

## Congrès AFSP Strasbourg 2011

### ST 51 : Sociologie politique du sport Renouveau des perspectives et approches comparées

Trégourès Loïc, Université Lille 2 / Université Libre de Bruxelles,  
[loictregoures@yahoo.fr](mailto:loictregoures@yahoo.fr)

Le 30 mai 1992, le Conseil de sécurité des Nations Unies vote par 13 voix et 2 abstentions (Chine et Zimbabwe) la résolution 757, instaurant un embargo contre la Yougoslavie (Serbie et Monténégro)<sup>1</sup>, et prend soin d'inclure spécifiquement au paragraphe 8 alinéa b l'obligation pour les Etats « d'empêcher la participation à des manifestations sportives sur leur territoire de personnes ou de groupes représentant la RFY »<sup>2</sup>.

Vu la résolution, le comité d'urgence de la FIFA décide immédiatement de suspendre la fédération de Yougoslavie, et d'exclure, en accord avec l'UEFA, son équipe du championnat d'Europe qui devait commencer 10 jours plus tard en Suède. Quant au CIO, il s'accorde pour sa part un délai de réflexion supplémentaire en vue des Jeux Olympiques de Barcelone qui doivent s'ouvrir fin juillet.

Utilisée à l'encontre de l'Afrique du Sud de l'apartheid, les sanctions sportives apparaissent alors comme une nouvelle option dans l'éventail des sanctions à disposition des Nations Unies, sanctions qui, à l'instar de l'ONU elle-même, retrouvent un second souffle à la faveur de la fin de la guerre froide et de la guerre du Golfe. C'est à cette occasion, par la résolution 661 du 6 août de 1990, que l'on « teste » les sanctions économiques et l'embargo contre Saddam. Cependant, jamais plus depuis le cas yougoslave des sanctions sportives ne seront votées par l'ONU à l'encontre d'un Etat.

On peut dès lors s'interroger sur le concept même de sanctions sportives, sur ses implications politiques, son efficacité au regard des « sanctions studies »<sup>3</sup>, et ses conséquences. Pour cela, il convient dans un premier temps de remonter à la source de la décision du Conseil de sécurité afin de saisir la perception des différents acteurs de ces sanctions sportives et leurs objectifs en les votant.

Puis, nous nous intéresserons au mouvement sportif lui-même (CIO, FIFA, FIBA, IFT, IAAF) pour constater que si le sport est désormais considéré comme un élément significatif de politique internationale par les Etats, les organisations sportives internationales deviennent

---

<sup>1</sup> Après les indépendances de la Slovénie, puis de la Croatie et de la Bosnie, la Serbie et le Monténégro affirment leur volonté de demeurer unis au sein d'une fédération appelée République Fédérative de Yougoslavie (RFY), déclarée par eux comme l'Etat successeur de la Yougoslavie communiste. Dans cet article, les termes Yougoslavie, ou RFY se référeront donc à la Serbie et Monténégro.

<sup>2</sup> [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/757%281992%29](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/757%281992%29)

<sup>3</sup> On se reportera notamment aux travaux de David Cortright et George Lopez, du groupe de recherche de l'Université Notre-Dame « *Sanctions and Security Research Program* », <http://www.sanctionsandsecurity.org/>, mais aussi aux rapports publiés par les Nations Unies sur la question, en particulier celui relatif au colloque organisé le 30 avril 2007 sur *l'amélioration de l'application des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité*, document S/2007/734 du 13 décembre 2007 [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2007/734](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2007/734)

pour leur part des acteurs à part entière des relations internationales avec à leur tête des présidents dont les attributions, les pouvoirs et les attitudes sont proches de celles d'un chef d'Etat.

### **Le chemin vers la résolution 757**

Depuis 1991, la Yougoslavie communiste fondée par Tito en 1945 est réellement plongée dans la guerre, principalement entre Slovènes et Croates d'un côté et Serbes de l'autre. Dans un premier temps, la CEE gère la question par l'intermédiaire de Lord Carrington. Un embargo sur les armes est voté à l'ONU (résolution 713 du 25 septembre 1991), tandis que les européens décident de sanctions économiques contre ceux qu'ils estiment être les principaux responsables de l'escalade du conflit en Bosnie-Herzégovine, c'est-à-dire la Serbie et le Monténégro. Le 15 mai 1992, le Conseil de sécurité vote à l'unanimité la résolution 752 qui exige le retrait des troupes yougoslaves et croates de Bosnie, et appelle au respect du cessez-le-feu signé le 12 avril. C'est le non-respect de cette résolution par la partie serbe, qui entraîne l'adoption deux semaines plus tard de la résolution 757.

La consultation des archives de presse de cette période nous en apprend davantage sur les coulisses de la genèse et du vote de cette résolution<sup>4</sup>. On y apprend que si un projet de résolution incluant des sanctions était envisagé, celui-ci n'emportait pas encore l'adhésion, notamment de la Russie dont le ministre des affaires étrangères, Andrei Kozyrev, qui avait négocié un cessez-le-feu entre les parties. Quant à la France, elle était réticente à l'exclusion pure et simple de la RFY de l'ONU, position défendue par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

Les discussions ont été accélérées par la chute d'un obus sur la foule qui faisait la queue devant une boulangerie le 27 mai. Cet évènement tragique a été reconstitué dans la scène d'ouverture du film « Welcome to Sarajevo »<sup>5</sup>. Tuant une vingtaine de personnes, ce crime attribué à l'artillerie serbe acheva de soulever l'indignation de la communauté internationale et de lever les réticences russes, Moscou étant par ailleurs déçue de l'attitude serbe vis-à-vis du cessez-le-feu négocié et immédiatement violé.

La résolution 757 fut ainsi rédigée et présentée par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France et la Belgique auxquels s'ajoute la Hongrie, tandis que l'Allemagne, bien que n'étant pas membre du Conseil de sécurité, joua un rôle diplomatique certain en appuyant la partie croate<sup>6</sup>. Au Conseil, le Maroc, porte-parole du monde musulman, se fit également le défenseur des Bosniaques, les Musulmans de Bosnie<sup>7</sup>.

La résolution, votée par 13 voix contre 2 abstentions, prévoit un embargo total sur la RFY, y compris scientifique, culturel et sportif comme précisé au paragraphe 8. Lors de la séance du 30 mai 1992 consacrée à la discussion du projet de résolution, puis au vote de celle-ci,

---

<sup>4</sup> Pour les besoins de cette étude, ont été consultées les archives des journaux suivants, choisis tant pour leur sérieux que par commodité d'accès aux archives : Le Monde, Libération, l'Humanité, The Independent, La Repubblica, New York Times, La Vanguardia (quotidien catalan dont la couverture des affaires relatives aux JO de Barcelone a été déterminante dans la reconstruction de l'action du CIO et de son président Juan Antonio Samaranch)

<sup>5</sup> *Welcome to Sarajevo*, de Michael Winterbottom, 1997

<sup>6</sup> Le ministre des affaires étrangères Kinkel allant même jusqu'à qualifier le peuple serbe de « souillure de l'histoire », une déclaration qui ne manque pas de sel venant d'un Allemand, et compte tenu des rôles respectifs des Croates et Serbes durant la Seconde Guerre mondiale.

<sup>7</sup> *Le Monde*, 29 mai et 30 mai, *L'Humanité*, 30 mai

l'ambassadeur français à l'ONU Jean-Bernard Mérimée déclare : « *le texte comporte également une disposition sur le gel des contacts sportifs. Je souhaite indiquer de manière très claire que la France, qui a voté la résolution, se dissocie de ce passage. Pourquoi ? Parce que la mesure envisagée est dérisoire par rapport à la gravité des enjeux, inutilement vexatoire et, surtout, inappropriée parce que empruntée à une panoplie de mesures adoptées dans un autre contexte, celui de la lutte contre l'apartheid* »<sup>8</sup>.

## Les sanctions sportives

Selon les archives disponibles et les recoupements que nous avons pu effectuer, il semble que l'embargo sportif ait été une mesure imposée en premier lieu par les Etats-Unis et la Grande Bretagne. En effet, seul un ou plusieurs grands pays auraient pu faire plier la France sur ce point. Or, des Jeux Olympiques d'Helsinki jusqu'à la diplomatie du ping pong en passant par les poings levés de John Carlos et Tommie Smith, les Etats-Unis ont depuis longtemps saisi la puissante portée symbolique du sport dans les Relations internationales, en particulier grâce à ses répercussions médiatiques. Enfin, le Premier Ministre britannique John Major s'était prononcé dès avant le vote de la résolution pour l'exclusion de l'équipe de Yougoslavie du championnat d'Europe de football qui allait débiter le 10 juin en Suède, ce que la FIFA et l'UEFA avaient rejeté à l'époque<sup>9</sup>.

On peut dès lors se poser la question des raisons et des objectifs retenus par les membres du Conseil de sécurité qui ont conduit au vote d'un embargo sportif.

Tout d'abord, il faut se replacer dans le contexte de 1992. Depuis la fin de la Guerre froide, l'ONU semble revivre. Jusqu'en 1990, celle-ci n'avait voté des sanctions qu'à deux reprises, contre dix-huit dans la décennie 1990-2000. Comme pour les opérations impliquant des casques bleus, il s'est agi tout au long de cette décennie de retenir les erreurs commises au début afin d'affiner les interventions et les sanctions. La Yougoslavie ne fait pas exception à cette règle. Cortright et Lopez rappellent que les sanctions au début des années 1990 étaient massives, aveugles et comportaient de sérieux inconvénients humanitaires, et que ce sont les leçons tirées de ces expériences qui ont conduit à l'élaboration progressives de sanctions davantage ciblées et intelligentes, les « *smart and targeted sanctions* »<sup>10</sup>, telles que le gel d'avoir, l'interdiction de déplacement pour certaines personnes, l'embargo ciblé sur une marchandise comme les diamants en Sierra Leone etc.

En outre, les recherches menées ont permis de comprendre que les sanctions fonctionnaient davantage si elles étaient perçues comme un moyen de persuasion davantage que comme une punition. Il s'agit d'inciter le régime visé à se changer son attitude et respecter le droit, davantage que de le sanctionner de ne pas l'avoir déjà fait. C'est ce qu'a rappelé le Secrétaire Général de l'ONU Ban Ki Moon lors du colloque sur l'amélioration de l'application des sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Document S/PV.3082 du 30 mai 1992

<sup>9</sup> *L'Humanité*, 30 mai 1992

<sup>10</sup> Cortright, David, Lopez, George, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.

<sup>11</sup> Voir note 3

Or, en 1992, toutes ces réflexions n'en sont qu'à leurs balbutiements. L'émotion légitime suscitée par le massacre de la boulangerie accentue par ailleurs la volonté des Etats de punir la RFY. Dès lors, on peut faire l'hypothèse que l'embargo sportif résulte d'une double réflexion.

D'abord, comme indiqué par M. Mérimée, les sanctions sportives contre l'Afrique du Sud étaient encore dans toutes les mémoires, et il est généralement admis qu'elles ont contribué à « sensibiliser et galvaniser l'opinion publique mondiale »<sup>12</sup> sur la question de l'apartheid<sup>13</sup>. On peut donc imaginer qu'il s'agissait par cet embargo sportif de sensibiliser l'opinion mondiale, et les Serbes eux-mêmes sur leur propre responsabilité dans ce conflit. Le championnat d'Europe de football 1992 commençant 10 jours plus tard, la première application de la résolution visible par le monde entier serait l'exclusion d'une équipe qui était déjà en Suède pour disputer le tournoi.

Ensuite, l'ambassadeur Mérimée emploie le terme de « inutilement vexatoire ». Il est clair en effet que cet embargo sportif s'apparente à une punition gratuite. Comme on punirait un enfant très turbulent, on vient ici dire à la Yougoslavie « tu n'es plus comme nous, nous ne voulons plus te voir, nous ne voulons plus jouer avec toi »<sup>14</sup>.

Cependant, les sanctions doivent aussi s'examiner à l'aune des objectifs que l'on cherche à atteindre, quand bien même Lisa Martin a montré que celles-ci étaient parfois davantage le résultat de l'agenda des grandes puissances plutôt que de l'intérêt objectif de la communauté internationale<sup>15</sup>. Autrement dit, quelle peut bien être la finalité d'une suspension sportive ? Si l'on en croit le chercheur canadien Barry Burciul, la réponse est davantage à rechercher du côté de l'impact symbolique à l'international, et du traumatisme psychologique que cela va provoquer dans le peuple sanctionné, que dans la recherche d'un changement de comportement de la part du régime sanctionné<sup>16</sup>. En effet si l'on se reporte à l'éventail de sanctions imposées à la RFY, Cortright et Lopez estiment que les sanctions économiques très strictes ont connu un relatif succès pour forcer Milosevic à s'éloigner progressivement des Serbes de Bosnie dirigés par Radovan Karadzic, mais à aucun moment ils ne mentionnent les sanctions sportives comme ayant eu le moindre impact sur la conduite politique de Belgrade<sup>17</sup>.

On voit donc que les sanctions sportives sont périphériques dans le panel de sanctions votées par le Conseil de sécurité, et que leur importance est très secondaire politiquement dans la mesure où l'on ne s'attend pas à ce qu'elles aient un quelconque impact sur le fond de l'attitude de Belgrade.

---

<sup>12</sup> Déclaration de l'ambassadrice de Jamaïque à l'ONU Mme Mathurin Mair devant l'Assemblée Générale de l'ONU. Document A/48/PV.96 du 23 juin 1994

<sup>13</sup> Il faut néanmoins rappeler que la plupart des fédérations internationales de sport ont devancé l'ONU dans l'exclusion de l'Afrique du Sud des compétitions. La Convention internationale de lutte contre l'apartheid dans le sport n'a, à ce jour, été signée que par 72 Etats et ratifiée par 60. La France, les Etats-Unis, n'en sont pas parties. Par conséquent, il est difficile de dire si c'est l'action de la communauté internationale en matière de sport, ou bien celle du mouvement sportif autonome lui-même qu'il convient de mettre en avant.

<sup>14</sup> Politiquement, cela se traduira par le refus, contre l'avis de la France, de reconnaître la RFY comme l'Etat successeur de la Yougoslavie de Tito ce qui fait que la RFY ne sera admise à l'ONU qu'en 2000, après la chute de Slobodan Milosevic.

<sup>15</sup> Martin, Lisa, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992

<sup>16</sup> Burciul, Barry, *Report on the seminar on the UNSC sanctions*, Canadian center for foreign policy development, Ottawa, 17 juillet 1998, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/E2-338-1998E.pdf>

<sup>17</sup> Cortright, David, Lopez, George, « Learning from sanctions decade », *Global dialogue*, Vol. 2, n°3, été 2000 <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=90>

Toutefois, ces sanctions sont au contraire prises très au sérieux par le mouvement sportif international. A partir du vote de la résolution 757, jusqu'au vote de la résolution 943 du 23 septembre 1994 qui les suspend, les différentes organisations internationales de sport adopteront des positions différentes vis-à-vis de la résolution. Quelles sont ces positions ? Sur la base de quoi sont-elles prises ? Quelle place, dès lors, pour les organisations sportives sur la scène internationale ?

## **Le monde sportif face aux sanctions**

### **La FIFA**

Dans les jours qui précèdent la résolution, plusieurs réunions ont lieu entre dirigeants de l'UEFA, de la FIFA, et responsables suédois de l'organisation de l'Euro 1992. Le 27 mai 1992, trois jours avant le vote de la résolution 757, le secrétaire général de la FIFA Josef Blatter indique, dans un fax à destination du président de l'UEFA Lennart Johansson, que d'après le département juridique de la FIFA, la fédération yougoslave de football fonctionne toujours normalement et que la FIFA n'a donc aucune raison d'interférer dans ses affaires. Par ailleurs, on souligne que l'Euro relève de la compétence de l'UEFA, et que l'ordre et la sécurité sont du ressort du pays organisateur, en l'espèce la Suède. Ce sera à elle de décider si elle peut accueillir la Yougoslavie sans aucun risque sécuritaire. Dans le cas contraire, le comité de l'UEFA a la possibilité d'exclure l'équipe en question, sans possibilité d'appel, mais, précise Josef Blatter, « *cela risque de créer un dangereux précédent* »<sup>18</sup>.

Pour sa part, Lennart Johansson estime à 50% les chances de participation de la Yougoslavie, à cause de la possibilité de sanctions que pourrait prendre le gouvernement suédois. On prévoit dès lors que le cas échéant, le Danemark remplacerait la Yougoslavie<sup>19</sup>. Pourtant, le gouvernement suédois affirme que l'Euro est du ressort de la fédération suédoise de football. Les instances internationales du football prennent donc la décision, le 29 mai, soit la veille du vote de la résolution, de confirmer la participation de la Yougoslavie à l'Euro 1992, en l'absence de demande de sanction de la part de la Suède, ou de la CEE. Le Premier ministre britannique John Major indique son désaccord, tandis que certains éléments bosniaques et macédoniens de l'équipe yougoslave (Bazdarevic, Hadzibegic, Pancev) ont déjà quitté le groupe à la suite de la démission émouvante de l'entraîneur Ivica Osim, qui entendait protester contre le siège de Sarajevo<sup>20</sup>.

La situation se renverse brutalement dès le lendemain avec l'adoption de la résolution 757. On notera que précédemment, le concept de séparation entre la sphère sportive et la sphère politique, pierre angulaire du mouvement sportif international, n'avait pas été brandi par Lennart Johansson, qui était prêt à exclure la Yougoslavie sur simple demande du gouvernement suédois. Dès le vote de la résolution, alors que la fédération de Yougoslavie adresse directement à la FIFA une note juridique peu convaincante<sup>21</sup>, le président de la FIFA

---

<sup>18</sup> Archives FIFA, téléfax daté du 27 mai 1992, « *Participation of the Yugoslavian team in the finals of the 1992 European Championship in Sweden* ».

<sup>19</sup> Ironie de l'histoire, les Danois, déjà en vacances pour la plupart, se rendront à la hâte en Suède et finiront par remporter le tournoi.

<sup>20</sup> Voir le remarquable documentaire de Vuk Janic, *The last Yugoslavian team*, NPS/ PhV Productions, 2000

<sup>21</sup> L'argumentation juridique est peu convaincante, mais le président de la fédération yougoslave, Branko Bulatovic, en appelle à l'esprit d'indépendance de la FIFA par rapport à l'instrumentalisation politique du sport.

Joao Havelange prend la décision de suspendre la fédération yougoslave et d'exclure l'équipe de Yougoslavie de l'Euro 1992, alors que les joueurs se trouvaient déjà en Suède.

Dans la motivation de la décision envoyée à Belgrade, la FIFA indique qu'en tant qu'Etat membre de l'ONU, la Suède est tenue de respecter les résolutions votées et que par conséquent, la FIFA est contrainte d'exclure l'équipe de Yougoslavie avant que les autorités suédoises n'expulsent la délégation. La FIFA note également que la fédération de Yougoslavie, contrairement aux statuts de la FIFA « *n'est plus maître de la situation footballistique dans son pays* », puisque les associations de football de Slovénie, Croatie, Macédoine et Bosnie-Herzégovine, supposées sous son contrôle, ont toutes fait des demandes d'affiliation à la FIFA<sup>22</sup>.

Si la première partie de la réponse de la FIFA ne pose pas de problème, le second argument soulève quelques interrogations dans la mesure où trois jours plus tôt, cette même FIFA ne constatait aucun problème de fonctionnement interne au sein de la fédération de Yougoslavie. Or, les demandes d'affiliation des associations slovène et croate avaient été transmises bien avant le 31 mai 1992. Cet élément relève donc plutôt de la reconstruction juridique a posteriori.

A la réunion du comité exécutif du 1<sup>er</sup> juillet, la FIFA décide que la résolution 757 s'applique aux manifestations sportives, et que les activités internationales autres que sportives de la fédération, comme la participation aux congrès et le droit de vote, n'entraient pas dans ce cadre. Par conséquent, la fédération de Yougoslavie continue d'être membre de droit de la FIFA, et peut continuer d'organiser le football à l'intérieur de ses frontières<sup>23</sup>.

Cela soulève d'ailleurs deux questions d'ordre juridique. La première est que la résolution 757 comme la FIFA n'empêchent pas théoriquement que des compétitions internationales se tiennent sur le territoire de la RFY<sup>24</sup>, elle empêche simplement les sportifs serbo-monténégrins de disputer des compétitions à l'étranger<sup>25</sup>. La seconde est que selon les statuts de la FIFA, un membre doit être un Etat indépendant reconnu par la communauté internationale (article 10). Or, la RFY s'est vue refuser le droit d'être considérée comme l'Etat successeur de la Yougoslavie de Tito, puis exclue de l'ONU le 22 septembre 1992<sup>26</sup>, pour y être admise le 2 novembre 2000. Elle n'était donc pas un Etat reconnu par la communauté internationale puisqu'en outre, aucun ambassadeur ne se trouvait à Belgrade jusqu'en 1996<sup>27</sup>.

Il est donc frappant de constater que la FIFA, qui dans ses statuts ne prévoit pas l'exclusion pour des motifs politiques (article 15), se soit contentée d'obtempérer à la résolution de l'ONU sans chercher à exercer une certaine influence diplomatique active à propos des sanctions sportives, ce qui va à l'encontre de sa volonté de séparer sport et politique. Ni les archives de la FIFA, ni les archives de presse de l'époque ne font état d'une initiative de la FIFA à propos de ces sanctions, se calquant totalement sur les décisions du comité des sanctions de l'ONU. Le seul geste de bonne volonté active fut de repousser du 1<sup>er</sup> au 30

---

<sup>22</sup> Archives FIFA, fax de la FIFA à la fédération de football de Yougoslavie daté du 2 juin 1992

<sup>23</sup> Archives FIFA, fax de la FIFA à la fédération de football de Yougoslavie daté du 13 juillet 1992

<sup>24</sup> En réalité, la FIFA les empêcherait, mais pour des raisons de sécurité et non de droit.

<sup>25</sup> Point soulevé par le Professeur de droit international Franck Latty, « le boycott des Jeux Olympiques à l'épreuve du droit », *Gazette du palais, Droit du sport*, n°2, 19-21 octobre 2008, p. 19

<sup>26</sup> *Le Monde*, 24 septembre 1992

<sup>27</sup> Cette question juridique s'est posée dès les premiers cas traités par le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie, tribunal créé par l'ONU en 1993 alors que la RFY n'en était pas membre, notamment l'affaire Tadic. <http://www.icty.org/case/tadic/4>

septembre 1992 le délai de décision quant à l'exclusion définitive de la RFY des qualifications au Mondial 1994, sur demande du Premier ministre yougoslave Milan Panic, qui avait écrit une lettre en ce sens au président de la FIFA<sup>28</sup> et au comité des sanctions de l'ONU. Mais la FIFA, autant que les documents puissent en témoigner, et au-delà de sa compréhension et de sa bienveillance, est restée passive par rapport à cette requête, et n'a pas cherché à soutenir cette requête au niveau diplomatique.

Ainsi, ce n'est que lorsque les sanctions sportives furent suspendues pour 100 jours en septembre 1994 que la FIFA autorisa la RFY à disputer des matchs amicaux internationaux<sup>29</sup>, sans pour autant pouvoir participer aux éliminatoires du championnat d'Europe 1996. La RFY ne sera réintégrée dans le concert footballistique des nations que le 23 décembre 1994 pour les matchs amicaux<sup>30</sup>, et le 24 avril 1996 pour les matchs de compétition (match contre les Iles Féroé dans le cadre de la qualification au Mondial 1998).

De même en 1998, lorsque certains intellectuels et parlementaires européens réclameront l'exclusion de la RFY du Mondial en raison de la politique de Milosevic au Kosovo, le porte-parole de la FIFA, Keith Cooper, se contentera de dire : « la FIFA a pour politique de suivre celle des Nations unies. Comme la Yougoslavie s'est qualifiée sur le terrain et qu'il n'y a pas de directive de l'ONU, il n'y a aucune raison de réviser notre position »<sup>31</sup>.

La FIFA a donc adopté à l'égard de l'affaire yougoslave une attitude passive. Son absence diplomatique malgré sa stature contraste avec les efforts intenses fournis par le CIO et son président Juan Antonio Samaranch auprès de l'ONU et des grandes puissances pour influencer sur le sort des athlètes yougoslaves.

## Le CIO

A la différence de la FIFA qui doit gérer un sport collectif où de fait les sélections représentent leur pays, la CIO avait cette facilité objective d'être l'organisatrice d'une compétition, les Jeux Olympiques, où officiellement, les athlètes ne représentent qu'eux-mêmes, avec de nombreux sports individuels. De plus, il ne faut pas sous-estimer l'implication personnelle de Juan Antonio Samaranch dans le cas yougoslave. Celui-ci, devenu président du CIO en 1980, a vécu ses premiers vrais Jeux à Sarajevo en 1984. Très marqué par les boycotts politiques successifs de Montréal (pays africains), Moscou (pays occidentaux), Los Angeles (bloc de l'Est) puis Séoul (Corée du Nord et Cuba), Samaranch tenait absolument à ce que les premiers jeux post-Guerre froide soient ceux de l'universalisme retrouvé. D'ailleurs, en parallèle de la Yougoslavie, le CIO avait aussi le cas Sud-Africain à régler. Par conséquent, Samaranch estimait qu'il n'était plus possible que les Jeux soient encore pris en otage par le monde politique, car cela allait à l'encontre de l'esprit olympique, et probablement aussi des affaires économiques et commerciales qui se développèrent sous sa présidence<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Archives FIFA, fax de Milan Panic, Premier ministre de la RFY à Joao Havelange, président de la FIFA, daté du 4 septembre 1992.

<sup>29</sup> Décision prise lors du comité exécutif de la FIFA du 27 octobre 1994 à New York. Procès-verbal. Archives FIFA.

<sup>30</sup> « Le Brésil étrenne sa couronne contre les revenants yougoslaves », *Libération*, 23 décembre 1994

<sup>31</sup> *L'Humanité*, 15 juin 1998

<sup>32</sup> Pointu, Raymond, Boix, Jaume et Espada, Arcadio, *Juan Antonio Samaranch, 1894-1994, l'héritage trahi*, éd. Romillat, 1994

Cependant, dans un premier temps, Juan Antonio Samaranch a fait savoir « *qu'il serait très difficile de ne pas respecter une résolution de l'ONU* »<sup>33</sup>. D'autant que le gouvernement espagnol, dans une lettre au CIO du 12 juin 1992, a indiqué qu'en vertu de la résolution 757, il se verrait contraint de refuser l'entrée sur son territoire de tout athlète ou membre de délégation yougoslave. Toutefois, soucieux de ne pas prendre de décision définitive trop hâtivement, le CIO s'est donné jusqu'au 11 juillet pour « *faire le maximum afin de sauvegarder l'intérêt de tous les athlètes et s'assurer que les Jeux se déroulent normalement* »<sup>34</sup>.

Néanmoins, les semaines qui vont suivre voient la situation évoluer. En effet, à la mi-juin, la position officielle du CIO consiste à dire que la porte est encore ouverte mais que si rien n'a changé au niveau de l'ONU d'ici au 11 juillet, alors, les athlètes yougoslaves seront exclus des jeux de façon automatique. Le CIO suit en cela la position du gouvernement espagnol qui maintient sa ferme intention de refuser l'entrée sur son territoire aux yougoslaves. Déjà à ce moment-là cependant, le comité organisateur espagnol propose que les athlètes yougoslaves puissent venir en tant qu'équipe neutre avec drapeau et hymne olympique. Quant à Samaranch, il indique que « *le CIO luttera jusqu'au 11 juillet pour trouver une solution qui défende le droit des athlètes à participer aux Jeux* »<sup>35</sup>.

On peut voir dans cette déclaration sa détermination à entreprendre toutes les démarches diplomatiques nécessaires, aussi bien du côté du gouvernement espagnol que de l'ONU et des grandes puissances afin de trouver un compromis alors que la stricte lecture de la résolution 757 n'en permet aucun. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement espagnol a rappelé le 17 juin au comité d'organisation des JO, après avoir consulté le comité des sanctions de l'ONU. « *Il n'existe aucune formule qui permette d'éluder la position inflexible de la résolution de l'ONU qui est contraignante et s'applique à tous les Etats* »<sup>36</sup> déclarait Màximo Cajal, sous-secrétaire aux affaires étrangères espagnol. On voit donc qu'on est encore loin d'un compromis, et que celui-ci ne pourra se dessiner qu'avec l'accord des grandes puissances.

A cette fin, Samaranch et Pasqual Maragall, maire de Barcelone<sup>37</sup> et président du comité d'organisation, tentent d'ouvrir un double « front » diplomatique. Le 27 juin, le président du CIO envoie une lettre au président des Etats-Unis George Bush en personne, lui demandant son aide afin que les athlètes yougoslaves (serbes et monténégrins) puissent prendre part aux Jeux. De son côté, Magarall fait parvenir au Secrétaire Général des Nations Unies Boutros Boutros Ghali une demande selon laquelle il lui demande de reconsidérer les sanctions sportives au cas où la situation s'améliorerait en Bosnie d'ici au 11 juillet<sup>38</sup>.

On décèle donc ici une évolution dans le temps et la méthode puisque dans une première période, il s'agissait pour le CIO de laisser la porte ouverte jusqu'au 11 juillet, tandis qu'avec l'initiative de Maragall, il s'agit de faire en sorte, de façon active, que la porte s'ouvre

---

<sup>33</sup> « Samaranch da a entendre que los deportistas yugoslavos no participaràn en Barcelona'92 », *La Vanguardia*, 1<sup>er</sup> juin 1992

<sup>34</sup> Communication du CIO datée du 14 juin, draft n°3, archives FIFA.

<sup>35</sup> « Espana cierra la puerta a los atletas yugoslavos », *La Vanguardia*, 15 juin 1992

<sup>36</sup> « El COOB no ve alternativas para asegurar la presencia de Yugoslavia en los Juegos », *La Vanguardia*, 17 juin 1992

<sup>37</sup> Si Juan Antonio Samaranch peut, dès le début, compter sur le soutien de Maragall, il doit en revanche composer avec le refus catégorique du président du gouvernement autonome de Catalogne, Jordi Puyol, qui refuse la participation d'athlètes yougoslaves, y compris sur base individuelle.

<sup>38</sup> « Maragall pide a la ONU que levante el veto a los atletas yugoslavos », *La Vanguardia*, 17 juin 1992

réellement. Maragall envoie le signal, de la part du monde olympique, que les athlètes yougoslaves ont leur place aux Jeux, ce signal s'adresse aux grandes puissances, au comité des sanctions de l'ONU ainsi qu'aux belligérants avec l'idée de relancer et consacrer l'idée de « trêve olympique »<sup>39</sup>.

Dans les jours qui précèdent le 11 juillet, Juan Antonio Samaranch se lance à nouveau dans une activité diplomatique frénétique. Il rencontre d'abord John Major le 4 juillet à Londres, dont le pays vient de prendre la présidence de la CEE<sup>40</sup>, puis est reçu à Madrid par Felipe Gonzalez trois jours plus tard afin d'explorer les possibilités pour les athlètes yougoslaves de participer aux Jeux car, répète Samaranch, « *il ne faut pas que les sportifs yougoslaves soient punis par une décision politique qui ne les concerne pas* »<sup>41</sup>.

Ses efforts semblent porter leurs fruits puisque au sortir de sa réunion avec le chef de gouvernement espagnol, ce dernier a pour la première fois accepté d'envisager la présence d'athlètes yougoslaves sous certaines conditions<sup>42</sup>. Dans le même temps, le communiqué final de la réunion du G7 qui se tenait à Munich, apporte son soutien, à la demande de John Major, la solution consistant à ce que les athlètes yougoslaves participent aux JO à titre individuel, vêtus de blanc, et qu'ils n'aient pas le droit d'exhiber leur drapeau<sup>43</sup>. Un tour de force de la part de Samaranch quand on se souvient que le même John Major était favorable à l'exclusion de l'équipe de Yougoslavie de l'Euro 1992 avant même le vote de la résolution 757.

Sur la base de cet accord politique, le CIO prend donc publiquement la décision d'autoriser la participation des athlètes yougoslaves aux Jeux aux conditions convenues.

Cette décision, soumise par le CIO au comité olympique yougoslave, fut acceptée par ce dernier, et l'ONU, par l'intermédiaire de son Secrétaire Général, fit savoir qu'elle le voyait d'un bon œil, cependant que la décision finale devait revenir au Comité des sanctions des Nations Unies.

### **Le Comité des sanctions**

Suite au compromis trouvé entre les grandes puissances, le gouvernement espagnol et le CIO, c'est un autre jeu en triangle en temps réel qui s'est ouvert entre le CIO, le gouvernement espagnol et le Comité des sanctions en vue de trouver une solution avant l'ouverture très prochaine des JO.

Au sein du Comité des sanctions, certains pays étaient favorables à un compromis tandis que d'autres y étaient très opposés<sup>44</sup>. Le Comité n'a que très peu apprécié que Juan Antonio Samaranch passe directement par les chefs d'Etat et de gouvernement des grandes puissances alors que le Comité est le seul habilité à prendre des décisions concernant des sanctions. Condamnant cette tentative de mise devant le « fait accompli », les discussions ont opposé les grandes puissances d'un côté, France et Russie en particulier, avec des pays comme

---

<sup>39</sup> Cette trêve, élément de reconnaissance des JO par les Etats est un élément important de la diplomatie du CIO envers les Etats puisque depuis 1992, à l'approche de chaque olympiade, l'Assemblée Générale des Nations Unies vote une résolution invitant les Etats à respecter la trêve. Voir Latty, Franck, « Les Jeux Olympiques et le droit international. Rendez-vous manqué et rencontres du troisième type », *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. X, 2009

<sup>40</sup> « Respaldo tácito de Major a la figura de Samaranch », *La Vanguardia*, 4 juillet 1992

<sup>41</sup> « Samaranch visita hoy a González para tratar el problema yugoslavo », *La Vanguardia*, 7 juillet 1992

<sup>42</sup> « Samaranch ve a los Yugoslavos màs cerca de participar en Barcelona », *La Vanguardia*, 8 juillet 1992

<sup>43</sup> « El G-7 propone que los deportistas yugoslavos participen a título individual », *La Vanguardia*, 8 juillet 1992

<sup>44</sup> ONU, document interne S/AC.27/SR.22, réunion du 16 juillet 1992

l'Autriche ou la Hongrie de l'autre<sup>45</sup>. Pour l'ambassadeur autrichien, la décision du CIO ne respecte ni l'esprit ni la lettre de la résolution. L'embargo sportif sert précisément à faire comprendre au peuple serbe que la communauté internationale désapprouve l'action de son gouvernement en Bosnie-Herzégovine. Et si la charte du CIO précise que ce sont des individus qui participent, dans la pratique, c'est l'orgueil national qui est en jeu. L'ambassadeur hongrois émet lui aussi des réserves en rappelant l'esprit de la résolution. Quant à l'ambassadeur japonais, il esquisse les termes de ce qui sera la décision du comité après plusieurs réunions nécessaires pour aplanir les différents : « *nous ne nous opposons pas à des participations individuelles, mais toute équipe yougoslave, quel que soit son nom, doit être interdite* »<sup>46</sup>.

A la veille de l'ouverture des Jeux, la décision finale est donc celle d'autoriser les athlètes yougoslaves à participer aux Jeux, mais uniquement dans les sports individuels. Pour le CIO, il s'agit là « *d'une grande victoire du sport puisque, au départ, les Nations unies avaient imposé des sanctions totales sur le sport yougoslave* »<sup>47</sup>.

### **Les autres fédérations sportives**

Le vote de la résolution a immédiatement posé le problème du maintien de la joueuse de tennis Monica Seles dans le tournoi de Roland-Garros. La fédération internationale de Tennis (IFT) a pris une position dont elle n'a pas varié pendant toute la durée des sanctions en disant que les joueurs de tennis concouraient en tant qu'individus et que leur nationalité n'était indiquée qu'à titre informatif. Cependant, pour éviter les protestations, en particulier des Croates, y compris de son collègue Goran Ivanisavic<sup>48</sup>, Seles finira par jouer sous le drapeau américain, du lieu de sa résidence principale<sup>49</sup>. En revanche, il est entendu que la RFY ne pouvait pas disputer la Coupe Davis et la Fed Cup.

La fédération internationale d'athlétisme (IAAF) a pour sa part été moins clair dans ses décisions. Pendant que l'IFT indiquait qu'il n'y avait aucun problème avec les joueur(se)s de tennis à titre individuel, l'IAAF décidait dans un premier temps de suspendre les athlètes yougoslaves. Néanmoins les athlètes yougoslaves participèrent au JO. Puis, en août 1993, l'IAAF autorisa les athlètes yougoslaves à venir participer à titre individuel, sous le drapeau de l'IAAF et avec des vêtements neutres, aux championnats du monde en salle au Canada<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> En dehors du comité des sanctions, la Norvège fit savoir que si les athlètes yougoslaves étaient autorisés à aller aux Jeux, alors elle retirerait les siens. Elle n'en fit rien. Le président du Comité déclara qu'il avait reçu beaucoup de lettres de délégations et de particuliers demandant au comité de refuser la participation des athlètes yougoslaves au Jeux.

<sup>46</sup> « La ONU prohibe competir a los equipos yugoslavos en Barcelona », *La Vanguardia*, 22 juillet 1992

<sup>47</sup> « Yougoslavie : le CIO obéit à l'ONU », *L'Humanité*, 24 juillet 1992

<sup>48</sup> « *Il était temps que quelqu'un fasse quelque chose. Je suis content que l'équipe de football soit exclue. Je sais que les sportifs n'y sont pour rien, mais s'ils jouent en Suède avec ce drapeau, alors ils font partie du conflit* » dit-il. Sur Monica Seles, il ajoute : « *Elle parle hongrois. De yougoslave elle n'a que le passeport, et si elle pouvait, elle aurait des papiers américains. Je ne sais pas très bien qui elle représente, moi je sais, je joue pour la Croatie* ». « Monica Seles podrá seguir en jugando a Roland-Garros », *La Vanguardia*, 1<sup>er</sup> juin 1992

<sup>49</sup> « Wimbledon decidirá el domingo sobre la inscripción de Seles por Florida », *La Vanguardia*, 20 juin 1992

<sup>50</sup> « Yugoslavs allowed in meet », *New York Times*, 11 août 1993

De même, une certaine confusion a régné en cyclisme. Dès l'annonce de la résolution, les six coureurs yougoslaves engagés dans le Tour d'Autriche amateur sont exclus de la course alors qu'ils ne courent pas sous un maillot national mais à titre individuel au sein d'équipes professionnelles<sup>51</sup>. Ironie de l'histoire, c'est le Slovène Valter Bonca, sous le maillot de l'équipe italienne Jolly Componibili, qui remporte la course. On peut dès lors se poser la question de la différence de traitement des sportifs yougoslaves selon les sports en particulier lorsqu'il s'agit de sports individuels où la nationalité ne compte pas, comme le cyclisme.

Ainsi, à la lumière des positions de l'Autriche et de la Hongrie, mais aussi vu les déclarations tranchées de Goran Ivanisevic, on comprend que les sanctions sportives, bien qu'inclues dans une cascade de sanctions isolant totalement la RFY, ne sont pas neutres pour autant. Il convient dès lors de réfléchir sur les leçons à tirer de l'expérience yougoslave en ce qui concerne l'utilisation de sanctions sportives et dans quels buts, mais aussi de s'interroger sur le rôle des grandes organisations sportives internationales dans la diplomatie internationale.

## Leçons à tirer des sanctions sportives

### Les sanctions sportives comme instrument politique, quels objectifs pour quels résultats ?

Tout d'abord, il faut rappeler que les sanctions sportives (et culturelles) ont été prises dans l'histoire de l'ONU au sein d'une série de sanctions économiques et politiques très lourdes. Il s'agit donc de les replacer dans leur contexte, et ne pas les considérer à part, quand bien même elles constitueraient théoriquement une « smart sanction » en soi.

Dès lors, on peut distinguer deux types d'objectifs qui président à la décision de prendre des sanctions sportives. Les premiers sont politiques. On pense, à la suite des sanctions sportives prises contre l'Afrique du Sud, que celles-ci ont eu un impact sur la fin de l'apartheid, et que par conséquent, elles sont un moyen de pression efficace pour pousser un régime à changer d'attitude ou de politique. En l'espèce, le sport est un instrument de « *soft power* »<sup>52</sup>, de reconnaissance symbolique dont l'Etat coupable est privé. C'est en quelque sorte lui retirer une part de sa souveraineté et de son identité. Souvenons-nous en effet de cette phrase de l'historien Eric Hobsbawm : « *ce qui fait du sport le moyen par excellence pour inculquer des sentiments nationaux (...) est la facilité avec laquelle l'individu le plus apolitique peut s'identifier avec une nation symbolisée par des jeunes qui excellent dans un sport où tous voudraient être bons. La collectivité imaginaire de millions d'êtres semble plus réelle sous l'apparence d'une équipe de onze individus communs* »<sup>53</sup>.

Priver une nation de sport est donc supposé être une sanction à la mesure de l'investissement politique, identitaire et symbolique que les régimes mettent dans le sport à des fins de politique internationale. De ce point de vue, on se souvient très bien à quel point le football a servi d'ambassadeur de la Croatie dans le monde, à quel point le président croate Franjo Tudjman en contrôlait tous les rouages, sans compter les discours patriotiques des joueurs et de l'entraîneur Miroslav Blazevic lui-même<sup>54</sup>. On peut d'ailleurs se demander si ces sanctions

---

<sup>51</sup> « La Yougoslavie privée de JO? », *L'Humanité*, 2 juin 1992

<sup>52</sup> Nye, Joseph, *Bound to lead : the changing nature of american power*, New York, Basic books, 1990

<sup>53</sup> Hobsbawm, Eric, Ranger, Terence, *L'invention de la tradition*, Paris, Editions Amsterdam, 2006 (1<sup>e</sup> ed. 1996)

<sup>54</sup> En particulier en marge de l'Euro 1996 et du Mondial 1998 en France. Voir par exemple les articles parus dans *Libération*, 26 juin, 4 et 8 juillet 1998

sportives, dont Slobodan Milosevic, qui n'aimait pas le sport, se fichait totalement, n'auraient pas eu un autre impact politique si par pure hypothèse elles avaient été prises contre la Croatie.

Cette idée fut d'ailleurs proposée par Antonio Cassese, président du TPIY en 1996. Selon le juge italien, « *des sanctions économiques bien choisies associées à des mesures de boycottage des événements sportifs peuvent se révéler efficaces* » afin que la Serbie et la Croatie livrent leurs criminels de guerre<sup>55</sup>. Cette proposition, faite en juin 1996 lors de la conférence de Florence sur la Bosnie, n'a pourtant reçu que très peu d'échos auprès des Etats présents lors de cette réunion<sup>56</sup>.

Le deuxième type d'objectifs est davantage d'ordre psychologique. C'est ce que souligne Barry Burciul lorsqu'il dit qu'il ne faut pas sous-estimer l'impact psychologique et la puissance symbolique de telles sanctions à l'égard de l'élite politique<sup>57</sup>. On objectera pourtant ici qu'il ne s'agit pas tant de toucher l'élite que le peuple qui, par ricochet peut-être, s'en prendra à l'élite.

C'est ce que dit l'ambassadeur français à l'ONU lors du vote de la résolution (« inutilement vexatoire et dérisoire par rapport aux enjeux »), c'est aussi ce que rappelle clairement l'ambassadeur autrichien lors de la réunion du Comité des sanctions : l'exclusion sportive sert à faire savoir et comprendre *au peuple serbe* (et non au gouvernement) que la communauté internationale désapprouve la politique de son gouvernement.

Dès lors, la sanction sportive relève davantage de la punition « gratuite » que d'un véritable moyen de pression, tant il est admis qu'elles n'ont eu absolument aucun impact sur la politique de Belgrade. Lorsqu'elles ont été suspendues le 24 septembre 1994 par la résolution 943, elles l'ont été avec d'autres sanctions bien plus handicapantes comme l'interdiction de survol international et de transport aérien, en échange de la reconnaissance par Belgrade de la frontière entre Bosnie et Serbie, et de retrait du soutien politique, militaire et matériel aux Serbes de Bosnie de Radovan Karadzic<sup>58</sup>. Cependant, la guerre a encore duré un an après cela, et si Slobodan Milosevic s'est mué progressivement en « homme de paix » vu l'intransigeance de Karadzic, ce n'est pas pour que l'équipe yougoslave de basket puisse refouler les parquets internationaux, mais pour que la communauté internationale desserre l'étau économique dans lequel son pays était plongé<sup>59</sup>.

Par conséquent, dans la mesure où les deux seuls cas de sanctions sportives votées par l'ONU l'ont été au milieu d'autres sanctions économiques bien plus lourdes, il apparaît hasardeux de dire qu'elles ont eu un réel impact politique, d'autant que dans le cas de l'Afrique du Sud, comme nous l'avons déjà souligné, le mouvement sportif international a été en pointe bien avant l'ONU.

Autrement dit, il convient de voir dans les sanctions sportives davantage un moyen de publicité qu'un réel moyen de pression politique. C'est dans ce domaine que l'on peut juger

---

<sup>55</sup> « Le président du TPI demande l'exclusion de la Serbie et de la Croatie des JO », *Le Monde*, 12 juin 1996

<sup>56</sup> « La demande de sanctions contre Pale est accueillie avec réserve par les Occidentaux », *Le Monde*, 15 juin 1996

<sup>57</sup> Burciul, Barry, *Report on the seminar on the UNSC sanctions*, op.cit, p.3

<sup>58</sup> Résolution obtenue au forceps par la Russie, avec abstention des Etats-Unis.

<sup>59</sup> Voir entre autres, Holbrooke, Richard, *To end a war*, New York, Random House, 1998; Hartmann, Florence, *Milosevic, la diagonale du fou*, Paris, Denoël, 2002; Ramet, Sabrina et Pavlakovic, Vjeran, *Serbia since 1989, politics and society under Milosevic and after*, Seattle, Washington University Press, 2005; Thomas, Robert, *Serbia under Milosevic, politics in the 1990s*, Londres, Hurst, 1999

de leur réelle efficacité. Si l'on imagine les sanctions sportives uniquement à l'aune de la mauvaise publicité internationale faite à un Etat et un peuple, au choc psychologique, à la frustration, l'incompréhension et la colère que vont susciter ces sanctions dans le peuple qui en est l'objet, alors les sanctions sportives retrouvent une certaine efficacité. La question est de savoir s'il est bien opportun de susciter la frustration et la colère d'un peuple dont on voudrait éventuellement qu'il se soulève contre son dirigeant. Cette question s'est posée à grande échelle lorsqu'il s'est agi de constater qu'un embargo total comme ceux subis par la Yougoslavie ou l'Irak touchait bien plus le peuple que les élites, et affaiblissait sa capacité de révolte<sup>60</sup>. Sans compter qu'il est possible de provoquer le réflexe inverse de regroupement autour de l'idée nationale voire du leader.

Ainsi lorsque les sanctions sportives ont été suspendues, l'équipe yougoslave de basket a immédiatement remporté le championnat d'Europe 1995 qui se déroulait en Grèce. Conspuée par le public grec, l'équipe yougoslave a reçu sa médaille en l'absence des joueurs croates, troisièmes de la compétition, qui ont préféré quitter le podium.

Vu le comportement des joueurs yougoslaves, le vice-président de la FIBA a été obligé d'écrire à la fédération yougoslave de basket en des termes très inhabituels. Il écrit notamment que : *« les joueurs yougoslaves ne se sont pas comportés conformément aux règles de conduite que devraient suivre des champions. Certains d'entre eux se sont permis d'offenser le public par des gestes tels à provoquer des réactions violentes, par chance seulement verbales »*, et poursuit ainsi *« j'aimerais vous rappeler ma récente intervention en votre faveur pour vous permettre de participer aux compétitions de la FIBA et je m'attendais à recevoir en échange un comportement plus sportif et décent de la part de vos athlètes »*<sup>61</sup>.

Si déjà les joueurs se sont laissés emporter par leurs sentiments après trois longues années de privations considérées comme totalement injustes, imaginons ce que cela peut être pour un peuple par ailleurs abreuvé de propagande nationaliste depuis près de dix ans. La victoire de la RFY a donc donné lieu à une liesse populaire qui n'a fait que renforcer le sentiment d'injustice ressenti par les Serbes face à leur exclusion sportive de plus de deux ans. Ivres de joie après cette victoire, l'opinion commune tendait davantage à penser qu'on avait exclu la Yougoslavie parce qu'elle était sportivement trop forte pour ses concurrents plutôt que pour envoyer un signal de désapprobation envers un gouvernement que par ailleurs de très nombreux Serbes combattirent pendant les années 1990, peu aidés par l'embargo.

De ce point de vue, si l'objectif des sanctions sportives est de déclencher un choc psychologique et envoyer un message symbolique, c'est réussi. Mais pour quelle finalité ? Dans le cas présent, les Serbes ont nourri un très fort sentiment d'injustice et une frustration intense à l'égard de la communauté internationale, contribuant à alimenter le nationalisme. Faut-il voir dans ce résultat quelque chose de positif ?

### Les organisations sportives internationales et la diplomatie

Les sanctions sportives font partie du panel des « smart sanctions », des sanctions davantage ciblées dont il est désormais admis qu'elles sont plus efficaces pour peu qu'il y ait une réelle volonté de les appliquer. Dans ces conditions, et compte tenu de l'importance du sport et des compétitions sportives internationales comme les Jeux Olympiques, la Coupe du monde de

---

<sup>60</sup> Cortright, David, Lopez, George, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, op.cit.

<sup>61</sup> Archives FIBA, lettre d'Aldo Vitale, vice-président de la FIBA à la fédération yougoslave de basket, datée du 7 juillet 1995

football etc. aux yeux des gouvernements mais aussi aux yeux des peuples eux-mêmes, il est tout à fait compréhensible que l'idée de sanctions sportives servant à envoyer un message, à punir, soit encore discutée et considérée par certains comme une sanction utile et efficace.

On peut alors se demander pourquoi ce type de sanction n'a plus été utilisé par l'ONU<sup>62</sup> depuis le cas de la Yougoslavie en 1992. Il y a deux hypothèses pour répondre à cette question, qui se complètent plus qu'elles ne s'excluent. La première consiste à contester l'efficacité de ces sanctions. On l'a vu, ce ne sont pas les sanctions sportives ni leur levée qui ont fait bouger Slobodan Milosevic. Loin de faire prendre conscience au peuple serbe du désaccord de la communauté internationale avec son gouvernement, les sanctions ont alimenté un très fort ressentiment à l'égard du reste du monde, dans un pays où l'historiographie fait déjà la part belle à l'idée de complot. Enfin, si ces sanctions ont sans doute fait comprendre au monde que quelque chose de grave se déroulait en Bosnie, cela a-t-il débouché pour autant sur un règlement plus rapide de la guerre ? Les livres et critiques de la gestion par la communauté internationale de la crise yougoslave sont beaucoup trop nombreux pour qu'on les cite tous ici<sup>63</sup>, et il ne faut pas oublier l'observation de Cortright et Lopez selon laquelle les sanctions sont aussi votées pour donner l'impression à l'opinion qu'on fait quelque chose alors qu'on rechigne à faire ce qui serait réellement nécessaire<sup>64</sup>. Ainsi, devant le constat que les sanctions sportives sont finalement quelque chose de secondaire et « inutilement vexatoire » pour reprendre les termes de l'ambassadeur de France à l'ONU, les Etats ont laissé de côté cette option.

La seconde hypothèse consiste à mettre en avant le rôle des organisations sportives internationales et leur lobbying auprès des Etats afin de protéger la sphère sportive des interférences politiques.

Pendant longtemps, l'étude des Relations internationales a consisté en l'étude des relations entre les Etats. Puis, les acteurs se sont multipliés et avec eux les interactions et les relations de pouvoirs dans le monde<sup>65</sup>. Chaque type d'acteur répond ainsi à des logiques d'actions qui lui sont spécifiques. Les Etats sont mus par la souveraineté nationale et leur territoire, les organisations internationales par la gestion et la régulation d'un domaine particulier confié par les Etats (FAO, FMI, OMS etc.), les ONG par les objectifs non-lucratifs qui sont les leurs etc.

Or, la montée en puissance d'acteurs non-étatiques induit une importance accrue des enjeux économiques, sociaux, culturels, dans lesquels ils interviennent auprès des Etats. La mesure de la puissance ne se fait plus à l'aune d'un rapport de force politique ou guerrier, mais par des politiques mettant à l'œuvre le domaine culturel, économique ou sportif qui vont permettre, de manière « douce » d'influencer le comportement des autres acteurs, c'est el « soft power ».

Le CIO, comme la FIFA, sont des organisations internationales non-gouvernementales (INGOs). Selon Malcolm Waters, celles-ci tirent leur puissance du fait qu'elles fonctionnent

---

<sup>62</sup> On parle bien ici de l'ONU. L'Union Européenne, par la position commune 95/544/PESC avait interrompu en 1995 tous les contacts sportifs par le refus d'octroi de visas aux délégations et équipes nationales du Nigéria. Voir Latty, Franck, *Le boycott des Jeux Olympiques à l'épreuve du droit*, op.cit., p. 19

<sup>63</sup> Voir entre autres, Riva, Gigi et Dizdarevic, Zlatko, *L'ONU è morta a Sarajevo, dal genocidio alla spartizione*, Milan, Il saggiatore, 1996, paru en français sous le titre *J'accuse l'ONU*, Paris, Calmann-Lévy, 1996 ; Gow, James, *Triumph of the lack of will : internatinoal diplomacy and the yugoslav war*, New York, Columbia University Press, 1997

<sup>64</sup> Cortright, David, Lopez, George, « Learning from sanctions decade », op.cit.

<sup>65</sup> Smouts, Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales : pratique et théories*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998

par-delà les Etats et les frontières, y compris juridiquement, et elles ont la capacité de réunir les peuples autour d'intérêts ou de causes communes sans que les Etats puissent influencer ce processus<sup>66</sup>.

Autrement dit, le CIO et la FIFA sont des acteurs à part entière sur la scène internationale, leurs dirigeants sont reçus dans le monde avec un statut de chef d'Etat, et ils ont compris depuis longtemps que pour défendre leurs intérêts économiques et sportifs, il fallait s'intégrer dans le jeu diplomatique. C'est ce que le CIO tente de faire avec ses initiatives à l'ONU sur la trêve olympique et ses actions auprès des Etats pour éviter les boycotts des Jeux, en particulier en 2008<sup>67</sup>.

Or, en intégrant le sport, par le biais des sanctions, dans le cœur même de la diplomatie internationale, les Etats font de ceux qui dirigent le sport mondial leurs alter egos. On peut donc tout à fait faire l'hypothèse que l'absence de sanctions sportives depuis 1992 tient autant au constat de son relatif échec qu'au lobbying intense des organisations sportives internationales comme le CIO et la FIFA pour que cela ne se reproduise pas. Dans leur esprit, seules elles sont habilitées à suspendre ou exclure un comité national olympique ou une fédération, et pas pour des motifs politiques.

## Conclusion

Les sanctions sportives votées contre la Yougoslavie ont achevé de faire du sport un élément à part entière des relations internationales. Dans le même temps, cela a renforcé l'idée selon laquelle les grandes organisations internationales de sport sont elles aussi des acteurs diplomatiques en soi, avec des intérêts à défendre, parfois en contradiction avec ceux des Etats. Ces sanctions, comme l'arrêt Bosman par exemple<sup>68</sup>, sont venus rappeler aux organisations sportives qu'elles ne vivaient pas dans un monde à part.

Pourtant, si sa puissance symbolique et identitaire ne saurait être remise en cause, on peut toutefois s'interroger sur la réelle portée politique du sport. Très récemment, on a remis au goût du jour la diplomatie du ping pong avec ces échanges entre des équipes de basket universitaires américaines et chinoises. Deux équipes se sont battues sur le parquet et la nouvelle a fait le tour du monde. Cela va-t-il changer d'un iota les relations entre les deux pays ? Il y a fort à parier que non. En marge des qualifications au Mondial 2010, les matchs entre la Turquie et l'Arménie ont donné lieu au déplacement des chefs d'Etat pour les deux matchs. Ces événements ne furent pas les déclencheurs d'un réchauffement des relations entre

---

<sup>66</sup> Waters, Malcolm, *Globalization*, Londres, Routledge, 1995, p. 112

<sup>67</sup> Latty, Franck, « Le boycott des Jeux à l'épreuve du droit », op.cit. ; « Rogge : le CIO a fait de la diplomatie silencieuse », AFP, repris par Cyberpresse.ca, le 16 juillet 2008,

<http://www.cyberpresse.ca/sports/200809/08/01-652193-rogge-le-cio-a-fait-de-la-diplomatie-silencieuse.php> ; Gillon, Pascal, Une lecture géopolitique du système olympique, *Annales de géographie* 2011/4 (n° 680), p. 425-448 ; Maliesky, Dominique, « De Coubertin à Samaranch : la diplomatie du CIO », *Pouvoirs*, n°61, 1992, p. 25-37 ; « Le Comité international olympique : une diplomatie parallèle », in Basson, Jean-Charles (dir.), *Sport et ordre public*, Paris, La Documentation française, 2001, p. 47-64

<sup>68</sup> Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes de 1995 faisant primer le droit communautaire sur les réglementations des instances internationales du football en matière de transferts. Un « Tchernobyl judiciaire » pour Andrea Manzella, « La dérégulation du football par l'Europe », *Pouvoirs*, 2002/2- n°101, p. 39-47

les deux Etats mais au contraire l'aboutissement, sous forme symbolique, d'un processus diplomatique entamé depuis plusieurs mois sous l'égide américaine. Il en sera de même si pour les qualifications au Mondial 2014, les présidents serbe et croate se déplacent mutuellement. Cela ne fera qu'illustrer, symboliser la normalisation des relations serbo-croates, effective depuis plusieurs années.

Ce serait accorder trop d'importance au sport que de le croire capable de résoudre des problèmes politiques, et d'en créer aussi d'ailleurs. Lorsqu'il était sélectionneur de la Croatie, le discours de Miroslav Blazevic était emprunt d'un fort accent politique et patriotique. Pourtant, quand il est devenu sélectionneur de la Bosnie en 2007, il est devenu plus modeste. « Avant je croyais que je pouvais transformer les choses avec le football, que je pourrais faire avancer la Bosnie avec une équipe qui ne regarde pas la nationalité du joueur. Mais la vérité est que finalement, tu gagnes un match, les gens sont contents, tu leur donnes un peu de bonheur, mais combien de temps cela dure-t-il ? Une heure, un jour, une semaine. Après tu te souviens que tu n'as pas de travail et que tu n'as pas de quoi acheter du lait pour tes enfants. Le football ne peut rien contre ça »<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Interview avec l'auteur.