



COMMISSION EUROPÉENNE
DG Concurrence

SPORT ET POLITIQUE
EUROPÉENNE DE LA CONCURRENCE :
"REGLES DU JEU" ET
EXEMPLES RECENTS
D'APPLICATION

Bruxelles, le 18 octobre 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.

L'expansion spectaculaire du sport dans nos sociétés et nos économies s'inscrit dans une dynamique de dimension internationale. 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 que la Commission européenne est chargée de faire respecter au sein du Marché Unique.

Cependant, la Commission Européenne est aussi consciente des fonctions sociale et culturelle du sport. Elle vise à préserver et à améliorer ces fonctions et à concilier cette action avec son intervention à l'égard des aspects économiques du sport. Elle traite les enjeux économiques du sport sans oublier le contexte spécifique dans lequel ils s'insèrent. Elle applique la politique de concurrence afin de mettre fin aux pratiques restrictives néfastes sans toutefois mettre en cause ni le pouvoir des organisations sportives d'adopter les règles nécessaires pour organiser un sport et ses compétitions, ni le rôle social du sport. La Commission veut ainsi augmenter la sécurité juridique du secteur et garantir un sport de qualité susceptible d'attirer l'intérêt des fans et des spectateurs.

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 fondamentales, 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 et une dimension internationale qui ne cessent de prendre de l'ampleur. De nombreux exemples attestent de la dimension économique et internationale 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 de véritables entreprises de dimension internationale, parfois cotées en Bourse; par exemple, Manchester United - qui est coté en Bourse - a réalisé un chiffre d'affaires de 209 millions d'euros pour la saison 2000-2001 et un bénéfice brut de 35 millions. Bref, l'interconnexion du sport et du *business* international est un fait. Et compte tenu de ce fait, les règles de la concurrence doivent s'appliquer au sport.*

Ces règles sont essentiellement l'article 81 (accords entre entreprises restrictifs de concurrence) et l'article 82 (abus de position de dominante). Il est à noter que la plupart des dossiers soumis à la Commission le sont sous forme de plaintes. Une grande partie de ces plaintes sont dirigées contre les organisations sportives nationales ou internationales, souvent accusées d'édicter des règles anti-concurrentielles ou d'abuser de leur position dominante (notamment au motif de discrimination).

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 certaine 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 habituelles de la concurrence, mais elles sont acceptées, car elles permettent l'intégrité des compétitions et l'incertitude des résultats.

Pour les Européens, *le sport se distingue également des autres secteurs en raison d'une certaine redistribution des revenus du sport professionnel vers le sport amateur*. Cette redistribution permet parfois de réaliser des actions d'ordre social, notamment parce que le sport suscite de vocations parmi les jeunes (y compris de jeunes en situation difficile), dont il favorise l'épanouissement et de financer des encadrements de jeunes dépassant le domaine de la simple pratique sportive (par exemple des cours du soir). Il existe donc une dimension d'intégration sociale du sport, qui est reconnue par les institutions communautaires européennes et qui figure dans la déclaration de Nice.

SPORT ET CONCURRENCE: EXEMPLES RECENTS

Les décisions prises dans le domaine sportif au cours des deux dernières années permettent d'illustrer les principes d'exception sportive qui viennent d'être exposés.

1) Le 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 (sur la base de l'article 82) 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 nécessaire à l'organisation des compétitions et était en-dehors du champ de la politique de la concurrence.

2) Les règles de diffusion télévisée de l'UEFA.

Les règles de l'UEFA interdisaient la diffusion en clair de rencontres de championnats nationaux de football durant tout le week-end. De nombreuses télévisions commerciales contestèrent cette situation (sur la base de l'article 81). Après de longues discussions, la Commission a accepté en avril 2001 une règle moins restrictive: un pays pourra interdire la diffusion du championnat, à l'heure où les matchs sont disputés, durant deux heures et trente minutes. L'objectif de l'UEFA est en effet d'inciter les spectateurs à se rendre au stade, car 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.

D'autres dossiers de la diffusion télévisée du football sont actuellement en cours d'examen, compte tenu notamment de l'importance de ces droits pour la concurrence entre chaînes de télévision.

3) Formule 1.

Le dossier de la Formule 1 est très important tant en termes financier et économique qu'en termes d'organisation sportive au sein d'une association internationale. Comme vous le savez, la Commission a estimé en 1999 que la Fédération internationale de l'automobile (FIA) se trouvait dans une situation de conflit d'intérêt entre son rôle de régulateur du sport d'une part, et ses activités d'organisation de championnats d'automobiles. Cette situation favorisait les séries organisées par la FIA et plus particulièrement la Formule 1. La Commission a aussi remis en cause les conditions des contrats entre FOA, la société qui gère notamment les droits de télévision de la Formule 1 et les diffuseurs, notamment parce que ceux-ci permettaient d'éliminer des événements du sport automobile qui auraient pu concurrencer la Formule 1.

La Commission est finalement parvenue à trouver une solution à ces problèmes en accord avec la FIA et la FOA. Selon cette solution, qui a fait l'objet d'une publication au Journal Officiel en juin 2001, la FIA se retire du domaine des affaires pour sauvegarder son indépendance et impartialité en tant que régulateur. Elle a ainsi soit renoncé à ses droits télévisuels soit les a transférés aux titulaires. Par ailleurs, la FIA a porté de modifications importants à ces règles, en établissant de critères bien définis pour l'octroi de licences FIA aux événements sportifs et aux participants respectifs. En ce qui concerne les activités commerciales, la FOA a éliminé les clauses anti-concurrentielles de ses accords avec les circuits et les chaînes de télévision; elle a aussi abandonné la promotion des rallyes.

Je crois que cette nouvelle situation aura des conséquences bénéfiques pour le sport automobile en Europe. L'amélioration du système régulateur de la FIA contribuera au respect des mesures nécessaires de sécurité sans porter préjudice aux intérêts commerciaux des organisateurs indépendants de la FIA. En effet, l'intérêt de la FIA de favoriser les séries dénommées « FIA » est neutralisé, la fédération recevant dans l'avenir les mêmes bénéfices de toutes les séries. La liberté d'opérer, la transparence accrue et l'assurance des standards de sécurité élevés forment un environnement favorable au développement continu du sport automobile ainsi qu'un modèle d'organisation sportive.

4) Les subventions aux clubs professionnels de football français.

Ce dossier relève des articles 87 et suivants du Traité, relatifs aux aides d'Etat. En effet, 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 pour le financement des centres de formation des jeunes joueurs. 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 (article 39) et les règles de la concurrence (ici l'article 81). 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 étant 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, le 5 mars 2001 abordant plusieurs sujets dont trois 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 qui faussent la compétition. Ces derniers doivent se limiter à des cas exceptionnels, 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, il sera possible à un joueur de résilier unilatéralement son contrat au cas où il aurait participé à moins de 10% des matches officiels joués par son club.

Enfin, *des organes d'arbitrage paritaires*, composés de représentants de joueurs et de clubs, sont prévus. Un Tribunal Arbitral du Football, instance d'appel, dont une chambre aura également une composition paritaire, décidera sur les conflits concernant les transferts internationaux. Ces nouveaux organes d'arbitrage ont 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. Ces aspects ont été renforcés par l'accord signé entre la FIFA et la FIFPro, le 31 août 2001, selon lequel la représentation de la FIFPro dans les organes d'arbitrage est confirmée ainsi que la participation de cette organisation dans la mise en œuvre du nouveau règlement FIFA qui est entré en vigueur, le 1er septembre 2001.

*
* * *

L'année 2001 aura vu la Commission européenne prendre plusieurs décisions importantes sur des dossiers du secteur du sport.

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.