

## SYNTHESE DU RAPPORT

# CHANGER OU DISPARAITRE : QUEL AVENIR POUR LE FOOTBALL ?

---

Olivier Ferrand, président de Terra Nova,  
Arnaud Flanquart, coordonnateur « sport » à Terra Nova  
Patrick Mignon, sociologue

Le 21 mars 2011

---

*Convoqués après le psychodrame collectif de Knysna, les états généraux du football ont accouché de propositions cosmétiques. Le statu quo règne à la Fédération française de football : l'assemblée générale de décembre a maintenu son président intérimaire, Fernand Duchaussoy, alors que les éléments dynamiques (Jacques Lambert, Lilian Thuram...) quittent le giron fédéral.*

*Les réformes sont pourtant nécessaires. Le football-business est désormais dominant et relève du marché, des acteurs économiques privés. Mais son modèle économique est au bord du gouffre : il a besoin d'une régulation économique urgente, avant tout à l'échelle européenne, mais aussi au niveau national, s'il veut éviter une crise systémique majeure. Le football n'est pas qu'une activité économique. Il a aussi un rôle majeur dans la société – éducatif, sanitaire, social. Le football est, en fait comme en droit, un service public, à travers ses pratiques amateurs mais aussi à travers le football professionnel, l'exemplarité de ses stars, la capacité d'incarnation de l'équipe de France. Or ce service public est en friche : il est grand temps que le politique s'y réinvestisse. Pour qu'une politique publique du football puisse être mise en œuvre, il faut une gouvernance efficace. La gouvernance du football est aujourd'hui gravement dysfonctionnelle, comme l'a montré la débâcle de Knysna : une réforme profonde est nécessaire.*

*Le football, et le sport en général, sont un angle mort des politiques publiques. Le présent rapport de Terra Nova veut le remettre au cœur des politiques progressistes. Ce rapport est issu d'un groupe de travail de Terra Nova, qui a procédé à l'audition de nombreuses personnalités de toutes les familles du football. Le groupe de travail était composé de : Arnaud Flanquart, coordonnateur du pôle « sport » de Terra Nova ; Patrick Mignon, sociologue du sport ; Olivier Ferrand, président de Terra Nova. Il a bénéficié de la participation active de Vikash Dhorasoo, ancien joueur professionnel et ancien international de l'équipe de France, et Pierre Walfisz, associé de Vikash Dhorasoo.*

Le football, et le sport en général, sont un angle mort des politiques publiques. Beaucoup s'en félicitent, les gouvernements n'ont pas à se mêler des affaires du ballon rond. Le football est devenu une entreprise de spectacle : il relève du marché et des acteurs économiques. Pour le reste, la promotion des « valeurs sportives », c'est le mouvement associatif qui le prend en charge. Dès lors, les incursions du politique dans le football ne sauraient relever que de la récupération.

Nous affirmons au contraire que le sport doit faire l'objet d'une politique publique, pour trois raisons.

Première raison : le football est certes avant tout un business (plus de 4 milliards d'euros en France) mais il nécessite une régulation publique urgente.

Le modèle économique des clubs professionnels, à l'échelle européenne, est au bord du gouffre. Avec la dérégulation imposée par l'arrêt Bosman (1995), qui a notamment mis fin aux quotas de joueurs étrangers par club, les transferts ont explosé, entraînant avec eux le niveau des salaires : le salaire moyen en Ligue 1 française dépasse les 50.000 euros mensuels ; le salaire des stars européennes se calcule désormais en centaines de milliers d'euros... par semaine.

Les recettes commerciales (billetterie, sponsoring, merchandising, droits télé) ont connu un bond vertigineux. Les droits télévisuels, notamment, ont été multipliés par 600 en France en vingt-cinq ans, passant de 1.2 million d'euros en 1985 à 668 millions aujourd'hui. Malgré tout, les recettes commerciales pérennes ne suffisent pas à couvrir l'explosion des charges salariales.

Pour boucler les budgets, les clubs recourent dès lors à des expédients.

Le plus malsain est la spéculation financière sur le prix des joueurs. Le club acheteur verse une indemnité de transfert lors de l'achat d'un joueur ; il reçoit une indemnité lorsqu'il le revend. Tant que le marché des joueurs est à la hausse, les clubs engrangent des plus-values. Cette hausse est entretenue artificiellement : par les clubs, qui y ont tous intérêt pour boucler leurs budgets ; par les agents de joueurs, rémunérés sur ce prix de vente ; par le système comptable, qui autorise – exception sans équivalent dans aucun autre secteur économique - à considérer les joueurs comme des actifs financiers, gonflant ainsi artificiellement le bilan des clubs. Le marché des joueurs est désormais un marché spéculatif proche de celui des *subprimes* immobilières américaines : dès qu'il se retourne, c'est le krach généralisé.

Les clubs recourent aussi massivement à l'endettement. Le football professionnel européen totalise près de 15 milliards d'euros de dettes. Le football espagnol atteint presque 5 milliards de dettes, le club anglais Manchester United à lui tout seul 900 millions. Cette fuite en avant a été rendue possible par l'absence de régulation sur la comptabilité des clubs. Seule la France s'est dotée d'un tel contrôle, via une autorité comptable et financière (la DNCG) : l'endettement des clubs français est ainsi contenu à un niveau raisonnable (150 millions en 2010). Elle a aussi été facilitée par le système comptable : la comptabilisation des contrats des joueurs à l'actif des bilans des clubs permet un recours accru à l'endettement. Cette fuite en avant aura également une fin. Certains clubs, comme Valence en Espagne (500 millions de dettes), sont déjà en situation de faillite virtuelle.

Les clubs bénéficient aussi, pour boucler leurs budgets, de l'arrivée de mécènes providentiels. Ces donateurs (milliardaires, fonds souverains) n'investissent pas dans le football avec une logique de rentabilité : ils agissent pour le prestige, le réseau social, l'influence diplomatique, voire pour des raisons équivoques. Dès lors, ils permettent à l'économie du football de vivre au-dessus de ses moyens et alimentent la bulle spéculative des transferts et des salaires. Eux non plus ne sont pas éternels.

Le *business model* actuel du football européen est insoutenable. Il place les clubs professionnels en situation de risque systémique : la crise ne provoquera pas la faillite de quelques clubs, mais potentiellement de la quasi-totalité des clubs européens. Le risque est connu : les pouvoirs publics ne laisseront pas plus tomber les clubs de foot que les banques, et on assistera à nouveau à la socialisation des pertes après la privatisation des profits.

Les dérèglements économiques du football sont encore renforcés par les Etats. Pour attirer les meilleurs dans leur championnat, les Etats se sont lancés dans une course délétère au moins-disant. Moins-disant fiscal : beaucoup de pays se sont transformés en paradis fiscaux pour footballeurs, les exemptant d'impôts et de charges sociales, contre toute éthique de justice. La France a elle aussi cédé à cette tentation, avec le « droit à l'image collective » (DIC) et la « prime d'impatriation ». Et moins-disant comptable, laissant les clubs se sur-endetter sans aucun contrôle.

L'UEFA a fait un premier pas avec les règles de « fair play financier », qui visent à limiter l'endettement des clubs et à restreindre l'apport de capitaux de mécènes extérieurs. Terra Nova propose des mesures plus volontaristes.

D'abord, un système de « salary cap » plafonnant la masse salariale des clubs : pas plus de 55% du chiffre d'affaires. Il a fait ses preuves aux Etats-Unis. On rétorque parfois qu'un tel système est indissociable d'une ligue fermée. C'est inexact : ce que la NBA a pu imposer contractuellement à ses franchisés, l'Europe peut l'imposer par la règle, soit issue de l'UEFA, soit de la législation communautaire. D'ailleurs, le « salary cap » existe dans le football européen (en L2 italienne) et en France, dans le rugby, au sein du Top 14.

Ensuite, l'interdiction des plus-values financières sur les joueurs : les dépenses des clubs doivent être financées par les recettes commerciales pérennes, pas par de la cavalerie sur les contrats de joueurs – on a déjà atteint la barre des 100 millions d'euros pour le rachat de Cristiano Ronaldo par le Real Madrid !

Autre proposition, une « DNCG européenne » : un contrôle comptable et financier rigoureux des clubs, sur le modèle pratiqué en France avec la direction nationale de contrôle de gestion. Enfin, l'interdiction de la concurrence fiscale déloyale en Europe : elle existe déjà pour la fiscalité des entreprises, il faut l'étendre aux footballeurs.

Le football professionnel français a également des handicaps spécifiques, qui nécessitent une intervention publique. Notamment, les clubs ne possèdent pas leur stade, qui appartient le plus souvent aux collectivités locales. Or le modèle allemand montre que la gestion du stade est un facteur clé pour le développement du club (agrandissement, loges VIP, commerces intégrés,

spectacles). Mais les clubs français sont impécunieux. Seuls l'Olympique Lyonnais (« OL Land »), l'OGC Nice ou le RCF Strasbourg ont les moyens d'acheter, de rénover ou de construire un nouveau stade. Les autres militent pour un don. Ce serait une spoliation inacceptable des collectivités. Terra Nova propose un cadre légal facilitant le transfert de propriété par apport partiel d'actif, la collectivité entrant ainsi à due concurrence au capital du club.

Deuxième raison qui milite pour l'intervention publique : le football est un service public.

C'est un service public de fait, en raison de son rôle majeur dans la société - éducatif, sanitaire, social. C'est aussi un service public en droit. Ce service public est aujourd'hui en friche. Il doit être réinvesti par l'Etat, qui a la charge d'en définir les missions, d'assurer leur financement et de superviser leur mise en œuvre.

Le renforcement des clubs amateurs est une priorité. Les valeurs humanistes du football sont portées par les éducateurs sportifs des clubs : dépassement de soi, désintéressement, respect des règles, fraternité... Or la pratique de masse encadrée est en perte de vitesse : moins de deux millions de licenciés contre trois millions de pratiques de rue. Les clubs, comme le système scolaire, s'orientent vers la sélection des meilleurs, avec comme objectif la constitution de l'élite sportive du pays. Ils dissuadent dès lors tous les autres pratiquants : les jeunes joueurs compétitifs mais écartés de la course à l'élite, les adultes qui veulent pratiquer un football-loisir, les femmes pour lesquelles il n'y a pas encore de véritable élite. Ce sont ces publics que les clubs doivent aujourd'hui conquérir.

Mais l'Etat ne doit pas seulement s'intéresser au football amateur. Le service public du football, ses valeurs, passent désormais aussi par le football professionnel et son spectacle. L'exemplarité des « stars » est tout particulièrement importante. C'est désormais un canal majeur d'influence pour notre jeunesse. Or nous ne sommes pas loin du contre-modèle absolu : ultra-individualisme, argent-roi, victoire à tout prix, culte de la jouissance (affaire Zahia)... L'éducation des futurs joueurs pro, aujourd'hui « abandonnée » dès le plus jeune âge aux clubs professionnels, hors filières INSEP, est un enjeu collectif, tout comme leur formation civique. Des obligations symboliques pourraient également être assignées aux joueurs de l'équipe de France : par exemple, le don systématique des primes au profit de causes caritatives, ou la participation à des missions sociales.

La violence dans les stades est aussi un enjeu majeur. La politique anti-hooligans menée en France est caractérisée par le « tout répressif » : dispositifs policiers massifs déployés autour des stades, interdictions d'accès administratives et judiciaires, dissolutions d'associations de supporters. Cette approche sécuritaire n'est pas la bonne : elle coûte cher, confond supporters ultras et hooligans, et entraîne une surenchère entre des supporters toujours plus revendicatifs et des forces de l'ordre toujours plus nombreuses. Deux politiques ont été efficaces en Europe. La politique anglaise a écarté les hooligans des stades par une répression stricte mais aussi par une augmentation importante du prix des places de stade. La politique allemande, que nous prônons, repose sur une désescalade responsabilisant tous les acteurs : les clubs, qui pour défendre leurs supporters protègent de fait les hooligans ; et les associations de supporters, qui doivent cesser d'être suspectées pour être au contraire intégrées comme acteurs légitimes de la régulation à l'intérieur des stades.

Troisième raison qui justifie l'intervention publique : l'Etat doit aider à la réforme de la gouvernance du football.

Le secteur se caractérise par une spécificité : l'autonomie du mouvement sportif. L'Etat fixe ainsi les objectifs du service public, mais sa gestion est confiée à la FFF et aux clubs. Or les dysfonctionnements de la FFF ont été mis en pleine lumière cet été par la débâcle de Knysna. Manque de professionnalisme : communication, management interne, négociation des contrats – le sous-dimensionnement de la FFF est patent. Et absence de légitimité. Qui a maintenu Raymond Domenech comme sélectionneur de l'équipe de France ? Pour les Français, relayés par les médias, Jean-Pierre Escalettes, le président de la FFF, n'était pas jugé légitime pour faire ce choix.

Pour certains, la solution est simple : la FFF est gouvernée par le monde amateur, qui y importe le mode de gestion associatif des clubs amateurs, anachronique ; elle doit être confiée au football professionnel, seul compétent pour gérer une « entreprise » de 200 millions d'euros. Ce serait une erreur. Les risques de conflit d'intérêts seraient majeurs : captation de la rente financière de l'équipe de France (40 millions d'euros cette année) pour combler le trou de gestion des clubs professionnels ; sélection des joueurs en équipe de France en fonction de critères de valorisation financière au profit des clubs, et non de critères sportifs ; captation du financement public des stades pour l'Euro 2016 (160 millions en jeu). Les états-généraux du football ont accouché d'une souris mais ils s'orientent malgré tout dans cette direction : la ligue pro (LFP) grignote progressivement du pouvoir face aux amateurs.

Nous proposons une autre réforme, visant à donner une légitimité démocratique incontestable à la FFF : l'élection de ses dirigeants, sur le mode « un homme, une équipe, un projet », au suffrage universel. Le corps électoral pourrait être les licenciés adultes. Mieux, il pourrait englober tous les supporters, qui se déclareraient comme tels pour participer à l'élection : le football national n'appartient en effet ni aux quarante clubs professionnels ni même aux seuls deux millions de licenciés amateurs - il appartient aux Français, et notamment aux dix à quinze millions de supporters de l'équipe de France.

Régulation économique, gestion du service public du sport, gouvernance : il est grand temps que l'Etat se dote d'une politique du football. Entre ses cinq millions de pratiquants et ses quinze millions de supporters, toute la France est concernée.

## **LES PROPOSITIONS DE TERRA NOVA**

- Régulation économique : « salary cap », interdiction du système de plus-values financières sur le prix des joueurs, DNCG européenne, extension au football de l'interdiction européenne de concurrence fiscale déloyale ;
- Gestion du service public : soutien accru aux clubs amateurs, éducation et formation civique des joueurs pro, obligations contractuelles symboliques pour tout joueur de l'équipe de France (par exemple don systématique des primes à des causes caritatives), politique de désescalade collective face au hooliganisme ;
- Gouvernance : élection de la direction de la FFF au suffrage universel des parties prenantes du football, licenciés et supporters.