

La politique de financement public du sport au Cameroun. Quels enjeux pour quelle politique fiscale ?

Richard Evina Obam¹ et Térance Adrien Tocke²

¹ Docteur en Droit (Aix-Marseille Université), Inspecteur Principal des Régies Financières (ENAM-Yaoundé), Diplôme Administration Publique ENA (Paris-Strasbourg)

² Inspecteur Principal des Régies Financières (ENAM-Yaoundé), Enseignant-Associé à l'Université de Douala et à l'ENAM

Résumé. La relance du sport camerounais, aussi bien le sport de haut niveau que le sport de masse, nécessite la combinaison de deux facteurs essentiel : la conception d'une politique cohérente de développement du sport et un apport massif de capitaux pour la mise en œuvre de celle-ci. Pour ce faire, l'Etat dont les sollicitations se sont accrues alors même que les ressources se raréfiaient, se doit d'opérer une mue de l'Etat providence vers l'Etat régulateur ou plus clairement l'Etat stratège. Il s'agit de se cantonner au rôle de facilitateur des interventions du secteur privé et des ménages, régulateur du développement des fédérations sportives et des clubs et orchestre de la mise en place d'un dispositif pérenne du financement des infrastructures sportives.

Pour ce faire, cinq paliers doivent être successivement franchis. Le premier serait constitué par l'adoption d'une loi sur l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives au Cameroun ayant comme caractéristiques essentielles l'obligation de constitution des clubs en société anonyme à objet sportif (SAOS) avant toute affiliation à une Fédération et la création d'une Direction Nationale de Contrôle et de Gestion (DNCG) ; Le deuxième palier consisterait dans l'opérationnalisation de la loi de 2006 sur le partenariat public-privé qui permettrait aux entreprises privées d'intervenir dans le domaine de la construction des infrastructures sur le modèle *Build-operate-transfer* (BOT) ; Le troisième palier serait l'adoption d'un dispositif fiscal incitatif pour le mécénat, le sponsoring, le bénévolat, le marchandising et les droits télé ; Enfin, outre la dynamisation de la coopération internationale dans la perspective de diversification des financements viendrait parachever cette architecture de reconstruction du mouvement sportif camerounais.

Mots-clés : financement, Etat providence, Etat stratège, politique budgétaire

Abstract. In Africa, football is usually presented as an acquired element of western modernity especially by Europeanized managers. Some of them reduce the question of traditional ancestral beliefs to a simple difference of cultures pertaining almost to a folkloric heritage. This kind of distinction gives us the room to exclude in football all the tribal archaisms considered as either pre-colonial resurgence, or obsolete holdovers of African peasant societies. However, without invalidating this thesis, our study intends to point out that traditional fundamentals have for a long time influenced the life of sporting clubs. From a certain number of indicators we have analyzed club activities and then identified three types of organizing models

of clubs depending on whether they accept or reject sports values and traditional values. We have realized that in recent years a type evolution of in organizational forms of clubs from community basis towards the creation of enterprises with sporting objectives. These transitions are in the form of presidential managerial models.

Keywords: sports, identity, football, organizational models

Introduction

Des problèmes publics placés sous l'agenda des autorités camerounaises, le sport apparaît comme l'une des préoccupations majeures de l'Etat en raison des difficultés inhérentes à son financement. En effet, la mobilisation des ressources pour la couverture des dépenses régaliennes de l'Etat (sécurité, diplomatie, monnaie) est de nos jours, de plus en plus mise en concurrence avec le respect de ses engagements au titre de sa vocation interventionniste (charges sociales, éducation, santé...). Dans le cadre de l'animation de la vie sociale, la puissance publique, bien que confronté au phénomène de la raréfaction des ressources financières, est appelée à conduire la politique publique du sport à travers la construction des infrastructures, la promotion du sport de haut niveau (championnats d'élite, participation des équipes nationales aux compétitions internationales) et le développement du sport de masse tant dans les quartiers qu'au sein des établissements scolaires. Au Cameroun, le secteur privé, encore embryonnaire et les ménages dépourvus d'un pouvoir d'achat consistant, ne disposent pas encore de ressources suffisantes pour apporter un concours significatif au financement du sport. Dès lors, quels instruments mettre en œuvre pour la remise à flot du sport camerounais à travers un apport massif de capitaux et la mise en place d'un dispositif pérenne du financement des infrastructures sportives ? S'agit-il dans une perspective d'interventionnisme fiscal accru, de renoncer à la perception des impôts pour des objectifs précis¹. de développement du mouvement sportif ou plutôt dans le cadre d'une politique budgétaire volontariste, d'actionner de manière active, le levier de la dépense publique ?

1. Les étapes d'une politique fiscale active au service du développement du mouvement sportif

Les impacts de l'impôt dans le développement du mouvement sportif est déterminant suivant que l'on se situe en période d'interventionnisme fiscal limité ou plutôt à une période où les choix fiscaux des pouvoirs publics sont plus ambitieux.

1.1 Le développement timide du mouvement sportif camerounais en période d'interventionnisme fiscal limité

L'interventionnisme fiscal est l'art de l'utilisation du levier fiscal par l'Etat pour atteindre des objectifs de politiques publiques notamment ceux à caractère économique, social, culturel, environnemental ou sportif.

¹ Godbout L., *L'interventionnisme gouvernemental par la politique fiscale : le rôle des dépenses fiscales*. Canada, Etats-Unis, France. Coll : Finances publiques, Economica, 2006.

1.1.1 Un contexte peu favorable au recours à l'instrument fiscal pour le financement du sport

a) L'atonie fiscale de la période postindépendance

Au sortir de l'indépendance, les finances publiques traversent une période de stabilité dans un contexte économique caractérisé par une bonne tenue des termes de l'échange à l'échelle du marché internationale. Le financement du sport reposait essentiellement sur les dépenses budgétaires et l'étroitesse de l'assiette fiscale résultait du tissu économique embryonnaire. Le volume des dépenses publiques qui étaient largement prises en charge en les financements relevant de l'aide publique au développement ne réservait pas une place prépondérante la politique sectorielle du sport.

On pouvait dans un tel environnement observer une absence d'utilisation du levier fiscal pour le développement du sport en raison du principe budgétaire de non affectation des recettes. De même, le champ réduit des compétitions sportives et la faible implication des athlètes camerounais sur la scène internationale n'imposait pas un usage de l'outil fiscal pour les besoins de l'olympisme.

b) Le regain d'intérêt pour le levier fiscal de la période de crise

La crise économique années 1980 va entraîner un bouleversement des grandes tendances de la politique fiscale au regard du déséquilibre des finances publiques. L'option est ainsi pour la mobilisation optimale des recettes fiscales, l'élargissement de l'assiette et la recherche de marge manœuvre pour un meilleur financement des politiques publiques.

C'est aussi le contexte de l'augmentation de la demande en ressources pour le financement du sport. On observe des tensions de trésorerie préjudiciables à la mise en œuvre de la politique sportive notamment en ce qui concerne le financement des compétitions sportives internationales, la construction, la réhabilitation et l'entretien des équipements et installations sportives.

1.1.2 La marginalité des dispositifs fiscaux dédiés à la politique publique du sport

a) L'absence des dispositions fiscales spécifiquement dédiées à la cause sportive

Les textes législatifs et réglementaires édictés en période de crise laissent apparaître une absence de dispositions expresses dédiées à la fiscalité du financement de la politique du sport. Le code général des impôts qui constitue le principal référent en matière fiscale ne regorge pas de dispositions expresses consacrant quelque mesure en faveur du développement sportif. Cette même méconnaissance de l'activité sportive par les autres instruments du système normatif que sont les législations et réglementations spécifiques² achève de peindre la marginalité d'une politique d'interventionnisme fiscal axée sur le sport.

b) L'exploitation indirecte de certaines dispositions légales à des fins de développement sportif

Sans traduire nécessairement l'idée d'une politique fiscale volontariste, certaines dispositions légales peuvent faire l'objet d'une exploitation à des fins le développement du sport. Avant la loi de finances pour l'exercice 2013, l'article 7 du Code général des impôts prévoyait une déduction de 0,5 % du revenu imposable en cas de dons ou de libéralités versées à des organismes sociaux, philanthropiques, sportif. De même, le régime du réinvestissement

² Cas des Code des investissements, Cahiers de charges et Conventions d'Etablissement de certaines sociétés stratégiques.

prévoyait une réduction d'impôt à hauteur de 50 % pour les entreprises optant pour le renouvellement de leur outil de production en lieu et place de distribution de dividende ou de constitution de réserves. Mais, l'imprécision sur la destination du dispositif semblait bien traduire une insuffisante prise en charge politique de la problématique du financement du sport au niveau de l'Etat.

1.2 le choix politique de la dynamisation du mouvement sportif par le levier fiscal

Ce choix politique s'opère au regard de certains facteurs qui influencent le positionnement du sport dans l'échiquier des politiques publiques. Et cette prise en charge politique du mouvement sportif entraîne des mesures de politique fiscale effectives.

1.2.1 La prise en charge politique du nouveau positionnement du sport

a) Le renouveau à l'échelon stratégique d'un primat de la politique sportive

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution marquée par une plus grande implication de la politique fiscale dans la relance ou la consolidation du mouvement sportif national. Les résultats sportifs et leur impact socioéconomique constituent le principal de ces facteurs d'évolution. D'une part, l'euphorie des victoires est venue réveiller les instances dirigeantes du pays en général et celles du football en particulier sur la place prépondérante du sport dans le positionnement des nations sur la scène internationale. Cas de la campagne honorable de la coupe du monde de football en 1990, les victoires en phase finale des coupes d'Afrique des nations 2000 et 2002, la médaille d'or de football aux jeux olympiques 2000...

Les résultats insatisfaisants participent aussi à cet éveil de la conscience sportive chez les dirigeants. En effet, l'émotion et la déception que provoquent les déconvenues des compétiteurs nationaux à l'échelle internationale, est de nature à amener les autorités publiques à prendre des mesures à forte incidence fiscale. Cas des coupes du monde de 2010 où le Cameroun est classé 31^{ème} nations sur les 32 participantes et celle de 2014 par laquelle le pays est 32^{ème} sur 32.

b) La timide réponse de politique fiscale pour le développement du sport

Si les victoires internationales ne se sont pas accompagnées de mesures de consolidation visant à développer davantage les infrastructures et autres investissements pour les campagnes futures, les débâcles en coupe du monde ont sonné parfois l'alarme de la relance du mouvement sportif. C'est ainsi que la déconvenue de 2010 a donné naissance aux états généraux du Sport et de l'éducation physique des 18, 19 et 20 Novembre 2010, tandis que celle de 2014 a eu pour conséquence, la réorganisation du mode de gestion à travers le décret n° 2014/384 du 26 Septembre 2014 portant organisation et fonctionnement des sélections nationales de football.

Au plan strictement fiscal, les mesures sont restées très timides, le principal acquis demeurant la disposition de la loi de finances 2013 qui consacrait la déductibilité à l'impôt sur les sociétés des dons et subventions alloués aux clubs participant aux compétitions nationales officielles d'élite, ou aux organismes agréés en charge de l'organisation des compétitions sportives officielles dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires annuel³.

³ Article 7 du code général des impôts.

1.2.2 la politique gouvernementale de dépenses fiscales pour le développement du sport

Le développement du sport camerounais par le biais du levier fiscal part nécessairement d'une exploitation effective des dispositifs existants et une exploration des niches.

a) Le nouvel élan de dynamisation de la politique sportive par la dépense fiscale

Au titre des mesures incitatives au financement du sport, outre la déductibilité à l'impôt sur les sociétés des dons, libéralités et subventions versés aux organismes à caractère sportif dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires annuel⁴ le législateur a prévu l'exonération de la TVA des intérêts rémunérant les emprunts extérieurs⁵. Il s'agit aussi de la prise en charge par l'Etat de la TVA sur les projets à financement extérieur intervenant dans le domaine sportif⁶.

Pour ce qui est des mesures incitatives à l'investissement dans les infrastructures sportives, l'on note l'éligibilité au régime fiscal particulier des contrats de partenariat publics-privés, avec d'importants allègements fiscaux (prise en charge de TVA sur les achats locaux et les importations, réduction du taux de l'IS sur 5 points, etc.) dont l'impact sur le coût de l'investissement est estimé à environ 35 %⁷. L'éligibilité des investissements intervenant dans le domaine sportif au régime fiscal particulier des projets structurants, avec allègement fiscaux (exonération de TVA, des droits d'enregistrement, de la patente) induisant une réduction du coût de l'investissement d'environ 30 % (supprimé par la LF pour 2014). De même, l'éligibilité des dépenses effectuées par les entreprises pour le développement du sport, au régime de la réduction d'impôt par suite de réinvestissement et l'éligibilité du secteur sportif aux avantages de la loi du 18 avril 2013 fixant les incitations à l'investissement privé en République du Cameroun.

S'agissant des mesures d'allègement du coût de gestion des associations sportives, il est prévu un remboursement de la TVA aux organismes à caractère sportif sans but lucratif et reconnus d'utilité publique (article 149 du CGI).

b) L'accompagnement de la politique fiscale de développement du sport

L'introduction de mesures fiscales ne suffit pas à elle seule à la dynamisation d'une politique publique. Le plus important est l'usage effectif des mesures existantes par les acteurs à savoir les sportifs, les encadreurs, les associations et sociétés intervenants dans la chaîne des activités sportives. En effet des mesures fiscales consacrés par la loi mais restées lettre-morte, font perdre tout sens à une politique fiscale de développement du mouvement sportif. L'appropriation des dispositifs fiscaux par les acteurs devient alors un impératif pour l'accomplissement de l'idéal de financement du sport par le levier fiscal.

Cet objectif ne peut être atteint que par une politique fiscale qui s'accompagne d'une administration adéquate de l'impôt entraînant une mobilisation optimale des recettes attendues, générant des marges de manœuvre élargie pour les autorités publiques. En effet, le fait de concéder à la promotion du sport des faveurs fiscales, qui sont en fait des renoncements expresses à des recettes budgétaires, ne doit pas contribuer à l'appauvrissement de l'Etat ou à l'amenuisement de sa capacité d'intervention. L'on devrait dans la perspective d'une gouvernance financière rénovée faire la balance entre la conduite d'une politique mesurée

⁴ Article 7 du code général des impôts.

⁵ Mesure d'application générale prévue à l'article 128 du CGI.

⁶ Mesure d'application générale des articles 113 (nouveau) à 116 (nouveau) ter du CGI.

⁷ Article 115 du CGI et loi n°2008/009 du 16 juillet 2008 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat.

de dépenses fiscales et la poursuite d'une politique budgétaire de relance du sport par une meilleure orientation de la dépense.

2. La politique budgétaire de relance du sport par une meilleure orientation de la dépense

La conduite d'une politique budgétaire par la dépense publique peut constituer un instrument efficace de développement du mouvement sportif dans un contexte interventionniste. Mais la disponibilité des ressources en constitue un préalable, surtout dans le contexte camerounais marqué depuis plusieurs années par la crise économique. Le principal défi consiste à imaginer des mécanismes de génération de ressources à côté d'une politique de dépense efficace.

2.1 Les limites de l'état providence au service du mouvement sportif

L'un des secteurs où l'Etat impécunieux s'est manifesté avec le plus de vigueur c'est celui du sport. La part du budget du ministère en charge des sports par rapport au budget de l'Etat n'a eu de cesse de décliner au fil des années. Cette indigence est encore plus prononcée s'agissant des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).

2.1.1 La faiblesse des moyens du Ministère en charge des sports

Le budget alloué par l'Etat au Ministère en charge des sports constitue le levier par excellence de son intervention et de la matérialisation de sa vision en matière de sport. Le constat, s'agissant du Cameroun, est que depuis plus de 30 ans, ce budget est inférieur à 1 % du budget total de l'Etat. Sur les quatre derniers exercices, la tendance est encore plus alarmante puisque ce budget passe de 0,96 % en 2010 à 0,61 % en 2013⁸, comme l'illustre le tableau ci-après.

Avec un budget aussi contenu, le ministère des sports est dans l'incapacité d'assumer les missions de développement du sport qui lui incombent pourtant, à savoir la construction des infrastructures sportives, l'accompagnement du sport de haut niveau et le développement du sport de masse. Il est ainsi réduit au seul financement des activités des équipes nationales à l'occasion des compétitions internationales, en particulier s'agissant de l'équipe nationale de football senior.

Le recours à la coopération internationale est très peu mis en œuvre. Le don chinois du Palais de sports de Yaoundé est la seule réalisation connue dans ce domaine depuis des décennies.

2.1.2 L'indigence de la contribution des Collectivités Territoriales Décentralisées

La difficulté des Collectivités publiques décentralisées à faire face à leurs engagements, aux salaires de leurs agents ou encore aux besoins élémentaires des populations les place dans l'incapacité à apporter un soutien significatif aux activités sportives. Dans un tel contexte, celles-ci constituent un véritable luxe auquel les CTD ne peuvent accéder.

⁸ Même les budgets sportifs des années 2014 et 2015 n'ont pas traversé le cap de 1 % du montant global alloué pour l'ensemble des intervenants publics.

	2010			2011			2012			2013		
	BF	BIP	TOTAL	BF	BIP	TOTAL	BF	BIP	TOTAL	BF	BIP	TOTAL
Budget du Ministère des sports	12 082	995	13 077	7 974	700	8 674	12 594	750	13 344	13 951	5 950	19 901
Budget total	1 081 724	278 620	1 360 344	1 025 901	317 200	1 343 101	1 366 886	586 150	1 953 036	2 279 000	957 000	3 236 000
Pourcentage	1,12 %	0,36 %	0,96 %	0,78 %	0,22 %	0,65 %	0,92 %	0,13 %	0,68 %	0,61 %	0,62 %	0,61 %

BF : Budget de fonctionnement ; BIP : Budget d'investissement public.

Les rares infrastructures dont elles disposent ont le plus souvent été concédées par l'Etat et elles éprouvent les pires difficultés en assurant l'entretien.

2.1.3 La portion congrue des financements connexes

Le bénévolat, le mécénat, le sponsoring ne disposent au Cameroun d'un cadre incitatif que depuis quelques années. Ce qui justifie leur caractère relativement embryonnaire.

Les interventions recensées à date sont spécialisées autour du sport de haut niveau (équipes nationales, compétitions d'élite) négligeant le sport de masse.

Le marchandising et les droits TV pâtissent pour l'heure de la paupérisation des ménages dont le standard de vie ne permet pas de soutenir des initiatives dans ce domaine.

Ce constat de pénurie endémique de financement public du sport doit pousser les pouvoirs publics à réorienter l'action de l'Etat vers la définition de stratégies ambitieuses⁹.

2.2 La nécessaire émergence de L'état Stratège

Certains paliers doivent être successivement franchis sur le sentier de l'expansion du mouvement sportif camerounais : l'approfondissement de la loi sur l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives au Cameroun, l'opérationnalisation de la loi de 2006 sur le partenariat public-privé, la mise en œuvre d'un dispositif fiscal incitatif pour le mécénat, le sponsoring, le bénévolat, le marchandising et les droits télé et la création d'un Fonds national du développement du sport.

2.2.1 L'érection d'un cadre structuré pour le développement des activités sportives

a) L'approfondissement de la loi sur l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives au Cameroun

Une telle loi pourrait être initiée avec les caractéristiques suivantes :

- l'obligation de constitution des clubs en société anonyme à objet sportif (SAOS) avant toute affiliation à une Fédération ;
- la définition d'un capital minimum pour les SAOS financé à partir des cotisations des membres dont la libération peut être étalée sur 3 ou quatre ans maximum ;
- l'affectation du bénéfice des SAOS (entièrement défiscalisé suivant une modification expresse de l'article 4 du Code Général des Impôts) à la constitution des réserves qui ne peuvent donner lieu à aucune distribution ;
- la contribution des associés aux pertes à hauteur de leurs apports ;
- la possibilité pour les SAOS de recevoir des subventions ;
- les organes de direction peuvent prévoir un conseil d'administration ou un conseil de surveillance dont les membres (une dizaine au maximum) sont choisis parmi les actionnaires avec à leur tête un président élu ;
- les membres des organes de direction de la SAOS ne peuvent être rémunérés au titre de leur fonction de direction ;
- le recrutement de salariés compétents pour la gestion directe et quotidienne du club ;
- la création d'une structure de contrôle chargée de s'assurer du fonctionnement conforme des clubs à la loi et aux règlements avec une gamme de sanctions appropriées de tous les cas de manquement observés.

⁹ Voir en ce sens dans le contexte français, Cour des comptes, *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'Etat*, Rapport public thématique, Janvier 2013.

b) L'opérationnalisation de la loi de 2006 sur le partenariat public-privé

L'édification d'infrastructures sportives dans le cadre de la loi de 2006 sur le partenariat public-privé peut être encouragée dans le cadre d'un texte d'application exclusivement destiné au domaine du sport.

L'objectif visé serait la construction des stades, palais de sport et autres aires de jeu par des investisseurs privés qui en assureraient la gestion pendant une période suffisamment longue pour garantir un retour sur investissement conséquent, avant le transfert desdits équipements à l'Etat ou au CTD¹⁰.

c) La définition d'un cadre régissant les relations de collaboration entre les CTD, les fédérations sportives et les clubs

Il s'agira de confier la gestion des stades (municipaux ou étatiques) aux clubs moyennant le paiement d'un loyer annuel. Ce sont les clubs qui produisent les spectacles qui se déroulent dans les stades. Il est donc tout à fait normal de leur céder la gestion de ceux-ci afin de renforcer la contribution des recettes de stades à leur stabilité financière.

2.2.2 La création du Fonds national du développement du sport (FONADES)

Ce fonds serait consacré au développement des infrastructures sportives et à l'encadrement des compétitions de jeunes. En fonction du choix des autorités¹¹, ce fonds pourrait prendre soit la forme d'un établissement public, soit celle d'un compte affectation spécial.

a) Le développement des infrastructures sportives

Ce fonds pourrait être alimenté par :

- un prélèvement de 1 à 2 % des paris collectés par les sociétés de paris, y compris le PMUC pour lequel le prélèvement de 2 % destiné au financement des courses de chevaux au Cameroun n'a jamais servi son objet initial ;
- un prélèvement de 0,5 % maximum sur le prix de vente des produits nocifs à la santé (tabacs et boissons hygiéniques ou alcoolisées, importés ou produits localement). Le sport étant considéré comme pouvant atténuer les effets de ces produits sur la santé, il est nécessaire que la manufacture ou la commercialisation de ceux-ci concourent à l'extension des infrastructures sportives au Cameroun.

Ce fonds dont les ressources seront plafonnées par la Loi de finances serait consacré exclusivement à la construction d'infrastructures sportives au Cameroun suivant un programme validé par le Parlement et contrôlé par celui-ci.

b) L'encadrement des compétitions de jeunes

Le dernier segment de sport qui resterait à financer de façon pérenne serait celui des compétitions de jeunes, afin qu'il ne demeure pas la proie de trafiquants de toutes sortes. Le meilleur moyen de le financer serait un prélèvement d'un pourcentage de 2 à 3 % des abonnements aux bouquets satellitaires commercialisés au Cameroun.

Il est évident aujourd'hui que le déferlement d'images par voie de satellite de compétitions nationales ou internationales freine dangereusement le développement du sport camerounais. En football par exemple, la programmation d'un match de MTN E1 Canon de Yaoundé #

¹⁰ Lire R. JAIDANE, *Partenariats public-privé et infrastructures sportives*, R.J.E.S., n°89, Décembre 2008.

¹¹ Il s'agit d'un « financeur financé ». Voir Sandrine Giummara, *Le financement du sport*, in Leroy Marc et Orsoni Gilbert, *le financement des politiques publiques*, Bruylant 2014, p. 270.

Union de Douala ne pourrait jamais supporter la concurrence d'un derby Manchester United # Manchester City ou d'un *clasico* Réal de Madrid # FC Barcelone sur Canal + Sport ou Supersport 3. Il est donc tout à fait normal qu'une partie des droits payés pour l'accès aux images de ces matchs de championnats étrangers serve au développement du football local, sinon celui-ci court à sa perte.

Ce mécanisme de compensation existe dans certains pays par exemple concernant le cinéma. Sur chaque ticket d'accès payé pour voir un film étranger, un pourcentage est destiné au financement du cinéma national. Ainsi, même au plus fort de l'hégémonie des films étrangers, les films nationaux ne disparaîtront pas des salles.