

N° 255

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **droit à l'image collective des sportifs professionnels,***

Par M. Michel SERGENT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE DROIT À L'IMAGE COLLECTIVE (DIC) : UNE CRÉATION RÉPONDANT À DES BESOINS MULTIPLES DU SPORT PROFESSIONNEL	7
A. UNE CONCURRENCE « DÉBRIDÉE » DANS LE SPORT EUROPÉEN NÉE DE L'ARRÊT « BOSMAN » ET DE SON EXTENSION	7
1. <i>L'arrêt « Bosman » ou la liberté de circulation des sportifs professionnels ressortissants d'un pays de l'Union européenne</i>	7
2. <i>Une jurisprudence élargie à d'autres nationalités</i>	8
B. UN CONTEXTE PÉNALISANT POUR LA FRANCE.....	9
1. <i>Des clubs moins riches que leurs concurrents européens</i>	9
2. <i>Des niveaux d'impôts et de charges élevés pour les meilleurs joueurs</i>	11
3. <i>Un contrôle rigoureux de la santé financière des clubs</i>	12
C. UN BESOIN DE TRANSPARENCE DANS LA RÉMUNÉRATION DES SPORTIFS	13
D. UNE RÉPONSE ADAPTÉE : LE DIC	15
1. <i>Un dispositif correspondant à une réalité</i>	15
a) <i>La valorisation de l'image des sportifs professionnels</i>	15
b) <i>Le parallèle avec les artistes-interprètes</i>	15
2. <i>Un élément de compétitivité et de transparence renforcé par le caractère collectif du DIC</i>	16
II. LE DIC TROIS ANS APRÈS : LE SUCCÈS D'UN DISPOSITIF MALGRÉ UN COÛT INCONTRÔLABLE POUR L'ETAT PAYEUR	19
A. UN SUCCÈS INDÉNIABLE AUPRÈS DU PUBLIC VISÉ.....	19
1. <i>Un effet d'attraction sur les sports collectifs</i>	19
2. <i>Un effet de structuration de certaines disciplines</i>	19
a) <i>La conclusion de conventions collectives</i>	19
b) <i>L'évolution statutaire des clubs sportifs</i>	20
B. UN ATOUT RÉEL EN TERMES D'ATTRACTIVITÉ, QUOIQUÉ LIMITÉ	20
1. <i>L'effet de la baisse des charges sociales</i>	20
2. <i>Un dispositif ne pouvant compenser de trop fortes disparités économiques et juridiques : le cas emblématique du football de haut niveau</i>	22
a) <i>Un écart de richesse toujours aussi important</i>	22
b) <i>Le faible impact du DIC dans ces conditions</i>	24
c) <i>Agir au niveau international pour être réellement efficace</i>	25
C. UN COÛT CROISSANT ET INCONTRÔLABLE POUR LES FINANCES DE L'ETAT	25
1. <i>Evolution du coût du DIC (prévision et exécution) depuis l'origine</i>	26
2. <i>Un dispositif déplaçonné et procyclique</i>	27
3. <i>Un poids très lourd pour les crédits du programme « Sport »</i>	27

III. PRÉSERVER LE DROIT À L'IMAGE COLLECTIVE EN L'AMÉNAGEANT	29
A. UNE SUPPRESSION DU DIC RISQUERAIT DE ROMPRE DES ÉQUILIBRES FRAGILES	29
1. <i>Une gestion des clubs potentiellement fragilisée par la suppression du DIC.....</i>	29
2. <i>Pour la solidarité des mondes amateur et professionnel</i>	29
B. POUR UN PLAFONNEMENT DU DROIT À L'IMAGE COLLECTIVE À UN NIVEAU ADÉQUAT	30
1. <i>Des effets comparés d'une baisse du taux d'exonération et d'un plafonnement.....</i>	30
2. <i>Un plafond égal à 15 plafonds de la Sécurité sociale paraît réaliste.....</i>	31
EXAMEN EN COMMISSION.....	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	37

AVANT-PROPOS

L'article 1^{er} de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 a créé un « droit à l'image collective » (DIC) pour les sportifs professionnels. Soumis à conditions, ce dispositif consiste à exonérer de charges sociales une fraction de la rémunération des sportifs, ne pouvant excéder 30 % de leur rémunération brute totale.

Conformément aux dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, les recettes non perçues par les organismes de sécurité sociale du fait de cette mesure doivent être intégralement compensées par l'Etat. En l'espèce, c'est **le programme n° 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » qui supporte cette charge¹.**

L'augmentation très nette, année après année, du montant inscrit à cet effet en projet de loi de finances (32 millions d'euros au titre de 2008) a suscité de vifs débats lors de l'examen des crédits de la mission dans les deux assemblées, d'autant que le coût du DIC représente plus de 15 % des crédits du programme « Sport ». Ces débats ont abouti à l'adoption de l'article 125 de la loi de finances pour 2008, aux termes duquel le gouvernement doit présenter un rapport au Parlement sur l'efficacité des dépenses liées au DIC.

Pendant, votre rapporteur spécial avait alors déjà engagé un contrôle budgétaire, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), sur le DIC, dont le présent rapport d'information rend compte.

Au terme des travaux et auditions qu'il a menés, votre rapporteur spécial a pu constater que **le DIC correspondait à un besoin réel du monde du sport professionnel**, confronté à une compétition internationale exacerbée, en particulier en ce qui concerne le recrutement des joueurs.

Toutefois, il ne peut être satisfait par **un dispositif à l'efficacité limitée (au moins pour ce qui concerne le football d'élite), procyclique et surtout au coût incontrôlable pour l'Etat**, susceptible de conduire à des choix financiers douloureux au sein d'un programme aux crédits limités.

C'est pourquoi **votre rapporteur spécial vous propose un maintien du DIC tout en donnant des pistes d'évolution pour l'avenir**, afin que les pouvoirs publics puissent avoir une visibilité et une maîtrise de cette dépense.

¹ Dans la loi de finances pour 2007, la ligne de 15 millions d'euros affectée à cette dépense avait été inscrite au sein du programme n° 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la même mission.

I. LE DROIT À L'IMAGE COLLECTIVE (DIC) : UNE CRÉATION RÉPONDANT À DES BESOINS MULTIPLES DU SPORT PROFESSIONNEL

Avant d'examiner l'application du droit à l'image collective (DIC) des sportifs professionnels en France, votre rapporteur spécial tient à rappeler les éléments de contexte ayant conduit à sa création.

En effet, depuis l'arrêt « Bosman », le monde sportif se voit appliquer les conditions générales de circulation des travailleurs. Or, les sportifs d'élite constituant une main d'œuvre aussi convoitée que mobile, **la concurrence entre clubs s'avère particulièrement vive.**

Or, dans cette forte compétition, les clubs français se trouvent défavorisés pour des raisons tant économiques que fiscales et relatives au contrôle financier.

L'instauration du DIC a donc semblé une solution susceptible de réduire l'écart de compétitivité des clubs français et d'apporter, en outre, une réponse à l'opacité de certains contrats individuels de droit à l'image qui avaient été mis en place au profit de certains joueurs.

A. UNE CONCURRENCE « DÉBRIDÉE » DANS LE SPORT EUROPÉEN NÉE DE L'ARRÊT « BOSMAN » ET DE SON EXTENSION

1. L'arrêt « Bosman » ou la liberté de circulation des sportifs professionnels ressortissants d'un pays de l'Union européenne

Si la circulation des sportifs professionnels, notamment en Europe, existe de longue date, l'économie générale du système a été bouleversée par l'arrêt dit « Bosman » rendu le 15 décembre 1995 par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE)¹.

Tranchant un litige qui opposait M. Jean-Marc Bosman, footballeur belge, à son club de Liège qui refusait son transfert vers le club français de Dunkerque, cet arrêt a établi que **les règlements de l'Union européenne de football association (UEFA), et notamment ceux instaurant des quotas liés à la nationalité (trois joueurs étrangers par club), étaient contraires à l'article 39 du Traité de Rome** sur la libre circulation des travailleurs entre les Etats membres de l'Union européenne (UE).

En conséquence, **l'UEFA a aboli les quotas de joueurs communautaires à partir de la saison 1996-1997, ce qui a immédiatement entraîné une augmentation du nombre de transferts et des sommes en jeu,**

¹ Arrêt de la CJCE du 15 décembre 1995, « Union royale belge des sociétés de football association ASBL contre Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA contre Jean-Marc Bosman et autres et Union des associations européennes de football (UEFA) contre Jean-Marc Bosman », affaire C-415/93.

comme l'ont très bien décrit de nombreuses études, par exemple le rapport d'information¹ de notre ancien collègue député Dominique Juillot sur les transferts de joueurs et l'activité des agents sportifs.

2. Une jurisprudence élargie à d'autres nationalités

La « jurisprudence Bosman » a ensuite été élargie à d'autres nationalités par d'autres décisions de justice, accentuant encore le nombre de transferts de joueurs entre clubs sportifs professionnels.

Ainsi, en France, le 30 décembre 2002, **le Conseil d'Etat, dans son arrêt dit « Malaja », a assimilé Mme Lilia Malaja basketteuse polonaise**, que souhaitait embaucher le RC Strasbourg, en dépit des quotas de la Fédération française de basket-ball, **à une ressortissante de l'UE, en application d'un accord d'association signé entre la Pologne et l'UE** qui interdisait la discrimination en raison de la nationalité en ce qui concerne les conditions de travail. Cet arrêt a eu des conséquences majeures puisque **les ressortissants de 101 Etats non membres de l'Union européenne pouvaient en bénéficier.**

La CJCE a validé ce raisonnement dans deux arrêts, l'arrêt Kolpak du 8 mai 2003 puis l'arrêt Simutenkov du 12 avril 2005. Aux termes de ce dernier, l'accord UE-Russie *« institue, en faveur des travailleurs russes légalement employés sur le territoire d'un Etat membre, un droit à l'égalité de traitement dans les conditions de travail de même portée que celui reconnu en des termes similaires aux ressortissants »* des pays membres de l'UE et s'oppose donc *« à l'application à un sportif professionnel de nationalité russe, régulièrement employé par un club établi dans un Etat membre, d'une règle édictée par une fédération sportive du même Etat, selon laquelle les clubs ne sont autorisés à aligner, dans les compétitions à échelle nationale, qu'un nombre limité de joueurs d'Etats tiers »*.

Dès lors, les ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne ayant conclu un accord de partenariat avec l'UE instituant une égalité de traitement des travailleurs peuvent circuler librement au sein des pays de l'Union européenne sans qu'une fédération sportive puisse limiter leur présence au sein d'une équipe ou sur le terrain.

Cette situation, qui a abouti à un bouleversement de l'économie générale du sport aux conséquences multiples, illustre le fait que, **le sport n'étant jusqu'alors mentionné dans aucun traité européen, il n'est traité que sous le prisme du droit relatif au marché intérieur ou à la concurrence, sans aucune prise en compte de ses spécificités.**

¹ Rapport d'information n° 3741, XII^{ème} législature, février 2007.

B. UN CONTEXTE PÉNALISANT POUR LA FRANCE

1. Des clubs moins riches que leurs concurrents européens

La libéralisation du marché du travail européen est intervenue dans un contexte financier peu favorable aux clubs français, en particulier en ce qui concerne le football et le basket ball.

Le football, qui recueille, à ce jour, la plus grande audience auprès du public et dont les enjeux financiers sont les plus lourds en Europe, fait l'objet d'une étude annuelle par le cabinet Deloitte, la « Deloitte money League ». Le classement que cette étude faisait apparaître pour la saison 2003/2004, qui a précédé l'adoption du DIC par la France, était éloquent.

Recettes des 20 premiers clubs de football européens pour la saison 2003/2004

(en millions d'euros)

Club	Recettes	Ligue nationale
Manchester United	259,0	Angleterre
Real Madrid	236,0	Espagne
Milan AC	222,3	Italie
Chelsea	217,0	Angleterre
Juventus Turin	215,0	Italie
Arsenal	173,6	Angleterre
FC Barcelone	169,2	Espagne
Inter Milan	166,5	Italie
Bayern Munich	166,3	Allemagne
Liverpool	139,5	Angleterre
Newcastle United	136,6	Angleterre
AS Rome	108,8	Italie
Celtic Glasgow	104,2	Ecosse
Tottenham	100,1	Angleterre
Lazio Rome	99,4	Italie
Manchester City	93,5	Angleterre
Schalke 04	91,4	Allemagne
<i>Olympique de Marseille</i>	<i>88,0</i>	<i>France</i>
Glasgow Rangers	86,2	Ecosse
Aston Villa	84,4	Angleterre

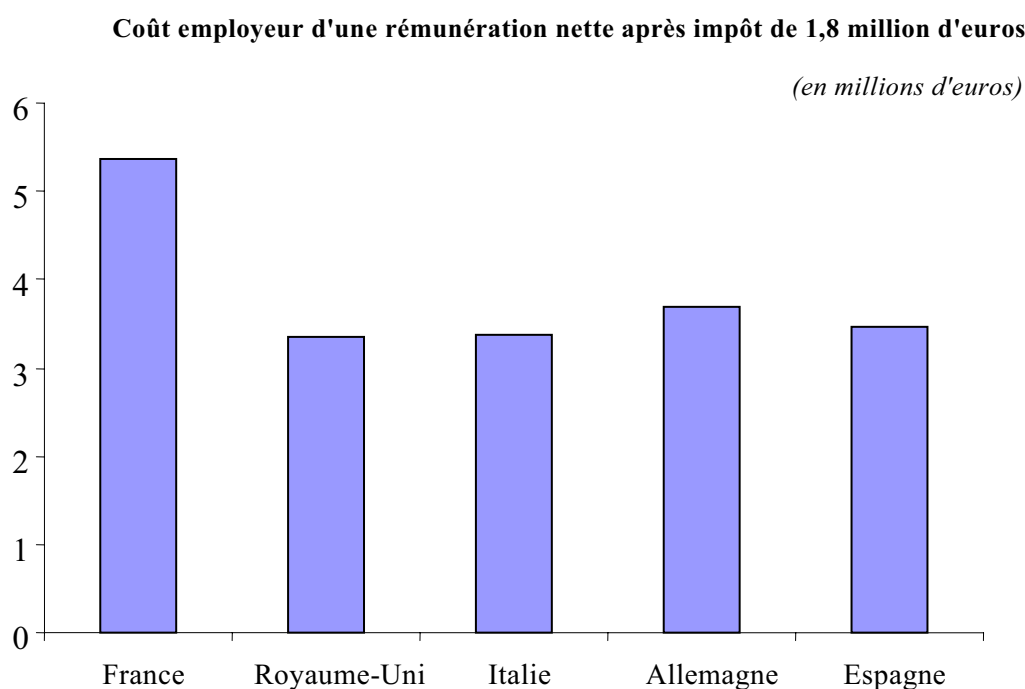
Source : Deloitte money League 2005

Dans un classement dominé par trois grands championnats, en particulier par l'Angleterre, le seul club français alors présent dans le « top 20 » européen, l'Olympique de Marseille, ne figurait qu'en 18^{ème} position, avec des recettes presque trois fois inférieures à celle du club de tête cette saison là, Manchester United.

2. Des niveaux d'impôts et de charges élevés pour les meilleurs joueurs

A ce manque relatif de recettes s'ajoutait **un problème de compétitivité des clubs du fait du niveau des prélèvements fiscaux et sociaux** en France. Là encore, les salaires les plus élevés, c'est-à-dire ceux des meilleurs footballeurs, sont les plus concernés.

Notre collègue Yvon Collin a bien analysé ce phénomène dans un rapport d'information¹ datant de juin 2004, soit quelques mois avant l'adoption du DIC. Se fondant sur des calculs du cabinet Deloitte et Touche, il avait fait apparaître le « coût employeur » total d'une rémunération nette après impôt de 1,8 million d'euros par an correspondant à un joueur de niveau international dans les pays accueillant les 5 principaux championnats de football en Europe. Les résultats sont retracés dans le graphique suivant.



Source : Deloitte et Touche (2003)

Ainsi, pour aboutir à une rémunération nette de 1,8 million d'euros, les clubs français devaient, en 2004, dépenser près de 5,4 millions d'euros, alors que leurs principaux concurrents pouvaient se « limiter » à une dépense d'environ 3,5 millions d'euros.

¹ Rapport d'information n° 336 (2003-2004) fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification (juin 2004).

3. Un contrôle rigoureux de la santé financière des clubs

Le II de l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives a introduit le principe selon lequel chaque fédération disposant d'une ligue professionnelle doit créer un organisme assurant le contrôle juridique et financier des clubs relevant de sa compétence.

C'est ainsi qu'ont été créées, pour ce qui concerne les sports bénéficiant du DIC, la direction nationale de contrôle de gestion (DNCG) de la Ligue de football professionnel (LFP), la direction nationale d'aide et de contrôle de gestion (DNACG) de la Ligue nationale de rugby (LNR) et la direction nationale du conseil et du contrôle de gestion (DNCCG) de la Ligue nationale de basket-ball (LNB).

Ces directions, bien que restant dépendantes des informations transmises par les clubs, **disposent d'un véritable pouvoir de contrôle et de sanction dont elles font usage quand cela est nécessaire**. Ainsi, en football, la DNCG a rétrogradé les clubs de Brest et de Nice en 1991 et surtout l'Olympique de Marseille en 1994, un an après la victoire de ce club en Ligue des champions et alors qu'il avait fini deuxième du championnat de France. En rugby, le club de Grenoble a été rétrogradé en Pro D2 en 2005. Et, en basket, la DNCCG a, en 2005, interdit l'accès en Pro A aux clubs de Rouen et du Paris basket racing.

Si l'action de ces directions a fortement contribué à prévenir les véritables dérives financières observées dans des pays voisins (bien décrites dans le rapport précité de notre collègue Yvon Collin) et doit à ce titre être encouragée, le relatif isolement de la France dans cette politique de rigueur peut rendre la tâche des clubs français plus ardue dans les compétitions continentales.

**Exemple : le pouvoir de contrôle et de sanction de la DNCG de la LFP
aux termes de l'article 11 de son règlement**

[La commission de contrôle des clubs professionnels a] notamment dans [son] domaine, compétence pour:

- (...) obtenir des clubs tous renseignements, utiles aux procédures de contrôle, concernant les entités se rattachant juridiquement ou économiquement à eux,

- (...) contrôler la situation juridique et financière des clubs sur pièces ou sur place en procédant à des enquêtes et vérifications qui leur sont demandées par la la L.F.P. ou qu'elles jugent utile d'entreprendre.

- (...) examiner et apprécier la situation des clubs et le cas échéant, appliquer l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

1. Interdiction de recruter de nouveaux joueurs sous contrat (aspirants, apprentis, stagiaires, espoirs, professionnels, fédéraux). Cette interdiction peut être totale ou partielle.

2. Recrutement contrôlé dans le cadre d'un budget prévisionnel ou d'une masse salariale prévisionnelle limitée (les contrats et avenants sont soumis avant homologation à une décision de la D.N.C.G.).

(...)

5. Interdiction d'accession sportive

6. Exclusion des Championnats Nationaux. Cette mesure proposée par la D.N.C.G. est soumise à l'examen et à la décision du Conseil Fédéral pour les clubs présentant une situation financière particulièrement obérée et ne justifiant pas de perspectives significatives de redressement à moyen terme.

7. Limitation du nombre de joueurs mutés en équipe supérieure

(...)

9. Donner un avis sur la délivrance ou le retrait de l'autorisation d'utiliser des joueurs professionnels.

10. Donner un avis sur le respect des critères d'octroi de la licence UEFA.

Source : règlement de la DNCG de la LFP

**C. UN BESOIN DE TRANSPARENCE DANS LA RÉMUNÉRATION DES
SPORTIFS**

Chargé par M. Jean-François Lamour, alors ministre de la jeunesse et des sports, de rédiger un rapport sur le sport professionnel en France¹, M. Jean-Pierre Denis, alors inspecteur des finances, a bien décrit les conditions parfois « abusives » régissant, en 2003, l'exploitation de l'image des sportifs professionnels.

¹ Rapport IGF 2003-M-066-01 sur certains aspects du sport professionnel en France par M. Jean-Pierre Denis, novembre 2003.

Selon ce rapport, les clubs professionnels, notamment de football ou de rugby, procédaient principalement de deux façons :

- soit en fournissant une partie de la rémunération de leurs joueurs sous forme d'honoraires versés à des sociétés chargées d'exploiter leur image ;
- soit en constituant directement des sociétés dont la vocation était de gérer l'image de leurs joueurs. La rémunération des intéressés s'effectuait alors grâce aux moyens dégagés par la société auprès de sponsors qui bénéficiaient, en contrepartie, du droit d'utiliser l'image des sportifs.

L'auteur relevait que **la relative opacité de ces mécanismes pouvait conduire certains joueurs à ne pas déclarer intégralement ces revenus complémentaires**. De plus, il exprimait **de sérieux doutes quant à la sécurité juridique de ces dispositifs, relevant l'existence d'un risque de voir requalifiés les montants versés aux joueurs en salaires soumis aux charges sociales**, au motif que les redevances de droit d'image pouvaient être jugées « non détachables » de l'activité salariée¹.

Sur ce dernier aspect, le rapport de M. Jean-Pierre Denis constatait que « *la seule façon de valoriser l'image d'un joueur, avec un minimum de sécurité juridique, [était] d'isoler la gestion de ses droits d'image dans une structure ad hoc (une société de capitaux qu'elle qu'en soit la forme) en veillant à ce que :*

« - la rémunération en cause n'émane pas du club employeur du joueur. Elle doit être versée par des sponsors, qui peuvent être ceux du club, dans le but de promouvoir leur propre activité commerciale ;

« - les redevances acquittées par les sponsors soient versées à la société et non au sportif lui-même ».

De telles méthodes présentaient de forts inconvénients. D'une part, leur complexité pouvait dissuader certains sportifs professionnels. D'autre part, elles aboutissaient à externaliser **une partie de la rémunération des sportifs**, grâce aux sponsors, qui **n'apparaissait donc plus dans la comptabilité des clubs sportifs soumis à la vérification des différentes instances de contrôle de gestion** relevant des ligues professionnelles.

De surcroît, le non établissement de règles claires entre les clubs et leurs sponsors **pouvait aboutir à un niveau de salaire réduit au minimum, au détriment de la couverture sociale des sportifs**.

¹ M. Jean-Pierre Denis expliquait même que les administrations sociales allaient jusqu'à considérer que les rémunérations versées aux sociétés chargées d'exploiter les droits d'image étaient nécessairement liées au contrat de travail. Il citait, à cet égard, la circulaire du ministre du travail sur la situation des sportifs au regard de la sécurité sociale, en date du 28 juillet 1994, aux termes de laquelle les rémunérations en cause étaient automatiquement « versées, sinon en contrepartie, du moins à l'occasion du travail et [devaient] donc être assujetties à cotisations, en application des articles L. 1 et L. 136-2-I et II du code de la sécurité sociale », et ajoutant que « l'existence d'une société écran ne [pouvait] faire échec à ce principe ».

Enfin, une telle approche **réserve l'avantage de la formule** aux seuls sportifs salariés qui intéressent personnellement les sponsors, c'est-à-dire en France **à quelques dizaines de professionnels à très forte notoriété**, toutes disciplines confondues. Or, comme le relevait l'auteur du rapport, l'image des clubs est façonnée collectivement par l'ensemble de leurs joueurs et il n'était donc pas satisfaisant que chacun ne puisse bénéficier d'un tel droit.

D. UNE RÉPONSE ADAPTÉE : LE DIC

1. Un dispositif correspondant à une réalité

a) La valorisation de l'image des sportifs professionnels

Pour l'ensemble des raisons exposées *supra*, l'instauration du DIC, préconisation explicite du rapport précité de M. Jean-Pierre Denis, a semblé une réponse adéquate. C'est pourquoi il a constitué un élément essentiel de la proposition de loi¹ déposée par nos anciens collègues députés Edouard Landrain et Jean-Marie Geveaux, à l'origine de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 précitée.

Dans leur exposé des motifs, ils soulignaient que **l'image était devenue une composante essentielle du sport professionnel**, constituant même souvent le principal vecteur de son développement. Relevant « *la forte progression des produits de la commercialisation des droits télévisés* » et « *le choix délibéré des clubs de diversifier leurs recettes pour les élargir aux ressources du sponsoring et à la vente des produits dérivés des marques* », ils constataient qu'il s'agissait bien, dans un cas comme dans l'autre, de « *valoriser l'image [des] joueurs et [des] sociétés sportives pour mieux capitaliser sur elles* ».

En somme, **l'image de leurs joueurs constitue un actif pour les clubs qu'ils valorisent en tant que tel**. En conséquence, **une partie de la rémunération des sportifs devrait correspondre à leur apport à la construction de cette image**.

b) Le parallèle avec les artistes-interprètes

Toujours dans l'exposé des motifs de leur proposition de loi, nos anciens collègues députés Edouard Landrain et Jean-Marie Geveaux établissaient un parallèle entre la situation des sportifs et celle des artistes-interprètes.

¹ Proposition de loi n° 1758 (XII^{ème} législature).

En effet, les sportifs professionnels, tout comme les artistes et mannequins, « donnent à voir » non seulement à l'occasion de la rencontre à laquelle ils participent mais aussi grâce à l'exploitation commerciale de leur prestation.

Or, dès lors qu'ils sont liés à un employeur par un contrat de travail, **les artistes-interprètes** ont le statut de salariés et sont affiliés au régime général de la sécurité sociale. Mais, au sein de leur rémunération, une distinction est faite entre :

- un salaire, assujetti aux cotisations du régime général de sécurité sociale ;

- **une autre partie de la rémunération constituée**, conformément aux articles L. 762-2 et L. 763-2 du code du travail, **sous forme de redevances, qui ne sont pas prises en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale du régime général**, mais sont soumises à la CSG et à la CRDS.

Dans ces conditions, l'instauration d'une telle distinction dans la rémunération des sportifs revenait à non seulement prendre acte d'une réalité, mais à étendre une mesure existante à des bénéficiaires à la situation très comparable à celle des artistes-interprètes.

2. Un élément de compétitivité et de transparence renforcé par le caractère collectif du DIC

Pour toutes les raisons précédemment exposées, la création du DIC a semblé constituer un progrès, ce qu'a souligné notre collègue Jean-François Humbert dans son rapport sur la proposition de loi précitée¹ : mesure légitime et de « justice sociale » dans l'univers du sport professionnel, il renforçait la transparence financière de ce secteur tout en améliorant l'attractivité du territoire national dans un contexte de concurrence européenne exacerbée.

Votre rapporteur spécial constate que le texte adopté par le Parlement répond aux objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition de loi.

Pour ce qui concerne l'attractivité, **le DIC ouvre la possibilité d'exonérer de charges sociales jusqu'à 30 % de la rémunération versée à des sportifs professionnels**. Elle est donc de nature à rapprocher le niveau des prélèvements obligatoires opérés sur les clubs français de celui des principaux pays concurrents, comme cela sera détaillé *infra*.

En outre, une telle possibilité est de nature à améliorer la transparence de la rémunération des quelques sportifs qui bénéficiaient de contrats de droit à l'image individuelle plus ou moins opaques.

¹ Rapport n° 67 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires culturelles (novembre 2004).

Par ailleurs, **le caractère collectif de la mesure est bien affirmé**. En effet, **le texte renvoie les modalités d'application du DIC** dans les différentes disciplines sportive **à une convention collective** conclue entre les organisations représentatives des sportifs professionnels et les organisations représentatives des sociétés employant des sportifs professionnels.

Ce sont donc bien l'ensemble des sportifs qui ont vocation à entrer dans ce cadre et non une poignée de vedettes. La seule restriction provient de la fixation d'un plancher en deçà duquel la mesure ne s'applique pas afin de garantir la couverture sociale des sportifs. Ce plancher a été fixé à deux fois le plafond fixé par décret pris en application de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale¹.

L'article L. 222-2 du code du sport tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel

I. – N'est pas considérée comme salaire la part de la rémunération versée à un sportif professionnel par une société soumise aux articles L. 122-2 et L. 122-12 et qui correspond à la commercialisation par ladite société de l'image collective de l'équipe à laquelle le sportif appartient.

Pour l'application du présent article, sont seules considérées comme des sportifs professionnels les personnes ayant conclu, avec une société mentionnée au premier alinéa, un contrat de travail dont l'objet principal est la participation à des épreuves sportives.

II. - Des conventions collectives conclues, pour chaque discipline sportive, entre les organisations représentatives des sportifs professionnels et les organisations représentatives des sociétés employant des sportifs professionnels déterminent :

1° La part de rémunération définie au I ci-dessus, laquelle ne peut excéder 30 % de la rémunération brute totale versée par la société au sportif professionnel ;

2° Les modalités de fixation de cette part de rémunération en fonction du niveau des recettes commerciales générées par l'exploitation de l'image collective de l'équipe sportive, et notamment des recettes de parrainage, de publicité et de merchandising ainsi que de celles provenant de la cession des droits de retransmission audiovisuelle des compétitions ;

3° Le seuil au-delà duquel les dispositions du I ci-dessus s'appliquent à cette part de rémunération, lequel ne peut être inférieur au double du plafond fixé par le décret pris en application de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale.

III. - En l'absence d'une convention collective pour une discipline sportive, un décret peut déterminer les modalités de cette part de rémunération dans ladite discipline, dans le respect des conditions édictées au II ci-dessus.

¹ Aux termes de l'arrêté du 30 octobre 2007, portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2008, ce plafond s'élève à 33.276 euros bruts par an.

II. LE DIC TROIS ANS APRÈS : LE SUCCÈS D'UN DISPOSITIF MALGRÉ UN COÛT INCONTRÔLABLE POUR L'ÉTAT PAYEUR

A. UN SUCCÈS INDÉNIABLE AUPRÈS DU PUBLIC VISÉ

1. Un effet d'attraction sur les sports collectifs

Le DIC a connu un succès immédiat auprès de plusieurs sports collectifs. Ainsi, dès la saison 2005-2006, de nombreux clubs de football, de rugby et de basket-ball ont adopté ce dispositif. Le cyclisme l'a mis en place en 2006.

Selon les données obtenues par votre rapporteur spécial auprès des ligues professionnelles, hors cyclisme, **1.267 sportifs bénéficient à ce jour du droit à l'image collective** :

- 639 footballeurs ;
- 492 rugbymen ;
- 136 basketteurs.

En outre, votre rapporteur spécial a été informé que **le handball adopterait à son tour le DIC dès la saison 2008-2009**. De plus, d'autres disciplines, comme le volley-ball étudient cette possibilité.

2. Un effet de structuration de certaines disciplines

a) *La conclusion de conventions collectives*

L'article L. 785-1 du code du travail tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 renvoie la définition de certaines modalités d'application du DIC à « *des conventions collectives conclues, pour chaque discipline sportive, entre les organisations représentatives des sportifs professionnels et les organisations représentatives des sociétés employant des sportifs professionnels* ». Certes, aux termes du même article, « *en l'absence d'une convention collective pour une discipline sportive, un décret peut déterminer les modalités de cette part de rémunération dans ladite discipline* ».

Néanmoins, **cette disposition a constitué une forte incitation à la conclusion de conventions collectives au sein des disciplines intéressées par le DIC.**

Ainsi, si le football dispose d'une « charte » tenant lieu de convention collective depuis 35 ans, les conventions collectives du rugby et du basket-ball ont été conclues respectivement le 29 mars 2005 et le 12 juin 2005, soit juste après l'entrée en vigueur du droit à l'image collective. Si celui-ci n'a évidemment pas été le seul facteur de conclusion desdites conventions, il a

cependant pu servir d'utile aiguillon financier afin de simplifier les négociations.

b) L'évolution statutaire des clubs sportifs

Dans le même esprit, le texte ayant créé le DIC limite son application aux clubs disposant **d'un statut** :

- **de société sportive**, c'est-à-dire soit d'une société à responsabilité limitée ne comprenant qu'un associé (dénommée entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée), soit d'une société anonyme à objet sportif, soit d'une société anonyme sportive professionnelle ;

- ou bien de sociétés d'économie mixte sportives locales constituées avant le 29 décembre 1999.

En revanche, les autres structures, en particulier les associations, ne peuvent bénéficier de cet avantage. Là encore, cette disposition a conduit les clubs intéressés à envisager une évolution statutaire propre à renforcer le caractère professionnel des clubs d'élite de sports collectifs.

B. UN ATOUT RÉEL EN TERMES D'ATTRACTIVITÉ, QUOIQUE LIMITÉ

1. L'effet de la baisse des charges sociales

Le droit à l'image collective a contribué à réduire l'écart entre la France et ses principaux concurrents européens en termes de coût global des salaires.

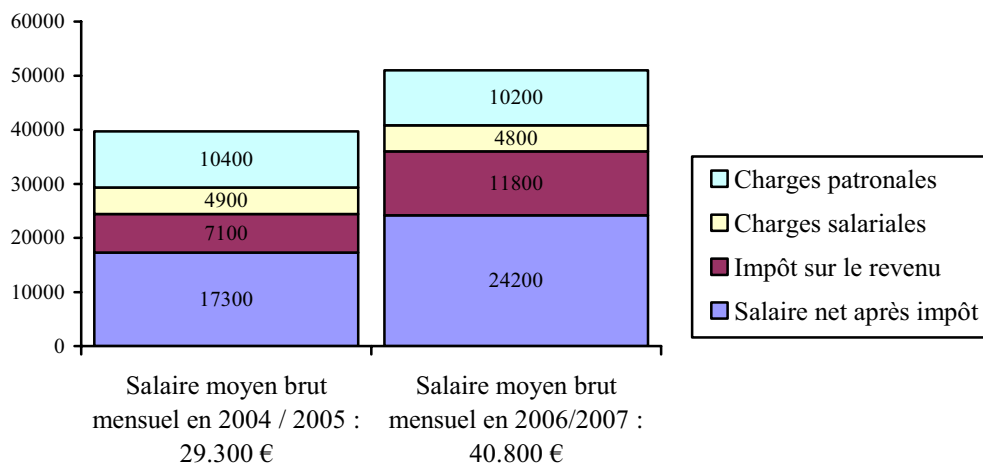
Pour ce qui concerne le football d'élite, il convient d'ajouter l'effet de la baisse de la tranche marginale d'imposition la plus élevée (de 48,04 % à 40 %) et l'instauration du « bouclier fiscal ». Et, hors action de l'Etat, il faut aussi prendre en compte la hausse spectaculaire des droits télévisés versés par la chaîne Canal +, passés de 375 millions d'euros à 600 millions d'euros¹.

Au total, l'effet de ces évolutions sur le revenu des footballeurs de Ligue 1 est retracé dans le schéma suivant.

¹ A compter de la saison 2008-2009, l'ensemble des droits télévisés perçus par la Ligue de football professionnel s'élèvera à 668 millions d'euros.

Décomposition du salaire moyen brut d'un joueur de football de Ligue 1

(en euros)

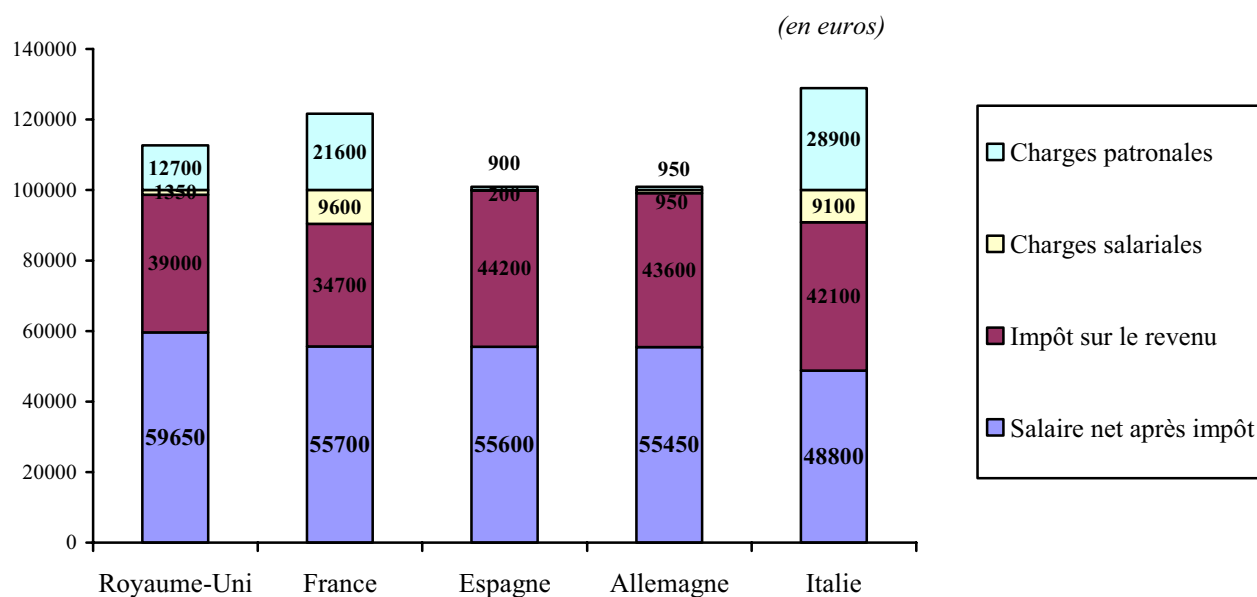


Source : Union financière de France

L'effet du DIC est alors très net puisque **malgré une augmentation de 39 % du salaire moyen brut des joueurs de Ligue 1 entre les saisons 2004/2005 et 2006/2007**, principalement du fait de la forte hausse des droits télévisés sur cette période, **les charges salariales et patronales ont légèrement diminué en valeur absolue**. En conséquence, et bien que l'impôt sur le revenu acquitté par les joueurs ait augmenté, **le salaire moyen net des footballeurs de Ligue 1 a affiché une progression de 40 % en deux ans**.

D'autre part, **la France s'est rapprochée des standards internationaux en termes de différentiel entre salaire brut et salaire net**. Ainsi, d'après une enquête menée en février 2007 par l'Union financière de France, sur la base d'un salaire brut de 100.000 euros par mois correspondant à la rémunération d'un joueur de niveau international, la France est relativement « compétitive » en Europe et figure devant l'Italie, même en incluant les charges patronales. Le tableau ci-dessous reproduit le résultat de cette étude.

**Pression fiscale et sociale internationale
pour un salaire brut mensuel de 100.000 euros**



Source : Union financière de France

Le DIC semble donc avoir atteint l'un de ses objectifs qui était de rapprocher la pression fiscale et sociale de la France par rapport aux pays voisins pour les sportifs de haut niveau.

Toutefois, ledit écart ne constituant qu'un aspect parmi d'autres du différentiel d'attractivité des clubs français vis-à-vis de leurs concurrents dans certaines disciplines, le succès réel du DIC se doit d'être relativisé.

Une étude plus poussée du cas emblématique du football se révèle éclairante à ce sujet.

2. Un dispositif ne pouvant compenser de trop fortes disparités économiques et juridiques : le cas emblématique du football de haut niveau

a) Un écart de richesse toujours aussi important

Votre rapporteur spécial a rappelé *supra* le paysage des forces financières des 20 clubs de football européens les plus riches pour la saison 2003/2004, précédant l'adoption du droit à l'image collective.

Depuis, la situation ne s'est pas vraiment améliorée pour le football français, ce que montre la dernière étude « Deloitte football money League », publiée en février 2008 et portant sur la saison 2006/2007, que retrace le tableau suivant.

Recettes des 20 premiers clubs de football européens pour la saison 2006/2007

(en millions d'euros)

Club	Recettes	Ligue nationale
Real Madrid	351,0	Espagne
Manchester United	315,2	Angleterre
FC Barcelone	290,1	Espagne
Chelsea	283,0	Angleterre
Arsenal	263,9	Angleterre
Milan AC	227,2	Italie
Bayern Munich	223,3	Allemagne
Liverpool	198,9	Angleterre
Inter Milan	195,0	Italie
AS Roma	157,6	Italie
Tottenham	153,1	Angleterre
Juventus Turin	145,2	Italie
<i>Olympique Lyonnais</i>	<i>140,6</i>	<i>France</i>
Newcastle United	129,4	Angleterre
Hambourg SV	120,4	Allemagne
Schalke 04	114,3	Allemagne
Celtic Glagow	111,8	Ecosse
Valence	107,6	Espagne
<i>Olympique de Marseille</i>	<i>99,0</i>	<i>France</i>
Werder Brême	97,3	Allemagne

Source : Deloitte money League 2008

Si deux clubs français figurent désormais dans ce classement annuel, **le premier de ces clubs (l'Olympique lyonnais) n'apparaît qu'en 13^{ème} position** (en retrait par rapport à la saison précédente où il était 11^{ème}). Surtout, **l'OL affiche des recettes 2,5 fois inférieures à celles du leader, le Real Madrid, et de 1,5 à 2 fois inférieures à celles de la dizaine de clubs de tête.**

Ces écarts ont des fondements économiques, tenant à l'individualisation des droits télévisés par club, plus ou moins marquée selon les pays, au développement du « marchandisage » par plusieurs grands clubs ou à des recettes au guichet plus élevées. Ils sont aussi parfois le fait de « mécènes » fortunés prêts à combler les déficits de leurs clubs avec leur fortune personnelle, notamment dans le championnat anglais.

b) Le faible impact du DIC dans ces conditions

D'après les données obtenues par votre rapporteur spécial auprès de clubs représentatifs de l'élite du football, du rugby et du basket-ball, **le droit à l'image collective représente environ 3 % de leur budget total**. Il est à noter que cette proportion croît légèrement avec le budget des clubs puisque le nombre de joueurs dépassant le plancher de rémunération au-delà duquel s'applique le DIC est plus élevé dans les « grands » clubs que dans les « petits ».

Le droit à l'image collective dans le budget de clubs de football, rugby et basket-ball à « gros budget »¹

Discipline	Budget total (en millions d'euros)	Montant du DIC (en millions d'euros)	DIC en % du budget total
Basket-ball	5	0,17	3,4 %
Rugby	12	0,32	3,1 %
Football	67	2,30	3,4 %

¹ Pour un club de basket-ball à « petit budget » (3 millions d'euros), le DIC ne s'élève qu'à 23.000 euros, soit 0,8 % de son budget.

Source : calcul de la commission des finances d'après des données transmises par des clubs représentatifs

Ces chiffres montrent à la fois que **le DIC procure un avantage réel apprécié par les clubs, mais que cette aide n'est pas à la hauteur des écarts constatés entre le budget des clubs français et celui de leurs concurrents européens**. Votre rapporteur spécial considère d'ailleurs que **de tels écarts n'ont pas vocation à être comblés par les finances publiques**.

Il ne s'agit donc pas de faire du DIC un « dispositif miracle » à conserver à tout prix (voire à renforcer) mais de le juger pour ce qu'il est, à savoir un soutien modeste dans un univers concurrentiel très difficile.

Votre rapporteur spécial observe, d'ailleurs, qu'après l'entrée en vigueur du DIC, les transferts de joueurs vers l'étranger ont continué. Ainsi, l'OL, le club de football français le plus « riche », n'a pas été en mesure de conserver dans son effectif MM. Michael Essien (parti à Chelsea en 2005), Mahamadou Diarra (Real Madrid, 2006), Florent Malouda (Chelsea, 2007) et Eric Abidal (Barcelone, 2007) malgré sa volonté affichée de garder ces footballeurs en son sein.

c) Agir au niveau international pour être réellement efficace

Votre rapporteur spécial considère que les véritables solutions au déséquilibre des compétitions européennes sont plus « structurelles » et doivent être prises à un niveau international.

Ainsi, pour ce qui concerne le football, plusieurs initiatives méritent d'être soutenues par la France, notamment :

- **les efforts entrepris par l'UEFA afin d'avancer vers un renforcement des contrôles financiers dans l'ensemble des pays européens**, voire vers la constitution d'une « DNCG européenne » ;

- **la proposition dite « 6+5 »** que M. Joseph Blatter, président de la Fédération internationale de football association (FIFA), doit présenter au prochain congrès de cette association, qui doit se tenir à Sydney les 29 et 30 mai 2008. Cette règle contraindrait les clubs à aligner à chaque match au moins six joueurs éligibles pour l'équipe nationale du pays à laquelle le club est affilié, afin de renouer avec le caractère local, ou au moins national, des clubs de football. L'OL devrait ainsi aligner au moins six Français par rencontre.

De manière générale, **la France devrait appuyer auprès des institutions européennes la reconnaissance de la spécificité du sport**, qui ne saurait relever que du marché intérieur et du droit de la concurrence. De ce point de vue, le traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 par les chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union européenne contient des éléments encourageants¹.

C. UN COÛT CROISSANT ET INCONTRÔLABLE POUR LES FINANCES DE L'ETAT

Comme rappelé *supra*, le DIC permet, sous certaines conditions, d'exonérer de cotisations sociales jusqu'à 30 % de la rémunération des sportifs. Cette charge revient, *in fine*, au budget de l'Etat puisque celui-ci rembourse l'ACOSS, par l'intermédiaire du programme n° 219 « Sport ». A ce titre, 32 millions d'euros ont été inscrit dans la loi de finances pour 2008.

¹ Aux termes de l'article 149 du traité sur l'Union européenne tel qu'il résulterait du traité de Lisbonne, si ce dernier devait être ratifié par tous les Etats membres, « L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative » et « L'action de l'Union vise [...] à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux ».

1. Evolution du coût du DIC (prévision et exécution) depuis l'origine

Depuis sa création, le coût du droit à l'image collective a fortement augmenté, ce que retrace le tableau suivant.

Montant annuel des exonérations de charges sociales au titre du DIC depuis l'origine

(en euros)

	2005	2006	2007
Basket-ball	119.364	520.438	199.728
Cyclisme		64.239	289.447
Football	12.058.819	18.099.324	22.887.085
Rugby	1.155.007	2.509.806	2.669.102
TOTAL	13.333.190	21.193.807	26.045.362

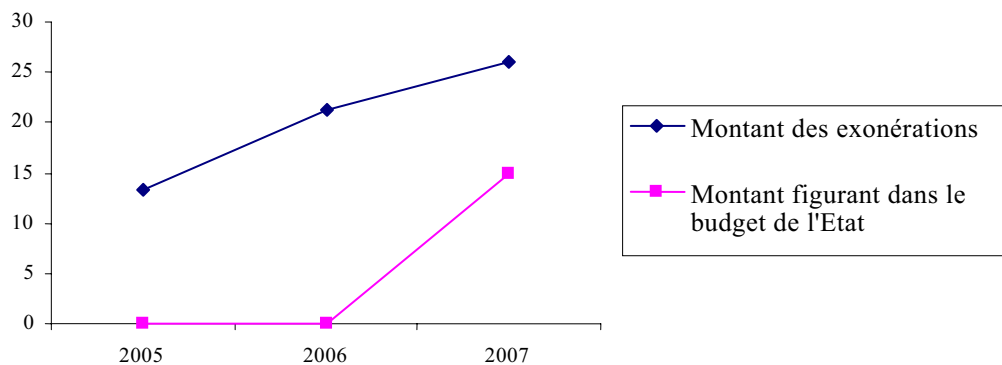
Source : ACOSS

Le coût du DIC pour les finances publiques a donc augmenté de 59 % entre 2005 et 2006, puis de 22,9 % entre 2006 et 2007. Si toutes les disciplines ont contribué à cette augmentation, le football en est bien entendu le premier « responsable » ; ce sport représentait, en 2007, 87,9 % des exonérations au titre du DIC.

De surcroît, cette dépense semble difficilement prévisible, les documents budgétaires ayant été très imprécis sur le coût du DIC jusqu'en 2007. Seul le montant de 32 millions d'euros prévu à cet effet pour l'année 2008 semble présenter un caractère réaliste.

Coût du DIC et montants figurant à ce titre dans le budget depuis l'origine

(en millions d'euros)



Sources : ACOSS, projets de lois de finances pour 2005, 2006 et 2007

2. Un dispositif déplafonné et procyclique

Le coût du droit à l'image collective est incontrôlable par l'Etat payeur car il ne dépend que de l'évolution de la masse salariale des clubs sportifs bénéficiaires.

De plus, par construction, **le DIC est d'autant plus coûteux pour les finances publiques que la santé financière des clubs est bonne et leur permet de mieux payer leurs joueurs**. L'évolution du coût du DIC concernant le football illustre bien cette situation paradoxale : la forte augmentation des droits télévisés perçus par les clubs à partir de la saison 2005-2006 s'est traduite par une hausse de leur masse salariale et par une aggravation du coût du DIC.

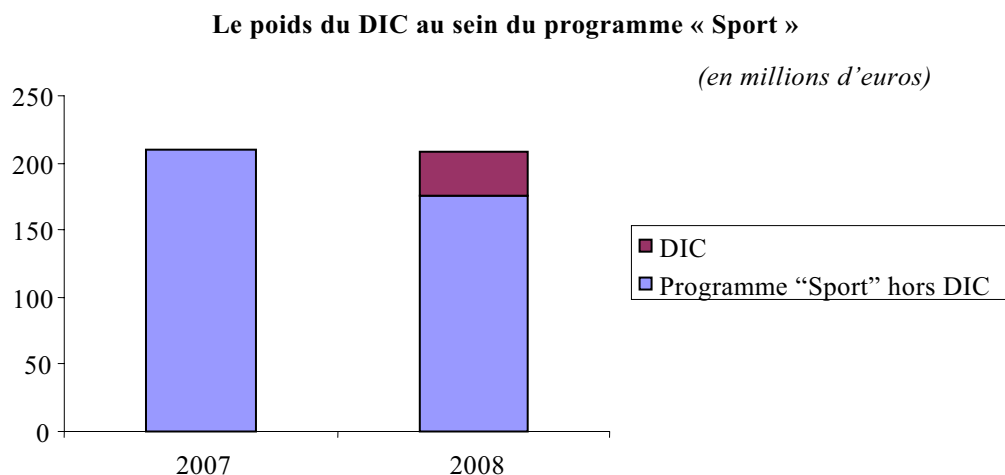
En l'état actuel, le budget de l'Etat verrait donc ses charges aggravées à due proportion par toute amélioration de la santé financière des clubs, même si, par ailleurs, une telle embellie se traduisait par des rentrées fiscales supplémentaires (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu).

3. Un poids très lourd pour les crédits du programme « Sport »

Depuis le projet de loi de finances pour 2008, le coût du remboursement à l'ACOSS des exonérations accordées au titre du DIC est inscrit au sein de l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau » du

programme n° 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »¹.

Or, ce programme dispose de crédits relativement modiques. Pour 2008, le DIC représente ainsi 15,4 % des 207,9 millions d'euros de crédits de paiement du programme.



Source : lois de finances pour 2007 et 2008

Les crédits de paiement de ce programme, en excluant le DIC, sont ainsi passés de 209,7 millions d'euros en 2007 à 175,9 millions d'euros en 2008.

Même si, par ailleurs, les crédits du Centre national du développement du sport (CNDS), ont augmenté, la marge d'action du ministère apparaît donc comme tendue. Surtout, l'évolution du coût du DIC n'est actuellement encadrée par aucun « garde-fou ». A terme, **ce dispositif pourrait donc peser encore davantage sur le budget du programme « Sport ».**

C'est pourquoi votre rapporteur spécial estime qu'au vu de son efficacité relative, **le droit à l'image collective doit être réformé afin de rendre son coût plus contrôlable par l'Etat payeur.**

¹ Dans la loi de finances pour 2007, le DIC avait été inscrit, à hauteur de 15 millions d'euros, au sein du programme n° 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la même mission.

III. PRÉSERVER LE DROIT À L'IMAGE COLLECTIVE EN L'AMÉNAGEANT

Il semble donc nécessaire de modifier le droit à l'image collective, dont le coût, non maîtrisable, menace l'équilibre financier du programme « Sport » alors même que son efficacité en termes d'attractivité doit être relativisée.

Dès lors, plusieurs options sont envisageables : une suppression pure et simple du dispositif, une baisse du taux maximal d'exonération (actuellement de 30 % de la rémunération des sportifs) ou l'instauration d'un plafond au-delà duquel les rémunérations des joueurs ne seraient plus exonérées.

A. UNE SUPPRESSION DU DIC RISQUERAIT DE ROMPRE DES ÉQUILIBRES FRAGILES

Votre rapporteur spécial n'est pas favorable à une suppression brutale du droit à l'image collective. En effet, une telle mesure pourrait rendre la gestion des clubs plus difficile. D'autre part, une suppression du DIC serait de nature à fragiliser certains équilibres du monde sportif français.

1. Une gestion des clubs potentiellement fragilisée par la suppression du DIC

Si, comme indiqué *supra*, le DIC représente généralement un avantage de l'ordre de 3 % du budget des clubs d'élite, il s'agit d'un complément utile à des budgets souvent tendus.

De plus, votre rapporteur spécial est conscient du fait que **les clubs fonctionnent sur la base de contrats pluriannuels qu'ils ont conclus avec leurs joueurs en tenant compte de l'existence du DIC**. Les conventions collectives de plusieurs disciplines ont également été signées ou adaptées après l'entrée en vigueur de ce dispositif.

Une certaine stabilité juridique doit donc être garantie aux acteurs du monde sportif, ce qui plaide en faveur du maintien du DIC.

2. Pour la solidarité des mondes amateur et professionnel

En outre, votre rapporteur spécial est conscient que, tant que des mesures internationales de nature à équilibrer les compétitions européennes n'auront pas été prises, il serait sans doute prématuré de priver les clubs français d'un soutien public, tant financier que symbolique.

Enfin, **le droit à l'image collective participe à l'équilibre fragile des solidarités croisées entre le sport amateur et le sport professionnel** : étant imputé sur les crédits du programme « Sport », il peut objectivement être interprété comme une mesure de solidarité du sport amateur vers le sport professionnel ; cependant, il contribue à maintenir l'intérêt médiatique des compétitions professionnelles dont bénéficie le sport amateur au travers du reversement d'une fraction (5 %) des droits télévisés au CNDS.

B. POUR UN PLAFONNEMENT DU DROIT À L'IMAGE COLLECTIVE À UN NIVEAU ADÉQUAT

Aux yeux de votre rapporteur spécial, la piste d'un plafonnement du DIC semble préférable à celle d'une baisse du taux d'exonération des rémunérations des sportifs. D'une part, une baisse du taux pénaliserait petits et grands clubs dans les mêmes proportions ; d'autre part, un plafonnement semble mieux à même d'éviter une dérive du coût du DIC à moyen et à long termes.

Il reste alors à déterminer un niveau adapté de plafonnement, qui doit prendre en compte la réalité économique du sport de haut niveau, sauf à vider le DIC de sa substance.

1. Des effets comparés d'une baisse du taux d'exonération et d'un plafonnement

Une baisse du taux d'exonération des rémunérations des sportifs professionnels au titre du DIC, par exemple de 30 % à 20 %, se traduirait par un gain budgétaire immédiat, de 33 % dans l'exemple envisagé. Il s'agit donc d'une solution tentante.

Cependant, une telle mesure présenterait deux défauts de taille :

- elle pénaliserait dans les mêmes proportions tous les clubs dont des joueurs bénéficient actuellement du DIC, qu'il s'agisse d'un club de Pro B de basket-ball ou d'un club de Ligue 1 de football ;

- le coût à long terme du DIC resterait malgré tout hors de contrôle puisque l'évolution de la masse salariale des clubs continuerait à renchérir le dispositif. En particulier, si les rémunérations des footballeurs continuaient à augmenter comme ces dernières années, l'effet d'une baisse du taux d'exonération pourrait être rapidement annulé.

A l'inverse, **le plafonnement pourrait, selon le niveau choisi, ne s'appliquer que dans un nombre limité de clubs**, versant des rémunérations élevées à certains de leurs joueurs. L'impact d'une telle évolution serait donc nul dans les plus « petits » clubs.

De plus, **un plafonnement semble mieux à même de limiter les effets budgétaires d'une trop forte augmentation de la masse salariale des sportifs professionnels**, en particulier des footballeurs. Le plafond pourrait alors pleinement jouer son rôle en limitant l'exonération de charges s'appliquant aux rémunérations les plus élevées.

2. Un plafond égal à 15 plafonds de la Sécurité sociale paraît réaliste

Il reste alors à déterminer le niveau adéquat de plafonnement du droit à l'image collective.

Votre rapporteur spécial estime qu'un montant égal à 15 fois le plafond de la Sécurité sociale pourrait convenir. Certes, ce montant, qui s'élève en 2008 à 41.595 euros bruts par mois, peut sembler très élevé.

Il correspond cependant à **la rémunération moyenne** des footballeurs de Ligue 1 et paraît donc correspondre à la réalité économique du monde sportif que le DIC a pour objet de soutenir. Le tableau ci-après décrit l'impact d'un tel plafonnement pour des clubs de basket-ball, rugby et football à budget important.

Impact d'un plafonnement à 15 plafonds de la Sécurité sociale du droit à l'image collective pour des clubs de football, rugby et basket-ball à « gros budget »¹

Discipline	Budget total (en millions d'euros)	Montant actuel du DIC (en millions d'euros)	Montant du DIC après plafonnement (en millions d'euros)	DIC en % du budget total
Basket-ball	5	0,17	0,17	0 %
Rugby	12	0,32	0,32	0 %
Football	67	2,30	1,96	15 %

¹ Pour un club de basket-ball à « petit budget » (3 millions d'euros), le DIC qu'à 23.000 euros, soit 0,8 % de son budget.

Source : calcul de la commission des finances d'après des données transmises par des clubs représentatifs

L'effet immédiat d'un tel plafonnement serait donc nul pour les clubs de rugby et de basket-ball. Il serait également très limité pour les clubs de football puisqu'il ne représenterait que 0,5 % du budget total d'un club représentatif de l'élite de cette discipline.

Votre rapporteur spécial n'attend donc pas de baisse immédiate notable du budget consacré au DIC après l'adoption d'une telle mesure, ce qui est cohérent avec sa volonté de ne pas déstabiliser des clubs immergés dans

une forte concurrence européenne et ayant conclu des contrats pluriannuel avec leurs joueurs en intégrant l'existence de cet avantage.

Il s'agit davantage de préserver les crédits du programme « Sport », en attendant que des mesures plus structurelles de nature à équilibrer les compétitions soient prises à un niveau international. Il sera alors temps de réexaminer un dispositif dont l'efficacité macroéconomique n'est que limitée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 avril 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Michel Sergent, rapporteur spécial, sur le droit à l'image collective (DIC) des sportifs professionnels.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que les deux derniers débats budgétaires sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » avaient été dominés par le coût du DIC, créé par la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004.

Ce dispositif, qui permet, sous certaines conditions, d'exonérer de cotisations sociales jusqu'à 30 % de la rémunération des sportifs, avait conduit à des remboursements à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) sur le programme « Sport ». A ce titre, 32 millions d'euros avaient été inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 et, au vu de la modicité des crédits du sport, l'apparition d'une telle ligne avait abouti à des arbitrages douloureux, ce qui avait conduit le rapporteur à s'interroger sur l'efficacité du DIC.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, souhaitant revenir sur le contexte de son adoption par le Parlement, a rappelé que, le 15 décembre 1995, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) par son arrêt dit « Bosman » avait déclaré les règlements de l'Union européenne de football amateur (UEFA) instaurant des quotas liés à la nationalité contraires à l'article 39 du Traité de Rome sur la libre circulation des travailleurs entre les Etats membres de l'Union européenne (UE). L'abolition des quotas de joueurs communautaires à partir de la saison 1996-1997 a instauré une concurrence « sauvage » sur le marché du travail des sportifs. De plus, cette libéralisation s'est déroulée dans des conditions non harmonisées en Europe et pénalisantes pour les clubs français, moins riches que leurs homologues européens, subissant un niveau élevé de charges sociales et mieux encadrés financièrement.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué que M. Jean-François Lamour, alors ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, avait, dans ce contexte, demandé un rapport sur « certains aspects du sport professionnel » à M. Jean-Pierre Denis, inspecteur des finances. Il a relevé que l'instauration d'un « droit à l'image collective » avait été la principale proposition de ce rapport, remis au ministre en novembre 2003. Il a noté que cette proposition avait ensuite été reprise par MM. Edouard Landrin et Jean-Marie Geveaux, alors députés, dans une proposition de loi, devenue la loi du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel.

Souhaitant dresser un bilan du DIC trois ans après sa création, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a constaté que ce dispositif était très

populaire auprès du public visé : en effet, trois disciplines (football, rugby, basket-ball) l'ont adopté dès l'origine et mis en place en 2005, le cyclisme ayant suivi en 2006 tandis que le handball devrait en bénéficier dès la prochaine saison (2008-2009). Il a précisé qu'à ce jour 1.267 sportifs bénéficiaient du DIC.

Il a évoqué le grand attachement du monde sportif au DIC, que lui ont exprimé l'ensemble des personnalités auditionnées au cours de son contrôle budgétaire. Il a noté que, outre son aspect financier, les acteurs y voyaient un signe de soutien des pouvoirs publics dans le contexte concurrentiel précédemment décrit.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, s'est ensuite interrogé sur la réalité du DIC, précisant qu'il s'agissait certes d'un succès relatif, mais dont il convenait de prendre la mesure.

En termes d'écart de charges sociales, il a noté que le but était en partie atteint puisque, selon une étude du cabinet Deloitte, l'écart de charges entre la France et ses voisins avait été réduit de moitié par le DIC : alors qu'en 2001, le coût total du salaire net d'un footballeur était de 100 en France contre 60 à l'étranger, en 2006, cet écart avait été ramené de 100 à 80 avec les principaux championnats européens.

Il a cependant relativisé la réussite du DIC, expliquant que, ramené à l'ensemble du budget des clubs, le DIC représentait un avantage de l'ordre de 3 %, chiffre constaté aussi bien dans un club de basket que dans un club de rugby d'élite ou dans une « grosse écurie » de L1 de football. Dès lors, il a considéré que si le DIC pouvait constituer un utile complément au budget des clubs, il n'apportait pas de réponse à la mesure des déséquilibres du sport européen, en particulier du football.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a estimé qu'une action efficace ne pouvait être menée qu'à un niveau international, par exemple en encourageant l'action de M. Michel Platini, président de l'UEFA, tendant à renforcer le contrôle financier des clubs européens, ou en soutenant des initiatives tendant à limiter les transferts internationaux de joueurs. Il a espéré que l'inclusion d'un article sur la spécificité du sport dans le traité de Lisbonne puisse permettre d'avancer sur cette voie.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a ensuite évoqué le coût du DIC pour le budget de l'Etat. Il a indiqué que les exonérations relevées par l'ACOSS s'étaient élevées à 13,3 millions d'euros en 2005, à 21,2 millions d'euros en 2006 (+ 59 %) et à plus de 26 millions d'euros en 2007 (+ 23 %). Puis, après avoir relevé l'approximation des inscriptions budgétaires au titre du DIC dans les projets de loi de finances pour 2006 et 2007, il a déclaré que cette dépense pesait lourdement sur les crédits du programme « Sport ». En effet, les 32 millions d'euros inscrits au titre du DIC représentent plus de 15 % des crédits de paiement de ce programme dans la loi de finances pour 2008.

De plus, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, s'est inquiété du caractère « incontrôlable » de cette dépense, notant, d'une part, que de nouvelles disciplines pouvaient intégrer le dispositif et, d'autre part, que l'évolution des recettes des clubs de football était imprévisible.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a conclu qu'au vu de son efficacité relative et de son coût élevé, il apparaissait nécessaire de réformer le DIC.

Toutefois, il s'est dit défavorable à la suppression du DIC expliquant que, si tout devait être fait pour que le paysage du sport européen évolue, les clubs français avaient, pour l'heure, besoin de soutien. De plus, il a indiqué que les conventions collectives et les contrats pluriannuels clubs-joueurs avaient été construits en tenant compte du DIC et qu'il serait donc malvenu de bouleverser l'économie générale du sport en supprimant cette mesure.

Puis, après avoir examiné l'hypothèse d'une baisse de la fraction de la rémunération des sportifs exonérable au titre du DIC, il a exprimé sa préférence pour un plafonnement du dispositif, qui ne toucherait pas les clubs les plus modestes et qui garantirait un meilleur contrôle de la dépense à long terme. Il a conclu son propos en indiquant qu'un plafond s'établissant à 15 fois le plafond de la Sécurité sociale, soit 41.595 euros bruts par mois, lui paraissait correspondre à la réalité actuelle du sport de haut niveau car il s'agit du salaire moyen des footballeurs de Ligue 1.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, ayant constaté que le DIC s'inscrivait, pour ce qui concerne le sport professionnel, dans la problématique plus large de la délocalisation des compétences, a remercié M. Michel Sergent, rapporteur spécial, d'avoir « ouvert des pistes » de réflexion.

M. Pierre Martin, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, a estimé que cette communication prenait bien en compte les enjeux auxquels doivent faire face les clubs professionnels. Il a regretté que, malgré l'entrée en vigueur du DIC, « l'exode » des meilleurs sportifs vers l'étranger continue et concerne même désormais de très jeunes joueurs. Il a souhaité qu'une réflexion sur une limitation du nombre des joueurs étrangers alignés sur le terrain puisse avancer, relevant, à cet égard, que l'Angleterre pourrait s'y montrer favorable, le succès de ses clubs du fait de la présence de nombreuses vedettes étrangères semblant pénaliser, dans une certaine mesure, son équipe nationale.

Après avoir de nouveau salué la démarche du rapporteur spécial, il a conclu son propos en s'inquiétant de la puissance des intérêts financiers liés au sport, en particulier au football.

M. Jean Arthuis, président, a observé que l'équipe de France de football pouvait paradoxalement bénéficier de la présence de nombreux joueurs français dans les meilleurs clubs étrangers. Il a également souligné que les clubs français étaient, d'une certaine façon, des entreprises immergées dans

la concurrence européenne et que leurs difficultés conduisaient à s'interroger sur les modalités de financement de la protection sociale.

M. Jean-Paul Emin a jugé intéressante la démarche du rapporteur spécial consistant à évaluer le DIC trois ans après son entrée en vigueur. Il a estimé que ce dispositif avait également profité aux « deuxièmes divisions » des disciplines concernées. Il a également souligné que le DIC avait contribué à moraliser certaines pratiques de rémunération du monde sportif et que son coût devait être apprécié en prenant en compte le surcroît de recettes fiscales qu'il a engendré.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a exprimé ses doutes quant à une stabilisation spontanée du coût du DIC pour le programme « Sport », faisant valoir que son assiette allait augmenter du fait de son application à de nouvelles disciplines, comme le handball, et que l'évolution de la masse salariale des clubs était largement imprévisible. Il a également expliqué que le surcroît de recettes évoqué par M. Jean-Paul Emin n'alimentait pas les crédits de ce programme. Par ailleurs, il a indiqué avoir rencontré quelques difficultés à obtenir certains chiffres auprès de l'ACOSS.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la distinction entre budget de l'Etat et comptes sociaux semblait parfois relever de « l'artifice ». De plus, il a relevé que la forte augmentation des budgets des clubs et de la rémunération des sportifs ces dix dernières années avait été alimentée, en grande partie, par l'augmentation des droits de retransmission des manifestations sportives.

Après une intervention de **M. François Trucy**, **M. Jean-Paul Emin** s'est demandé s'il convenait de revoir également les dispositions similaires au DIC dont bénéficient les artistes interprètes.

En réponse, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a observé que, du fait de l'ancienneté du dispositif dont bénéficient les artistes interprètes, les crédits de la mission « Culture » n'avaient pas à supporter le remboursement des exonérations de cotisation sociales à l'ACOSS.

M. Jean Arthuis, président, a déclaré que ce débat posait la question des liens entre le budget de l'Etat et celui de la protection sociale.

M. Pierre Martin, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, a rappelé qu'au-delà de son impact financier, il convenait de garder en mémoire que l'objectif du DIC était de conserver, voire d'attirer les meilleurs sportifs professionnels sur le sol français.

Après une intervention de **M. Michel Moreigne**, la commission a **décidé**, à l'unanimité, **de publier** ces travaux sous la forme d'**un rapport d'information**.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative

- M. Bernard Laporte, secrétaire d'Etat chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative ;
- M. Julien Nizri, conseiller budgétaire de la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative et du secrétaire d'Etat ;
- Mme Dominique Laurent, directrice des sports ;
- M. Lionel Leycuras, chef de la mission de synthèse financière à la direction des sports.

Comité national olympique et sportif français

- M. Henri Sérandour, président.

Ligues de sport professionnel

- M. Alain Smadja, président de la ligue nationale de handball (LNH) et de l'Association nationale des ligues de sport professionnel (ANLSP) ;
- M. Jean-Pierre Hugues, directeur général de la ligue de football professionnel (LFP) ;
- M. Emmanuel Eschalier, directeur exécutif de la ligue nationale de rugby (LNR) ;
- M. Djilali Meziane, conseiller financier de la direction nationale du conseil et du contrôle de gestion (DNCCG) de la ligue nationale de basket-ball (LNB).

Associations représentatives des clubs de sport professionnel et des sportifs professionnels

- M. Philippe Diallo, directeur général de l'Union des clubs professionnels de football (UCPF) ;
- M. Philippe Piat, président de l'Union nationale des footballeurs professionnels (UNFP).

Par ailleurs, votre rapporteur spécial tient à remercier tout particulièrement les dirigeants de clubs de football, de rugby et de basket-ball ayant répondu à ses questions et ayant accepté d'effectuer des simulations sur la base de diverses hypothèses de réformes du DIC.