

**MINISTERE DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS**

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**INSPECTION GENERALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

RAPPORT

**sur la Fédération française de Rugby
(son contrat de télévision
et son contrat de droits internationaux et de marketing)**

Etabli par

**M. Jean-Louis COSPEREC
Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports**

**M. Bernard RONZE
Inspecteur général des Finances**

INTRODUCTION

Compte tenu des commentaires critiques auxquels elles ont donné lieu et qui mettent en cause la Fédération française de Rugby, la mission a pour objet premier de clarifier les conditions dans lesquelles ont été passés le contrat d'exclusivité en matière de retransmission télévisée et le contrat relatif aux droits internationaux de télévision et au marketing.

On s'attachera donc d'abord à vérifier les données qui ont servi de base aux choix effectués et à apprécier les critères pris en considération.

Au-delà de cette vérification, on s'interrogera sur la valeur du système actuel que caractérisent d'une part le principe d'exclusivité en matière d'information télévisée, d'autre part la conception du sport spectacle et du sport professionnel, produits commerciaux, qui donne à la Fédération une activité d'entreprise commerciale.

Cette vérification faisant apparaître des lacunes et des déficiences dans les processus de décision, une analyse particulière portera sur les problèmes de méthode, de procédure et d'organisation.

I LES CONTRATS

1. LE CONTRAT DE TELEVISION

On notera au préalable que dans son livre « Sport et télé » Eric Maitrot évoque des rumeurs selon lesquelles TF1 aurait versé de l'argent à quelques présidents de club influents. Le fait illustre bien le climat dans lequel ont été formulés commentaires et critiques, il témoigne de ce que les suspicions sont générales et ne concernent pas seulement France-Télévision.

A. Les données qui ont servi de base au choix

Certaines critiques ont porté sur le tableau fourni au comité de direction pour comparer les propositions de TF1 et de France-Télévision. L'une d'elles concerne le nombre de matches à diffuser. TF1 est présenté comme devant diffuser trois matches du championnat de France alors qu'il devait en retransmettre quatre. Mais l'ajout de ce quatrième match ne modifie pas le classement entre les propositions, le nombre d'heures qui, dans le tableau, est pour France-Télévision 3, 6 fois supérieur à ce qu'il est pour TF1 lui reste largement supérieur. Une autre objection a été formulée contre la prise en compte, pour France-Télévision, des dix matches « Supervision », ces matches n'étant pas l'objet d'une diffusion mais d'une rediffusion. Il n'en reste pas moins qu'ils donnent un temps d'antenne supplémentaire qu'il n'y a pas de raison de négliger. Plusieurs commentaires au sein même du Comité de direction se réfèrent au fait que le temps d'antenne aurait dû être affecté de l'audience qui lui correspond. Mais un tableau des audiences 95 télé-rugby publié par Midi-Olympique montre que les audiences sont pratiquement équivalentes entre les différentes chaînes. Par contre, il n'aurait pas été inutile de préciser, dans la mesure où la chose était possible, l'heure où se situent les différents temps d'antenne, car un même temps n'apporte pas la même audience selon qu'il se situe le matin, l'après-midi, le soir ou la nuit.

Certains se sont demandés si les engagements pris de consacrer au rugby une partie des émissions d'information n'avaient pas un caractère utopique compte tenu de l'indépendance éditoriale de l'information. En tout état de cause, ce doute affecte toutes les chaînes.

Les propositions de TF1 laissaient la possibilité de recourir à France 3 pour certaines émissions ; la chose était d'autant plus importante que beaucoup de clubs sont très attachés à cette chaîne. Mais la portée de cette disposition dépendait de l'accueil que lui ferait France 3 et tout semble indiquer que cet accueil aurait été négatif dans le cas où le contrat aurait été passé avec TF1.

Les données financières du tableau appellent quelques remarques. On ne semble pas avoir pris en compte pour les droits TF1 l'augmentation annuelle de 3 % prévue sur quatre ans. D'autre part, on n'a pas quantifié les gains supplémentaires résultant de la fabrication et de la commercialisation de vidéogrammes par TF1-Entreprise dont la moitié des recettes devait être versée à la Fédération. En sens contraire, plusieurs coûts auraient dû être déduits compte tenu de l'engagement de fournir à TF1 104 places pour chaque rencontre organisée en France pour l'équipe de France, compte tenu de la fourniture envisagée, pour les rencontres clubs de joueurs, d'un partage de partenariat comprenant des panneaux face aux caméras lors de chaque rencontre au Parc des Princes, également pour chaque rencontre télévisée de l'Equipe de France en France, avec l'octroi d'une loge VIP pour dix personnes au Parc des Princes et sur les stades français où joue l'Equipe de France, compte tenu enfin de l'acceptation de modifier éventuellement les éclairages dans les manifestations retransmises. On aurait dû également déduire des recettes les contreparties à verser aux clubs pour les matches diffusés sur France 2. Mais l'ensemble de ces corrections, étant donné leur ordre de grandeur et la dualité des sens dans lesquels elles jouent, n'aurait pas modifié le classement financier des propositions, classement favorable à TF1.

Au total, le tableau fourni au Comité de direction correspond assez bien aux propositions formulées par les deux candidats.

B. Les critères et les raisons du choix effectué

C'est sur la base de ce tableau que le Comité a procédé à son choix. Ce choix lui incombaît car, comme le note Eric Maitrot dans son livre, il est seul habilité à prendre ce type de décision, et d'autre part, l'accord de principe donné initialement par le Président aux propositions TF1 était subordonné à la décision du Comité.

Comme le montre bien le compte rendu de la réunion du 21 janvier 1995, cette décision a été prise au terme d'un très large débat durant lequel des opinions divergentes ont été exprimées ; elle a été votée à une très large majorité.

On peut certes critiquer le fait que les membres du comité n'aient pas eu en leur possession suffisamment à l'avance les éléments d'information nécessaires. La chose s'explique sans doute compte tenu de la chronologie des propositions. Elle illustre en tout cas certaines déficiences en matière de méthode, déficiences qui seront examinées plus bas dans l'analyse des problèmes de procédure et d'organisation.

Il est essentiel de noter que le débat du comité manifeste clairement la priorité donnée non aux aspects financiers mais aux choix d'objectifs, ces objectifs consistant dans la promotion de l'image du rugby, la recherche d'un public plus diversifié, la fidélisation de ce public. Il convient d'y ajouter la prise en compte du fait que France-Télévision est un service public et que la Fédération avait déjà passé avec elle un précédent contrat (dont, on doit le noter, le bilan d'exécution n'avait pas été établi). On soulignera que la Fédération, association régie par la loi de 1901, n'est pas soumise à la réglementation des marchés publics, réglementation dans laquelle, il faut le rappeler, la notion de mieux-disant est d'ailleurs loin d'être uniquement financière. La Fédération est libre de définir les critères de choix et d'en tirer les conséquences sur la base des proportions reçues. Force est de constater que les critères pris en compte sont tout à fait valables et propres à justifier un choix.

C. La signification des faits

Les commentaires auquels ce choix et ses modalités ont donné lieu, les difficultés rencontrées par la Fédération pour y aboutir conduisent à s'interroger sur les rapports entre le sport et la télévision tels qu'ils sont actuellement fondés sur le principe d'exclusivité. Celui-ci apparaît déjà atténué par la volonté d'effectuer un partage entre les chaînes, volonté qui apparaît déjà dans la proposition TF1. On observe un tel partage aux U.S.A. et en Grande-Bretagne. Le principe d'exclusivité semble en effet contredire le droit à l'information, qu'il s'agisse du droit de chaque citoyen à être informé, qu'il s'agisse aussi, et cet aspect ne saurait être négligé, du droit de chaque informateur à donner une information. Il paraît alors intéressant d'envisager un système totalement fondé sur la liberté d'informer. Toute chaîne y aurait le droit de retransmettre les matches qu'elle voudrait. Un arrêt du tribunal de grande instance de Paris avait notifié que tout journaliste avait accès aux stades au seul vu de sa carte accréditive ; cet arrêt concernait les journalistes de la presse ; mais la logique voudrait qu'il en aille de même pour les journalistes de la Télévision. Dans le système que la mission préconise, toute chaîne aurait le droit de retransmettre ce qu'elle veut sans avoir besoin de passer des contrats avec les Fédérations. La question qui se poserait alors serait celle des droits à payer. On peut soit concevoir qu'il n'y aurait aucun droit, ce qui serait dans la logique du droit à l'information, soit, si l'on maintenait des droits, prévoir leur tarification par l'Etat.

2 Le contrat droits internationaux et marketing

A Analyse du choix

Trois sociétés -ISE, ISL, Média Foot- ont été appelées à faire des propositions pour la gestion des droits internationaux de Télévision et de marketing audiovisuel sur les trois chaînes. Le choix a été effectué lors de la réunion du Bureau fédéral tenue à Tarbes le 28 juillet 1995. Il serait plus exact de dire qu'il a été avalisé par ce bureau. Contrairement à ce qu'on a observé pour le Comité de direction en ce qui concerne le contrat de Télévision, le compte rendu de la réunion du Bureau fédéral est des plus succincts : seules quelques lignes sont consacrées au problème. Il n'y a pas eu apparemment de véritable débat. Aussi bien les membres du bureau ne possédaient pas d'informations préalables ; ils ne pouvaient pas discuter des projets de contrat, faute de les avoir. Ces faits posent à nouveau des questions de méthode qui seront étudiées plus bas dans l'analyse des problèmes de procédure et d'organisation.

Le choix proposé au Bureau fédéral a eu pour base un tableau récapitulatif des offres financières des trois sociétés. Les commentaires critiques ayant mis en cause la véracité de ce tableau, il importe d'en vérifier la composition.

En premier lieu, on doit constater que le tableau remis à la Mission par la Fédération comme étant celui qui avait servi de base au choix proposé reproduit sans conteste les montants mentionnés par les tableaux inclus dans les trois propositions. Pour chacune d'elles, il s'agit de deux montants : l'objectif de chiffre d'affaires réalisable sur quatre ans, le montant garanti à la Fédération pour la même période.

Le premier n'a pas été pris en considération lors du choix, mais à juste titre semble-t-il : car l'objectif réalisable en quatre ans est un but à atteindre et que la société pense pouvoir atteindre, mais, par définition, il n'est pas assuré. En tout état de cause, sa prise en considération n'aurait pas modifié le classement des offres financières, elle aurait seulement réduit la différence entre les deux propositions les mieux-disantes, le montant envisagé par Média Foot n'étant plus alors supérieur que de 4,3 % au montant envisagé par ISL. Mais, encore une fois, l'objectif envisagé est en quelque sorte « subjectif » et ne peut servir de fondement sûr pour une comparaison valable.

L'élément pris en considération a consisté dans le montant garanti à la Fédération par les sociétés. A cet égard, les commentaires critiques portent essentiellement sur les déductions des honoraires de gestion et de commercialisations. Le tableau établi par la Fédération ajoute en effet aux deux montants évoqués un troisième montant intitulé « recette FFR », et égal au montant garanti déduction faite de ces honoraires. En l'occurrence, il semble bien s'agir d'une erreur ; le montant garanti par les sociétés est ce que la Fédération est assurée d'encaisser ; les honoraires ne seront perçus qu'au-delà de ce seuil ; le montant garanti relève non de la notion de recette mais de la notion de trésorerie ; la preuve en est, s'il en fallait une, que c'est ce montant, sans déduction aucune, qui doit être cautionné par une banque. On notera d'ailleurs que la déduction effectuée des honoraires pour évaluer la recette FFR ne modifie pas le classement financier des propositions :

	Recettesnettes après déduction	Montant garanti avec garantie bancaire
Média Foot	24,56 MF	36,25 MF
ISL	23,12 MF	31,35 MF
ISE	16,81 MF	27,21 MF

Sa seule incidence est de rendre la différence entre les deux mieux-disant trois fois moins importante : elle passe de 15,6 % à 6,2 %.

En réalité, les objections faites sont moins d'ordre général que particulier : selon elles, les déductions devaient être opérées sur le montant garanti par Média Foot quand elles n'avaient pas à l'être pour les deux autres sociétés. Elles posent une question d'interprétation des propositions effectuées. La proposition de Média Foot comporte, en effet, les précisions suivantes : « sur l'ensemble des droits internationaux, notre société percevra une rémunération de 35 % », « sur l'ensemble du chiffre d'affaires marketing, notre société percevra une commission de 30 % ». Mais elles ne mettent pas en cause la garantie par cette société des montants à encaisser par la fédération. La déduction porte certes sur l'ensemble du chiffre d'affaires, mais elle ne jouera qu'au-delà du seuil de ces montants que la Fédération est assurée d'encaisser et qui, il faut le rappeler, doivent faire l'objet d'une caution bancaire. On observe d'ailleurs qu'il en va de même à lire les propositions des deux autres sociétés. ISL calcule ses honoraires de gestion et de commercialisation « sur le budget prévu aux contrats », autrement dit sur l'ensemble du chiffre d'affaires. ISE les calcule de même sur le chiffre d'affaires brut des partenaires qu'il apportera, sur le chiffre d'affaires total généré par eux. Ce qui n'empêche ni l'une ni l'autre de garantir à la Fédération des montants à encaisser et de ne percevoir leurs honoraires qu'au-delà de leurs seuils.

Il apparaît donc incontestable que la référence à prendre en considération en la matière résidait bien dans les montants garantis à la Fédération par les trois sociétés, à savoir 36.250.000 francs pour Média Foot, 31.350.000 francs pour ISL et 27.210.000 francs pour ISE.

Dans cet ordre d'idées, une dernière question se pose : fallait-il aussi déduire des frais de gestion des rapports avec la Société générale ? Il convient seulement de noter qu'en tout état de cause les sommes en question -1,8 MF pour Média Foot et encore moins pour les autres- n'ont pas d'incidence sur le classement des propositions.

On constate donc que le choix proposé au Bureau fédéral et fondé sur la comparaison entre les montants garantis a bien été celui du mieux-disant. Compte tenu de l'esprit qui a animé certaines critiques, il importe de rappeler encore que la Fédération n'est nullement soumise à la réglementation des marchés publics. En l'occurrence, elle a choisi le mieux disant mais elle estime avoir aussi tenu compte des compétences des sociétés consultées dans les domaines concernés. En matière de marchés publics d'ailleurs, on le rappelle encore, la notion de mieux-disant est large, elle n'est pas seulement financière.

Ceci étant dit, il faut noter que les engagements bancaires exigés dans l'appel d'offres ne figuraient dans aucune des trois propositions lors de la réunion du bureau fédéral, ce qui constitue une grave lacune étant donné leur importance capitale. Seule la proposition de Média-Foot assumait un tel engagement. On retrouve ici encore des problèmes de méthodes qui seront traités plus bas.

Reste à mentionner un point important. Le choix opéré l'a été sur le taux d'une comparaison entre les montants garantis. Mais, il aurait dû l'être aussi sur la base d'une comparaison entre les recettes produites pour la Fédération par les deux sociétés les mieux disantes à chiffres d'affaires égal : compte tenu des honoraires à percevoir par l'une et l'autre, le classement eût été favorable à I.S.L., comme le montrent les montants ci-dessous évalués à partir d'un même chiffre d'affaires pour les deux sociétés (70 MF dont 25 M pour les droits Télévision et 45 M pour le Marketing) :

	Média Foot	ISL
<u>Droits TV</u>		
Recettes	25 000 000	25 000 000
Rémunération	35 %	30 %
Recettes nettes FFR	16 250 000	17 500 000
<u>Marketing</u>		
Recettes	45 000 000	45 000 000
Rémunération	30 %	23 %
Recettes nettes FFR	31 500 000	34 650 000
<u>Total</u>		
Des recettes	70 000 000	70 000 000
Des rémunération	22 250 000	17 850 000
Des recettes nettes FFR	<u>47 750 000</u>	<u>52 150 000</u>

Comme le contrat avec Média Foot n'est pas signé, comme le choix proposé a été avalisé par le Bureau fédéral sans qu'il ait disposé des informations nécessaires, comme seule la comparaison entre les montants garantis a été prise en considération sans qu'il ait été également tenu compte de la comparaison entre recettes nettes dans l'hypothèse d'un même chiffre d'affaires réalisé par les sociétés et comme ces deux comparaisons jouent en sens opposé, il conviendrait que la Fédération opère un partage des activités projetées entre les deux sociétés les mieux disantes. Cela répondrait à la fois à l'esprit dans lequel le choix est censé être effectué et à un souci légitime d'apaiser certaines tensions et d'améliorer le climat qui résulte des commentaires évoqués.

B La signification des faits

La encore, les commentaires auxquels a donné lieu la décision de la Fédération, la complexité et les lacunes qui ont caractérisé son processus conduisent à s'interroger sur l'évolution du sport dans notre société. Elle présente deux aspects qui sont loin d'être satisfaisants. Elle tend à faire du sport un spectacle, un produit commercial -le mot « marketing » l'illustre d'ailleurs bien- et, portant à faire de la fédération sportive une entreprise commerciale, ce qui n'est pas sa vocation. Elle tend aussi à faire de lui une profession, à l'opposé de la conception classique du sport, activité pratiquée pour le plaisir et discipline non négligeable en matière éducative. Ces deux évolutions sont d'ailleurs liées, elles se conjuguent toutes deux pour pervertir le fondement d'une fédération dont la mission, selon l'article premier de ses statuts, consiste à développer la pratique amateur du sport.

On notera que le système proposé plus haut en matière d'information télévisée aurait pour effet de neutraliser en partie l'évolution observée vers le sport spectacle. Mais reste le problème de la professionnalisation. Deux perspectives sont possibles. Ou y mettre un terme. Ou, si une telle évolution apparaît nécessaire à certains égards, donner au sport professionnel une relative autonomie, tant vis-à-vis d'une fédération ayant pour notion le sport amateur que vis-à-vis de l'Etat lui-même qui, compte tenu des nombreuses priorités auxquelles il doit répondre dans de nombreux domaines et l'opportunité de réduire la dépense publique, ne devrait pas avoir à s'occuper du sport sinon pour le réglementer et en assurer l'ordre et la sécurité comme pour toute manifestation publique.

II LES PROCEDURES ET LES PRATIQUES

EN MATIERE DE COMMUNICATION

1 LES PROCEDURES

Les statuts, le Règlement intérieur et les Règlements généraux de la Fédération ne comportent que peu de références explicites aux questions de communication :

L'article 22 des STATUTS cite, parmi les ressources annuelles « *les produits provenant de partenariat ou de cession de droits* ».

L'article 7 relatif aux moyens mentionne « *la publication d'un bulletin périodique et de brochures diverses, etc.* ».

L'article 16 traitant du mode d'élection et de la composition du Bureau stipule qu'il « *comprend au moins deux vice-présidents en charge respectivement de la Section Sportive et de la Section Communication* ».

L'article 20 du Règlement intérieur (« section Communication ») précise :

« *La section communication est dirigée par un vice-président de la Fédération* » (disposition figurant dans les statuts).

Cette section est chargée :

1 de garantir la cohérence des actions de communication ;

2 d'assurer les relations avec le monde économique, les pouvoirs publics, les administrations et les médias ;

3 de préparer les dossiers de négociation des droits de retransmission et des temps d'expression avec les chaînes de télévision et les radios;

4 de développer un partenariat actif pour la promotion du rugby ;

5 d'organiser des actions promotionnelles ;

6 de coordonner avec les comités régionaux toutes actions d'informations, de sensibilisation et de formation à la communication ;

7 de promouvoir toutes publications fédérales ».

Aux termes de l'article 16 de ce règlement traitant de la constitution et du fonctionnement des sections, celles-ci sont organisées en « *commissions spécialisées* » et « *le Président, les vice-présidents, les Secrétaires et les Trésoriers du Comité de Direction assistent de droit aux réunions des sections fédérales avec voix délibératives* ».

L'article 422 des Règlements généraux (« *redevances payées par les sociétés de télévision et recettes publicitaires* ») précise que « *La FFR a seule qualité pour autoriser la retransmission télévisée des rencontres officielles (matches de championnat, de sélections, internationaux etc.)* ».

Si, par ailleurs, les questions de communication ne sont pas évoquées dans les Statuts, ni dans le Règlement intérieur, l'examen des compétences attribuées aux différents organes mis en place permet de définir les procédures selon lesquelles les décisions les plus importantes doivent être préparées, prises et exécutées :

Le Comité de Direction est, parmi ces organes, celui auquel incombe la direction générale de la Fédération ; en effet :

Il « *anime et dirige les actions concourant à la poursuite des actions de la Fédération* » et, notamment « *administre les finances* » de celle-ci (Règlement intérieur, article 11).

Il « *exerce l'ensemble des attributions que les présents statuts n'attribuent pas à l'Assemblée Générale ou à un autre organe de la Fédération* » (Statuts, article 11).

Cette définition « par défaut » des attributions du Comité de Direction ne les restreint qu'assez peu :

L'Assemblée Générale (qui se réunit de droit au moins une fois par an) « *définit, oriente et contrôle la politique générale de la Fédération* » et « *approuve les comptes de l'exercice clos* » ; seule compétente pour se prononcer sur les acquisitions, les échanges et les aliénations de biens immobiliers, sur la constitution d'hypothèques et sur les baux de plus de neuf ans, elle n'a pas explicitement d'attributions en matière de contrats de communication. On peut toutefois estimer qu'elle peut et doit débattre des orientations générales dans ce domaine, qui engagent les finances de la Fédération et sa politique générale, ainsi qu'en témoignent les débats du Comité de Direction du 20 janvier 1995.

« Le Président de la Fédération préside les Assemblées Générales, le Comité de Direction et le Bureau. Il ordonne les dépenses. Il représente la Fédération dans tous les actes de la vie civile et devant les tribunaux » (statuts, article 17), l'expression « *actes de la vie civile* » s'applique manifestement aux contrats et, donc, aux démarches visant à les préparer, mais le fait qu'il « *représente la Fédération* » ne semble pas lui attribuer le pouvoir de décision en la matière.

L'article 15 du Règlement intérieur vise les « Pouvoirs et délégations de pouvoirs du Président » ; la formulation des délégations qu'il peut donner traduit une interprétation assez large de sa compétence telle qu'elle est définie à l'article 17 des statuts : délégation peut être en effet donnée par lui « à un Vice-Président désigné, pour toute mission qu'il estime ne pas devoir remplir de lui-même et qu'il lui appartient de définir » ; une autre peut l'être « à tel membre du bureau pour toute mission particulière » ; par ailleurs, il « nomme et révoque, après avis du Secrétaire Général, le personnel administratif des bureaux de la Fédération ». De ces dispositions, il découle :

Que le Président peut charger un vice-président ou un autre membre du bureau de missions relatives aux contrats (notamment de communication).

Qu'il ne peut désigner un chargé de mission qui ne serait pas membre du bureau, ni un collaborateur (qualifié de chargé de mission ou de « conseiller ») qui n'appartiendrait pas au personnel administratif des services de la Fédération.

Les attributions du bureau sont, dans le règlement intérieur (article 13), ainsi définies :

« Sa mission est double :

- d'une part : étudier, avec l'aide des commissions fédérales et des services administratifs, toutes questions qui devront être soumises à la décision du Comité de Direction et devant lequel elles seront rapportées avec tous les éléments utiles à la décision ;
- d'autre part : traiter de lui-même les questions dont l'importance ne justifie pas l'intervention du Comité de Direction ou celles dont l'urgence ne permet pas d'attendre la prochaine réunion du Comité de Direction.

Dans ce cas, il appartient au bureau de rendre compte au Comité de Direction des décisions qu'il a été amené à prendre, pour les voir entérinée ».

Ce dispositif s'applique manifestement à la préparation des contrats de communication ; la formulation « avec tous les éléments utiles à la décision » doit être rapprochée de l'une des dispositions de l'article 11 du Règlement intérieur relatif au fonctionnement du Comité de Direction : « l'ordre du jour est adressé aux membres du Comité de Direction et à toute personne convoquée 15 jours avant la réunion avec un dossier pour toute décision importante » (ce qui vaut, à l'évidence, pour les contrats de communication en cause).

Aux termes de ces dispositions, qu'elles visent explicitement ou non les contrats de communication, la procédure mise en place dans ce domaine est donc la suivante :

L'Assemblée Générale arrête les orientations générales en matière de communication fédérale, qu'il s'agisse de leur prise en compte dans le cadre de la politique d'ensemble de la Fédération ou de leurs implications financières ; elle contrôle la mise en oeuvre de cette politique de communication.

Le Président signe les contrats, à la préparation desquels il a pris part, notamment en participant aux travaux de la section ou commission spécialisée et en présidant les réunions du Bureau ; il peut confier à un membre du bureau une mission visant à réunir les informations nécessaires et peut aussi, en charger un agent rémunéré de la Fédération, mais non une personne qui ne serait ni membre du bureau, ni membre du personnel des services administratifs. Rien en semble interdire qu'il prenne lui-même des contacts sous réserve qu'il en informe le Bureau et le Comité de Direction.

La section spécialisée dans la communication instruit les propositions de contrats et on peut estimer que les sections financière et administrative (celle-ci donne des « *avis juridiques sur les questions qui lui sont soumises par le Comité de Direction ou le bureau* ») participent à cette instruction.

Le bureau prépare les délibérations et décisions du Comité de Direction, et les décisions qu'il peut prendre en raison de l'urgence doivent être entérinées par celui-ci.

Le Comité de Direction débat et décide dans les matières importantes sur la base d'un ordre du jour et d'un dossier adressés 15 jours auparavant à ses membres et aux autres personnes convoquées.

Ce dispositif peut paraître complexe et lourd, mais il présente deux avantages :

L'un technique (intervention de membres de la Fédération spécialisés dans le traitement de ces affaires ; prise en compte des incidences financières des décisions à prendre et de leurs implications administratives...).

L'autre politique : les différents organes de la Fédération sont impliqués dans sa mise en oeuvre, ce qui a pour conséquence que celle-ci assume pleinement les décisions finalement prises ; ceci importe au plus haut point, compte tenu de la place que tient la communication dans les ressources de la Fédération et de son impact sur la promotion du rugby et de l'image qui est donnée de ce sport.

Ces procédures ont-elles été respectées s'agissant des contrats en cause ? Il apparaît qu'elles ne l'ont été que partiellement, ce qui explique, pour partie, les déficiences constatées et les critiques visant le fonctionnement, en l'occurrence, de la Fédération, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de celle-ci :

. le Comité de Direction du 20 janvier 1995, appelé à délibérer sur les contrats de télévision, l'a fait sur des données succinctes (un tableau accompagné d'un bref argumentaire) et non pas sur les propositions détaillées établies respectivement par TF1 et France-Télévision ; on comprend que, sur des questions aussi complexes, les administrateurs invités à délibérer se voient présenter un résumé comparatif des propositions en lice, mais ce procédé n'est acceptable que si cette présentation est accompagnée des documents à partir desquels elle a été élaborée.

Ce dossier sommaire n'a été communiqué qu'en début de séance aux participants et non 15 jours auparavant comme le stipule le règlement *intérieur* « *pour toute décision importante* » ; la convocation adressée le 26 décembre 1994 indique : « *l'ordre du jour et le programme vous parviendront ultérieurement* » ; on peut admettre que, parfois, en raison de l'urgence, un dossier substantiel ne puisse être disponible à temps, mais il est surprenant qu'une convocation ne comporte pas d'ordre du jour... Les documents annoncés (« *ordre du jour* » et « *programme* ») n'ont d'ailleurs pas été adressés aux participants avant la réunion.

Le Comité de Direction du 20 janvier n'a pas été précédé d'une réunion du bureau, comme l'exigeait l'article 13 du Règlement intérieur ; les réunions de ce bureau, tenues dans la période précédant celle du Comité de Direction, n'ont pas, si l'on se rapporte à leurs comptes-rendus, donné lieu à un examen des propositions en compétition ; celle du 16 décembre 1994 n'a évoqué (toujours selon son compte rendu) que très brièvement les négociations en cours, sans faire état de celles, pourtant alors très avancées, conduites avec TF1, et ceci, bien que, aux dires de certains de nos interlocuteurs, le secret qui couvrait ces échanges n'en était guère plus un.

A défaut d'être préparée par une réunion de bureau, la présentation du tableau et de l'argumentaire à soumettre au Comité de Direction l'a été par un groupe restreint qui n'a pas d'existence formelle dans les statuts ni dans le Règlement intérieur de la Fédération ; on peut comprendre que sur des questions à la fois confidentielles et urgentes, certains dirigeants d'une association se réunissent d'une façon informelle pour préparer des décisions, mais ce procédé est critiquable quand il s'applique à une affaire aussi importante que celle dont devait débattre le Comité de Direction.

Il faut toutefois signaler qu'aucune des personnes présentes au Comité de Direction du 20 janvier n'a posé, d'entrée de jeu, une « question préalable » visant ces entorses aux procédures ; des critiques n'ont été formulées, sur ce point, qu'en cours de séance, et, plus tard, sans toutefois que l'assemblée générale de 1995, dans l'exercice de sa compétence de contrôle de la vie fédérale, ait mis en cause la validité des décisions prises au cours de ce Comité de Direction.

La négociation avec TF1, conduite par un groupe restreint, à la géométrie d'ailleurs variable, et couverte par une clause de confidentialité, peut être aussi considérée comme non conforme à la lettre et à l'esprit des textes régissant la Fédération : le bureau en tant que tel n'y a pas été associé, ni davantage, la section communication, si ce n'est par l'intermédiaire de son président, in fine, et de M. Atcher, membre non élu de cette instance et, alors, conseiller de M. Lapasset, dont le rôle sera évoqué plus loin.

Qu'une négociation doive être, sur des questions aussi délicates, menée avec discrétion, ne justifie pas que l'on pratique une « diplomatie secrète » pendant une aussi longue période (six mois) sans avoir reçu du bureau mandat pour le faire. Le « secret » n'en était d'ailleurs guère plus un à l'approche de la fin de l'année, aux dires de certains de nos interlocuteurs, et il eût été convenable de le lever, en temps utile, au bénéfice du bureau. On peut se demander, aussi, si le Président Lapasset avait qualité pour signer dans ces conditions aussi longtemps avant la date d'expiration du contrat liant la FFR avec France-Télévision (un an !) ; une clause de confidentialité ; signataire des contrats, il peut participer à leur préparation y compris à travers des démarches exploratoires, mais la signature d'une clause de confidentialité constitue un engagement dont la portée est loin d'être négligeable, ce qui peut justifier qu'elle soit précédée d'une réunion du bureau.

Enfin, le fait que deux procédures concernant le même objet (négociation avec TF1 et appel à la concurrence), soient conduites en parallèle sans que le bureau en soit expressément et complètement informé en tant que tel constitue un facteur aggravant qui témoigne d'une curieuse conception du contrat associatif.

Que, notamment dans le domaine concerné, les procédures mises en oeuvre par la FFR n'aient pas été satisfaisantes n'a pas échappé à certains dirigeants et principalement au Trésorier, M. Talmier : dès la fin de 1991 (note interne du 2 décembre relative aux procédures d'engagement), il demandait qu'une procédure d'instruction des propositions de contrats, conforme aux statuts et au règlement intérieur, fût mise au point ; il préconisait aussi que la situation de M. Atcher, membre non élu de la commission de communication et conseiller officieux mais reconnu comme tel du Président fût clarifiée ; ces recommandations n'ont pas été suivies d'effets, en dépit de plusieurs rappels. Plus récemment, le commissaire aux comptes a recommandé la mise au point d'un « livret des procédures » que la Fédération a commencé, il y a peu, à élaborer : dans la seconde version de l'une des notes rédigées par lui à notre demande, le Président Lapasset a fait référence à ce livret qu'il n'avait pas mentionné dans la première ; mieux vaut tard que jamais !

2. LES PROCEDES

Si la préparation des décisions relatives aux contrats en cause a été marquée par des entorses aux procédures statutaires, elle témoigne aussi d'un manque évident de professionnalisme en la matière. Le Président de la commission de la communication reconnaissait, devant le Comité de Direction réuni le 20 janvier 1995, que, sur ce point, l'organisation et le fonctionnement de la Fédération laissent à désirer :

« ...Depuis que je suis chargé de la communication, France Télévision me demande un M. Télé qui soit constamment en relations avec eux pour régler l'ensemble des problèmes y compris ceux des transmissions pour les prises d'images. J'ai été, à ce jour, incapable de leur mettre quelqu'un à disposition... Sommes-nous capables de nous regarder en face et de nous dire: avons-nous fait preuve de professionnalisme pour l'application de l'image de notre sport ? Je suis catégorique et je réponds non ».

Cette opinion est partagée par certains des responsables des entreprises de communication avec lesquels nous nous sommes entretenus : la complexité des propositions de contrats sur lesquelles les instances compétentes sont appelées à se prononcer exigerait qu'elles soient examinées, au préalable, par une cellule spécialisée du type de celles mises en place par d'autres Fédérations, ce qui n'interdit en rien aux administrateurs élus de jouer pleinement leur rôle en délibérant sur des dossiers à la fois complets et parfaitement explicites.

Nous avons, quant à nous, constaté, lors d'une séance de travail visant à clarifier les conditions dans lesquelles ont été présentées les propositions de contrats de marketing et de droits internationaux soumises au bureau réuni à Tarbes le 28 juillet 1995, que nos interlocuteurs avaient les plus grandes difficultés à interpréter ces propositions, qu'il s'agisse des chiffres ou des formulations mis en avant, ainsi qu'à s'accorder sur une « traduction » commune... Même si, en définitive, le choix effectué n'est pas critiquable, on peut douter qu'il ait été fait, vraiment, en connaissance de cause. Le compte rendu établi à la suite de cette réunion, fort laconique sur ce point pourtant important, ne fait pas mention d'un argumentaire étoffé comparant toutes les données à prendre en considération qui aurait pu accompagner les tableaux présentés et n'évoque qu'en deux lignes les objections formulées par l'un des membres du bureau (ce bureau n'a pas vu les propositions elles-mêmes).

La section (ou commission) dite de communication n'a pas, il s'en faut de beaucoup, joué le rôle de cellule spécialisée dans l'instruction des propositions de contrats : les comptes rendus de ses réunions qui nous ont été communiqués, très succincts, ne font pas état de discussions approfondies qui auraient porté sur ce sujet, et cette instance statutaire de la Fédération, en dehors des interventions, dans la procédure, de son Président et d'un membre non élu, a été pour l'essentiel, maintenue hors de ce jeu qui engageait, pour une large part, les finances et l'image de la Fédération.

Un certain rôle de « conseil technique » a été assumé, ces dernières années, au sein de la FFR, par M. Atcher, membre non élu de la commission de communication, qui, par ailleurs, exerçait des activités professionnelles dans ce secteur : créateur en 1984 de la société « promo-sport-conseil » devenue en 1990 « actio-médias » (opérations de commercialisation sur des événements sportifs et culturels), il a, à la suite de difficultés financières rencontrées par sa société en 1993-1994, cédé une partie de son fonds de commerce à « JCD » (Jean-Claude Dufour) qui a créé une société - »Sport-Média-Travel »- pour gérer la part d'activités cédée par « actio-média ». M. Atcher a été alors salarié par cette société en qualité de directeur commercial, tout en continuant à conduire quelques actions sous sa propre responsabilité.

La situation professionnelle de M. Atcher connaît depuis peu une nouvelle évolution : la société « Actio -Média -Sport -Travel » a, par lettre du 29 novembre 1995, procédé à son licenciement, en mettant en avant des motifs d'ordre professionnel mais en évoquant aussi des « *articles parus dans la presse sportive à la mi-octobre 1995 mettant en cause les conditions dans lesquelles vous exercez vos fonctions de conseiller en communication auprès du Président de la Fédération Française de Rugby* ». Parallèlement, « Actio-Média-Travel » l'a assigné devant le Tribunal de Commerce de Paris (15 novembre 1995) en sa double qualité de gérant de la société « Actio-Média » et de cédant de la marque « Actio-Média » ; les conditions auxquelles avaient été cédés la marque « Actio-Média », et partiellement, le fonds de commerce, n'ayant pas été respectées, selon « Média-Sport-Travel », cette société demande, notamment, au Tribunal « *d'ordonner la réfaction tant du prix du fond de commerce... que du prix de cession de marque...* ».

La situation professionnelle et commerciale de M. Atcher n'intéresse notre enquête que dans la mesure où elle a une incidence sur le fonctionnement de la Fédération et où elle peut en avoir eu une sur les décisions relatives aux contrats de communication soumis à notre examen.

Il est difficile de reprocher à une Fédération de faire bénéficier sa commission communication du savoir-faire d'un de ses adhérents, par ailleurs spécialisé, du fait de son activité professionnelle, dans le domaine considéré : il est normal et courant que les associations sportives, de jeunesse, caritatives ou culturelles recourent aux talents et à l'expérience de leurs membres, acquis et reconnus dans le cadre de leurs professions. Mais il semble que, dans le cas considéré, ce recours à un « homme de l'art » ait été décidé et géré d'une façon pour le moins imprudente :

Bien que M. Atcher n'apparaisse pas dans l'organigramme de la Fédération autrement que comme membre de la commission communication, il était considéré comme le conseiller personnel officieux du Président, et ceci, dès la campagne qui, en 1991, avait porté celui-ci à la tête de la Fédération ; ses interventions dans le secteur considéré et, notamment dans la préparation et dans la négociation des contrats de communication ne sauraient être considérées comme ressortissant au rôle normal d'un simple membre (non élu) d'une commission. Que ce rôle ait été considéré comme particulièrement important, deux documents récents en témoignent :

* Le 22 mai 1995, M. Atcher faisait parvenir à M. Micouleau, Directeur adjoint du parrainage sportif de TF1-Publicité, une note signée le 4 mai par le Président Lapasset et, qualifiée de « mandat » par M. Atcher, ainsi rédigée :

« La Fédération de Rugby a décidé de mettre en place une stratégie de communication et de marketing dirigée vers l'exploitation par les médias de nos grands événements sportifs nationaux et internationaux.

La responsabilité de l'étude de faisabilité de ce dossier a été confiée à M Claude Atcher, membre de la commission fédérale de la communication, en qualité de chargé de mission auprès du Comité de Direction ».

Apparaît ici un titre -« chargé de mission auprès du Comité de Direction »- inédit jusque-là, semble-t-il, qui a le mérite de clarifier quelque peu la situation de M. Atcher et de le placer auprès de l'instance investie du pouvoir de décision en matière de contrats de communication. Mais, en même temps, apparaît un nouvel élément d'ambiguïté : le papier à lettre sur lequel est rédigée la télécopie adressée par le chargé de mission à son correspondant porte l'en-tête d'« Actio -Média -Sport -Travel » !

* Le compte rendu de la réunion du bureau tenue le 26 octobre 1995 évoque la situation de M. Atcher en ces termes :

« Bernard Lapasset évoque les éléments de la campagne de presse orchestrée depuis quelques jours qui met en cause, à travers la gestion financière de la FFR d'abord sa stratégie sportive.

... A titre d'exemple, Jacques Talmier demande que l'on évoque ce soir le rôle de Claude Atcher, les procédures d'élaboration des contrats de droits internationaux et marketing, la résiliation des contrats relatifs aux magazines Rugby et Rugbyman.

Il faut préciser la mission de Claude Atcher. Il n'a jamais été décideur dans le cadre de ces dossiers. Chargé de démarcher les partenaires éventuels et de constituer les dossiers préparatoires, il a réalisé un excellent travail et sa mission est terminée aujourd'hui, avec la signature des contrats. Il n'est plus en charge directement ou indirectement de nouvelle mission. Les éléments de son action seront évalués dans le cadre de l'enquête du Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Jacques Talmier demande que la FFR n'ait plus de relation commerciale avec Claude Atcher ou toutes sociétés où il exercerait une activité... ».

Ce texte appelle quelques commentaires :

. il n'était pas utile de rappeler que M. Atcher n'était pas « *décideur* » : le Président ne l'est pas, non plus, en matière de contrats de communication ; seul le Comité de Direction exerce cette compétence ; il s'agit, manifestement, ici, de minimiser le rôle qu'a pu jouer le chargé de mission, qui pourrait avoir été important, comme celui d'autres membres de la FFR, dans la préparation des décisions ou dans leur exécution.

. La définition de la mission attribuée à M. Atcher (« *démarcher* », « *constituer les dossiers* ») relativement large, ne fait pas mention de la période pendant laquelle elle a été exercée; il ne peut s'agir de la mission évoquée dans le « *mandat* » transmis à M. Micouleau, à la fois récente et très limitée dans son objet.

. Du propos sur la relation commerciale de la FFR avec M. Atcher ou « *toutes sociétés* » on peut déduire qu'une telle relation a pu exister.

. Si le chargé de mission a effectué « *un excellent travail* », pourquoi se passer, désormais, de ses services, alors que, manifestement son rôle au sein de la Fédération ne se réduisait pas à une « *étude de faisabilité* » (« *mandat* » déjà évoqué) maintenant achevée ?

Le mélange de genres que traduit la situation faite à M. Atcher à la Fédération n'avait pas été sans susciter, dès 1992, des réticences de la part du Trésorier, M. Talmier : pour clarifier cette situation et pour amorcer la mise en place d'une cellule de communication, il avait été envisagé, à l'époque, d'en faire un salarié de la FFR ; le projet de contrat établi par lui prévoyait qu'il rendrait à la FFR, contre rémunération, des services d'une part associatifs et d'autre part commerciaux. Cette proposition avait fait l'objet d'un échange de vues entre le Président et le Trésorier qui, pour sa part souhaitait (dans une lettre du 1er septembre 1992) que fût insérée dans le contrat une clause ainsi rédigée :

« Monsieur... s'interdit toute action commerciale de quelque nature qu'elle soit concernant toute manifestation de Rugby au niveau national et international. Cette interdiction s'étend à toute société contrôlée directement ou indirectement par Monsieur ...ainsi qu'à celles avec lesquelles il aurait des liens de fait ».

Ce contrat n'a pas été signé et M. Atcher a continué à intervenir dans le domaine de la communication fédérale sans que son rôle ait été précisé (aucun document relatif à sa situation ne nous a été communiqué) jusqu'à la production du « *mandat* » du 4 mai 1995 adressé à TF1-Publicité et à la définition a posteriori de sa mission présentée au bureau réuni le 26 octobre 1995, et ceci bien que le Trésorier ait appelé à de nombreuses reprises l'attention du Président sur les inconvénients inhérents à cette situation.

Celle-ci, indépendamment de l'incidence qu'elle a pu avoir sur les démarches visant à préparer le choix du bureau entre trois propositions de contrats de marketing et de droits internationaux, a conduit le Président Lapasset à signer un autre contrat, de moindre importance, avec la société ISE qui entretenait des rapports commerciaux avec M. Atcher :

Ce contrat a été passé le 17 mai 1995 entre :

- . « Promotion et Spectacles d'Europe 1 » (M. Cacouault)
- . ISE (M. Moysan)
- . et la FFR (M. Lapasset)

Il a pour objet la mise à disposition de la FFR d'un espace publicitaire radio sur Europe 1, l'ensemble des prestations donnant lieu à des « *factures libellées en valeur marchandise émises à la fin des prestations et d'un montant forfaitaire de 750 000 Fr net HT* ».

Il est précisé « *que ISE agira pour le compte de la FFR* ».

Or, le 4 décembre 1994, « Actio-Média » facturait à ISE une somme de 172 563 Fr pour une prestation relative à une opération de promotion menée pour le compte de Peugeot (client d'ISE) dans le cadre du match France-Pays de Galles.

Une autre facture, portant la même date et également adressée par « Actio-Média » à ISE, d'un montant de 171 970 Fr, visait une étude d'implantation des panneaux d'Europe 1 sur les clubs de 1ère division, ainsi que ceux de B1 et B2.

Une troisième facture visant les panneaux Europe 1 (pour un montant de 387 110 Fr) sera adressée le 3 mars 1995 à ISE par « Actio-Media », cette dernière dénomination étant complétée, cette fois, par celle de « BGA Conseil » (utilisée alors par M. Atcher dans le cadre des activités d' »Action-Média » non cédées à « Actio-Média-Sport-travel »).

Ces trois factures établissent donc que la société ISE avec laquelle M. Lapasset a signé le contrat du 17 mai 1995 se trouvait en relations commerciales avec son conseiller tout récemment (4 mai) intronisé en qualité de « chargé de mission auprès du Comité de Direction ». Il y a là un mélange des genres pour le moins regrettable et une justification a posteriori de la demande de M. Talmier visant à faire préciser, dans un éventuel contrat de collaboration passé avec M. Atcher, que de telles interférences ne pourraient pas exister.

La relation commerciale entre ISE et M. Atcher semble avoir, à la fin de 1994, rencontré quelques difficultés puisque, dans une lettre adressée à la banque Gallière le 30 décembre 1994, relative à une échéance impayée, celui-ci fait référence à un engagement pris auprès de Patrick Moysan (directeur d'ISE) et d'un rendez-vous avec D. Santini (propriétaire d'ISE via la société Ducatel).

Nous avons eu, par ailleurs, communication de deux projets de conventions entre M. Atcher et, d'une part « Ducatel Participations » d'autre part, ISE, visant à le rendre actionnaire d'ISE ; l'un de ces documents ayant fait l'objet d'une transmission par bordereau en télécopie, daté (23 septembre 1994) et signé, son authenticité peut difficilement être mise en doute. La convention projetée avec « Ducatel Participations » cite parmi les clauses suspensives, celles-ci :

« *Remboursement par Monsieur Atcher des sommes avancées par toute société du Groupe auquel appartient la Société Ducatel Participations à la société Actio-Médias, ces avances s'élevant à ce jour à la somme de 550 000 Fr* ».

« La reconduction des accords avec la FFR aux conditions exposées dans la réponse d'ISE à l'appel d'offres émis par cette Fédération devant générer une marge brute annuelle estimée à 25 000 000 Frs sans pouvoir être inférieure à 11 000 000 Frs »,

Au moment où est formulée, en projet, cette dernière clause (septembre 1994), ISE est la société mandataire de TF1 dans la négociation nouée depuis trois mois ; son directeur général, M. Moysan avait signé la Convention de confidentialité passée entre sa société, TF1 et le Président Lapasset (21 mai 1994), suivie, le 1er juillet de l'offre unilatérale présentée par TF1 ; l'article 3-1 de cette offre unilatérale, relatif au paiement des droits mentionnait : «*En contrepartie des droits cédés par les présentes, TF1 paiera à la FFR/ISE...* ».

Peu après (22 août 1994) était initiée par la FFR une procédure d'appel à la concurrence qui s'adressait à ISE, parmi d'autres sociétés ; s'agissant d'ISE, la situation ainsi créée peut paraître un peu surréaliste, mais ce qui est plus critiquable, c'est que M. Atcher, conseiller du Président (il dit lui avoir suggéré de procéder à cet « appel d'offres ») se soit trouvé, à cette époque, en contacts d'affaires très étroits avec l'une des sociétés pressenties (au point d'envisager d'en devenir actionnaire) ; selon lui, son intervention dans la préparation du choix que devait effectuer le Comité de Direction du 20 janvier 1994 n'aurait été qu'épisodique, mais il a accompagné MM. Lapasset et Talmier au siège de TF1 le 29 décembre 1994, ce qui autorise à penser que son rôle n'a pas été que de figuration dans cette négociation à laquelle n'ont pris part, confidentialité oblige, que très peu de personnes.

Le mélange (voire la confusion) des genres qui caractérise la situation de M. Atcher ne doit donc pas être considéré comme un simple manquement aux procédures et aux règles de la plus élémentaire prudence qui a pu, à juste titre, choquer et inquiéter certains membres de la Fédération, soucieux de rigueur et de clarté ; il s'est traduit dans les faits, par des interférences réelles et graves, sans que, toutefois, on puisse affirmer qu'elles aient pu influencer les choix arrêtés ; toutefois, il convient de rappeler que le droit sanctionne certaines pratiques anticoncurrentielles abstraction faite de leurs effets.

On peut regretter que la société ISE n'ait pas fait mention, dans ses relations contractuelles avec la Fédération des liens financiers et commerciaux qu'elle avait avec M. Atcher en sa double qualité de professionnel et d'agent de fait de la Fédération, et que le Président Lapasset, averti des ambiguïtés de la situation, ne s'en soit pas davantage soucié.

Il est difficile d'admettre, par exemple, qu'il n'a pas eu connaissance de l'intervention de son conseiller dans l'essai de mise en oeuvre de la convention déjà évoquée, signée avec ISE et Europe 1 : ses relations avec M. Atcher, assez anciennes, sont, de notoriété publique, étroites et cordiales et, par ailleurs, l'information circule plutôt bien dans le monde du rugby ; on ne peut exclure qu'il ait été, dans certains cas, dépassé par les initiatives de son collaborateur, mais si cela s'est produit, c'est parce qu'il manquait au devoir de vigilance attaché à sa fonction.

La procédure conduite pour préparer la réunion du bureau du 28 juillet 1995. consacrée pour partie à l'examen des propositions de contrats de marketing et de droits internationaux, a été marquée, on l'a vu, par une certaine improvisation et un regrettable manque de rigueur : présentation incomplète de tableaux peu explicites et terminologie se prêtant à des interprétations diverses ; le dommage qui en résulte demeure limité, dans la mesure où, vérifications faites, non sans difficultés, la hiérarchie financière des propositions est celle retenue lors de la réunion du bureau et où, de toute façon, le contrat n'a pas été soumis au Comité de Direction, ni, donc, signé.

Cette procédure, bien qu'elle ne fût pas couverte comme la précédente par une clause de confidentialité, a, elle aussi, manqué de transparence :

. Il semble que les plis contenant les propositions, parvenus en ordre dispersé à différentes personnes, n'aient pas été ouverts au cours d'une séance de travail consacrée à un examen simultané et comparatif des offres ; même s'il ne s'agit pas de marchés publics, on peut souhaiter que la Fédération respecte la procédure d'appel à la concurrence qu'elle s'est fixée ; les propositions présentées n'étaient pas complètes et des précisions ont dû être demandées à leurs auteurs, ce qui a nui à la clarté des opérations ; la proposition retenue par le bureau a fait l'objet, par la suite, d'une mise au point assez laborieuse.

. Surtout, il apparaît que deux des sociétés candidates avaient, préalablement à l'annonce de la décision de principe du bureau, passé accord, assimilable, à une « entente » :

Alors que l'appel à concurrence ne devait être lancé que le 9 juin 1995, étaient signés le 3 mars :

* Un contrat entre ISE (représentée par M. Dominique Santini) et « Rugby France Promotion » (représentant : M. J.-C. Darmon) ; objet : « *la société ISE s'est rapprochée de FRP afin de commercialiser en commun les droits définis ci-avant et que la société ISE aura acquis de la FFR et tels que définis ci-avant* ».

Les deux sociétés conviennent de se répartir à parts égales le chiffre net d'affaires réalisé à ce titre.

M. Atcher se voit reconnaître dans la mise en oeuvre de cet accord un rôle ainsi défini :

« Il est convenu et compte tenu de l'efficacité souhaitée par les parties, que RFP sera l'opérateur des ventes sous le contrôle de Claude Atcher » (article 2) et *« toute contestation liée à l'interprétation ou à l'application des présentes sera soumise à l'appréciation des tribunaux compétents de Paris à défaut d'un accord amiable qui serait recherché entre les parties par l'intermédiaire de M. Claude Atcher représentant la FFR »* (article 5).

Par ailleurs ISE « *s'engage à communiquer à RFP copie du contrat signé entre la FFR et ISE dès la signature et se porte fort de l'accord de la FFR quant à la signature du présent accord* » (article 3).

* Un second contrat entre ISE (M. Santini) et le « Groupe Jean-Claude Darmon (représentant : M. Darmon, Président Directeur général), avec pour objet « *la commercialisation exclusive des droits de retransmission télévisuelle sous toutes ses formes* » acquis de la FFR.

Les formulations qui visent le rôle imparti à M. Atcher et le partage du chiffre d'affaire net dégagé sont les mêmes que celles du contrat précédent.

* Enfin, un « accord » entre ISE (M. Santini) et le « Groupe Jean-Claude Darmon » portant sur « *la commercialisation exclusive des droits marketing de l'Equipe de France de rugby et de la FFR* » ; il est précisé que « *le Groupe Jean-Claude Darmon autorise par les présentes ISE à commercialiser lesdits droits* » et que « *ISE percevra une commission d'apport de 15 % du chiffre d'affaires réalisé avec les clients que ISE aura apporté (sic) selon les conditions ci-avant définies et dans le cadre du présent contrat* » ; aucune référence n'est faite à M. Atcher.

Un peu moins d'un mois avant la signature de ces contrats s'était tenue une réunion à laquelle étaient présents MM. Santini, Le Liard, Moysan, Le Délézir et Atcher ; le compte rendu dont nous avons connaissance a été adressé le 20 février, avec la mention « projet » à M. Moysan, Directeur d'ISE par M. Le Delezir, Président de cette société (bordereau transmis par télécopie ; date de la réunion : 9 février 1995). Selon ce projet de compte rendu, l'équipe dirigeante d'ISE et M. Atcher ont passé en revue « *les différents aspects de l'activité rugby* » tels qu'ils se présentaient compte tenu du renouvellement du contrat liant la FFR à France-Télévision ; il découle de cette situation que la société ISE devrait « *conserver la gestion des droits internationaux et participer à la gestion du sponsoring télé* » ; M. Santini se propose de rencontrer le Président de la FFR pour évoquer ce sujet. Mention est faite d'une remarque de M. Atcher relative au calcul des marges.

On peut comprendre que la FFR entretienne des contacts avec une société avec laquelle elle collabore ou envisage de le faire ; mais, en l'occurrence, il s'agissait de celle dont la proposition n'avait pas été retenue s'agissant du contrat de télévision et qui, tout naturellement, devait être appelée à présenter une offre pour les contrats marketing et droits internationaux. Si l'on rapproche le compte rendu de cette réunion des accords Groupe Darmon-ISE commentés plus haut, on peut se demander si parallèlement à la préparation de l'appel à la concurrence qui devait être lancé en juin, ne se mettait pas en place une négociation qui anticipait sur ses résultats... On est fondé, aussi, à s'interroger sur le rôle joué par M. Atcher qui semble être allé au-delà d'une mission purement exploratoire, comme en témoigne le fait qu'il soit mentionné dans deux des contrats signés le 3 mars 1995 entre ISE et le groupe Darmon ; et qu'il ait été, par ailleurs, en relations d'affaires avec ISE ajoute à la confusion.

Ceci autorise à douter de la transparence de la procédure d'appel à concurrence qui a débouché sur le choix de principe effectué lors de la réunion de bureau du 28 juillet 1995 :

. Par l'intermédiaire de M. Atcher, des négociations étaient préalablement amorcées entre la FFR et ISE ; qu'il ait pu outrepasser son mandat n'exonère pas la FFR de sa responsabilité, car, à l'époque, il était membre de la commission de communication et était, par ailleurs, reconnu en qualité de conseiller du Président ;

. Les deux sociétés liées par les accords passés le 3 mars étaient en situation de se communiquer les informations sur la base desquelles elles devaient, par la suite, répondre à l'appel d'offre de la FFR, ce qui tombe sous le coup de la loi : « *le simple fait pour des entreprises, d'établir leurs offres respectives, avant de soumissionner, en tenant compte, au moins partiellement, des éléments des offres de chacune, supprime l'indépendance des offres et restreint la concurrence* (CA Paris, 22 septembre 1993, BOCCRF 4 décembre, contrats, consom janvier 1994, p. 8) (extrait de Lamy droit économique, 1995, N° 595) ; et « *les règles de la concurrence sont applicables à la passation de marchés à la suite d'appels d'offres, qu'il s'agisse de marchés publics ou privés* » (Lamy économique 1995, N° 593).

3 RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX PROCEDURES ET AU FONCTIONNEMENT GENERAL DE LA FEDERATION

Il nous paraît opportun de compléter notre proposition portant sur les contrats de droits internationaux et de marketing (partage entre les deux sociétés les mieux disantes) par un certain nombre de recommandations visant les procédures et le fonctionnement de la Fédération Française de Rugby, soit :

- que le Président Lapasset soit expressément invité à accélérer la mise au point du « livret des procédures » évoqué ci-dessus et à le faire valider par le Comité de Direction et même par l'Assemblée Générale, à la suite d'un exposé circonstancié des dysfonctionnements constatés à l'occasion des affaires qui ont fait l'objet de notre enquête ;
- qu'il ne confie de mission particulière à un « conseiller » ou « chargé de mission » que dans des formes parfaitement claires et qu'il veille tout particulièrement à ce que toute personne recrutée ou tout membre de la Fédération désigné pour préparer et gérer les contrats de communication ne soit pas en relations financières ou commerciales, du fait de sa profession, avec des sociétés démarchées ou signataires de contrats ;
- qu'il fournisse au Bureau et à l'Administration de tutelle les explications les plus complètes sur le rôle joué par M. Atcher au sein de la Fédération et ceci en remontant à 1991 (notre enquête n'ayant porté que sur la période la plus récente) ;
- sur un plan plus général, qu'il lui soit recommandé de veiller au respect des statuts et du règlement intérieur, ainsi que de l'esprit de la Loi de 1901, ce dont l'évolution souhaitée de la FFR vers une sorte de semi-professionnalisme ne le dispense pas, bien au contraire;
- que le fonctionnement, notamment financier, de la Fédération fasse l'objet d'un examen approfondi prolongeant notre mission et les enquêtes déjà conduites ces dernières années. Cet examen devra porter, notamment, sur l'ensemble des contrats et commandes passées par la FFR et sur la billetterie dont la gestion ne semble pas être d'une clarté parfaite ; il devrait aussi concerner les rémunérations ou indemnités diverses versées par les clubs à des joueurs et sur la situation des personnels mis à disposition ;
- que le Président, les autres dirigeants et les sportifs de la Fédération soient invités à ne pas porter à tout propos leurs dissents sur la place publique et que les relations avec la presse -dont il ne saurait être question de limiter l'accès à l'information sur le rugby- soient clarifiées et quelques peu organisées.

Il nous semble enfin souhaitable que l'autorité de tutelle sanctionne les graves manquements aux statuts, dans leur lettre et dans leur esprit, et aux règles élémentaires de la prudence, constatés dans la direction de la Fédération ; ces manquements affectent, en effet, son image et celle du sport qu'elle a pour mission d'animer en vertu de la délégation qu'elle tient des Pouvoirs Publics.

CONCLUSION

Le premier des contrats sur lesquels a porté notre mission (retransmissions télévisées) a fait l'objet, au Comité de Direction du 20 janvier 1995, d'un choix effectué au terme d'une préparation qui a péché par manque de transparence et de rigueur et sur la base d'informations incomplètes (les administrateurs n'ont pas eu connaissance des propositions de contrats) et fournies tardivement (en début de séance, alors qu'elles auraient dû l'être, aux termes du règlement intérieur, 15 jours à l'avance, comme aurait dû l'être, aussi, l'ordre du jour). Ce choix a, toutefois, donné lieu à un débat très ouvert, à l'issue duquel la proposition de France-Télévision a été retenue à une très forte majorité. Les tableaux au vu desquels se sont prononcés les administrateurs, bien qu'ils fussent insuffisamment explicites, nous paraissent traduire correctement, pour l'essentiel, le contenu des deux propositions en lice et le débat a permis de les expliciter ; enfin, le Comité de Direction était fondé à retenir la proposition financièrement la moins avantageuse, en vertu de critères d'ordre qualitatif et stratégique qu'il avait parfaitement le droit de prendre en considération.

Contrairement à ce qui s'est passé s'agissant du contrat de télévision, ceux portant sur le marketing et les droits internationaux ont fait l'objet d'une réunion du bureau et celui-ci a retenu la proposition de RFP-Media-Foot (Groupe JC Darmon) estimée mieux-disante que (dans l'ordre) celles de ISL et d'ISE ; ce choix de principe, pour l'instant non avalisé par le Comité de Direction, a été effectué, sur la base, non pas des propositions elles-mêmes, mais de tableaux à la fois fort succincts et non dépourvus d'ambiguïtés (terminologie et calculs susceptibles d'être interprétés de façons diverses) ; la société ISL conteste le classement effectué à partir de ces tableaux, qui rend sa proposition moins-disante que celle de Média-Foot. L'examen de ces tableaux et des propositions qu'ils visaient à traduire, effectué par nous avec l'aide des trois membres de la FFR directement impliqués dans la procédure, a permis d'établir que le classement des propositions soumis au bureau et arrêté par lui peut être considéré comme correspondant aux propositions, quel que soit le mode de calcul retenu ; il convient à cet égard de rappeler, comme cela a été fait pour le contrat de télévision, que la Fédération est fondée à effectuer ses choix, en la matière, en se référant à des considérations qui ne soient pas exclusivement financières (ces considérations ont été, toutefois, ici plus déterminantes qu'elles ne l'avaient été s'agissant du premier contrat).

Par contre, la Fédération aurait pu établir un second tableau faisant apparaître les recettes produites par les sociétés pour un même chiffre d'affaires ; le classement des offres financières aurait été contraire, ce qui aurait justifié un débat et, éventuellement, un choix différent.

Si la Fédération n'a pas à s'inscrire dans le cadre des procédures relatives aux marchés publics, elle n'en est pas moins tenue de respecter celles qu'elle s'est librement fixées, sa propre « charte » (statuts et règlement intérieur) ainsi que les lois et règlements qui régissent les activités économiques. Il nous est apparu qu'en l'occurrence les procédures et procédés mis en oeuvre ont, pour le moins, manqué de clarté et de rigueur ; surtout, on ne peut exclure qu'une entente préalable et un échange d'informations entre deux des sociétés en lice (ISE et Média-Foot) aient pu exister ; le rôle joué, dans le processus, par M. Atcher, à la fois conseiller du Président, membre de la commission communication et professionnel du secteur, contribue à renforcer cette présomption.

Il ne paraît pas souhaitable ni possible, toutefois, de proposer qu'un nouvel appel à la concurrence soit lancé : d'une part, les informations susceptibles de servir de base à l'établissement de nouvelles propositions sont, maintenant, connues des sociétés qui seraient appelées à concourir ; d'autre part, Média-Foot a commencé à exécuter, pour partie, le contrat de droits internationaux en dépit du fait qu'il ne soit pas signé ; cette circonstance crée sur le plan juridique, une situation délicate qui le deviendrait encore plus si la procédure était reprise à zéro. La solution de partage entre cette société et ISL (classée en deuxième position), nullement satisfaisante sur le plan des principes, nous paraît donc être la seule qui puisse être retenue, compte tenu notamment des classements contraires résultant des deux tableaux évoqués plus haut.

Il demeure qu'en tout ceci la Fédération a manifestement manqué à la fois de professionnalisme, de rigueur et de prudence, ce qui justifie les recommandations présentées ci-dessus à la fin du développement traitant des procédures.

Nous avons également présenté, en conclusion de notre analyse des contrats en cause, quelques réflexions et suggestions portant sur certains aspects du contexte dans lequel se sont produites les affaires soumises à notre examen : problèmes posés par la formule de l'exclusivité (s'agissant des matches télévisés) et par l'évolution souhaitée de la FFR vers le professionnalisme total ou partiel. Il nous apparaît qu'est ainsi créée une situation susceptible d'entraîner des effets pervers dont doivent se préoccuper les Pouvoirs Publics pour les prévenir ou, au minimum, les atténuer : déjà très dépendante des ressources générées par les contrats de communication (32 % des produits escomptés en 95-96 ; 25 % environ pour les seuls contrats visés par notre enquête), la FFR est devenue, pour une large part de ses activités génératrices de ressources, une entreprise de spectacles télévisés, ce que le jeu combiné du monopole de l'organisation des matches (en vertu de son habilitation) et du principe de l'exclusivité lui permet d'être.

On est fondé à se demander si la délégation de service public dont elle bénéficie ne se trouve pas, dès lors, profondément pervertie ; d'autre part, l'évolution, même « douce » vers le professionnalisme agravera probablement la dépendance dans laquelle elle se trouve déjà par rapport aux spectacles télévisés : elle risque de devoir, pour en assurer le succès médiatique, fidéliser et recruter des « vedettes » sportives dont les revendications financières seront aiguisées par la connaissance qu'elles ont de l'importance des ressources provenant des spectacles dont elles assurent le succès... Ainsi, s'amorcera une spirale « vicieuse » au développement imprévisible.

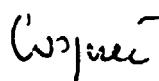
Très contestable sur le plan des principes (le sport professionnel est-il encore un sport ? en quoi est-il concerné par la délégation consentie à la Fédération dans un tout autre contexte ?), cette évolution comporte des risques financiers que devraient soigneusement mesurer les dirigeants de la FFR et, en tout cas, les autorités de tutelle.

Paris, le 20 décembre 1995

L'Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports

L'Inspecteur général des Finances

Jean-Louis COSPEREC



Bernard RONZE

