste et sa prise de fonction par un enquêteur professionnel et

¹⁷ <http://www.telegraph.co.uk/sport/football/world-cup/10703385/Qatar-World-Cup-2022-investigation-On-the-trail-of-former-Fifa-vice-president-Jack-Warner.html>

¹⁸ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/news/newsid=1664989/index.html>

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

procureur indépendant constituait l'une des recommandations essentielles émises par l'CIG. L'CIG partait du principe que seule la nomination d'un acteur étranger à ce rôle compétent et expérimenté sur le plan professionnel permettrait sans crainte à FIFA de rechercher des allégations de corruption au cœur de FIFA. L'CIG a également insisté sur le fait que la mission du Comité d'éthique ne devrait pas se limiter aux seules investigations sur des événements survenus après l'entrée en vigueur des recommandations de l'CIG, mais devrait comprendre l'investigation d'événements du passé. Cela a implicitement inclus des allégations liées aux décisions d'accueil de la Coupe du monde et l' CIG a donc décidé d'isoler cette question y compris s'il y avait lieu d'approfondir l'enquête sur la décision d'attribuer le tournoi au Qatar. Si FIFA doit refaire surface après les scandales des dernières années, elle devra produire une réponse convaincante et transparente à toutes les questions liées aux décisions d'accueil, que ce soit pour confirmer que les soupçons sont, hélas, fondés ou pour démontrer que ce sont des rumeurs. Le Comité d'éthique ne devrait pas s'arrêter avant d'avoir obtenu une réponse concluante. FIFA va ainsi profiter de cette occasion pour démontrer qu'elle a tiré les leçons du passé et qu'elle est déterminée à observer une organisation transparente et ouverte et établir un exemple de normes éthiques élevées dans les intérêts du jeu et dans l'intérêt général du public. FIFA et tous les individus impliqués doivent donc coopérer entièrement et inconditionnellement aux enquêtes de M. Garcia. L'CIG souligne l'importance de la coopération à la lumière d'un récent rapport médiatique concernant l'allégation d'un complot pour interrompre les enquêtes menées par le Comité d'éthique¹⁹. Et, si ces allégations sont confirmées, FIFA devra faire en sorte que les conséquences soient significatives.

3.3.2 DECISIONS PRISES SUR LES PROPOSITIONS IMPORTANTES ET ESSENTIELLES DE L'CIG

Certaines autres propositions importantes de l'CIG– telles que les limitations de mandat, la publication de la rémunération individuelle et le rajout de membres indépendants au Comité exécutif - demeurent soumises à la décision du Comité exécutif et du Congrès. Dans ce contexte, une partie de ces décisions dépendra du comportement individuel des leaders d'opinion clés au sein de l'organisation et de leur volonté d'instaurer une véritable réforme et un changement de culture. Il appartient désormais aux parties prenantes de FIFA et au public en général de demander aux leaders et aux décideurs de FIFA d'expliquer individuellement et clairement leur position sur ces principes fondamentaux de bonne gouvernance et de les évaluer.

3.3.3 PERENNITE GLOBALE DE LA REFORME ET DU CHANGEMENT CULTUREL

En ce qui concerne la pérennité de la réforme, il demeure important que le travail professionnel au sein de FIFA soit renforcé par une véritable volonté de changement culturel et par un engagement ferme sur l'intégrité, la comptabilité et la transparence à tous les niveaux de l'organisation. A cet égard, une plus grande attention devrait être également accordée aux Confédérations et à leur direction. Par le biais de leur droit réglementaire à déléguer leurs représentants au Comité exécutif,

¹⁹<http://uk.reuters.com/article/2014/03/25/uk-soccer-fifa-garcia-idUKBREA200L020140325>

PROJET DE RÉFORME DE GOUVERNANCE DE FIFA

RAPPORT FINAL PAR LE COMITÉ INDÉPENDANT DE GOUVERNANCE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE FIFA

sans que FIFA ait une seule voix dans ces décisions, les Confédérations contrôlent en fait le futur processus de réforme à un large niveau. Il appartient donc également aux Associations membres de FIFA, grâce à leurs votes à un niveau de Confédération et au Congrès de FIFA d'assumer un rôle plus actif et indépendant en choisissant la future direction FIFA et en façonnant la culture de FIFA.

L'CIG est convaincu qu'un organe extérieur indépendant devrait continuer à œuvrer avec FIFA pour garantir que le chemin des réformes est entièrement tracé. Cet organe extérieur peut être réduit mais devra être suffisamment financé pour réaliser ce travail.

Prof. Dr. Mark Pieth
Président du Comité de Gouvernance indépendant

Clause de non-responsabilité

L'objectif du présent Rapport est de fournir au Comité exécutif de FIFA une évaluation indépendante de son projet de réforme de gouvernance de FIFA comprenant des recommandations spécifiques concernant l'amélioration de gouvernance de FIFA. Les informations à la base des recommandations contenues dans le présent Rapport ont été obtenues de bonne foi auprès de représentants de FIFA et par le biais d'entretiens avec ses officiels et employés. Les informations de ce rapport sont, de l'avis professionnel de l'CIG, une présentation et une analyse minutieuses des informations qui nous ont été fournies. Toutefois, les auteurs n'assument aucune responsabilité pour toute information qui aurait été dissimulée, volontairement ou non.