

La rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels

PRESENTATION

En 2003, un rapport rédigé à la demande du ministre des sports « sur certains aspects du sport professionnel en France » observait que la rémunération de l'image des sportifs professionnels était parfois assurée par les clubs professionnels, notamment dans le domaine du football, sous la forme de versements d'honoraires à des sociétés-écrans, de telle sorte que les salaires pouvaient être artificiellement minimisés, afin de ne pas payer de cotisations sociales, et ces honoraires simultanément dissimulés à l'administration fiscale, afin de ne pas acquitter d'impôts. Bien qu'il fût malaisé, au-delà de quelques affaires médiatiques concernant essentiellement le football, de déterminer dans quelles proportions précises ces risques s'étaient effectivement concrétisés sous la forme de contentieux fiscaux ou de redressements fondés sur la qualification de travail dissimulé (article L. 324-10 du code du travail), ce rapport concluait à la nécessité d'une réforme de la rémunération des sportifs professionnels, en recommandant qu'elle s'inspire du régime des artistes-interprètes.

En effet, lorsque ceux-ci sont titulaires d'un contrat de travail, ils bénéficient d'une distinction entre, d'une part, leur salaire qui est assujéti aux cotisations du régime général de sécurité sociale, et, d'autre part, une fraction de rémunération qui leur est versée, selon les termes de l'article L. 762-2 du code du travail, en raison « de la vente ou de l'exploitation de l'enregistrement de leur interprétation » et qui est exonérée de ces cotisations. Le parallèle avec les sportifs professionnels paraissait a priori peu pertinent, puisqu'il ne s'agit aucunement dans leur cas de valoriser la vente ou la rediffusion des enregistrements des matchs auxquels ils participent, mais uniquement leur apport éventuel à l'image collective de leur équipe : le rapport précité préconisait toutefois l'instauration de mesures identiques pour le sport professionnel.

Il aurait toutefois été paradoxal de justifier la suppression de certaines charges sociales par le seul fait qu'elles pouvaient faire l'objet d'une fraude. C'est donc en définitive l'objectif de l'amélioration de l'attractivité des clubs sportifs professionnels français - essentiellement dans le domaine du football - qui a été mis en avant : cette réforme a en effet été présentée comme inspirée par la volonté de baisser les charges sociales pesant sur les clubs professionnels, afin de leur permettre de servir des rémunérations plus attractives aux sportifs professionnels, et ainsi de maintenir en France les meilleurs joueurs et même de faire revenir ceux qui s'étaient expatriés. Cette orientation est au demeurant toujours celle qui est exposée par le ministère chargé des sports, ainsi que l'indique le projet annuel de performances (PAP) du programme 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » : c'est donc à l'aune des résultats obtenus par rapport à cet objectif qu'il faut apprécier les résultats de ce régime d'exonération de cotisations sociales.

I - Les caractéristiques du dispositif

A - Les dispositions légales

L'exposé des motifs de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004, adoptée à la suite d'une proposition parlementaire visant à définir « *un régime spécifique pour la rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels* », a précisé que, compte tenu de « *la forte progression des produits de la commercialisation des droits télévisés* » et de « *la vente des produits dérivés* », une partie de la rémunération des sportifs professionnels devait rétribuer leur apport personnel à l'image de leur équipe.

En fait, le dispositif mis en place, tel qu'il est désormais transcrit dans l'article L. 222-2 du code du sport, repose sur le principe d'une exonération complète des cotisations sociales - patronales et salariales - normalement applicables à une partie des rémunérations versées aux sportifs professionnels par leurs clubs. Il convient donc d'observer, dès le départ, que, contrairement à son intitulé, ce dispositif ne correspond nullement à une rémunération quelconque de la contribution des sportifs professionnels à l'image collective de leurs clubs, puisqu'il s'applique de façon indifférenciée à une fraction forfaitaire de leurs rémunérations, quel que soit leur apport réel - qui n'est aucunement évalué - à la commercialisation de l'image collective de leur équipe : cette dénomination de « *rémunération du droit à l'image collective* » relève donc d'une simple convention sémantique.

Ce dispositif est encadré par une double limite : la fraction de la rémunération qui bénéficie de l'exonération des cotisations sociales doit être, d'une part, supérieure à deux fois le plafond de la sécurité sociale (¹⁸³), et, d'autre part, égale ou inférieure à 30 % de la rémunération brute. Alors même que le sport professionnel, en tant qu'activité privée lucrative, draine des masses financières de plus en plus importantes, la construction même de ce dispositif aboutit donc à ce que ce régime d'aide publique bénéficie avant tout aux sportifs professionnels dont les rémunérations sont les plus importantes (¹⁸⁴), et à ce que cet avantage soit d'autant plus grand que ces rémunérations sont élevées¹⁸⁵.

B - La mise en œuvre du dispositif

Trois conditions pouvant être aisément satisfaites doivent être réunies pour la mise en œuvre de ce dispositif : le sportif doit être rémunéré par une société¹⁸⁶, il doit évoluer dans un sport organisé en équipes, et une convention collective doit régir la discipline sportive et déterminer les modalités de calcul de la part de la rémunération qui est supposée correspondre à la rétribution du « *droit à l'image collective* ».

En pratique, les structures juridiques que la loi prévoyait pour l'application de ce dispositif ont rapidement été mises en place (adoption de statuts de sociétés sportives pour les clubs, signature de conventions collectives). Trois disciplines ont immédiatement bénéficié de cette exonération partielle des cotisations sociales : le football, le rugby et le basket-ball. Par la suite, le cyclisme, puis le hand-ball ont également mis en place ce dispositif. Au-delà de ces disciplines, ce système est susceptible d'une extension continue de son domaine d'application, dans la mesure où ses dispositions peuvent s'appliquer à tous les sports où une notion d'équipe est susceptible d'apparaître en compétition, même s'ils ne sont pas considérés comme des sports collectifs (par exemple, l'athlétisme ou le tennis).

183) Soit 5 546 euros par mois (juin 2008).

184) Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit de faire passer ce seuil à quatre fois le plafond de la sécurité sociale, soit plus de 11 000 euros par mois: cette modification a été explicitement justifiée par le fait qu'elle permettait de mieux cibler le dispositif sur les sportifs les mieux rémunérés, parce qu'ils sont les plus exposés à la concurrence internationale.

185) La partie exonérée croît en effet avec la rémunération, puisqu'elle représente une fraction de celle-ci.

186) Société sportive (entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée, société anonyme à objet sportif, société anonyme sportive professionnelle) ou société d'économie mixte locale.

Le nombre de sportifs professionnels bénéficiaires du « *droit à l'image collective* » a atteint en 2007 un total de 1 267 personnes (639 pour le football, 492 pour le rugby, et 136 pour le basket).

II - Une gestion budgétaire critiquable

A - Des prévisions budgétaires longtemps insincères

Le code de la sécurité sociale dispose, en son article L. 131-7, que toute mesure d'exonération de cotisations de sécurité sociale doit être compensée par le budget de l'Etat. Le régime mis en place au titre du « *droit à l'image collective* » des sportifs professionnels oblige donc l'Etat à compenser auprès de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) la perte de recettes qui en résulte pour elle : le montant de cette compensation était évalué à 32 M€ dans la loi de finances initiale pour 2008. De 2005 à 2007, ce mécanisme a généré une charge globale de près de 63 M€ pour les finances publiques. En intégrant les prévisions pour 2008, le coût total de ce dispositif atteindrait près de 95 M€ pour seulement quatre années d'application.

Cette charge budgétaire, que le ministère chargé des sports n'avait aucunement anticipée, s'est traduite dans un premier temps par plusieurs irrégularités budgétaires. Jusqu'en 2008, les crédits inscrits au budget de l'Etat ont en effet été insuffisants pour payer la compensation due à l'ACOSS, ce qui a généré des reports de charge systématiques sur les exercices budgétaires suivants : les crédits disponibles ne servaient en fait qu'à payer les dettes cumulées au titre des exercices antérieurs. En 2007, ces crédits se sont même révélés insuffisants pour apurer les dettes constituées au regard des années précédentes. En outre, la même année, cette dépense a été inscrite, non sur le programme 219 « *Sport* », mais sur le programme 210 « *Conduite et pilotage* » du ministère, ce qui était manifestement contraire à la transparence budgétaire.

En définitive, il aura fallu attendre 2008 pour que les crédits budgétaires deviennent enfin conformes au montant de la dette prévisible et soient inscrits au budget de l'Etat avec un intitulé correspondant à leur destination réelle.

B - Un dispositif non maîtrisé

Le mécanisme de la compensation versée par l'Etat est régi par une convention conclue entre le ministère chargé des sports et l'ACOSS. Son règlement est effectué sous la forme du versement par le ministère le 30 juin de chaque année d'un acompte de 90 % de la dotation inscrite en loi de finances initiale, puis d'une régularisation du solde dû l'année suivante. Ce système de règlement étalé sur deux années est complexe à gérer dans le temps, car il n'est pas corrélé avec le calendrier des saisons sportives, et donc avec les périodes de transfert des joueurs, ce qui complique les prévisions. En outre, le calcul de la compensation due par l'Etat est retracé par un tableau produit par l'ACOSS, qui récapitule sans précision un décompte mensuel des cotisations exonérées¹⁸⁷.

Ce dispositif se caractérise par ailleurs par son imprévisibilité budgétaire : plus les recettes du sport professionnel provenant des retransmissions télévisées ou des droits dérivés augmentent, et plus les rémunérations des joueurs s'accroissent en conséquence, plus l'Etat doit supporter une charge accrue au titre de l'exonération des charges sociales. Le ministère est en fait dans l'incapacité complète de prévoir précisément le coût de ce dispositif, ainsi qu'il l'a reconnu lui-même dans sa réponse adressée à la Cour : il n'a aucune maîtrise sur l'évolution de la masse salariale concernée par ce mécanisme.

De surcroît, ce dispositif exerce un effet d'éviction au détriment des autres actions du programme « *Sport* », dont il représente désormais près du sixième du montant global. En 2008, les crédits consacrés au dispositif du « *droit à l'image collective* » ont ainsi été plus importants, au sein du programme 219 « *Sport* », que l'ensemble des crédits votés pour l'action « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* », et sensiblement autant que le total des actions « *Prévention par le sport et protection des sportifs* » et « *Promotion des métiers du sport* » réunies : cette aide accordée aux sportifs professionnels les mieux rémunérés est donc désormais supérieure, à elle seule, à l'ensemble des crédits budgétaires destinés au sport amateur, ou bien à la somme des crédits consacrés à la lutte contre le dopage et à la reconversion professionnelle des sportifs de haut niveau.

187) Le projet de loi de finances pour 2009 précise que l'ACOSS devra à l'avenir transmettre au ministère chargé des sports les données individuelles qui lui sont transmises par les employeurs des sportifs professionnels, mais sous une forme qui restera anonymisée.

Enfin le ministère chargé des sports n'est pas en mesure de justifier la légitimité budgétaire de ce dispositif, puisque son but essentiel - c'est-à-dire retenir et faire revenir en France les meilleurs sportifs professionnels - ne s'inscrit pas dans le cadre des sept objectifs du programme « *Sport* », et n'est de ce fait suivi par aucun indicateur de performance. En l'état actuel, ce mécanisme se situe hors du champ d'application de la loi organique sur les lois de finances et n'est assujéti à aucun impératif d'efficacité et d'efficience. La direction des sports a indiqué qu'elle envisageait à terme de calculer pour le football, le rugby et le basket-ball un indicateur d'efficacité constitué par le pourcentage des joueurs des équipes de France évoluant dans des clubs français. Or, au regard de l'objectif de ce dispositif, cet indicateur ne serait guère pertinent : seule l'évolution, depuis sa mise en place, de la représentation des clubs français au sein des équipes de France - et non le seul constat statique du dernier pourcentage atteint - permettrait de rendre compte des résultats obtenus.

III - Un dispositif globalement inefficace

A - Une première évaluation lacunaire

La direction des sports a reconnu qu'en l'absence d'informations détaillées fournies par l'ACOSS, qui lui oppose le secret professionnel, elle ne connaissait ni les rémunérations individualisées des joueurs bénéficiaires, ni leur dispersion, ni enfin le montant total des avantages tirés par chaque club de ce dispositif. Une première évaluation menée en avril 2007 s'est en fait fondée largement sur une étude de l'association nationale des ligues de sport professionnel : le ministère a ainsi été amené, faute de moyens d'investigation suffisants, à s'appuyer sur une analyse menée par les principaux bénéficiaires du dispositif qu'il avait mis en place.

Cette évaluation a au demeurant abouti à des résultats peu probants. Ainsi, pour le basket-ball, elle indiquait que le dispositif du « *droit à l'image collective* » avait eu pour effet d'inciter quatre clubs à changer de statut juridique, en adoptant un statut de société sportive. En ce qui concerne l'objectif du maintien en France des meilleurs joueurs, le ministère précisait en outre que le dispositif aurait « *incité les clubs à rapatrier des joueurs français exilés en Espagne ou en Italie* », mais ne citait à cet égard que deux exemples.

En ce qui concerne le football, le ministère faisait état de l'augmentation des charges sociales versées par les clubs professionnels, de la hausse des recettes liées à l'impôt sur le revenu payé par les joueurs professionnels, et de l'augmentation des retombées économiques liées à l'attractivité des championnats de football professionnels : il ne précisait pas, toutefois, en quoi ces évolutions étaient liées au mécanisme du droit à l'image collective. De même, il évoquait le maintien ou le retour en France de joueurs de haut niveau, mais ne produisait aucune donnée démontrant que le solde des départs et des retours s'était inversé sous l'effet de ce mécanisme d'exonération de charges sociales.

Enfin, le ministère indiquait, pour le rugby professionnel, que le dispositif du droit à l'image collective avait renforcé la position des clubs français, qui attiraient désormais des joueurs étrangers de premier plan. Toutefois, dans ce cas également, il ne démontrait pas que l'avantage concurrentiel des clubs français tenait à l'exonération partielle des cotisations sociales, et non aux conditions globales de rémunération des joueurs.

Au total, le ministère faisait donc part d'une attractivité plus forte des clubs sportifs professionnels, du fait de l'avantage donné en matière de charges sociales : il ne fournissait cependant aucun élément chiffré et solide à l'appui de cette affirmation.

B - Un impact résiduel sur l'attractivité des clubs

En définitive, la direction des sports a elle-même reconnu, en réponse aux observations de la Cour, que l'effet de ce dispositif, en ce qui concerne le football, ne pouvait être que résiduel par rapport à l'attractivité des salaires plus élevés servis par les plus grands clubs étrangers.

En effet, depuis sa mise en place, les départs des meilleurs joueurs français vers l'étranger n'ont pas été interrompus, ni même freinés, et le retour massif des joueurs les plus réputés, qui était attendu, ne s'est pas produit. De fait, ce mécanisme, qui ne représente que 3 % environ du budget des clubs professionnels français, ne peut suffire à lui seul à compenser l'écart actuel des rémunérations versées par les clubs étrangers les plus renommés, dont les budgets peuvent atteindre le double ou le triple de ceux des clubs français les plus riches¹⁸⁸. L'attractivité des grands clubs

188) Par exemple (étude Deloitte et Touche pour la saison 2006-2007) : Real Madrid 351 M€, Manchester United 315 M€, FC Barcelone 290 M€, Chelsea 283 M€, Arsenal 263 M€, Milan AC 227 M€, Bayern Munich 223 M€, Liverpool 198 M€, Inter Milan 195 M€, AS Roma 157 M€, Tottenham 153 M€, Juventus Turin 145 M€, *Olympique Lyonnais* 140 M€, Newcastle 129 M€, Hambourg 120 M€, Schalke 114 M€, Celtic Glasgow 111 M€, Valence 107 M€, *Olympique de Marseille* 99 M€.

étrangers se fonde en effet sur des ressources globales (billetterie, droits dérivés, droits télévisés,...) nettement plus importantes, qui leur permettent d'offrir aux joueurs des rémunérations sensiblement plus élevées.

Plusieurs exemples attestent que l'attractivité des autres pays européens provient essentiellement de l'écart actuel des rémunérations entre clubs français et clubs étrangers, ce qui rend marginal l'impact du dispositif du droit à l'image collective. Ainsi, de 2005 à 2007, après l'entrée en vigueur de ce dispositif, l'Olympique Lyonnais, qui est le club de football français disposant du budget le plus important, n'a pas été en mesure de conserver dans son effectif quatre joueurs de renom, partis rejoindre des clubs anglais et espagnols malgré la volonté affichée du club de garder ces footballeurs en son sein. De même, l'analyse de la liste des 23 joueurs sélectionnés dans l'équipe de France pour l'Euro de football de juin 2008, montre que plus de la moitié, soit 13 joueurs, étaient rémunérés par des clubs étrangers. Parmi ceux-ci, 7 joueurs étaient déjà expatriés avant l'adoption du dispositif du droit à l'image collective et n'étaient pas revenus depuis lors. En revanche, 5 autres joueurs étaient partis à l'étranger après la mise en place de ce mécanisme. Enfin, un seul retour en France, concernant un joueur en fin de carrière, pouvait être identifié depuis cette date. L'analyse de la composition de l'équipe de France lors de ses derniers matchs (France-Serbie, France-Tunisie) aboutit exactement au même constat. Pour l'élite du football professionnel, le solde des départs et des retours s'est en fait plutôt dégradé depuis la mise en place de ce dispositif, contrairement à l'objectif qu'il était censé poursuivre.

Par ailleurs, l'attractivité du sport professionnel français a été plus directement renforcée pendant la période récente par des mesures fiscales générales, telles que la baisse de la tranche marginale d'impôt la plus élevée à 40 % ou l'abaissement du bouclier fiscal à 50 % des revenus. Une étude ⁽¹⁸⁹⁾, citée dans le récent rapport du sénateur Michel Sergent sur le droit à l'image collective des sportifs professionnels (avril 2008), et analysant l'évolution des charges salariales et fiscales pesant sur les joueurs de football de Ligue I, montre ainsi que, pour un salaire moyen brut mensuel hors primes qui a progressé de 29 300 € en 2004-2005 à 40 800 € en 2006-2007, l'impôt sur le revenu a augmenté de 7 100 € à 11 800 €: il est donc passé de 29 % à seulement 32 % du salaire net, alors même que celui-ci s'était accru de près de 40 %.

Une autre étude datée d'avril 2007¹⁹⁰, citée dans le même rapport sénatorial, montre en outre que, pour un même salaire brut mensuel de 100 000 € le revenu net (après charges salariales et impôts) est du même

189) *Observatoire de l'Union financière de France.*

190) *Source : Union financière de France.*

ordre en France (55,7 % du revenu brut), en Espagne (55,6 %) et en Allemagne (55,5 %) : il n'est que légèrement inférieur à celui du Royaume-Uni (59,7 %), et est nettement supérieur à celui de l'Italie (48,8 %). Les joueurs professionnels français ne sont donc pas particulièrement désavantagés par rapport à leurs homologues étrangers. Le taux d'imposition par rapport au revenu est notamment le plus faible en France (38,4 %, contre 39,5 % au Royaume-Uni, 44,3 % en Espagne, 44,0% en Allemagne et 46,3 % en Italie). Au total, le départ des sportifs professionnels français vers l'étranger ne s'explique donc pas par des charges fiscales et sociales qui seraient globalement nettement plus défavorables.

Passage d'un revenu brut mensuel de 100 000 € au revenu net

en €

	France	Royaume - Uni	Espagne	Allemagne	Italie
rémunération brute	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
cotisations salariales	9 600	1 350	200	950	9 100
impôt sur le revenu	34 700	39 000	44 200	43 600	42 100
rémunération nette	55 700	59 650	55 600	55 450	48 800

Source : Union financière de France – citée dans le rapport de la commission des finances du Sénat sur le droit à l'image collective (avril 2008)

Le rapport publié en novembre 2008 sur la compétitivité du football professionnel français par le secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques expose à cet égard des chiffres différents : il indique que, pour aboutir à une rémunération annuelle nette de charges et d'impôts de 1,2 M€ la rémunération brute est supérieure en France de 16 % par rapport à l'Angleterre ou à l'Allemagne, contre 23 % avant la mise en place du dispositif du droit à l'image collective. Ces chiffres montrent cependant que, si ce dispositif est globalement coûteux pour le budget de l'Etat, son impact individuel pour chaque joueur est en définitive relativement limité. En outre, ces données ne prennent pas en compte l'effet de l'instauration du bouclier fiscal, ce qui aboutirait à réduire l'écart entre la France et les autres pays européens. Enfin, ce rapport, qui préconise le maintien de ce dispositif, précise que les budgets des clubs anglais et allemands sont supérieurs de respectivement 134 % et 42 % aux budgets des clubs français : il conclut de la comparaison de ces chiffres que la compétitivité des clubs français pâtit moins d'un surcroît de charges que d'un accès aux ressources plus restrictif que dans les autres grands pays européens.

Une autre étude portant sur les rémunérations brutes 2007-2008 des footballeurs, publiée par un organisme spécialisé dans l'analyse de

l'économie européenne du football (¹⁹¹), précise enfin que le joueur le mieux rémunéré par un club français - hors contrats publicitaires - se situe seulement en 40^{ème} position, avec un salaire brut annuel de 4,8 M€ Sur les 40 rémunérations les plus élevées, on relève en revanche 18 joueurs jouant dans des clubs anglais, 12 dans des clubs espagnols, 7 dans des clubs italiens, et 2 en Allemagne.

Dans ces conditions, le ministère chargé des sports n'a pu que reconnaître, en réponse aux observations de la Cour, que, pour le football, l'effet du droit à l'image collective ne pouvait combler que de manière mineure le différentiel de rémunération actuel entre les clubs français et étrangers. Certes, il a précisé que ce constat était moins net pour le rugby, mais il a également indiqué que les rémunérations des joueurs étaient dans ce sport - à la différence du football - plus élevées dans les clubs français : ce constat ne fait que confirmer que l'effet du différentiel de rémunération est plus déterminant que celui de l'exonération des cotisations sociales.

Le ministère a également entendu invoquer, pour défendre le principe du droit à l'image collective, la nécessité de renforcer la complémentarité et la solidarité entre le sport amateur et le sport professionnel : toutefois, il n'existe aucun lien direct entre ce dispositif et le soutien au sport amateur, et aucune disposition ne prévoit le reversement à celui-ci d'une partie de l'avantage consenti aux clubs professionnels. Au demeurant, le ministère a reconnu qu'il était soucieux d'ajuster ce dispositif en vue d'encadrer la dépense publique et de maintenir ainsi des équilibres globaux conformes à la conception traditionnelle de l'unité entre sport professionnel et sport amateur : de fait, compte tenu des ressources budgétaires limitées du ministère, ce mécanisme diminue les crédits disponibles pour le sport amateur.

Certaines ligues professionnelles ont fait valoir que cette mesure rapporterait plus aux finances publiques qu'elle ne coûte, dans la mesure où, grâce à elle, les clubs rémunèreraient mieux leurs joueurs, qui de ce fait paieraient plus d'impôts. Or, ce dispositif ne prévoit aucun lien entre l'exonération de cotisations et l'évolution de la rémunération des joueurs. Pendant la période récente, le salaire moyen brut mensuel des footballeurs de Ligue 1 a en fait principalement augmenté en raison de l'augmentation considérable des montants des droits de retransmission télévisée¹⁹² et des droits dérivés.

Dans ce contexte, le dispositif d'exonération des charges du droit à l'image collective ne relève en réalité que d'un simple effet d'aubaine,

191) *Futebolfinance*.

192) Pour la Ligue 1 de football, ces droits se sont élevés à 653 millions d'euros par an pour la période 2004-2008.

qui apparaît d'autant plus discutable que la compétitivité des clubs professionnels français n'a pas à être recherchée par des exonérations de charges sociales supportées par les finances publiques. Ainsi que l'a indiqué la direction du budget en réponse à la Cour, le mécanisme du droit à l'image collective a sans doute constitué une facilité qui a retardé une réflexion plus approfondie sur les facteurs structurels qui limitent la compétitivité des clubs professionnels français, notamment la faiblesse des fonds propres, le montant moins élevé des recettes d'entrées dans les stades, l'importance moindre des droits dérivés, des droits télévisés moins bien répartis entre tous les clubs.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La loi de finances initiale pour 2008, à la suite des préoccupations manifestées par les parlementaires à l'égard de ce mécanisme budgétairement coûteux, a prévu que le gouvernement devrait présenter un rapport sur son efficacité, sans toutefois fixer de délai à cet effet. De même, le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé un « réexamen du dispositif d'exonération des charges sociales sur la rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels », mais sans en préciser les modalités. Par ailleurs, un rapport d'information a été déposé en avril 2008 par le sénateur Michel Sergent, qui, après avoir conclu à l'effet limité de ce dispositif sur l'attractivité des clubs professionnels et à son coût croissant et incontrôlable, a recommandé un plafonnement des revenus auxquels il s'applique¹⁹³. Enfin une disposition du projet de loi de finances pour 2009 prévoit que le dispositif ne pourra désormais se déclencher qu'au-delà d'un seuil égal à quatre fois le plafond de la sécurité sociale : cette mesure ne représenterait cependant qu'une diminution de 3,3 M€ de la charge budgétaire pesant sur l'Etat.

Pour sa part, la Cour constate que quatre ans après sa création le dispositif d'exonération complète des cotisations sociales - patronales et salariales - normalement applicables à une partie des rémunérations versées aux sportifs professionnels par leurs clubs n'a pas démontré son efficacité par rapport au but recherché : les meilleurs sportifs professionnels français continuent à partir à l'étranger, dans la mesure où les véritables problèmes structurels de compétitivité des clubs français dépassent manifestement la seule question des charges sociales, ainsi que l'a indiqué le rapport récent du secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. Cet objectif, surtout, ne s'inscrit pas de façon claire et cohérente dans le cadre de la politique

193) Cette recommandation visait à fixer pour les revenus exonérés un plafond d'un montant égal à 15 fois celui de la sécurité sociale, soit 41 595 €bruts par mois.

mise en œuvre par l'Etat dans le domaine du sport : aucun des objectifs fixés par le programme « Sport » ne prévoit que, dans un contexte marqué par les très fortes contraintes budgétaires actuelles, les écarts de rémunérations entre sportifs professionnels français et étrangers ont vocation à être comblés par les finances publiques. Cette charge n'a donc pas à être financée par le budget de l'Etat, quel que soit le programme support. En outre, son coût n'est pas maîtrisé.

Dès lors, la Cour recommande la suppression de ce dispositif et la réaffectation des crédits ainsi libérés sur des actions plus directement en rapport avec les objectifs assignés par les pouvoirs publics au programme « Sport », tels que, en particulier, l'accroissement de la pratique sportive découlant d'une meilleure formation des jeunes.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Je partage l'essentiel du diagnostic établi par la Cour des comptes, dans son insertion « La rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels » (DIC), sur l'évaluation du dispositif actuel ainsi que sur le poids de la compensation de l'exonération de charges dans le budget du ministère, qui représente désormais 15 % des crédits du programme Sport.

Je me félicite que la Cour reconnaisse, sur ce dernier point, les progrès réalisés dans la sincérité de la budgétisation de cette dotation depuis 2008. C'est un effort qui, en effet, mérite d'être relevé.

Je partage également certaines des interrogations de la Cour sur l'efficacité du DIC, dans sa forme actuelle, sur la compétitivité des clubs français. Il est vrai que le DIC peut apparaître assez marginal au regard de la forte progression des droits télévisuels ou des améliorations récemment apportées à notre fiscalité, qu'il s'agisse de la baisse de la tranche marginale d'imposition la plus élevée ou de l'instauration du « bouclier fiscal ».

Les limites de l'efficacité du dispositif actuel ont conduit le conseil de modernisation des politiques publiques à préconiser un réexamen du DIC, qui s'est traduit par l'adoption d'une réforme à l'occasion du vote de la loi de finances (LFI) pour 2009.

Aux termes des modifications apportées par la LFI pour 2009, les seuils déclenchant l'application du DIC seront compris entre deux et huit plafonds de sécurité sociale selon les disciplines sportives. Cette réforme permettra d'améliorer le ciblage du DIC sur les joueurs les plus soumis à la concurrence internationale en prenant en compte les situations particulières de chaque discipline.

Cette réforme du DIC ne saurait cependant masquer les déterminants structurels de la faible compétitivité des clubs français, tels qu'ils ont pu, notamment, être relevés dans le rapport que vous avez récemment remis au Premier ministre.

Un certain nombre de mesures complémentaires pourraient ainsi être explorées, telle une augmentation des recettes de billetterie ou une évolution de propriété des stades.
