

Les exonérations des indemnités versées aux arbitres et juges sportifs : un instrument inadapté

PRESENTATION

Lorsqu'ils sont rémunérés, les 196 000 arbitres et juges sportifs³¹⁴ le sont, par les organisateurs de compétition, selon des modalités variables selon les disciplines et la nature des épreuves sportives.

Jusqu'en 2006, la qualification juridique des indemnités qui leur étaient versées faisait l'objet d'interprétations divergentes : selon les cas, elles étaient considérées comme des salaires ou comme des honoraires ; les règles, imprécises, qui leur étaient appliquées, aussi bien fiscales qu'en matière de cotisations et de contributions de sécurité sociale, étaient d'une légalité incertaine, à commencer par le régime d'exonération de charges sociales dont bénéficiaient les arbitres salariés.

D'autre part, ainsi que l'avait souligné un rapport remis, en 2005, au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, une crise des vocations arbitrales, se traduisait, dans la plupart des disciplines, par une forte diminution du nombre d'arbitres et de juges sportifs.

Pour remédier à ces deux difficultés, une loi portant diverses dispositions relatives aux arbitres a été adoptée le 23 octobre 2006. Elle a défini un cadre juridique plus homogène, incluant un système d'exonérations applicable, selon des modalités différentes, mais dans la limite d'un même plafond, à la fois aux cotisations et contributions de sécurité sociale et à l'impôt sur le revenu.

³¹⁴ Le terme « arbitre » recouvre, dans la suite du texte, l'ensemble des arbitres et des juges sportifs.

L'examen par la Cour de l'application faite de ce nouveau cadre législatif n'incite pas moins à continuer de s'interroger sur les faiblesses persistantes des procédures et pratiques en usage et sur le bienfondé même de ce régime d'exonérations au profit des arbitres sportifs, que la loi de 2006 a étendu et qui profite surtout, en réalité, à une petite minorité.

I - Le cadre juridique de la loi du 23 octobre 2006

A - Un régime fiscal et social dérogatoire

La loi du 23 octobre 2006 a, tout d'abord, soumis l'activité des arbitres à un régime juridique hybride :

- au regard du droit fiscal, les arbitres sont considérés comme des travailleurs indépendants, assujettis à la TVA et à la taxe professionnelle : leurs rémunérations sont assimilées à des bénéfices non commerciaux (BNC) ;
- au regard du droit social, les arbitres sont considérés comme des salariés, et ils sont rattachés au régime général de la sécurité sociale.

Auparavant, seuls les arbitres salariés bénéficiaient d'une exonération de charges sociales ; fondée sur une simple circulaire de 1994, elle était limitée à un plafond mensuel.

Depuis l'adoption de la loi, l'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale exonère désormais de charges sociales - patronales et salariales - les indemnités versées à tous les arbitres, quel que soit leur statut, dès lors que leur montant annuel est inférieur à 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 5 020 € en 2010. Au-delà, elles sont assujetties aux charges sociales dans les conditions de droit commun.

La loi du 23 octobre 2006 a, par ailleurs, créé, au bénéfice des arbitres, une exonération fiscale : en application de l'article 93 du code général des impôts, leurs indemnités sont exonérées d'impôt sur le revenu si leur montant annuel est également inférieur à 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale. Toutefois, à la différence de l'exonération de charges sociales, les indemnités arbitrales sont redevables de l'impôt sur le revenu sur leur montant total, dès le premier euro versé, lorsque le plafond est franchi.

B - Un régime déclaratif peu fiable

Les exonérations introduites par la loi du 23 octobre 2006 étant plafonnées, la connaissance par les services de recouvrement des impôts et des cotisations sociales du franchissement du plafond est fondamentale. Or, le régime déclaratif retenu par la loi du 23 octobre 2006 et les dispositions réglementaires d'application comportent des limites manifestes :

- pour l'exonération fiscale, il incombe, en effet, aux seuls arbitres
- et non aux organismes qui les rémunèrent (clubs sportifs, fédérations sportives nationales, régionales ou départementales, organisateurs privés de compétitions sportives, notamment) - de déclarer auprès de l'administration fiscale les indemnités arbitrales reçues dès lors qu'elles dépassent le plafond ;
- pour l'exonération de cotisations sociales, les fédérations sportives et les ligues professionnelles doivent, en principe, déclarer, aux organismes de recouvrement de la sécurité sociale, les indemnités versées aux arbitres qui dépassent le plafond. Toutefois, un décret du 15 mai 2007³¹⁵ a dilué les obligations de déclaration entre les différents intervenants : ce sont les arbitres eux-mêmes qui doivent informer les fédérations ou les ligues professionnelles du dépassement du plafond, et ce n'est qu'à la demande de celles-ci que les arbitres leur transmettent les formulaires recensant l'intégralité des sommes perçues. Dans le même temps, les fédérations et les ligues professionnelles sont uniquement astreintes à mettre à la disposition des agents chargés du contrôle du recouvrement des charges sociales les listes des arbitres, et les formulaires de déclaration reçus d'eux.

³¹⁵ Décret du 15 mai 2007 relatif aux obligations de déclaration et de versement des cotisations et contributions de sécurité sociale au titre des sommes versées aux arbitres et juges sportifs.

En pratique, l'efficacité de ce régime déclaratif dépend donc de la qualité, de la fréquence et de l'exhaustivité des informations transmises par les arbitres. Les fédérations sportives et les ligues professionnelles ne sont pas en mesure de s'assurer, à tout moment, de la correcte application des dispositions d'exonération. Cette situation est contraire au principe, posé par la loi du 23 octobre 2006, de la responsabilité déclarative exclusive incombant aux fédérations et aux ligues.

II - Un dispositif mal suivi

A - Un contrôle limité

Faute de consolidation des informations, aucun contrôle ne permet de vérifier que toutes les sommes perçues par les arbitres au cours de l'année civile au titre de leur fonction arbitrale ont été correctement prises en compte. En réalité, ils sont les seuls à connaître le montant exact des indemnités qu'ils perçoivent de la part des organismes très divers qui les rémunèrent (clubs sportifs, fédérations sportives nationales, régionales ou départementales, organisateurs privés de compétitions sportives, etc.).

Cette limite mise, de fait, aux possibilités de contrôle est d'autant plus regrettable que l'ensemble complexe des règles et des procédures concernées fait l'objet d'interprétations divergentes, notamment en raison de l'absence de décret d'application et d'instruction fiscale.

Ainsi, alors que les dispositions législatives impliquent que, lorsque le plafond de l'exonération fiscale est dépassé, l'intégralité des indemnités est assujettie à l'impôt sur le revenu, certains organisateurs de compétitions sportives, se fondant sur une circulaire erronée de la direction des sports³¹⁶, considèrent qu'il convient d'appliquer, dans tous les cas, une franchise correspondant au plafond. De même, le calcul des indemnités permettant de vérifier si le plafond est ou non dépassé est parfois effectué après déduction des frais professionnels, même si ceux-ci ont été remboursés.

³¹⁶ L'article 93 du code général des impôts dispose que les indemnités perçues par les arbitres ne sont exonérées d'impôt que lorsque leur montant est inférieur à 14,5% du plafond annuel de la sécurité sociale : la circulaire du 11 juillet 2007 déduit à tort de cette formulation qu'une exonération s'applique dans tous les cas dans la limite de 14,5% du plafond - de surcroît journalier - de la sécurité sociale.

B - Un coût global approximatif

La méconnaissance du montant exact des indemnités versées aux arbitres rend très imprécise l'estimation du coût global des deux exonérations, fiscale et sociale. Ainsi, l'évaluation présentée tous les ans dans les documents budgétaires soumis au Parlement n'a pas été actualisée depuis l'entrée en vigueur du dispositif. Une simple actualisation prenant en compte, dans les calculs, l'évolution du nombre estimé d'arbitres ferait pourtant passer, par rapport aux évaluations initiales effectuées en 2006, le coût de l'exonération sociale de 32 M€ à 39 M€ et celui de l'exonération fiscale de 15 M€ à 24 M€.

De surcroît, toute tentative de chiffrage du coût des exonérations fiscale et sociale est entachée d'incertitude en raison, non seulement du caractère déclaratif des indemnités perçues, mais aussi de la méconnaissance du nombre exact d'arbitres et de leur statut de professionnel ou de bénévole, à titre complet ou partiel.

D'ailleurs, les hypothèses retenues par l'administration ne sont pas homogènes : les estimations de la direction de la législation fiscale (DLF), de la direction de la sécurité sociale (DSS) et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) divergent à la fois sur :

le nombre d'arbitres concernés : les calculs de la DLF et de la DSS reposent sur une base de 140 000 arbitres en activité, tandis que l'ACOSS retient le chiffre de 153 198 arbitres ;

la structure de rémunération des arbitres : la DLF et la DSS estiment que 20 % des arbitres ne perçoivent aucune indemnité et ne sont donc pas concernés par les dispositifs, alors que l'ACOSS considère que tous les arbitres perçoivent des indemnités³¹⁷.

En fonction des hypothèses, le coût global de l'exonération sociale s'établit, selon les calculs effectués par la Cour sur la base des chiffres de 2006, respectivement à 32 M€ pour l'ACOSS, 98 M€ pour la DLF et 114 M€ pour la DS.

De même, le coût de l'exonération fiscale s'élève, sur les mêmes bases, respectivement à 5,5 M€, 15 M€ ou 20 M€.

³¹⁷ L'estimation du nombre d'arbitres bénévoles diverge selon les analyses : 90% des effectifs arbitraux selon le rapport remis, en 2005, au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; 20% dans le rapport annexé à la proposition de loi à l'origine de la loi du 23 octobre 2006.

Au total, l'incertitude de chiffrage du coût global - entre 37,5 M€ et 134 M€³¹⁸ - témoigne, par son ampleur, de la défaillance du suivi du dispositif, et, corrélativement, de l'incapacité de l'Etat à s'assurer de son impact.

III - Une efficacité non mesurée

A - Un objectif initial imprécis

L'efficacité du régime d'exonérations des indemnités versées aux arbitres ne peut être mesurée à l'aune d'objectifs qui auraient été assignés par le législateur, car ceux-ci n'ont été qu'imparfaitement formulés par la loi du 23 octobre 2006.

L'exposé des motifs de la proposition de loi indiquait, en effet, que les mesures envisagées visaient à « *donner aux arbitres une sécurité au plan social et fiscal, tout en étant indemnisés au titre de cette participation à la compétition sportive* ». Or, si la loi du 23 octobre 2006 a effectivement clarifié le statut fiscal et social des arbitres, elle ne contient, en revanche, aucune disposition relative à leur indemnisation. En définitive, les travaux législatifs n'indiquent pas clairement les objectifs précis qui justifient les exonérations dont bénéficient les arbitres. Pour sa part, le fascicule de présentation des dépenses fiscales annexé au projet de loi de finances se réfère uniquement à une finalité vague, à l'intitulé laconique : « *aider les arbitres* ».

La direction des sports du ministère chargé des sports a indiqué, en réponse aux observations de la Cour, qu'elle ne souhaitait pas élaborer d'indicateur de suivi propre aux exonérations en faveur des arbitres, car « *les indicateurs, dont le nombre doit rester limité, n'ont pas pour objet de suivre la mise en place d'un dispositif social et fiscal, mais de mesurer l'impact et la performance des politiques conduites par le ministère chargé des sports* ». La direction des sports considère donc explicitement que, si les mesures d'exonération des indemnités versées aux arbitres relèvent d'un intérêt public, elles n'entrent pas pour autant dans le champ d'une des politiques publiques du ministère, et ne justifient donc pas une procédure d'évaluation destinée à en démontrer l'efficacité et l'efficience, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

³¹⁸ Le montant du programme budgétaire « Sport » s'est élevé en exécution à 246,7 M€ en 2010 : le coût des exonérations en faveur des arbitres représente donc, selon les évaluations, entre 15% et 54% de ce programme.

B - Un dispositif limité à une partie des arbitres

Selon les indications de l'association française du corps arbitral multisports (AFCAM), le nombre d'arbitres, estimé à 175 000 en 2000, aurait diminué entre 2003 et 2005 jusqu'à 160 000 personnes, avant de connaître par la suite une augmentation significative à partir de 2007, pour atteindre environ 196 000 personnes en 2009.

Toutefois, il est difficile d'établir un lien direct entre cette évolution et les mesures d'exonération de la loi du 23 octobre 2006. En effet, si le coût global de ces mesures apparaît élevé, l'avantage pécuniaire qu'elles procurent à titre individuel à chaque arbitre est limité, et ne saurait constituer, à lui seul, une incitation suffisante pour expliquer un accroissement notable des vocations arbitrales.

De surcroît, une part importante des arbitres amateurs n'est pas concernée par ces mesures d'exonération. Cité à plusieurs reprises dans les travaux législatifs, le rapport remis en avril 2005 au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative soulignait, en effet, l'importance du bénévolat, dont la part est estimée par l'AFCAM à 40 % du corps arbitral, soit environ 78 000 arbitres en 2010. Or, la mise en place de mesures d'exonération ne peut répondre à l'objectif d'un accroissement du nombre des arbitres bénévoles, puisque, par définition, ceux-ci ne perçoivent aucune indemnité imposable ou assujettie à des charges sociales.

Les exonérations bénéficient, certes, aux arbitres amateurs qui perçoivent des indemnités dans certaines disciplines et pour certains niveaux de compétition. Mais la modestie des indemnités perçues limite l'avantage représenté par ce dispositif³¹⁹.

En réalité, la loi du 23 octobre 2006 bénéficie d'abord aux fédérations sportives et aux organisateurs de compétition, qui sont exonérés d'une partie des cotisations patronales de sécurité sociale. La grande majorité des arbitres, soit n'est pas concernée financièrement par ces mesures d'exonération, soit ne l'est que marginalement.

³¹⁹ Le montant des indemnités arbitrales versées aux niveaux régional et départemental est compris entre 15 € et 80 € par compétition ; la plupart de ces indemnités ne dépassent pas 30 € par compétition.

C - Des effets d'aubaine au profit des arbitres professionnels

Les arbitres professionnels, qui évoluent aux niveaux international et national, ne représentent qu'une très faible minorité de la population arbitrale : l'AFCAM estime leur nombre à 250. Mais les indemnités perçues par certains de ces arbitres peuvent atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Or le dispositif d'exonération leur a permis de bénéficier d'un effet d'aubaine³²⁰, dans la mesure où ils disposent désormais d'une franchise annuelle de charges sociales d'un montant de 2 383 €³²¹. En outre, alors que l'exonération fiscale ne doit concerner que les montants globaux de rémunération inférieurs au plafond, certaines fédérations accordent le bénéfice de cette exonération aux arbitres dont les indemnités sont supérieures. A titre d'exemple, la fédération française de football a ainsi diminué en 2009 les déclarations de revenu imposable de l'ensemble des arbitres professionnels d'un montant équivalent à une franchise fiscale de 4 975 €, correspondant au plafond du dispositif d'exonération. Une telle mise en œuvre de la franchise contrevient aux dispositions de la loi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi du 23 octobre 2006 a incontestablement clarifié le statut des arbitres et des juges sportifs. Elle a mis fin à une situation d'insécurité juridique préjudiciable aux arbitres et aux organisateurs de compétitions sportives et a permis de dissocier le versement des indemnités arbitrales des remboursements de frais professionnels.

Toutefois, l'absence d'objectif clairement défini pour ces mesures d'exonération se double d'une absence de pilotage du dispositif par la direction des sports du ministère chargé des sports.

³²⁰ De même que les organismes qui les rémunèrent (fédérations sportives, organisateurs privés), en ce qui concerne les cotisations patronales.

³²¹ Calcul effectué sur le montant du plafond 2010 (5 020 €).

De fait, l'Etat renvoie aux fédérations sportives la responsabilité d'encadrer les modalités de rémunération des arbitres³²². De façon révélatrice, la mise en œuvre des exonérations de la loi du 23 octobre 2006 ne s'est accompagnée d'aucune réflexion sur le régime indemnitaire des arbitres : l'Etat et les fédérations sportives n'ont nullement défini en commun les conditions dans lesquelles les arbitres devraient être rémunérés ou bénévoles, pas plus que des objectifs et des indicateurs spécifiques qui auraient vocation à être inscrits dans les conventions pluriannuelles d'objectifs, puis à être présentés au Parlement dans les documents budgétaires.

Dans ces conditions, le régime d'exonérations sociale et fiscale créés par la loi du 23 octobre 2006 ne s'inscrit pas de façon claire et cohérente dans la politique mise en œuvre par l'État dans le domaine du sport : aucun des objectifs fixés par le programme budgétaire « Sport » n'amène à considérer qu'une partie de la rémunération des arbitres et des juges sportifs aurait vocation à être financée par le budget de l'État et par le régime général de la sécurité sociale.

La Cour ne méconnaît pas le rôle essentiel joué par les arbitres dans l'apprentissage et l'organisation des activités sportives, de même que les difficultés indéniables qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions. Elle observe, toutefois, que les situations auxquelles ils sont confrontés sont très dissemblables et devraient donc appeler des solutions différentes : les arbitres peuvent en effet être bénévoles ou indemnisés, amateurs ou professionnels, rémunérés faiblement ou de façon plus importante, indemnisés par des clubs, des fédérations ou des organisateurs privés, etc.

Dans ces conditions, l'inadaptation avérée de ce régime d'exonérations généralisées amène la Cour, compte tenu de l'importance de son coût global par rapport aux crédits du programme « Sport », à recommander la suppression des exonérations fiscales et sociales créées par la loi du 23 octobre 2006.

³²² Les fédérations sportives définissent seules les modes de rémunération des arbitres et de remboursement de leurs frais professionnels. L'action de la direction des sports porte sur d'autres aspects de l'arbitrage, tels que la formation, le respect des décisions arbitrales ou la question des effectifs disponibles : elle a ainsi indiqué en réponse à la Cour que, « s'il s'avérait nécessaire de créer des indicateurs de performance dans le domaine de l'arbitrage, ceux-ci pourraient, par exemple, déterminer un objectif quantitatif d'arbitres à atteindre par fédération pour assurer le bon déroulement des compétitions organisées dans la discipline ».

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT**

Le présent rapport appelle de ma part les remarques suivantes.

Les règles de gouvernance relatives aux dépenses fiscales sont une innovation relativement récente et s'améliorent d'exercice en exercice. En 2009, à l'occasion du vote de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, ont ainsi été mis en place des outils de gouvernance permettant d'encadrer l'évolution des dépenses fiscales. La règle de gage impose notamment que toute nouvelle dépense fiscale soit compensée, à due concurrence, par la suppression de dispositifs existants.

Les exonérations sociales font elles aussi l'objet d'un suivi dès lors qu'elles donnent lieu à une compensation de l'État à la Sécurité sociale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Néanmoins, et dans le domaine du sport, des évolutions notables doivent être soulignées. Ainsi, le dispositif d'exonération sociale issu du droit à l'image collective a fait l'objet de discussions régulières avec l'ensemble des acteurs concernés qui ont abouti à sa suppression anticipée compte tenu de son manque d'efficacité.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 impose un exercice d'évaluation de l'ensemble des dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires. Cette disposition a été réaffirmée à l'occasion de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 (Article 13).

Je prends note avec le plus grand intérêt des remarques et observations formulées par la Cour, qui la conduisent à proposer la suppression des exonérations fiscales et sociales accordées aux juges et arbitres sportifs. Dans le cadre de l'exercice d'évaluation prévu par la loi de programmation des finances publiques, je tiendrai naturellement compte de l'ensemble des observations formulées et en tirerai le cas échéant toutes les conséquences.

Enfin, dès lors que la Cour laisse apparaître des hésitations sur l'application ou l'interprétation de certaines des dispositions relatives au régime des juges et arbitres, celles-ci pourront être clarifiées par voie d'instruction.

REPONSE DE LA MINISTRE DU SPORT

Les observations et recommandations de la Cour sur les exonérations fiscales et sociales créées par la loi du 23 octobre 2006 appellent de ma part les réponses suivantes.

Le régime déclaratif

La Cour constate que le régime déclaratif retenu par la loi du 23 octobre 2006 et les dispositions réglementaires d'application comportent des limites.

L'objectif premier de ce dispositif pour le ministère des sports était d'élever au niveau de la loi un système d'exonération de charges sociales déjà mis en place par une circulaire interministérielle du 28 juillet 1994. Cette circulaire prévoyait une exonération de charges sociales, dans la limite d'une part, de cinq manifestations arbitrées par mois ; d'autre part d'une indemnisation au titre de chacune des manifestations qui ne dépasse pas 70 % du plafond journalier de la sécurité sociale.

Le ministère des sports a souhaité favoriser une plus grande transparence du statut juridique des indemnités versées aux arbitres, dont les mécanismes diffèrent suivant la professionnalisation ou non de la discipline, mais aussi le niveau de la compétition arbitrée. C'est ainsi que les arbitres peuvent percevoir, au titre de leur arbitrage, de simples remboursements de frais et/ou des montants fixes qualifiés d'indemnités.

Le dispositif antérieur, qui reposait sur une franchise mensuelle (5 manifestations par mois), incitait les arbitres à ne pas déclarer la totalité des manifestations arbitrées mensuellement, en vue de bénéficier de l'exonération de cotisations sociales.

En ce sens la loi du 23 octobre 2006 a permis à ces arbitres de respecter avec plus de transparence leurs obligations déclaratives.

Sur le plan fiscal, en assimilant les sommes et indemnités, perçues par les arbitres aux bénéfices non commerciaux selon les dispositions de l'article 92 du code général des impôts (CGI), la loi a mis fin à une incertitude d'interprétation du traitement fiscal des « indemnités ». En pratique, les arbitres bénéficient désormais du régime de droit commun de la déclaration contrôlée ou du régime « micro BNC » prévu à l'article 102 ter du CGI.

La Cour relève qu'il incombe aux seuls arbitres et non aux organismes qui les rémunèrent de déclarer auprès de l'administration fiscale les indemnités arbitrales reçues, dès lors qu'elles dépassent le plafond.

Il importe de rappeler qu'il pèse sur les personnes physiques ou morales qui, à l'occasion de l'exercice de leur profession, versent à des tiers faisant ou non partie de leur personnel salarié « des commissions, honoraires et autres rémunérations » rémunérant un service, l'obligation de déclarer ces sommes selon les dispositions de l'article 240-I du code général des impôts. Le défaut, même partiel, de déclaration des sommes versées dans le délai prescrit est sanctionné, par une amende égale à 50 % des sommes non déclarées, conformément aux dispositions de l'article 1736 du CGI. Par conséquent, l'administration fiscale dispose de recoupements fiables qu'elle peut exploiter, ainsi que d'un dispositif dissuasif de sanctions.

Un contrôle plus efficace suppose une instruction fiscale pour préciser la nature des rémunérations versées et les modalités d'application de cette exonération.

Par ailleurs, le ministère des sports souligne qu'il a dû adapter le principe de l'obligation déclarative au système de fonctionnement de la pratique de l'arbitrage sportif, en présence d'une multiplicité d'intervenants (fédérations sportives nationales, organes déconcentrés au niveau régional et départemental, clubs sportifs et organisateurs privés de compétitions) pour désigner, indemniser et rémunérer les arbitres.

Si, en matière sociale, le ministère des sports a fait le choix de faire remonter les informations par les arbitres en vue d'une centralisation de la déclaration et le versement des cotisations par la fédération sportive ou la ligue professionnelle, c'est justement pour tenir compte de la réalité et de la diversité des pratiques arbitrales. Le plus souvent, les arbitres exercent à titre principal une activité en tant que salarié et ne sont pas familiarisés, comme les autres travailleurs indépendants, avec les obligations déclaratives.

Néanmoins, le ministère des sports est vigilant quant au respect des obligations déclaratives puisque, dès 2007 (courrier de la directrice des sports en date du 11 juillet 2007) il a appelé l'attention de l'ensemble des présidents de fédérations sportives sur l'importance d'informer les arbitres de la nécessité « de remplir, communiquer ou tenir à la disposition de la fédération un document recensant l'ensemble des sommes perçues pour chaque manifestation arbitrée et de porter à leur connaissance le contenu de la circulaire ACOSS du 7 juin 2007 ».

Cependant, la Cour relève que la modestie des indemnités perçues par les arbitres amateurs justifie l'allègement des obligations à la charge des intéressés ; cette situation explique que les fédérations n'aient transmis que peu de formulaires à l'ACOSS.

Le suivi du dispositif d'exonération

La Cour constate que, faute de consolidation des informations, aucun contrôle ne permet de vérifier que toutes les sommes perçues par les arbitres ont été correctement déclarées.

Comme tout système déclaratif, son suivi relève de droit des organismes concernés, en l'espèce les organismes de sécurité sociale et l'administration fiscale. Seuls les agents dûment habilités par ces derniers peuvent effectuer les contrôles et obtenir les informations correspondantes.

En application des dispositions de l'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale, les obligations déclaratives et le versement des cotisations et contributions de Sécurité sociale incombent aux fédérations sportives ou à leurs organes déconcentrés, dans les conditions définies aux articles D. 241-15 à D. 241-20 du code de la sécurité sociale. Ces obligations sont certes allégées mais elles résultent d'échanges entre les administrations concernées, dont la direction de la sécurité sociale. La mise en place d'un système déclaratif plus contraignant nécessiterait à toutes les étapes des moyens humains pour en assurer la collecte et la synthèse.

L'efficacité du dispositif

La Cour estime que l'absence d'un indicateur spécifique à l'arbitrage dans le projet annuel de performance du programme budgétaire « sport » signifierait que les dispositifs d'exonérations considérés sont sans lien avec les objectifs de politique publique du ministère.

En réponse à cette observation, je souhaite que mon ministère engage avec le ministère chargé du budget, une réflexion sur la construction d'un tel indicateur.

Par ailleurs, la Cour appuie ses analyses sur des chiffres avancés par la direction de la législation fiscale, la direction de la sécurité sociale et l'ACOSS, tout en soulignant les divergences.

Pour le ministère, ramenées au coût moyen annuel par arbitre et au regard des services rendus, les exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les arbitres ne s'avèrent pas excessives.

En effet, le coût moyen annuel par arbitre est relativement faible :

- environ 90 000 arbitres touchent une indemnité globalement inférieure au plafond ;*
- tandis que 110 000 ne perçoivent aucune indemnité (et sur ce chiffre 20% ne voient pas leurs frais remboursés) ;*
- enfin seuls 200 arbitres sont rémunérés au-dessus du plafond et peuvent donc être considérés comme des professionnels.*

Rapportées aux 90 000 arbitres concernés, les exonérations fiscales et sociales ne représentent qu'un coût annuel de 522 € par arbitre.

Par conséquent, les arbitres ne bénéficient pas d'un effet d'aubaine. Au regard des services rendus par le corps arbitral, dont la présence est indispensable et irremplaçable pour permettre à l'ensemble des compétitions sportives d'être organisées et homologuées, le coût du dispositif ne s'avère pas très élevé.

En réponse à l'argument de la Cour selon lequel la loi du 23 octobre 2006 bénéficierait d'abord aux fédérations sportives et organisateurs de compétition, le ministère des sports rappelle que la loi n'a eu pour effet que de reprendre le système de la franchise déjà appliqué par les fédérations à l'ensemble des arbitres quel que soit leur statut (salarié ou non).

Si la Fédération française de football a minoré en 2009 les déclarations de revenu imposable de l'ensemble des arbitres professionnels d'un montant équivalent à la franchise fiscale de 4 975 € c'est en s'appuyant sur l'éclairage du contenu des débats parlementaires.

S'agissant de la circulaire du ministère des sports du 11 juillet 2007 que la Cour met en cause, il convient de souligner qu'elle se borne à rappeler les termes de la loi et à annoncer la publication d'une instruction de l'administration fiscale. Cette instruction fiscale n'a pas été établie à ce jour, malgré plusieurs demandes du ministère des sports.

Le sort à réserver aux exonérations fiscales et sociales créées par la loi du 23 octobre 2006

La remise en cause de ces exonérations, telle que proposée par la Cour, ne peut être envisagée à ce jour.

Elle ne manquerait pas, en effet, d'être interprétée comme un signal négatif envers le corps arbitral, alors même que celui-ci rencontre des difficultés de plus en plus grandes pour exercer sa mission. De multiples incidents quotidiens, voire des agressions d'arbitres, sont recensés à tous les niveaux de compétitions.

Enfin, sur le plan financier, la suppression de ces mesures ne rapporterait pas de recettes fiscales et sociales significatives au regard des enjeux sportifs. Sur un plan général, la mise en œuvre d'abattements pour les revenus issus de certaines activités a pour objectif d'atteindre une meilleure efficacité de la taxation et du contrôle fiscal. Le niveau des revenus doit dépasser un seuil significatif pour pouvoir être utilement contrôlé par les services fiscaux et les organismes de sécurité sociale.

Il serait particulièrement dommageable que le dispositif de la loi de 2006, visant à renforcer l'attractivité des fonctions d'arbitres et de juges sportifs, soit remis en cause, alors que l'ensemble des fédérations sportives

rencontrent actuellement des difficultés pour recruter et fidéliser des candidats. Je rappelle à cet égard le rôle essentiel des arbitres pour assurer la régularité des compétitions et le respect de l'éthique sportive.

C'est pourquoi le ministère chargé des sports confirme son attachement aux dispositifs d'exonération fiscale et sociale mis en place par la loi du 23 octobre 2006, tout en étant prêt à engager, avec les ministères concernés et les différentes parties prenantes (mouvement sportif et représentants du corps arbitral), les travaux nécessaires pour améliorer l'efficacité de ces dispositifs au vu des constats opérés par la Cour, notamment en matière de régime déclaratif, de contrôle et de suivi des exonérations et d'évaluation de l'impact de celles-ci sur la bonne organisation des compétitions sportives.

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.