



10 PROPOSITIONS POUR UN SPORT PLUS ÉTHIQUE

Conclusions des travaux du groupe de travail sur l'éthique du sport

M. Dominique Bailly, sénateur du Nord

I. Éthique et sport : une association indispensable

Matches truqués, versements frauduleux, violences dans les stades, prise de produits dopants... Le sport n'échappe pas aux maux de notre société. Ces dérives pourraient faire penser que le sport et l'éthique, loin d'être indissociables, seraient plutôt antinomiques : lorsqu'on poursuit l'objectif d'aller « *plus loin, plus haut et plus fort* », la tentation d'utiliser des méthodes contraires à l'esprit sportif serait-elle forcément trop forte ?

Le Sénat, convaincu d'une part que la **pratique et la compétition sportives ont un rôle social majeur**, et que le succès du concept de sportivité n'est pas le fruit du hasard, a souhaité réfléchir aux moyens de **protéger le sport** de ses différentes turpitudes.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a ainsi constitué un **groupe de travail** pluraliste de 15 membres, **animé par M. Dominique Bailly, sénateur du Nord**, afin de conduire une réflexion sur l'éthique sportive et, éventuellement, formuler des préconisations.

Après 34 auditions de plus de 60 personnalités, le groupe de travail est sorti pleinement convaincu que **l'éthique**, parce qu'elle permet au sport de porter des valeurs positives (égalité des chances, dépassement de soi, respect des autres, santé des participants), **doit être au fondement de notre politique sportive**.

Au-delà de ces aspects moraux, les acteurs économiques du sport professionnel ont eux-mêmes insisté sur le fait que **les valeurs du sport font aussi sa valeur** et il est de l'intérêt de tous, au-delà des objectifs individuels de court terme des uns et des autres, de promouvoir un sport éthique.

Le groupe a axé sa réflexion sur **quatre problématiques** qui lui sont apparues particulièrement pertinentes : les **paris sportifs** et leurs effets sur la vie des clubs, le **rôle et l'encadrement des agents sportifs**, l'**éthique financière** des clubs sportifs et la **promotion des valeurs du sport** dans la pratique amateur.

Il s'est attaché à dresser un premier bilan des lois du 9 juin 2010 encadrant l'activité d'agent, du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne et du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport.

Les paris en ligne sont-ils plus dangereux que les paris en dur ? Faut-il interdire aux clubs de rémunérer les agents ? Faut-il imposer un plafond salarial dans les ligues professionnelles ?

Autant de questions abordées avec pragmatisme, auxquelles le groupe de travail s'est efforcé d'apporter des réponses précises et argumentées.

II. Les agents de joueur : l'impératif de transparence

À la demande de la Commission européenne, le cabinet belge KEA et le Centre d'économie et de droit du sport (CEDDS) ont réalisé une étude sur les aspects économiques et juridiques des transferts de joueurs. La conclusion est sans appel : **le marché des transferts souffre d'un manque de transparence dans les transactions** et le rôle des agents est patent dans cette opacité. Plus généralement, c'est la place prise par les agents de joueurs qui est largement critiquée : ils seraient à l'origine de l'inflation des salaires des joueurs, de l'accroissement exponentiel du montant de transferts, de la multiplication des conflits entre les joueurs et leurs clubs, ou encore de l'arrivée massive de joueurs étrangers dans certains championnats européens.

A. Les dispositions qui font débat : qui paient qui ?

La question du paiement des agents de joueurs par les clubs professionnels fait l'objet d'un débat intense.

Avant la loi du 9 juin 2010, le paiement des agents de joueurs par les clubs était interdit. Mais cette mesure était *de fait* détournée par les acteurs du sport : les agents ne transmettaient pas leurs contrats de mandat aux fédérations lorsqu'un joueur était le mandant, alors que c'était normalement obligatoire. Au moment de la signature du contrat du joueur, l'agent du joueur devenait ainsi l'agent du club et était rémunéré par ce dernier.

Ainsi, au printemps 2004, 80 % des mandats réceptionnés par la fédération française de rugby liaient un club et un agent alors que ce sont les joueurs qui utilisent en général les agents.

Ces pratiques existaient parce qu'elles correspondaient à un intérêt souvent commun : les joueurs ne souhaitaient pas rémunérer leurs agents et le club ne versait pas de cotisations sociales au titre de la prise en charge de la commission de l'agent, alors qu'elle constituait *de facto* un complément de rémunération pour le joueur. De plus, le paiement par le club permettait de déduire le montant de la commission pour le calcul de la TVA. Enfin l'agent lui-même était garanti du paiement de ses honoraires, sans que son nom n'apparaisse dans la transaction, ce qui pouvait lui permettre de dissimuler une partie de ses honoraires.

Les effets de cette mesure étaient donc contre-productifs avec un contrôle difficile des licences d'agent et l'utilisation de rétro-commissions

En 2010, le législateur a donc fait le choix d'autoriser le paiement des agents de joueurs par les clubs afin de favoriser le dépôt des mandats d'agents auprès de la fédération, et, ainsi, de mieux contrôler leur activité. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le nombre de mandats déposés dans le football pendant la saison 2008-2009 était de 430 et est passé à 732 en 2009-2010, 1013 en 2010-2011 et 1021 en 2011-2012. Selon la fédération française de football, « *le système aurait gagné en transparence en reflétant la réalité contractuelle des parties* ».

Pourtant certaines voix critiquent fortement ce nouveau système, et notamment celles des ministres David Douillet et Valérie Fourneyron, mais aussi de nombreux acteurs du sport : une telle mesure serait fortement néfaste aux intérêts des sportifs, constituerait une source d'inflation des commissions pratiquées et créerait de l'opacité dans les transferts.

Votre groupe de travail n'a pas tranché cette question mais fait le constat suivant :

- l'interdiction du paiement de l'agent par les clubs impose en parallèle une prohibition de l'existence d'agents de clubs. En effet, il est sinon extrêmement simple de

contourner la mesure en faisant passer, « au dernier moment », l'agent du joueur pour un agent du club. Ces mesures ne seraient pas irréalistes et sont préconisées par un certain nombre de personnes auditionnées. Notons que la Fifa, qui réfléchit à déréglementer la profession d'agent développe aussi des outils, comme le *Global Player Exchange*, qui donnerait des renseignements sur les joueurs disponibles et aiderait les clubs à échanger directement entre eux ;

- le **maintien de la possibilité de paiement des agents des joueurs par les clubs doit permettre de renforcer la transparence sur les montants touchés** et donc un dépôt encore plus important des mandats des agents. Sous la précédente législature, une disposition fiscale avait ainsi été adoptée, puis supprimée, prévoyant que la rémunération de l'agent n'était pas considérée, pour le joueur comme un avantage en nature. Elle était à n'en pas douter favorable à l'instauration de meilleures pratiques.

B. Les mesures qui font consensus : imposer la transparence sur les transferts

Plusieurs mesures ont été mises en place pour améliorer la transparence sur les opérations d'achats de joueurs par les clubs.

La Fifa a ainsi mis en place un système de régulation pour les transferts internationaux. Utilisé par 4 600 clubs, le **certificat de transfert international** impose ainsi que les clubs fournissent des renseignements sur l'identité du joueur, les clubs concernés et les paiements effectués (montant, délais et informations bancaires).

La chambre de compensation britannique : un modèle à suivre

Le système de suivi britannique a pour objectif de suivre à la fois les transferts domestiques et internationaux, mais aussi les commissions d'agents. La garantie et la sincérité des paiements effectués dans le cadre des transferts sont contrôlées par un système de suivi des flux financiers, qui transitent *via* une chambre de compensation indépendante. Un partage des tâches est établi entre la ligue anglaise (*Premier League*) qui gère les transferts nationaux et la fédération (*Football Association*), responsable du suivi des recrutements internationaux des clubs anglais. La **commission des agents passe aussi par cette chambre de compensation**. La ligue de football professionnel britannique impose aussi que les clubs révèlent tous les six mois les salaires des agents.

Selon le rapport KEA/CDES précité, si elle s'est dotée d'un système de suivi des transferts au niveau national (indemnités, validation des contrats, montant des commissions d'agents, noms des clubs et joueurs), la France ne dispose pas d'un contrôle des paiements liés aux transferts, ni d'un système qui permette d'obtenir des informations sur le montant des commissions versées aux agents de joueurs. À cet égard, le bon élève est indéniablement le Royaume-Uni qui a mis en place un **système efficace de chambre de compensation**.

Ce système, qui ressemble au Carpa, mis en place pour la rémunération des avocats, constitue aux yeux de votre groupe de travail, une **excellente solution à l'amélioration de la visibilité sur les modes de rémunération des agents sportifs**. Sa création et son contrôle devraient être confiés aux ligues professionnelles (par exemple aux directions de contrôle de gestion, qui possèdent une expertise en la matière).

Par ailleurs, l'article 2 de la loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif a modifié l'article L. 561-2 du code monétaire et financier afin de soumettre les agents sportifs aux règles de Tracfin relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Concrètement, les agents sont donc soumis à une obligation de surveillance à l'égard de leur clientèle et de déclaration de soupçon s'il leur semble que les échanges financiers dont ils ont connaissance dans le cadre de leurs activités leur semble liées à une opération de blanchiment ou de fraude fiscale.

Votre rapporteur estime que cette disposition est pertinente. En effet, plusieurs personnes auditionnées ont laissé entendre que les opérations menées par certains clubs étaient sans doute liées à des opérations de blanchiment d'argent. Mais il a constaté qu'aucune autorité n'était prévue pour diligenter les contrôles afférents, ni même pour prendre d'éventuelles sanctions en cas de manquement, alors qu'il existe une commission nationale des sanctions pour les professions échappant à toute instance de régulation.

Le groupe de travail propose ainsi de **compléter le code monétaire et financier** (chapitre 1^{er} du titre VI du Livre V) afin de prévoir les **moyens de faire respecter l'obligation de déclaration de soupçon des agents** et de **sanctionner les éventuels manquements**.

C. Les moyens de limiter l'influence des agents

Plusieurs solutions sont envisagées pour limiter certains excès liés aux transferts de joueurs.

La question de la fenêtre hivernale de transfert est un sujet assez typique de l'intérêt d'une intervention des pouvoirs publics. La quasi-totalité des acteurs entendus sont favorables à sa suppression : en effet, elle perturbe certains joueurs qui font l'objet de rumeurs de transferts, elles nuisent le plus souvent aux équipes qui y ont recours et elles peuvent créer des iniquités dans un championnat puisque des équipes sont susceptibles de changer de niveau en cours de saison. Il reste que chacun peut aussi espérer que le « mercato d'hiver » lui soit favorable et hésite donc à s'engager publiquement dans cette voie.

Votre groupe de travail **exhorte quant à lui l'ensemble des fédérations à limiter les périodes de transferts de joueurs** afin d'éviter de perturber la préparation des équipes et l'effet potentiellement néfaste d'agents actifs en permanence pour faire bouger leurs joueurs. **Dans chaque sport ne devrait exister qu'une seule fenêtre de transferts entre deux saisons sportives.**

L'article 6-I de la loi relative à l'éthique du sport a complété l'article L. 222-17 du code du sport afin de confier aux fédérations **le pouvoir d'abaisser**, à titre dérogatoire le **plafond des rémunérations des agents sportifs** en dessous du plafond légal de 10 % de montant du contrat. Votre rapporteur soutient cette disposition et estime que les fédérations sont pleinement légitimes à l'utiliser. Il souligne à cet égard que la récente décision du Conseil d'État écartant une disposition du règlement des agents sportifs de la fédération française de football qui fixait à 6 % hors taxe du contrat de travail le plafond du montant de la rémunération de l'agent, ne l'a été que sur un motif de pure légalité externe (incompétence de la commission des agents).

Sur le sujet connexe de **l'exercice par les avocats de la profession d'agent sportif, votre groupe de travail préconise de bien clarifier la situation** : les agents sont des courtiers qui exercent une activité commerciale de prospection pour les clubs ou de négociation pour les joueurs et les avocats fournissent un conseil juridique à leurs clients sans intervenir sur le montant du salaire ou du transfert. **Ces derniers ne sont donc pas des agents et ne devraient pouvoir l'être qu'après l'abandon de leur première activité et obtention d'une licence en bonne et due forme.** Cette clarification permettrait au demeurant aux organes disciplinaires compétents de remplir leur rôle.

Le groupe de travail serait enfin pleinement favorable à **l'interdiction d'être à la fois agent de joueur et agent d'entraîneur**, ce qui pose la plupart du temps un **réel problème de conflit d'intérêt** au sein des équipes concernées. Il note toutefois que dans le rugby, le basketball ou le handball, moins de 5 agents feraient plus de 70 % des transactions. Le marché serait donc encore trop restreint pour interdire le cumul de l'activité d'agent de joueur et d'entraîneur. Votre groupe de travail considère pourtant qu'un réel problème se pose et suggère donc de **laisser le soin aux fédérations qui le souhaitent, en particulier en football, d'interdire ce cumul dans leurs règlements.**

III. Les paris sportifs : enjeu à haut risque pour le sport

Les paris en ligne créent **trois types de risque** : la **tentation du blanchiment** lorsque le taux de retour aux joueurs est élevé, un phénomène sociétal **d'addiction** pour un certain nombre de personnes et le **risque de trucage de rencontres sportives** afin de supprimer l'aléa du pari sportif. L'enquête d'Europol, révélée le 4 février 2013, qui concerne la manipulation de 380 matchs de football organisés entre 2008 et 2011 sur le continent européen, en est l'exemple criant.

A. L'exigence de « calibrage » de l'ouverture du secteur des paris

Le développement des paris constitue un risque évident pour l'intégrité des compétitions sportives. Néanmoins, prenant acte de leur existence, la loi du 12 mai 2010 a fait le choix de libéraliser et de réguler le secteur.

Il faut à cet égard reconnaître que le jeu en ligne « agréé » présente l'intérêt de favoriser la traçabilité des sommes engagées. Le problème serait donc plutôt aujourd'hui dans les **paris illégaux**, pour lesquels toutes les dispositions de contrôle et de suivi sont par nature inappliquées et inapplicables.

Le législateur se trouve dès lors dans une **alternative qui pousse au conservatisme** :

- s'il souhaite limiter le taux de retour aux joueurs ou les types de paris qui lui paraissent potentiellement comme les plus risqués pour le sport (paris en temps réel, paris à la fourchette, paris sur des faits de jeu n'ayant aucun impact sur le score), on lui reproche de **favoriser le passage des joueurs vers des sites illégaux ou dérégulés** ou l'offre serait bien plus attractive ;

- s'il ouvre plus largement l'offre agréée, il amplifie l'ensemble des **risques d'addiction, de blanchiment d'argent ou encore de trucage des matchs**.

Votre groupe de travail a souhaité en partie travailler sur un dépassement de cet impératif d'équilibre.

B. Limiter le jeu illégal « en suivant l'argent dépensé » pour assainir l'offre légale

La plupart des États américains prohibent le jeu et cette interdiction est applicable sur Internet, notamment grâce à la participation des banques et des intermédiaires de paiement.

Alors que la lutte actuelle contre le jeu illégal est fondée principalement sur le blocage des sites par les fournisseurs d'accès à Internet, suite à des demandes émises par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) auprès du juge, le pragmatisme devrait nous pousser à adopter également d'autres démarches.

Comme le rapport de la mission Lescure le propose pour la lutte contre le piratage, votre groupe de travail considère qu'il serait pleinement légitime, au vu des risques représentés par les sites dérégulés, de **contraindre les intermédiaires financiers** (banques, sociétés de cartes de crédit, sociétés de paiement) à **cesser de commercer avec les sites concernés** et à empêcher les dépenses effectuées par les clients français auprès de ces sites.

Il serait aussi assez aisé d'encourager ces intermédiaires à prévoir dans leurs conditions générales d'utilisation une clause interdisant au client d'utiliser les services de jeux en ligne non agréés, et à prendre des mesures appropriées quand un manquement leur est signalé, par exemple, par l'Arjel. Une coopération avec les moteurs de recherche pourrait aussi être envisagée.

La mise en œuvre de telles dispositions permettrait ensuite au législateur ou au régulateur français d'engager des actions ciblées sur tel ou tel pari présent sur l'offre légale, qui lui paraîtrait susceptible d'altérer l'intégrité des manifestations sportives.

C. Impliquer les fédérations sportives

L'article 8 de la loi relative à l'éthique du sport a créé un nouvel article L. 131-16-1 dans le code du sport afin d'ouvrir aux fédérations délégataires **un droit d'accès aux informations personnelles détenues par l'Arjel** et relatives à des opérations de jeu enregistrées par un opérateur de jeux ou de paris en ligne agréé, dans le but d'exercer une éventuelle procédure disciplinaire contre un acteur ayant interdiction de parier sur une compétition et qui aurait contrevenu à cette interdiction.

Cette vérification nécessite *de facto* la comparaison de la liste des personnes interdites de parier, établie par les organisateurs des manifestations sportives, avec celle des parieurs sur la compétition concernée. Or, le décret d'application de cette mesure, achoppant sur la conformité de ce croisement de fichiers à la loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés n'a pas été pris. **Dans un contexte où certains joueurs professionnels continuent à parier sur les compétitions auxquelles ils participent, il semble impératif de faire aboutir rapidement la réflexion.**

Par ailleurs, le ministère des sports et l'Autorité de régulation des jeux en ligne ont proposé qu'une personne puisse faire le lien entre l'Arjel et les fédérations sur les questions de paris en ligne, et mener des actions de prévention auprès des différents acteurs. Votre groupe de travail estime que cette **désignation d'un délégué « intégrité » au sein des principales fédérations** concernées par les paris en ligne pourrait utilement être **prévue dans les conventions d'objectifs des fédérations.**

D. Des réponses nationales à un problème international

90 % des paris pris sur les compétitions françaises le sont à l'étranger. Il est donc indispensable de s'interroger sur les mesures à mettre en œuvre afin de protéger le sport français des manipulations liées à ces mises internationales.

Votre groupe de travail soutient très fortement l'idée de **la mise en place d'une plateforme de suivi des paris pris à l'international, commune à l'ensemble des disciplines**, qui pourrait être gérée par l'Arjel. Une telle mesure a pour l'instant achoppé sur son financement.

Votre rapporteur considère, à cet égard, que la réflexion doit avancer fortement sur **l'évolution du droit au pari**. Rappelons qu'il vise à protéger l'intégrité des compétitions sportives en permettant aux organisateurs d'imposer aux opérateurs de jeux de respecter certaines règles et de financer notamment les frais exposés pour la détection et la prévention de la fraude. Ce droit au pari serait en cours d'adoption au Danemark, en Espagne et au Royaume-Uni. Votre rapporteur considère qu'il **devrait être applicable à l'ensemble des opérateurs étrangers qui organisent des paris sur les manifestations sportives françaises** : en effet, le droit de propriété de ces manifestations mérite d'être respecté sur tous les territoires et les frais engagés pour la prévention de la fraude sont aussi liés, comme il a été souligné, à un suivi mondial des paris en ligne réalisés sur nos compétitions.

IV. L'éthique sur tous les fronts

Avec l'existence de **directions du contrôle de gestion dans les fédérations** (comme en Allemagne), l'existence possible de **plafonds de salaires dans les clubs** ou encore l'interdiction de la propriété de joueurs par des tiers (comme en Angleterre), **la France apparaît comme étant en pointe en matière d'éthique financière.**

Rappelons que les DNCG exercent un contrôle *a priori* des clubs avant leur entrée dans la compétition. En football, depuis son renforcement par la loi relative à l'éthique du sport, la DNCG a ainsi précisé que son objectif était un résultat d'exploitation équilibré à l'échéance d'un plan pluriannuel de trois ans, « *en veillant à ce que les recettes d'exploitation intra-groupe ne soient pas notablement hors marché, dans un souci de respect de l'équité sportive* ». Notons en outre que le *fair play* financier mis en place par l'UEFA et le contrôle de la DNCG tendent à se compléter : outre que leurs critères de jugement sont différents, et que l'une intervient *a posteriori* quand l'autre négocie en amont, l'UEFA couvre les compétitions organisées au niveau européen alors que la DNCG contrôle l'ensemble des équipes du championnat de France de Ligue 1 et de Ligue 2. En outre, des directions du contrôle de gestion sont présentes dans tous les sports professionnels collectifs français.

S'agissant du « *salary cap* », notons que la ligue nationale de rugby a introduit ce dispositif, désormais sécurisé par la loi, depuis la saison 2010-2011. Un montant maximum de « masse salariale joueurs » est ainsi fixé, basé sur la somme des rémunérations brutes, hors charges patronales. Il était fixé à 9,5 millions d'euros pour la saison 2012-2013. Un système de sanction a été mis en place en cas de manquement, allant de l'amende à la non-homologation du contrat d'un ou plusieurs joueurs. Ce système pourrait exister sous la forme d'un pourcentage du budget du club et votre rapporteur considère que **des disciplines comme le handball ou le basketball devraient probablement s'engager dans une telle voie**, afin de diminuer la concurrence excessive, qui peut être dangereuse pour tous les acteurs.

Il apparaît cependant que l'éthique financière ne s'arrête pas à la bonne gestion du sport professionnel et votre groupe de travail a été particulièrement étonné du constat de la Cour des comptes selon lequel « *les flux financiers nets entre les fédérations et leurs ligues, traduisant l'application concrète de la solidarité entre le sport professionnel et amateur, se révèlent modérément favorables à la fédération dans le cas du football, et même favorables à la ligue dans le cas du rugby* ».

Au vu de l'importance jouée par le sport amateur, **par les éducateurs qui en sont la voix et qui irriguent notre territoire**, votre groupe de travail considère que ce sujet mérite une pleine attention. Sur ce sujet ils préconisent ainsi **un renforcement des liens de solidarité entre le sport professionnel et amateur**. La prise en charge de la formation des formateurs par le monde professionnel serait par exemple, dans un premier temps, particulièrement pertinente.

Enfin, l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} février 2012 a modifié l'article L. 131-8-1 du code du sport, afin de prévoir que **chaque fédération sportive agréée doit établir une charte éthique et veiller à son application**. Cet article, qui devait être rendu applicable par décret, avec un avis du CNOSF, n'est pas encore mis en œuvre.

Pourtant, le Comité olympique a rédigé un code éthique et de déontologie transmis à toutes les fédérations pour qu'elles l'intègrent dans leur règlement intérieur.

Parce qu'elle estime que cette mesure permet précisément à chaque fédération de s'emparer de la question de l'éthique et de l'inscrire dans la vision de son sport, le groupe de travail a proposé que cette disposition soit rendue d'application directe. **La référence au décret pourrait ainsi simplement être supprimée lors d'une prochaine loi relative au sport.**

Les dix propositions pour un sport plus éthique

1. Mettre en place une chambre de compensation pour tous les transferts de joueurs dans le sport professionnel
2. Sanctionner l'absence de déclaration de soupçon dans l'exercice de l'activité d'agent
3. Imposer une fenêtre unique de transferts entre deux saisons sportives
4. Interdire aux avocats d'être agents de joueurs
5. Mettre en place une plateforme de supervision commune à toutes les disciplines sportives des paris en ligne passés à l'étranger
6. Appliquer le droit au pari aux opérateurs de paris basés à l'étranger
7. Imposer aux intermédiaires financiers d'empêcher les mises sur des paris réalisés sur des sites illégaux
8. Désigner un délégué « intégrité » dans chaque fédération sportive
9. Renforcer la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur
10. Rendre d'application directe la disposition législative relative aux chartes éthiques



**Commission de la culture, de
l'éducation et de la communication**
Groupe de travail sur l'éthique du sport

*Secrétariat de la commission
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06*

*Téléphone : 01.42.34.23.23
Télécopie : 01.42.34.33.33
secretariat-afcult@senat.fr*

Présidente :
Marie-Christine Blandin
Sénatrice du Nord



Président du groupe de travail :
Dominique Bailly
Sénateur du Nord

