



COMMISSION EUROPÉENNE
DG Concurrence

**LE SPORT ET LA POLITIQUE
EUROPÉENNE DE LA CONCURRENCE :
"REGLES DU JEU" ET
EXEMPLES RECENTS**

Lille, le 10 mai 2001

*Jean-François PONS**

Directeur Général adjoint

Direction Générale de la Concurrence

* Cette présentation a été faite à titre personnel et ne saurait donc engager la Commission européenne.
Ce discours sera publié avec les autres interventions dans un livre "L'Europe et le sport", publié prochainement par l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques. (IRIS).

Comme l'ont déjà indiqué Martine Aubry et Pascal Boniface, le sport a atteint aujourd'hui une dimension internationale majeure. Une anecdote personnelle pour l'illustrer: jouant au football sur une plage du Kenya, il y a quelques semaines, mon fils a tout de suite été appelé Lizarazu (sans doute en raison de ses cheveux très noirs) par ses jeunes partenaires africains. Cette dimension internationale va de pair avec une dimension économique grandissante. Le "sport business" est en conséquence de plus en plus soumis aux règles de l'économie de marché, y compris aux règles de la concurrence.

En Europe, l'arrêt Bosman a illustré l'interaction entre règles de l'Union européenne et règles sportives et a suscité de nombreuses réactions et de nouveaux développements. C'est cette interaction que je voudrais commenter aujourd'hui, notamment en ce qui concerne la politique européenne de concurrence. Je commencerai par rappeler la place du sport dans les règles européennes, y compris les règles de la concurrence, avant de présenter cette interaction sur la base de quelques exemples récents, dont le plus important est sans doute celui de la réforme des transferts de footballeurs.

LE SPORT DANS LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

Le sport n'apparaît ni dans le Traité de Rome ni dans celui d'Amsterdam et il n'y a donc pas de compétence communautaire propre dans ce secteur. L'Union européenne a des domaines de compétences limités par le Traité et, concernant des secteurs tels que le sport, un pouvoir d'action restreint à deux dimensions.

Tout d'abord, elle peut naturellement intervenir par le biais de l'action intergouvernementale. Les Ministres des Sports des différents Etats membres ont la possibilité de se réunir pour définir des orientations communes. Parfois, cela aboutit à des résultats importants, comme dans le domaine du dopage, où l'Union européenne est parvenue à obtenir la création d'une Agence mondiale. La Commission peut émettre des propositions et des rapports dans ce cadre. Récemment, la Commission a présenté un Rapport au Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) sur le sport dans l'Union européenne.

Le sport est d'autre part soumis aux règles générales du Traité. Ainsi, l'arrêt Bosman a cassé les réglementations de la Fédération internationale du football association (FIFA) sur les transferts internationaux de footballeurs. En effet, la Cour de Justice des Communautés européennes a considéré que ces règles ne respectaient pas la libre circulation des travailleurs, liberté fondamentale de tout citoyen européen. Les règles du Traité s'appliquent donc au sport tout comme à d'autres secteurs. Autre exemple: les programmes de soutien financier à des régions défavorisées peuvent financer des équipements sportifs.

Enfin, à la suite du Rapport de la Commission au Conseil européen d'Helsinki et à la lumière du développement de certaines discussions, comme celles relatives aux transferts de footballeurs, le Conseil européen de Nice a adopté une déclaration qui invite l'Union européenne et ses Etats membres à respecter les spécificités du sport et à consulter ses fédérations.

SPORT ET CONCURRENCE : LES REGLES GENERALES

Pourquoi appliquer les règles de la concurrence au sport? La réponse est assez simple: le sport a une place économique croissante. En matière de règles de concurrence, nous ne pouvons intervenir que sur des aspects transfrontaliers. Si des règles internes d'un Etat membre restreignent la concurrence, mais n'ont pas de portée sur les échanges entre Etats membres, la Commission ne peut intervenir. Or, la dimension internationale du sport ne cesse de prendre de l'ampleur.

De nombreux exemples attestent aussi de la dimension économique du sport. Les droits de télévision représentent, aujourd'hui, des sommes très importantes: 715 millions \$ pour les Jeux Olympiques de 2000, 890 millions \$ pour la Coupe du Monde 2002 ou encore 680 millions F pour l'actuel Championnat de France de football. De nombreux clubs de football sont cotés en bourse. Bref, l'interconnexion du sport et du *business* est un fait. Et compte tenu de ce fait, les règles de la concurrence doivent s'appliquer au sport.

Cependant, le sport a ses spécificités et il faut les prendre en compte lorsque nous appliquons les règles du Traité. Dans son rapport au Conseil européen en 1999, la Commission a exposé de quelle façon elle pensait intégrer les spécificités du sport dans la pratique décisionnelle.

Tout d'abord, un ensemble de règles dans le monde du sport échappent totalement aux lois de la concurrence, comme le nombre de joueurs dans une équipe ou la taille des poteaux, c'est-à-dire les *règles dites "sportives"*. Par exemple, *une judoka belge* avait porté plainte devant la Cour de justice contre sa fédération pour non-sélection aux Jeux Olympiques, considérant que cela représentait pour elle un manque à gagner. Elle s'était, tout à fait légitimement, assimilée à une entreprise, et avait considéré que la fédération en question avait abusé de sa position dominante. La Cour n'a pas retenu sa requête, considérant que le rôle d'une fédération sportive était de sélectionner ou non des athlètes selon des critères préétablis. La Cour a donc jugé que les règles du Traité ne s'appliquent pas au système de sélection, c'est une règle "sportive".

Pour révéler de façon plus évidente la spécificité du sport dans son rapport à la concurrence, il suffit de souligner qu'il est sans aucun doute *l'unique secteur économique où il existe une certaine solidarité entre les concurrents*. En effet, une équipe n'a de raison d'être que si elle peut affronter d'autres équipes, et un championnat ne peut être mené à terme que si suffisamment de clubs terminent la saison. Ainsi, tandis que dans les autres secteurs, la disparition d'un concurrent est accueillie avec satisfaction, dans le monde sportif, les concurrents doivent s'assurer mutuellement de leur survivance. Les Américains acceptent et intègrent cette réalité, en organisant par exemple une redistribution de ressources des clubs les plus riches vers les plus pauvres. Ainsi, le *drafting*, pratiqué dans le milieu du basket-ball américain, illustre l'acceptation de cette logique: les équipes de basket les plus mal classées recrutent en début de saison les meilleurs éléments des universités. Certaines règles sportives s'opposent donc totalement aux règles de la concurrence, mais elles sont acceptées, car elles permettent l'intégrité des compétitions et l'incertitude des résultats.

Pour les Européens (qui se distinguent sur ce point des Américains), *le sport se distingue également des autres secteurs en se scindant en sport professionnel et en sport amateur*, mais avec des liens intéressants entre les deux. En effet, le sport professionnel, détenant d'énormes capitaux, reverse une part de ses profits au sport amateur; il suscite aussi des vocations nombreuses parmi les jeunes, dont il permet parfois l'épanouissement.

En Europe, cette pratique dépasse les aspects sportif et de la concurrence, mais elle permet de réaliser des actions d'ordre social. Par exemple, lorsqu'une partie de l'argent des grands clubs est retournée vers les petits clubs, cela permet de financer des encadrements de jeunes dépassant le domaine de la simple pratique sportive. Ainsi, dans un quartier de Bruxelles, des jeunes ayant abandonné l'école et jouant à un niveau amateur dans un petit club peuvent suivre des cours du soir à travers ce programme. Il existe donc une dimension d'intégration sociale du sport, qui est tout au moins reconnue par les institutions communautaires européennes et qui figure d'ailleurs dans la déclaration de Nice.

SPORT ET CONCURRENCE: EXEMPLES RECENTS

Les nombreuses décisions prises dans le domaine sportif au cours des deux dernières années permettent aisément d'illustrer les principes d'exception sportive qui viennent d'être exposés. J'utiliserai à cette fin l'exemple du *dossier Lille-Mouscron*. Le club belge de Mouscron, géographiquement proche de Lille, souhaitait jouer ses matchs de coupe d'Europe dans cette ville. L'Union des associations européennes de football (UEFA) ayant refusé que Mouscron-Metz, l'un des matchs de la coupe, ait lieu à Lille, Mouscron a porté plainte auprès de la Commission. Celle-ci a finalement considéré que la règle de l'UEFA, selon laquelle chaque club doit en principe jouer son match à domicile dans son propre stade (ou dans un stade du même pays) est en fait une "règle sportive". L'UEFA a fait ce choix en vue de préserver une certaine équité, afin que les matchs soient joués sur l'ensemble du territoire européen, et que les matchs aller et retour n'aient pas lieu dans le même pays. La Commission a considéré que cette règle était une règle d'organisation et était en-dehors du champ de la politique de la concurrence.

Un autre dossier a posé beaucoup de problèmes à la Communauté dans ses négociations avec l'UEFA. Celle-ci avait interdit *la diffusion en clair de rencontres durant tout le week-end*. De nombreuses télévisions commerciales contestèrent cette situation. De très longues négociations avec l'UEFA viennent de se conclure. La Commission reconnaît que, lorsqu'une soirée de championnat de division 1 d'un pays se déroule, ce pays pourra interdire la diffusion en clair du championnat, à l'heure où les matchs sont disputés, durant deux heures et trente minutes. Cette limitation de la diffusion en clair sera la seule conservée. L'objectif de l'UEFA était d'inciter les spectateurs à se rendre au stade. En effet, beaucoup de pays de petite taille ont des difficultés à attirer un public, surtout quand des championnats étrangers plus populaires sont diffusés. La Commission a ainsi essayé de trouver un équilibre entre l'intérêt sportif et les règles de la concurrence.

Dans certains des cas que nous avons eu à traiter, les *fédérations sportives se sont crues pendant longtemps au-dessus des lois*,¹ non seulement au-dessus des lois nationales, mais également au-dessus des lois générales. Ainsi, le dossier de la Formule 1, très important en termes financier et économique, a donné lieu à des campagnes très agressives contre la Commission. Celle-ci reprochait aux dirigeants de la Fédération internationale de l'automobile (FIA) et de la *Formula one administration* (FOA) d'avoir utilisé les pouvoirs sportifs de régulation de la FIA pour favoriser la FOA, opérateur économique. En simplifiant, la FIA contraignait les opérateurs de circuit ou les télévisions à passer des accords avec la FOA, ce qui permettait, entre autres, d'éliminer des événements de sport

¹ Lire, à ce sujet, Karel Van Miert, *Le marché, la concurrence et le pouvoir*, Paris, Racine, 2000, 360 p.

automobile qui auraient pu concurrencer la Formule 1. La Commission est finalement parvenue à un accord avec la FIA et la FOA, qui ont accepté des solutions originales, dans la mesure où la FIA s'est retirée du domaine des affaires et est aujourd'hui un simple régulateur. Elle a ainsi renoncé à ses droits télévisuels et les a laissés aux acteurs concernés que sont, soit la FOA, soit les organisateurs de circuits, les voitures, etc.

Enfin, avant de traiter le problème des transferts, j'aborderai *la question des subventions aux clubs professionnels de football français*. Les autorités françaises tenaient à ce que la Commission prenne position sur un thème nouveau pour elle, celui des aides d'Etat en matière de sport. La Commission a accepté l'attribution de ces subventions, considérant leur objectif éducatif et d'intégration, et leur faible impact dans la compétition entre les grands clubs.

LE REFORME DES TRANSFERTS

La question des transferts se différencie des problèmes traités auparavant, puisqu'elle implique à la fois la mobilité des travailleurs et les règles de la concurrence. L'arrêt Bosman souligne qu'il ne peut être question d'indemnités de transfert sans rapport avec les coûts de formation en fin de contrat. Il est d'ailleurs surprenant que le football européen ait pu suivre un tel schéma de fonctionnement durant de nombreuses années. Le problème de la Commission était de parvenir à faire appliquer l'arrêt Bosman par la FIFA, une des tâches de la FIFA était d'élaborer les règles de transferts internationaux, et d'aller rapidement au-delà de ce simple arrêt. En effet, le monde du football s'est organisé très rapidement de façon à ce que des contrats extrêmement longs soient signés. Un contrat de quinze ans, ne pouvant se justifier par une logique sportive - un joueur ne passant pas toute sa carrière dans un même club -, est une façon de contourner l'arrêt Bosman.

La tâche de la Commission était donc vaste, d'autant que la FIFA, étudiant également ces règles, souhaitait établir des indemnités de formation au niveau international. Cela conduit à une discussion longue et complexe, rendue plus difficile encore par l'hétérogénéité de la "famille du football" aux intérêts souvent divergents: FIFA, UEFA, mais aussi fédérations nationales, grands clubs et représentants des joueurs (FIFPRO). Ces travaux, qui ont duré plusieurs mois, ont finalement abouti à un échange de lettres entre M. Blatter, Président de la FIFA et M. Monti, Commissaire à la Concurrence, abordant plusieurs sujets dont deux principaux.

Le premier thème fut les *indemnités de formation*. La Commission a toujours supporté l'idée d'indemnités de formation, en rapport avec les coûts de formation, y compris en fin de contrat. Un jeune footballeur, c'est-à-dire ayant moins de 23 ans, est considéré en formation jusqu'à l'âge de 21 ans. Si ce dernier part pour un autre club, il est légitime que le club formateur souhaite percevoir des indemnités couvrant le coût de formation qu'il a dispensé. Bien entendu, la difficulté est de calculer le niveau de ce coût. La Commission a accepté d'aller au-delà du coût de formation réel du footballeur considéré, mais en tenant compte des performances du centre de formation. Ainsi, si dans un centre, un footballeur sur dix devient professionnel, la Commission était prête à accepter ce coefficient de dix à un.

Une autre décision d'importance a été prise à l'issue de ces négociations. Pour les grands clubs, tels que le Paris-Saint-Germain (PSG) ou Manchester United, l'indemnité de formation sera basée sur les frais réels, tandis que pour les clubs de moindre envergure et

les clubs amateurs, un système forfaitaire sera mis en place. Ce mécanisme permet d'accroître la redistribution financière des grands clubs vers les plus petits.

Enfin, lorsqu'un jeune footballeur joue successivement dans plusieurs clubs, son club formateur d'origine perçoit une partie de l'indemnité de formation qu'il reçoit. Prenons en ce sens l'exemple de Zinedine Zidane. Le premier club de Z. Zidane était situé dans la banlieue de Marseille, il a ensuite été transféré à Cannes puis à Bordeaux, et enfin à la Juventus de Turin. Si le nouveau système avait été en place lors de ces transferts professionnels, son club de la banlieue marseillaise aurait perçu une partie de l'indemnité de formation versée à Cannes par Bordeaux et à Bordeaux par la Juventus. Ce système novateur répond de façon satisfaisante à un objectif de formation et d'intégration par les petits clubs.

Le second sujet de préoccupation était *les contrats*, notamment la question de la limitation de leur durée, l'un des objectifs étant d'éviter le contournement de l'arrêt Bosman. Ainsi, les contrats furent limités à une durée maximale de cinq ans, et à une durée minimale d'un an afin d'éviter les transferts en cours de saison. Ces derniers doivent se limiter à des cas exceptionnels, pour une « juste cause sportive », telles qu'une blessure ou une mésentente totale du joueur avec son entraîneur, etc.

Quant à la rupture des contrats, la Commission encourage un système équilibré de rupture unilatérale de contrat. Auparavant, la FIFA imposait l'accord des deux clubs pour qu'un footballeur puisse être transféré en cours de contrat. Aujourd'hui, un joueur peut être transféré sans ce double accord, mais des compensations peuvent, soit être prévues directement dans le contrat du joueur, soit être justifiées par le club. Des montants exorbitants sont passibles de recours devant les tribunaux. De plus, les dirigeants de clubs et de fédérations ont souligné qu'une équipe se construit sur plusieurs années et le départ d'un joueur après seulement un ou deux ans ruine donc en partie cette construction. Pour limiter ces ruptures dangereuses, un mécanisme de sanctions sportives, pouvant atteindre quatre mois de suspension en fin de première ou de deuxième année, a donc été prévu. En revanche, ces sanctions ne peuvent plus être infligées au terme de la troisième année. Ce système limite donc les ruptures de contrat lors des deux premières années mais les favorise à partir de la troisième année. Un équilibre a ainsi été trouvé entre les intérêts des différents acteurs. Une certaine flexibilité a également été introduite afin de respecter les règles de « juste cause sportive ». Par exemple, un joueur peut signer un contrat en stipulant qu'il quittera le club si celui-ci descend en deuxième division. Enfin, un tribunal paritaire, composé de représentants de joueurs et de clubs, a été créé. Ce dernier a pour mission de traiter rapidement les dossiers qui lui parviennent, ce qui n'ôte pourtant pas aux joueurs la possibilité de se rendre, s'ils le souhaitent, devant les tribunaux, ce que les règles FIFA traditionnelles interdisaient.

*
* *

A mon sens, les exemples que je viens de commenter illustrent trois tendances positives:

- Une clarification progressive et souhaitable des "règles du jeu" juridiques appliquées au sport;
- Une jurisprudence qui s'attache à tenir compte à la fois de la dimension économique internationale du "sport business", mais aussi des spécificités du sport et de son rôle dans la société;
- Enfin, un changement notable d'attitude de la part du "pouvoir sportif", et notamment des fédérations internationales, qui acceptent aujourd'hui que certaines règles de droit générales s'appliquent à leurs activités économiques, quitte à en discuter en détail les modalités d'application avec les autorités concernées.