

La régulation du sport professionnel en Europe : le fair play financier de l'UEFA, annonciateur d'une révolution culturelle ?

Christophe Durand, Nadine Dermit-Richard

► **To cite this version:**

Christophe Durand, Nadine Dermit-Richard. La régulation du sport professionnel en Europe : le fair play financier de l'UEFA, annonciateur d'une révolution culturelle ?. International Review On Sport And Violence, 2013. halshs-02111059

HAL Id: halshs-02111059

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02111059>

Submitted on 26 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

IRSV

ISSN 2105-0953

La régulation du sport professionnel en Europe : le fair play financier de l'UEFA, annonciateur d'une révolution culturelle ?



Christophe Durand

Nadine Dermit

International Review
on Sport and Violence

Numéro 7, pp 74-89

Contrôler et punir. Tendances récentes dans la régulation du dopage, des paris et de la gestion financière des clubs de football

2013

La régulation du sport professionnel en Europe : le *fair play financier* de l'UEFA, annonciateur d'une révolution culturelle ?

Christophe Durand

Professeur des Universités - Laboratoire CesamS – Université de Caen Basse Normandie

Nadine Derrit

Maitre de Conférences - Laboratoire Cetaps – Université de Rouen

Résumé

Les sports collectifs professionnels sont exposés à des dérives récurrentes de leurs coûts et à des déficits endémiques. Le football devenu une industrie revendique la nécessité d'une régulation spécifique orchestrée par le pouvoir sportif. Les pouvoirs publics souhaitent pour leur part préserver les dimensions culturelle et sociale du sport tout en garantissant le respect de grands principes fondamentaux tant en droit du travail que de la concurrence. L'article analyse les fondements, la mise en place et l'avenir du système de fair-play financier institué par l'UEFA avec l'accord des instances communautaires dans un contexte plus large de construction d'un modèle européen de régulation du sport.

Mots clés : Financier - Régulation - Football - Europe - Sport

Abstract

Professional collective sports are exposed in recurring excesses of their costs and endemic deficits. Football become an industry claims the necessity of a specific regulation managed by the sports authorities. As far as they are concerned, the authorities want to protect cultural and social dimensions of sport while guaranteeing the respect of fundamental major principles both in labor and competition law. The article analyses the foundations, the implementation and the future of the financial fair-play system established by UEFA with the agreement of EEC authorities in a larger context of construction for a European model of sports regulation.

Key Word: Financial - Regulation - Football - Europe - Sport

Resumen

Los deportes profesionales están expuestos a los abusos de sus gastos y déficits endémicos. Fútbol convertido en una industria reclama la necesidad de una regulación específica orquestada por el poder deportivo. El gobierno prefiere por su parte conservar las dimensiones cultural y social y en el mismo tiempo garantizando el respeto de los principios fundamentales tanto en materia de derecho laboral que de competencia. El artículo examine los fundamentos, la ejecución y el futuro del sistema del fair-play de la UEFA con el acuerdo de las instituciones comunitarias en un contexto más amplio de la construcción de un modelo europeo de regulación del deporte.

Palabras Claves : Financiero - Regulación - Fútbol - Europa - Deporte

I. Introduction

Le sport professionnel se revendique comme un secteur d'activité économique spécifique, justifiant voire nécessitant des modes de régulation propres. Par ailleurs, l'exposition médiatique et les aspects symboliques du sport qui se regarde constituent des enjeux politiques et sociaux significatifs. Dès lors, l'industrie du sport-spectacle fait face à des défis nouveaux. Ainsi, depuis les années 1980, les instances dirigeantes du football sont confrontées à des phénomènes significatifs autour du fonctionnement financier des clubs professionnels. Ce constat vaut aussi bien à l'échelon national que continental. Deux grands versants constituent le questionnement posé :

- Le premier concerne des problèmes de malversations financières que l'internationalisation de l'activité, (notamment via les transferts internationaux des joueurs) ont rendu plus important : corruption, détournements de fonds, évasion fiscale, abus de bien sociaux. La généralisation des paris a renforcé le problème. Si ces pratiques répréhensibles ne sont pas propres au football, elles trouvent dans cette industrie des conditions très "favorables" de développement;
- Le deuxième versant des difficultés a trait à la question de la viabilité financière des firmes sportives. En effet, les clubs professionnels présentent une tendance quasi permanente aux déficits. Si le caractère endémique du phénomène est présent dans la littérature nord-américaine, cette question est assez nouvelle en Europe.

L'objet de cet article est d'analyser comment l'UEFA, fédération européenne de football, met en place un processus particulier d'accès à ses compétitions : la licence UEFA. L'approche se focalise plus particulièrement sur un aspect novateur du dispositif : le *fair play financier* (FPF). La performance d'un club dépend de ses joueurs et donc de sa capacité financière à recruter (Neale 1963, Kesenne 2007, Szymanski & Kuypers 1999). Il y a alors deux types de clubs. Ceux qui doivent autofinancer leur activité et donc leur recrutement et ceux qui, en plus de cette ressource propre, peuvent utiliser des apports récurrents de leurs actionnaires. Cette configuration est qualifiée de "dopage financier" car la performance dépend d'éléments extérieurs au compétiteur. Chaque club a des moyens propres éventuellement supérieurs à ceux de ses concurrents mais il ne doit pas bénéficier, en sus, d'apports financiers supplémentaires à ceux qu'il est capable de générer. Interviewé sur cette question, le responsable de l'unité licence de club de l'UEFA, précise : "la dette peut résulter de l'accumulation de pertes couvertes par l'actionnaire et cela nous souhaitons le réglementer car cela crée une distorsion de

concurrence qui porte atteinte à l'équité de la compétition". D'où la nécessité affirmée par le président de l'UEFA, Michel Platini, d'un fair play financier. Ce FPF constitue à l'échelon continental une mesure nouvelle dans sa logique même, sa mise en œuvre et sa pérennité. Ces trois éléments structurent le présent article.

La 1^{ère} partie envisage la question de la définition d'une doctrine générale spécifique à un secteur, le sport, dans un contexte de fonctionnement global des économies en Europe. En effet, penser un système dérogatoire suppose une exemption à de grands principes généraux auxquels les pouvoirs publics sont très attachés : liberté d'entreprise, de circulation des personnes, des capitaux et des biens, droit du travail. Il est possible d'obtenir un système dérogatoire, mais celui-ci doit répondre à des contraintes précises d'objectifs et présenter des formes adaptées dans les mesures propres demandées.

La 2^{ème} partie propose de présenter les origines et les objectifs du système de FPF dans le cadre d'un processus permettant d'aboutir à un consensus des acteurs concernés.

Dans la 3^{ème} partie, sera développée la question de la sécurisation juridique des systèmes de régulation mis en place dans le sport. Le cas de la lutte antidopage constitue un précédent juridique unique : elle est organisée par la Convention internationale de l'UNESCO "contre le dopage dans le sport" et ratifiée par 191 états membres. Elle constitue le premier traité universel permettant aux gouvernements d'aligner leurs lois et règlements nationaux sur le code mondial antidopage. Le système de FPF de l'UEFA est très loin de bénéficier d'une telle assise et pose la question des prérogatives réelles du pouvoir sportif.

Dans la mise en place d'un modèle européen du sport, les équilibres sont aujourd'hui instables. Ils se forment et évoluent au gré des accords, avis ou contentieux entre acteurs plus que dans un cadre légal défini. La régulation future du système prend forme sous nos yeux, d'où une question fondamentale : le législateur communautaire a-t-il à ce jour la volonté et la capacité de sécuriser ce système au niveau européen ?

II. Le sport, secteur économique spécifique : une question nouvelle en Europe

A. L'exception sportive, une question ancienne et discutée

Historiquement, dès la fin du XIX^{ème} siècle et les origines du sport professionnel en Angleterre et sur la côte Est des Etats-Unis, un

fonctionnement particulier des firmes du secteur a été observé. Ainsi, les employeurs des équipes de baseball imposèrent rapidement aux joueurs un contrat "à vie" arguant de la nécessité de stabiliser les effectifs dans le sport. Cette limitation de la mobilité des joueurs constituait un motif central de conflit social. C'est pourquoi, tout au long du XXème siècle, les juges seront amenés sur demande des joueurs à faire converger les pratiques du secteur sportif avec celles du droit commun. Toutefois, sur la base d'accords sociaux entre employeurs et syndicats de joueurs, certaines pratiques spécifiques sont aujourd'hui tolérées dans la mesure où elles ne dérogent pas aux grands principes constitutionnels américains et notamment les lois anti-esclavagistes.

Ce souci d'éviter un système trop dérogatoire se retrouve fréquemment dans le débat. Ainsi, les aspects concernant le respect des libertés fondamentales sont évoqués en matière sportive. On citera notamment la question des textes anti-dopage que l'on peut considérer comme des lois d'exception, avec pour conséquence d'interdire aux sportifs ce qui est autorisé aux autres citoyens. Les syndicats sont d'ailleurs très attentifs à ce que les éléments de spécificité ne soient pas pour les joueurs constitutifs de réduction trop importante de leur marge de manœuvre. De ce point de vue, le contentieux entre Bosman et l'UEFA, et le très célèbre arrêt de 1995 qui en est résulté, a marqué une rupture et l'existence de limites à une présumée exemption sportive en Europe. Depuis, les acteurs sont très attentifs à l'équilibre entre l'importance des mesures spécifiques prises et les conséquences pour les salariés/ joueurs/ citoyens face aux instances sportives et à leurs employeurs (Andreff & Staudohar 2000).

Au delà du droit du travail, la question de la spécificité du sport en termes de droit de la concurrence fait l'objet de débats de doctrine mais aussi de jurisprudence du fait d'un nombre croissant de contentieux. C'est notamment le cas de la possibilité pour les ligues de négocier en lieu et place des clubs la vente des droits de retransmissions télévisuelles ou numériques. Ces pratiques, aujourd'hui quasiment généralisées dans le monde, constituent une entorse claire aux lois sur la concurrence. Elles sont une entente entre firmes en principe concurrentes pour limiter la lutte entre elles. Là encore, les nord-américains ont ouvert la voie à un système d'exception dès 1961 avec le vote du Congrès du *Broadcast act* dérogatoire aux lois anti-trust permettant de négocier collectivement la vente des droits nationaux. La contrepartie exigée par le législateur est le partage à parts strictement égales des droits ainsi vendus et donc un rééquilibrage économique que le marché ne permet pas. Là encore, la spécificité présumée du sport a été avancée comme un élément déterminant permettant de justifier de la définition de règles propres.

Dans les faits, qu'il s'agisse des Etats-Unis ou de l'Europe, il existe une réflexion sur le caractère "exceptionnel" de la régulation des sports professionnels, notamment des sports collectifs. Toutefois la situation européenne diffère sensiblement de celle du continent nord-américain du fait d'éléments historiques, politiques et sociaux propres à chaque cas.

B. Régulation du sport européen : entre compétence nationale et réalité (partiellement) continentale.

Une double évidence doit être exprimée.

La première concerne le caractère de compétence nationale du sport pendant la majeure partie du XXème siècle (Bayle & Durand 2004). La promotion du "sport des Etats", notamment dans nombre de pays de l'Est, a très longtemps dominé la dimension commerciale et marchande. Dès lors, chaque pays a construit un modèle sportif particulier incluant de rares incursions du législateur national.

La seconde évidence est qu'il faut souligner la relative jeunesse du sport professionnel. Si les compétitions entre équipes nationales existent depuis la fin XIXème siècle, les compétitions entre clubs sont longtemps restées nationales à l'exception de l'Angleterre (VanPlew 1989). Ce n'est que dans les années 1950 que seront mises en place les Coupes d'Europe de football. Cet essor des compétitions ne s'est accompagné d'un développement économique significatif qu'à partir des années 1980 du fait de l'émergence des retransmissions télévisées. Le sport-spectacle est devenu depuis une industrie (Szymanski 2006). On notera toutefois que son importance économique est "sur-perçue" du fait de la médiatisation du secteur et du caractère symbolique de certains chiffres. Dans la réalité, le secteur du sport qui se pratique et qui se regarde représente environ 2% du PIB Européen et le seul sport-spectacle environ 0,3 % de l'économie européenne. L'UEFA annonce pour 2010 que le cumul de l'activité des 734 clubs de division 1 en Europe était de 12,8 milliards d'Euros avec un taux de croissance annuel de 9,1% sur les 5 dernières saisons. Cette croissance économique a certes profité aux évènements entre équipes nationales mais aussi aux compétitions entre clubs aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. Ainsi, les clubs longtemps structurés sous forme coopérative, associative ou de fondation sont devenus pour la plupart des firmes capitalistiques.

Dans ce contexte, l'émergence de l'Union Européenne s'est faite sans que le sport ne constitue une prérogative communautaire. Les traités successifs n'ont pas réellement modifié ce point. Toutefois, la montée en puissance de l'industrie du spectacle sportif et l'augmentation des mouvements

internationaux intra-européens ont amené le sport et notamment le football à devenir bon gré mal gré un enjeu en terme de régulation. Ainsi, depuis le début des années 1990, le débat s'est placé de plus en plus fréquemment à l'échelon continental tant les échanges internationaux se sont multipliés en Europe. Se sont ainsi trouvés placés sur le devant de la scène la question de la libre circulation des joueurs et de leur nationalité, la place des compétitions entre équipes nationales et celles entre équipes de clubs, la protection des jeunes joueurs et le soutien au système de formation qu'il soit fédéral ou de club (Lavoie 2005).

Du fait de l'absence de compétence spécifique dans le domaine du sport, la Commission européenne s'est attachée à préciser sa doctrine en matière de sport ce qui a abouti à la publication en 2007 d'un livre blanc. Il y est rappelé que *"la spécificité du sport continuera d'être reconnue mais elle ne saurait être interprétée de sorte à justifier d'une dérogation générale à l'application du droit communautaire"* en il est précisé qu'il *"convient de tenir compte de la spécificité du sport(...) pour autant que ces effets soient proportionnés au véritable intérêt sportif légitime poursuivi"* (Commission Européenne 2007, p.14.). Il résultera de ces prises de position régulières de la Commission conjointement à la demande de certains pays, dont la France, une modification du traité de l'Union Européenne le 1^{er} décembre 2009 par l'article 165 du Traité de Lisbonne. Celui-ci confère une compétence spécifique dans le domaine du sport aux instances européennes : *"L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative. L'action de l'Union vise (...) à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture des compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux."* Le texte précise en outre qu'il est interdit à l'Union *"tout acte légal obligatoire (règlements et directives) ou d'entreprendre toute harmonisation des législations nationales dans le domaine du sport"*. Au final, ce texte dote l'UE d'une simple compétence d'appui dans le sport. Les instances européennes disposent donc de prérogatives nouvelles mais limitées pour imposer un système de régulation du sport professionnel dans l'ensemble des pays de l'UE.

III. Le fair-play financier de l'UEFA : une mise en œuvre de longue haleine

Un versant significatif de la littérature considère que les sports professionnels présentent une caractéristique propre : celle de générer des déficits

récurrents pour les firmes (Neale 1963). La question du caractère endémique de ces pertes se pose. Ainsi, certains auteurs se sont penchés sur les causes de ces pertes récurrentes pour les firmes / clubs. Ces analyses se focalisent aussi bien sur l'Europe que sur le système nord-américain (Hoen & Szymanski 1999). Dans certains cas, la démarche envisage une comparaison des deux modes de fonctionnement et de leurs conséquences (Andreff 2008), dans d'autres on compare les différents sports, parfois dans une approche historique. Dans tous les cas, c'est le niveau de la masse salariale qui est considéré comme la cause des déficits observés. Illustrant ce constat, le rapport de benchmarking de l'UEFA (UEFA 2012) sur l'exercice financier 2010 fait état de 1,64 Mds€ de pertes cumulées des clubs de première ligue des championnats nationaux en Europe, contre 1,22 Mds€ la saison précédente. De plus, 36% des entreprises du secteur présentent une situation nette négative. En réaction à ces situations déficitaires généralisées, des systèmes de régulation spécifiques ont été mis en place en France et en l'Allemagne. Ils ont servi de modèles au système UEFA.

A. Le fair-play financier : histoire d'un serpent de mer qui finit par exister !

En France, en 1989 un audit sur la situation du football a conclu à la faillite virtuelle de l'ensemble des clubs participants au championnat professionnel avec une situation nette globale négative de 1 milliard de Francs (env. 150 M€). Il en résultera la mise en place d'un système de contrôle de la gestion des clubs via une Direction Nationale du Contrôle de la Gestion (DNCG) prévoyant des sanctions financières et/ou sportives en cas de procédure collective à l'encontre d'un club et plus largement lorsque la DNCG estimerait la situation financière non pérenne. L'objectif premier est de s'assurer de la solvabilité des firmes pour l'ensemble de la saison à venir afin d'éviter des faillites qui perturberaient le déroulement et la crédibilité des compétitions. Ce système de régulation financier a été légalisé tout d'abord par un décret du 13 avril 1990, conforté par la suite : loi n°2000-627 du 6 juillet 2000 (art. 9) et loi n°2012-158 du 1^{er} février 2012 (art.3).

Simultanément se met en place un système de contrôle dans le football allemand reposant sur une licence de club qui prend en compte des critères tant financiers que juridiques, sportifs, administratifs ou relatifs aux ressources humaines, aux équipements ou à la formation (Muller 2011 p.106). Le critère financier repose sur l'appréciation d'un indicateur de liquidités qui doit être positif. A défaut, le club est rétrogradé en division inférieure.

Le système allemand a constitué le modèle à partir duquel l'UEFA a construit son propre système. Ainsi, depuis 2002, l'accès aux compétitions continentales pour les clubs qualifiés sportivement est conditionné à l'obtention d'une licence européenne incluant des éléments non sportifs, notamment financiers (UEFA 2010). L'élection en 2007 de Michel Platini à la tête de l'UEFA, doublée d'un diagnostic de plus en plus précis d'une crise financière majeure du football européen, ont permis la mise en place d'une régulation financière plus contraignante communément désignée sous l'appellation de Fair Play Financier (FPF).

B. Le fair-play financier : grands principes et modalités pratiques

Le FPF s'inscrit dans un système plus large de licences explicité dans un règlement d'une cinquantaine de pages complété par autant d'annexes. Dans ces dispositions générales, l'UEFA précise aussi bien les exigences concernant les clubs qui veulent participer à une Coupe d'Europe que celles concernant les fédérations nationales en tant que "bailleur de licences". Le texte présente les "critères sportifs, d'infrastructures, administratifs et liés au personnel, juridiques et financiers minimaux à remplir par un club" pour se voir délivrer la licence. L'UEFA définit également "le rôle et les tâches du Panel de contrôle financier" mis en place dans le cadre du FPF. La section 3 du règlement intitulée "surveillance des clubs" précise sa constitution et ses prérogatives.

Les objectifs affichés révèlent la doctrine centrale et soulignent "*la priorité à la formation et à l'encadrement des jeunes joueurs (point 1a)*". L'UEFA vise également à "*préserver l'intégrité et le bon déroulement des compétitions interclubs (2d)*". Le rôle de régulateur coordinateur de la fédération est aussi affirmé via le "*développement (...) du benchmarking entre clubs sur les critères financiers, sportifs, juridiques, d'infrastructure, administratifs et liés au personnel (1e)*". Au delà, l'UEFA précise que le FPF vise à "*améliorer les performances économiques et financières des clubs et à renforcer leur transparence et leur crédibilité (2a)*". Outre la "*protection des créanciers (2b)*", le FPF introduit davantage de discipline et de rationalité dans les finances des clubs (2c). Il encourage "*les clubs à fonctionner sur la base de leurs propres revenus (2d)*" et promeut "*les investissements responsables dans l'intérêt à long terme du football (2e)*". Enfin on protège "*la viabilité à long terme et la pérennité du football interclubs européen (2f)*".

L'UEFA se positionne comme le garant à la fois d'une pérennité financière mais aussi éthique du football européen. Cette double référence s'explique par des raisons d'image et de légitimité (Durand & Charron 2006). Elle peut

aussi trouver sa source dans la nécessité de ne pas apparaître comme un système d'entente entre les clubs, avec pour seul objectif la réduction des déficits financiers aux profits des actionnaires et au détriment des joueurs. Il en résulte la recherche de pérennité dans le temps des équilibres financiers considérés comme atteints si un club ne présente pas de déficits cumulés sur trois saisons supérieur à 5 M€.

L'UEFA souhaite promouvoir le principe original de "chacun joue avec ses moyens" en excluant du calcul du résultat les apports sous forme de capitaux et / ou de comptes courants. Dans ce cadre, le processus des actionnaires quasi mécènes qui "renflouent" régulièrement leur club est proscrit à moyen terme. En effet, pour les cinq saisons à venir, des déséquilibres supérieurs à 5 M€ peuvent exister s'ils sont couverts à hauteur de 45 (puis 30) M€ par "des contributions d'actionnaires et/ou parties liées". Le FPF ne sera donc pleinement effectif qu'à partir de la saison 2018/2019. En prévoyant une période transitoire longue et assez tolérante, l'UEFA permet aux clubs de mettre en place les conditions exigées à terme pour accéder à ses compétitions.

De plus, le FPF a été construit progressivement en concertation avec l'ensemble des acteurs du marché : la FIFPro pour les joueurs, l'Européen Club Association pour les clubs, l'Européen Professional Football Leagues pour les ligues professionnelles du football. Toutes ces parties prenantes ont été intégrées dans un "Conseil stratégique du football professionnel". Ainsi, le FPF a recueilli l'adhésion de l'ensemble des acteurs potentiellement impactés par ce nouveau dispositif, remplissant ainsi une des conditions de sa légitimité (Dermit-Richard, 2010, Charron & Durand, 2009). Toutefois, se pose la question de la solidité de l'édifice en cas de contentieux suite à une sanction.

IV. Système de régulation spécifique au sport : un château sur du sable ?

A. L'UEFA n'est plus au-dessus de la mêlée

Le système de licences instauré depuis la saison 2004/2005 a intégré des contraintes croissantes dans l'ensemble des domaines. La procédure initialement obligatoire pour les seuls clubs qualifiés pour une compétition européenne s'est rapidement étendue à l'ensemble des clubs de la ligue majeure. Elle concerne désormais 49 des 53 associations membres de l'UEFA. Ainsi, sur 8 saisons, 4042 licences ont été accordées et 880 refusées sur l'ensemble des clubs soumis à la procédure. En communiquant sur un taux de rejet significatif (18%), l'UEFA affirme la légitimité de son pouvoir en matière de

refus de délivrance. Elle précise en outre que 58% des refus de licence concernent des motifs "autres que les critères financiers", ajoutant "que "bien que les critères financiers soient ceux dont le non respect est le plus souvent invoqué, la procédure d'octroi de licence couvre de nombreux autres domaines".

Dans les faits les refus ne concernent pour l'instant que des clubs non qualifiés sportivement ou des clubs et/ou des fédérations relativement modestes. De fait, sur la période 2005/2009, 31 clubs qualifiés en Ligue des Champions (CL) et *Europa League* (EL) ont été rejetés et 28 en Intertoto (niveau 3). Plus récemment, sur les quatre saisons 2008/2012, 18 clubs qualifiés sportivement n'ont pu participer pour défaut de licence :

| 2008/2009 | 2009/2010 | 2010/2011 | 2011/2012 |
|----------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------|
| Sofia (Bulgarie) CL | Lokomotiv (Kazak.) EL | Cork city (Irlande) EL | Fingal (Irlande) EL |
| Coleraine (Irl.Nord) EL | Daugava (Lituanie) EL | Vetra (Lituanie) EL | Zalgiris (Lituanie) EL |
| Zemun (Serbie) EL | Ararat (Arménie) EL | Mallorca (Espagne) EL | Lokomotiv(Kazak.) |
| | Kaisar (Kazak.) EL | Portsmouth (Anglet.) EL | Timisoara (Roum.) CL |
| | Sloboda (Bosnie) EL | Lokomotiv (Kazak) EL | |
| | Jerusalem (Israel) EL | | |

Clubs qualifiés n'ayant pas obtenu leur licence (source UEFA 2012 p.31)

Dans son rapport 2012 (p.114), l'UEFA envisage virtuellement les conséquences de la mise en œuvre des principes du fair-play financier. Ainsi, 13 clubs européens dépassent le seuil de pertes toléré de 45 M€ (dont 6 ont participé à une compétition européenne). Ce qui signifie que les plus grands clubs sont potentiellement susceptibles d'être sanctionnés et *in fine* exclus des compétitions continentales. Confirmant cette analyse, l'UEFA fait état de 56% de clubs engagés dans les compétitions européennes qui ne répondraient pas à un des critères prévus par la procédure de surveillance. Ce type de raisonnement a évidemment ses limites: comment reprocher à des acteurs de ne pas (encore) respecter une règle qui ne sera applicable qu'à compter de 2018 ? Toutefois, il montre que le niveau de contrainte va

s'élever significativement et qu'il impose même aux clubs les plus riches de s'y adapter ou d'en supporter les conséquences.

Il existe dès lors un risque de contestation des décisions prises par l'UEFA qui s'inscrit dans un mouvement plus général de contestation du pouvoir fédéral comme l'illustre le contentieux récent entre l'UEFA et le club de Sion. Celui-ci s'est vu refuser l'accès en *Europa League* 2011/2012 au motif de l'utilisation de joueurs recrutés malgré l'interdiction de la FIFA. La procédure ouverte par Sion s'est traduite par un jugement du Tribunal Arbitral du Sport (TAS) confortant l'UEFA dans sa décision tout en déclarant irrecevable "les autres demandes de l'UEFA visant à faire constater plus généralement la conformité des décisions et des règlements de l'UEFA avec le droit suisse (source : TAS, 15/12/2011, tas-ca.org)". Dans le même temps, le juge suisse, après avoir accepté de statuer, a finalement laissé le TAS trancher et classer l'affaire.

Cet exemple montre que la contestation du pouvoir fédéral est une réalité et pose la question de la légitimité et de la légalité des règles émanant des fédérations sportives. En cas de contentieux, une décision limitant voire censurant le pouvoir sportif dans ses prérogatives aurait des conséquences majeures. En effet, si on considère l'éviction d'un club comme un abus de pouvoir et une limitation de la concurrence interdisant à une entreprise d'accéder à un marché sur lequel elle pouvait se développer, alors le risque pour l'UEFA et plus largement le pouvoir sportif international est considérable. A l'image de l'arrêt Bosman, l'équilibre du système en serait sensiblement et durablement modifié. Se pose alors la question cruciale de savoir si l'UEFA a réellement le pouvoir d'appliquer son système de licences plus particulièrement dans son versant financier ?

B. La nécessité de sécuriser juridiquement le système ?

L'UEFA est une association de droit privé. Les règlements qu'elle édicte sont applicables à ses membres mais ils ne peuvent avoir force de loi et ni y contrevenir. Ainsi, la Cour de Justice des Communautés Européenne (CJCE) a rappelé régulièrement depuis l'arrêt Bosman en 1995 que le football entrait dans le champ d'application des grands principes économiques et juridiques de l'Union. Toutefois la CJCE reconnaît une spécificité de l'activité sportive, traduisant ainsi dans la jurisprudence la doctrine formalisée par la Commission et partiellement par le Parlement dans le rapport Aysel (2011).

A défaut de pouvoir donner force de loi à ses dispositions et face à la menace de contestation de ses décisions, l'UEFA s'est tournée vers les seules instances en mesure de légaliser ce système au niveau européen : la Commission et le Parlement. Ainsi, s'exprimant devant le conseil des ministres

des sports de l'Europe, Michel Platini précisait : "J'attends de vous une chose : c'est de protéger le fair-play financier. Aux incertitudes hasardeuses, je vous demande de substituer des solutions juridiques ("Le président de l'UEFA s'adresse aux ministres" 15/3/2012, Uefa.com)". Lors d'une rencontre avec les commissaires en décembre 2011, l'UEFA demandait également que "les instances arbitrales sportives soient reconnues comme la voie la plus appropriée et la plus directe pour résoudre les litiges relevant du sport" dans la mesure où "ces organes garantissent une résolution uniforme et efficace des litiges, qui est essentielle pour préserver le bon déroulement des compétitions sportives (Le président de l'UEFA rencontre les commissaires européens, 7/12/2011, UEFA.com)". Dans l'élaboration de son système de licences, l'UEFA a cherché de manière permanente à respecter au mieux les principes incontournables du droit communautaire dont la question de l'égalité de traitement entre clubs et la règle de proportionnalité.

Ainsi l'instance a modifié sa procédure qui ne garantissait pas l'égalité de traitement entre tous les clubs. En effet, chaque fédération nationale procédait à la délivrance de la licence à ses clubs nationaux. La multiplication des bailleurs de licences introduisait donc un risque d'interprétation différenciée des critères de délivrance et donc d'inégalité de traitement. C'est pourquoi la procédure de surveillance introduite par le FPF est de la seule responsabilité du Panel de Contrôle Financier, créé dans cet objectif.

Ensuite, en prévoyant une progressivité des sanctions pouvant découler de l'application des règles du FPF, l'UEFA s'attache à respecter la règle de proportionnalité. Dès lors, l'exclusion de la compétition n'interviendra qu'en dernier ressort quand il apparaîtra que c'est le seul moyen de garantir l'égalité de traitement entre les clubs européens et de préserver la légitimité d'un système reconnu comme nécessaire au football européen (Dermitt, 2012 ; Durand 2007).

Simultanément, l'UEFA a travaillé avec la Commission européenne et le Parlement européen pour obtenir leurs soutiens à son système de licences. Ainsi, le Parlement a adopté une résolution sur le sport le 2 février 2012 reposant sur le rapport Fisas (2012) qui "soutient catégoriquement les dispositions de l'UEFA sur le fair-play financier". Répondant à l'autre demande de l'UEFA, ce rapport précise en outre qu'il "reconnait la légitimité des juridictions sportives pour la résolution des litiges dans le domaine du sport". Enfin, dans un communiqué commun entre le vice-président de la Commission européenne et Michel Platini en mars 2012, la Commission a reconnu que le système de FPF poursuivait "de manière générale le même

objectif que les aides d'état de la commission qui est de préserver une concurrence équitable entre les clubs de football (source : ec.europa.eu)". Il est également précisé que "le fair-play financier et la politique des aides d'Etat sont deux procédures cohérentes dans la mesure où ces deux cadres juridiques prévoient une reconnaissance spécifique des dépenses consacrées à des secteurs tels que la formation et le développement des juniors, les projets sociaux et communautaires, ainsi que les investissements dans les infrastructures". L'argument de la Commission pour faire relever le FPF du régime des aides d'état consiste à considérer que les déficits persistants et l'endettement des clubs aura "probablement pour effet à long terme de diminuer ou de supprimer le besoin de recourir aux aides d'état pour un certain nombre de clubs". Il est par ailleurs rappelé que ces aides "doivent prévoir des mesures compensatoires dans le but de promouvoir une concurrence équitable entre les clubs de football (...) qu'il n'est pas toujours aussi simple de prévoir (...) compte tenu de la spécificité du secteur sportif". En considérant que le FPF constitue un outil de promotion de "conditions de concurrence équitables (en) évitant qu'un opérateur ne dispose d'avantages particuliers", la Commission donne un cadre juridique support au FPF dont il était dépourvu jusque là. Ainsi dans sa revue Uefa direct d'avril 2012, la fédération européenne se félicite de l'approbation par la Commission européenne de son système de fair play financier précisant : "il a toujours été clair qu'une réglementation globale relative aux finances des clubs européens nécessiterait à un moment donné l'aval de l'UE (p.10)".

Cette position de la Commission constitue une avancée historique vers la légalisation du système de FPF en Europe (Dermit 2010, Dermit-Richard & Durand 2010, Dermit-Richard 2012). Elle repose toutefois sur une interprétation extensive d'un dispositif qui pourrait éventuellement trouver à s'appliquer pour préserver des clubs trop endettés. Au-delà de la fiabilité juridique de l'assimilation qu'il appartiendrait à un juge d'apprécier, la Commission montre clairement une volonté affirmée de cautionner le FPF. Elle envoie ainsi un signal fort aux contestataires éventuels des décisions prises, d'autant que la jurisprudence de la CJUE conforte régulièrement la doctrine de la Commission. En hypothéquant les chances de succès d'une procédure devant l'instance judiciaire européenne, la Commission apporte une relative sécurisation juridique au système de licences, que ses prérogatives en matière de sport ne lui permettaient pas de faire expressément. Seul un arrêt de jurisprudence sur cette question dira si ce raisonnement était pertinent.

V. Conclusion : en attendant la suite...

La légitimité accordée par le pouvoir politique aux fédérations sportives est une condition majeure d'une pérennisation du modèle sportif européen dans l'avenir. Face aux dérives dans le sport, les pouvoirs publics ont compris la nécessité d'adapter les règles applicables, sans toutefois accorder un chèque en blanc au pouvoir sportif, toujours contrôlé par le judiciaire. Le politique semble prêt à donner aux fédérations historiques les moyens de maintenir les dimensions sociales et culturelles du sport en Europe. Certains pays ont pris conscience de ces enjeux et sécurisé, via le législateur, le pouvoir des instances sportives. Ainsi, la loi française du 1^{er} février 2012 "visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs" va clairement dans ce sens. Elle délègue des prérogatives aux ligues et fédérations pour instituer des règles administratives dans les compétitions. En donnant légalement des pouvoirs élargis aux fédérations, le législateur français ouvre la voie à une évolution majeure du modèle historique d'accès et d'éviction des compétitions sur le seul résultat sportif, préfigurant peut être une évolution dans le même sens au niveau continental.

Références

- Andreff W., Staudohar P. (2000), The evolving European model of professional sports finance. *Journal of Sports Economics* **Vol.1(3)**, 257-276.
- Andreff W. (2008), Some comparative economics of the organization of sports : competition and regulation in north American vs. European Professional team sports leagues. *The European Journal of Comparative Economics* , **Vol. 8, n°1**, 3-27.
- Ayxela S. (2011), **Rapport sur la dimension européenne du sport**. Parlement Européen, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu>.
- Bayle E., Durand C. (2004), Vingt ans de relations entre le mouvement sportif associatif et l'Etat : d'une collaboration ambivalente à une régulation managériale ? *Politiques et Management public*, **Vol. 22, n°2**, juin, 113-134.
- Charron C., Durand C. (2009), European Football under close scrutiny. *International Journal Sport Management & Sponsorship*, **Vol. 10, n°3**, April, 230-243
- Commission Européenne (2007), **Livre blanc sur le sport**. Bruxelles, disponible sur <http://www.ec.europa.eu>.
- Dermit-Richard N. (2012), Football European : fair-play financier et contestation. In J.Guillaume & N.Dermit-Richard (Dir.) **Droit et Football**, LGDJ.
- Dermit-Richard N., Durand C. (2010), Régulation financière des championnats de sport collectif : une révolution en marche en Europe ? *Revue Européenne Management Sport* **n°25** 2-14.

- Dermit-Richard N. (2010), **L'économie du football européen, vers le fair-play financier ?** Editions universitaires européennes.
- Durand C. (2007), Gouvernance du sport professionnel en Europe : les ligues et les clubs peuvent-ils se passer du législateur ? in E.Bayle & P.Chantelat (dir.) **La Gouvernance des organisations sportives**, pp.257-277, Paris, L'Harmattan.
- Durand C., Charron C. (2006), L'éthique sportive internationale. *Revue Française de Marketing*, Adetem, n°208, 61-74.
- Fisas S. (2012), **La dimension européenne du sport**. Rapport parlementaire disponible sur <http://www.europa.eu>.
- Hoehn T., Szymanski S. (1999), The Americanization of European football. *Economic Policy*, **28**, 205-40
- Kesenne S. (2007), **The Economic Theory of Professional Team Sports: An Analytical Treatment**. Cheltenham, Edward Elgar.
- Lavoie M. (2005), Faut-il transposer à l'Europe les instruments de régulation du sport professionnel américain ? In J.-J.Gouguet, (dir.), **Le sport professionnel après l'arrêt Bosman: Une analyse économique internationale**, Pulim, 61-84.
- Muller C. (2011), Bundesliga : un dispositif basé sur la licence de club. *Jurisport*, n°107, 106-107.
- Neale WC. (1963), The peculiar economics of professional sports: A contribution to the theory of the firm in sporting competition and in market competition. *Quarterly Journal of Economics*, **78 (1)**, 1-14.
- Szymanski S. (2006), The future of football in Europe. In P. Rodriguez & al. (eds.), **Sports Economics after Fifty Years: Essays in Honour of Simon Rottenberg**, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 191-210.
- Szymanski S., Kuypers T. (1999), **Winners and Losers: The Business Strategy of Football**. London, Viking.
- UEFA (2010) **Règlement de l'UEFA pour l'octroi de licence aux clubs et le fair-play financier**. Disponible sur <http://www.uefa.com>.
- UEFA (2012) **Rapport de benchmarking sur la procédure d'octroi de licence aux clubs, exercice financier 2010**. Disponible sur <http://www.uefa.com> (Rapport annuel, dernière consultation avril 2012).
- Vamplew W. (1989), **Pay up and play the game. Professional sport in Britain 1875-1914**. Cambridge, Cambridge University Press.