



ÉTUDES CONSEIL

LE MODÈLE SPORTIF EUROPÉEN

Bilan et perspectives

DÉCEMBRE 2021

POUR _____





ÉTUDES CONSEIL

Equipe projet

MODÈLE SPORTIF
EUROPÉEN

Jean-François
BROCARD

Directeur scientifique

Marie
ANGLADE

Juriste

LE MODÈLE SPORTIF EUROPÉEN

Bilan et perspectives

CNOSF

SOMMAIRE

1.	LES DEFIS RENCONTRES PAR LE MODELE SPORTIF EUROPEEN FACE A L'AVENEMENT D'UNE CONCURRENCE PRIVEE MARCHANDE.....	13
1.1	La volonté d'émancipation de certains acteurs du sommet de la pyramide.....	14
	• Les origines de ce phénomène.....	14
	• Les incompréhensions du mouvement sportif face à l'utilisation de la spécificité sportive par les instances européennes.....	16
	• Une perception contradictoire du degré de protection apportée par l'Union Européenne au modèle sportif européen.....	22
1.2	L'évolution de la demande de pratique partiellement satisfaite par une offre privée marchande.....	23
	• Les origines de ce phénomène.....	23
	• La difficile prise en compte des évolutions de pratique par les fédérations.....	25
2.	LE RESPECT DES PRINCIPES CONSTITUTIFS DU SPORT EN TANT QUE BIEN COLLECTIF : LA VOCATION DU MODELE SPORTIF EUROPEEN.....	28
2.1	La solidarité.....	29
	• La description du principe.....	29
	• Le modèle sportif européen, garant du respect du principe de solidarité.....	32

2.2	Les fonctions sociales du sport	33
	• La description du principe	33
	• Le modèle sportif européen, garant de la prise en considération des fonctions sociales du sport	35
2.3	Le maillage territorial de l'offre sportive	36
	• La description du principe	36
	• Le modèle sportif européen, garant du respect du maillage territorial.....	37
2.4	L'intégrité	38
	• La description du principe	38
	• Le modèle sportif européen, garant du respect du principe d'intégrité.....	40
2.5	La formation.....	41
	• La description du principe	41
	• Le modèle sportif européen, garant du soutien de la formation.....	43
3.	DES RECOMMANDATIONS DE STRATEGIES FEDERALES FACE A DIFFERENTS SCENARIOS PROSPECTIFS.....	45
3.1	Scenario 1: L'affaiblissement de la protection du modèle sportif européen	46
	• Description du scénario	46
	• Conditions de survenance du scénario	46
	• Conséquences pour le mouvement sportif	50
3.2	Scenario 2 : le renforcement de la protection du modèle sportif européen	52
	• Description du scénario	52
	• Conditions de survenance du scénario	55
	• Conséquences pour le mouvement sportif	58
	CONCLUSION.....	60

Alors qu'en 1998 la Commission Européenne annonçait que « *le sport en Europe (...)* s'articule autour d'une structure hiérarchique pyramidale » dans un document intitulé « Le modèle sportif européen »¹, sa position dans « Le Livre Blanc sur le Sport »² de 2007 semblait démontrer la difficulté d'appréhension d'un tel concept. En effet, elle déclarait dans ce texte qu' « *au regard de la diversité et de la complexité des structures sportives européennes, [elle estime qu'] il n'est pas réaliste d'essayer de définir un modèle commun d'organisation du sport en Europe* ». Les déclarations du Vice-Président de la Commission Européenne, M. Margaritis Schinas, à propos du projet de « Superligue » de football semblent renouer avec la position initiale et la reconnaissance d'un modèle sportif européen, puisqu'il considère que « *nous devons protéger le modèle européen du sport, qui repose sur un équilibre entre les clubs et les compétitions nationales, afin d'assurer le développement de la discipline dans un espace ouvert et non-discriminatoire* »³.

Plusieurs éléments laissent à penser que ce qui s'apparente au modèle sportif européen a vu le jour en Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle. Alors que dans les *colleges* anglais apparaissent les premières pratiques sportives modernes codifiées - football, rugby, polo ou encore athlétisme bénéficient ainsi de règles qui permettent une pratique universelle - l'hégémonie britannique lors de la Révolution industrielle va œuvrer à diffuser les sports modernes dans le monde : sur la route des Indes vers le Commonwealth ou encore dans les différents ports européens vont naître des clubs sportifs, sous l'impulsion d'employés de commerce ou d'ingénieurs britanniques chargés de la construction des chemins de fer⁴.

Par ailleurs, quelques présidents de clubs de football anglais sont à l'origine de l'organisation de compétitions règlementées qui vont participer à la structuration du sport en Europe : devant l'importance que prend la pratique de ce sport dans la société, mais également la volonté des sportifs de se mesurer aux autres joueurs, à des niveaux différents, ils comprennent qu'il est impératif d'organiser des compétitions. C'est ainsi qu'en 1863 naît la Football Association (FA), qui va encadrer la pratique et les compétitions de règles préétablies. Devant le succès rencontré par la FA, d'autres associations concurrentes naîtront dans le pays, mais très vite l'organisation générale de la pratique va pâtir de toutes ces initiatives et la multiplication des compétitions va rendre les championnats illisibles et de fait moins attractifs pour les spectateurs. En réaction à cette situation, naît en 1888 la Football League qui, pour la première fois, propose un calendrier fixe élaboré en amont de la saison sportive, permettant ainsi

¹ *Le modèle sportif européen (The European Sports Model)*, 1998, Document de consultation de la DG X

² *Livre Blanc sur le Sport*, COM (2007)391, 11 juillet 2007

³ <https://www.politico.eu/article/eu-uefa-superleague-opposition-ceferin-von-der-leyen-meeting/>, consulté le 04 février 2021

⁴ Lejeune (D.), *Histoire du sport XIXe-XXe siècles*, Collection Vivre l'histoire (Paris), Editions Christian, 2001, 219p.

d'accroître la visibilité des compétitions pour les spectateurs mais également pour les clubs et les joueurs. Alors qu'elle a le choix d'organiser ses propres compétitions et de marquer son indépendance par rapport à la FA, la Football League décide de se soumettre à l'autorité de cette dernière, marquant ainsi l'avènement du monopole des fédérations et de leur pouvoir règlementaire. C'est enfin en 1898 que seront créées deux divisions de niveaux différents, et instauré le principe de promotion/relégation entre ces deux divisions⁵.

Cette structuration va alors s'étendre aux autres disciplines, qui vont rapidement s'institutionnaliser via la création de fédérations nationales. Les fédérations internationales verront ensuite rapidement le jour, portées par l'avènement des premiers Jeux Olympiques de l'ère moderne de 1894 qui, combiné à l'apparition du chronomètre⁶, a contraint les disciplines à fixer des règles sportives universelles au sein d'institutions sportives internationales⁷. A titre d'exemple, la première fédération internationale fut créée par la gymnastique en 1881, suivie par le rugby en 1886 ou encore l'aviron et le patinage en 1892.

Ce processus d'institutionnalisation permet de faire émerger, dès le début du XXème siècle, un modèle d'organisation du sport en Europe. Celui-ci s'appuie sur un certain nombre de piliers, qui apparaissent comme des marqueurs incontournables définissant le modèle sportif européen :

- Le monopole des fédérations ;
- Le pouvoir régulateur des fédérations ;
- L'affiliation des sportifs au sein de clubs ;
- La participation des sportifs à une compétition unique ;
- L'organisation du sport selon un système hiérarchique renforcé par le phénomène de promotion/relégation ;
- La structuration des instances sportives sous forme associative, portée par l'avènement du principe d'association qui se développe fortement à cette époque-là et qui permet de concilier les initiatives privées des fondateurs des fédérations à une grande liberté dans la conduite de leurs projets ;
- Le bénévolat des dirigeants des instances sportives, corollaire de l'adoption de la forme associative et de son caractère non lucratif.

⁵ Szymanski (S.), Zimbalist (A.), *National Pastime: How Americans Play Baseball and the Rest of the World Plays Soccer*, Washington, Brookings, 2006, p.47

⁶ www.eduki.ch/fr/doc/dossier_13_dev.pdf, consulté le 15 décembre 2020

⁷ Zintz (T.), Winand (M.), *Les fédérations sportives*, Courrier Hebdomadaire du CRISP 2013/14 (n°2179), P.5 à 52

Tout au long du XX^{ème} siècle, le mouvement sportif va se développer et se structurer, avec la création d'institutions sportives internationales d'importance qui vont continuer d'adopter la forme associative. Ce phénomène ancre alors profondément le bénévolat dans le fonctionnement des institutions sportives, ainsi que l'idée d'absence de profit dans la pratique et la gestion de l'activité sportive.

Cependant, cette structuration, combinée à la multiplication d'événements sportifs d'envergure internationale pendant cette période, va contribuer à l'intérêt grandissant que les supporters et les médias vont peu à peu porter aux compétitions sportives. C'est à partir des années 80 que le sport va définitivement intégrer une dimension économique. La privatisation du financement des JO de Los Angeles, l'exploitation commerciale des symboles olympiques, la création d'un programme mondial de marketing des Jeux, l'abandon des monopoles des télévisions publiques, notamment en Europe, et le lancement concomitant de nombreuses chaînes de télévisions privées⁸, sont autant d'éléments déterminants expliquant le développement des interactions entre le sport et le marché à cette période.

Cette dimension économique va être exacerbée par l'avènement du sport professionnel qui va donner une nouvelle dimension au modèle sportif. En effet, vont progressivement apparaître entre le sommet de la pyramide, consolidé par la professionnalisation du sport, et sa base de fortes interactions au travers de deux principes fondamentaux, la solidarité et la formation. Ces deux notions s'imposent alors au cœur du modèle sportif européen, puisqu'elles permettent un financement du sport amateur par le sport professionnel, grâce à des systèmes financiers de reversement. Ces deux principes s'ajoutent alors à ceux déjà intégrés aux politiques fédérales dans le modèle pyramidal, à savoir le maillage territorial de l'offre sportive, le respect de l'intégrité et la poursuite des fonctions sociales du sport. Ainsi, ces cinq principes représentent les valeurs qui caractérisent le modèle européen et qui en font un modèle singulier d'organisation du sport.

Ces principes, bien que représentatifs d'un modèle inclusif et universel, ne permettent pas d'endiguer la perception du sport comme une activité économique, illustrée par la « *commercialisation croissante du sport* »⁹. Cette tendance avait été anticipée par la Communauté Européenne, qui dès les années 70, avait rapproché les concepts de sport et d'activité économique, comme le prouve l'analyse de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), devenue par la suite Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE).

⁸ Bourg (J.-F.), *L'économie du sport.*, Les cahiers français, Paris, La Documentation française, Juin 2004

⁹ Mrkonjic (M.), *L'état de la gouvernance des fédérations sportives européennes : enseignement et recommandations pour une « meilleure » gouvernance du sport en Europe*, Thèse dact., Administration publique, Lausanne, 2015, 329p.

Ainsi, dans son arrêt *Walrave et Koch* du 12 décembre 1974¹⁰, la Cour pour la 1^{ère} fois aborde la question du sport en tant qu'activité économique. Dans cette affaire, deux entraîneurs néerlandais de cyclisme attaquaient les règlements de l'Union Cycliste Internationale (UCI) qui imposaient que les entraîneurs et les coureurs d'une même équipe soient de la même nationalité, sur la base de la violation de l'article du Traité CE relatif à la libre circulation des travailleurs. La Cour va tout d'abord énoncer que « *compte tenu des objectifs de la Communauté, l'exercice des sports ne relève du droit communautaire que dans la mesure où il constitue une activité économique au sens de l'article 2 du traité* ». Cette formulation permet ainsi à la Cour de justifier son intérêt naissant pour le sport et de l'intégrer à son champ d'application. En effet, la CEE, à cette époque, n'avait aucune compétence en matière sportive, et ne pouvait donc pas intervenir dans ce domaine ; c'est en considérant le sport comme une activité économique que la CJCE va étendre son champ d'application à cette matière. Cependant dans l'arrêt *Walrave et Koch*, la CJCE va opérer une distinction que le mouvement sportif va interpréter comme une exception sportive¹¹ en sa faveur. En effet, la Cour ajoute que l'interdiction des discriminations sur le fondement de la nationalité « *ne concerne pas la composition d'équipes sportives, en particulier sous forme d'équipes nationales, la formation de ces équipes étant une question intéressant uniquement le sport et, en tant que telle, étrangère à l'activité économique* ».

La Cour va confirmer sa position deux ans plus tard à l'occasion de l'arrêt *Donà*¹², en considérant qu'une réglementation réservant aux seuls ressortissants d'un Etat membre le droit de participer à des rencontres de football professionnel ou semi-professionnel est contraire au droit communautaire, sauf si elle est justifiée par des motifs non économiques. La Cour entend par « motifs non économiques » des motifs « *tenant au caractère et au cadre spécifiques de ces rencontres et intéressant donc uniquement le sport en tant que tel, comme il en est, par exemple, de rencontres entre équipes nationales de différents pays* ». Même si la Cour innove en visant précisément les règlements des organisations sportives, elle reprend son argumentaire développé dans l'arrêt *Walrave et Koch* et semble même renforcer l'idée d'exception sportive en intégrant les compétitions entre clubs dans les situations qui ne sont pas considérées comme des activités économiques.

¹⁰ CJCE, 12 décembre 1974, *Walrave et Koch* c. UCI, aff. 36/74

¹¹ Duval (A.), *La Lex Sportiva face au Droit de l'Union Européenne : Guerre et Paix dans l'Espace Juridique Transnational*, Thèse dact., sciences juridiques, European University Institute, 2015

¹² CJCE, 14 juillet 1976, *Gaetano Donà* c. Mario Mantero, aff. 13/76

Il faudra attendre presque 20 ans pour que la situation évolue profondément pour les organisations sportives. En effet, à l'occasion de l'arrêt *Bosman*¹³, la Cour va considérer que les quotas de nationalité et les indemnités de transfert lorsqu'un joueur est en fin de contrat sont contraires au droit communautaire ; cependant, tout en rappelant sa jurisprudence *Donà*, elle va considérer que « *cette restriction du champ d'application des dispositions en cause doit rester limitée à son objet propre* » et que par conséquent « *elle ne peut être invoquée pour exclure toute une activité sportive du champ d'application du Traité* ». Cette position de la Cour est un véritable coup d'arrêt pour ce qui était considéré alors comme une exception sportive, puisque pour la première fois les motifs non économiques ne suffisent plus à soustraire l'activité sportive aux règles communautaires. Les organisations sportives ne pouvant alors plus jouir d'une exception sportive automatique, leurs règlements sportifs sont dorénavant potentiellement soumis au respect des libertés fondamentales défendues par le droit européen¹⁴.

Dès lors, les instances européennes n'auront de cesse d'étendre le champ d'application du droit communautaire, se rapprochant progressivement de la soumission du sport au droit de la concurrence. C'est à l'occasion de l'arrêt *Meca-Medina*¹⁵ que la CJCE va opérer la rencontre entre ces deux matières. A l'occasion du contrôle de la comptabilité des règles antidopage du Comité International Olympique (CIO) avec les règles communautaires de concurrence et de libre prestation de services, la CJCE a considéré que l'exception sportive applicable aux libertés fondamentales ne l'était pas nécessairement et automatiquement aux règles de la concurrence. Ainsi, désormais, toutes les règles sportives sont susceptibles d'être soumises au droit communautaire de la concurrence, seule l'appréciation du juge pouvant décider de l'issue des recours en la matière.

L'arrêt *Meca-Medina* met donc fin à l'exception sportive pour les règles purement sportives, la CJUE justifiant sa position par le fait que le sport est devenu une activité économique pleine et entière. En effet, l'importance des revenus générés par les grands événements sportifs, tout comme l'explosion des droits TV et la professionnalisation galopante de certaines disciplines sportives permettent à la Cour de définir le sport comme un marché économique concurrentiel, dans lequel les organisations sportives doivent être considérées comme des opérateurs économiques dont les règles de fonctionnement, quelle que soit leur nature, sont susceptibles

¹³ CJCE, 15 décembre 1995, Union Royale Belge des sociétés de football association ASBL c. Jean-Marc Bosman, Royal Club liégeois SA c. Jean-Marc Bosman et autres et Union des associations européennes de football (UEFA) c. Jean-Marc Bosman, aff. C-415/93

¹⁴ Ibid.11

¹⁵ CJCE, 18 juillet 2006, Meca-Medina & Majcen c. Commission, aff. C-519/04 P

d'engendrer des conséquences économiques. De cette définition va alors découler la soumission du sport au droit européen de la concurrence.

Avec l'abandon progressif du concept d'exception sportive dans la jurisprudence de la CJCE, un autre concept est apparu, celui de la spécificité sportive, qui, à défaut d'exclure l'applicabilité du droit européen au sport, devait combattre son application.¹⁶ L'élément déclencheur de ce concept est sans aucun doute l'arrêt *Bosman*, dans lequel la CJCE avait décidé d'appliquer le droit communautaire aux règlementations sportives, sans prendre en considération l'exception sportive alors en vigueur. L'objectif de cette spécificité sportive était alors de mettre en avant ce qui faisait la singularité du sport pour que ces particularités soient dorénavant prises en compte par la Cour et qu'une décision dans le sens de celle de l'arrêt *Bosman* ne se reproduise plus. Ainsi, la spécificité sportive a pris en compte l'organisation pyramidale du sport, mais également l'interdépendance entre les concurrents, ou encore la particularité de la réglementation du sport.

Ce concept de spécificité sportive va ensuite être repris par les institutions européennes : dès 1997, le Parlement européen reconnaît la spécificité du sport et l'autonomie du mouvement sportif¹⁷, et n'aura de cesse au travers de ses résolutions d'exhorter la CJCE et la Commission européenne à la respecter. Cette dernière adhère également fortement au concept de spécificité sportive, avec une première prise de position dans le rapport d'Helsinki de 1999¹⁸, où elle affirme que la spécificité sportive doit être prise en compte lors de l'application des règles de concurrence du traité au secteur sport. Le point d'orgue de la reconnaissance de la spécificité sportive reste le « Livre Blanc sur le sport » de 2007¹⁹, dans lequel la Commission européenne en définit les éléments constitutifs, en distinguant la spécificité des activités sportives de celle des structures sportives. Elle rappelle que cette spécificité sportive a vocation à être prise en compte par la jurisprudence des juridictions européennes lorsqu'elles effectuent un contrôle de proportionnalité afin de vérifier si les restrictions émanant des règlements des organisations sportives poursuivent un intérêt légitime et sont proportionnées à l'atteinte de cet intérêt. Cette position de la Commission établit un lien direct entre la spécificité sportive et le contrôle de proportionnalité, et énonce que si son rôle n'est pas de soustraire les règlements des organisations sportives au droit communautaire, elle permet tout de même à la Cour de prendre en considération les spécificités du mouvement sportif au

¹⁶ Ibid.11

¹⁷ *Résolution du Parlement européen sur le rôle de l'UE dans le domaine du sport*, publiée au JO C 200 du 30 juin 1997, p. 252

¹⁸ *Rapport de la Commission au Conseil Européen dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire – Rapport d'Helsinki sur le sport*, COM/99/0644 final

¹⁹ Ibid. 2

moment de se questionner sur l'application du droit européen à ces règlements. La Commission continuera de défendre la spécificité sportive, même après son intégration dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne²⁰ dit Traité de Lisbonne du 1^{er} décembre 2009, comme par exemple lors de sa Communication « Développer la dimension européenne du sport »²¹ de 2011, dans laquelle elle précise la fonction de la spécificité sportive désormais inscrite dans le Traité, à savoir « *apprécier dans quelle mesure les réglementations sportives respectent les exigences de la législation de l'Union Européenne* ».

Enfin, le Conseil de l'Europe a lui aussi contribué à promouvoir la spécificité sportive et a rappelé aux institutions européennes de « *consulter les associations sportives lorsque des questions importantes ayant trait au sport sont concernées* »²², ou encore s'est positionné en faveur de la préservation de « *la cohésion et des liens de solidarité unissant tous les niveaux de pratiques sportives, de l'équité des compétitions, des intérêts moraux et matériels, et de l'intégrité physique des sportifs* »²³.

Malgré la position unanime des institutions européennes en faveur de l'application et de la préservation de la spécificité sportive, cette dernière n'a pas pu éviter l'avènement d'un certain nombre de phénomènes d'origine privée marchande mettant en mal le modèle sportif européen. En effet, certaines fédérations sportives ont été confrontées à l'émergence d'opérateurs privés commerciaux qui ont créé leurs propres compétitions sportives supranationales en s'affranchissant des obligations applicables aux fédérations. C'est par exemple le cas de l'Euroleague, compétition fermée européenne de basketball, organisée par la société ECA²⁴, qui entre en concurrence avec les compétitions fédérales ouvertes organisées par la FIBA Europe. Les exemples de compétitions organisées par d'autres structures que les organisations sportives fédérales ne cessent de se multiplier en Europe, menaçant l'équilibre du modèle sportif européen et ses piliers : KHL en hockey sur glace, ISL en natation, etc. Ainsi, afin de protéger leur monopole, certaines fédérations ont réagi en sanctionnant les athlètes qui souhaitent participer aux compétitions privées. C'est ainsi que la Fédération Internationale de Patinage, face à la menace d'organisation d'une compétition privée lucrative attirant les meilleurs patineurs du monde, a non seulement refusé d'autoriser

²⁰ Article 165 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne : « *L'Union contribue à la promotion des jeux européens du sport, tout en prenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative* », version consolidée 2012, J.O.U.E n° C 326/47 du 26 octobre 2012

²¹ Rapport de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Conseil Economique et Social Européen et au Comité des Régions – Développer la dimension européenne du sport, COM/2011/0012 final

²² Déclaration relative au sport, Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997

²³ Déclaration du Conseil européen relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes, Annexe IV du Conseil Européen de Nice, 7-10 décembre 2000

²⁴ Euroleague Commercial Assets SA

l'organisation de cette compétition mais a, dans le même temps, menacé de sanctionner lourdement les athlètes qui souhaitaient y participer ; face à cette situation, le Tribunal de l'Union Européenne, tout comme la Commission Européenne avant lui, a condamné la fédération internationale considérant que « [ses] règles (...) prévoyant des sanctions sévères contre les athlètes qui participent à des épreuves de patinage de vitesse non reconnues par elle sont contraires aux règles de l'Union en matière de concurrence »²⁵.

Ces situations conflictuelles démontrent que la spécificité sportive peine à jouer son rôle protecteur du sport européen, d'autant que les institutions européennes semblent hésiter quant à la posture à adopter. En effet, dans le conflit opposant la FIBA et l'Euroleague²⁶, la Commission Européenne ne parvient pas à trancher en faveur du mouvement sportif fédéré en identifiant les arguments nécessaires pour justifier de la non-application du droit de la concurrence à cette situation, droit de la concurrence qui permet à plusieurs opérateurs économiques d'être en position concurrentielle sur un marché économique donné.

Au-delà de l'organisation des compétitions, le modèle sportif européen est également attaqué à sa base avec le développement de nouvelles pratiques, qui diffèrent des pratiques historiques en ce qu'elles se déroulent en dehors de l'organisation pyramidale du sport au centre de laquelle on trouve le club. En effet, de nombreuses personnes pratiquent aujourd'hui un sport en dehors de l'offre fédérée, soit seules, soit au sein de structures non affiliées qui développent une pratique libre et individualisée. C'est ainsi qu'ont été créés, entre autres, des complexes de basketball en intérieur, sous la marque « Hoops Factory », qui permettent de pratiquer la discipline sans être licencié, ou encore des installations de football en salle, qui ont même permis de développer une nouvelle pratique, le foot à 5.

On constate alors que bien que le modèle sportif européen compte parmi les deux plus importants modèles d'organisation du sport au monde avec le modèle nord-américain, il ne cesse de subir des attaques qui remettent en cause son existence ; entre les décisions de la CJUE qui semble appliquer le droit de l'Union Européenne de façon objective, et le développement de plus en plus intensif de pratiques et de compétitions allant à l'encontre de ses principes fondateurs, il paraît légitime de se poser la question de la défense du modèle sportif européen, qui plus est dans un contexte d'hétérogénéité de législations et de modèles d'organisation du sport au sein des pays européens.

²⁵ TUE, 16 décembre 2020, International Skating Union c. Commission, aff. T-93/18

²⁶ L'Euroleague a déposé plainte en février 2016 devant la Commission Européenne contre la FIBA et la FIBA Europe pour violation du droit européen de la concurrence ; en avril 2016, c'est au tour de la FIBA de déposer plainte devant la Commission Européenne contre l'Euroleague, pour abus de position dominante.

Dès lors, la problématique que nous soulevons est la suivante :

Pourquoi défendre le modèle sportif européen ?

Afin que soit exactement retranscrite la réalité de ce qu'est aujourd'hui le modèle sportif européen, il sera indispensable que cette étude tienne compte de toutes ses composantes. C'est pourquoi une attention toute particulière sera portée à l'évocation non seulement du sport de haut niveau, qui symbolisera le haut de la pyramide, mais également du sport de masse, qui représentera le bas de la pyramide. De la même manière, il conviendra d'accorder une place équivalente aux disciplines collectives et individuelles, ainsi qu'aux disciplines professionnalisées et amateurs. Par ailleurs, la réalité de l'hétérogénéité de législations et de modèles d'organisation du sport au sein des pays européens s'est également imposée à nous dans le cadre de la collecte des données et nous a contraint à, essentiellement, nous concentrer sur des exemples français.

L'objectif de cette étude est avant tout de démontrer que le modèle européen émane d'une vision basée sur des valeurs fondamentales qui doivent porter le sport au-delà de la simple considération d'activité économique. L'un des enjeux réside dans le maintien des interactions entre les différents niveaux de la pyramide. Cependant, il serait incorrect de penser que les difficultés que traverse le modèle sportif européen depuis de nombreuses années ne sont que le fruit d'une mésentente ou d'une injustice ; c'est pourquoi cette étude aura également pour ambition d'analyser ses vulnérabilités.

Nous présenterons donc dans un premier temps les défis rencontrés par le modèle sportif européen face à l'émergence d'initiatives marchandes concurrentes. Il s'agira ensuite d'analyser en quoi le respect des principes constitutifs du sport en tant que bien collectif, assuré par le modèle sportif européen, justifie, pour les pouvoirs publics nationaux et supranationaux, le maintien voire le renforcement de la défense du modèle. A partir de cette analyse, il conviendra enfin de proposer des scénarios prospectifs qui permettront de se projeter dans ce que pourrait être le futur du modèle sportif européen.

I. LES DEFIS RENCONTRES PAR LE MODELE SPORTIF EUROPEEN FACE A L'AVENEMENT D'UNE CONCURRENCE PRIVEE MARCHANDE

Les piliers du modèle sportif européen, et plus particulièrement le monopole des fédérations et le principe de l'affiliation, sont mis à mal depuis plusieurs années par de nombreux phénomènes qui ont tous pour dénominateur commun de prendre leur source dans le secteur privé marchand, celui-ci intégrant progressivement la sphère sportive.

Cette tendance s'observe à tous les niveaux du modèle pyramidal européen, qu'il s'agisse de son sommet caractérisé par le sport de haut niveau ou, à l'inverse, de sa base constituée par le sport de masse.

L'émergence d'acteurs privés marchands représente un défi pour le modèle sportif européen à plusieurs titres :

- Tout d'abord, ces derniers organisent des compétitions officielles – pour la plupart supranationales - alors que cette fonction est normalement dévolue en exclusivité aux fédérations sportives ;
- Ensuite, ils développent une offre en dehors de tout cadre fédéral, sans qu'il soit nécessaire d'être licencié dans une fédération ;
- Surtout, ils s'affranchissent du respect des principes qui sous-tendent le fonctionnement du modèle traditionnel d'organisation du sport, que sont notamment la solidarité et la formation, qui permettent le financement du sport de masse et la survie du modèle pyramidal.

Ces nouveaux acteurs économiques inquiètent profondément le mouvement fédéral qui subit ces attaques répétées, que ce soit au sommet de la pyramide ou à sa base. Une analyse des raisons expliquant l'apparition de ces offres émanant du secteur privé marchand est donc nécessaire, afin de comprendre les défis auxquels doivent faire face à la fois le sport de haut niveau et le sport amateur.

1.1 La volonté d'émancipation de certains acteurs du sommet de la pyramide

- Les origines de ce phénomène

La médiatisation des activités constituant le sommet de la pyramide a largement mis en lumière les tensions qui peuvent exister entre les activités fédérales, qu'on qualifiera ici de non marchandes, et les activités des acteurs du secteur privé marchand. Même si cette distinction peut paraître de moins en moins pertinente du fait notamment de l'existence d'intérêts économiques grandissants pour les fédérations, elle permet ici de faire la différence entre l'action du mouvement fédéral en matière d'organisation de compétitions à destination des sportifs de haut niveau d'une discipline déterminée, dans le but de délivrer des titres de champions mondiaux ou continentaux et ainsi de valoriser les parcours sportifs des athlètes, clubs ou délégations, et l'action des acteurs privés marchands dont les objectifs sont, par nature, financiers.

L'aspect financier est d'ailleurs une des raisons principales de la volonté de certains acteurs de s'affranchir de l'organisation traditionnelle du sport en Europe. C'est ce qui s'est passé lorsque 12 présidents de puissants clubs de football européens²⁷ ont tenté de lancer au printemps 2021 une nouvelle compétition continentale, la Superligue, sous la forme d'une ligue fermée. Ce format leur permettait d'assurer leur présence sur le long terme dans une compétition qu'ils jugeaient à très haut intérêt sportif, et ainsi sécuriser des revenus annoncés comme supérieurs à ceux distribués dans le cadre de la Ligue des Champions organisée par l'UEFA, faisant par conséquent de la Superligue une compétition également à très haut intérêt financier. Si les clubs frondeurs avaient pour projet de quitter la compétition fédérale européenne, et ainsi créer une compétition concurrente, c'est qu'ils estimaient qu'elle n'était pas assez rémunératrice. Alors que la pression de nombreux acteurs a empêché cette compétition de voir - pour le moment - le jour, d'autres tentatives dans d'autres disciplines se sont concrétisées, avec en toile de fond la difficulté pour les fédérations non seulement de dégager suffisamment de revenus pour contenter tous les acteurs, mais également de défendre leurs intérêts économiques sans user d'outils trop contraignants éliminant toute concurrence par la seule force de leurs règlements.

C'est ainsi qu'a été lancée en 2019 l'International Swimming League (ISL) par un milliardaire ukrainien, compétition sous forme d'étapes réunissant tous les meilleurs nageurs mondiaux et offrant à ces derniers des revenus substantiels, bien loin de ceux que la Fédération

²⁷ Ces clubs sont les suivants : Real Madrid, FC Barcelone, Atletico Madrid, Manchester United, Manchester City, Chelsea, Arsenal, Tottenham, Liverpool, Juventus Turin, Inter Milan et AC Milan

Internationale de Natation (FINA) était en mesure de leur garantir²⁸. Au-delà de l'incapacité de la FINA à générer des revenus suffisants pour satisfaire les athlètes, une autre problématique était apparue au moment de la création de cette nouvelle compétition. En effet, le fondateur de l'ISL avait initialement proposé son projet à la FINA puis à la Fédération Européenne de Natation, les deux instances ayant donné leur accord à condition de pouvoir percevoir la totalité des revenus. Devant ces revendications, le créateur de l'ISL avait alors choisi d'organiser sa compétition de manière indépendante, en marge des instances fédérales, rompant ainsi avec le système traditionnel d'organisation des compétitions. Au-delà du format de la compétition, c'est une vision entrepreneuriale du sport qui est venue défier l'organisation traditionnelle du sport en Europe.

De la même manière, l'Union des ligues européennes de basket (ULEB) a décidé de créer une nouvelle compétition européenne en 2000, l'Euroleague. Les clubs membres de l'ULEB déploraient le manque de transparence dans la gestion et la distribution des revenus générés par les compétitions européennes organisées par la FIBA Europe et souhaitaient créer leur propre compétition qui devait leur rapporter des sommes bien plus importantes.

Le cas de l'Euroleague est également intéressant dans la mesure où les raisons économiques s'accompagnaient ici de raisons politiques. En effet, les clubs européens faisaient également grief à la FIBA Europe de ne pas les intégrer aux décisions et à la gouvernance des compétitions européennes. Cette revendication représente un des reproches communément fait aux instances fédérales, à savoir de ne pas suffisamment prendre en considération les intérêts des différentes parties prenantes, n'assurant ainsi pas suffisamment la démocratie, la transparence et la responsabilité de chacun dans la gouvernance des fédérations.

La question de la gouvernance a également été au centre de la décision du Tribunal de l'Union Européenne dans l'affaire de l'Union Internationale de Patinage (UIP)²⁹. Dans cette affaire, des patineurs professionnels reprochaient à la fédération internationale de menacer de leur infliger des sanctions jugées disproportionnées en cas de participation à des compétitions organisées par un opérateur privé, à qui l'UIP avait, *a fortiori*, refusé le droit d'organiser des compétitions. Au-delà des sanctions s'appliquant aux athlètes jugées disproportionnées par le Tribunal de l'Union Européenne, c'est ici encore la question de la gouvernance des fédérations internationales qui s'est posée à travers cet arrêt. La Commission Européenne avait, en 2015, défini la gouvernance sportive comme « *les relations entre les différentes parties prenantes appartenant ou étroitement liées à la structure chapeauté par les fédérations sportives* »³⁰. La position du Tribunal de l'Union Européenne se plaçait dans la lignée de cette définition et

²⁸ Brocard (J.-F.), « Une ligue privée commerciale lancée en natation », *Jurisport* n°198, 2019, p.12

²⁹ Ibid. 25

³⁰ Communiqué de presse de la Commission Européenne, IP/15/5771, 5 octobre 2015

enjoignait à l'UIP de travailler en étroite relation avec les athlètes, ce qui était censé renforcer la bonne gouvernance de la fédération.

Cet arrêt met également en lumière une des difficultés majeures rencontrées par les fédérations confrontées à l'apparition au sommet de la pyramide d'une compétition organisée par un acteur privé marchand, qui est celle de l'appréhension du concept de spécificité sportive. En effet, le Tribunal rappelle que la spécificité sportive continue à s'appliquer et permet ainsi aux fédérations de bénéficier d'un monopole en matière règlementaire au regard de l'intégrité et de la sécurité des compétitions, ou encore de la sécurité des sportifs, cette capacité n'étant toutefois pas illimitée et devant respecter les principes de bonne gouvernance³¹. Cette position, qui traduit plus largement la position de toutes les institutions européennes, n'est pourtant pas celle revendiquée par les institutions sportives.

- Les incompréhensions du mouvement sportif face à l'utilisation de la spécificité sportive par les instances européennes

Le mouvement sportif a longtemps considéré que la large autonomie dont disposaient les fédérations dans l'organisation des compétitions sportives, ainsi que leur pouvoir d'autorégulation dévolu par les Etats, exprimaient l'existence d'une spécificité sportive³² permettant au mouvement sportif de s'affranchir de certaines règles européennes, notamment les règles de libre concurrence. C'est pourquoi au lendemain de l'arrêt *Bosman*³³, puis de l'arrêt *Meca-Medina*³⁴, les défenseurs de cette position, qu'il s'agisse des institutions sportives nationales et européennes ou des pouvoirs publics³⁵, ont considéré que les institutions européennes n'avaient pas respecté cette spécificité sportive qui semblait alors « *dérisoire aux yeux du juge européen* »³⁶.

Pourtant, malgré le sentiment d'incompréhension qui animait alors les pouvoirs publics et le mouvement sportif, il faut reconnaître que les institutions européennes ont pleinement appréhendé le concept de spécificité sportive et l'ont parfaitement intégré au processus de décision en matière de contentieux sportif.

³¹ Fonteneau (M.), « La gouvernance du sport et le droit européen de la concurrence », *Jurisport* n°220, 2021, p.35

³² Arnaut (J.-L.), *Independent European Sport Review*, 2006

³³ CJCE, 15 déc. 1995, *Bosman*, aff. C-415/93, Rec. P. I-4165

³⁴ CJCE, 18 juillet 2006, *David Meca-Medina et Igor Majcen c. Commission des Communautés européennes*, aff. C-519/04 P

³⁵ *Rapport d'information sur le fair-play financier européen et son application au modèle économique des clubs de football professionnel français*, T. Braillard, M-G. Buffet, P. Deguilhem et G. Huet, Assemblée Nationale, 3 juillet 2013, p.145.

³⁶ *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel*, J-F. Humbert, Sénat, 2013, p.37.

Ainsi, lorsque le juge européen opte pour le contrôle de proportionnalité afin de vérifier si une règle sportive est compatible avec les libertés fondamentales ou le droit européen de la concurrence, il choisit de mettre en avant la spécificité sportive et de permettre à la règle sportive incriminée de se soustraire au droit européen si elle se conforme à ce contrôle de proportionnalité.

Cet outil juridique est apparu dans le giron du droit de la concurrence pour la première fois à l'occasion de l'arrêt *Wouters*³⁷, à propos de l'interdiction d'une collaboration entre avocats et comptables aux Pays-Bas. Il sera repris dans le domaine du sport dans l'arrêt *Meca Medina*, où la CJCE va vérifier la nécessité des règles antidopage au vu de l'objectif qu'elles poursuivent.

Lorsque la Cour et la Commission mettent en place ce contrôle de proportionnalité, elles doivent s'attacher à vérifier plusieurs éléments :

- Tout d'abord, elles doivent vérifier si **l'objectif poursuivi** par la règle incriminée **est légitime**.

Il n'existe pas de définition objective de l'intérêt légitime, et la Cour et la Commission vont, au fil de leurs décisions, en dresser une liste non exhaustive qui, au regard de la jurisprudence, s'avère être propre au domaine sportif et ainsi démontrer la prise en compte de cette spécificité sportive.

Ainsi, dans l'arrêt *Bosman*³⁸, sont considérés comme légitimes les « *objectifs consistant à assurer le maintien d'un équilibre entre les clubs, en préservant une certaine égalité des chances et l'incertitude des résultats, ainsi qu'à encourager le recrutement et la formation des jeunes joueurs* »³⁹.

Plus tard dans l'arrêt *Lehtonen*⁴⁰, la CJCE met en avant un nouvel objectif légitime, celui de la régularité des compétitions sportives ; ainsi, elle considère que « *des transferts tardifs seraient susceptibles de modifier sensiblement la valeur sportive de telle ou telle équipe au cours du championnat, remettant ainsi en cause la comparabilité des résultats entre les différentes équipes engagées dans ce championnat et, par conséquent, le bon déroulement du championnat dans son ensemble* »⁴¹.

³⁷ CJCE, 19 février 2002, J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh et Price Waterhouse Belastingadviseurs BV c. Algemene Raadvan de Nederlandse Orde van Advocaten, aff. C-309/99, Rec. p.I-1577, pt.97.

³⁸ Ibid.33

³⁹ Ibid.33, pt 106

⁴⁰ CJCE, 13 avril 2000, Jyri Lehtonen et Castors canada Dry Namur – Braine ASBL contre Fédération belge des sociétés de basket-ball, aff. C-176/96, Rec. I-2681, pt.53

⁴¹ Ibid. 40, pt.54

Lors de sa décision dans l'arrêt *Bernard*, la CJUE considère que le recrutement et la formation des jeunes joueurs sont des objectifs légitimes⁴², tout comme le déroulement loyal, l'intégrité et l'objectivité de la compétition sportive, l'égalité des chances des athlètes, le fait d'assurer la santé des athlètes et les valeurs éthiques dans le sport qui sont définis dans l'arrêt *Meca-Medina*⁴³.

Dans sa jurisprudence plus récente, la Cour maintient la recherche d'objectifs légitimes comme par exemple dans l'arrêt *Biffi*⁴⁴ où elle en identifie deux, le bon déroulement des compétitions et le fait de réserver l'attribution du titre de champion à un ressortissant du pays. Enfin, dans l'arrêt *ISU*⁴⁵, le Tribunal de l'Union européenne, après avoir rappelé l'existence d'une spécificité sportive issue de l'article 165 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)⁴⁶, et sa prise en compte dans l'application du contrôle de proportionnalité, considère que sont un objectif légitime la protection de l'intégrité du patinage de vitesse contre les risques liés aux paris⁴⁷, l'équité du déroulement des compétitions, ainsi que la protection de l'intégrité physique et morale des sportifs.

On s'aperçoit donc à l'analyse de cette jurisprudence qu'ont été définis un grand nombre d'objectifs légitimes en matière sportive, prouvant ainsi que les juridictions européennes prennent bien en compte le sport et ses spécificités.

- Elles doivent ensuite déterminer si les mesures mises en place sont proportionnées : à ce stade, la Cour et la Commission devront déterminer si **les mesures incriminées sont adaptées et nécessaires**.

L'examen de ces deux critères s'avère complexe dans la mesure où il n'existe pas là non plus de définition objective de ces deux notions, et que ces dernières nécessitent une analyse prenant en considération non seulement les spécificités de la discipline en question, mais également de son environnement, qui ne se limite pas à l'aspect économique de la mesure incriminée mais intègre également des considérations sociales ou encore territoriales.

Cette analyse de l'environnement qui conduit à l'application de ce contrôle de proportionnalité a trouvé à s'appliquer au sujet de la vente centralisée des droits de retransmission de la Ligue des Champions par l'UEFA⁴⁸. Cette possibilité pour les fédérations européennes de prévoir

⁴² CJUE, 16 mars 2010, Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard et Newcastle UFC, aff. C-325/08, REc. I-2177, pt.39.

⁴³ Ibid. 34, pt.43

⁴⁴ CJUE, 13 juin 2019, TopFit eV et Daniele Biffi contre Deutscher Leichtathletikverband eV, aff.C-22/18 ; pt.50

⁴⁵ Ibid. 25

⁴⁶ Ibid. 25, pt.78

⁴⁷ Ibid. 25, pt.103

⁴⁸ Miège (C.), *Sport et droit européen*, Le droit aujourd'hui, Paris, L'Harmattan, 2017, 304 p.

une vente collective des droits de retransmission constitue un élément essentiel d'un point de vue économique mais peut apparaître comme une pratique anticoncurrentielle au regard du droit de l'Union Européenne.

Ainsi, à la fin des années 1990, l'UEFA avait mis en place une procédure de vente centralisée des droits TV au profit d'un seul opérateur par pays, en exclusivité et sur une durée pouvant aller jusqu'à 4 ans. La Commission Européenne a rejeté ces règles de commercialisation, priant l'UEFA d'élaborer un système de commercialisation qui ne serait pas considéré comme anti-concurrentiel⁴⁹. La fédération en a alors proposé un nouveau, au début des années 2000, qui a recueilli l'aval de la Commission⁵⁰. Cette dernière l'a accepté car conformément aux éléments du contrôle de proportionnalité, ce nouveau système poursuivait le double objectif considéré par la Commission comme légitime de non seulement profiter au consommateur, mais également de permettre de garantir la solidarité entre les clubs grâce à une meilleure redistribution entre eux, tenant ainsi compte d'éléments économiques mais également sociaux propres à l'environnement du domaine sportif. Par ailleurs, les moyens mis en place étaient plus proportionnés et adaptés puisque l'UEFA proposait un découpage de son offre en plusieurs lots qui permettaient aux clubs d'exploiter certains droits sur les matchs auxquels ils participaient, sur une durée de 3 ans, jugée plus raisonnable par la Commission⁵¹. Cet exemple démontre là encore que les institutions européennes sont disposées à dialoguer avec le mouvement sportif afin d'aider les fédérations à mieux appréhender leur positionnement en matière de droit de la concurrence et de s'adapter aux critères que la Commission Européenne et la CJUE considèrent comme déterminants pour qu'une pratique ne soit pas jugée anti-concurrentielle.

L'analyse du contrôle de proportionnalité appliqué au sport permet d'établir plusieurs constats : en premier lieu, on voit que de par leur nombre et leur nature sportive, les objectifs considérés par les institutions européennes comme légitimes prouvent que ces dernières ont parfaitement appréhendé le concept de spécificité sportive et sont enclines à l'intégrer dans le mécanisme du contrôle de proportionnalité.

⁴⁹ Communication Comm. CE, n° IV/37.398, UEFA, JOCE 10 avr. 1999.

⁵⁰ Communication Comm. CE, aff. COMP/C.2/37.378, vente centralisée à titre exclusif des droits pour les médias, relatifs à la Ligue des champions de l'UEFA, JOCE 17 août 2002, n° C 196

⁵¹ La poursuite d'objectifs similaires et l'utilisation de moyens proportionnés justifient également la possibilité pour les ligues nationales de commercialiser collectivement les droits médiatiques de leurs compétitions, comme en France où cette possibilité est posée à l'article L. 333-2 du Code du sport. Il n'existe cependant pas d'homogénéité européenne, puisque dans certains pays - les Pays Bas notamment - la propriété des droits est reconnue aux clubs eux-mêmes

En second lieu, on s'aperçoit que l'utilisation du contrôle de proportionnalité permet de ne pas soumettre systématiquement les règles sportives au droit de l'Union Européenne qui, en respectant les critères mis en place par les institutions européennes, peuvent s'y soustraire.

Pourtant, ce dispositif n'est pas en mesure de garantir au mouvement sportif une sécurité juridique optimale, puisque l'analyse au cas par cas ne permet pas de dégager des principes objectifs qui s'appliqueraient *de facto* aux règles sportives ; de plus, le recours au contrôle de proportionnalité marque le rejet très clair par les juridictions européennes de l'existence d'une exception sportive qui leur permettrait d'échapper totalement à l'application des règles européennes. Cependant, la reconnaissance et l'utilisation de la spécificité sportive démontrent aussi que les juridictions européennes ont conscience du caractère particulier du sport et de ses valeurs, ainsi que des raisons qui justifient la protection du mouvement sportif et qu'en ce sens, elles se conforment au Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne.

A la lecture de la jurisprudence européenne, on peut également considérer que le recours au contrôle de proportionnalité démontre le pragmatisme dont ont fait preuve les institutions européennes lorsqu'il a été question d'appliquer le droit de la concurrence aux contentieux sportifs se présentant devant elles⁵².

En effet, lorsque les règlements des fédérations nationales et supranationales ont été confrontés au droit de la concurrence, une question fondamentale s'est alors posée : comment le droit de la concurrence, qui par essence s'oppose à la domination de pouvoirs privés qui menaceraient les libertés économiques, peut-il s'appliquer à un ensemble de règles sportives créées pour instituer un terrain de jeu social et économique et par conséquent encadrer la liberté de ses sujets sportifs⁵³ ?

Une des solutions aurait pu être d'écarter purement et simplement les règles sportives du champ du droit de la concurrence, et ainsi instituer une exception sportive leur permettant de se soustraire entièrement aux règles de la concurrence européenne.

Cette exclusion totale n'a pas été retenue par les institutions européennes qui ont pris la mesure de l'importance de ces règles sportives tout à fait singulières ; en effet, lesdites règles ont la particularité, pour certaines, d'avoir une portée et une application transnationales, puisqu'elles sont susceptibles de s'appliquer uniformément à tous les clubs et licenciés d'une discipline, quel que soit leur pays d'origine.

Elles se rapprochent ainsi des règles édictées par les institutions européennes, alors même que le mouvement sportif est composé uniquement d'entités privées. La force et l'importance

⁵² Ibid. 11

⁵³ Ibid.11

qui sont conférées à cette réglementation privée, notamment dans l'organisation de compétitions sportives ou encore dans la structuration d'une discipline et de ses organes décisionnaires ont poussé les institutions européennes à reconnaître la nécessité de constituer un contre-pouvoir équivalent pour permettre aux personnes dénonçant ces règles de bénéficier d'une protection adéquate et par conséquent d'un contrôle de ces règlements sportifs pour prévenir toute position abusive ou discriminatoire.

C'est en substance ce que la CJUE et le Tribunal de l'Union Européenne reprochaient aux fédérations dans les arrêts *Motoe*⁵⁴ en 2008 et *ISU*⁵⁵ en 2020, ces deux décisions soulignant les conflits d'intérêt qui pouvaient apparaître lorsque l'institution sportive avait à la fois une fonction régulatrice et une activité commerciale⁵⁶. Dans la seconde affaire, le Tribunal énonçait qu' « *il convient dès lors que l'exercice de cette fonction réglementaire soit soumis à des limites, des obligations ou à un contrôle afin d'éviter que la personne morale en question puisse fausser la concurrence en favorisant les compétitions qu'elle organise ou celles à l'organisation desquelles elle participe* ».

C'est clairement ce positionnement que les institutions européennes ont choisi d'adopter, forçant ainsi les institutions sportives à justifier la légitimité de leurs règlements, ainsi que le respect des droits des acteurs du sport.

C'est en effet un des autres objectifs que la Commission Européenne et la CJUE souhaitaient atteindre en appliquant le droit de la concurrence aux règlements sportifs, celui d'amener les institutions sportives à justifier, expliquer, dialoguer à propos de leur pouvoir réglementaire, dans un souci de démocratisation et d'ouverture de leurs actions.

Ce n'est donc pas par hasard que les institutions européennes ont choisi le mécanisme du contrôle de proportionnalité pour confronter les règles issues des institutions sportives au droit de la concurrence. En effet, il permet l'instauration d'un dialogue autour de ces règles, et laisse la chance aux institutions attaquées d'expliquer les objectifs que ces règles sont supposées atteindre en prouvant leur légitimité, ainsi que la nécessité et la proportionnalité des moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Bien que cette approche pragmatique semble prendre en considération les spécificités du sport et ouvrir la voie au dialogue et à la justification, le mouvement sportif ne paraît pas s'en satisfaire.

⁵⁴ CJCE, 1^{er} juill.2008, *Motosykletistiki Omospondia Ellados (MOTOE) c.Elliniko Dimosio*, aff. C-49/07

⁵⁵ Ibid.25

⁵⁶ Ibid. 30

- Une perception contradictoire du degré de protection apportée par l'Union Européenne au modèle sportif européen

Un des principaux nœuds de tension entre le mouvement sportif et les institutions européennes réside dans la perception contradictoire du degré de protection que l'Union Européenne est censée apporter au modèle sportif européen, et ce plus précisément concernant l'application du droit de la concurrence.

Ainsi, les institutions sportives considèrent qu'en tant qu'organisation traditionnelle du sport en Europe, le modèle sportif européen doit bénéficier de la protection la plus élevée, notamment quand il s'agit d'interdire aux acteurs privés marchands d'intervenir sur le marché de l'organisation des compétitions sportives. De leur côté, les institutions européennes considèrent que le sport est une activité économique à part entière, au sein de laquelle les fédérations sportives doivent se conformer au droit européen de la concurrence, comme tout autre opérateur économique.

C'est dans ce contexte de divergence de points de vue qu'apparaît une concurrence privée marchande susceptible d'intéresser les sportifs et les clubs constituant le haut de la pyramide. En effet, le droit de la concurrence prohibant les ententes⁵⁷ et l'abus de position dominante⁵⁸, il permet l'éclosion d'opérateurs concurrents qui souhaitent organiser des compétitions sportives. Or ces opérateurs étant étrangers au mouvement sportif, ils ne sont pas soumis aux mêmes obligations que les fédérations qui font partie du modèle traditionnel d'organisation du sport. Délestés, entre autres, des obligations de formation, mais surtout de solidarité envers le monde amateur, ces acteurs privés marchands disposent de ressources supplémentaires pour accéder aux demandes des athlètes du haut de la pyramide, et peuvent en particulier leur offrir de meilleures rémunérations pour leur participation à ces nouvelles compétitions.

Cette concurrence représente un réel danger non seulement pour le haut de la pyramide, mais également pour l'ensemble du modèle sportif traditionnel.

Cette instabilité concerne en effet également le bas de la pyramide, c'est-à-dire le sport de masse, en opposition au sport de haut niveau qui constitue le haut de ladite pyramide. On assiste en effet à l'apparition d'une offre privée marchande visant le simple pratiquant « loisir », qui s'explique notamment ici par une évolution de la demande de pratique de la part des sportifs amateurs à laquelle le mouvement sportif a insuffisamment su répondre.

⁵⁷ Article 101 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

⁵⁸ Article 102 du Traite sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

1.2 L'évolution de la demande de pratique partiellement satisfaite par une offre privée marchande

- Les origines de ce phénomène

Si le haut de la pyramide est marqué par une pratique exclusivement compétitive, il en va différemment pour la base de la pyramide. En effet, la pratique du sport amateur peut prendre différentes formes, allant de la pratique compétitive à la pratique libre, autrement appelée « pratique auto-organisée » ou « pratique informelle ».

La pratique compétitive se déroule historiquement au sein d'un club de sport, dans un cadre fédéral licencié. Elle permet de participer à des championnats organisés par la fédération et ses organes déconcentrés, qui permettent aux vainqueurs d'accéder au titre de champion national ou d'une zone géographique moins importante en fonction du niveau sportif auquel se déroule la compétition. Cette pratique est dite « encadrée », dans la mesure où elle nécessite l'intervention d'une association sportive pour gérer l'organisation de la discipline, la présence d'entraîneurs ou éducateurs diplômés pour développer la pratique, et de fédérations pour règlementer et organiser les compétitions.

A l'inverse, la pratique libre s'effectue sans contraintes, au gré des envies du pratiquant. Davantage axée sur le bien-être et le loisir, elle n'est pas motivée par la performance sportive ou le dépassement de soi. Elle s'effectue en dehors de toute structure fédérale – et par conséquent en dehors de tout lien juridique – sans horaires imposés, le pratiquant ayant le pouvoir de choisir de pratiquer seul ou au sein d'un groupe qu'il aura sélectionné.

Depuis de nombreuses années, on note un basculement entre ces deux types de pratique, en France comme en Europe.

En effet, l'analyse de l'évolution des modes de pratique des européens traduit l'émergence de la pratique sportive libre. Ainsi, si en 2009, 67% des Européens déclaraient ne pas être membres d'un club sportif, ce chiffre grimpait à 74% en 2014 pour retrouver son niveau initial à hauteur de 69% en 2017⁵⁹, étant entendu que le club sportif désigne ici tout club permettant de pratiquer une activité physique (club de sport, mais également club de fitness ou encore club socio-culturel). Concernant plus précisément la pratique fédérée, elle se maintient sur cette même période à un niveau relativement bas de 12% des pratiquants.

⁵⁹ Commission Européenne « Special Eurobarometer 412 – Sport and physical activity » - Mars 2014 ; Commission Européenne « Special Eurobarometer 472 – Sport and physical activity » - Mars 2018

En France, la part de licenciés dans une fédération sportive est de 24% en 2018, alors que 61% des pratiquants font le choix d'une pratique plus autonome et moins contraignante⁶⁰.

Une des raisons pouvant expliquer ce phénomène d'évolution de la demande de pratique tient justement dans le fait que les pratiquants souhaitent s'affranchir du cadre institutionnel ou associatif, trop contraignant selon eux. En effet, les horaires d'entraînement et l'accès aux équipements sont autant d'obligations auxquelles ils sont soumis dans les associations sportives. Les pratiquants souhaitent pouvoir adapter leur activité sportive à leur mode de vie et s'y adonner librement, où et quand ils le souhaitent. Ainsi, en 2016, les pratiques sportives en croissance en France avaient toutes comme point commun d'être des pratiques non-encadrées⁶¹.

Une autre raison de cette évolution tient dans le fait que depuis plusieurs années, d'autres motivations prennent le pas sur les critères de la performance et de la compétition pour expliquer la pratique sportive⁶². Ainsi, en 2017, les citoyens européens classaient en priorité la santé (54%), l'amélioration de la forme physique (47%), la relaxation (38%) ou encore l'amusement (30%) comme raisons à leur activité physique, largement devant l'esprit de compétition qui ne récoltait que 5% des suffrages⁶³. On constate le même phénomène chez les français, qui évoquent la santé (27%), la détente (19%) et le plaisir (19%) pour justifier leur pratique sportive, seuls 4% d'entre eux étant motivés par la compétition⁶⁴.

La pratique sportive actuelle se veut également plus écologique, plus proche de la nature. Ainsi, 40% des Européens déclarent pratiquer une activité physique en extérieur⁶⁵ et 36% des français en milieu naturel⁶⁶. Ce constat est confirmé par le type de disciplines plébiscitées par les français, à savoir la randonnée pédestre (18%), le footing (12%), et dans une moindre mesure le cyclotourisme (5%)⁶⁷, dont la pratique s'effectue en extérieur, sans infrastructures particulières.

Enfin, l'émergence de nouvelles pratiques sportives telles que le pilates, le yoga ou encore le gainage ont eu pour conséquence de rendre la pratique plus connectée. En effet, le recours au numérique grâce à des tutoriels disponibles sur Internet, ou encore à des plateformes

⁶⁰ Croutte P., Y., Müller J., 2018, Baromètre national des pratiques sportives 2018, Baromètre réalisé par le CREDOC sous la direction de Hoibian S. pour l'INJEP et le ministère des sports, INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude

⁶¹ Ces pratiques sont les suivantes : fitness, trail, marche nordique, running, futsal, triathlon, padel et escalade indoor

⁶² CDES « Diagnostic sur le décalage entre l'offre et la demande de pratique sportive en France » - Mars 2016

⁶³ Commission Européenne « Special Eurobarometer 472 – Sport and physical activity » - Mars 2018

⁶⁴ Ibid.60

⁶⁵ Ibid.59

⁶⁶ Ibid.60

⁶⁷ Ibid.60

permettant de trouver des co-pratiquants ou des encadrants a fait naître une nouvelle manière de vivre le sport, essentiellement à domicile, affranchie des contraintes posées par la pratique fédérée en club.

Ces évolutions fortes de la demande de pratique sportive peuvent en partie expliquer le désengagement des sportifs quant à la pratique fédérée. Cependant, l'image et les actions des associations sportives et des fédérations sont également une des causes du manque d'adhésion à ce genre de pratique.

- La difficile prise en compte des évolutions de pratique par les fédérations

Tout d'abord, les clubs sportifs et les fédérations ne sont souvent vus par les pratiquants que comme des organisateurs de compétition, ce n'est donc généralement pas vers ce genre de structures qu'ils se tournent lorsqu'ils souhaitent une pratique plus libre. Par ailleurs, les observateurs constatent les difficultés d'adaptation et d'accompagnement rencontrées par le monde fédéral face à ces mutations⁶⁸, ainsi que son incapacité à moderniser son offre et à diversifier les modes de pratique afin de répondre aux nouvelles exigences du public sportif. Enfin, rares sont les fédérations sportives capables d'expliquer les avantages d'une pratique fédérée, telles que l'assurance sportive ou encore la mise à disposition d'encadrants professionnels formés à l'apprentissage d'une discipline.

Les difficultés d'adaptation des fédérations sportives, combinées à l'évolution de la demande de pratique, permettent à une offre privée marchande d'émerger sur le terrain du « sport-loisirs ».

La plus importante offre privée marchande est également la plus ancienne et est constituée des salles de remise en forme. En Europe, le nombre de clubs de fitness a bondi de 23% entre 2017 et 2019, passant de 54 710 clubs à 63 644. De la même manière, le nombre de membres a évolué, passant de 55 millions en 2017 à 65 millions en 2019⁶⁹.

Les sports collectifs sont également concernés par le phénomène puisque depuis quelques années une offre importante s'est développée autour du foot à 5. Cet exemple est intéressant à étudier car au-delà de la progression remarquable des pratiquants de cette discipline, il convient de noter qu'il s'agit d'une nouvelle pratique née en dehors de la structure fédérale pour répondre à l'évolution des motivations des sportifs, plus jeunes, plus connectés, plus

⁶⁸ PIPAME "Prospective – Enjeux et perspectives des industries du sport en France et à l'international" - 2016

⁶⁹ Europe Active, *European Health & Fitness Market Report*, 2020

libres. Ainsi est né et s'est développé le foot à 5, sans que la Fédération française de football ne parvienne à l'intégrer – du moins au lancement de la pratique – au giron fédéral. C'est ainsi que se sont développés les centres de pratique qui ont connu une évolution importante puisqu'on estime qu'il en existait 8 en 2005, 235 en 2015⁷⁰ et 350 en 2017⁷¹. Corrélativement, le nombre de pratiquants réguliers est passé de 1 million en 2015 à 2.6 millions en 2017.

Il convient toutefois de noter que l'évolution rapide des pratiques et des motivations des pratiquants obligent les acteurs privés marchands à constamment se renouveler, et ce de deux manières : d'une part ils doivent diversifier les activités proposées pour maintenir leur attractivité ; c'est ainsi que les salles de padel ou encore de badminton se sont développées dans les structures de foot à 5. D'autre part, ils doivent moderniser les services proposés aux pratiquants pour leur apporter une nouvelle expérience qui renouvellerait leur intérêt et leur permettrait de se démarquer de la concurrence. C'est pourquoi la digitalisation des services est très présente dans ces centres qui proposent de filmer les rencontres ou encore d'analyser les actions afin de proposer les conseils d'un coach spécialisé.

L'évolution des attentes des pratiquants a provoqué une modification profonde en matière d'offre d'activités physiques et sportives. Cela a ouvert la voie au développement et à la pérennisation d'une offre privée marchande mieux préparée à répondre à ces nouvelles tendances. Cela a également entraîné une fragilisation des fédérations et des associations sportives qui parviennent difficilement à renouveler leur offre et à s'adapter à ce phénomène de pratique libre.

Au-delà de l'inquiétude que peut générer la baisse de licenciés et son impact sur les modèles économiques des composantes du mouvement fédéral, on peut se questionner sur les conséquences sur l'organisation du sport en Europe de l'arrivée de nouveaux acteurs dans le paysage sportif. Il semble en effet que leur présence modifie sensiblement l'équilibre du système pyramidal du modèle sportif traditionnel en Europe, en affaiblissant la base de l'édifice et en menaçant par conséquent l'ensemble de l'organisation.

Toute l'organisation sportive européenne est actuellement attaquée par des initiatives privées qui mettent à mal son équilibre. Que ce soit le haut de la pyramide avec le sport de haut niveau, ou le bas de l'édifice avec le sport de masse, toute la structure vacille du fait de l'apparition d'acteurs privés marchands.

⁷⁰ Kantar Sport, *Etude sur le foot à 5*, 2015

⁷¹ Cabinet Xerfi, *Les sports et loisirs indoor à l'horizon 2020*, 2018

La présence de ces derniers s'explique par le fait qu'ils parviennent à proposer des services qui répondent mieux aux nouvelles attentes des pratiquants que les associations et les fédérations sportives.

C'est également ce qui se passe pour le haut de la pyramide où ces acteurs sont susceptibles de combler un manque ou de répondre à une demande à laquelle les fédérations ne peuvent ou ne veulent pas accéder. Plus encore, ils parviennent à anticiper les besoins de certaines parties prenantes qui ne se sentent pas suffisamment écoutées pour leur proposer des solutions susceptibles de les satisfaire.

Dès lors on est en droit de s'interroger sur la pertinence du maintien du modèle sportif traditionnel européen ; en effet, au vu des attaques répétées que subit le modèle, quelles sont les raisons qui justifient que le mouvement sportif souhaite maintenir et défendre à tout prix cette organisation ? Pourquoi ne pas établir un nouveau modèle qui laisserait une place à tous les acteurs, y compris ceux provenant du secteur privé marchand ?

Les réponses à ces questions tiennent à la nature même du sport. En effet, comme nous le développerons dans la deuxième partie de cette étude, le sport doit être, économiquement, considéré comme un bien collectif. De cette conception du sport va découler un certain nombre de principes dont l'existence justifie à elle seule la protection du modèle européen du sport par tous les acteurs.

2. LE RESPECT DES PRINCIPES CONSTITUTIFS DU SPORT EN TANT QUE BIEN COLLECTIF : LA VOCATION DU MODELE SPORTIF EUROPEEN

Le sport est un bien économique particulier. Théoriquement, il a en effet les qualités d'un bien dit « collectif » : il est généralement non rival, dans le sens où le fait qu'un individu pratique une activité sportive n'empêche pas un autre de le faire (le cyclisme par exemple), et il est non exclusif dans le sens où on ne peut empêcher un individu de pratiquer une activité physique s'il le souhaite (la course à pied par exemple). Si un bien collectif est, par définition, un bien non rival et non exclusif⁷², ces deux caractéristiques semblent théoriquement suffisantes pour qu'on puisse le déterminer comme tel, il existe une raison plus pragmatique qui justifie qu'on puisse élever au rang de bien collectif le sport : il est non seulement utile au plus grand nombre mais le coût de son financement est tel qu'aucun intérêt privé n'accepterait de le financer, n'ayant pas de certitude quant à la rentabilité de son investissement. Dès le XVIIIe siècle, Adam Smith avait introduit ce raisonnement en relevant que le marché échouait à produire ce type de biens et que la puissance publique pouvait en être chargée⁷³. Le mode de production du sport entraîne ainsi sa caractérisation comme un « bien public », plutôt que bien collectif. Le choix de cette terminologie est pourtant critiquable : si, au sens strict, un bien public est un bien à la fois produit et fourni par la puissance publique, le terme « bien public » est souvent utilisé à la place de bien collectif en raison d'un anglicisme problématique⁷⁴. La production des biens collectifs n'étant pas optimale dans le cadre du marché, ces derniers sont souvent produits et fournis par la puissance publique et sont donc souvent des biens publics mais cela ne doit pas être considéré comme automatique et nécessaire. Nous privilégierons donc l'utilisation du terme « bien collectif », qui ne préjuge pas du mode de production ou de gestion du sport, qui peut être public, communautaire ou même privé dans certaines circonstances⁷⁵.

⁷² Beitone (A.), « Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire », Revue du MAUSS permanente [en ligne] sur <http://www.journaldumauss.net/?Biens-publics-bienscollectifs>, 22 avril 2014

⁷³ Vérez (J.-C.) « Des biens collectifs aux biens communs en Europe. Quelles réglementations ? », *L'Europe en Formation*, vol. 376, no. 2, 2015, pp. 61-74.

⁷⁴ En français le mot « public » renvoie à la sphère étatique au sens large (État central, collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale). [...] Le sens du mot anglo-saxon « public » est très différent. Une « *public company* », n'est pas une entreprise publique, mais une entreprise dont le capital est détenu par le public via les transactions sur le marché « boursier ». Dans le même ordre d'idée, en français « *public goods* » est traduit par « biens publics » mais cette traduction est maladroite car elle caractérise non la nature du bien mais son mode de mise à disposition : une institution publique.

⁷⁵ Godard (O.), « La pensée économique face à la question de l'environnement », Cahiers du laboratoire d'économétrie de l'Ecole polytechnique, n° 2004-025, 2004.

L'introduction à ce concept de bien collectif est essentielle pour justifier la protection et la défense du modèle sportif européen. Celui-ci apparaît en effet comme un modèle permettant la production du sport dans le respect des principes qui font de lui un bien collectif, ces derniers étant directement ou potentiellement mis à mal par l'effritement des piliers du modèle sportif européen et la volonté du secteur privé de ne s'intéresser qu'aux activités rentables.

Le sport est en effet saisi et transformé par les forces de marchés, avec en particulier l'avènement d'une logique financière qui sous-tend les comportements de la plupart des acteurs⁷⁶. S'il devient exclusivement un divertissement qui a pour objectif de divertir les foules, le risque est de s'éloigner des finalités éducatives et éthiques. Les tensions viennent ainsi du conflit entre un objectif de maximisation du profit et le respect des principes constitutifs du sport en tant que bien collectif.

Le chapitre suivant aura pour objectif de présenter ces principes. Seront ici développés **la solidarité**, et en particulier la solidarité verticale, **les fonctions sociales** attribuées à la pratique sportive, **le maillage territorial** de l'offre sportive, **l'intégrité** des compétitions et l'intégrité morale et physique des athlètes et enfin **la formation** de talents. Il s'agira de démontrer en quoi ces principes sont constitutifs du sport en tant que bien collectif et de décrire en quoi le modèle sportif européen propose des conditions favorables à leur respect, au contraire des modèles alternatifs.

2.1 La solidarité

- La description du principe

Ce principe décrit les mécanismes de solidarité verticale existants entre le sport de haut niveau et le sport amateur, qui ont pour objectif d'en sécuriser le financement.

Le Livre blanc sur le sport de la Commission Européenne précise que la spécificité du sport au niveau européen repose, entre autres, sur « *les mécanismes de solidarité structurée entre les différents niveaux et les différents intervenants* »⁷⁷. C'est ce que Jean-Michel Brun, dans son intervention dans le cadre de la Conférence Nationale du Sport de 2008, a appelé la « *solidarité organique* »⁷⁸, qui repose sur l'unité fédérale. C'est cette unité qui permet de mettre en place des mécanismes de solidarité verticale entre le sport professionnel et le sport amateur, solidarité dont l'organisation peut différer en fonction des pays et des disciplines en

⁷⁶ Bourg (J.-F.), Gouguet (J.-J.), *Sport et territoire, les enjeux pour les collectivités locales*, Sciences humaines et sociales, Presses Universitaires du Sport n°89, 2017

⁷⁷ Ibid. 2, art. 4.1

⁷⁸ Conférence Nationale du Sport – 20 novembre 2008

Europe, mais qui a dans tous les cas pour objectif de sécuriser le financement du bas de la pyramide.

Cette solidarité verticale se décline principalement en une forme directe et une forme indirecte. La forme directe consiste en des transferts de fonds du haut vers le bas de la pyramide et est complétée par une solidarité plus indirecte, qui consiste à reverser une partie des revenus de la loterie au domaine du sport, avec là encore une hétérogénéité en fonction des pays. Une étude exhaustive des pays européens réalisée en 2019⁷⁹ nous indique que 13 pays sur les 27 étudiés ne disposent pas d'un mécanisme de solidarité directe entre le sport professionnel et le sport amateur. En effet, bien que la Commission Européenne, dans son Livre Blanc sur le Sport, recommande aux pays de créer et de préserver des mécanismes de solidarité⁸⁰, ce texte n'a aucune valeur contraignante, laissant alors à chaque pays la liberté de mettre en place, ou non, un tel dispositif.

Sur les 14 pays dotés de mécanismes de solidarité, on peut distinguer deux catégories : les pays où le système est encadré par l'Etat, et les pays où le système est régulé au niveau des fédérations.

Dans la première catégorie, 8 pays disposent d'une loi régulant la distribution entre le sport professionnel et le sport amateur⁸¹. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 37 de la loi hongroise sur le sport de 2004 prévoit que les fédérations doivent intégrer dans la négociation des droits TV une partie dédiée à la solidarité avec le sport amateur. Dans tous ces pays, à l'exception de l'Italie et de la Roumanie, ce dispositif s'accompagne d'un dispositif régulé par chaque fédération.

Dans la seconde catégorie, 6 pays prévoient que le mécanisme de solidarité sera mis en place individuellement par chacune des fédérations⁸². Ainsi en Allemagne, ce sont les organisations sportives qui déterminent le montant de la redistribution, qui est fixé par les statuts des fédérations sportives.

Concernant le football allemand, la Ligue allemande versait en 2019 à la fédération 5 millions € d'aide aux associations des Länder, 10 millions € au titre du programme de promotion des talents de la fédération et de la création de ses propres centres de formation, et annuellement une prime de solidarité d'1 million € à la fédération destinée au sport amateur, partagée entre les associations régionales et celles des Länder.

⁷⁹ Analyse réalisée dans le cadre de l'étude « Impacts, externalités et bénéfices du modèle d'organisation du sport en Europe à l'aune de sa professionnalisation », conduite par le CDES, non publiée à ce jour

⁸⁰ Ibid.2, recommandation n° 48

⁸¹ Il s'agit du Danemark, de l'Espagne, de la France, de la Hongrie, de l'Italie, de la Lituanie, de la Roumanie et du Royaume-Uni

⁸² Il s'agit de l'Allemagne, de la République Tchèque, de l'Estonie, de l'Irlande, de la Pologne et du Portugal

Au niveau international, le principe de solidarité est également défendu, comme en témoigne le mécanisme prévu par la FIFA dans le cadre de la réglementation des transferts. A l'article 21 du Règlement du statut et du transfert des joueurs, on peut lire :

« Si un joueur professionnel est transféré avant l'échéance de son contrat, tout club ayant participé à la formation et à l'éducation du joueur recevra une proportion de l'indemnité versée à l'ancien club (contribution de solidarité). Les dispositions concernant la contribution de solidarité sont détaillées dans l'annexe 5 du présent règlement ». Ce mécanisme de prélèvement est rendu possible par l'existence de l'assiette représentée par les indemnités de transferts, assiette qui n'existe à l'heure actuelle qu'en football.

Cette solidarité que l'on qualifie de directe est complétée par une solidarité plus indirecte mais qui profite également au sport amateur : la distribution des revenus de la loterie.

Tous les pays d'Europe ont prévu un mécanisme de redistribution des revenus de la loterie ; par loterie, il faut à la fois entendre les jeux de hasard et les paris sportifs, lorsqu'ils sont gérés par l'Etat.

Il existe toutefois certaines particularités selon les pays :

- En Italie, le cadre réglementaire actuel ne prévoit pas de mécanisme automatique pour transférer les recettes provenant des jeux de hasard et des paris sportifs en faveur du sport ; cependant, une partie des revenus de la loterie est versée au Comité Olympique National Italien ;
- En Roumanie et en Slovénie, ce ne sont pas les revenus de la loterie qui sont distribués, mais un pourcentage des frais d'obtention de licence de jeux.

Tout comme pour les mécanismes de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur, il existe deux types de redistribution : la redistribution expressément en faveur du sport, et la redistribution en faveur de « bonnes œuvres ».

18 pays ont prévu une redistribution directement en faveur du sport⁸³. Ainsi, en Suède, Svenska Spel, la loterie nationale, s'engage auprès de la Confédération Suédoise du sport, via un fonds spécifique, qui finance à hauteur de 50 millions de couronnes (environ 4 770 000 €) des clubs de sports choisis par les utilisateurs de la loterie.

Dans les autres pays européens, la redistribution est prévue en faveur des « bonnes œuvres », au rang desquelles on peut trouver le sport. A titre d'exemple, en Belgique, l'article 23 de la loi relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la loterie nationale prévoit que le Roi établit annuellement le plan de répartition des bénéfices de la loterie, au profit de

⁸³ Il s'agit de l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède

causes d'utilité publique ; le sport, au même titre que la culture ou la lutte contre la pauvreté, figure dans la liste des causes d'utilité publique.

On peut constater que les initiatives en matière de solidarité sont très disparates en fonction des pays, qui ont la liberté de choisir les règles qu'ils édictent du fait de l'absence de contrainte de l'Union Européenne en matière de sport. Cependant, malgré cette hétérogénéité, la solidarité reste un principe représentatif fort de ce qu'est le modèle sportif européen.

- Le modèle sportif européen, garant du respect du principe de solidarité

A l'inverse du modèle européen, le modèle sportif nord-américain ne prévoit pas ce type de mécanismes, du fait notamment d'une scission très tranchée entre un sport professionnel géré par des structures privées marchandes (appelées ligues) et un sport de masse quelque peu délaissé. Il faut cependant souligner l'existence d'actions organisées par les ligues professionnelles nord-américaines, par le biais de fondations, qui permettent de promouvoir la pratique de la discipline, d'ancrer les ligues sur leur territoire et de défendre des causes caritatives. Ces actions peuvent être regroupées sous le nom de « *charity* » et sont moins structurantes que les formes de solidarité qui apparaissent dans le modèle européen. Dans les faits, l'organisation du sport est très différente en Amérique du Nord de ce que nous connaissons en Europe, le sport étant essentiellement pratiqué (y compris en compétition) dans le cadre scolaire puis universitaire ou dans des clubs privés gérés par des acteurs marchands.

En Europe, il est important de signaler que l'ensemble des projets alternatifs au modèle sportif européen développés au sommet de la pyramide ne prévoient pas de mécanismes de solidarité. L'objectif de rentabilité caractérisant l'essentiel de ces projets se conjugue en effet assez mal avec la participation à l'atteinte du bien-être de tiers, fussent-ils des pratiquants de la discipline concernée. Ces projets ont par ailleurs pour dénominateur commun la recherche d'autonomie par rapport aux instances dirigeantes fédérales des disciplines concernées, en particulier pour se soustraire aux obligations liées à la solidarité verticale.

Ces formes de solidarité offrent pourtant aux associations sportives européennes des subsides qui leur permettent de proposer des services à des tarifs abordables pour le pratiquant, ce qui améliore mécaniquement le taux de pratique. Le faible prix des licences en Europe est en effet à comparer aux coûts plus élevés proposés par les structures privées marchandes, qui doivent rentabiliser leur activité.

A ce titre, la Résolution du Parlement Européen du 23 novembre 2021⁸⁴ vient confirmer le « *besoin de renforcer la solidarité et la redistribution financière, en particulier entre le sport professionnel et le sport de masse* », démontrant de nouveau que ce principe est au cœur du modèle sportif européen et doit être défendu pour le bien-être des citoyens européens.

2.2 Les fonctions sociales du sport

- La description du principe

Ce principe souligne la nécessaire prise en compte des fonctions sociales assurées par la pratique d'une activité sportive ou l'engagement bénévole dans une association sportive en termes d'insertion, de convivialité, de citoyenneté, de bien-être, d'éducation, de santé ou encore d'égalité des chances. Certaines de ces dimensions sont difficiles à quantifier, en particulier en termes monétaires, en raison de l'absence de prise en considération par le marché, et doivent dès lors être considérées comme des externalités positives liées à la pratique sportive.

Dès 1913, Pierre de Coubertin mettait en avant le fait que le sport permettait de « *renverser le sablier social en portant un modeste artisan au-dessus d'un prince* »⁸⁵, soulignant ainsi l'égalité des chances générée par la pratique du sport. Le Livre blanc sur le sport⁸⁶ au travers des huit objectifs assignés au développement du secteur dans les Etats membres attribuait une utilité sociale au sport. Le programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030 et ses 17 objectifs de développement durable (ODD)⁸⁷, offre également un rôle au sport en tant que facteur de développement durable et reconnaît les contributions qu'il apporte à la paix, à la promotion de la tolérance et du respect, et à l'autonomisation des femmes et des enfants ainsi qu'à la santé, à l'éducation et à l'inclusion sociale.

Faire une liste exhaustive des fonctions sociales attribuées au sport paraît ainsi délicat (24 fonctions sont identifiées dans l'étude de De Knop et Hoyng⁸⁸).

Il apparaît que l'utilité sociale du sport se décline à la fois au niveau macroéconomique et microéconomique. Au niveau macro, c'est au travers de la désutilité sociale évitée que la pratique sportive doit être promue. Elle peut en effet participer à éviter la délinquance, la consommation de drogue, d'alcool, des pathologies diverses telles que l'obésité, etc. En

⁸⁴ Résolution du Parlement Européen du 23 novembre 2021 sur la politique des sports de l'Union Européenne : bilan et pistes pour l'avenir (2021/2058(INI))

⁸⁵ De Coubertin (P.), « Le sport et la question sociale », revue Olympique, 1913, publié dans Revue française d'histoire des idées politiques, 2005, n°22, p-393.

⁸⁶ Ibid. 2

⁸⁷ Resolution entitled 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development', adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1.

⁸⁸ De Knop (P.), Hoyng (J.), *De functies en betekenis van sport*, Tilburg University Press, 1998

termes microéconomiques, le sport génère du lien social, de l'insertion ou encore de l'éducation, qui améliore la situation individuelle des participants⁸⁹. Le sport produit des liens sociaux de proximité, de capital social ou de patrimoine collectif sur un territoire, qui vont largement au-delà de l'offre d'activité sportive⁹⁰.

Si les résultats de plusieurs études convergent pour démontrer l'existence de ces fonctions sociales, le problème de leur évaluation persiste et représente le principal frein à la justification de l'investissement de fonds publics dans les politiques sportives⁹¹. Ce n'est pourtant qu'en les ajoutant aux indicateurs économiques bien mieux référencés que pourrait être estimée la valeur économique totale du sport.

Une étude de référence sur le sujet a été réalisée par l'association Sported⁹² en Grande-Bretagne entre 2010 et 2012, dans le cadre de la mesure de l'héritage social des Jeux Olympiques⁹³. A partir de données existantes mais aussi d'entretiens approfondis avec des acteurs de terrain, l'étude avait pour objectif de répondre à trois questions :

- le sport est-il accessible aux publics les plus vulnérables en termes de problèmes sociaux ?
- comment apprécier l'efficacité du sport à protéger ces publics en difficulté ?
- comment mesurer la désutilité sociale évitée par la pratique sportive ?

Les résultats principaux de l'étude sont résumés dans un tableau récapitulatif :

DOMAINE	RISQUE	IMPACT POTENTIEL DU SPORT	REDUCTION DU RISQUE	COÛT SOCIAL	COÛT SOCIAL EVITE
Délinquance	52,5%	30,11%	15,81%	4585£	724,89£
Résultats scolaires	54,9%	23,22%	12,75%	1000£	127,50£
Fréquentation scolaire	31,03%	14,52%	4,51%	4000£	180,40£
Drogue	58,48%	32,84%	19,20%	11800£	2265,60£
Bien-être	62,58%	22,92%	14,34%	3000£	430,20£
Santé/obésité	46,03%	15,81%	7,28%	2715£	197,65£
Désocialisation	45,09%	15,06%	6,79%	3651£	247,90£
Total					4174,12£

Source : Sported, 2013, p. 12

⁸⁹ Charrier (D.), Jourdan (J.), « Le sport comme levier éducatif dans les territoires urbains en difficulté », *Informations sociales*, vol. 187, no. 1, 2015, pp. 58-65.

⁹⁰ Bourg (J.-F.) et Gouguet (J.-J.), *Socio-économie du sport, une analyse critique*, Pulim, 2021

⁹¹ <https://www.sportetcitoyennete.com/articles/refaire-societe-dans-et-par-le-sport>

⁹² <https://sported.org.uk/>

⁹³ <https://www.sportsthinktank.com/uploads/sported-sportworks-providing-the-value-of-sport-summary-1-15.pdf>

La lecture du tableau s'opère ainsi, en prenant l'exemple de la drogue : la probabilité pour un jeune britannique de l'échantillon de devenir un consommateur problématique de drogue est évaluée à 58,48% dans le cas d'une absence totale de prise en charge. En supposant une efficacité du sport de 32,84%, on en déduit une réduction du risque précédent de 19,20%. Le coût social de la drogue ayant été estimé à 11 800£ par individu et par an, la désutilité sociale évitée s'élèverait à 2 265,60£.

En prenant en compte l'ensemble des domaines abordés dans le cadre de l'étude, la pratique sportive amènerait une économie pour la société de 4 174,12£ par individu et par an. Sur une population totale de 10 millions de jeunes concernés, l'économie potentielle dépasserait les 4 milliards de livres par rapport à la situation dans laquelle on ne fait rien.

En parallèle, le bénévolat, qui est un pilier important du financement du sport dans le modèle européen, génère également des externalités positives en terme social. Une étude menée en 2018 a valorisé le bénévolat sportif en France entre 5,2 et 10,1 milliards d'euros, selon que la compensation de celui-ci par des salariés le soit par des salariés rémunérés au SMIC ou par des salariés plus qualifiés⁹⁴. Or le bénévolat participe par exemple, à l'instar de la pratique sportive, à créer de la convivialité et à développer la citoyenneté ou le bien-être. Le bénévolat est aujourd'hui en danger, impacté par la volonté individuelle grandissante de limiter les contraintes et les engagements ; volonté exacerbée suite aux confinements successifs en 2019 et 2020 qui ont éloigné les bénévoles de leurs associations sportives.

- Le modèle sportif européen, garant de la prise en considération des fonctions sociales du sport

Le modèle sportif européen, qui offre un rôle au secteur public dans l'organisation de l'offre de pratique sportive, représente un cadre idoine afin de se saisir de cette question et mettre en place les politiques nécessaires. Il s'agit en effet de promouvoir l'investissement qui favorise la pratique et l'engagement. Cet investissement public pourra avoir des effets positifs au niveau macroéconomique et être « rentabilisé » par la baisse de coûts liés par exemple à l'amélioration de l'état de santé des pratiquants et des bénévoles. Le modèle sportif européen doit ainsi permettre aux acteurs de développer des politiques transversales, éloignées de la seule finalité compétitive. Ceci implique de s'associer à des partenaires institutionnels dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'action sociale, de la justice et de la politique de la ville. Cette stratégie est soulignée une nouvelle fois dans une étude produite par la

⁹⁴ CDES, « Bénéfices économiques et sociaux du mouvement sportif », Août 2018 [en ligne], disponible sur : <https://cdes.fr/2018/09/01/le-mouvement-sportif-quels-effets-sur-la-societe-francaise-et-son-economie/>

Commission européenne en 2021 : « *Tout objectif de santé publique devrait mettre l'accent sur les bénéfices économiques et l'impact sociétal plus large de l'activité physique* »⁹⁵.

En parallèle, l'autonomie réclamée par les acteurs promouvant les modèles alternatifs au modèle sportif européen se conjugue mal avec l'objectif de mise en place de politiques transversales. On ne peut en effet pas attendre du secteur privé marchand qu'il se saisisse de ces questions, la rentabilité étant trop indirecte.

2.3 Le maillage territorial de l'offre sportive

- La description du principe

Ce principe décrit la capacité d'une offre sportive à être accessible à tous les publics, sans distinction de catégorie sociale, de solvabilité ni de lieu de résidence. Ceci se justifie notamment au regard des nombreuses fonctions sociales attribuées au sport, qui incitent l'Etat à promouvoir la pratique d'une activité physique.

Afin de juger de la qualité du maillage territorial de l'offre sportive, nous prendrons ici l'exemple de la France et nous utiliserons plusieurs indicateurs. Si l'on s'intéresse tout d'abord au nombre d'équipements sportifs, selon les derniers chiffres disponibles, 318 000 équipements sportifs⁹⁶, dont 39 000 sites et espaces de sport de nature, sont recensés en France au premier trimestre 2020.

Cette quantité importante d'équipements a été obtenue en particulier à l'initiative du secteur public, et selon le recensement national des équipements sportifs publié en mai 2006, il y a eu autant d'équipements créés durant les vingt ans qui ont suivi les lois de décentralisation que dans les décennies précédentes. En 2018, les propriétaires des équipements sportifs français sont d'ailleurs essentiellement de nature publique (plus de 80%)⁹⁷. La forte présence d'équipements permet le développement de nombreuses structures d'accueil, et on recense plus de 165 919 clubs en France en 2020, toutes disciplines confondues⁹⁸. Ces nombreux clubs offrent la possibilité à un public très large de pratiquer et on dénombre environ 18,4 millions de licences et autres titres de participation (ATP) délivrés par l'ensemble des fédérations agréées par le ministère des Sports en France en 2020⁹⁹. En 2020, 65 % des Français de 15 ans et plus ont pratiqué au moins une activité physique et sportive au cours des douze derniers mois¹⁰⁰.

⁹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0045_EN.pdf

⁹⁶ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/r/c3ab5533-d93c-486a-879a-a30659029f73>

⁹⁷ <https://www.andes.fr/wp-content/uploads/2021/10/Etude-ANDES-VF-2021.pdf>

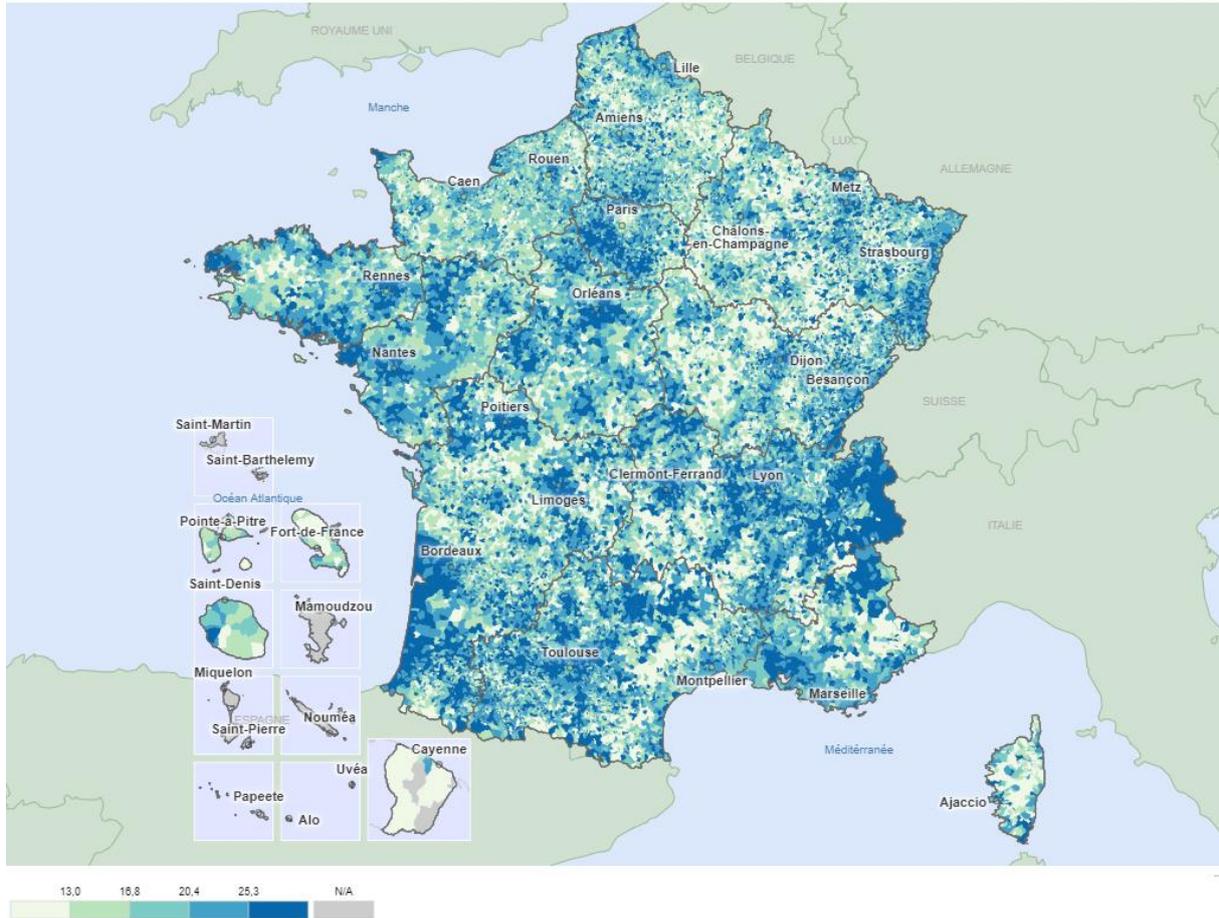
⁹⁸ <https://injep.fr/donnee/recensement-des-licences-sportives-2020/>

⁹⁹ <https://injep.fr/donnee/recensement-des-licences-sportives-2020/>

¹⁰⁰ <https://injep.fr/donnee/barometre-sport-2020/>

Ceci vient illustrer le maillage territorial en France, notamment lorsqu'on présente la répartition communale des taux de licences par habitant :

Répartition communale des taux de licences par habitant (lics/100habs) - Source : Recensement des licences sportives 2018



Si l'ensemble de ces éléments n'appelle pas nécessairement à la vigilance, cela ne doit pas cacher l'influence persistante d'un certain nombre de facteurs sociodémographiques discriminants pour déterminer le volume d'activités et le type de pratiques sportives. Le genre et l'âge demeurent ainsi des éléments déterminant la pratique, malgré des évolutions récentes favorables. Le lieu de résidence influence également les activités pratiquées, parfois pour des raisons évidentes (ex : la voile ou le ski), mais aussi parfois pour des raisons culturelles (ex : le basketball en Pays de la Loire). Quant au niveau de revenus et de diplômes, l'importance de ces deux facteurs a pour conséquence le maintien d'un certain nombre de différences selon les professions et catégories socio-professionnelles¹⁰¹.

- Le modèle sportif européen, garant du respect du maillage territorial

¹⁰¹ Ibid. 62

Le maillage territorial de l'offre sportive apparaît ainsi comme un principe fort du modèle européen, guidé par l'absence d'objectif de rentabilité des fédérations délégataires. En France, les collectivités locales cumulent 80% du financement public du sport, ce qui illustre l'importance donnée au sport dans les territoires¹⁰². Cette forte participation des collectivités locales est justifiée par la poursuite de l'intérêt général, tel qu'il est défini par les articles L. 100-1 et 100-2 du Code du Sport.

Au regard des fonctions sociales attribuées au sport, il apparaît en effet pertinent que le secteur public s'assure du large accès à la pratique. A ce titre, lorsqu'en 2017 la France se voit offrir l'organisation des Jeux Olympiques à Paris en 2024, le Président Emmanuel Macron communique sur un objectif ambitieux en matière de maillage : augmenter de 3 millions le nombre de pratiquants, en visant tous les publics et sur tous les territoires¹⁰³.

Rappelons ici que dans un modèle opposé à celui qui s'est développé en Europe, aux Etats-Unis, hormis l'offre sportive proposée dans le système scolaire, il n'existe que peu d'offres qui ne discriminent pas par le coût d'entrée et très peu de compétitions organisées pour les amateurs.

L'analyse montre ainsi que les réflexions sur l'accès à la pratique sont par nature publiques, et ne peuvent pas être confiées à un acteur privé marchand. En effet, le secteur privé marchand est naturellement incité à développer une offre sportive uniquement dans des zones géographiques et vers des publics solvables, qui lui assurent une rentabilité. Cette stratégie exclurait de l'offre sportive les publics non solvables et les zones géographiques au moindre potentiel économique, renforçant les discriminations à l'accès à la pratique d'une activité sportive encadrée.

2.4 L'intégrité

- La description du principe

Ce principe rassemble l'intégrité des compétitions et l'intégrité morale et physique des athlètes, qui sont deux aspects du sport qu'il est primordial de sauvegarder afin de protéger les acteurs du sport et proposer aux spectateurs des compétitions propres et équilibrées afin de maintenir l'incertitude du résultat.

Le terme « intégrité » a un sens dual : découlant du latin *integer*, il souligne le caractère entier, intact. Dans un sens dérivé et subjectif, il évoque la sincérité, l'honnêteté. Dans le Livre blanc

¹⁰² <https://www.andes.fr/wp-content/uploads/2021/01/Synth%C3%A8se-Sondage-du-1er-d%C3%A9cembre-au-22-d%C3%A9cembre-2020-V5.pdf>

¹⁰³ <https://www.paris2024.org/fr/heritage-jeux-emploi/>

sur le sport de la Commission Européenne de 2007¹⁰⁴, le terme est utilisé pour désigner la qualité d'une compétition sportive qu'il faudrait défendre mais aussi pour décrire le besoin de protéger les athlètes aussi bien physiquement que moralement. Le sport devrait donc proposer des compétitions entières et sincères, et ne devrait pas altérer la santé des athlètes. A partir du milieu du XIXe siècle, le sport est porté par un élan de démocratisation et par un discours moral à l'initiative en particulier de Pierre de Coubertin. L'univers sportif apparaît alors comme un « *refuge de perfection opposant au désenchantement du monde une des ultimes illusions du sacré* »¹⁰⁵. Le sport devient ainsi un espace préservé et exemplaire nécessaire à notre société. Force est de constater que ce mythe est aujourd'hui aussi vivace qu'il est altéré¹⁰⁶.

Vivace car les remises en cause du sport en tant qu'activité refuge, si elles existent, ne sont pas consensuelles. Ce mythe apparaît malgré tout altéré dans le sens où des dérives sont observées, dérives remettant en cause certains idéaux et en particulier l'esprit chevaleresque du sport cher à Coubertin. L'une des atteintes principales revient à remettre en cause son intégrité. Coubertin avait pourtant alerté sur les dangers de l'utilisation du sport à des fins non sportives : « *le sport peut être chevaleresque ou corrompu, viril ou bestial, enfin l'on peut l'employer à consolider la paix autant qu'à préparer la guerre* »¹⁰⁷.

Concernant les compétitions sportives, il paraît évident de considérer que leur intégrité est la condition de leur crédibilité et donc de leur succès. Le résultat de ladite compétition, inconnu de quiconque avant qu'elle ne débute, doit être soumis à un aléa déterminé uniquement par les critères naturels qui viennent départager les adversaires. Rappelons que la qualité d'une compétition peut être mesurée par l'équilibre des forces en présence et que son succès commercial est directement corrélé à ce niveau d'équilibre compétitif¹⁰⁸.

Pour être intègre, une compétition sportive doit par ailleurs reposer sur le respect des règles du jeu, connues et respectées par tous les participants. C'est donc aux législateurs et aux organisations sportives d'édicter des règles garantissant l'intégrité du sport, de veiller à leur respect et d'en sanctionner les manquements. Dès lors, l'utilisation de tout moyen non prévu par les règles préétablies, quel que soit ce moyen, porte atteinte à l'intégrité et doit être prévenue et sanctionnée.

La remise en cause de l'intégrité des compétitions peut également passer par des atteintes à l'intégrité physique et morale des athlètes. La plupart des dérives observées, telles que le dopage ou le trucage de matchs, qui questionnent la loyauté de l'activité et influencent le

¹⁰⁴ Ibid. 2

¹⁰⁵ Vigarello (G.), « le sport dopé », *Esprit*, 1999, p.82

¹⁰⁶ Sauvé (J.-M.), « Intégrité des compétitions sportives », *JurisEditions*, 2014, p.6

¹⁰⁷ De Coubertin (P.), « Le caractère de notre entreprise », *Bulletin du Comité International des jeux olympiques*, oct. 1894, publiée dans *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2005, n°22, p.389

¹⁰⁸ Andreff (W.), « Equilibre compétitif et contrainte budgétaire dans une ligue de sport professionnel », *in Revue économique*, 2009/3 (Vol.60), pp. 591 à 633

résultat des confrontations, impliquent directement les athlètes. Concernant le dopage, certains auteurs envisagent, à partir de l'étude des cas avérés de dopage dans le sport, que les athlètes sont en réalité les victimes d'une organisation du sport uniquement orientée vers la compétition¹⁰⁹. Ont par ailleurs plus récemment été documentées des pratiques de trucage de matchs à partir de la corruption d'athlètes (en tennis et en football, notamment)¹¹⁰. Là aussi, l'athlète peut et doit certainement être vu comme une victime, celui-ci étant rarement à l'origine du projet, de sorte que cette pratique remet en cause son intégrité morale.

- **Le modèle sportif européen, garant du respect du principe d'intégrité**

Le modèle sportif européen et les institutions européennes ont démontré leur volonté de considérer l'intégrité comme un principe à respecter. Par exemple, la charte d'éthique et de déontologie du CNOSF définit et consacre les valeurs de l'esprit sportif¹¹¹. Ce texte pose les principes de se conformer aux règles du jeu, de respecter tous les acteurs de la compétition, de se respecter soi-même, de respecter les décisions de l'arbitre, de s'interdire toute forme de violence et de tricherie, d'être maître de soi en toutes circonstances.

Institutionnellement, le choix politique de l'autorégulation a souvent été fait par les acteurs du sport européen et a entraîné la création d'instances chargées de réguler certaines dérives liées aux questions d'intégrité. Des instances nationales ont été créées - par exemple en France : l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) par la loi du 5 avril 2006, et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) devenue Autorité nationale des jeux (ANJ) par la loi du 12 mai 2020 - et illustrent, dans leurs domaines respectifs, l'affirmation du principe d'intégrité des compétitions sportives dans le modèle sportif européen. Le mouvement sportif travaille d'ailleurs en collaboration avec ces entités et on peut souligner la création du réseau « délégués intégrité des compétitions sportives » au niveau national et par discipline sportive. En France, on peut également noter que le juge administratif s'est emparé de cette problématique puisque le Conseil d'Etat reconnaît, dans certaines de ses décisions, non seulement l'objectif de protection de la santé des sportifs, mais également l'importance de la « *garantie de l'équité et de l'éthique des compétitions sportives* »¹¹². Ceci conforte le mouvement sportif dans sa volonté de défendre ces principes.

¹⁰⁹ Bourg (J.-F.), Gouguet (J.-J.), *La société dopée : peut-on lutter contre le dopage sportif dans une société de marché ?* Seuil, 2019

¹¹⁰ Malik (A.), « Economie du sport : du corona à la mafia ? », *Jurisport*, n°243, 2020, p.43 et Malik (A.), « Le sport business en quête de transparence », *Jurisport* n°200, 2019, p.36

¹¹¹ https://cnosf.franceolympique.com/cnosf/fichiers/File/CNOSF_Juridique/CNOSF_deontologie/charte-ethique-et-de-deontologie-du-sport-adoptee-par-ag-cnosf-2012.05.10.pdf

¹¹² CE 2ème et 7ème sous-sections réunies, 24 févr. 2011, n° 340122 ; CE 2ème et 7ème sous-sections réunies, 18 déc. 2013, n° 364839 368890

L'une des difficultés rencontrées dans le cadre de la lutte contre les dérives observées réside dans l'impossibilité d'appréhender et de traiter un défi global avec une initiative nationale. A ce sujet, la création de l'Agence mondiale antidopage (AMA) en 1999 est l'illustration de la volonté des acteurs du mouvement sportif de disposer d'une institution internationale armée pour affronter le défi du dopage dans le sport.

La question de l'intégrité et des dérives liées se pose particulièrement dans le cadre du sport-spectacle. En effet, à partir du moment où l'intérêt des organisateurs de la compétition devient la vente d'un « spectacle », le respect de l'intégrité peut devenir une contrainte et, par-là, être parfois balayée d'un revers de main. La gestion du dopage dans les ligues professionnelles nord-américaines ou pour des organisateurs d'événements issus du secteur privé marchand comme l'UFC en MMA en est une illustration. A ce titre, les projets concurrents au modèle sportif européen, qui mettent en avant un objectif de rentabilité, offrent peu de garantie. On ne pourra par exemple pas envisager que la lutte contre le dopage soit un objectif majeur pour un organisateur privé marchand de compétitions, attaché par nature à la rentabilité.

Il faut ici encore souligner que l'impact de la compétition sur la santé des athlètes correspond à une externalité que seul un acteur public peut intégrer à son raisonnement. Dans le même ordre d'idée, la lutte contre les matchs truqués, souvent liés au secteur des paris sportifs, est coûteuse et est pour l'instant uniquement assurée par des institutions publiques. La récente légalisation généralisée des paris sportifs aux Etats-Unis sera, à ce sujet, à suivre pour analyser les moyens mis en œuvre par les ligues pour contrôler cette activité et ses impacts sur la compétition.

2.5 La formation

- La description du principe

Ce principe souligne l'importance de la formation de talent pour irriguer les compétitions de haut niveau des différentes disciplines et l'importance de la mise en place des conditions pour que le modèle soit en mesure d'assurer cette formation.

Dans le Livre blanc de 2007, l'importance de ce principe est soulignée : « *Il est essentiel au développement durable du sport à tous les niveaux d'investir dans la formation des jeunes sportifs et sportives de talent dans de bonnes conditions et de promouvoir cette formation* »¹¹³.

A la suite de celui-ci, une étude européenne a été réalisée sur le sujet de la protection des jeunes sportifs et la qualité de la formation et a offert des recommandations aux régulateurs¹¹⁴.

¹¹³ Ibid. 2

¹¹⁴ https://www.persee.fr/doc/insep_1241-0691_2009_num_44_1_1060

La jurisprudence de la CJCE semble par ailleurs reconnaître la formation comme un objectif légitime permettant de justifier l'intervention réglementaire: « *il convient de reconnaître que les objectifs consistant à assurer le maintien d'un équilibre entre les clubs, en préservant une certaine égalité des chances et l'incertitude des résultats, ainsi qu'à encourager le recrutement et la formation des jeunes joueurs, sont légitimes* »¹¹⁵.

L'exercice du pouvoir réglementaire par les fédérations en matière de formation se justifie par le coût important supporté par les associations sportives qui s'impliquent dans la formation des talents, alors que le retour sur investissement est incertain. Cette situation est principalement problématique lorsque le joueur formé participe aux compétitions de haut niveau dans un club n'ayant pas œuvré intégralement à sa formation. C'est pourquoi des mécanismes existent dans de nombreuses ligues européennes pour indemniser les clubs formateurs. Ces montants sont calculés de manière forfaitaire (ex : LNR en France)¹¹⁶, ou de manière proportionnelle à une indemnité de transfert (ex : FIFA)¹¹⁷.

Ces mécanismes sont surveillés par la Commission Européenne qui est invitée par le Parlement européen à « *concourir activement, avec les fédérations concernées, à la mise en place de mécanismes de redistribution et de solidarité efficaces afin que la formation des jeunes sportifs et la survie des clubs amateurs puissent être financées par des moyens compatibles avec le droit communautaire* »¹¹⁸. Pour la Cour, le système d'indemnisation constitue en effet une restriction à la liberté de circulation. Toutefois, appliquant le contrôle de proportionnalité, elle estime que cette restriction est justifiée, au titre de la protection de la formation : « *la perspective de percevoir des indemnités de formation est de nature à encourager les clubs de football à (...) assurer la formation des jeunes joueurs* »¹¹⁹. Ainsi le juge européen cherche à ne pas décourager les clubs à investir dans la formation des jeunes joueurs. Pour autant, il fixe des limites à cette compensation.

Avancée majeure en la matière, l'arrêt *Bernard* du 16 mars 2010 consacre la légitimité des indemnités de formation et en définit les modalités de calcul¹²⁰. La CJUE y estime d'abord qu'un départ du joueur à la fin de sa formation ne justifie pas le versement de dommages et intérêts, réclamés par l'Olympique Lyonnais en l'espèce. La Cour précise ensuite que l'indemnisation des coûts de formation d'un joueur ne doit pas se limiter à son seul coût

¹¹⁵ Ibid.33, pt. 106 ; V. également les conclusions de l'avocat général Alber présentées le 22 juin 1999 dans l'affaire C-176/96 *Jyri Lehtonen et Castors Dry Canada Dry Namur-Braine ASBL c/. Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (FRBSB)*, Rec. 2000 p. I-02681.

¹¹⁶ https://www.lnr.fr/sites/default/files/releve_de_decisions_cd_14_juin_2019_-_annexe_1.1_-_reglementation_rif.pdf

¹¹⁷ Art 20 RSTP <https://digitalhub.fifa.com/m/61c6787e6350f0a1/original/rcvrsbmimvqziptvqjaq-pdf.pdf>

¹¹⁸ *Résolution du Parlement européen sur le rôle de l'Union européenne dans le domaine du sport (A4-0197/97)*, journal officiel n° C 200 du 30/06/1997, p. 0252, paragraphe e.

¹¹⁹ Ibid.33, pt. 108; Ibid.42, pt. 41

¹²⁰ Ibid.42

nominal, mais doit tenir compte des frais supportés par les clubs pour former tant les futurs joueurs professionnels que ceux qui ne le deviendront jamais. Elle valide ainsi un calcul de l'indemnité de formation reposant sur deux éléments essentiels : le nombre d'années passées dans l'enceinte de formation et le coût moyen de formation d'un joueur, qu'il devienne ensuite professionnel ou non¹²¹.

Pour s'assurer que le haut de la pyramide participe aux efforts de formation, la réglementation des ligues professionnelles rend par ailleurs parfois obligatoire la présence d'un centre de formation dans les clubs professionnels¹²². En parallèle, le principe de solidarité vient parfois au soutien de l'atteinte au principe de formation. De manière générale, dans les sports où les compétitions du haut de la pyramide ne génèrent pas de revenus importants, Il faut également souligner l'importance cruciale de l'organisation des grands événements sportifs internationaux (JO, championnats du monde, etc.) qui génère des revenus pour les organisateurs, et bénéficie *in fine* aux fédérations nationales dans leur objectif de formation de talents.

- Le modèle sportif européen, garant du soutien de la formation

Dans le modèle nord-américain, la formation est totalement externalisée par les ligues professionnelles : elle est effectuée soit par le système scolaire/universitaire nord-américain, soit dans d'autres pays. Les ligues professionnelles ne rétribuent pas le système universitaire nord-américain en contrepartie de la formation du talent, les universités ayant développé un modèle économique propre très profitable¹²³. Lorsque ce talent est formé dans des structures étrangères, un mécanisme de « *buyout* » est prévu, avec des montants forfaitaires plafonnés, qui atteignent par exemple 800 000 \$ en 2021, d'après l'accord collectif en vigueur en NBA¹²⁴. Les ligues fermées existantes actuellement en Europe (et en particulier l'Euroleague, l'UCI World Tour ou la KHL) n'intègrent pas de manière frontale la formation à leur modèle, projetant de pouvoir s'appuyer sur une formation réalisée par ailleurs. Cette stratégie apparaît tout d'abord opportuniste et ensuite particulièrement risquée. Opportuniste parce que ces ligues s'appuient sur un talent formé par ailleurs et disponible sans coût, et très risquée dans le sens où rien ne laisse penser que les clubs formateurs continueront cette activité s'ils ne sont pas récompensés lorsque les joueurs rejoignent d'autres formations. La situation est par exemple

¹²¹ Lefebvre-Rangeon (F.), *L'émergence d'un modèle sportif européen. Contribution à l'étude de la construction juridique européenne*, thèse dact., Droit, Limoges, 2014, 452p.

¹²² Article 15.3 Convention FFR/LNR

¹²³ La NCAA générerait 1,1 milliards de dollars de chiffre d'affaires en 2017.

¹²⁴ <https://cdn.nba.com/manage/2021/03/2018-19-CBA.pdf>, article VI.I

inquiétante en cyclisme, où de nombreuses voix se lèvent pour réclamer une meilleure prise en compte par les équipes du haut de la pyramide du travail de formation.

De manière plus indirecte, les ligues fermées, aussi bien en Amérique du Nord qu'en Europe, sont en conflit avec le monde fédéral sur des questions liées au calendrier des compétitions. Il n'est ainsi pas rare que celles-ci décident de ne pas libérer les joueurs participant à des compétitions de sélections nationales, que ce soit dans le cadre des qualifications ou bien de phases principales de grands événements internationaux, comme l'illustre le cas des joueurs participant aux compétitions de l'Euroleague ou de la NHL. L'absence de ces joueurs clés évoluant dans des championnats sportivement attractifs peut diminuer le niveau, et donc l'intérêt des compétitions internationales, ce qui tend à mettre en difficulté les fédérations dans leur rôle de formation, dans la mesure où la redistribution des revenus de ces compétitions sera mécaniquement plus faible pour les fédérations

Ces nombreuses illustrations démontrent le besoin d'une prise en compte de l'ensemble des maillons de la chaîne permettant la formation de talents. A ce titre, le modèle sportif européen apparaît comme un modèle suffisamment inclusif pour respecter ce principe de formation.

La protection du modèle sportif européen s'avère donc primordiale pour que la perception du sport en tant que bien collectif perdure, et avec lui tous les principes qui différencient le sport d'un bien économique classique.

Cette protection est aujourd'hui aussi bien entre les mains des institutions européennes que celles des acteurs du mouvement sportif. Une analyse prospective de leurs comportements est nécessaire pour déterminer si cette protection tendra à s'affaiblir ou à se renforcer dans les prochaines années.

3. DES RECOMMANDATIONS DE STRATEGIES FEDERALES FACE A DIFFERENTS SCENARIOS PROSPECTIFS

Afin de décrire ce que pourrait être le futur du modèle sportif européen, deux scénarios ont été construits pour rendre compte des évolutions possibles. Plus précisément, le premier scénario caractérise une situation dans laquelle la protection du modèle sportif européen par les institutions s'affaiblirait, pendant que le second scénario présente une évolution favorable caractérisée par un renforcement de cette protection. Dans chacune de ces hypothèses, il sera important de décrire le processus expliquant comment ce scénario est advenu et d'analyser les conséquences pour le modèle sportif européen et ses acteurs.

A propos de cette méthodologie d'analyse, il paraît utile de préciser que ces deux scénarios sont des scénarios d'encadrement¹²⁵, ce qui signifie qu'ils n'ont pas pour but de retracer la réalité observable mais de partir de la situation présente pour explorer les futurs possibles. De ce point de vue, ils se rapprochent du concept d'idéal-type¹²⁶ et proposent ainsi des représentations simplifiées de l'avenir. De plus, chacune des situations envisagées est basée sur des hypothèses extrêmes qui fondent la singularité des scénarios. Autrement dit, les différents scénarios élaborés n'ont pas pour fonction de donner une exacte retranscription de la réalité, bien que les hypothèses à la base de la construction de ces scénarios se doivent de coller au plus près de faits observables.

Dès lors, l'usage de cette typologie de situations concernant l'évolution de la protection du modèle sportif européen par les instances européennes permet une représentation simplifiée de la réalité mise au service de l'analyse.

¹²⁵ Julien et al, *La méthode des scénarios en prospective*, vol. 51, n°2, L'Actualité économique, 1975, pp. 253-281

¹²⁶ Weber (M.), *Essais sur la théorie de la science*, Paris, 1965, Plon

3.1 Scenario 1: L'affaiblissement de la protection du modèle sportif européen

- Description du scénario

Dans ce premier scénario, nous envisageons une dégradation de la situation actuelle pour le mouvement sportif, due à l'affaiblissement de la protection du modèle sportif européen par les institutions européennes.

Cette protection était historiquement rendue possible par le concept de spécificité sportive, introduit par le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne¹²⁷. La CJUE et la Commission Européenne pouvaient ainsi prendre en considération les spécificités du sport lorsqu'elles avaient à traiter d'affaires relatives à ce domaine.

Cependant, envisager l'affaiblissement de la protection du modèle sportif européen revient à s'interroger sur le maintien de cette spécificité sportive. Celle-ci pourrait ne plus être garantie et son utilisation par les instances européennes pourrait ne plus avoir l'effet escompté. Ainsi, le contrôle de proportionnalité au sein duquel la spécificité sportive avait vocation à s'appliquer pourrait s'avérer systématiquement défavorable au mouvement sportif, augmentant alors considérablement le risque de condamnation des institutions sportives par les juridictions européennes.

De manière encore plus extrême, l'Union Européenne pourrait décider de supprimer purement et simplement du TFUE le concept de spécificité sportive. Il faudrait pour cela recourir à la procédure de révision simplifiée qui peut être mise en place par le gouvernement d'un Etat membre, le Parlement européen ou la Commission Européenne et votée à l'unanimité par le Conseil Européen après consultation du Parlement et de la Commission. Cette décision, modifiant une partie du Traité, entrerait en vigueur après son approbation par les Etats membres.

Même si cette procédure simplifiée a été créée par le Traité de Lisbonne pour faciliter la poursuite de l'intégration européenne dans les domaines visés par la partie 3 du Traité - parmi lesquels on trouve le sport - rien n'empêche en théorie l'utilisation de cette procédure pour réduire le champ d'action de l'Union Européenne.

- Conditions de survenance du scénario

Des raisons de deux natures différentes peuvent justifier l'évolution du positionnement des institutions européennes concernant la protection du modèle traditionnel en Europe.

¹²⁷ Ibid. 20

De manière endogène, on peut identifier trois éléments qui relèvent de la responsabilité du mouvement sportif :

- une gouvernance inadéquate ;
- une insuffisante prise en compte du sport en tant que bien collectif ;
- une hétérogénéité excessive des modèles d'organisation du sport en fonction des disciplines ou des pays.

En parallèle, de manière exogène, l'action d'acteurs extérieurs au mouvement sportif a également des répercussions sur l'affaiblissement de la protection du modèle sportif européen ; en particulier, au niveau politique, les idées libérales favorisant la concurrence s'imposent dans les institutions européennes, ce qui entraîne leur application au secteur du sport.

Dans ce premier scénario, nous partons du postulat que les fédérations sportives n'ont pas tenu compte des recommandations des institutions européennes et ont insuffisamment amélioré leur gouvernance. En effet, la reconnaissance de cette spécificité sportive par les Etats et les institutions européennes s'accompagnait de contreparties à la charge du mouvement sportif européen. Ainsi, dans un rapport du Conseil de l'Europe¹²⁸, le rapporteur invitait les institutions sportives à « *veiller au respect, en interne, de la démocratie, de la transparence et de la bonne gouvernance* » et à « *collaborer avec toutes les parties prenantes dans leurs sports respectifs afin de préserver et de renforcer le modèle sportif européen tout en reconnaissant la diversité qui existe parmi les différents sports en Europe et à l'intérieur de chacun d'entre eux* ». Preuve que ce sujet intéresse les institutions européennes, il se référait à une Recommandation du Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux principes de bonne gouvernance du sport¹²⁹, qui donnait comme critères de bonne gouvernance les éléments suivants :

- respect des procédures démocratiques fondées sur l'équité des processus électoraux ;
- mise en place d'une organisation et d'une gestion professionnelles des structures sportives ;
- nécessité d'éviter les conflits d'intérêt ;
- mise en œuvre de la responsabilité et de la transparence de la prise de décision.

La Commission Européenne avait quant à elle ciblé comme principe d'une bonne gouvernance « *l'autonomie dans les limites de la loi, la démocratie, la transparence du processus*

¹²⁸ Document 11467 – Conseil de l'Europe – La nécessité de préserver le modèle européen – José Luis ARNAUT – 18 déc. 2007

¹²⁹ Recommandation Rec(2005)8 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport

décisionnel et l'obligation de justification des décisions prises, et la possibilité offerte à toutes les parties intéressées d'être représentées »¹³⁰.

L'insuffisance des efforts produits par le mouvement sportif européen en termes de gouvernance est illustrée par les jurisprudences *MOTOE*¹³¹ et *ISU*¹³², dans lesquelles les fédérations respectivement de motocyclisme grecque et de patinage de vitesse internationale ont été sanctionnées, entre autres, pour des conflits d'intérêts entre leur fonction régulatrice et leur fonction d'organisatrice de compétitions, et donc d'activités commerciales susceptibles de fausser la concurrence avec d'autres opérateurs. Alors que plus de dix ans séparent ces deux affaires, on peut voir que le mouvement sportif n'est pas parvenu à modifier sa gouvernance, et n'a pas suivi l'exemple de la Fédération internationale de l'automobile (FIA) qui s'était rapprochée de la Commission Européenne afin de négocier des principes de gouvernance qui convenaient à l'instance.

De la même manière, alors que les athlètes appellent de leurs vœux une meilleure représentation au sein des instances dirigeantes des fédérations, soutenus en ce sens par le Parlement Européen¹³³, nous partons du principe que ces fédérations, à l'instar de l'UIP, n'enclenchent pas ce processus de gouvernance partagée.

Outre ces manques en matière de gouvernance, ce scénario envisage également que le respect des principes du sport en tant que bien collectif est insuffisamment assuré par le mouvement sportif. Dans cette hypothèse, les fédérations n'exercent plus leur fonction protectrice de principes tels que la solidarité, la formation ou l'intégrité, qui sont régulièrement bafoués et considérés comme secondaires.

Les débats entre les acteurs privés marchands et les instances du mouvement sportif tournent à l'avantage des premiers, qui parviennent à limiter ce qu'ils considèrent comme des fuites destinées au bas de pyramide : les indemnités de formation sont réduites voire supprimées, tout comme les montants prévus dans le cadre de la solidarité verticale. En parallèle, et toujours dans un objectif de maximiser les revenus liés à l'organisation des compétitions en haut de la pyramide, le sport est de plus en plus envisagé comme un pur spectacle, ce qui se heurte au principe d'intégrité. En particulier, la lutte contre le dopage, jugée inefficace et trop coûteuse, est abandonnée. Plus généralement, l'évolution des compétitions organisées au sommet de la pyramide par ces acteurs privés marchands tend à ne reconnaître le sport que comme une activité économique.

¹³⁰ Ibid.21, pt 4.1

¹³¹ Ibid.54

¹³² Ibid.25

¹³³ Ibid.83, pt 27

De plus, le monde fédéral ne prend pas suffisamment en compte les fonctions sociales du sport et se contente de promouvoir la compétition. A ce sujet, il ne se démarque pas suffisamment du comportement des acteurs privés marchands pour justifier une protection par les instances européennes.

Nous considérons également que la protection du modèle sportif européen est mise à mal par la difficulté à établir une définition universelle de ce modèle, du fait de l'hétérogénéité d'organisations du sport qu'on retrouve dans les différents Etats membres.

En effet, le sport étant considéré par le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne¹³⁴ comme une compétence d'appui, les instances européennes n'ont qu'une action très limitée dans ce domaine. Ainsi, ces dernières ne peuvent intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter les actions des pays de l'Union Européenne, ce qui signifie qu'en matière sportive, aucune institution européenne ne peut imposer ou contraindre un Etat à se conformer à une ou plusieurs règles européennes. La seule action reste l'édition de recommandations ou de résolutions non contraignantes qui ont essentiellement une valeur politique. Dès lors, chaque Etat membre est libre de mener sa propre politique sportive et de mettre en place sa propre organisation du sport.

On peut observer d'importantes différences entre les pays européens, tenant principalement au degré d'intervention de l'Etat et au nombre d'acteurs représentant nationalement le mouvement sportif. En règle générale, les Etats du Sud et de l'Est apparaissent plus interventionnistes que ceux du Nord et de l'Ouest, considérant la promotion et le développement du sport comme un service public qui doit être placé sous la tutelle de l'Etat. Ces choix politiques ont des conséquences sur l'organisation nationale du sport et le nombre d'acteurs représentant le mouvement sportif auprès du gouvernement, ainsi que sur les textes législatifs qui encadrent l'organisation du sport¹³⁵. L'Espagne est une bonne illustration puisqu'elle bénéficie d'une législation interventionniste avec une loi sur le sport et la mention du sport dans la Constitution du Royaume d'Espagne, et de plusieurs acteurs représentant le mouvement sportif, tels que le Comité espagnol olympique, l'Association des sports olympiques, le Comité paralympique et les fédérations sportives. A l'inverse, en Slovaquie, le rôle du gouvernement est limité, tout comme en Allemagne où le mouvement sportif bénéficie d'une importante autonomie¹³⁶.

Ces quelques exemples suffisent à démontrer l'hétérogénéité de l'organisation du sport en Europe et par conséquent les difficultés à envisager une action commune pour préserver le

¹³⁴ Article 6 du TFUE

¹³⁵ Ponchon (C.), « L'organisation du sport en Europe : le modèle européen du sport existe-t-il ? », Sport et Citoyenneté, Avril 2012

¹³⁶ Id. 5

modèle sportif européen. C'est également le point de vue du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen qui reconnaissent les difficultés, voire l'impossibilité de définir le modèle sportif européen¹³⁷, du fait de la diversité des approches en fonction des sports et des pays¹³⁸.

Au-delà de ces raisons que l'on peut imputer au mouvement sportif, la décision par les instances européennes de réduire le niveau de protection du modèle traditionnel d'organisation du sport en Europe est également dû à des raisons exogènes. En l'occurrence, ce scénario est également porté par un renforcement de la vision économique libérale au sein des institutions européennes, entraînant la généralisation de l'application des principes de libre concurrence et de libre entreprise, y compris au secteur du sport. On peut en effet envisager que ces idées, remettant notamment en cause l'intervention de l'Etat en dehors des missions régaliennes, gagnent du terrain en terme politique.

La combinaison de ces éléments forme le socle de notre premier scénario dans lequel l'essence du modèle sportif européen est remise en question, ce qui a pour conséquence de créer une forme de défiance vis-à-vis de ce modèle au sein des institutions européennes, qui réduisent progressivement leur protection.

- **Conséquences pour le mouvement sportif**

L'affaiblissement de la protection du modèle sportif européen par la neutralisation des effets ou la suppression de la spécificité sportive serait source d'une importante insécurité juridique qui pourrait remettre en cause le monopole des fédérations ou encore l'organisation pyramidale du sport et ainsi freiner les actions du mouvement sportif.

Ce contexte serait par ailleurs favorable aux acteurs privés marchands. Ceux-ci parviendraient notamment à s'immiscer encore davantage dans le haut de la pyramide en organisant des compétitions de haut niveau, notamment à l'échelle supranationale, en tenant compte des attentes des athlètes en matière financière ou encore en matière d'implication dans la prise de décision.

Il en est de même au bas de la pyramide, où une offre plus flexible et plus en adéquation avec les nouvelles attentes des pratiquants voit le jour dans toutes les disciplines et dans tous les lieux où existe une demande solvable.

¹³⁷ *Résolution du Conseil de l'Europe n° 14430/21 sur les caractéristiques essentielles du modèle sportif européen* – 30 novembre 2021

¹³⁸ *Ibid.* 83

Face à cette concurrence décomplexée, l'organisation traditionnelle du sport européen se révèle être en grand danger, menacée par une offre qui répond de manière plus adéquate aux besoins et aux envies des pratiquants de tout niveau.

La diminution voire l'absence de mécanismes financiers, suite à l'abandon du respect des principes de solidarité ou de formation, tarit les sources de financement et fragilise le bas de la pyramide. L'affaiblissement induit du bas de la pyramide conduit à la prédominance du secteur marchand dans la gestion du sport de masse, qui remet notamment en question la détection de talents. Celle-ci ne peut plus être effectuée au sein des clubs sportifs qui peinent à rassembler les pratiquants, ceux-ci ayant délaissé la pratique fédérée au profit d'une pratique plus libre. En conséquence, la population d'athlètes référencés susceptibles d'intégrer les équipes nationales se raréfie. Cette situation complexifie le rôle des fédérations dans la constitution de leurs sélections, de sorte que les compétitions de sélections nationales perdent en qualité et donc en intérêt, diminuant les revenus des fédérations.

Ce contexte est également propice à la diminution du bénévolat dans les associations sportives. En effet, alors que celui-ci est un pilier essentiel du mouvement fédéral, il ne peut perdurer dans un monde dominé par les acteurs privés marchands et dans lequel les associations sportives sont en difficulté.

Par ailleurs, comme on l'a vu précédemment, il n'existe pas de modèle d'organisation du sport commun à tous les Etats membres. Ce même constat peut également être fait à l'échelle des fédérations sportives, puisque chacune est libre d'organiser sa discipline librement, dans la limite du respect des règles générales. Dès lors, si le modèle sportif traditionnel européen ne peut plus compter sur la protection des institutions européennes, l'hétérogénéité de l'organisation du sport entraînera des réponses individuelles face à l'arrivée d'acteurs privés marchands dans le paysage sportif européen. Ainsi, par choix ou par contrainte, les Etats membres et les fédérations sportives devront collaborer avec ces nouveaux acteurs, dans le sport de haut niveau comme dans le sport de masse, ce qui dessinera les contours d'un nouveau modèle d'organisation du sport en Europe moins enclin à faire respecter les principes historiques.

Cette liberté dans l'organisation du sport qui se traduit par une grande hétérogénéité de modèles au niveau européen ne laisse subsister qu'un cadre de valeurs communes, impuissant à consacrer le modèle traditionnel d'organisation du sport comme le modèle dominant.

3.2 Scénario 2: le renforcement de la protection du modèle sportif européen

- Description du scénario

Dans ce second scénario, nous envisageons une amélioration de la situation actuelle pour le mouvement sportif, sous la forme d'une protection accrue du modèle sportif européen par les institutions européennes.

Pour aller au-delà de la protection apportée par la spécificité au modèle sportif européen, plusieurs solutions peuvent être envisagées.

La première serait d'inscrire dans les traités le sport comme une compétence partagée de l'Union Européenne. Comme déjà évoqué dans le premier scénario, le sport est actuellement une compétence d'appui de l'Union Européenne. Le considérer comme une compétence partagée permettrait à l'Union Européenne de disposer d'une marge de manœuvre plus importante et notamment d'adopter des actes contraignants qui s'imposeraient aux Etats. Cependant, cette évolution aurait également pour conséquence de réduire l'autonomie du mouvement sportif, puisque les institutions européennes pourraient s'immiscer dans l'organisation du sport ou régler les pouvoirs des fédérations sportives. Cette solution paraît alors difficilement envisageable pour les acteurs du mouvement sportif qui, s'ils souhaitent plus de protection, se satisferaient peu de cette perte d'autonomie.

Une solution pour que le mouvement sportif conserve son autonomie tout en faisant évoluer la protection de l'Union Européenne serait de permettre au sport de bénéficier d'une exception sportive en lieu et place de la spécificité formalisée dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Cette évolution, souvent revendiquée par le mouvement sportif, permettrait ainsi de soustraire le domaine sportif au champ d'application du droit de la concurrence, ce qui signifie que les règles européennes de la concurrence ne s'appliqueraient plus aux règlements sportifs. En outre, l'exception envisagée étant une exception générale, ces règles sportives échapperaient à la soumission aux libertés fondamentales, telles que la libre circulation des travailleurs ou encore la non-discrimination en raison de la nationalité. Or seule la soumission au droit de la concurrence est remise en cause par le mouvement sportif, et non celle aux libertés fondamentales. En effet, ces dernières protègent les sportifs européens en leur permettant de choisir librement la discipline qu'ils souhaitent pratiquer, leur lieu de pratique et les conditions d'exercice de cette pratique sportive.

Par conséquent, octroyer l'exception sportive reviendrait à remettre en cause la sécurité juridique octroyée aux pratiquants par la protection des libertés fondamentales, ce qui ne pourrait pas satisfaire les institutions européennes.

Par ailleurs, le fait que le sport soit reconnu comme une compétence de l'Union Européenne permet un contrôle du pouvoir réglementaire des fédérations sportives, sur lesquelles pèse alors une obligation de proportionnalité et de justification de leurs règles. Ce « contre-pouvoir » semble indispensable pour s'assurer du maintien du respect de principes démocratiques et non-discriminatoires dans l'exercice par les fédérations sportives de leur pouvoir réglementaire.

Pour toutes ces raisons, il semble difficile d'envisager l'hypothèse selon laquelle les institutions européennes permettraient au mouvement sportif d'accéder à l'exception sportive qui pourrait en outre ne pas faire l'unanimité au sein des différents acteurs du sport.

Ces deux premières solutions n'emportent donc l'adhésion ni du mouvement sportif, ni des institutions européennes. Il reste cependant qu'en l'état actuel des choses, il existe un vrai déséquilibre entre l'application des libertés fondamentales et celle du droit de la concurrence et qu'il est nécessaire de trouver un moyen pour rééquilibrer l'application du droit de la concurrence au sport.

Il est ici intéressant d'analyser plus largement les secteurs couverts par le droit de l'UE qui disposent de dérogations au droit de la concurrence plus ou moins étendues. C'est le cas de l'agriculture qui dispose d'une exception émanant de l'article 42 du TFUE, qui reprend le principe de primauté de la politique agricole commune sur les règles de la concurrence qui figurait dès le Traité de Rome de 1957. Le TFUE dispose que « *les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil (...) compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39* »¹³⁹. Ces deux institutions se voient offrir par ce texte la possibilité de prévoir une véritable dérogation à l'application des règles de concurrence dans le secteur agricole.

Cette « exception agricole » est donc expressément prévue par les textes, et ce dès l'acte fondateur de la création de l'Europe, ce qui n'est pas le cas de l'exception sportive. En effet, le sport ne bénéficie d'aucune base législative lui permettant de revendiquer une quelconque exception. Le fait que seule une spécificité lui soit attribuée par le TFUE ne semble pas permettre l'accès à une exception par une voie similaire à celle de l'agriculture.

¹³⁹ Les objectifs énoncés à l'article 39 du TFUE sont les objectifs assignés à la Politique agricole commune

Par ailleurs, la présence de cette exception agricole dans les différents traités ne permet pas de lui conférer un niveau de sécurité juridique suffisant. En effet, le Conseil a dès 1962 vidé de sa substance l'exception agricole en faisant valoir l'applicabilité de principe des règles de concurrence¹⁴⁰. De son côté, la CJUE a pu juger que « *l'article 36 du traité instituant la Communauté Européenne, devenu l'article 42 TFUE, établit le principe de l'applicabilité des règles de concurrence communautaires dans le secteur agricole et que le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles fait partie des objectifs de la politique agricole commune* »¹⁴¹. Enfin, même si l'exception agricole a été réhabilitée en 2017¹⁴² par la CJUE qui a fait primer la PAC sur les objectifs de concurrence, la DG Concurrence de la Commission Européenne émet des réserves à son sujet et son application peine à se concrétiser.

On voit donc que cette exception agricole aurait pu montrer la voie à une exception sportive qui ne couvrirait que les règles européennes de concurrence ; cependant, malgré une base textuelle solide, il semble que l'exception agricole ne parvienne pas à s'opposer à la libre concurrence qui reste un principe incontournable de l'Union Européenne, *a fortiori* pour le domaine sportif qui ne dispose pas de fondement législatif.

L'ultime solution qui pourrait être proposée afin de renforcer la protection du modèle sportif européen serait d'intégrer les règles sportives dans un règlement d'exemption, afin de leur permettre de se soustraire à l'application des règles européennes de la concurrence.

Un règlement d'exemption est un règlement arrêté par la Commission Européenne ou le Conseil de l'Europe, en application de l'article 101§3 du TFUE, qui énonce les conditions dans lesquelles certains types d'accords peuvent bénéficier d'une exemption à l'interdiction générale prévue par l'article 101§1 du TFUE, à savoir l'interdiction d'accords pouvant affecter le commerce entre les pays de l'Union Européenne et empêchant, restreignant ou faussant la concurrence. C'est le cas entre autres des aides d'Etat, dès lors qu'elles servent l'intérêt public, c'est-à-dire lorsqu'elles bénéficient à l'économie dans son ensemble, ou encore des aides à l'investissement en faveur des infrastructures sportives.

Par conséquent, si les règles émises par les fédérations sportives en direction des associations sportives affiliées remplissent les conditions pour être considérées comme des restrictions verticales de concurrence, et dans un second temps les conditions pour faire l'objet

¹⁴⁰ Règlement CE 26/62 du 4 avril 1962 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles

¹⁴¹ CJUE, 9 sept. 2003, Milk Marque et national farmer's union, C-137-00 pts 57 et 58 ; 19 sept. 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou, C-373/11, pt. 37

¹⁴² CJUE, 14 nov. 2017, Président de l'autorité de la concurrence c. Association des producteurs vendeurs d'endives, C-671/15

d'un règlement d'exemption, elles pourront alors être exemptées des sanctions normalement infligées aux pratiques qui restreignent la concurrence sur le marché intérieur.

Ainsi, les règles sportives pourraient se soustraire au droit de la concurrence, tout en préservant leur soumission à l'application des libertés fondamentales.

- Conditions de survenance du scénario

A l'instar de ce qui a été évoqué dans le premier scénario, des raisons de deux natures différentes peuvent expliquer l'évolution du positionnement des institutions européennes vers une protection accrue offerte au modèle traditionnel du sport en Europe.

De manière endogène, on peut identifier trois éléments qui relèvent de la responsabilité du mouvement sportif :

- le développement d'une gouvernance adéquate ;
- l'amélioration de la communication vis-à-vis des institutions européennes ;
- la mise en place d'actions démontrant la prise en compte des principes faisant du sport un bien collectif.

Dans ce second scénario, nous considérons que les fédérations ont consenti des efforts pour se conformer à la politique sportive souhaitée par les institutions européennes et que celles-ci ont intégré les enjeux de la protection du modèle par ces mêmes institutions. En particulier, celles-ci intègrent le besoin de défendre les piliers du modèle afin de s'assurer que les principes qui font du sport un bien collectif soient respectés.

Dès le Livre Blanc sur le sport en 2007, la Commission Européenne s'est emparée de la problématique sport, suivie par le Parlement Européen et le Conseil de l'Union Européenne qui ont tour à tour adopté des résolutions dressant la liste des aspects positifs du sport et des actions à mener pour valoriser et maintenir ces aspects positifs. C'est ainsi que la Commission Européenne, dans une Communication de 2011 intitulée « Développer la dimension européenne du sport »¹⁴³, a énuméré les sujets devant être une priorité du programme de l'Union en matière de sport. Cette feuille de route comportait les éléments suivants :

- Pratique d'une activité physique bienfaisante pour la santé ;
- Lutte contre le dopage ;
- Education et formation ;
- Volontariat et organisations sportives sans but lucratif ;
- Inclusion sociale dans et par le sport, y compris le sport pour les personnes handicapées et l'égalité des sexes dans le sport ;

¹⁴³ *Communication de la Commission* du 18 janvier 2011 « Développer la dimension européenne du sport » (COM(2011)0012)

- Financement durable du sport de masse ;
- Bonne gouvernance.

Certains de ces sujets ont été par la suite approfondis par d'autres résolutions¹⁴⁴, comme c'est le cas pour la bonne gouvernance, sujet fréquemment traité et abordé très récemment dans deux résolutions respectivement du Parlement européen¹⁴⁵ et du Conseil de l'Union Européenne¹⁴⁶. Certes, ces textes ne sont pas des actes contraignants qui créent des obligations juridiques, et le sport n'est toujours qu'une compétence d'appui de l'Union Européenne, ce qui restreint l'action des institutions européennes, mais il marque l'intérêt sans cesse renouvelé que ces dernières portent au sport, tout du moins d'un point de vue politique.

Dans le cadre de ce scénario, l'hypothèse est faite que les fédérations sportives ont pris conscience de leur intérêt à suivre les recommandations que les instances européennes mentionnent dans ces textes, afin d'obtenir leur soutien politique. C'est ainsi qu'elles ont développé des stratégies visant à adopter un comportement plus vertueux, notamment en valorisant les principes faisant du sport un bien collectif, tels que la prise en compte des fonctions sociales du sport, ou encore le renforcement des mécanismes de solidarité.

Plus spécifiquement en matière de gouvernance, le mouvement sportif a, là aussi, suivi les recommandations faites à ce sujet par les instances européennes. Ces dernières avaient en effet à de multiples reprises mis l'accent sur la culture de la transparence des décisions prises par les fédérations, sur la séparation des pouvoirs entre les activités commerciales et règlementaires, ou encore sur la représentation de tous les acteurs d'une discipline dans les prises de décision. Elles sont ainsi parvenues à régler le problème de la représentation des athlètes professionnels et amateurs qui ne permettaient pas à la négociation collective mise en place entre fédérations et athlètes d'être efficace. L'accès à la négociation collective que la Commission Européenne appelait de ses vœux dès le Livre blanc en 2007 a permis aux fédérations de prouver aux instances européennes leur volonté d'installer une gouvernance plus démocratique.

Elles se sont également rapprochées de ces dernières en instaurant avec elles un dialogue en amont de l'édiction de règlements pouvant être perçus comme discriminants afin de discuter et de s'assurer que ces règles seraient considérées comme proportionnées à l'objectif poursuivi. Elles ont en ce sens suivi l'exemple de l'UEFA qui au moment de l'instauration du Fair-play Financier en 2012 avait collaboré avec la Commission Européenne afin de lui faire valider ce nouveau dispositif, notamment concernant la grille des sanctions.

¹⁴⁴ *Résolution du Parlement européen du 2 février 2017 sur une approche intégrée de la politique des sports : bonne gouvernance, accessibilité et intégrité* (2016/2143 (INI))

¹⁴⁵ *Ibid.* 83

¹⁴⁶ *Ibid.* 134

Cette stratégie de coopération avec les pouvoirs publics a également consisté à communiquer des résultats d'études de terrain permettant, de manière scientifique et pédagogique, à ces derniers de mieux appréhender et mieux comprendre ce que le sport pouvait apporter en tant que bien collectif.

Ce besoin de communiquer sur les bienfaits du modèle traditionnel a également eu pour effet de réunir les acteurs du mouvement sportif, qui ont mieux identifié l'intérêt que toutes les disciplines avaient à disposer d'un modèle sportif européen fort, protecteur des principes fondateurs et plus rémunérateur. Cela a ainsi entraîné une convergence des stratégies fédérales en Europe, qui ont fait front commun en faveur de l'organisation pyramidale et monopolistique du sport respectueuse des principes fondateurs.

Cette prise de conscience générale en faveur du sport s'étend également aux institutions européennes qui, bien informées des efforts consentis par les fédérations, mais également conscientes des menaces et des risques qui pèsent sur elles du fait d'acteurs extérieurs à l'organisation traditionnelle du sport, mus par des intérêts commerciaux sans lien avec les principes fondateurs du modèle sportif européen, décident de renforcer la protection qu'elles peuvent offrir au sport européen.

Au-delà des raisons que l'on peut imputer au mouvement sportif, la décision des instances européennes de renforcer la protection du modèle sportif européen est également dû à des raisons exogènes. En effet, à la suite de tentatives de sécessions au sommet de la pyramide, les représentants politiques européens prennent conscience de la situation précaire rencontrée par le modèle traditionnel et mesurent les conséquences qu'engendrerait sa disparition. Le cas du projet de Superligue lancé au printemps 2021 a été à ce titre un catalyseur, provoquant notamment les réactions inquiètes du vice-président de la Commission Européenne en charge de la Promotion du Mode de vie européen¹⁴⁷, du Président de la République Française qui déclarait à ce sujet : « *Le président de la République salue la position des clubs français de refuser de participer à un projet de Superligue européenne de football, menaçant le principe de solidarité et le mérite sportif* »¹⁴⁸ ou encore du Premier Ministre britannique qui s'exprimait ainsi : « *Les projets de Superligue européenne seraient très dommageables pour le football et nous soutenons les autorités du football dans leur action. Ces projets toucheraient le cœur du football national et inquiéteraient les supporters dans tout le pays. Les clubs concernés doivent répondre à leurs fans et à l'ensemble de la communauté du football avant de prendre d'autres mesures* »¹⁴⁹. Ces réactions ont été suivies de

¹⁴⁷ Ibid. 3

¹⁴⁸ <https://www.sport.fr/football/emanuel-macron-soutient-les-clubs-francais-pour-la-superligue-781321.shtm>

¹⁴⁹ <https://twitter.com/BorisJohnson/status/1383865356364640259?s=20>

discussions dans les institutions européennes, débouchant sur une volonté de protéger davantage le modèle.

La combinaison de tous ces éléments forme le socle de notre second scénario dans lequel l'essence du modèle sportif européen est reconnue, de sorte que les institutions européennes décident de lui accorder une protection accrue.

- **Conséquences pour le mouvement sportif**

Ce scénario renforce les piliers fondateurs du modèle sportif européen, notamment concernant la pratique fédérée et le monopole des fédérations. Il consacre également la fin de l'application du droit de la concurrence au sport, ce qui a pour conséquence de dissuader les opérateurs privés, et de mettre fin aux situations de concurrence frontale en matière d'organisations des compétitions, tant au haut niveau qu'au niveau amateur.

Le mouvement sportif, s'il est rassuré par la protection juridique accentuée du modèle traditionnel d'organisation du sport en Europe, doit dorénavant se développer de manière à répondre aux exigences fixées par les institutions en contrepartie de cette protection accrue. Les stratégies mises en œuvre devront permettre de stabiliser voire d'augmenter les revenus générés par l'organisation des compétitions de haut niveau. Mais l'augmentation des revenus ne doit pas être un objectif en soi. Celle-ci doit en effet permettre tout d'abord de mieux rémunérer les athlètes. Ensuite, ces revenus viendront abonder l'assiette à partir de laquelle sont calculées les sommes versées au bas de la pyramide par respect des principes de solidarité et de formation, participant ainsi au financement du sport de masse.

La sécurité juridique accrue et l'absence d'une concurrence frontale portée par des acteurs marchands permettraient également au mouvement sportif de consacrer une partie de ses revenus au respect du principe d'intégrité. On pense en particulier à la lutte contre le dopage, qui est un objectif fixé par les institutions européennes de longue date, ce qui incite le mouvement sportif à y consacrer des moyens supérieurs.

La reconnaissance politique des externalités produites par l'activité physique devrait par ailleurs être accompagnée d'une augmentation des aides publiques au sport de masse, pérennisant l'activité des acteurs du sport amateur. Comme évoqué précédemment, les pouvoirs publics intègrent le raisonnement selon lequel la hausse des dépenses publiques engagées pour accroître l'activité physique sera compensée par les dépenses évitées dans d'autres domaines (santé, social, sécurité, etc.), de sorte qu'il soit pertinent de développer de telles politiques publiques.

Enfin, si les fédérations peuvent se développer sereinement, dans le respect des principes du modèle traditionnel, c'est l'assurance d'un maillage territorial de l'offre sportive satisfaisant, n'excluant pas les citoyens sur des critères géographiques ou économiques.

CONCLUSION

Le modèle sportif européen représente, avec le modèle nord-américain, un des deux principaux modèles d'organisation du sport dans le monde. Les principes fondateurs de ces deux modèles sont radicalement différents. Cependant, on observe depuis quelques années que cette opposition est de moins en moins nette, du fait notamment de l'apparition de compétitions fermées et d'acteurs privés marchands dans le paysage sportif européen.

Pour différentes raisons, le modèle nord-américain n'a pas vocation à s'imposer en Europe, et c'est donc une nouvelle forme d'organisation du sport qui s'est dessinée, mêlant à la fois des acteurs privés marchands dont l'objectif principal est la rentabilité financière et des acteurs du mouvement sportif animés par d'autres considérations que celles de leurs concurrents.

C'est précisément cette notion de concurrence qui met les acteurs fédéraux en difficulté, et plus spécifiquement l'analyse qu'en font les instances européennes lorsqu'elles ont à se positionner sur des contentieux en matière de sport. Ainsi, l'analyse de leur jurisprudence démontre une volonté de soumettre le sport aux règles du droit de la concurrence européenne, considérant ce domaine comme une activité économique classique à laquelle s'appliquent les interdictions posées par le TFUE en matière de libre concurrence. Ce positionnement a pour conséquence de fragiliser la défense du modèle sportif européen et de laisser s'installer des acteurs privés marchands.

Les conséquences de ce choix inquiètent profondément le mouvement sportif, qui revendique une protection renforcée du modèle traditionnel d'organisation du sport en Europe.

Les arguments pour justifier cette position existent et doivent conduire à reconnaître le sport comme un bien collectif, c'est-à-dire à reconnaître l'utilité sociale du sport. Celle-ci est difficile à qualifier ou à évaluer, car elle doit tenir compte d'éléments non marchands. Il faut pourtant produire et communiquer des éléments pour mettre en valeur la force et l'importance des principes fondateurs du sport tels que le maillage territorial, l'intégrité, la solidarité, la formation ou encore les fonctions sociales attachées à ce domaine via la pratique de l'activité physique ou des activités bénévoles.

Pour parvenir à convaincre les institutions européennes d'améliorer la protection du modèle sportif traditionnel en Europe, le mouvement sportif dispose d'une série d'indices que les institutions européennes communiquent dans les différents textes qu'elle produit depuis de nombreuses années. A ce titre, on peut estimer que les institutions européennes ont défini la feuille de route à suivre pour que le sport soit considéré à sa juste valeur, à savoir un domaine ne pouvant se limiter à une simple activité économique.

Le mouvement sportif doit donc tenir compte de ces arguments et s'y conformer, en respectant la marche à suivre préconisée par les institutions européennes et en développant une stratégie de communication à destination de ces institutions, afin de valoriser ses actions et les conséquences positives pour les pratiquants européens.

C'est ainsi que le mouvement sportif pourra revendiquer un appui politique qui pourra mener à une meilleure reconnaissance du modèle sportif européen, et partant à une meilleure protection lui permettant de se prémunir des attaques d'acteurs privés marchands bien décidés à remettre en cause le modèle traditionnel d'organisation du sport, alors que ce dernier a bien plus à offrir qu'une simple vision marchande et économique du sport, qu'il soit de haut niveau ou amateur.

contact

Jean-François
BROCARD

brocard@cdes.fr
+33 (0)6 81 70 71 76



+33 (0) 5 55 45 76 00
contact@cdes.fr - www.cdes.fr
13 rue Bernardaud - 87 100 LIMOGES