



ÉCONOMIE DU SPORT

L'AFRIQUE ENTRE EN JEU

//// Développement par le sport

//// Impact économique

//// Héritage

P. 16

■ La Commission européenne vient de se voir remettre une étude qu'elle a commandée sur le modèle sportif européen.

L'occasion est ainsi donnée de revisiter le concept et d'apprécier les apports de cette étude.

ORGANISATION DU SPORT

MODÈLE SPORTIF EUROPÉEN, MYTHE OU RÉALITÉ ?

Le concept de « modèle sportif européen » a fait son apparition en 1998, en réaction à l'arrêt *Bosman*. Il a ensuite été délaissé pendant des années, faute d'utilité et de pertinence avérées, avant de connaître un surprenant retour en grâce à partir de 2020. Aussi bien l'Union européenne que le Conseil de l'Europe mentionnent tour à tour ce modèle, et une étude a été lancée à son sujet. Est-ce suffisant pour confirmer son existence, au-delà du mythe ?



AUTEUR Colin Miège
TITRE président
du comité scientifique de Sport et Citoyenneté

Le concept de « modèle sportif européen » trouve son origine dans un document publié par la Commission européenne en 1998. Il s'agissait alors, en réaction à l'arrêt *Bosman* de 1995 qui avait ébranlé le mouvement sportif international et préoccupé des autorités publiques en charge du sport, d'engager une consultation sur les possibles contours d'un modèle sportif européen, et sur les moyens de le préserver¹. Depuis lors, les éléments constitutifs de ce modèle sportif ont été établis comme suit :

■ une structure pyramidale, dont la base repose sur la multitude des associations sportives enracinées localement (*grassroots clubs*), et dont le sommet est constitué des fédérations sportives internationales, instances suprêmes de direction et de régulation pour chaque discipline ;

■ l'organisation de compétitions ouvertes, fondées sur le principe de promotion et de relégation, qui donne la possibilité aux compétiteurs (athlètes ou équipes) d'accéder au niveau supérieur par qualifications successives, ou à l'inverse d'être rétrogradé en cas d'insuccès. Présenté comme essentiel, ce système se distingue des ligues fermées qui existent notamment aux États-Unis ;

■ le modèle repose sur un principe de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur, ainsi qu'entre les composantes les mieux loties et les moins bien dotées ;

■ il fonctionne grâce à un encadrement bénévole omniprésent, qui s'exprime sous diverses formes ;

■ enfin l'autonomie du mouvement sportif, en particulier à l'égard des autorités gouvernementales, constitue un élément fondamental.

Le document édité alors par la Commission soulignait déjà que le modèle traditionnel d'organisation du sport en Europe avait subi des changements majeurs à partir des années 1980, entraînant l'annexion progressive de sa composante de haut niveau à des intérêts commerciaux, et son recentrage autour du sport-spectacle. La Commission posait aussi la question de savoir « si les fédérations

1. Dès lors que le fameux arrêt rendu par la Cour de justice européenne en décembre 1995 mettait en cause le pouvoir de régulation des fédérations sportives internationales, certains craignaient qu'il ne sape les fondements traditionnels de l'organisation du sport en

Europe. D'où l'idée que le modèle sportif européen devait être identifié, pour être mieux défendu. La réflexion était aiguillonnée aussi par la menace que constituait le projet de ligue européenne fermée de football porté par le groupe Media Partners en 1998, qui présente de

troublantes similitudes avec l'éphémère projet de Super Ligue d'avril 2021.

2. Du fait qu'en principe un seul organisme est chargé de gérer une discipline sportive donnée au niveau international et dans chaque pays, les fédérations sont en situation de mono-

pole. Aussi la confusion des missions peut générer des conflits d'intérêts, qualifiables d'abus de position dominante au regard du droit européen de la concurrence. V. entre autres l'arrêt du trib. de l'UE, 16 déc. 2020, aff. T-93/18, *International Skating Union*.

sportives peuvent être à la fois des organes de régulation et des entités commerciales »².

UNE REMISE EN CAUSE DU MODÈLE DANS LE LIVRE BLANC SUR LE SPORT

Ultérieurement, la Commission européenne a semblé critiquer la notion qu'elle avait elle-même initiée. Dans le document de travail associé au Livre blanc sur le sport de juillet 2007, elle indique en effet « qu'il convient de reconnaître que toute tentative de définition précise du modèle sportif européen atteint rapidement ses limites ». Elle relève aussi que certaines caractéristiques, comme le système de compétitions ouvertes fondé sur la promotion et la relégation, se limitent en fait aux sports d'équipe. Il existe aussi en Europe des systèmes de compétition partiellement ou totalement fermés, « ce qui réduit considérablement l'importance de la structure pyramidale pour l'organisation des compétitions ». La Commission souligne par ailleurs que certains sports comme le golf ou le tennis ont une organisation qui leur est propre. De plus, les éléments constitutifs du modèle européen peuvent se retrouver dans bien d'autres régions du monde. Elle ajoute enfin que les tendances observées – telles que la commercialisation croissante, la stagnation du nombre de bénévoles ou l'apparition de nouveaux intervenants – « mettent en péril la vision traditionnelle d'un modèle européen du sport unifié ».

Une notion reprise en compte par le Conseil de l'Europe

Paradoxalement, alors que la Commission semblait prendre ses distances avec la notion, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a, pour sa part, adoptée en 2008 une résolution sur « la nécessité de préserver le modèle sportif européen », reprenant l'essentiel de l'argumentaire déployé par la Commission. L'Assemblée affirme ainsi que « le modèle européen n'est ni homogène, ni parfait, mais il est profondément ancré dans la société civile européenne et traduit l'attitude européenne à l'égard des valeurs du sport. Il s'agit d'un modèle démocratique servant à garantir que le sport reste ouvert à tous ». Elle reconnaît qu'il est fondé sur les principes de « solidarité financière et d'ouverture des compétitions



© artjazz

(promotion et relégation) », avant de faire le lien avec la nature spécifique du sport, « qui remplit d'importantes fonctions sociales, éducatives et culturelles », et de souligner que « la solidarité entre les différents niveaux de sport, notamment entre les professionnels et les amateurs, est un aspect essentiel du modèle sportif européen »³.

Mais une désaffection progressive....

Dans la décennie suivante, la notion de modèle sportif européen n'a plus guère été évoquée, tandis que les experts ont multiplié les réserves sur sa pertinence. L'une des récentes analyses critiques relève que la venue de nouveaux partenaires commerciaux a complexifié le modèle, tandis que le rôle des fédérations sportives internationales a considérablement évolué en quelques années. L'ouverture du modèle européen est aussi contestée, du fait des restrictions de toutes sortes discrètement mises en place par les fédérations. Enfin, la faible efficacité des mécanismes de redistribution censés justifier le modèle est pointée⁴. On pourrait ajouter que d'un point de vue organique, la notion de modèle européen unique correspond mal à la diversité observée des systèmes nationaux d'organisation du sport. Quant au mode d'organisation et de ●●●

3. Assemblée parlementaire, résol. 1602 (2008) sur *La nécessité de préserver le modèle sportif européen*, 24 janv. 2008.
4. V. A. Cattaneo et R. Parrish, *European Union*, juin 2020, Edge Hill university, p. 15-57. Sont aussi dénoncés la rigidité de l'organisation interne des fédérations,

l'opacité de leurs exécutifs, le manque de participation et de contrôle démocratique, et plus globalement les faiblesses de leur gouvernance. Les auteurs soulignent aussi que certaines fédérations internationales utilisent leurs pouvoirs de régulation pour couvrir la promotion

de leurs intérêts commerciaux, et dissuader d'éventuels concurrents.
5. Parmi les nombreuses réactions, on note la condamnation par l'UEFA de ce projet portant atteinte au monopole de sa compétition phare, la Ligue des champions. Par ailleurs, l'association de sup-

porters « Football Supporters Europe » a lancé en mars 2022 une initiative citoyenne européenne, visant à collecter un million de signatures, pour amener le Conseil européen à adopter une recommandation établissant un cadre et des lignes directrices pour l'action des États

●●● fonctionnement des fédérations sportives, il semble de plus en plus différencié.

... suivie du retour en force de la notion

Alors que les raisons pour disqualifier la notion de modèle sportif européen semblent *a priori* plus nombreuses aujourd'hui que naguère, on doit s'interroger sur les motifs qui ont conduit à la remettre au premier plan. Le projet de création d'une Super Ligue européenne de football annoncé en avril 2021 par douze grands clubs européens a incontestablement ravivé le débat⁵. Mais fin 2020 le Conseil de l'Union européenne (UE) avait lui-même déjà validé dans le plan de travail 2021-2024 de l'UE pour le sport, une référence au « modèle sportif européen »⁶. De son côté une partie du mouvement sportif affirme, dans une déclaration de 2021, que ce modèle est un pilier essentiel de l'organisation du sport en Europe, et que sa non-reconnaissance présenterait de graves inconvénients⁷. Peu après en octobre 2021, le Conseil de l'Europe a adopté sa Charte européenne du sport révisée, qui comporte une référence remarquée aux « caractéristiques communes d'un cadre sportif européen », qui doit fournir « aux États membres des orientations générales [...] pour mettre au point un cadre global pour le sport ». Il est noté que ce cadre est « considéré par le mouvement sportif comme le modèle sportif européen »⁸. Puis le Parlement européen a adopté en novembre 2021 une résolution sur la politique des sports de l'Union, qui appelle notamment à « conforter les principes

d'un modèle sportif européen »⁹. Enfin le Conseil de l'Union a approuvé le 30 novembre 2021 une résolution sur « les principales caractéristiques d'un modèle sportif européen »¹⁰. Dans ce contexte, la présidence française de l'Union en exercice au 1^{er} semestre 2022 ne pouvait qu'inscrire à son agenda « la poursuite du débat sur le modèle sportif européen [...] », en s'appuyant sur les résultats de l'étude commandée par la Commission ». Reste à voir ce que cette nouvelle étude peut révéler sur le modèle sportif européen, de nature à convaincre les sceptiques qui auraient pu résister à une telle unanimité.

LES APPORTS DE L'ÉTUDE COMMANDÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission a confié à un cabinet spécialisé la conduite d'une étude approfondie sur le modèle sportif européen, dont on peut évoquer les principaux apports¹¹.

■ D'une manière générale, un assez large consensus existe parmi les personnes consultées sur les principes essentiels du modèle, bien qu'ils semblent mis en œuvre de façon différenciée selon les sports, et en fonction des spécificités propres à chaque pays. Ces variantes ne conduisent pas pour autant à évoquer une pluralité de modèles sportifs européens.

■ Dans tous les sports européens, le système de compétition ouverte paraît assez largement appliqué, à l'exception de quelques ligues fermées ou semi-fermées, comme l'EuroLigue de basketball ou le Tournoi des 6 Nations de rugby. On note toutefois une diversité de mise en œuvre selon la nature des sports : si les sports collectifs suivent généralement le système de promotion/relégation inhérent aux compétitions ouvertes, les sports individuels ont souvent adopté des systèmes de classement plus simples. En outre, certains sports peuvent avoir un système de promotion/relégation pour quelques compétitions seulement.

■ Bien que le principe de solidarité et de redistribution des revenus soit présenté comme essentiel à la survie du sport en Europe, des lacunes sont signalées dans de nombreux sports, liées principalement au déséquilibre entre la masse des revenus générés au niveau de l'élite et les montants redistribués à l'échelon local. Ainsi les mécanismes de redistribution ne contribuent pas substantiellement



© fres hidea

membres. Le but de l'initiative intitulée « Win It on the Pitch », et qui a reçu le soutien de l'UEFA, est de « protéger le modèle européen de sport fondé sur des valeurs, la solidarité, la durabilité et des compétitions ouvertes ».

6. Inscrite dans le domaine prioritaire

visant à protéger l'intégrité et les valeurs dans le sport. V. Résol. Cons. UE sur le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport (1^{er} janv. 2021- 30 juin 2024), JOUE C 419/1, 4 déc. 2020.
7. Déclaration « Further developing the European sports model » signée par

EOC, UEFA, GAISF, ENGSO, ISF, EUSA et FIAS. À noter que des organisations comme UE Athletes ou l'International sport and culture association (ISCA) se sont nettement démarquées de la notion, en arguant que les instances dirigeantes du sport instrumentalisent

le concept pour affirmer leurs exigences en matière d'autonomie, et les faire reconnaître par les instances de l'Union.
8. V. not. C. Miège, Quelles perspectives après l'adoption d'une version révisée de la Charte européenne du sport ? site Droitdusport.com, nov. 2021.

à contrecarrer l'avantage économique significatif des plus grands clubs et ligues, et ne parviennent pas à assurer efficacement le développement des jeunes talents dans les compétitions de niveau inférieur. L'étude relève aussi un manque de transparence sur les revenus et sur la redistribution opérée par les instances dirigeantes, et en conclut que le rôle des autorités locales ou nationales est crucial pour financer le développement de certains sports au niveau de la base¹².

■ L'internationalisation et la commercialisation du sport européen remettent en question les principes du modèle sportif européen, même si ces tendances touchent surtout les sports d'équipe les plus populaires, tels que le football, le rugby et le basket-ball. L'internationalisation se traduit par une couverture médiatique accrue des compétitions sportives aboutissant à une mondialisation de l'audience, avec un rôle croissant des multinationales dans l'investissement et le parrainage. La commercialisation qui en découle favorise une concentration de moyens au sein d'un petit nombre de clubs d'élite, dans un nombre restreint de pays. Ces évolutions de fond mettent en péril le système de promotion/relegation et limitent les possibilités pour les autres clubs de concourir au plus haut niveau national. De plus, ce rôle commercial croissant peut entrer en conflit avec la fonction traditionnelle de régulation du sport, que certaines fédérations sportives peinent à concilier avec d'autres objectifs visant à garantir une concurrence équitable et assurer une forme de solidarité. En outre, la concentration des richesses incite les grands clubs à envisager des modes fermés de compétition, car ils sont susceptibles de devenir plus attrayants pour de potentiels investisseurs en éliminant le risque financier que comporte la relégation.

■ S'agissant de la gouvernance, on note les efforts consentis par les instances sportives pour accroître leur transparence et souscrire aux principes de bonne gouvernance et d'intégrité, qui constituent des traits fondamentaux du modèle sportif européen. Des efforts ont également été déployés pour sauvegarder l'intégrité du jeu (lutte contre les paris illégaux, la corruption, etc.) et des athlètes (lutte contre le dopage, santé des athlètes). Mais davantage d'efforts sont requis pour améliorer la gouvernance du sport, pour assurer l'équilibre entre les sexes dans les fonctions de direction, et une meilleure représentation des athlètes dans les instances dirigeantes.

■ Ces efforts sont d'autant plus nécessaires qu'au cours des dernières décennies, l'inscription dans des clubs ou la pratique des sports d'équipe a cédé la place à une pratique plus individuelle ou en groupe informel, que la pandémie de covid-19 n'a fait qu'accroître. Cette tendance a un impact certain sur l'affiliation aux clubs, mais aussi sur les fédérations sportives, et contribue à affaiblir le modèle sportif européen. Celui-ci doit prendre en compte l'évolution des modes de pratique sportive, et inclure celles qui se situent hors des structures sportives traditionnelles.

■ Enfin le bénévolat, qui joue un rôle crucial dans la gestion des clubs sportifs et des fédérations, ainsi que dans l'organisation de compétitions sportives à tous niveaux, subit une érosion dans de nombreux sports et dans la plupart des États membres, même si le nombre des bénévoles évolue en permanence et peut différer selon les sports et les pays, tout comme les missions qui leur sont confiées. Certains craignent qu'un déclin du bénévolat n'affecte la pérennité du sport de masse et ne sape le modèle sportif européen. Le développement de divers programmes de soutien au volontariat semble essentiel pour contrer cette évolution.

En conclusion, l'étude commandée par la Commission européenne n'apporte guère d'éléments nouveaux susceptibles de caractériser plus précisément le modèle sportif européen. Il faut donc se résoudre à admettre que la notion reste en partie nébuleuse, et aussi qu'elle revêt un aspect idéologique¹³. De surcroît, les tendances identifiées dès 1998 qui constituent une menace sur le modèle, sont plus fortes que jamais. D'où la mobilisation sous tous azimuts observée depuis 2020, centrée autour des valeurs fondamentales de l'Union européenne et des droits humains, et le souhait exprimé que le modèle sportif européen évolue vers plus de transparence et de démocratie, des mécanismes de solidarité renforcés et une meilleure intégration des parties prenantes. Mais cette requête ne s'adresse-t-elle pas aussi à l'ensemble du mouvement sportif international ? L'Union européenne dispose certes de moyens juridiques restreints pour agir dans le domaine du sport¹⁴, mais c'est elle encore qui est potentiellement la mieux armée, en coordination avec les États membres, pour réaffirmer des principes, édicter des lignes directrices, et impliquer plus largement le mouvement sportif dans des débats autour du modèle sportif européen, afin de renforcer sa cohérence, et mieux le promouvoir et le défendre. ■

9. Parlement européen, résol. sur la politique des sports de l'Union européenne, 23 nov. 2021 (20021/2058 (INI)).
10. Conseil de l'Union européenne, 30 nov. 2021, résol. sur « les principales caractéristiques d'un modèle sportif européen », n° 14430/21.

11. Cette étude a été réalisée par le cabinet Écorys : <https://bit.ly/3HYbYoz>.
12. Sur le sujet sensible de la solidarité, on peut signaler le plaidoyer publié par l'Association des fédérations internationales olympiques d'été (ASOIF) en févr. 2022 : *The solidarity*

model of organised sport in Europe.

13. Le même constat s'applique à la notion de « spécificités du sport », qui figure à l'art. 165 du TFUE.

14. L'UE dispose dans le domaine du sport d'une compétence limitée pour « appuyer, coordonner ou compléter

l'action des États membres », qui autorise ses instances à « adopter des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires » de ces États (TFUE, art. 6 et art. 165).

