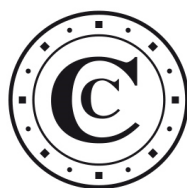


Cour des comptes



L'INSTITUTION DES COURSES

Une organisation à réformer,
une activité à réguler

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	9
Introduction.....	11
Chapitre I Une filière hippique confrontée à des évolutions majeures.....	19
I - Une filière économique fondée sur les courses de chevaux	20
A - Une filière constituée de deux modèles économiques différents, le trot et le galop	20
B - Des acteurs d'une grande diversité	21
C - Un nombre d'emplois mal mesuré	23
D - Des sociétés de courses très hétérogènes	25
II - Une filière confrontée à un contexte profondément transformé	27
A - Un « double monopole » ancien	27
B - Un contexte profondément transformé	29
Chapitre II Un « double monopole » insuffisamment contrôlé et dont la justification pose question	31
I - Un contrôle dont l'efficacité est entravée par des contradictions structurelles	31
A - La nécessité pour les ministères de concilier des intérêts contradictoires	32
B - Un exercice insuffisant par l'État de ses responsabilités à l'égard de l'institution	33
C - Une politique des jeux difficilement lisible	35
II - Un cadre juridique et fiscal à appliquer et compléter.....	36
A - Un cadre juridique parfois inadapté ou incomplet	36
B - Le non-respect par l'institution des dispositions applicables	41
III - Un « double monopole » dont la pertinence doit être réexaminée.....	46
A - Un monopole essentiellement motivé par un objectif de soutien économique à la filière hippique.....	46
B - Des missions qui ne revêtent pas un caractère d'intérêt général	47
C - La pertinence du monopole sur les paris « en dur » pose question compte tenu des faiblesses structurelles du contrôle exercé par l'État.....	49
IV - Une régulation unifiée et indépendante est nécessaire	50
A - Un système historiquement centré sur la réglementation	50
B - La nécessité d'une régulation a été progressivement intégrée mais celle-ci est éclatée.....	50
C - Une meilleure distinction entre pilotage et régulation est nécessaire, avec un régulateur unifié et indépendant	51

Chapitre III Une dégradation de la situation financière de l'institution	57
I - Un ralentissement de la croissance puis une diminution des enjeux hippiques.....	57
A - Une forte croissance de l'activité de paris hippiques du PMU au cours de la décennie 2000	57
B - Une dynamique de croissance fortement ralentie dès 2008	58
II - Des charges non maîtrisées	63
A - Des encouragements importants	63
B - Des charges de fonctionnement élevées.....	67
III - Des soutiens récurrents de l'État qui ont masqué cette dégradation structurelle	68
A - Des réformes dont la nécessité était constatée dès 2004 mais qui n'ont pas été opérées.....	68
B - Un soutien de l'État accru depuis 2010 malgré l'absence de réformes	68
IV - Une organisation financière et comptable insuffisamment transparente	71
V - Des déficits croissants qui menacent les ressources de la filière et les recettes fiscales	74
A - Une dégradation rapide des comptes de l'institution entre 2012 et 2016.....	74
B - Le choix des sociétés mères de faire d'abord peser leurs difficultés sur la filière.....	74
Chapitre IV Une organisation à réformer pour lui donner une capacité de pilotage stratégique	79
I - Des sociétés mères divisées et dont la gouvernance doit être réformée	80
A - Les sociétés mères détiennent le pouvoir décisionnel au sein de l'institution	80
B - Une insuffisante prévention des conflits d'intérêts.....	80
C - Une gouvernance qui doit être plus ouverte.....	81
II - La nécessité d'un pilotage stratégique et d'une mutualisation	83
A - Les deux sociétés mères peinent à s'accorder sur une stratégie commune pour la filière hippique	83
B - La FNCH, cantonnée dans un rôle technique, ne peut assurer ce pilotage stratégique.....	85
III - La stratégie du PMU a longtemps privilégié le court terme, sous la pression des sociétés mères	89
A - Des plans stratégiques tardifs et dont les effets doivent encore se matérialiser	89
B - Une stratégie de transformation du réseau de points de vente qui se heurte à des difficultés	91
C - Une dépendance à des sources de revenus de court terme pouvant nuire à l'activité à long terme	92

D - La stratégie du PMU a donné de premiers résultats en 2017, qui devront être confirmés et amplifiés.....	96
IV - Quelques évolutions positives mais encore insuffisantes au regard des mutations actuelles	97
A - Malgré de premières réformes, la transformation de l'institution reste à opérer.....	97
B - La transformation stratégique du PMU doit être poursuivie dans un secteur des jeux en mutation.....	104
Conclusion générale	107
Récapitulatif des recommandations	111
Liste des abréviations	113
Annexes	115
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	149

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *L'institution des courses, une organisation à réformer, une activité à réguler*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leur auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, MM. Maistre, Andréani, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Paul, présidents de chambre maintenus en activité, Mme Françoise Saliou, M. Barbé, Mme Darragon, MM. Lefebvre, Charpy, Mme Podeur, MM. de Gaulle, Uguen, Le Roy, Guédon, Ory-Lavollée, Clément, Aulin, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Strassel, Fialon, Mme Toraille, M. Bouvard, Mme Lemmet-Severino, M. Vallet, conseillers maîtres, Mme Revel, M. Corbin de Mangoux, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme de Kersauson, présidente de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Guilbaud, auditeur, de M. Fombaron, conseiller référendaire, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer et de M. Guédon, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Roche, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 12 juin 2018.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 29 mars 2018, par la deuxième chambre, présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre, et composée de M. Guédon, Mme de Mazières, conseillers maîtres, M. Beauvais, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Fombaron, conseiller référendaire, et M. Guilbaud, auditeur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Pétel, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 24 avril 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Les courses de chevaux sont organisées depuis 1891 par des sociétés de courses, aujourd'hui constituées en associations de la loi de 1901. Par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, ces sociétés sont autorisées à organiser des paris sur le résultat des courses. Elles bénéficient, depuis la loi du 2 juin 1891, d'un monopole pour l'organisation des paris hippiques. Par ailleurs, la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF) et France Galop ont une compétence exclusive pour décider du nombre et du calendrier des courses organisées chaque année. Ce monopole et cette compétence exclusive sont usuellement désignés par l'expression « double monopole ».

L'« institution des courses », qui n'a pas d'existence juridique en tant que telle, réunit principalement cinq organismes soumis à la tutelle des ministères chargés de l'agriculture et du budget.

Il s'agit, en premier lieu, de deux sociétés de courses dont chacune a été agréée par le ministre chargé de l'agriculture comme « société mère » de sa discipline¹. La société mère du trot, la SECF, organise les courses de trot et gère directement plusieurs hippodromes (Vincennes, Enghien et Cabourg). La société mère du galop, France Galop, gère quant à elle l'hippodrome d'Auteuil pour les courses d'obstacles et les hippodromes de Longchamp, Saint-Cloud, Chantilly, Maisons-Laffitte et Deauville pour les courses de plat.

Ces deux sociétés remplissent une triple mission. Elles élaborent la réglementation interne des courses et délivrent aux professionnels les autorisations d'entraîner, de faire courir et de monter ou de « driver ». Elles établissent ensuite le programme des courses et fixent les conditions imposées à ceux qui y participent. Enfin, elles attribuent les « encouragements », qui prennent la forme de prix de courses et d'allocations pour les vainqueurs et de primes pour les propriétaires et les éleveurs. Administrées par des conseils d'administration, elles soumettent leurs décisions importantes à une assemblée générale (le comité) au sein de laquelle sont représentés, quasi exclusivement, les sociétés de courses de province et les professionnels du monde des courses.

¹ Article 2 du décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

Ces deux sociétés mères ont constitué un groupement d'intérêt économique pour recueillir les paris et distribuer les gains. Le GIE Pari mutuel urbain (PMU) rassemble les sociétés de courses ayant organisé au cours de l'année précédente au moins une réunion de courses ouverte à la prise de paris hors hippodromes à l'échelon national. Il est administré par un conseil de dix membres dont quatre représentants de l'État. Les nominations du président-directeur général et du directeur général délégué du GIE doivent être agréées par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, le PMU est également opérateur de paris en ligne sur les trois segments de ce marché concurrentiel : paris hippiques, paris sportifs et poker.

Un second groupement d'intérêt économique, le Pari mutuel hippodrome (PMH), était chargé jusqu'en 2015 de prendre les paris sur les hippodromes franciliens et sur ceux de Chantilly et Deauville. Son existence en tant qu'entité distincte du PMU n'avait plus de justification compte tenu des évolutions techniques et de l'installation de bornes enregistrant instantanément les paris sur les hippodromes.

L'institution des courses comprend également la Fédération nationale des courses hippiques² (FNCH), qui réunit les représentants des deux sociétés mères et ceux des sociétés de courses de province. Elle gère le fonds commun des courses, qui verse des subventions de fonctionnement et d'équipement aux sociétés de courses de province et aux fédérations régionales, le fonds d'encouragement aux projets équestres régionaux ou nationaux (fonds Eperon) et le produit des gains non réclamés. Elle est l'instrument des sociétés mères dans la lutte antidopage. Le décret du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel lui assignait également une mission de définition de la politique commune de l'institution des courses et de coordination de l'action de ses membres à cette fin, mission qui lui a été retirée par le décret du 25 mai 2015.

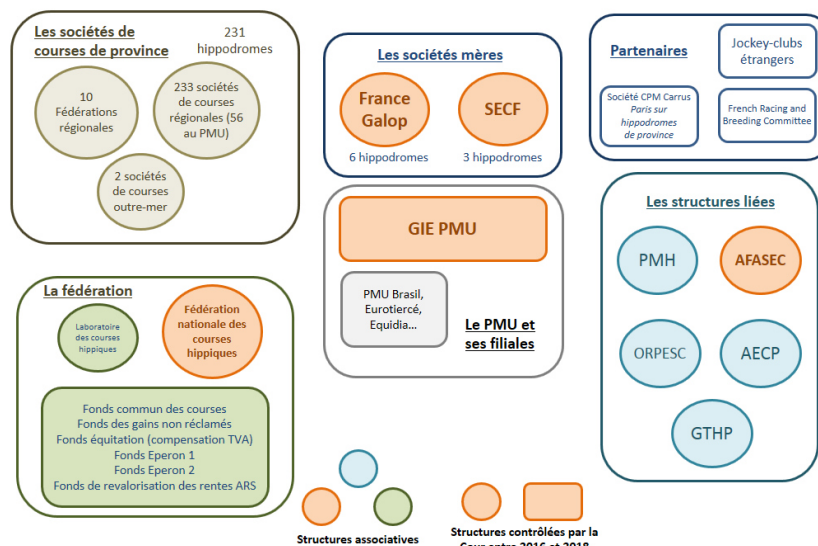
Enfin, l'Association de formation et d'action sociale des écuries de courses (AFASEC) assure la formation en alternance aux métiers liés aux courses hippiques, à l'élevage ou à la sélection des chevaux ; elle gère des résidences, lieux d'hébergement et de restauration collective ; elle intervient dans le système de prévoyance des salariés des écuries de courses, des jockeys et des entraîneurs drivers ; enfin, elle attribue à des

² Dénommée, avant le décret du 25 mai 2015, Fédération nationale des courses françaises (FNCF).

actifs comme à des retraités des allocations sociales et organise des actions pour aider à la reconversion professionnelle.

L'institution des courses constitue en outre un réseau avec, notamment, les 233 sociétés de courses de province, leurs fédérations régionales et divers autres organismes, techniques ou sociaux. Parmi ces organismes dits « communs », constitués sous des formes juridiques diverses, figurent notamment l'Organisme de retraite et de prévoyance des employés des sociétés de courses (ORPESC), la SAS EQUIDIA et le Groupement technique des hippodromes parisiens (GTHP).

Schéma n° 1 : l'institution des courses hippiques



Source : Cour des comptes.

AECP : Association des entreprises de courses et de paris (syndicat)

AFASEC : Association de formation et d'action sociale des salariés des écuries de courses

GTHP : Groupement technique des hippodromes parisiens

ORPESC : Organisme de retraite et de prévoyance des employés des sociétés de courses

PMH : Pari Mutuel Hippodrome. Le GIE PMH a été absorbé par le PMU en 2015.

PMU : Pari Mutuel Urbain

Hippodromes de France Galop : Auteuil, Chantilly, Deauville, Longchamp, Maisons-Laffitte, Saint-Cloud.

Hippodromes de la SECF : Vincennes, Enghien, Cabourg

Cette institution trouve sa principale raison d'être dans la gestion des enjeux considérables suscités par les courses de chevaux, qui représentaient 9,1 Md€³ en 2017 s'agissant des enjeux collectés par le PMU, dont 7,9 Md€ placés par les parieurs français, 793 M€ par les parieurs professionnels internationaux et 354 M€ par les autres parieurs internationaux. À cela se sont ajoutés 265 M€ collectés par le PMU dans le cadre de son activité d'opérateur de paris sportifs en ligne et 591 M€ au titre de son activité d'opérateur de poker en ligne.

Dans la gestion de ces produits des paris, les sociétés mères jouent un rôle prépondérant. En effet, les sommes collectées par le PMU reçoivent quatre destinations. La plus grande part, environ 77 %⁴, est reversée aux parieurs gagnants. Une deuxième part, d'environ 6 %, permet au PMU de financer ses charges. Une troisième part, d'environ 8 %, revient pour l'essentiel aux sociétés de courses, qui l'utilisent pour organiser les courses et pour financer l'amélioration de la race chevaline au moyen d'encouragements et d'aides aux socioprofessionnels. Enfin, la dernière part, constituée essentiellement de recettes fiscales et représentant environ 9 % des enjeux collectés, abonde le budget de l'État.

*

**

La Cour des comptes avait procédé au début des années 2000 à un contrôle des relations entre l'État et l'institution des courses, qui a donné lieu à une insertion à son rapport public pour 2004. La Cour y constatait que les soutiens financiers apportés par l'État à l'institution auraient dû avoir pour contrepartie des réformes structurelles permettant d'assurer une gestion financièrement soutenable. Les réformes promises n'avaient pourtant pas été toutes mises en œuvre, tandis que l'État avait renouvelé ses soutiens à de nombreuses reprises durant la décennie 2000.

En 2006, la Cour a perdu sa compétence pour contrôler les organismes de l'institution. Elle ne l'a retrouvée qu'à compter de 2014, par le contrôle de l'emploi de la taxe sur les paris hippiques en ligne affectée aux sociétés mères qui, en application de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013, en perçoivent le produit depuis le 1^{er} janvier 2014. Dès lors, en vertu des articles L. 111-6 et R. 133-1 du code des juridictions financières (CJF), la Cour des comptes est compétente pour contrôler le compte d'emploi de la taxe affectée que ces deux associations doivent établir. En l'absence d'un tel compte d'emploi, la Cour est compétente pour

³ Enjeux hippiques collectés dans le réseau physique des points de vente du PMU et des hippodromes (« *offline* ») et sur le site internet du PMU (« *online* »). Ce total n'inclut pas les enjeux hippiques collectés par d'autres opérateurs en ligne.

⁴ Données 2016, tous segments de jeu confondus.

contrôler l'ensemble de leurs comptes et de leur gestion, ainsi que ceux des entités majoritairement financées (article L. 111-3 du CJF) ou contrôlées (article L. 111-5 du CJF) par elles.

La Cour a ainsi contrôlé les comptes et la gestion de France Galop et de la SECF pour les exercices 2014 et 2015. Elle a également contrôlé, pour les mêmes exercices, l'AFASEC et la FNCH dont les ressources financières étaient constituées à plus de 50 % de concours financiers provenant de France Galop et de la SECF. Enfin, la Cour a contrôlé les comptes et la gestion du GIE PMU, les sociétés mères détenant conjointement avec l'Etat plus de la moitié des voix au conseil d'administration du PMU et, à elles seules, plus de 95 % des droits de vote au sein des assemblées générales du PMU.

Le présent rapport est l'aboutissement de cinq contrôles successifs qui ont permis à la Cour d'examiner la gestion de France Galop (exercices 2014 et 2015), de la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (exercices 2014 et 2015), de la fédération nationale des courses hippiques (exercices 2014 et 2015), de l'association de formation et d'action sociale des écuries de courses (exercices 2014 et 2015), et du GIE Pari Mutuel Urbain (exercices 2014 à 2016). Afin de disposer du recul nécessaire à l'analyse, la Cour a exploité l'ensemble des données disponibles, y compris lorsqu'elles étaient antérieures à 2014. Les données d'activité 2017 du PMU ont été transmises par ce dernier lors de la contradiction du rapport consacré au GIE.

L'enquête réalisée en 2016 à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale et consacrée à la régulation des jeux d'argent et de hasard a également contribué à ce diagnostic.

*

**

Le présent rapport intervient à un moment particulièrement crucial pour l'institution des courses et la filière hippique. D'une part, le contexte dans lequel les entités composant l'institution exercent leurs activités a sensiblement évolué, avec notamment, depuis la fin des années 2000 et en particulier depuis l'ouverture du marché des paris en ligne en 2010, une concurrence croissante des paris sportifs et un déclin sensible du volume des enjeux hippiques qui dégagent l'essentiel des ressources de l'institution. D'autre part, le présent rapport intervient alors que sont évoquées des perspectives de réforme de l'institution des courses et du marché des jeux et paris auquel ses ressources sont étroitement liées.

*

**

Le présent rapport est organisé en quatre chapitres.

Le premier chapitre présente la filière hippique et le « double monopole » confié par le législateur aux sociétés de courses (compétence exclusive pour décider du nombre et du calendrier des courses, et monopole de l'organisation de la prise de paris sur ces courses), et décrit les transformations récentes du contexte dans lequel l'institution des courses exerce ses activités avec notamment l'ouverture à la concurrence pour les paris hippiques en ligne depuis 2010.

Le chapitre suivant analyse la manière dont l'État exerce ses responsabilités à l'égard de l'institution ainsi que la pertinence du modèle monopolistique pour l'organisation des activités hippiques. Il constate que l'efficacité du contrôle exercé par l'État sur l'institution souffre des contradictions inhérentes au positionnement des ministères concernés, et que ces contradictions entravent également la définition d'une politique des jeux cohérente. Il interroge la pertinence du recours à un « double monopole » pour la gestion des courses et des paris hippiques dans le réseau physique, et insiste sur la nécessité d'une régulation indépendante et unifiée pour l'ensemble du secteur des jeux et paris, dans un contexte de plus en plus concurrentiel.

Le troisième chapitre examine la situation financière de l'institution, qui a connu une dégradation sensible au cours de la période récente en raison d'un effet de ciseau entre la croissance de ses charges et la diminution de ses recettes. Cette dégradation traduit le caractère non soutenable de sa gestion, qui a été masqué par la croissance des paris hippiques durant la décennie 2000 ainsi que par des soutiens récurrents de l'État. Les déficits croissants de l'institution menacent aujourd'hui les ressources de la filière et les recettes fiscales revenant à l'État.

Enfin, le dernier chapitre traite de l'organisation et de la gouvernance de l'institution, qui se caractérisent par un éclatement et une absence de pilotage stratégique. Un tel pilotage apparaît pourtant nécessaire au regard des nombreux sujets d'intérêt commun à l'institution, et des évolutions de cette gouvernance pourraient être envisagées. Certaines évolutions positives ont été engagées, tant s'agissant des réformes structurelles devant être menées que de la stratégie de croissance du PMU, mais elles restent insuffisantes et doivent être poursuivies et renforcées.

La Cour conclut son rapport par treize recommandations adressées à l'institution des courses, qui doit mettre en œuvre des réformes structurelles à la hauteur des défis auxquels elle est confrontée, ainsi qu'à l'État, qui devrait non seulement assumer pleinement les missions qui lui reviennent en assurant un contrôle efficace de l'institution, mais également engager une réflexion sur la pertinence du recours au modèle monopolistique pour l'organisation des courses et des paris hippiques.

Chapitre I

Une filière hippique confrontée à des évolutions majeures

La filière hippique est une filière économique fondée sur l'organisation de courses de chevaux servant de support à une activité de prise de paris. Elle est l'une des quatre filières constitutives de l'ensemble désigné par l'expression de « filière équine » ou « filière cheval » (cf. annexe n° 1), qui comprend également la filière équestre (sport et loisir)⁵, la filière travail (trait, etc.) et la filière viande.

Elle rassemble des acteurs très divers et s'inscrit dans le cadre d'un « double monopole » confié par le législateur à l'institution des courses, seule autorisée à organiser les courses de chevaux et la prise de paris sur ces courses à l'exception, depuis 2010, des paris en ligne. Cette activité de paris hippiques est la principale source de revenus de l'institution et, par son intermédiaire, de la filière hippique. Elle est cependant fragilisée par la concurrence croissante à laquelle le pari hippique est confronté, tant dans le réseau physique qu'en raison de l'ouverture du marché des paris en ligne.

⁵ La Cour a procédé au contrôle de la gestion de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) pour les exercices 2010 à 2013. Elle a recommandé la suppression de cet organisme dans son insertion au rapport public annuel de 2016, p. 581-634, *L'institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer*. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

I - Une filière économique fondée sur les courses de chevaux

A - Une filière constituée de deux modèles économiques différents, le trot et le galop

Au sein des courses de chevaux, on distingue, selon les allures, les courses de galop et celles de trot. Chacune de ces branches se compose de disciplines différentes. Le galop compte ainsi deux disciplines : le plat et l'obstacle, ce dernier étant composé des trois spécialités que sont les haies (obstacles uniformes de 1,10 mètre de haut), le *steeple-chase* (obstacles plus hauts et plus complexes) et le *cross-country* (avec des obstacles naturels divers et variés). Au trot, on distingue le trot attelé, dans lequel le driver est assis sur un sulky tracté par le cheval, et le trot monté.

À ces types de courses correspondent des populations de chevaux différentes : la race du pur-sang⁶, de laquelle est issue la plupart des chevaux engagés dans les courses de galop, et la race du trotteur français, qui présente des caractéristiques spécifiques, ne se sont pas constituées sur des schémas identiques. En particulier, leurs règles de reproduction, définies par les règlements des *stud-books*⁷, sont différentes : ainsi, l'insémination artificielle, interdite pour le pur-sang, est autorisée pour le trotteur français. Il en découle des durées de carrière de course et des logiques d'investissement différentes. Au galop, du fait de l'interdiction de l'insémination artificielle, un cheval ne peut pas cumuler dans le même temps une carrière de coureur et une carrière de reproducteur : les bons galopeurs ont une carrière de coureur de quelques années avant d'« entrer

⁶ La race des pur-sang a été développée en Angleterre à partir de chevaux arabes et de chevaux européens pour créer des chevaux particulièrement adaptés à la course. Un registre généalogique de cette race, le « *General Stud Book* », a été ouvert à la fin du XVIII^e siècle. Seuls les chevaux issus de pur-sang inscrits à ce livre sont considérés comme tels. Pour les courses d'obstacle qui exigent des chevaux robustes, a été développée la race des « autres que pur-sang » (AQPS), chevaux issus à l'origine de croisements entre des pur-sang et d'autres races telles que le selle français et l'anglo-arabe. Les AQPS doivent toutefois posséder plus de 87,5 % de sang de pur-sang anglais. Ils constituent depuis 2005 une race de chevaux à part entière dotée d'un *stud-book* qui répertorie les origines.

⁷ Les *stud-books* sont des registres généalogiques qui recensent les chevaux appartenant à une certaine race ou lignée, et dont les parents sont connus. Les conditions d'inscription dans ces registres sont fixées dans des règlements propres à chaque *stud-book*.

au haras », c'est-à-dire d'entamer une carrière de reproducteur. Au trot, l'insémination artificielle permet à l'étalon de mener parallèlement une carrière de coureur et de reproducteur pendant une dizaine d'années. Dans les deux cas, les courses permettent de sélectionner les meilleurs chevaux destinés à la reproduction.

La France est le premier producteur mondial de trotteurs français (avec 11 116 naissances en 2015, soit 35 % du total mondial de naissances de chevaux appartenant à la race des trotteurs français) et le sixième producteur mondial de pur-sang (5 650 naissances en 2015, soit 6 % du total mondial). Le marché des trotteurs est essentiellement orienté vers la France, alors que le périmètre international des courses de galop, qui comprend de nombreux marchés très actifs (Angleterre, Irlande, pays du golfe Arabo-persique, Asie, Australie, États-Unis), permet une valorisation internationale des chevaux plus importante. En 2016, 22 353 chevaux de course ont été vendus en France (9 191 chevaux de galop et 13 162 de trot). Selon l'annuaire ECUS 2017, le prix moyen des *yearlings*⁸ vendus en 2016 s'élevait à 10 258 € pour les trotteurs et à 59 348 € pour les chevaux de galop. Le prix moyen des *yearlings* pur-sang vendus aux ventes de Deauville en août 2016 s'élève à 214 108 €. Certains *yearlings* se vendent à des prix dépassant le million d'euros⁹. Les ventes aux enchères de chevaux de galop organisées par Arqana en France ont atteint un montant total de 125 M€ en 2016. Le caractère international du marché du galop entraîne une plus forte concurrence étrangère en termes de programmes et d'allocations et conduit à fixer des prix de courses élevés.

B - Des acteurs d'une grande diversité

Plusieurs types d'acteurs interviennent dans les courses hippiques, leur rémunération dépendant en grande partie des prix de courses et allocations distribués à l'issue des épreuves.

Les éleveurs réalisent des croisements entre les meilleurs chevaux de course afin de donner naissance à des chevaux toujours plus performants. La France comptait 10 194 éleveurs de chevaux de course en 2016, dont 4 243 de chevaux de galop et 6 474 de trotteurs. Ces élevages sont concentrés dans l'ouest de la France : sur 5 400 pur-sang nés en 2016,

⁸ Un *yearling* est un poulain né l'année précédente, ayant déjà fêté son premier « anniversaire » (tous les chevaux changent d'âge le 1^{er} janvier dans l'hémisphère nord).

⁹ Le journal *Les Echos* faisait état, le 21 août 2017, de la vente à Deauville d'un *yearling* à 1,55 M€. En 2016, le lot le plus élevé aux ventes Arqana a été vendu à 1,9 M€.

plus de la moitié (2 908) sont nés en Normandie ; les trois quarts des trotteurs sont nés en Normandie ou Pays-de-la-Loire.

Les éleveurs peuvent vendre les chevaux de course dès leur plus jeune âge à des propriétaires, qui pour la plupart ne sont pas des professionnels des courses hippiques. Ils peuvent aussi les garder à des fins de compétition, devenant alors officiellement propriétaires. Les propriétaires confient le plus souvent leurs chevaux à des entraîneurs, qui, moyennant un prix de pension versé par le propriétaire, les dressent, les nourrissent, les soignent et les mettent au point, dans leurs écuries et sur les pistes dont ils disposent pour l'entraînement. Certains propriétaires entraînent eux-mêmes leurs chevaux. Une même personne peut être éleveur, propriétaire, entraîneur et monter le cheval en course : ce cas de figure est le plus souvent observé au trot.

Les chevaux sont engagés par les propriétaires dans des courses, organisées par les sociétés de courses, et confiés à des jockeys (ou drivers pour le trot attelé), titulaires d'une licence pour monter en course. Ils peuvent être amenés à participer à plusieurs centaines de courses par an dans toute la France, ou même, pour les plus recherchés d'entre eux, dans le monde entier.

Les jockeys peuvent être formés par un des organismes communs de l'institution des courses, l'Association de formation et d'action sociale des écuries de courses (AFASEC)¹⁰ qui assure la formation en alternance aux métiers des écuries de courses dans cinq écoles (Cabriès, Mont-de-Marsan, Graignes, Chantilly-Gouvieux et Grosbois), c'est-à-dire dans le cadre de l'enseignement privé sous contrat avec le ministère de l'agriculture, ou bien dans le cadre de l'apprentissage (42,8 % des élèves étaient en apprentissage en 2016). Les écoles de trot et de galop mènent aux métiers de cavalier d'entraînement¹¹ ou lad-driver, de jockey ou driver, de garçon de voyage, de premier garçon, d'assistant entraîneur et d'entraîneur. Chaque école bénéficie d'une écurie d'application (125 chevaux de course pour les cinq écoles) avec un enseignement assuré par des moniteurs. La féminisation des élèves et apprentis progresse (63 % en 2015) : elle est plus marquée pour le galop (70 %) que pour le trot

¹⁰ L'AFASEC n'est pas seule à assurer ce type de formation, également dispensée dans quelques centres de formation d'apprentis (CFA) et maisons familiales rurales (MFR).

¹¹ Le cavalier d'entraînement (lad-driver au trot), au sein d'une écurie de courses et sous l'autorité de l'entraîneur, monte le cheval à l'entraînement, lui apporte les soins quotidiens et assure l'entretien des écuries.

(53 %)¹². En effet, les élèves de galop sont davantage issus de milieux urbains et ont découvert le cheval dans les centres équestres (qui accueillent 90 % de jeunes filles). Les élèves de trot sont plus souvent originaires de territoires ruraux. L'AFASEC assure une bonne insertion professionnelle dans le secteur des courses hippiques à ses élèves¹³, mais connaît une baisse de ses effectifs¹⁴, liée notamment à l'image et à la réalité du métier ainsi qu'à des critères contraignants de taille, poids et condition physique.

Les métiers des courses hippiques impliquent de nombreuses contraintes, notamment en termes d'horaires et de déplacements, et présentent certains risques. Un grand nombre des personnes qui exercent ces métiers éprouvent ainsi le besoin ou la nécessité de se reconvertir à partir d'un certain âge. Les assistantes sociales de l'AFASEC peuvent les accompagner dans cette démarche. 97 salariés ont ainsi été accompagnés en 2015 ; leur âge moyen était de 34 ans (41 ans pour les hommes et 27 ans pour les femmes). Les reconversions se font vers des métiers en lien avec le cheval (sellerie, gestion d'un haras, transport de chevaux, postes à l'étranger, etc.) ou non (transports scolaires, conducteur d'engins, aide-soignant, etc.).

C - Un nombre d'emplois mal mesuré

La filière met en avant le nombre de 180 000 emplois. Cette estimation correspond à l'ensemble des personnes ayant un emploi lié directement ou indirectement aux équidés (y compris la filière équestre mais aussi la garde républicaine, la boucherie chevaline ou le secteur des prestations d'assurance et de comptabilité) et non à la seule filière hippique. Ce nombre comprend également de nombreuses personnes pour lesquelles cet emploi n'est pas l'activité principale. Ainsi, l'annuaire ECUS 2017 de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) précise que sur les 180 000 personnes ayant un emploi lié aux équidés en 2012, seules 57 000 environ ont cet emploi comme activité principale : 37 507 (65 %) sont des

¹² Le taux de féminisation du personnel des écuries de courses est de 39 % au galop et de 35 % au trot en 2015 (note thématique « Emploi » de l'IFCE, mars 2018). À titre de comparaison, il est de 63 % dans les centres équestres.

¹³ Pour la promotion 2015, 86 % des jeunes ont une solution positive à l'issue de leur formation (trois mois après la fin de formation) : 58 % ont un emploi et 28 % poursuivent des études (du CAP vers le bac pro, du bac pro vers le BTS). 96 % de ceux qui ont un emploi travaillent dans le secteur des courses hippiques.

¹⁴ Après avoir atteint un sommet en 2013 (722), le nombre d'élèves et d'apprentis a diminué en 2014 (695), 2015 (668) et 2016 (644).

« producteurs et utilisateurs » du cheval (élevages, équitation, courses, chevaux de travail), 4 894 (9 %) sont des « prestataires autour du cheval » (maréchaux-ferrants, vétérinaires et transporteurs) et 14 900 (26 %) occupent des emplois indirectement liés au cheval (paris hippiques, spectacles, alimentation, transport, formation, organismes socioprofessionnels, assurance, etc.).

Des données précises existent sur les écuries de courses (les entraîneurs et leurs salariés) grâce au contrat de prévoyance qui les couvre et qui est cofinancé par l'AFASEC. Cette dernière établit chaque année un observatoire du social, dont l'édition 2017 comporte des données 2016 précises sur les 4 036 salariés des écuries de courses et les 2 532 entraîneurs (860 au galop et 1 672 au trot), dont 1 326 sont professionnels parmi lesquels 855 sont employeurs de main-d'œuvre. Les écuries ont en moyenne trois salariés au trot, et huit au galop (la plus grande écurie au galop compte 89 salariés, la plus grande au trot en compte 21) ; 33 % de leurs salariés sont des femmes (43 % de moins de trente ans). L'âge moyen est de 31 ans (28 pour les femmes, 34 pour les hommes), et 60 % des salariés des écuries de courses travaillent en Picardie (essentiellement dans l'Oise autour de Chantilly), Pays-de-la-Loire et Normandie.

En partant de ces données, la Cour a essayé d'évaluer le nombre des emplois de la filière hippique. Aux 5 362 emplois des écuries de courses (1 326 entraîneurs professionnels et 4 036 salariés), on peut ajouter les 3 920 emplois des organismes spécifiques au secteur des courses (essentiellement l'institution des courses). Il faudrait y ajouter le nombre d'ETP des éleveurs et de leurs salariés correspondant à la part de leur activité relevant des courses hippiques. Ce nombre n'est toutefois pas connu. S'il y avait 10 194 éleveurs de chevaux de course en 2016, une grande partie de ces éleveurs n'en faisait pas son activité principale : 5 937 d'entre eux ne possédaient qu'une jument et 1 924 deux juments. En outre, notamment au trot, certains éleveurs sont également entraîneurs. Même en prenant également en compte une partie des vétérinaires, maréchaux-ferrants et transporteurs, il semble difficile d'arriver à une estimation supérieure à 20 000 emplois exercés à titre principal dans la filière hippique.

Le nombre des emplois dans la filière hippique semble donc assez inférieur aux estimations généralement avancées. L'AFASEC estime à 46 500 les emplois générés par la filière hippique, mais pour arriver à ce résultat elle prend en compte les 37 250 personnes travaillant dans les points de vente PMU et dont l'emploi n'est que partiellement lié aux courses hippiques. La FNCH indique sur son site internet que « les courses génèrent 74 000 emplois directs et indirects ». Le ministère de l'agriculture

estime pour sa part que le secteur des courses représente 30 000 emplois, mais son estimation agrège des effectifs physiques et des ETP, et comprend des doubles comptes (notamment entre entraîneurs et éleveurs). Le manque d'une connaissance précise, tant quantitative que qualitative, des emplois de la filière et de son poids économique, constitue un handicap pour la définition d'une stratégie de filière.

D - Des sociétés de courses très hétérogènes

Les courses hippiques sont organisées par les 235 sociétés de courses sur leurs 240 hippodromes (231 hippodromes de province et 9 hippodromes gérés par les sociétés mères¹⁵). En 2016, 2 626 réunions de courses (soit 18 412 courses) ont été organisées, dont 61 % étaient des courses de trot et 39 % des courses de galop (26 % de plat et 13 % d'obstacle), cet écart s'expliquant notamment par le fait que les courses de trot sont organisées en toutes saisons tandis que celles de galop ne le sont qu'au printemps et à l'été. Ainsi, du fait de sa piste en herbe, l'hippodrome de Longchamp, voué aux courses de plat, n'était utilisé que 30 jours par an avant sa fermeture en vue de sa reconstruction (contre plus de 150 jours pour l'hippodrome de Vincennes, consacré au trot). La plupart des hippodromes accueillent à la fois des courses de trot et de galop, certains seulement des courses de trot ; les hippodromes n'accueillant que des courses de galop sont rares (essentiellement les hippodromes possédés par France Galop en Île-de-France). Si on trouve des hippodromes dans toute la France, 45 % d'entre eux sont situés dans le nord-ouest.

Les sociétés de courses, qui sont constituées sous la forme d'associations de la loi de 1901, recouvrent des réalités très différentes. Les sociétés mères, outre les fonctions de régulation de leurs filières respectives, organisent des courses sur leurs hippodromes souvent spécialisés dans un type de courses (le plat à Longchamp, l'obstacle à Auteuil, etc.) et qui accueillent les courses les plus prestigieuses (telles que le prix de l'Arc de Triomphe traditionnellement organisé à Longchamp¹⁶ ou le prix d'Amérique à Vincennes).

Même au sein des sociétés de courses de province, les disparités sont très fortes. La principale d'entre elles réside dans la distinction entre les

¹⁵ Données 2018. Source : site internet de la FNCH.

¹⁶ Il a eu lieu à Chantilly pendant les travaux de reconstruction-démolition de l'hippodrome de Longchamp.

sociétés qui sont autorisées à organiser des réunions dites Premium (environ 1 130 réunions par an) ouvertes aux paris sur le réseau offline du PMU (hors Internet) et celles, au nombre de 162, qui ne sont autorisées à enregistrer des paris que sur leur hippodrome¹⁷, dans le cadre de réunions dites « PMH » (pour Pari mutuel hippodrome), compte tenu des critères exigés pour les réunions supports de paris urbains. Pour ces sociétés, l'implication des bénévoles est déterminante pour assurer leur équilibre financier.

Les sociétés de courses de province tirent leurs ressources de leur intéressement pour celles qui organisent des courses Premium (51,4 M€ en 2014), de leur produits propres (15,5 M€ en 2014) et des subventions de la FNCH (16,8 M€ en 2014). Elles dégagent ainsi 83,7 M€ de produits dont seulement 16 M€ pour les sociétés non Premium. D'après les données de la FNCH, les produits résultant des enjeux du pari mutuel sur hippodromes en province pour les sociétés qui n'organisent pas de courses Premium ne permettent pas de couvrir les frais d'organisation de la prise de paris : cette activité était ainsi déficitaire de 1,4 M€ en 2014. Un hippodrome de cette catégorie collecte en moyenne 8 000 € de produits propres par réunion, qui doivent couvrir ses frais de fonctionnement et les frais liés à l'activité de collecte des enjeux PMH. Si certains hippodromes ayant une activité réduite dégagent des produits substantiels grâce à l'organisation des courses, du fait d'un fort dynamisme local et d'une grande implication des bénévoles, d'autres ne survivent que grâce aux subventions de la fédération ou aux aides des collectivités territoriales.

Sur 231 hippodromes des sociétés de courses de province en activité, 58 seulement organisent des courses Premium. L'activité est très variable selon les hippodromes. 179 hippodromes (77 % du total) organisent moins de dix réunions par an (93 hippodromes, soit 40 %, moins de trois réunions par an). Les quatre hippodromes de province les plus actifs sont ceux de Toulouse, Lyon, Marseille et Cagnes-sur-Mer, qui organisent entre 50 et 80 réunions par an.

Il existe ainsi plusieurs modèles économiques très différents : celui des petits hippodromes dont l'activité est réduite et qui dépendent souvent des subventions de la fédération, celui des hippodromes moyens qui n'organisent que quelques courses Premium et celui des gros hippodromes organisant de nombreuses courses Premium, dont le modèle est plus proche de celui des hippodromes des sociétés mères. Néanmoins, les revenus résultant de ces courses Premium dépendent avant tout du calendrier des courses, c'est-à-dire du nombre de courses octroyées et de leur date.

¹⁷ Certaines réunions non Premium peuvent être ouvertes aux paris en ligne.

Le nombre d'hippodromes en France (240) est le plus important d'Europe. Leur segmentation commerciale envisagée dans le cadre du marketing commun des courses doit s'accompagner d'une réflexion sur l'intérêt de maintenir des hippodromes avec un faible nombre de réunions et un faible nombre de réunions Premium sur certains d'entre eux.

Le calendrier des courses Premium a connu, depuis 1999 et en particulier depuis 2008, une très forte augmentation du nombre de courses servant de support pour la prise de paris (plus de 16 000 courses en 2015 contre 4 978 en 1999). Si cette densification a d'abord permis d'accroître les enjeux, elle atteint désormais ses limites dans la mesure où elle accroît les charges de l'institution et a un impact négatif sur les enjeux lorsque le nombre de chevaux partants est insuffisant. Le PMU a engagé l'élaboration d'un modèle économétrique afin d'optimiser le calendrier des courses et les enjeux. Il est souhaitable que ces travaux soient poursuivis en s'appuyant sur une concertation réelle entre le PMU, les sociétés mères et la FNCH.

II - Une filière confrontée à un contexte profondément transformé

A - Un « double monopole » ancien

Les sociétés de courses ont été autorisées, par la loi du 2 juin 1891, à organiser des courses de chevaux et la prise de paris sur celles-ci. Ce cadre juridique, qualifié de manière usuelle de « double monopole »¹⁸, permet aux sociétés de courses de bénéficier de recettes importantes grâce aux enjeux placés par les parieurs hippiques.

Les sociétés de courses, désormais constituées en associations de la loi de 1901, ont ainsi l'exclusivité de l'organisation des courses hippiques en France. Parmi elles, les deux sociétés mères, agréées par le ministre chargé de l'agriculture, ont la responsabilité de proposer le calendrier des courses hippiques et de distribuer les « encouragements » que sont les prix de courses et les aides aux propriétaires et aux éleveurs.

¹⁸ En 2012, dans son rapport réalisé à la demande du Premier ministre, Daniel Augereau écrivait ainsi : « L'Institution des courses repose sur des textes anciens établissant un « double monopole » au profit des sociétés de courses : le monopole sur l'organisation des courses de chevaux et le monopole sur la prise de paris qui ne peuvent être que mutuels ».

Les acteurs désireux d'entrer sur le marché de l'organisation des courses hippiques doivent ainsi se conformer à ces conditions statutaires strictes, et s'inscrire dans le cadre de la compétence exclusive confiée à l'institution, par l'intermédiaire des sociétés mères, pour décider du nombre et du calendrier des courses organisées chaque année.

La loi du 2 juin 1891 a également confié aux sociétés de courses le monopole de la prise de paris sur les courses qu'elles organisent, par dérogation au principe général d'interdiction des jeux d'argent et de hasard en France. Par la loi du 16 avril 1930, les sociétés de courses ont également obtenu l'autorisation d'enregistrer les paris à l'extérieur des hippodromes, exclusivement sous forme mutualiste¹⁹. À cette fin, elles ont créé un service commun, le Pari Mutuel Urbain (PMU), qui est devenu en 1985 un groupement d'intérêt économique. Le monopole des sociétés de courses sur la prise de paris dans le réseau physique s'exerce donc par l'intermédiaire de plusieurs opérateurs :

- le GIE PMU dispose d'un monopole pour les paris « en dur » hors hippodromes ;
- les sociétés de courses disposent d'un monopole pour l'organisation des paris pris sur les hippodromes et ont confié cette mission à un prestataire privé ;
- jusqu'en 2015, la prise de paris sur les hippodromes parisiens (ainsi que Chantilly et Deauville) était confiée au Pari Mutuel Hippodrome (PMH), groupement d'intérêt économique constitué par les sociétés mères. Depuis la suppression du GIE PMH par l'institution en septembre 2015 (cf. *infra*), la gestion des prises de paris sur ces hippodromes est assurée par le PMU à l'exception de l'hippodrome de Deauville, pour lequel la gestion des paris a été confiée à un prestataire privé.

¹⁹ Dans le pari mutuel, l'ensemble des enjeux est mutualisé en une masse commune puis redistribué aux gagnants au prorata de leur mise, après déduction d'un prélèvement proportionnel destiné notamment à l'organisateur du pari. Ce dernier n'est donc pas intéressé au résultat de la course, à la différence du pari à cote fixe (ou *bookmaking*).

B - Un contexte profondément transformé

Le contexte dans lequel se déploient l'activité hippique et l'organisation de courses servant de support à la prise de paris a connu des évolutions considérables depuis l'institution de ce « double monopole ».

Principale source de revenus de l'institution, cette activité a tout d'abord dû faire face à la concurrence croissante des jeux organisés dans le réseau physique par la Française des jeux, qu'il s'agisse des jeux de hasard (loterie, grattage) ou des jeux d'expertise tels que les paris organisés sur le football.

À cette concurrence dans le réseau physique s'est ajoutée, au cours de la décennie 2000, l'émergence du marché des jeux en ligne. Ce marché s'est d'abord développé de manière non autorisée et sans contrôle par les pouvoirs publics. Afin de canaliser la demande de jeux sur internet, le législateur a décidé de procéder à une ouverture à la concurrence de certains segments de ce marché par la loi du 12 mai 2010²⁰. Sous réserve de leur agrément par l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) créée par cette loi, des opérateurs peuvent proposer aux parieurs des offres de paris hippiques, paris sportifs et poker qui viennent concurrencer celles des opérateurs monopolistiques du réseau physique que sont le PMU pour le pari hippique et la Française des jeux pour le pari sportif.

Enfin, la privatisation annoncée du capital de la Française des jeux pourrait affecter l'équilibre du marché des jeux. Elle privera en effet l'État de sa capacité d'action à l'égard des initiatives commerciales de la FDJ, dont il a fait usage par le passé afin de préserver l'équilibre économique des filières de jeu. Il a ainsi décidé, en 2017, de suspendre l'autorisation octroyée à la FDJ pour l'expérimentation de paris événementiels (désignés par l'expression de « *livebetting* »), dont le PMU et les acteurs des courses craignaient qu'elle ne pénalise fortement l'activité de paris hippiques dans le réseau physique.

²⁰ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

CONCLUSION

La filière hippique est une filière économique fondée sur l'organisation de courses de chevaux servant de support à une activité de prise de paris. Elle est l'une des quatre filières constitutives de l'ensemble désigné par l'expression de « filière équine » ou « filière cheval », qui comprend également la filière équestre (sport et loisir), la filière travail (trait, etc.) et la filière viande.

Elle recouvre deux réalités très différentes: les courses de galop, qui s'inscrivent dans un marché mondial, et les courses de trot, centrées sur une race française et qui représentent environ 60 % de l'activité d'élevage et de courses en France.

Si la connaissance du nombre d'emplois de la filière hippique reste imparfaite, ces emplois se caractérisent par une forte concentration géographique (Normandie, Pays-de-la-Loire, Oise autour de Chantilly, etc.), qui confère à la filière une importance réelle pour l'animation des territoires ruraux concernés.

La filière hippique est aujourd'hui fragilisée par la concurrence croissante à laquelle le pari hippique est confronté, tant dans le réseau physique (« offline ») qu'en raison de l'ouverture du marché des paris en ligne (« online »).

Chapitre II

Un « double monopole » insuffisamment contrôlé et dont la justification pose question

L'existence d'un « double monopole » exige que l'État exerce un contrôle efficace de sa gestion par l'institution des courses, ce qui n'est pas le cas. Par ailleurs, les motifs qui ont justifié, à la fin du XIX^e siècle, de confier à l'institution des courses ce monopole de l'organisation des courses hippiques et des paris méritent d'être reconsidérés en ce début de XXI^e siècle. La pertinence de cette organisation pose en effet question alors que la tutelle qu'elle induit est mal exercée en pratique et que la concurrence croissante dans le secteur des jeux et paris rend nécessaire une régulation unifiée et efficace.

I - Un contrôle dont l'efficacité est entravée par des contradictions structurelles

Le contrôle de l'institution des courses par l'État présente de réelles insuffisances. Celles-ci s'expliquent par le positionnement des ministères chargés de la tutelle des opérateurs de jeux et paris sous droits exclusifs, qui les confronte à des contradictions entre les différents objectifs de politique publique qu'ils doivent poursuivre. Ces contradictions entravent également la définition d'une politique des jeux cohérente, et à travers elle l'efficacité du contrôle de l'ensemble du secteur des jeux et paris par l'État.

A - La nécessité pour les ministères de concilier des intérêts contradictoires

Plusieurs ministères interviennent dans le contrôle de l'institution des courses, d'une part, et la définition de la politique des jeux, d'autre part. Parmi les administrations concernées, la direction du budget joue un rôle prépondérant. D'une part, elle assume avec le ministère de l'agriculture un rôle de tutelle de l'institution des courses. D'autre part, il lui revient de proposer les évolutions législatives et réglementaires de la politique des jeux en matière de régulation et de fiscalité, en lien avec le ministère de l'agriculture pour les courses hippiques et avec le ministère de l'intérieur pour la police administrative générale des jeux.

Si la qualité de leur action est reconnue par tous les acteurs, ces ministères sont confrontés à des contradictions qui entravent l'efficacité du contrôle de l'institution comme la définition d'une politique des jeux cohérente pour l'ensemble des filières de jeu.

La mission de tutelle de l'institution et celle consistant à définir et mettre en œuvre une politique des jeux encadrant les pratiques des acteurs du secteur s'inscrivent toutes les deux dans une logique de contrôle. Celle-ci implique des ministères concernés qu'ils agissent pour prévenir des pratiques qui seraient contraires à la loi ou contraires aux objectifs de politique publique sur lesquels doit se fonder une politique des jeux, tels que la prévention des atteintes à l'ordre public et à l'ordre social ainsi que la lutte contre le jeu excessif et l'addiction.

Cependant, la poursuite de ces objectifs de contrôle et d'encadrement est susceptible d'affecter l'activité des opérateurs de jeu et le montant des enjeux hippiques, qui représentent l'essentiel des ressources de l'institution. Elle peut dès lors s'avérer contradictoire avec l'objectif de soutien à la filière hippique affirmé par le législateur lors de la création du « double monopole » confié à l'institution, ainsi qu'avec certains objectifs propres à chacun des ministères : dans le cas de la direction du budget, les contraintes budgétaires impliquent de chercher à maximiser le niveau des recettes fiscales dégagées par le secteur des jeux et paris, et notamment par les paris hippiques. Les ministères doivent ainsi arbitrer entre, d'une part, la nécessité d'un contrôle efficace des pratiques de l'institution des courses comme des pratiques de jeu et, d'autre part, la volonté de préserver les conditions d'un maintien, sinon d'une croissance, des enjeux hippiques.

B - Un exercice insuffisant par l'État de ses responsabilités à l'égard de l'institution

Ces contradictions contribuent à expliquer que les ministères ne parviennent pas à assurer un contrôle efficace de l'institution, malgré les prérogatives qui leur sont reconnues par les textes. Le ministre de l'agriculture et le ministre du budget sont ainsi chargés de l'exécution du décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel. Plus généralement, ils exercent conjointement la tutelle sur l'institution des courses, même si le ministre de l'agriculture a des prérogatives propres sur certains aspects « techniques »²¹. En outre, le ministre de l'intérieur est compétent en matière de police des jeux. Il est cependant à noter que l'État n'a pas de représentant avec voix délibérative au sein du conseil d'administration des sociétés mères. Une telle représentation n'existe qu'au conseil d'administration du PMU, où les représentants de l'État sont au nombre de quatre sur un total de dix membres.

L'État pourrait utiliser davantage ses prérogatives, notamment s'agissant de l'approbation des budgets et comptes des sociétés mères, de certains organismes communs et des trois principales sociétés de courses de province (Lyon, Marseille et Cagnes-sur-Mer)²². Au cours de la période récente, et en dépit des résultats déficitaires récurrents, les ministres de tutelle n'ont refusé d'approuver le budget de France Galop qu'en 2017, du fait de l'absence de financement du fonds Eperon. En mars 2015, les ministres de l'agriculture et du budget, dans une lettre adressée aux présidents des sociétés mères, avaient souligné que « des économies beaucoup plus significatives et pérennes » auraient pu être intégrées dans les projets de budgets 2016. Ils invitaient les sociétés mères à réduire des encouragements qui avaient connu une croissance « disproportionnée ». Enfin, les ministres demandaient à chaque société mère d'élaborer un plan

²¹ Parmi elles figurent l'approbation des statuts des sociétés mères, du code des courses dans chaque spécialité ainsi que du calendrier des courses servant de support à la prise de paris. Le ministre définit également par arrêté les statuts types des sociétés de courses et des fédérations régionales, ainsi que les conditions d'exercice des fonctions de commissaire de courses.

²² Arrêté du 14 février 2011 fixant la liste des sociétés de courses et de leurs organismes communs dont les comptes et budgets sont soumis à une approbation nationale ; arrêté du 31 janvier 2017 fixant la liste des sociétés de courses et de leurs organismes communs dont les comptes et budgets sont soumis à une approbation nationale. Ce dernier arrêté précisait que les dispositions relatives aux sociétés de courses étaient en vigueur jusqu'au 30 juin 2017.

permettant une réduction significative de ses frais de fonctionnement, une révision de son modèle de distribution des encouragements et un projet de budget triennal 2015-2017 devant assurer un retour à l'équilibre en 2017. Aucune de ces demandes n'a été suivie d'effet, mais les budgets 2016 des deux sociétés mères ont été approuvés.

D'autres exemples illustrent les difficultés rencontrées dans l'exercice par l'État de sa tutelle sur l'institution. Tout d'abord, l'État n'est pas parvenu à contraindre le PMU à plafonner l'activité des parieurs professionnels internationaux, malgré ses demandes répétées à l'opérateur en ce sens (cf. *infra*). Par ailleurs, l'État n'est plus présent au sein du comité qui détermine les rémunérations des deux principaux dirigeants du PMU, alors même que son agrément est requis pour leur désignation. Par une lettre du 1^{er} mars 2010, le ministre du budget a en effet indiqué ne plus souhaiter être représenté au sein de ce comité, car il considérait « n'être pas en mesure de faire valoir, dans des conditions équilibrées, [ses] positions » en son sein. Enfin, il a accepté le projet très coûteux de reconstruction de l'hippodrome de Longchamp sans que France Galop ne transmette au préalable un plan d'économies détaillé et un plan de financement définitif. France Galop n'a pas non plus respecté la condition posée par les ministres qui exigeaient la suppression d'un hippodrome parisien (cf. *infra*).

De plus, alors que l'institution des courses est théoriquement soumise au contrôle du CGAAER et de l'inspection générale des finances, l'État n'a pas demandé à ces derniers de l'auditer. De tels audits auraient pu apporter un éclairage précieux à l'État, notamment concernant l'impact de l'activité des parieurs professionnels sur les gains des parieurs français ou encore la gestion par les sociétés mères de comptes détenus par des socioprofessionnels.

Enfin, les ministres du budget et de l'agriculture ont abandonné certaines de leurs prérogatives en ce qui concerne les encouragements. Avant 2006, l'article 12 du décret n° 97-456 du 5 mai 1997 précisait que les sociétés mères établissaient la répartition des subventions pour prix de courses et qu'elles soumettaient ce projet à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture. S'agissant des primes aux éleveurs, elles proposaient à la commission nationale du fonds commun les conditions d'attribution et les taux des primes. Le décret n° 2006-1375 du 13 novembre 2006 a supprimé l'approbation par le ministre de l'agriculture de la répartition des subventions pour prix de courses. Toutefois, pour les primes aux éleveurs, ce même décret prévoyait que les conditions d'attribution et les taux des primes étaient soumis à l'approbation du ministre. Cette approbation a été supprimée en 2015. De même, les

prérogatives ministérielles ont été considérablement réduites pour les aides versées par le fonds commun des courses²³ et le fonds Eperon²⁴.

C - Une politique des jeux difficilement lisible

Les contradictions auxquelles sont confrontés les ministères expliquent également que l'État ne parvienne pas à définir une politique des jeux cohérente et commune à l'ensemble des filières du secteur des jeux et paris.

La loi du 12 mai 2010 a certes énoncé, en son article 3²⁵, des objectifs pour la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard : protéger l'ordre public, prévenir le jeu excessif mais aussi assurer l'équilibre économique des filières de jeu.

Mais cette politique est devenue difficilement lisible. Comme le rapport remis à l'Assemblée nationale en octobre 2016 l'a montré, les évolutions législatives intervenues après la loi du 12 mai 2010 ont abouti à une juxtaposition de dispositions qui ne permettent plus de discerner un principe directeur pour la définition d'une politique publique des jeux²⁶.

Les ministères ne présentent pas une stratégie cohérente leur permettant de répondre aux attentes du législateur. Dans un contexte

²³ Depuis 2015, il n'y a plus de représentants de l'État au sein de la commission nationale de répartition du fonds commun des courses. Auparavant, elle comprenait six représentants de l'État, dont le président. Désormais, elle est composée de sept membres désignés par la FNCH.

²⁴ Initialement, trois des neuf membres de son comité d'engagement, dont le président, étaient des représentants de l'État et les demandes étaient pré-instruites par les services du ministère. Compte tenu des risques de requalification de ce dispositif en aide d'État, une réforme est intervenue en 2008 afin de restreindre la représentation ministérielle à un seul membre et de confier l'instruction à une structure dépendante de la FNCH.

²⁵ « I. — La politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de :

1° Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ;

2° Assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ;

3° Prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

4° Veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées. »

²⁶ Cour des comptes, rapport sur *La régulation des jeux d'argent et de hasard*, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2016, pp. 132-133, disponible sur www.ccomptes.fr.

marqué par des évolutions rapides et importantes ainsi que par une concurrence croissante entre les différents segments de jeu, cette absence nuit à la prévisibilité de l'organisation du marché des jeux pour les acteurs qui y participent, au premier rang desquels le PMU. Elle nuit également à l'efficacité de l'action de l'État, les ministères ne disposant pas de lignes directrices claires permettant de concilier les objectifs contradictoires qu'ils doivent poursuivre.

La définition d'une telle stratégie est aujourd'hui une nécessité, et ce d'autant plus que les exigences du droit européen sont croissantes à l'égard du secteur des jeux d'argent et de hasard. Ces exigences doivent être prises en compte s'agissant tant de la libre prestation de services que de la concurrence, des normes techniques, de la prévention des conflits d'intérêts ou de l'intégrité du sport. Cette politique des jeux doit permettre le développement équilibré et maîtrisé d'un secteur économique en pleine évolution, porteur d'activité et d'emplois, tout en déterminant les modalités d'une conciliation des différents objectifs de politique publique poursuivis par l'État.

II - Un cadre juridique et fiscal à appliquer et compléter

A - Un cadre juridique parfois inadapté ou incomplet

1 - La lutte contre le blanchiment des capitaux

Les sociétés mères ne sont pas assujetties à toutes les règles prévues par le code monétaire et financier (CMF) pour assurer la lutte contre le blanchiment des capitaux²⁷, et ce malgré les risques importants induits par certaines de leurs pratiques. Elles gèrent en effet des comptes courants, détenus par les socioprofessionnels²⁸ de la filière, en violation

²⁷ L'article L. 561-2 du CMF énumère les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Cette liste comprend les établissements de paiement ainsi que les opérateurs de jeux et paris. Ces dispositions ne sont en revanche pas applicables à France Galop et à la SECF.

²⁸ Ces comptes peuvent être détenus par des socioprofessionnels (propriétaires, entraîneurs, éleveurs et jockeys agréés par France Galop), des « intervenants » (sociétés de courses de province, entreprises de transport de chevaux) et des « associations » (lorsque la propriété d'un cheval ou la gestion de sa carrière font l'objet d'une association entre plusieurs personnes). L'ensemble de ces comptes est désigné par France Galop par l'expression de « comptes socioprofessionnels ».

des dispositions du CMF. Ces comptes, créés notamment pour recevoir les encouragements versés par les sociétés mères, peuvent également être utilisés par leurs titulaires pour y déposer des sommes de manière discrétionnaire, sans aucun contrôle. En outre, les sommes qui sont déposées sur ces comptes sont utilisées pour financer des transactions commerciales entre socioprofessionnels.

Au 31 décembre 2015, 185 000 comptes²⁹ étaient ouverts auprès de France Galop pour un solde cumulé d'environ 100 M€, avec des flux annuels sortants de 298 M€ et des flux annuels entrants de 306 M€. À la même date, 48 266 comptes étaient ouverts auprès de la SECF pour un solde cumulé d'environ 66 M€. Cette gestion peut être assimilée à une prestation de services de paiement au sens de l'article L. 314-1 du CMF, qui requiert, en application de l'article L. 521-1 du même code, un agrément préalable par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dont les sociétés mères ne disposent pas. Cette situation, signalée par la Cour à l'ACPR, est très préoccupante : la nature et l'ampleur des flux financiers en cause représentent des facteurs de risque au regard de la lutte contre le blanchiment d'argent et la fraude fiscale, risques accrus par le fait que la nature de ces flux et dépôts est peu connue de l'administration fiscale.

À titre d'illustration, en 2015, la direction générale du Trésor a convoqué des représentants de France Galop afin de leur rappeler la conduite à tenir dans le cadre de sanctions européennes prévoyant le gel des avoirs. Le service central des courses et jeux du ministère de l'intérieur avait en effet constaté qu'en dépit du gel des avoirs d'un haut responsable étranger décrété en 2014, le compte de ce dernier ouvert à France Galop avait été mouvementé jusqu'en mai 2015.

En réponse aux constats de la Cour, France Galop a indiqué avoir entrepris de se mettre en conformité avec les dispositions applicables. Le dossier était, à la date de publication du présent rapport, en cours d'examen par l'ACPR.

²⁹ En 2015, 184 995 comptes étaient recensés, dont 13 932 comptes actifs pour des socioprofessionnels français, 389 comptes actifs pour des socioprofessionnels étrangers, 38 584 comptes dormants, 8 773 comptes d'associations actifs sur l'année en cours, 59 513 comptes d'associations inactifs sur l'année en cours, 28 069 comptes n'ayant jamais fonctionné et 35 735 comptes de « concours » (encouragements versés dans le cadre de concours hippiques, jusqu'en 2000).

2 - L'activité des parieurs professionnels internationaux

L'expression de « parieurs professionnels » désigne des parieurs basés à l'étranger, dont l'activité de paris se traduit par la mise en jeu de sommes considérables et par l'emploi de méthodes assimilables à du *trading* à haute fréquence³⁰ (cf. annexe n° 4). Leurs pratiques de jeu sont ainsi très différentes de celles des parieurs « ordinaires », y compris de celles des plus gros parieurs : selon les données fournies par le PMU, les six parieurs professionnels les plus importants placent en moyenne 510 paris par course, d'un montant moyen de 46 euros, tandis que les six plus gros parieurs français sur compte placent en moyenne 11 paris par course pour un montant moyen de 310 euros par pari.

Cette activité, très peu encadrée juridiquement, déroge par plusieurs aspects au cadre juridique applicable aux parieurs ordinaires, tant dans le réseau physique que pour les paris en ligne.

Tout d'abord, contrairement aux règles applicables aux parieurs français, ces parieurs professionnels peuvent être des personnes morales : c'était le cas, en juillet 2017, d'une part substantielle des parieurs professionnels en activité. Les ministres chargés de l'agriculture et du budget et la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX) ont relevé que cela était contraire aux dispositions de l'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel urbain et sur les hippodromes. Ces dispositions ont été confirmées par l'arrêté du 22 novembre 2017³¹ : l'article 4 du règlement du PMU est désormais clair sur ce point, disposant que « seules les personnes physiques sont autorisées à engager des paris ou à percevoir des gains ». Cette activité est donc irrégulière au regard du règlement du PMU en France. Cependant, ses dispositions ne s'appliquent pas aux activités internationales du PMU³², ce que la Cour regrette.

De plus, alors que les parieurs professionnels parient par des voies dématérialisées depuis l'étranger, ils sont assimilés aux parieurs du réseau physique français et parient sur la même masse. Cette situation, conforme

³⁰ Le *trading* à haute fréquence peut être défini comme l'exécution à grande vitesse de transactions financières au moyen d'algorithmes informatiques.

³¹ Arrêté du 22 novembre 2017 relatif au règlement du pari mutuel urbain et sur les hippodromes.

³² En effet, ces activités internationales sont régies par les dispositions législatives spécifiques du III de l'article 15 de la loi de finances pour 1965 modifiée (loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964), qui ne renvoient pas au règlement du pari mutuel urbain approuvé par arrêté du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget.

à la lettre de l'article 10 de la loi du 12 mai 2010 qui limite le champ des paris en ligne aux paris « dont l'engagement passe exclusivement par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne », c'est-à-dire placés par l'intermédiaire d'un site internet destiné au grand public, soulève cependant la question de la pertinence de la distinction entre paris hors ligne et paris en ligne au regard de la réalité des pratiques de jeu de ces parieurs.

Enfin, ils ont recours à des moyens informatiques leur permettant d'envoyer un très grand nombre d'ordres de paris dans les dernières minutes avant le départ d'une course, en bénéficiant d'informations privilégiées sur les enjeux placés par les autres parieurs grâce à l'accès qui leur est donné par le PMU à la version « X-PRO » de son Infocentre³³. Le vide juridique dans lequel s'exerce cette activité déroge à l'esprit de la loi du 12 mai 2010, dont l'article 17 impose aux opérateurs de s'assurer que les clients en ligne sont des personnes physiques et de mettre en place des dispositifs visant à empêcher les inscriptions et l'accès de robots informatiques. Le régime dérogatoire dans lequel s'inscrit l'activité internationale du PMU exonère, de fait, les parieurs professionnels de ces obligations.

Le développement de cette activité a amené, depuis 2012, un surcroît d'enjeux considérable pour le PMU. Alors qu'elle ne représentait que 284,1 M€ en 2013 (soit 3,27 % de la masse *offline*), cette activité a atteint 793 M€ en 2017 (9,54 %). Les ministres avaient demandé au PMU, en novembre 2015, de la plafonner à 5 % de la masse *offline*. Le PMU ne s'est pas conformé à cette demande, un tel plafonnement étant probablement difficilement réalisable en pratique. En octobre 2017, les ministres ont finalement pris acte de cette situation et accepté la poursuite de cette activité en 2018, à titre provisoire, tout en demandant au PMU de procéder à une étude approfondie de son impact sur les parieurs français³⁴.

Ce relais de croissance expose le PMU à un risque fort de volatilité. Il représente également un risque majeur pour l'image du PMU en raison de ses caractéristiques et de son caractère déloyal et inéquitable pour les parieurs ordinaires. Les parieurs professionnels bénéficient en effet d'avantages considérables qui leur permettent d'atteindre des taux de gains élevés au détriment des autres parieurs. Ces considérations amènent la

³³ Cet accès permet aux parieurs professionnels internationaux de recevoir des flux de données XML en temps réel dans les minutes précédant chaque course. Ils exploitent ensuite ces données privilégiées à l'aide d'algorithmes afin de déterminer le moment le plus favorable pour envoyer leurs ordres de paris.

³⁴ La lettre des ministres précise ainsi que « cette autorisation pourra être remise en cause au-delà de 2018, notamment au vu des résultats de l'étude engagée ».

Cour à recommander l'interdiction par l'État de la prise de paris de parieurs professionnels sur la masse commune du PMU.

Le III de l'article 15 de la loi de finances pour 1965, qui régit les activités internationales du PMU, pourrait ainsi être complété en précisant que les paris engagés depuis l'étranger ne peuvent être incorporés à la masse commune lorsque les parieurs sont des personnes morales et, quelle que soit la qualité du parieur, lorsque les paris sont réalisés à l'aide d'outils informatiques utilisés à des fins de traitement massif de données ou afin de permettre l'engagement d'un grand nombre de paris sur une même course.

Cet article pourrait, de plus, préciser que les activités internationales du PMU s'exercent dans le cadre défini par le règlement approuvé par arrêté du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget. Une modification de ce règlement pourrait être envisagée afin de limiter à vingt ou trente le nombre de paris pouvant être placés par un même parieur sur une course donnée. Ce plafond permettrait aux plus grands parieurs français de poursuivre leur activité tout en excluant l'activité massive et industrielle des parieurs professionnels internationaux. Malgré son impact prévisible sur l'activité du PMU, un tel encadrement apparaît indispensable afin de mettre fin à ces pratiques et de préserver l'équité entre les parieurs.

3 - La lutte contre le dopage

En matière de lutte contre le dopage, les dispositions applicables au milieu sportif s'appliquent aux compétitions équestres, mais pas aux courses hippiques. Pour ces dernières, la lutte contre le dopage relève formellement de la compétence de la FNCH, qui gère les vétérinaires chargés d'effectuer les prélèvements en province et qui délègue l'analyse des prélèvements à une autre association à laquelle elle verse une subvention de fonctionnement, le laboratoire des courses hippiques (LCH), dont la qualité technique est reconnue. En 2017, 25 741 prélèvements ont été effectués à l'issue d'une course sur 226 047 partants, soit un taux de prélèvement de 11,26 %. Le pourcentage de cas positifs est de 0,2 %.

Les modalités de la lutte contre le dopage dans les courses hippiques sont déterminées par l'institution des courses. Le cahier des charges relatif aux missions de service public dont sont chargées les sociétés mères se borne ainsi à indiquer qu'elles mènent « des activités d'intérêt général en matière de lutte contre le dopage », sans autre précision.

Cela représente une différence importante avec le milieu sportif, pour lequel les règles applicables en matière de lutte contre le dopage sont fixées par des dispositions législatives et réglementaires codifiées dans le code du sport. En outre, dans le domaine sportif, l'opérateur compétent en la matière, l'Agence française de lutte contre le dopage, est indépendant des fédérations sportives.

La stratégie en matière de lutte contre le dopage dans les courses hippiques est définie par les sociétés mères. Ces dernières n'ont, au demeurant, pas de stratégie commune. Cette stratégie et le choix de la répartition des prélèvements effectués ne reposent pas sur une analyse de risques formalisée. De plus, les sanctions sont définies par chaque société mère. Les sanctions prononcées par les sociétés mères restent modérées. Le montant des amendes est presque toujours inférieur à 5 000 €. En pratique, les suspensions d'agrément, même à titre temporaire, sont très rares. Ces sanctions sont plus légères que celles qui peuvent exister à l'étranger. Ainsi un entraîneur français, dont trois chevaux ont été contrôlés positifs au cobalt en juin 2016 lors de courses en Scandinavie, a fait l'objet d'une suspension de 15 ans par le tribunal du sport norvégien, assortie d'une amende de 52 000 €, et d'une suspension d'un an en Suède, assortie d'une amende d'environ 100 000 €. Par ailleurs, à la différence de ce qui existe en matière sportive (y compris pour le dopage des chevaux lors des compétitions équestres), il n'existe pas d'incrimination pénale concernant le dopage hippique.

B - Le non-respect par l'institution des dispositions applicables

1 - En matière fiscale

Les sociétés de courses bénéficient d'un statut dérogatoire (cf. annexe n° 5) qui les exonère du paiement de l'impôt sur les sociétés, auquel ces associations de la loi de 1901 seraient pourtant susceptibles d'être assujetties, notamment s'agissant de leurs activités lucratives. Dans un arrêt du 10 avril 2002³⁵, le Conseil d'État a rappelé que l'article 261 du code général des impôts exonère « les services de caractère social, éducatif, culturel ou sportif rendus à leurs membres par les organismes légalement constitués agissant sans but lucratif, et dont la gestion est désintéressée ».

³⁵ Conseil d'État, 8 / 3 SSR, du 10 avril 2002, n° 213438.

Le caractère non lucratif des sociétés mères repose sur leur statut juridique d'association de la loi de 1901 à but non lucratif dont l'objet social est l'amélioration de la race chevaline en France. Pourtant, leurs statuts ne précisent pas l'absence de tout but lucratif. Par ailleurs, aucune analyse quant à la gestion désintéressée des sociétés mères n'a jamais été menée, et celle-ci n'est pas établie (cf. annexe n° 5). L'exonération dont bénéficient les sociétés mères n'apparaît pas justifiée.

La FNCH semble quant à elle satisfaire en grande partie à ces exigences de la doctrine fiscale, notamment quant au caractère désintéressé de sa gestion. Néanmoins, ses revenus patrimoniaux et ses activités financières devraient être assujettis à l'impôt sur les sociétés³⁶.

2 - En matière de commande publique

La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances a confirmé, dans une note du 25 février 2011, que les sociétés mères sont des pouvoirs adjudicateurs soumis, à ce titre, aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005³⁷, remplacée depuis lors par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. De même, le GIE PMU, la FNCH, l'AFASEC et les sociétés de courses de province pourraient être qualifiées de pouvoirs adjudicateurs au sens de ces ordonnances, ce qu'a confirmé la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances pour la FNCH dans une note du 4 mai 2017.

Pourtant, aucun de ces organismes ne respecte les obligations qui s'imposent aux pouvoirs adjudicateurs. Parmi ces obligations figurent le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, ainsi que l'application de procédures formalisées au-dessus de certains seuils.

³⁶ Le BOI n° 208 du 18 décembre 2006 indique en son article 148 que « les organismes qui bénéficient de la franchise des impôts commerciaux restent soumis, le cas échéant, à l'impôt sur les sociétés aux taux réduits sur leurs seuls revenus patrimoniaux (fonciers, agricoles, mobiliers) et à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun au titre de leurs activités financières lucratives et de leur participation ».

³⁷ Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

3 - En matière de ressources humaines

Le respect du cadre juridique applicable par les sociétés mères et la FNCH est également incertain en matière de ressources humaines.

S'agissant des sociétés mères, le versement de vacations aux commissaires de courses se fait en violation des dispositions régissant leur situation³⁸, qui prévoient que leurs fonctions sont gratuites et que seule peut leur être accordée une indemnité pour frais de déplacement.

Par ailleurs, l'évaluation du montant des nombreux avantages en nature accordés aux salariés de France Galop n'est pas conforme au droit applicable. La valorisation des véhicules de fonction se limite à un pourcentage du loyer TTC acquitté par France Galop pour chaque véhicule, alors même que les dispositions réglementaires applicables³⁹ exigent que ce calcul prenne en compte le coût de l'assurance, de l'entretien et du carburant.

Pour sa part, le GIE PMU octroie à ses collaborateurs des prêts à intérêts, sans conditionner cette pratique à des circonstances précises telles qu'une situation financière difficile. Cela contrevient aux dispositions du CMF⁴⁰ qui disposent que de tels prêts ne sont licites que s'ils ont un caractère exceptionnel et se fondent sur un motif d'ordre social.

La FNCH, quant à elle, n'a pas organisé d'élection de délégués du personnel en son sein, alors même que tous les employeurs de droit privé doivent organiser de telles élections tous les quatre ans dès lors qu'ils emploient au moins onze salariés.

4 - En matière de lutte contre le blanchiment des capitaux

La lutte contre le blanchiment des capitaux fait partie des objectifs assignés à la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Plusieurs affaires récentes ont rappelé l'importance de cet enjeu pour les jeux d'expertise en général, et les paris hippiques en particulier : à titre d'exemple, une affaire très médiatisée a vu le démantèlement en mars 2017

³⁸ Article 11 de l'arrêté du 29 mai 2015 relatif aux commissaires de courses de chevaux.

³⁹ Arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale.

⁴⁰ Article L. 511-6 du code monétaire et financier.

d'un réseau opérant depuis deux ans à Aulnay-sous-Bois et utilisant une méthode de blanchiment de capitaux consistant à racheter des tickets gagnants du PMU et de la Française des jeux pour écouler des espèces « sales ».

Les règles du CMF destinées à assurer l'efficacité de la lutte contre le blanchiment des capitaux ne sont pas toutes respectées par le PMU qui, à la différence des sociétés mères, y est soumis. Le PMU persiste ainsi dans son refus d'appliquer le plafond prévu par l'article D. 112-3 du CMF pour le paiement des mises et des gains en espèces, qui fixe à 1 000 € le seuil au-delà duquel le paiement doit être effectué par monnaie scripturale. La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances a pourtant confirmé, dans une note du 26 août 2016, que ce plafond est applicable au PMU.

Cette note ajoutait que s'applique également au PMU, « de manière distincte et cumulative », l'obligation de vigilance prévue à l'article L. 561-13 du CMF. Celle-ci implique pour l'opérateur de relever l'identité du gagnant d'une somme supérieure à un montant fixé par décret, et de conserver ces éléments durant cinq ans. La transposition par la France de la quatrième directive anti-blanchiment⁴¹ s'est traduite par un abaissement des seuils applicables, avec l'introduction, à l'article D. 561-10-2 du CMF, d'un seuil de prise d'identité à 2 000 € pour les gains. Le Gouvernement a annoncé l'introduction d'un seuil identique s'agissant des mises, avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Les dispositions correspondantes n'avaient pas encore été adoptées à la date de rédaction du présent rapport.

Il est à noter que l'existence d'un écart entre le plafond applicable pour le paiement des transactions et le seuil au-delà duquel l'identification du parieur est obligatoire est de nature à encourager le blanchiment de capitaux, en permettant l'obtention, pour le règlement d'un gain correspondant à une mise payée en espèces, d'un paiement de 1 000 € à 2 000 € par monnaie scripturale sans prise d'identité.

En tout état de cause, l'article 25, point e), du règlement du PMU⁴² traite conjointement ces deux sujets. Il se borne à prévoir, pour les gains uniquement, un seuil de 2 000 € au-delà duquel un paiement par monnaie scripturale avec présentation d'une pièce d'identité est obligatoire. Cela est insuffisant : en particulier, l'identification au stade des mises est un enjeu

⁴¹ Directive n° 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

⁴² Annexé à l'arrêté du 22 novembre 2017 relatif au règlement du pari mutuel urbain et sur les hippodromes.

essentiel afin de permettre de calculer le taux de rapport entre mises et gains et d'identifier une éventuelle situation de blanchiment. Le même article permet également à tout parieur de demander, sur présentation d'une pièce d'identité, le règlement par chèque d'un gain supérieur à 300 € : cela est également de nature à faciliter le blanchiment de capitaux.

La mise en œuvre par le PMU d'un plan stratégique de réduction de la circulation des espèces représente en revanche une évolution positive : ce plan consiste notamment à développer les paiements par carte bancaire, l'importance du jeu sur compte (via la carte « MyPMU ») et le recours aux systèmes de paiement par smartphone. La réduction de la proportion de paris anonymes permettra de réduire le risque de blanchiment de capitaux.

5 - En matière de non-discrimination dans les règles encadrant la participation aux courses hippiques

Certaines pratiques de la SECF et France Galop sont potentiellement contradictoires avec la directive du 26 juin 1990⁴³, qui affirme une exigence de non-discrimination géographique dans l'organisation des courses hippiques (cf. annexe n° 6).

D'une part, en ce qui concerne les chevaux autorisés à concourir, la directive limite les possibilités de discrimination à celles fondées sur un objectif d'amélioration de la race : il est donc possible de réserver des courses aux chevaux d'une certaine race, mais non aux chevaux d'une certaine zone géographique. Les deux sociétés mères appliquent pourtant de tels critères géographiques pour certaines des courses qu'elles organisent.

D'autre part, la directive ouvre la possibilité aux sociétés mères de réserver une part des primes versées « à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage », c'est-à-dire aux éleveurs et propriétaires nationaux, mais en plafonnant cette possibilité à 20 % du total. France Galop met en œuvre un tel régime de primes, mais son ampleur est supérieure au plafond fixé.

⁴³ Directive du Conseil n° 90/428/CEE du 26 juin 1990 concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les conditions de participation à ces concours.

III - Un « double monopole » dont la pertinence doit être réexaminée

A - Un monopole essentiellement motivé par un objectif de soutien économique à la filière hippique

Le recours à un monopole peut être envisagé lorsque l'activité considérée revêt un caractère d'intérêt général. Dans cette hypothèse, l'accomplissement d'une mission de service public peut justifier de déroger au principe de libre concurrence.

Pour le législateur de 1891, le « double monopole » confié à l'institution des courses pour l'organisation des courses de chevaux et la prise de paris sur celles-ci était justifié par la contribution de la filière hippique à l'objectif d'amélioration de la race chevaline. La loi limite ainsi l'autorisation accordée aux seules courses de chevaux « ayant pour but exclusif » cette amélioration. Le législateur a considéré que l'organisation des courses hippiques et celle des paris hippiques représentaient des activités d'intérêt général, en ce qu'elles devaient permettre de financer la filière hippique et, à travers elle, l'amélioration de la race équine. C'est dans ce but qu'il a décidé d'octroyer aux sociétés de courses le bénéfice de la rente tirée de ce monopole.

En 2010, le législateur a entendu asseoir davantage les fondements d'intérêt général du monopole, en affirmant l'existence de missions de service public assignées aux sociétés de courses en contrepartie du « double monopole » qui leur est attribué. La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a ainsi modifié l'article 2 de la loi de 1891, qui évoque désormais plusieurs objectifs : « ces sociétés participent, notamment au moyen de l'organisation des courses de chevaux, au service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, à la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi qu'au développement rural ». Le même article mentionne désormais des « obligations de service public incombant aux sociétés mères », lesquelles doivent être définies par décret.

Ces missions ont été définies dans des termes très flous. Le décret n° 2010-1314 du 2 novembre 2010 identifie non pas des « obligations de service public » mais des « missions de service public » présentées dans un cahier des charges. Ce dernier, dont les termes demeurent vagues, énonce

une liste de missions dont beaucoup correspondent davantage à des modalités d'action qu'à de véritables « missions » (cf. annexe n° 2).

B - Des missions qui ne revêtent pas un caractère d'intérêt général

Ces évolutions législatives et réglementaires affirmant l'existence de missions d'intérêt général justifiant le « double monopole » confié à l'institution ont été motivées par la nécessité de défendre, au regard du droit européen, la création de la taxe sur les paris hippiques en ligne dont le produit est affecté aux sociétés mères⁴⁴.

L'examen de cette aide d'État par la Commission européenne a pourtant conduit cette dernière à écarter la qualification de « service d'intérêt économique général » (SIEG) pour la mission confiée aux sociétés mères. Dans un avis publié le 14 janvier 2011, la Commission a ainsi estimé que l'utilisation de la qualification de SIEG pour désigner la mission confiée aux sociétés mères constituait « probablement » une erreur manifeste d'appréciation⁴⁵. En effet, les objectifs d'amélioration de la race équine et de promotion de l'élevage ne revêtent pas un caractère général mais ont trait au secteur spécifique de l'élevage équin⁴⁶. La Commission a

⁴⁴ Article 1609 tertricies du code général des impôts, créé par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010. Dans l'attente de la décision de la Commission, la France a adopté une mesure transitoire le 20 octobre 2010 par laquelle le produit de cette taxe était reversé au budget général, la fiscalité sur l'ensemble des paris hippiques étant abaissée en contrepartie. À la suite de la décision de la Commission constatant la compatibilité de cette aide d'État avec le marché intérieur, la loi de finances rectificative pour 2013 du 29 décembre 2013 a rétabli, au 1^{er} janvier 2014, la taxe affectée aux sociétés mères.

⁴⁵ Avis de la Commission européenne concernant l'aide d'État C 34/2010, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 14 janvier 2011. Cf. point 51.

⁴⁶ Au point 48 de cet avis, la Commission note que « l'amélioration de la race équine et la promotion de l'élevage sont clairement des activités centrées sur un secteur spécifique, la filière équine, et ne présentent pas de caractère « général » évident. Elles ne semblent pas concerner le citoyen ni définir de bien public. D'ailleurs, l'argument d'aménagement du territoire au travers des hippodromes relève de la politique de développement régional plutôt que du domaine du service public ». Au point 50, la Commission notait également que « la nature des compensations de service public envisagées par les autorités françaises peut aussi poser question. La distribution de prix de courses à des jockeys par exemple, semble plus facilement s'inscrire dans une logique commerciale de promotion d'un événement sportif que dans une logique de compensation de service public visant à compenser des surcoûts d'une mission de service public ».

dès lors considéré que la taxe affectée ne remplissait pas les critères d'une compensation de service public.

Cette absence de reconnaissance d'un SIEG fragilise ainsi l'ensemble des aides publiques apportées à la filière hippique, dont l'objectif est bien d'apporter un soutien à une activité économique particulière. Dès lors qu'elles ne peuvent être considérées comme des compensations de service public, ces aides doivent être regardées comme des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE⁴⁷, l'enjeu étant de déterminer si elles répondent aux critères permettant de les considérer compatibles avec le marché intérieur. Une dérogation est notamment prévue à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, qui autorise « les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ». C'est sur ce fondement que la création de la taxe affectée a été regardée comme conforme au droit de l'Union par la Commission⁴⁸, dès lors qu'il s'agit d'une aide à un secteur économique – la filière équine – poursuivant des objectifs d'intérêt commun pour l'ensemble des acteurs concernés – les opérateurs de paris hippiques en ligne – en faisant contribuer tous ces opérateurs aux coûts d'organisation des courses.

En tout état de cause, l'avis puis la décision rendus par la Commission à propos de cette taxe affectée ont montré que les motifs qui ont fondé l'octroi à l'institution des courses de son « double monopole » par le législateur ne revêtent pas de caractère d'intérêt général. Dès lors, la pertinence du recours à un monopole pose question tant s'agissant de l'organisation des courses hippiques que de la prise de paris hippiques dans le réseau physique. L'Autorité de la concurrence rappelle, à cet égard, que l'octroi à une entité de droits exclusifs sur un marché, qui par nature éliminent toute concurrence sur ce dernier, n'est susceptible d'être autorisé au regard des règles de concurrence que s'ils s'inscrivent dans le cadre d'un SIEG et s'ils sont indispensables à l'accomplissement en droit ou en fait de ce service, conformément à l'article 106, paragraphe 2 du TFUE.

⁴⁷ Décision du 19 juin 2013 concernant l'aide d'État n° SA.30753 (C34/2010), point 115.

⁴⁸ Décision du 19 juin 2013, point 130.

C - La pertinence du monopole sur les paris « en dur » pose question compte tenu des faiblesses structurelles du contrôle exercé par l'État

Dans le cas des paris hippiques dans le réseau physique, les objectifs inhérents à la politique des jeux et consistant à encadrer le marché des jeux et paris pour prévenir des atteintes à l'ordre public et à l'ordre social n'impliquent pas nécessairement le recours à un monopole.

Dans son arrêt « Zeturf »⁴⁹ rendu le 30 juin 2011, la CJUE a constaté que les objectifs d'ordre public sous-tendant la politique des jeux (lutte contre le jeu excessif, lutte contre le blanchiment) peuvent justifier l'octroi de droits exclusifs à un opérateur, à la condition que l'Etat concerné cherche à assurer un niveau de protection « particulièrement élevé ». Dans une décision⁵⁰ du 9 décembre 2016, le Conseil d'Etat a estimé que le modèle de monopole pour les paris « en dur » était pertinent, dans la mesure où sa remise en cause pourrait se traduire par une intensification de la concurrence susceptible d'encourager un jeu excessif. Le ministre de l'action et des comptes publics considère quant à lui que le monopole reste pleinement justifié en raison du grand nombre de parieurs dans le réseau physique et de l'anonymat qui y prévaut, qui induisent des risques d'addiction et de blanchiment supérieurs à ceux existant pour le jeu en ligne.

Cependant, la justification du recours à un tel monopole sur le marché des paris « en dur » peut être questionnée compte tenu des insuffisances relevées s'agissant du contrôle de l'Etat. L'efficacité de ce contrôle est en effet l'une des conditions de la pertinence du recours à un monopole. Dès lors que les contradictions inhérentes au positionnement des ministères concernés se traduisent par des insuffisances dans le contrôle qu'ils exercent sur le PMU, la pertinence du modèle de monopole pose question.

Par ailleurs, la frontière entre jeu en ligne et jeu « en dur » devient de plus en plus difficile à tracer en raison du développement des usages numériques dans le réseau physique. Ces deux vecteurs de jeu sont de plus en plus en concurrence, et ce malgré l'existence du monopole dans le réseau en dur. L'enjeu est en réalité d'assurer une régulation efficace d'un marché sur lequel interviennent plusieurs acteurs, dont les initiatives doivent être surveillées et encadrées afin de permettre la prise en compte d'objectifs de politique publique (lutte contre la fraude, lutte contre

⁴⁹ CJUE, 30 juin 2011, Zeturf Ltd, C-212/08.

⁵⁰ Conseil d'Etat, 5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies, 9 décembre 2016, n° 385934.

l'addiction au jeu et contre le surendettement, etc.) que le seul fonctionnement du marché ne permettrait pas d'atteindre.

IV - Une régulation unifiée et indépendante est nécessaire

A - Un système historiquement centré sur la réglementation

Le législateur a posé, à l'article L. 322-1 du code de la sécurité intérieure, un principe d'interdiction des jeux d'argent et de hasard pour plusieurs raisons : risques pour l'ordre public et la sécurité publique (fraude, activités criminelles), risques pour l'ordre social, pour la protection de la santé et la protection des mineurs (risques d'addiction, de surendettement).

Mais ce principe est assorti de dérogations encadrées. D'une part, des segments de jeux, dans le réseau physique et en ligne, sont placés sous un régime de droits exclusifs. Le modèle d'exploitation en monopole a été maintenu pour les jeux de loterie en dur et en ligne, ainsi que pour les paris sportifs et les paris hippiques dans le réseau physique, et pour les casinos « physiques ». D'autre part, l'ouverture à la concurrence a été limitée par le législateur aux trois segments du marché des jeux en ligne (paris sportifs et hippiques en ligne, poker en ligne, cf. *supra*).

La France avait traditionnellement organisé la réglementation du secteur des jeux en confiant la supervision de chaque jeu autorisé au ministère de tutelle du bénéficiaire des recettes.

B - La nécessité d'une régulation a été progressivement intégrée mais celle-ci est éclatée

Cette approche centrée sur la réglementation a progressivement évolué pour se rapprocher du concept de « régulation ». La régulation a pour objet de construire des équilibres et de prévenir des risques. Le besoin de régulation apparaît dans des situations de défaillance de marché, d'ouverture à la concurrence ou encore lorsqu'il s'agit de gérer l'équilibre entre le principe de concurrence et la prise en compte d'autres objectifs de politique publique.

En l'occurrence, le secteur des jeux relève de deux types de situations : l'ouverture partielle à la concurrence et la volonté politique de défendre des objectifs d'intérêt général. L'action du régulateur doit, dans ce contexte, veiller à l'équilibre économique des filières de jeu, prévenir les risques inhérents aux pratiques de jeu et sanctionner les comportements contraires aux règles fixées par le législateur.

Cet équilibre est toujours instable. Il nécessite une veille et une action permanentes par un régulateur dédié, dans le cadre d'une politique clairement définie par les autorités politiques (Gouvernement et Parlement).

La loi du 12 mai 2010 n'a pas unifié le dispositif de régulation. Pour les jeux et paris du réseau physique, l'autorité de régulation est en fait la même que celle qui est chargée de la réglementation. La régulation du secteur des jeux sous droits exclusifs relève théoriquement des ministères de tutelle. Cependant, les ministères, confrontés à la nécessité de concilier des intérêts multiples, ne peuvent assurer efficacement cette régulation, qui exige par ailleurs des moyens dédiés. Cette régulation est donc, en pratique, prise en charge par les opérateurs eux-mêmes (FDJ, PMU et sociétés de courses). En outre, la régulation des paris hippiques en dur n'est pas harmonisée et la gestion des paris sur les hippodromes de province, opérés par une entreprise privée, est très peu suivie par les tutelles.

En revanche, la régulation des jeux en ligne sous agrément a été confiée à une autorité de régulation, l'ARJEL, dotée de moyens conséquents et ayant le statut d'AAI. Elle assure un contrôle permanent du respect par les opérateurs des obligations contraignantes auxquelles ils sont soumis. Elle dispose de pouvoirs de contrôle étendus et peut prononcer des sanctions allant jusqu'au retrait de l'agrément.

C - Une meilleure distinction entre pilotage et régulation est nécessaire, avec un régulateur unifié et indépendant

La situation actuelle se caractérise par une insuffisante distinction entre les fonctions de conception de la politique des jeux et de tutelle des opérateurs monopolistiques, d'une part, et les fonctions de régulation, d'autre part. Les objectifs contradictoires auxquels ils sont confrontés expliquent que les ministères ne parviennent pas, dans la situation actuelle, à assurer un contrôle efficace du monopole confié à l'institution des courses. Un régulateur indépendant est donc nécessaire, afin de surmonter les contradictions résultant de la double mission de tutelle et de régulation. Cela correspond aux recommandations des autorités européennes.

Par ailleurs, l'éclatement de la régulation actuelle nuit à son efficacité, alors que les différentes filières de jeux et paris sont confrontées à des enjeux et des risques communs ainsi qu'à des évolutions technologiques comparables, l'ensemble de ces éléments se traduisant par une porosité croissante entre des segments de jeu de plus en plus en concurrence les uns avec les autres.

Afin de remédier à cette situation, la mission de régulateur devrait être confiée à une autorité indépendante. La comparaison avec la régulation des jeux en ligne, assurée par l'ARJEL, montre que ces jeux sont régulés plus efficacement que les courses et les paris hippiques dans le réseau physique, alors même qu'ils ne sont pas organisés en monopole.

La mise en place d'une autorité de régulation unique pour l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, qu'a recommandée la Cour dans son rapport remis en octobre 2016 à l'Assemblée nationale, contribuerait à renforcer l'efficacité de la régulation de l'ensemble du secteur des jeux et paris, dans le cadre d'une politique des jeux transversale. Cette autorité serait ainsi compétente pour l'ensemble des jeux (en dur et en ligne) et dotée de prérogatives couvrant toute la chaîne de la régulation. Le statut d'AAI s'impose dès lors que les deux opérateurs que sont le PMU et la FDJ sont liés à l'État soit par leur capital, soit institutionnellement. Cette ARJAH (autorité de régulation des jeux d'argent et de hasard), regrouperait les compétences aujourd'hui exercées par l'ARJEL, la commission des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX), la commission consultative des jeux de cercles et de casinos (CCJCC) et l'observatoire des jeux (ODJ). Cela permettrait d'unifier la régulation tout en prenant en compte la diversité des modèles dont ces différentes entités ont aujourd'hui à connaître : casinos et cercles de jeux pour la CCJCC, jeux et paris sous droits exclusifs pour la COJEX, jeux en ligne pour l'ARJEL. L'ODJ apporterait sa capacité d'expertise pour la connaissance de ce secteur économique important.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le rôle de tutelle et de contrôle de l'État à l'égard de l'institution des courses apparaît fragilisé.

L'exercice par l'État de ses responsabilités vis-à-vis de l'institution des courses est aujourd'hui trop limité et ne lui permet pas d'influer sur les orientations prises par cette dernière pour la gestion de son « double monopole ». Les prérogatives de l'État, aujourd'hui trop peu utilisées s'agissant de la gestion courante de l'institution comme des possibilités d'audit et de contrôle dont il dispose, ont par ailleurs été réduites au cours des années récentes. En pratique, l'État rencontre des difficultés dans l'exercice de ses compétences à l'égard de l'institution, comme l'ont montré plusieurs exemples récents où les décisions de l'État n'ont pas été suivies d'effet.

Ces difficultés reflètent les ambiguïtés du positionnement des ministères concernés. Ces derniers doivent en effet concilier des objectifs contradictoires, qui les contraignent à arbitrer entre le contrôle de l'institution et l'encadrement des pratiques de jeu, d'une part, et le soutien à la filière hippique ainsi que le maintien des recettes fiscales dégagées par l'activité de paris hippiques, d'autre part. Au-delà de leurs conséquences pour la relation de l'État avec l'institution et l'efficacité de son contrôle, ces contradictions empêchent l'élaboration d'une politique des jeux cohérente.

L'efficacité de l'action de l'État à l'égard de l'institution est au demeurant entravée par un cadre juridique inadapté à plusieurs égards. En témoignent, notamment, les pratiques des sociétés mères qui vont à l'encontre des objectifs de la politique de lutte contre le blanchiment des capitaux, le développement considérable de l'activité des parieurs professionnels internationaux, dont les caractéristiques dérogent par plusieurs aspects au cadre juridique applicable aux parieurs ordinaires, ou encore l'insuffisant encadrement de la lutte contre le dopage. Mais l'existence d'un cadre juridique ne suffit pas à assurer l'encadrement effectif de l'action de l'institution, qui ne respecte pas certaines règles qui lui sont pourtant applicables en matière de paiement de l'impôt sur les sociétés, de commande publique ou encore de lutte contre le blanchiment des capitaux.

À court terme, l'État doit assumer pleinement les missions qui sont les siennes dans le cadre de l'organisation actuelle, en assurant un contrôle efficace des pratiques de l'institution des courses dans la mise en œuvre de son « double monopole ».

Pour autant, le principe même de cette organisation en monopole et du rôle de tutelle qu'elle induit pour l'État doit être questionné.

La justification du « double monopole » confié à l'institution des courses pose question, car il est fondé sur un objectif de soutien économique à la filière qui ne peut être regardé comme revêtant un caractère d'intérêt général. La Commission européenne a confirmé que les missions confiées à l'institution dans ce cadre ne répondaient pas aux critères de définition des services d'intérêt économique général (SIEG). L'existence d'un monopole sur l'organisation des paris hippiques dans le réseau physique est en revanche théoriquement justifiée par les risques de jeu excessif et de blanchiment d'argent propres à ce réseau. Cependant, la pratique montre que l'Etat ne parvient pas à assurer un contrôle efficace des deux monopoles confiés à l'institution, en raison des contradictions auxquelles il est confronté.

Dans un secteur des jeux et paris de plus en plus concurrentiel, l'enjeu central est celui d'une régulation des jeux et paris qui soit à la fois indépendante des ministères de tutelle et unifiée. Le modèle retenu pour la régulation des jeux en ligne, confiée à l'ARJEL, a fait la preuve de son efficacité. L'instauration d'une autorité de régulation unique, ayant le statut d'autorité administrative indépendante, permettrait un encadrement cohérent de l'ensemble des secteurs de jeux prenant en compte la spécificité de chacun et s'appuyant sur une connaissance approfondie des réalités du secteur.

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

- 1. (tutelles, France Galop et SECF) : encadrer juridiquement les services offerts par les sociétés mères sur les comptes des intervenants dans le respect des dispositions du code monétaire et financier ;*
- 2. (tutelles) : adopter des dispositions législatives visant à interdire les pratiques inéquitables auxquelles ont recours les parieurs professionnels internationaux ;*
- 3. (tutelles) : en matière de lutte contre le dopage, adopter pour les courses hippiques des dispositions similaires à celles actuellement en vigueur pour le dopage animal sportif, notamment en ce qui concerne les sanctions pénales ;*
- 4. (ministère chargé du budget) : modifier l'arrêté relatif au règlement du PMU afin d'imposer à ce dernier le respect du plafond fixé par le code monétaire et financier s'agissant des mises et des gains en espèces ;*

5. *(tutelles) : engager une réflexion sur la pertinence du maintien d'un monopole pour l'organisation des paris hippiques au regard des évolutions du secteur des jeux et paris ;*
 6. *(tutelles) : confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante constituée par le regroupement de l'ARJEL, de la COJEX, de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et de l'observatoire des jeux. [Recommandation formulée dans le cadre du rapport consacré à la régulation des jeux d'argent et de hasard en octobre 2016].*
-

Chapitre III

Une dégradation de la situation financière de l'institution

L'institution des courses est confrontée à un effet de ciseau résultant de la diminution sensible des ressources issues des paris hippiques et d'une croissance insuffisamment maîtrisée de ses charges de fonctionnement, à laquelle s'ajoute celle des encouragements versés par les sociétés mères qui sont aujourd'hui sensiblement supérieurs aux montants observés à l'étranger. Ces difficultés financières, masquées par les soutiens financiers répétés de l'État, remettent aujourd'hui en cause l'accomplissement par l'institution de la mission qui lui a été confiée en contrepartie de son « double monopole » et qui consiste à assurer le financement de la filière ; elle pèse également sur les recettes fiscales prélevées par l'État.

I - Un ralentissement de la croissance puis une diminution des enjeux hippiques

A - Une forte croissance de l'activité de paris hippiques du PMU au cours de la décennie 2000

Les ressources dégagées grâce à l'activité de paris gérée par le GIE PMU représentaient, en 2015, 94 % du total des ressources de l'institution. La situation financière de cette dernière est ainsi tributaire des évolutions de la conjoncture des paris hippiques.

Après une longue période de stagnation entre 1991 et 1999, les paris hippiques collectés par le PMU ont fortement progressé durant les années 2000. Cette progression était soutenue par une stratégie de « densification » consistant essentiellement à accroître le nombre de points de vente, le nombre de courses ouvertes aux paris ainsi que le nombre de

produits et services proposés aux parieurs. Elle a permis de faire croître considérablement l'activité française du PMU entre 1999 et 2008, qui est passée de 5,4 Md€ à 9,1 Md€ sur la période.

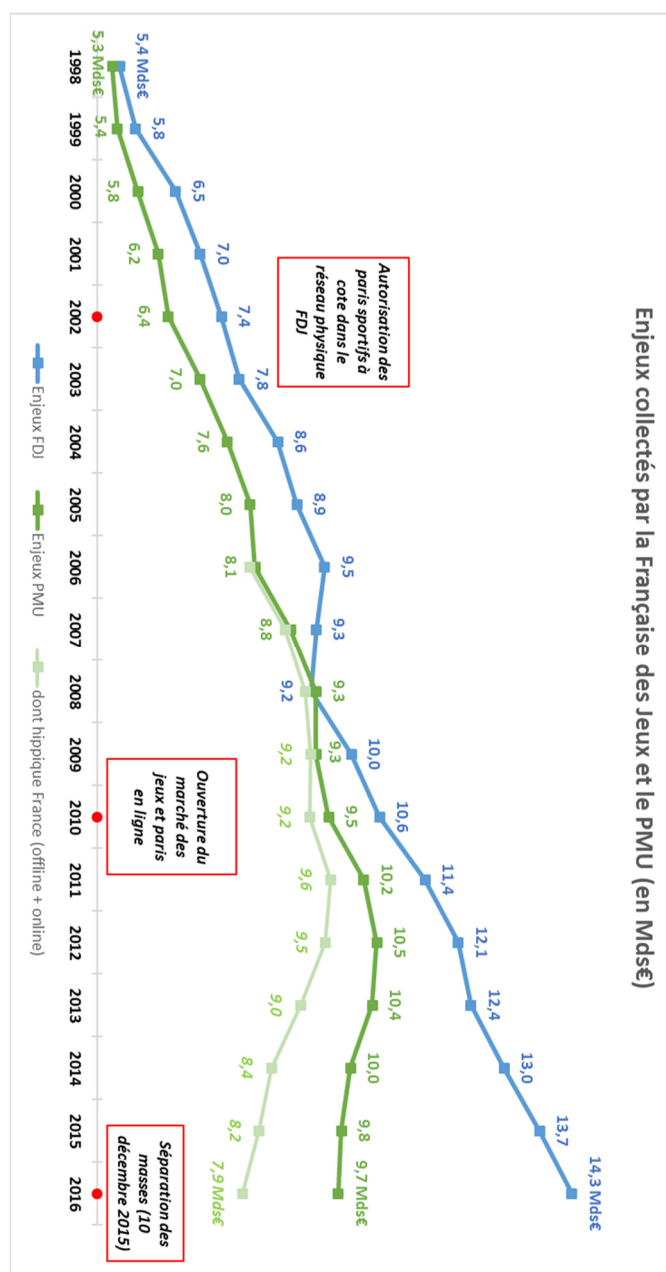
B - Une dynamique de croissance fortement ralentie dès 2008

1 - Une croissance ralentie et devenue négative à partir de 2010 pour l'activité France

La tendance s'est inversée à partir de 2008. La croissance annuelle, hors inflation, de l'activité de paris hippiques du PMU en France était de 5,1 % en moyenne entre 2000 et 2003, puis 4 % entre 2004 et 2007 (*offline* et *online*). L'année 2008 a vu cette croissance se dégrader notablement pour s'établir à 1,7 %, puis 1 % en 2009 : en moyenne annuelle, sur ces deux années, la croissance hors inflation de l'activité hippique du PMU en France n'a été que de 1,2 %. Elle s'est ensuite rapidement dégradée, devenant négative en 2010 (-1,4%) et atteignant un point bas à -4,8 % en 2014-2015, avant de se redresser légèrement en 2016-2017 (-1,7 %). Les enjeux hippiques collectés en France ont ainsi diminué de 19 % entre 2012 et 2016, ne représentant plus que 7,85 Md€ en 2016 (cf. annexe n° 7).

À titre de comparaison, la Française des jeux (FDJ), principal concurrent du PMU sur le marché des jeux et paris, a connu une croissance bien supérieure alors que les deux opérateurs collectaient un volume d'enjeux similaire en 2008 (9,3 Md€ pour le PMU et 9,2 Md€ pour la FDJ). Les mises collectées par la FDJ ont progressé de 43,3 % entre 2009 et 2016 tandis que celles du PMU ne croissaient, toutes activités confondues, que de 4,7 %. Le graphique ci-après met en regard la progression des enjeux collectés par la FDJ et celle des enjeux collectés par le PMU, en euros courants et en distinguant la masse des enjeux hippiques (réseau physique et activité en ligne) au sein du total des enjeux collectés par le PMU.

Graphique n° 1 : évolution des enjeux collectés par la Française des jeux et le PMU entre 1998 et 2016 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après données PMU et FDJ.

2 - Des difficultés qui s'expliquent par la conjonction de plusieurs facteurs

Les causes de cet essoufflement de la stratégie de croissance du PMU sont multiples. D'une part, cette stratégie de « densification » a trouvé ses limites, l'apport marginal des nouvelles offres de pari, des nouvelles courses et des nouveaux points de vente tendant à diminuer.

D'autre part, le rôle des facteurs externes ne doit pas être négligé : outre la conjoncture économique, les difficultés structurelles auxquelles est confronté le pari hippique ont contribué à cette dégradation, tout comme le différentiel de rémunération des détaillants de points de vente entre la Française des jeux et le PMU.

Les faiblesses structurelles du pari hippique expliquent ainsi une part importante des difficultés du PMU. Tout d'abord, la démographie des parieurs du réseau physique évolue négativement depuis plusieurs années. Le taux de pénétration⁵¹ du pari hippique, qui s'établissait à 14 % en 2006, n'était plus que de 8,2 % en 2016. Ce taux est très éloigné du taux de 48 % dont bénéficient les produits de la Française des jeux.

De plus, cette population est structurée selon une pyramide des âges défavorable, dans le réseau physique comme pour les paris hippiques en ligne, et la moyenne d'âge de la clientèle hippique du PMU augmente tendanciellement. Les parieurs du réseau physique sont, par ailleurs, de moins en moins nombreux à parier au moins une fois par semaine. Leur proportion parmi l'ensemble de ces parieurs, qui était de 42 % en 2008, n'était plus que de 32 % en 2016.

Une autre difficulté tient à l'image démodée des courses hippiques, conséquence d'un insuffisant investissement des sociétés mères par le passé. Le PMU a trop longtemps été seul à agir sur ce plan, prenant en charge une tâche ne relevant pas de sa mission d'opérateur. Il est cependant à noter que le PMU a trop tardé à engager une stratégie de rénovation du pari hippique, se concentrant sur une stratégie de densification au détriment d'une approche plus qualitative. En outre, la densification du programme a eu l'effet pervers de le rendre moins lisible, accentuant ainsi l'image de complexité à laquelle les paris hippiques sont confrontés.

⁵¹ La notion de « taux de pénétration » du pari hippique dans la population désigne le nombre de personnes ayant placé un pari hippique au cours de l'année écoulée, rapporté à l'ensemble de la population.

À ces difficultés structurelles s'ajoutent les effets du différentiel de rémunération des détaillants de points de vente entre la Française des jeux et le PMU. À titre d'exemple, le taux de commission versé par le PMU aux détaillants « PMU Passion » est compris entre 1,6 % et 2,4 %, tandis que la Française des jeux propose une rémunération près de deux fois plus élevée. Cela constitue une incitation permanente, pour les détaillants, à privilégier la commercialisation des produits de la Française des jeux au détriment des produits du PMU.

3 - Des évolutions qui contrastent avec celles constatées sur d'autres marchés hippiques

Les difficultés du pari hippique en France ne s'expliquent pas uniquement par une conjoncture défavorable à laquelle cette activité aurait été confrontée dans le monde entier. La comparaison de l'évolution, entre 2008 et 2016, des enjeux hippiques collectés dans les différents pays où cette activité est développée en témoigne (cf. annexe n° 9).

S'agissant du volume d'enjeux collectés, la France fait partie des grands pays de pari hippique aux côtés de l'Australie, de Hong Kong, des États-Unis et du Japon. Ces quatre pays ont connu une croissance de leurs enjeux entre 2008 et 2016, qui a été considérable dans les cas de l'Australie et de Hong Kong, tandis que la France voyait ses enjeux décroître.

Tableau n° 1 : évolution des enjeux dans les principaux pays de pari mutuel (2008-2016)

	Enjeux 2008	Enjeux 2016	
	En M€	En M€	Base 100 en 2008
France	9 465	8 951	94,57
Australie	4 462	10 001	224,14
Hong Kong	6 118	14 365	234,80
États-Unis	9 799	10 193	104,02
Japon	24 692	25 565	103,54

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

Champ : enjeux collectés en pari mutuel, tous opérateurs et tous vecteurs confondus.

Lorsque l'on rapporte les enjeux à la population (montant parié, en euros, pour 10 000 habitants), la maturité du marché français (1,47 € en 2008 et 1,34 € en 2016) apparaît proche de celles des marchés suédois et japonais. La croissance de ces deux marchés a été substantiellement supérieure à celle du marché français sur la période. L'Australie et Singapour, marchés plus matures en 2008 (respectivement 2,10 € et 2,18 € parés pour 10 000 habitants en 2008), ont connu des évolutions contrastées : si les enjeux hippiques australiens placés en mutuel ont considérablement crû sur la période, Singapour a connu une baisse sensible du volume d'enjeux collectés.

Tableau n° 2 : évolution des enjeux en pari mutuel dans les pays présentant un marché hippique de maturité proche de celle du marché français (2008-2016)

	2008		2016		
	€ joués pour 10 000 hab.	Enjeux en M€	€ joués pour 10 000 hab.	Enjeux en M€	Enjeux en base 100 2008
France	1,47	9 465	1,34	8 951	94,57
Suède	1,18	1 089	1,40	1 390	127,64
Japon	1,93	24 692	2,01	25 565	103,54
Australie	2,10	4 462	4,15	10 001	224,14
Singapour	2,18	1 053	1,51	844	80,15

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH et Banque mondiale.

Champ : enjeux collectés en pari mutuel, tous opérateurs et tous vecteurs confondus.

4 - Une dégradation en partie masquée par le développement des activités à moindre marge

Cette dégradation de la trajectoire de croissance du cœur d'activité du PMU à partir de 2008 a été en partie masquée par l'activité supplémentaire générée par le développement de ses activités à l'international⁵² ainsi que, à partir de 2010, par le développement des activités de poker et de paris sportifs en ligne. Le total des enjeux collectés toutes activités confondues a ainsi continué à croître jusqu'en 2012,

⁵² En 2016, les enjeux collectés à l'international représentaient 1 Md€, dont 626 M€ misés par les parieurs professionnels.

atteignant 10,5 Md€ contre 9,3 Md€ en 2008. Cependant, cet effet compensateur s'est atténué à partir de 2013. Le total des enjeux collectés toutes activités confondues, qui représentait alors 10,4 Md€, a progressivement décru jusqu'à atteindre 9,7 Md€ en 2016.

Il est par ailleurs à noter que le PMU dégage une marge plus faible sur ces nouveaux relais de croissance que celle qu'il dégage sur son activité traditionnelle (cf. annexe n° 8). Dans un tel contexte, et toutes choses égales par ailleurs, le PMU ne peut maintenir constant son résultat net qu'à condition de collecter davantage d'enjeux.

II - Des charges non maîtrisées

A - Des encouragements importants

Les sociétés mères octroient des « encouragements » aux acteurs des courses hippiques⁵³. Leurs capacités financières leur permettent aussi d'accorder des financements aux sociétés de courses de province, via la FNCH, et à l'AFASEC, chargée notamment de la formation des futurs acteurs des courses. Elles conservent, par ailleurs, une part importante du résultat net qui leur est reversé par le PMU pour elles-mêmes : en 2015, leurs frais de fonctionnement représentaient ainsi 16 % de leurs charges d'exploitation ; les financements versés aux autres organismes de l'institution représentaient 38 % de ces charges, et les encouragements versés aux socio-professionnels 47 %.

Une part des encouragements (77 % en 2016) est liée aux résultats obtenus dans les compétitions : ce sont les prix et allocations de courses. La part restante constitue un soutien économique aux acteurs de la filière, qui se traduit par des primes aux éleveurs, des primes aux propriétaires et des subventions diverses, auxquelles s'ajoutent des indemnités de transport.

La répartition des prix de courses et allocations reflète le poids relatif de chaque discipline dans l'activité de courses et d'élevage. Ce n'est pas le cas des aides directes à la filière (primes à l'éleveur, primes au propriétaire, autres subventions) : seulement 31 % du total de ces aides directes est versé aux acteurs du trot, alors que cette discipline représente environ 60 % de l'activité de la filière hippique.

⁵³ Dont tous ne sont pas des professionnels, notamment parmi les propriétaires.

L'ampleur de ces encouragements est très supérieure à ce qui est observé dans les autres pays européens, voire dans le monde (cf. annexe n° 10).

Tableau n° 3 : montant des encouragements versés au trot et au galop en 2016

	Trot	Galop Plat	Galop Obstacle	Total
Prix de courses et allocations	255,8 M€	121,7 M€	68,9 M€	446,5 M€
Primes à l'éleveur	31 M€	20,2 M€	11,8 M€	63 M€
Primes au propriétaire	-	44,6 M€	-	44,6 M€
Indemnités de transport	6,4 M€	7,1 M€	3,1 M€	16,6 M€
Autres subventions	6,5 M€	3,6 M€	1,5 M€	11,5 M€
Total	299,8 M€	197,2 M€	85,3 M€	582,2 M€

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

1 - Les encouragements versés par la SECF

Le volume des encouragements versés par la SECF a connu une très forte augmentation au cours des années récentes. Ces encouragements ont ainsi augmenté de 11,7 % entre 2010 et 2015, passant de 258,4 M€ à 288,7 M€. Les autres aides versées aux socioprofessionnels ont quant à elles augmenté de 134,4 % sur la période, passant de 4,9 M€ à 11,4 M€. Au total, les aides versées à la filière ont augmenté de 14 % durant cette période, passant de 263,3 M€ à 300,1 M€. Cette augmentation a été nettement supérieure à l'inflation.

Ces encouragements sont très supérieurs à ceux versés dans les autres pays. En 2016, l'allocation moyenne par course de trot est ainsi de 22 724 € en France, soit 2,5 fois plus que le montant maximal constaté à l'étranger. S'agissant des primes aux éleveurs de chevaux, les montants distribués par la SECF sont très supérieurs à ceux versés par les autres pays (cf. annexe n° 10).

La part de la France, au niveau mondial, dans les prix et allocations de courses versés au trot (26,2 % en 2016), tout comme sa part dans l'ensemble des encouragements versés au trot (28,9 %), est supérieure à sa part dans le total des courses organisées (10,4 %). Ce constat est une constante de la décennie écoulée (cf. annexe n° 10).

Enfin, la croissance de ces encouragements a été sensiblement supérieure à la croissance des encouragements dans les autres pays : pour une base 100 en 2008, les prix de course atteignaient, en 2016, 119 en France contre 103 dans le monde (hors France) ; le total des encouragements versés atteignait 123 en France contre 103 dans le monde (hors France).

2 - Les encouragements versés par France Galop

Les encouragements constituent le premier poste de dépenses de France Galop, bien supérieur aux charges de fonctionnement liées à l'institution des courses. Les encouragements versés, qui ne représentaient que 188 M€ en 2003, ont augmenté de 14,1 % entre 2010 (240 M€) et 2015 (273,9 M€). L'augmentation a été particulièrement importante en 2011 (+ 4 %) et 2012 (+ 5,1 %). Elle est allée bien au-delà de l'inflation : pour une base 100 en 2000, les encouragements ont atteint 175 en 2015 contre 124 pour l'indice des prix à la consommation.

L'allocation moyenne par course est sensiblement supérieure, en France, aux montants constatés dans les autres pays européens, à l'exception de l'Irlande pour les courses de plat et de la Belgique pour les courses d'obstacle. S'agissant des primes aux éleveurs de chevaux, les montants distribués par France Galop sont très supérieurs à ceux versés par les autres pays ; de même, les primes versées aux propriétaires de chevaux participant aux courses de plat sont les plus élevées au monde (cf. annexe n° 10).

Comme dans le cas des courses de trot, la part de la France, à l'échelle mondiale, dans les prix et allocations de courses versés au galop (5,8 % en 2016), tout comme sa part dans l'ensemble des encouragements versés au galop (7,3 %), est supérieure à sa part dans le total des courses organisées (4,9 %). Ici encore, ce constat est une constante (cf. annexe n° 10).

La progression des encouragements versés pour les courses de plat a été plus modérée que celle observée dans les autres pays : pour une base 100 en 2008, les prix de course atteignaient, en 2016, 115 en France contre

131 dans le monde (hors France) ; le total des encouragements versés atteignait 119 en France contre 129 dans le monde (hors France). S'agissant des courses d'obstacle, les prix de course atteignaient 111 en 2016 en France comme dans le reste du monde, et le total des encouragements versés atteignait 113 en France contre 110 dans le monde (hors France).

3 - Des objectifs ambigus et une absence d'évaluation

Les objectifs assignés à la distribution des encouragements sont ambigus. L'objectif affiché de cette politique d'encouragements est de « favoriser l'amélioration de la race chevaline ». En pratique, cependant, ces encouragements ont pour principal objectif d'apporter un soutien économique à la filière hippique française.

En tout état de cause, les encouragements sont très concentrés sur un nombre limité de bénéficiaires, ce qui apparaît contradictoire avec l'objectif invoqué de soutien à la filière hippique. Concernant le trot, en 2015, sur 13 130 comptes ayant perçu des encouragements, 20 ont perçu 10 % des encouragements et 473 (soit 3,6 % des comptes) ont perçu 50 % des encouragements. De même, s'agissant du galop, en 2015, 3,4 % des comptes bénéficiaires d'encouragements ont perçu 50 % des encouragements et 10 comptes (soit 0,1 %) ont perçu 10 % des encouragements. Concernant le galop, il peut être relevé que figurent, parmi les 10 premiers comptes en termes d'encouragements perçus, deux écuries détenues par des familles princières du Golfe, trois écuries détenues par de grandes fortunes françaises et quatre écuries détenues par de grandes fortunes étrangères.

Outre une clarification des objectifs qui sous-tendent leur distribution, un tel niveau d'encouragements justifierait une évaluation régulière à la fois quantitative (dispersion, répartition Paris/Province, répartition entre chevaux nés et élevés en France et les autres, entre résidents et non-résidents, etc.) et qualitative (efficacité des aides). L'efficacité de ces encouragements n'a cependant pas fait l'objet d'évaluations suffisantes, dans le contexte d'une filière dont la réalité économique est par ailleurs très mal connue. Une évaluation approfondie des encouragements apparaît à cet égard nécessaire afin d'en permettre un meilleur ciblage et d'en faire un outil répondant pleinement aux besoins des acteurs de la filière.

B - Des charges de fonctionnement élevées

L'institution a connu une croissance excessive de ses charges de fonctionnement courant, qui atteignaient, en 2015, 113 M€ à France Galop et 72 M€ à la SECF. La comparaison entre les deux sociétés mères doit cependant prendre en compte les différences existant entre leurs activités respectives. France Galop gère davantage d'hippodromes et de centres d'entraînement ; elle inscrit son activité dans un contexte international concurrentiel, gère deux disciplines (le plat et l'obstacle) qui se courent sur des pistes différentes, et doit gérer des pistes en herbe dont l'entretien est plus coûteux que celui des pistes en mâchefer ou en sable qui servent principalement aux courses de trot. La SECF, pour sa part, doit assumer des charges supplémentaires dès lors qu'un grand nombre de courses de trot sont organisées en hiver, dans des conditions climatiques difficiles, et qu'elle organise davantage de courses, sur un plus grand nombre d'hippodromes, que France Galop.

En tout état de cause, France Galop se caractérise par des charges considérables, que les spécificités de son activité ne suffisent pas à expliquer. Ses charges de personnel sont ainsi extrêmement élevées et représentent environ 40 % des charges de fonctionnement courant. Elles ont progressé de 19 % (+ 7,2 M€) entre 2010 et 2015, atteignant 45,3 M€ en 2015 pour des effectifs deux fois supérieurs à ceux de la SECF. Les mesures de diminution des effectifs n'ont concerné que les sites (hippodromes et centres d'entraînement), tandis qu'ils ont progressé de 8 % au siège entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2015. Les fins de contrats, excessivement coûteuses, et les avantages en nature, nombreux, contribuent à accroître ces charges. Par ailleurs, les frais de déplacement, de téléphonie et de réception sont très excessifs (hôtellerie de luxe, voyages en classe affaires, frais téléphoniques, etc.) et les règles qui les encadrent sont insuffisantes. France Galop s'est récemment engagée dans un plan d'économies destiné à atteindre 10 M€ d'économies structurelles chaque année à l'horizon 2019, mais ces efforts doivent encore être accentués (cf. *infra*).

Dans le cas de la SECF, des marges de progression existent. Il est à noter que sa masse salariale a connu une progression importante entre 2010 et 2015 (+ 18 %). Fin 2016, son projet stratégique « Le Trot 2023 » a fixé des objectifs ambitieux, mais qui ne repose pas sur des actions suffisamment documentées (cf. *infra*).

Pour sa part, le PMU a maîtrisé la croissance de ses charges de fonctionnement et s'est engagé dans un plan d'économies se traduisant par une diminution notable de ses effectifs en région. Pour autant, sa capacité d'autofinancement est insuffisante et ses salariés disposent, comme à France Galop, d'avantages en nature conséquents et mal encadrés.

III - Des soutiens récurrents de l'État qui ont masqué cette dégradation structurelle

A - Des réformes dont la nécessité était constatée dès 2004 mais qui n'ont pas été opérées

Dans son insertion au rapport public annuel de 2004, la Cour relevait que l'État avait soutenu les sociétés de courses durant la décennie 1990 au moyen de subventions et en accroissant le montant des prélèvements dont elles bénéficiaient sur les paris. Elles avaient ainsi reçu 276 M€ de subventions annuelles de fonctionnement entre 1993 et 2000. À cette somme s'étaient ajoutées des subventions dédiées à des actions particulières, notamment pour soutenir les projets informatiques des sociétés mères. Enfin, ces dernières ont bénéficié d'une hausse annuelle de 22,87 M€ des prélèvements sur les enjeux des parieurs⁵⁴.

La Cour soulignait alors que ces aides « avaient pour contrepartie une remise en ordre de la gestion de ces sociétés [...]. Mais ces réformes n'ont pas toutes été mises en œuvre [...] alors que les subventions de l'État, temporaires à l'origine, se sont renouvelées chaque année [...] ».

Alors que le contexte a radicalement changé depuis 2010 et l'ouverture du marché des jeux en ligne, ces constats dressés en 2004 restent d'actualité. Les sociétés mères ont certes réalisé quelques réformes importantes et difficiles (réforme du régime des allocations de retraite supplémentaire, suppression du GIE PMH), mais ces dernières n'ont pas concerné le cœur de l'institution. L'État n'a pas exigé de réformes en contrepartie du maintien du monopole en 2010 et de son soutien renouvelé.

B - Un soutien de l'État accru depuis 2010 malgré l'absence de réformes

L'institution a sollicité, avec succès, l'aide de l'État à plusieurs reprises au cours des décennies écoulées, y compris dans les années récentes. Là encore, ces aides de l'État ne se sont pas accompagnées de contreparties. Le total des prélèvements de l'État sur les paris hippiques

⁵⁴ Cette hausse annuelle avait été prévue par le protocole d'accord conclu le 10 décembre 1992 entre l'État et l'institution.

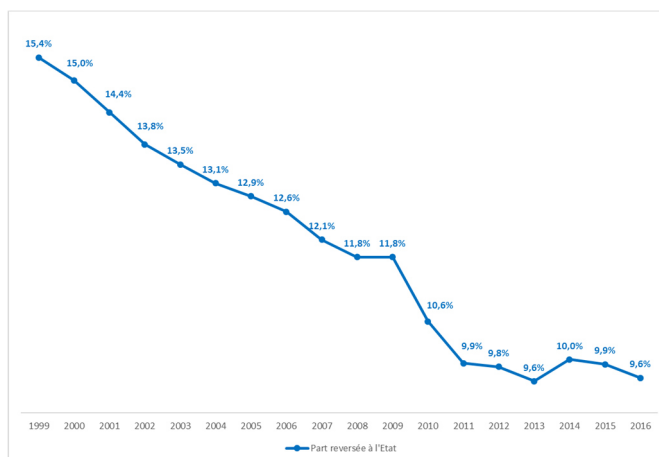
(prélèvements sur les mises, taxe sur les paris hippiques en ligne, TVA, taxe de 12 % sur les collecteurs étrangers) est passé de 946,8 M€ en 2009 à 795,6 M€ en 2011 et 677,8 M€ en 2016, soit une baisse de 28 % entre 2009 et 2016. Celle-ci provient en partie de la diminution des enjeux hippiques (- 4,4 %) sur lesquels sont assis ces prélèvements, mais aussi et surtout des baisses du taux du prélèvement de l'État sur l'ensemble des enjeux hippiques, dont l'objet était de maintenir les ressources de la filière (cf. annexe n° 11). Sur la seule période 2011-2015⁵⁵, la baisse de la fiscalité a permis aux sociétés mères de réaliser un gain total estimé par la Cour à 150 M€. Ces 150 M€ correspondent à 55 M€ de prélèvements fiscaux supplémentaires sur les opérateurs de paris hippiques en ligne et à 95 M€ de recettes fiscales auxquelles a renoncé l'État (cf. annexe n° 12).

L'ampleur des réserves constituées par les sociétés mères durant les années de croissance et la rapidité de leur diminution mettent en cause la pertinence de ces soutiens répétés de l'État. Ils n'ont en effet pas incité l'institution, et en particulier les sociétés mères, à réformer leur fonctionnement afin de réduire leurs charges.

Au-delà des recettes supplémentaires générées par la croissance des enjeux hippiques dans les années 2000, la croissance des charges de l'institution a également été financée par la diminution de la part des enjeux hippiques reversée à l'État (cf. graphique n° 2). Cette part a ainsi considérablement diminué depuis 1999.

⁵⁵ L'impact de la forte baisse de la fiscalité en 2010 n'a pas pu être estimé, car il y a eu trois changements de fiscalité infra-annuels.

Graphique n° 2 : évolution de la part des enjeux hippiques reversée à l'État



Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

Une autre source de financement de cette croissance des charges a été, à partir de 2012, la diminution de la part des enjeux revenant aux parieurs sous forme de gains (cf. graphique n° 3), qui a permis de compenser en partie les effets de la baisse des enjeux hippiques.

Graphique n° 3 : évolution de la part des enjeux hippiques reversée aux parieurs sous forme de gains



Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

La situation financière dégradée de l'institution la conduit aujourd'hui à solliciter à nouveau le soutien de l'État, qui, selon elle, pourrait prendre la forme d'une nouvelle diminution de la fiscalité ou bien d'un partage avec le PMU du monopole aujourd'hui concédé à la Française des Jeux pour l'organisation des paris sportifs en dur. Aux yeux de la Cour, des réformes structurelles sont nécessaires pour assurer la soutenabilité financière de l'institution, qui implique que le niveau de ses charges soit cohérent avec celui des recettes issues des paris.

IV - Une organisation financière et comptable insuffisamment transparente

Les obligations comptables et financières des acteurs de l'institution sont conçues de manière isolée pour chaque organisme, ce qui ne permet pas d'appréhender la réalité de l'ensemble des flux financiers en son sein :

- les sociétés mères et les autres sociétés de courses de chevaux sont soumises à un même plan comptable (instruction n° 02-098-T35 du 17 décembre 2002), qui précise que « les éléments d'information chiffrés doivent être établis selon les mêmes principes et dans les mêmes conditions que ceux du bilan et du compte de résultat. Ils doivent en particulier [...] être comparables [...] d'une société à l'autre par l'application de méthodes et de présentations semblables ». Contrairement à ces exigences, les comptes de France Galop sont difficilement comparables avec ceux de la SECF : chaque société adopte une présentation propre, dans son rapport d'analyse financière comme dans son compte de résultat certifié ;
- seules les sociétés de courses⁵⁶ et organismes communs mentionnés dans les arrêtés du 14 février 2011 puis du 31 janvier 2017 ont l'obligation de faire certifier leurs comptes ;

⁵⁶ Il s'agit des deux sociétés mères, de la société des courses lyonnaises, de la société des courses de la Côte-d'Azur (Cagnes-sur-Mer) et de la société hippique de Marseille. L'article 34 du décret du 5 mai 1997 prévoit que « le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget fixent, par arrêté, la liste des sociétés et des organismes communs mentionnés au I de l'article 12 dont ils approuvent les projets de budget et les comptes financiers. Les comptes financiers doivent être certifiés par un commissaire aux comptes agréé ». La liste des sociétés de courses et de leurs organismes communs dont les comptes et budgets sont soumis à une approbation nationale a été précisée par un arrêté du 14 février 2011 puis par un arrêté du 31 janvier 2017.

- pour la première fois en 2014, des comptes combinés de l'institution⁵⁷ ont été réalisés par la FNCH avec l'appui d'un cabinet d'expertise comptable⁵⁸. Cette vision consolidée est particulièrement intéressante mais n'intègre pas les comptes des sociétés de province et, par construction, ne permet pas d'appréhender les flux entre entités.

De surcroît, s'agissant de la FNCH, la comptabilité des fonds qu'elle gère (fonds commun des courses, fonds des gains non réclamés, fonds Eperon, fonds Equitation) n'est pas homogène, ce qui nuit à la bonne lisibilité des écritures liées à ces fonds à partir des comptes de la fédération.

Le plan comptable des sociétés de courses de chevaux date de 2002 et n'a pas été modifié depuis. Il ne prend donc pas en compte les nouvelles activités comme l'activité en ligne, ni les évolutions postérieures des normes comptables. Il ne contribue pas à une meilleure lisibilité des flux au sein de l'institution. Il ne prévoit pas non plus d'annexe présentant les principaux ratios d'analyse financière (capacité d'autofinancement, excédent brut d'exploitation, fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, etc.). Ce plan comptable nécessiterait donc d'être révisé.

Par ailleurs, la présentation des comptes du PMU offre peu de lisibilité quant aux flux avec les autres membres de l'institution, en particulier les sociétés mères, mais aussi avec ses filiales et sous-filiales. Les GIE affectent leur résultat à l'issue de l'exercice et après approbation des comptes. Or, le PMU transfère toute l'année le produit des paris *offline* aux sociétés de courses. En outre, s'agissant de ses frais de fonctionnement relatifs à la gestion du pari mutuel hors hippodromes, l'article 13 de ses statuts prévoit qu'ils sont pris en charge par les membres du GIE à travers des avances qui assurent le paiement de charges dites « refacturables ». Il existe donc des flux réguliers entre les sociétés de courses, les sociétés mères et le PMU, mais aucun état annexé aux comptes ne permet de les retracer avec précision. En outre, aucun tableau explicatif ne figure dans les comptes afin de détailler les charges payées par chaque membre.

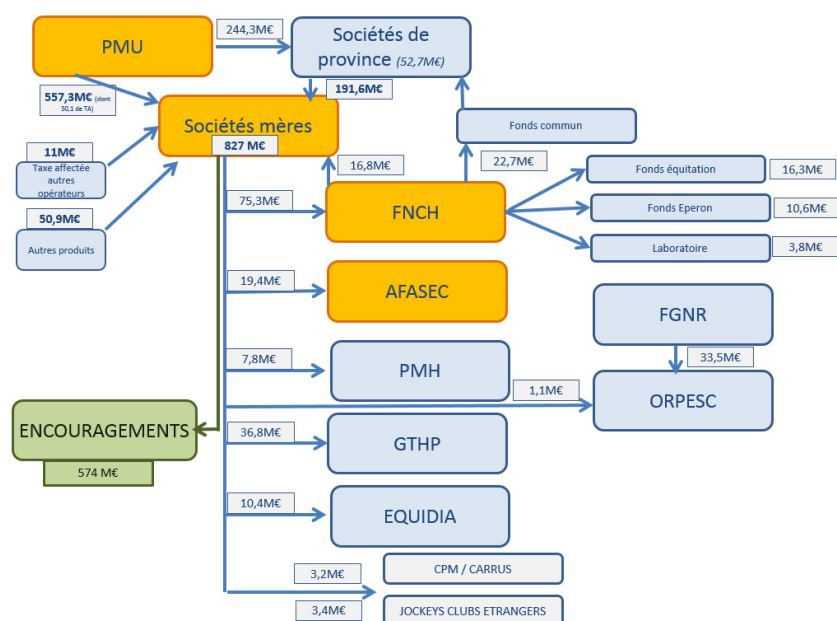
Cette approche segmentée des comptes ne permet pas d'appréhender directement la réalité de l'ensemble des flux comptables et financiers entre les entités de l'institution. Les comptes combinés, qui, par construction, neutralisent les flux financiers entre entités, ne peuvent remplacer une présentation comptable de l'ensemble de ces flux. Les conseils d'administration des entités et les tutelles sont donc amenés à prendre des décisions en disposant d'une information financière partielle et peu lisible,

⁵⁷ SECF, France Galop, fonds commun, FNCH, GTHP, LCH, PMH, PMU, Geny Infos, Geny Editions, AIP, PBS et Equidia.

⁵⁸ Avant 2014, la FNCH réalisait une agrégation des flux sous un outil bureautique.

ce qui limite fortement la capacité de pilotage de l'institution. La Cour a pu reconstituer cette présentation grâce à l'analyse des comptes des différentes entités : le schéma suivant, réalisé avec les données rassemblées pour l'exercice 2015, présente la réalité de ces flux et les masses financières en jeu.

Schéma n° 2 : flux financiers au sein de l'institution des courses



Source : Cour des comptes, d'après données 2015.

Note : les structures contrôlées par la Cour dans le cadre de l'élaboration du présent rapport sont mises en évidence.

Pour améliorer la lecture des comptes des différentes entités de l'institution, il conviendrait de leur adjoindre une annexe homogène retraçant les flux entre ces entités.

V - Des déficits croissants qui menacent les ressources de la filière et les recettes fiscales

A - Une dégradation rapide des comptes de l'institution entre 2012 et 2016

Les ressources des sociétés mères sont issues à plus de 90 % des paris. La croissance des enjeux collectés par le PMU jusqu'en 2012 leur a permis de financer la croissance de leurs charges tout en constituant d'importantes réserves. En 2013, elles représentaient, hors disponibilités des comptes ouverts par des socioprofessionnels auprès des sociétés mères, 193,9 M€ pour la SECF et 313,7 M€ pour France Galop. Ces réserves ont permis aux sociétés mères d'absorber leurs déficits, de maintenir le niveau des encouragements et, dans le cas de France Galop, de financer le lancement des travaux de l'hippodrome de Longchamp.

Depuis 2012, les ressources de l'institution diminuent en raison de la baisse des enjeux hippiques collectés par le PMU en France, que son activité à l'international et les nouvelles activités de paris sportifs et de poker en ligne ne suffisent plus à compenser. Le résultat net reversé par le PMU aux sociétés mères, qui atteignait 876 M€ en 2011, ne représentait plus que 796 M€ en 2016.

L'absence de maîtrise de leurs charges par les sociétés mères dans ce contexte de diminution des ressources s'est traduite par un effet de ciseau à l'origine d'une dégradation brutale du volume des réserves sur lesquelles chaque société mère pouvait compter. Celles de France Galop sont passées de 313,7 M€ en 2013 à 240,7 M€ en 2015 (hors comptes des socioprofessionnels), et celles de la SECF sont passées de 193,9 M€ en 2013 à 135,6 M€ en 2015. Ces réserves ont ainsi diminué de 23 % pour France Galop et de 30 % pour la SECF sur la période.

Il est à noter que, malgré le retour d'une légère croissance des enjeux collectés par le PMU, le résultat net reversé aux sociétés mères a poursuivi sa décroissance en 2017, s'établissant à 793 M€.

B - Le choix des sociétés mères de faire d'abord peser leurs difficultés sur la filière

La filière équine (cf. annexe n° 1) regroupe des secteurs d'activité très divers, et la filière hippique n'y représente qu'une part minoritaire. D'après l'annuaire ECUS, elle ne représentait en France, en 2017, que

33 % des élevages de chevaux, 16 % des épreuves de compétition, 14 % des chevaux partants, 22 % des chevaux différents ayant couru lors d'une compétition, 29 % des offres d'emploi⁵⁹.

Si l'institution des courses souligne qu'elle soutiendrait la filière équine dans sa globalité, ce sont en réalité les acteurs de la filière hippique qui reçoivent l'essentiel des financements : les encouragements versés par les sociétés de courses représentaient 563 M€ pour la filière hippique en 2015. Dans l'ensemble, les recettes dégagées par les paris hippiques ont permis à la filière hippique de bénéficier d'un total de ressources, mis à disposition des sociétés mères par le PMU et les autres opérateurs de paris hippiques, de 818 M€ contre 47 M€ alloués par le ministère chargé de l'agriculture⁶⁰ à la filière équine hors courses en 2015.

1 - Les soutiens à la filière équestre sont très faibles et en diminution

Les sociétés mères ne reversent à l'extérieur de la filière hippique qu'une part très marginale de leurs ressources. Ce montant représentait 27 M€ en 2015, soit 3 % des ressources ; il a considérablement diminué depuis, ne représentant plus que 9,6 M€ en 2017.

Jusqu'en 2016, ce soutien de l'institution des courses à la filière équestre s'exerçait par le biais de deux fonds tenus par la FNCH. Le fonds Eperon, d'une part, est destiné à financer des projets innovants et structurants. Son montant a progressivement diminué en raison des difficultés financières des sociétés mères, passant de 11,6 M€ en 2014 à 9,6 M€ en 2017.

Le fonds Équitation, d'autre part, était destiné à compenser, pour la filière équitation de loisir, l'augmentation de la TVA consécutive à la condamnation de la France par la CJUE en 2012⁶¹. Sa mise en place a été

⁵⁹ Les données présentées dans l'annuaire ECUS 2017 sont les suivantes : 10 194 élevages de chevaux de courses sur un total de 30 785 élevages, 18 430 courses hippiques pour 116 050 épreuves équestres, 229 019 chevaux partants aux courses hippiques pour 1 603 615 aux compétitions équestres, 31 068 chevaux ayant couru aux courses hippiques pour 142 248 chevaux différents aux compétitions équestres.

⁶⁰ Dont 42 M€ de subventions à l'institut français du cheval et de l'équitation.

⁶¹ Par un arrêt rendu le 8 mars 2012 (affaire C-596/10), la CJUE a condamné l'application par la France du taux réduit de TVA (5,5 %, devenu 7 % à compter du 1^{er} janvier 2012) à certaines opérations concernant les chevaux, et a jugé que le taux normal de TVA devait être appliqué à compter du 1^{er} janvier 2013.

encouragée par l'État au moyen d'une compensation fiscale intervenue en 2014. Celle-ci a pris la forme d'une diminution de la fiscalité de l'État sur les mises hippiques afin d'accroître les ressources des sociétés mères.⁶² Ce fonds, qui représentait 16,8 M€ en 2014, 16,3 M€ en 2015 et 15,6 M€ en 2016, a ainsi été financé par l'État et non par les sociétés mères.

Il est à noter que cette compensation fiscale a été supérieure aux montants ensuite reversés par les sociétés mères à la filière équestre. Cette surcompensation a permis aux sociétés mères de dégager un reliquat qui a représenté 0,8 M€ pour l'année 2015.

La décision des sociétés mères de supprimer le fonds Équitation en 2017 n'a pas conduit l'État à ramener la fiscalité au niveau antérieur à 2014⁶³. Les sociétés mères conservent ainsi le bénéfice de cette compensation fiscale alors même que sa contrepartie n'existe plus.

2 - Les encouragements bénéficiant à la filière hippique sont en voie de réduction

Les difficultés financières des sociétés mères les ont conduites à diminuer d'abord les montants reversés aux sociétés de courses de province et à l'AFASEC, chargée notamment de la formation des futurs acteurs des courses, ainsi qu'à envisager une baisse des encouragements à partir de 2018. Elles ont ainsi fait peser le poids de leurs difficultés sur les autres acteurs de la filière sans avoir entrepris des efforts suffisants pour réduire leurs propres charges de fonctionnement.

Si une diminution des encouragements n'est pas en elle-même contestable, et ce d'autant moins que leur niveau est élevé par rapport à celui observé dans les autres pays (cf. *supra*), la réduction des soutiens à la filière n'aurait dû intervenir qu'après que toutes les réformes structurelles susceptibles de générer des économies pour l'institution eurent été mises

⁶² En 2010, lors de l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent de hasard en ligne, l'État a institué une taxe de 8 % sur les enjeux hippiques en ligne (article 1609 tertricies du code général des impôts) et, en contrepartie, a diminué le taux de prélèvement de 5,7 % à 4,6 % sur l'ensemble des enjeux hippiques (article 302 bis ZG du CGI). En 2014, la taxe sur les paris hippiques en ligne a été affectée aux sociétés mères, tandis que son taux est passé de 8 % à 5,9 %. Toutefois, au lieu de remonter le taux du prélèvement de l'État sur l'ensemble des enjeux hippiques au niveau de 2010, qui était alors le même que celui applicable aux paris sportifs (5,7 %), le Gouvernement a fixé ce taux à 5,3 % afin de compenser partiellement l'augmentation de la TVA sur les activités hippiques et équestres, consécutive à la condamnation de la France par la CJUE en 2012.

⁶³ Le taux de prélèvement sur les mises hippiques est resté fixé à 5,3 %.

en œuvre par les sociétés mères. À cet égard, ce choix des sociétés mères de faire peser leurs difficultés financières en premier lieu sur les soutiens apportés à la filière apparaît contradictoire avec l'objet même des missions confiées à l'institution en contrepartie de son « double monopole », qui sont d'encourager le développement de la filière et de favoriser l'amélioration de la race chevaline.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le financement de l'institution des courses, et par son intermédiaire celui de la filière hippique, est aujourd'hui fragilisé en raison d'un effet de ciseau entre l'évolution de ses ressources, en nette diminution, et celle de ses charges, qui ont connu une forte croissance au cours des années récentes.

S'agissant de ses ressources, la stratégie sur laquelle s'est fondée la croissance du PMU dans les années 2000 a trouvé ses limites. Le résultat net dégagé par l'opérateur est ainsi en baisse constante depuis 2011 (876 M€), s'établissant à 793 M€ fin 2017. Les charges de l'institution ont quant à elles connu une forte croissance au cours des années récentes. Les charges de fonctionnement et les masses salariales des sociétés mères ont ainsi fortement progressé au cours de la période, leur maîtrise ayant été particulièrement insuffisante à France Galop. Par ailleurs, les aides qu'elles versent à la filière représentent aujourd'hui des montants nettement supérieurs à ceux observés dans les autres pays. La Cour a constaté que l'impact de ces encouragements pour l'activité réelle de la filière était sensiblement plus important au trot qu'au galop. Une évaluation de la pertinence des encouragements au regard des besoins des acteurs de la filière apparaît nécessaire afin de permettre, le cas échéant, un meilleur ciblage de ces soutiens.

Dans ce contexte, la situation financière de l'institution s'est rapidement dégradée. Si la conjoncture favorable des années 2000 a permis aux sociétés mères d'accumuler des réserves considérables, leur montant a diminué de 23 % pour France Galop et de 30 % pour la SECF entre 2013 et 2015.

Les sociétés mères n'ont pas engagé de réformes suffisamment ambitieuses pour répondre à cette dégradation. La Cour avait déjà constaté, en 2004, le caractère non soutenable de la gestion de l'institution. Pour autant, le contexte de croissance des enjeux hippiques ainsi que les soutiens financiers renouvelés apportés par l'État à l'institution n'ont pas incité cette dernière à entreprendre les réformes structurelles exigées par

sa situation. Ces soutiens ont pris la forme d'aides fiscales, consistant en une diminution des prélèvements sur les mises et en l'instauration d'une taxe affectée acquittée par l'ensemble des opérateurs de paris hippiques en ligne. Les sociétés mères ont également bénéficié d'une compensation fiscale destinée à compenser la hausse de la TVA sur le produit net des jeux dégagé sur les paris hippiques, mais dont l'ampleur s'est traduite par un gain net pour les sociétés mères. Sur la seule période 2011-2015, l'évolution de la fiscalité a ainsi bénéficié aux sociétés mères à hauteur de 150 M€. L'État a ainsi été conduit à compenser, par la diminution de ses recettes fiscales, la croissance des charges de l'institution et la diminution de ses ressources : la part des enjeux hippiques qui lui est reversée a sensiblement diminué depuis le début des années 2000. Davantage sujet qu'acteur, il est sollicité financièrement sans être réellement associé à la définition des orientations stratégiques de l'institution.

L'institution a choisi de faire peser ses difficultés financières en premier lieu sur la filière équestre, en réduisant fortement les aides qu'elle versait à cette dernière par l'intermédiaire de deux fonds dédiés, dont l'un a finalement été supprimé en 2017. Ces soutiens, qui représentaient 28,4 M€ en 2014, ne représentaient ainsi plus que 9,6 M€ en 2017. Les sociétés mères ont également réduit leur soutien à la filière hippique, en diminuant les montants reversés aux sociétés de courses de province et à l'AFASEC. Elles envisagent désormais de diminuer les encouragements versés aux socioprofessionnels. Les parieurs ont également pris en charge une part de ces difficultés, la part des enjeux reversés aux parieurs sous forme de gains ayant connu une diminution sensible depuis 2012.

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

7. (France Galop, SECF) : mettre en cohérence le niveau des charges de l'institution des courses avec celui de ses revenus issus des paris ;
8. (France Galop, SECF et tutelles) : établir des comptes et un rapport d'activité financière qui retracent clairement les flux entre les différentes entités de l'institution des courses selon une méthodologie partagée entre les deux sociétés mères.

Chapitre IV

Une organisation à réformer pour lui donner une capacité de pilotage stratégique

L'organisation et la gouvernance de l'institution sont aujourd'hui insatisfaisantes à plusieurs égards. Les sociétés mères, dont le rôle est prépondérant, ne parviennent pas à définir une stratégie commune pour la filière hippique. Nombre de sujets communs rendent pourtant nécessaires un pilotage stratégique et des mutualisations insuffisants aujourd'hui. Cette absence de pilotage stratégique explique également que la stratégie de croissance du PMU ait longtemps été entravée par des considérations à court terme visant à maintenir le niveau des ressources reversées aux sociétés mères, au détriment de la croissance de l'activité à long terme. Les évolutions engagées, qu'il s'agisse de la réforme de l'institution (fermeture du régime des allocations de retraite supplémentaires ou ARS, suppression du GIE PMH) ou de la réorientation de la stratégie de croissance du PMU, sont positives mais restent encore insuffisantes et doivent être amplifiées.

I - Des sociétés mères divisées et dont la gouvernance doit être réformée

A - Les sociétés mères détiennent le pouvoir décisionnel au sein de l'institution

Les sociétés mères jouent un rôle central dans l'organisation des courses. Le rapport Augereau⁶⁴ indiquait ainsi qu'elles « exercent à la fois les pouvoirs législatif (élaboration des codes des courses), exécutif (programmes et organisation des courses), judiciaire (respect des prescriptions du code et interprétation de celles-ci) et administratif (octroi d'autorisations, organismes sociaux et formation) ».

Elles jouent également un rôle central dans l'organisation du pari mutuel et le financement de la filière hippique. Elles possèdent 95,4 % des droits de vote à l'assemblée générale du GIE PMU.

Les organismes communs sont dépendants des ressources que leur versent les sociétés mères, qui représentent 100 % des ressources de la FNCH, 94 % de celles du PMH et du GTHP et 59 % de celles de l'AFASEC. La FNCH, présidée à tour de rôle par les présidents des sociétés mères, est un outil entièrement contrôlé par ces dernières. En 2015, elle a ainsi utilisé ses réserves, constituées par les sociétés mères, pour payer les soultes versées aux salariés de l'institution dans le cadre de la réforme des ARS (35 M€ en 2014, 21 M€ en 2015) et verser 23 M€ aux sociétés mères pour la réforme du PMH.

En outre, si le PMU apporte à l'institution 96 % de ses ressources, ses orientations sont fixées par les deux sociétés mères, sans réels contre-pouvoirs. L'État n'intervient que de manière ponctuelle et partielle. Ses représentants ne sont pas en mesure de peser sur toutes les décisions stratégiques et n'ont aucune visibilité sur les filiales du GIE.

B - Une insuffisante prévention des conflits d'intérêts

Dans les sociétés mères, les règles de prévention des conflits d'intérêts sont insuffisantes, notamment pour assurer la distribution impartiale des encouragements : la quasi-totalité des membres de leurs conseils d'administration en perçoivent. L'examen des encouragements

⁶⁴ AUGEREAU, Daniel, Rapport au Premier ministre *L'institution des courses : l'adaptation d'un modèle d'avenir*, 6 février 2012.

distribués en 2014 et 2015 montre ainsi que onze des douze membres du conseil d'administration de France Galop auraient perçu des encouragements, pour un montant total de 1,6 M€ et 1,3 M€, tandis que huit des douze membres du conseil d'administration de la SECF ont perçu 2,4 M€ en 2014 et 2,5 M€ en 2015. Or, le conseil d'administration établit le budget et détermine, par conséquent, le montant des encouragements. Des constats similaires peuvent être dressés pour la commission nationale de répartition du fonds commun des courses.

Plusieurs évolutions devraient être envisagées par les tutelles. Parmi elles, l'élaboration d'une charte de déontologie, la mise en place d'un comité d'éthique, la formalisation d'une obligation de déport en cas de conflit d'intérêts ainsi que la formalisation des règles applicables aux salariés et à leur entourage proche représenteraient des progrès notables.

Par ailleurs, le rapport sur la régulation des jeux d'argent et de hasard remis par la Cour des comptes à l'Assemblée nationale en octobre 2016⁶⁵ a mis en évidence l'insuffisante prévention des conflits d'intérêts en matière de droit au pari hippique. Si les administrateurs et collaborateurs du PMU sont soumis à une interdiction de parier à l'ensemble des jeux et paris qu'il propose, tel n'est pas le cas des personnels et des dirigeants des sociétés de courses, notamment des sociétés mères. Le cadre juridique est également insuffisamment contraignant s'agissant des participants aux courses. Le respect de l'interdiction faite aux jockeys et aux entraîneurs de parier sur les courses auxquelles ils participent n'est pas contrôlé.

C - Une gouvernance qui doit être plus ouverte

Depuis les textes de 1983⁶⁶ donnant une plus grande place aux socioprofessionnels et de 1997⁶⁷ tirant les conséquences de la décentralisation des courses, la gouvernance de l'institution, et en particulier celle des sociétés mères, n'a pas connu d'évolutions majeures. L'article 2 du décret de 1997 précise que sont membres de chaque société mère : les membres socioprofessionnels (propriétaires, éleveurs, entraîneurs, jockeys ou drivers) ; des membres associés en raison de leur

⁶⁵ Cour des comptes, rapport sur *La régulation des jeux d'argent et de hasard*, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶⁶ Décret n° 83-878 du 4 octobre 1983 relatif aux sociétés de courses et au pari mutuel.

⁶⁷ Décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

compétence, dans les conditions déterminées par les statuts (membres dits « cooptés »⁶⁸) ; le président ou le vice-président de chacune des fédérations régionales (qui peuvent être des socio-professionnels et disposer à ce titre d'un ou plusieurs droits de vote) ; depuis le décret du 25 mars 2015 s'y ajoutent les présidents des sociétés de courses organisant des réunions dans la spécialité concernée, qui peuvent également être des socio-professionnels et disposer dès lors d'un ou plusieurs droits de vote.

Cette gouvernance est confrontée à certaines faiblesses. D'une part, une large part des acteurs est en situation de conflit d'intérêts potentiel du fait de la multi-activité des socioprofessionnels, des liens familiaux et d'affaires et des fonctions exercées au sein de l'institution ; d'autre part, le fonctionnement des sociétés mères repose sur un nombre restreint de personnes rattachées à leurs présidences, au détriment des organes collégiaux (comités et conseil d'administration) et des services administratifs. En outre, la répartition des compétences entre président, comité et conseil d'administration d'une part, comité et direction générale d'autre part, est insuffisamment formalisée au sein des sociétés mères. Ces constats confirment ceux que Daniel Augereau avait formulés en 2012.

Au sein des sociétés mères, les responsabilités sont mal établies et les membres de l'association inégalement représentés. Leurs statuts ne prévoient pas de participation de leurs membres à leur fonctionnement. Leur principal rôle est d'élire ou de désigner les membres du comité. Le comité joue un rôle essentiellement politique et ses attributions en matière de gestion sont limitées ; son principal pouvoir vient de ce qu'il élit le président et les membres du conseil d'administration.

Les attributions du conseil d'administration ne sont pas suffisamment précisées par les textes ou les statuts, ce qui ne permet pas de garantir qu'il approuve ou même discute les dossiers les plus importants. Les modalités de délégation et de subdélégation de compétences sont insuffisamment précisées et formalisées. En outre, à la SECF, le rôle du président est d'autant plus important qu'il n'existe pas de directeur général mais trois directeurs sur des champs de compétence distincts et que les attributions des vice-présidents ne sont pas précisées.

⁶⁸ Les statuts de France Galop précisent que ces membres « cooptés » sont ceux « choisis en raison de leur compétence et siégeant au comité de France Galop au début de l'année 1997 ». Ils ont la possibilité de recruter de nouveaux membres, au terme d'une élection. En 2016, il y avait 30 membres cooptés. Aux termes des statuts, les deux tiers de ces membres doivent avoir la qualité d'électeur de représentants des socio-professionnels. En pratique, tous les membres cooptés, sauf deux, ont cette qualité.

La possibilité donnée aux membres des sociétés mères de disposer de plusieurs droits de vote ainsi que la part importante des cooptés au sein des instances contribuent à concentrer le pouvoir de décision, d'autant que l'abstention est forte parmi les socio-professionnels (61 % en 2015). Afin d'assurer un plus grand renouvellement des membres dirigeants, il serait souhaitable de limiter la durée des mandats des membres cooptés du comité et d'ouvrir le conseil d'administration à des personnalités qualifiées indépendantes, désignées selon une procédure et des critères objectifs et formalisés⁶⁹.

II - La nécessité d'un pilotage stratégique et d'une mutualisation

A - Les deux sociétés mères peinent à s'accorder sur une stratégie commune pour la filière hippique

Le galop et le trot présentent des différences, notamment s'agissant des populations de chevaux (durées de carrière de courses, cycles de valorisation, logiques d'investissement), du modèle économique (le galop a des perspectives de valorisation des chevaux sur un marché international actif mais est soumis à une concurrence étrangère en terme de programmes et d'allocations alors que le trot n'est pas soumis à une telle concurrence), et de la sociologie des socioprofessionnels. Si ces différences réelles peuvent justifier l'existence de deux sociétés mères, les éléments communs l'emportent : les hippodromes et sociétés de courses sont pour la plupart bi-disciplinaires ; le PMU est un organe commun ; le programme des courses doit être élaboré de concert ; la formation, l'action sociale et la lutte contre le dopage sont gérées par des outils communs ; pour faire face à la concurrence, les entités de l'institution ont développé un marketing commun des courses ; la FNCH a engagé une politique de suivi financier des sociétés de courses de province, qui mérite d'être développée.

Pourtant, l'institution peine à définir une stratégie consensuelle. En particulier, les deux sociétés mères ont du mal à définir une stratégie commune et adoptent souvent des stratégies non coopératives, comme en

⁶⁹ Le ministre de l'agriculture, auquel les statuts des sociétés mères sont soumis pour approbation, pourrait inviter les sociétés mères à mettre en œuvre de telles améliorations.

témoigne l'exemple de la suppression par France Galop des courses qu'elle organisait sur l'hippodrome d'Enghien, propriété de la SECF (cf. *infra*).

En 2016, alors même que la situation financière des sociétés mères était dégradée, France Galop, la SECF et le PMU ont élaboré leurs plans stratégiques sans concertation et sans élaboration d'une trajectoire partagée, notamment concernant les économies à réaliser par l'institution.

De fait, les sociétés mères ont des analyses divergentes quant aux mesures à adopter pour faire face aux difficultés que connaît l'institution. La SECF estime que sa gestion est rigoureuse et que les efforts doivent être portés avant tout par France Galop. Ses charges de fonctionnement sont moins élevées que celles de France Galop d'environ 40 M€, tandis qu'elle distribue entre 15 et 20 M€ d'encouragements de plus. En outre, France Galop bénéficie d'environ 20 M€ de produits de gestion propre et d'une subvention de 16 M€ de la FNCH (qui, du fait du mode de financement de cette dernière, équivaut à une subvention de 8 M€ de la SECF à France Galop). Cette subvention, prévue pour cinq ans, était motivée par des coûts de structure plus élevés au galop (pistes en herbe, obstacles, etc.). À la suite d'une négociation entre les sociétés mères, elle a été divisée par deux en 2017 et en 2018, et ne sera pas reconduite ensuite.

Ces difficultés à définir une stratégie commune rejaillissent sur les organismes communs, tels l'AFASEC dont les ressources (31 M€ en 2015) sont majoritairement (59 %) issues des subventions des sociétés mères. Compte tenu de sa gouvernance et de sa dépendance à l'égard des sociétés mères, l'AFASEC, qui va devoir contribuer aux économies de l'institution et revoir sa stratégie, est tributaire de leurs décisions. Or, les sociétés mères peinent à lui donner une visibilité, qu'il s'agisse de l'évolution de leurs subventions ou de celle de ses missions.

Même lorsque les sociétés mères décident de mener des actions en commun, cette coopération est limitée par la volonté de chaque acteur de conserver le contrôle de ses moyens. Ainsi, l'institution a décidé en 2015 de mettre en place un marketing commun des courses, afin de coordonner les actions du PMU, des sociétés mères, de la FNCH et d'Equidia. Toutefois, les sociétés mères et le PMU ont conservé leurs chargés de communication et de marketing et leurs budgets propres. Dans le cadre de ce projet, la FNCH, qui disposait jusqu'alors d'un chargé de communication, lui a adjoint en 2015 un service comprenant quatre personnes. Les sociétés mères ont souhaité que les salaires de ces personnes soient financés à égalité par le PMU et elles (un tiers chacun). Il en résulte un circuit financier complexe, avec de nombreuses refacturations entre des entités dont les charges sont *in fine* financées par les sociétés mères.

B - La FNCH, cantonnée dans un rôle technique, ne peut assurer ce pilotage stratégique

1 - Une fédération cantonnée dans des missions techniques

La fédération nationale des courses françaises (FNCF), devenue fédération nationale des courses hippiques (FNCH) en 2015, est une association de la loi de 1901 régie par les dispositions du décret du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses et au pari mutuel, et composée des deux sociétés mères, des autres sociétés de courses et des dix fédérations régionales. Bien que les sociétés mères ne soient plus majoritaires au sein de son conseil d'administration depuis 2015, leur capacité d'influence n'en a pas été diminuée. D'une part, la présidence de la FNCH est exercée à tour de rôle par les présidents des sociétés mères, le président ayant voix prépondérante. D'autre part et surtout, cette influence réside dans leur capacité à déterminer les ressources de la FNCH, dont la quasi totalité provient des sociétés mères. Enfin, ses missions de lutte contre le dopage dépendent elles aussi fortement de la politique des sociétés mères.

Alors que le décret du 5 mai 1997 confiait à la FNCF un rôle stratégique de définition de la politique commune de l'institution, de fixation des orientations budgétaires et de politique sociale, ces missions ont toujours été exercées par les sociétés mères. La fédération, qui compte 17 salariés, a été cantonnée dans un rôle technique (gestion des moyens de lutte contre le dopage, suivi financier des sociétés de province, etc.) et de courroie de transmission financière (gestion des fonds), toutes les actions étant financées et contrôlées par les sociétés mères.

Le décret du 25 mars 2015 a entériné cet état de fait en supprimant les missions de la FNCH relatives à la définition de la politique commune de l'institution et aux orientations budgétaires. Les ministres de tutelle ont ainsi renoncé à confier un rôle stratégique à la FNCH, sans pour autant le confier à une autre instance et sans réformer la gouvernance d'ensemble de l'institution, qui souffre d'une absence de contrepoids à l'influence des sociétés mères. Or, l'institution est aujourd'hui handicapée par les difficultés à faire émerger un diagnostic et un projet stratégique partagés par les acteurs (PMU, France Galop, SECF, sociétés de province).

2 - Un rôle de la FNCH vis-à-vis des sociétés de province à renforcer

Le fonds commun des courses, géré par la FNCH, attribue des concours financiers aux sociétés de courses et aux fédérations régionales (22,7 M€ en 2015). La commission nationale de répartition de ce fonds ne s'est pas dotée de règles visant à prévenir les conflits d'intérêts alors que ceux-ci sont récurrents quand elle attribue des subventions d'équipement. Les concours accordés par le fonds commun ont baissé de 3,4 M€ (- 13 %) entre 2013 et 2015 du fait de la politique d'économies des sociétés mères. Cette baisse a particulièrement affecté les subventions d'équipement.

S'agissant de l'attribution des subventions d'équipement, la Cour a constaté que si, en 2014 et 2015, une attention croissante était apportée à la situation financière de la société demanderesse, la commission examinait les demandes sans les inscrire dans une stratégie d'ensemble. Consciente de ces limites, la FNCH a élaboré de nouveaux principes d'attribution, intégrés dans le barème du fonds commun pour 2017 : plus précis, ils devraient permettre de prendre en compte cette dimension stratégique. La manière dont ils seront appliqués sera déterminante.

Les subventions de fonctionnement restent, quant à elles, attribuées selon un principe égalitaire qui ne permet pas la prise en compte de la dimension stratégique. Le barème du fonds commun conduit à attribuer chaque année un grand nombre de subventions de faible montant à la même société de courses et à multiplier les opérations de versement. Surtout, ce mode de répartition ne permet pas d'examiner des critères tels que le caractère stratégique de l'hippodrome pour la filière, les besoins financiers de la société, la qualité de sa gestion ou l'importance de ses réserves.

Outre une simplification bienvenue, la mise en place d'une subvention globale de fonctionnement permettrait de prendre en compte l'importance stratégique de la société pour la filière. Elle permettrait également de tenir compte de sa situation spécifique (localisation, importance des bénévoles, calendrier des courses, etc.). Elle pourrait s'accompagner de la signature d'une convention d'objectifs entre la FNCH et la société, qui pourrait ne concerner dans un premier temps que les sociétés de courses les plus importantes. La combinaison de cette subvention globale de fonctionnement et des critères renouvelés d'attribution des subventions d'équipement permettrait de donner à la FNCH un rôle de pilotage stratégique et de faire du fonds commun un instrument de structuration de la filière, y compris concernant la carte des hippodromes.

3 - La FNCH doit poursuivre l'amélioration du suivi financier des sociétés de courses et des fédérations régionales

Le besoin d'un véritable suivi de la situation financière des sociétés de courses a été identifié depuis longtemps. Dès 2002, la Cour, dans un rapport sur la FNCF (exercices 1995 à 2000), recommandait « la création d'un organe de contrôle comme il en existe dans certaines fédérations sportives (celle du football, par exemple), qui pourrait, au vu de leurs résultats financiers, prendre des mesures conservatoires à l'égard des sociétés imprudentes ». Quant au comité stratégique des courses hippiques, il a, en juillet 2013, inscrit parmi les « axes à l'étude » la création d'une « direction nationale de contrôle de gestion (DNCG), qui pourrait être localisée à la FNCF, notamment chargée de contrôler la gestion des sociétés régionales, les aides qui leur sont versées et leurs achats. »

À la suite des recommandations du comité stratégique, la FNCH a mis en place des outils pour développer le contrôle et le suivi financier des sociétés de courses locales et des fédérations régionales : conventions-types de financement permettant de leur imposer des obligations ; reporting analytique ; obligation de recourir à un commissaire aux comptes choisi par la FNCH pour les sociétés Premium et les fédérations régionales. Ce suivi des sociétés régionales est d'autant plus indispensable que, comme le montre le rapport annuel 2016 du CGEFi, nombre d'entre elles ont des comptes qui se dégradent. Le CGEFi évoque, parmi les causes de cette dégradation, la cannibalisation des enjeux des courses non Premium par les enjeux PMU qui rend les sociétés locales dépendantes du PMU et des sociétés mères ; une fréquentation des hippodromes en baisse ; un problème de renouvellement des bénévoles ; la nécessité de professionnaliser davantage la gestion.

S'il convient de saluer ces initiatives, elles se heurtent à la faiblesse des moyens consacrés par la FNCH à cette mission (1,3 ETP), ce qui restreint sa capacité à analyser les informations venant des sociétés locales et à exploiter les résultats des audits. Il lui faut monter en puissance, en utilisant davantage les données récoltées et en augmentant le nombre d'audits. Cela pourrait passer par la constitution au sein de la FNCH d'une direction nationale du contrôle de gestion (DNCG), qui ne pourrait être la transposition exacte de celles qui existent dans les fédérations sportives⁷⁰. Toutefois, un certain nombre de leurs particularités pourraient inspirer la

⁷⁰ En effet, celles-ci exercent leurs contrôles sur des clubs engagés dans des compétitions les uns contre les autres et une de leurs finalités est de s'assurer que la situation financière des clubs n'aura pas pour conséquence de fausser ces compétitions.

FNCH, en particulier la mise en place d'une commission indépendante, composée pour partie d'experts comptables et dotée du pouvoir de décider de mesures coercitives à l'encontre des entités contrôlées. Cette DNCG devrait être dotée de pouvoirs de contrôle sur les sociétés de courses et les fédérations régionales, mais aussi sur les sociétés mères.

Par ailleurs, les initiatives de la FNCH gagneraient à reposer sur des fondements juridiques plus assurés. Le décret du 5 mai 1997, s'il prévoit des procédures de contrôle et d'approbation de certains actes des sociétés de courses par l'État, ne comporte aucune disposition permettant de fonder juridiquement leur contrôle par la FNCH. Ce décret devrait être modifié pour prévoir des pouvoirs de contrôle et de suivi financiers sur les sociétés de courses, y compris les sociétés mères, et les fédérations régionales.

**

L'organisation éclatée de l'institution est un héritage historique qui n'apparaît plus adapté aux enjeux actuels. Le pouvoir discrétionnaire des sociétés mères pour allouer les financements au sein de l'institution et orienter la politique des courses ne contribue pas à un pilotage stratégique.

La difficulté des entités de l'institution à élaborer et arrêter une stratégie commune est d'autant plus regrettable que l'État n'a pas, lui non plus, de stratégie clairement affichée pour la filière hippique.

Pour tous les sujets d'intérêt commun, cruciaux pour l'avenir de la filière, la dualité des sociétés mères ne facilite pas la prise de décision. À ce titre, la modification du décret de 1997 intervenue en 2015 n'a pas été satisfaisante.

La FNCH devrait se voir confier la responsabilité de renforcer la mutualisation au sein de l'institution des courses et de contribuer à la modernisation de la gestion économique de l'ensemble. Les sociétés mères conserveraient notamment un rôle décisionnel pour les compétences pour lesquelles les différences entre trot et galop conduisent à ce qu'elles soient mieux placées pour les exercer.

III - La stratégie du PMU a longtemps privilégié le court terme, sous la pression des sociétés mères

A - Des plans stratégiques tardifs et dont les effets doivent encore se matérialiser

Le PMU a lancé en 2012 un plan « PMU 2020 » destiné à relancer les paris hippiques. Les résultats atteints fin 2016 ont été décevants et ont conduit le PMU à en infléchir les objectifs dans son plan « PMU 2020.1 ». Cette réorientation de la stratégie de croissance du PMU a cependant été longtemps entravée par la prise en compte de préoccupations de court terme répondant à la volonté de maintenir les revenus des sociétés mères.

1 - Le plan PMU 2020

Le constat de l'essoufflement de sa stratégie de croissance a conduit le PMU à engager, au second semestre de l'année 2012, une réflexion stratégique transversale. Inédit pour l'opérateur, ce choix d'une démarche centralisée, transversale et associant tous ses services et collaborateurs selon une logique contributive (« *bottom-up* ») a représenté un progrès. L'absence d'une telle vision stratégique représentait en effet un handicap pour le développement du PMU.

Ce plan PMU 2020 était fondé sur quatre grands axes : clientèle (segmentation des clients, fidélisation des clients existants et conquête de nouveaux parieurs), réseau (transformation, segmentation et modernisation du réseau de points de vente), développement des activités à l'international et mise en œuvre d'un plan de performance devant dégager des économies substantielles. Ce plan s'inscrivait par ailleurs dans un contexte marqué par une diversification des activités du PMU depuis l'ouverture du marché des paris et jeux en ligne en 2010.

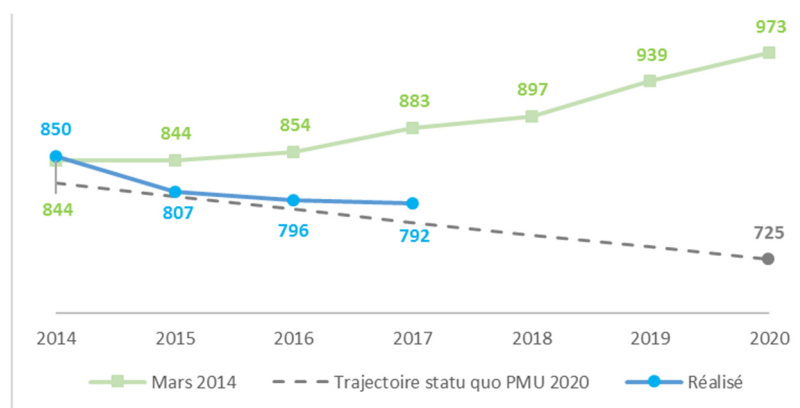
Si la démarche qui sous-tend PMU 2020 est vertueuse, elle a été mise en œuvre trop tardivement alors que l'essoufflement de la stratégie de croissance du PMU était manifeste dès 2008-2009. Le PMU a trop attendu pour réexaminer en profondeur son modèle, considérant que l'ouverture du marché des paris en ligne prévue pour 2010 lui permettrait de bénéficier d'un relais de croissance nouveau et pérenne. Ces critiques ne doivent cependant pas occulter les responsabilités propres des sociétés mères dans l'insuffisant renouvellement du produit « courses hippiques » et du pari hippique au cours de la décennie 2000.

Par ailleurs, la mise en œuvre de PMU 2020 a pâti de divergences entre le PMU et les sociétés mères concernant le développement des nouvelles activités : le développement des activités à l'international ainsi que des paris sportifs et du poker en ligne ont suscité certaines réticences chez les sociétés mères, pour lesquelles le pari hippique dans le réseau physique en France doit demeurer le cœur de métier de l'opérateur. Elles ont notamment demandé au PMU de stopper sa stratégie de développement à l'international en lien direct avec le client, activité dite « BtoC »⁷¹ (cf. annexe n° 3).

2 - Des résultats décevants qui ont conduit au lancement du plan PMU 2020.1

Les projections financières associées au plan PMU 2020 ont fait l'objet de dégradations successives, et les résultats atteints fin 2016 sont loin des objectifs initialement affichés par le PMU : 9 739 M€ d'enjeux et 796 M€ de résultat net réalisés contre respectivement 10 590 M€ et 854 M€ anticipés en mars 2014.

Graphique n° 4 : projections financières réalisées dans le cadre du plan PMU 2020 – Résultat net (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données PMU.

⁷¹ « *Business to consumer* » : par opposition au « *business to business* », cette expression désigne l'activité du PMU à l'international lorsqu'il crée une filiale dans un pays tiers pour y développer lui-même, en lien direct avec le client, une activité de prise de paris sur son offre.

Le PMU avait à l'origine présenté deux trajectoires, celle qui résulterait de la mise en œuvre de son plan, et celle qui résulterait d'un *statu quo*. Les résultats financiers constatés de 2012 à 2016 ont quasiment suivi la trajectoire du *statu quo*.

Les hypothèses de ce plan ne prenaient pas en compte l'évolution de paramètres exogènes macroéconomiques tels que le taux de chômage ou le taux d'inflation. Ce plan n'a pas non plus pu prendre en compte la séparation des masses⁷², effective depuis le 10 décembre 2015, qui a été coûteuse (10,5 M€ d'investissements informatiques). Son impact sur les enjeux en ligne est ainsi estimé par le PMU à - 2 M€ en 2015 et - 47 M€ en 2016. Enfin, l'opposition des sociétés mères n'a pas permis au PMU de mettre en œuvre ses projets d'acquisition en BtoC à l'international (le PMU avait prévu, à l'origine, des acquisitions à l'étranger à hauteur de 330 M€).

Pour autant, l'ampleur de la dégradation des perspectives financières du PMU ne peut être uniquement imputée à des causes exogènes, et met également en lumière un échec stratégique s'agissant du renouvellement de son modèle de croissance. Les hypothèses volontaristes et trop optimistes du PMU n'ont pas permis à la filière d'anticiper pleinement les efforts collectifs attendus.

Le constat de cet échec relatif a conduit l'opérateur à engager une nouvelle démarche stratégique, formalisée fin 2016 avec le plan « PMU 2020.1 ». Ce plan vise à atteindre un résultat net compris entre 850 et 890 M€ en 2021, soit une croissance de 1 % à 2 % par an. Les prévisions financières associées à ce nouveau plan sont sensiblement en-deçà de celles affichées pour PMU 2020.

B - Une stratégie de transformation du réseau de points de vente qui se heurte à des difficultés

La modernisation du réseau de points de vente constitue l'un des axes stratégiques centraux du PMU. Le poids des enjeux collectés dans le réseau physique demeure prépondérant, représentant 78 % du total des enjeux en 2016 (81 % en 2015), mais le montant des sommes engagées en 2016 y a reculé de près de 4 %, passant de 7,2 Md€ à 6,9 Md€. La densification et la transformation du réseau de points de vente sont donc

⁷² L'Autorité de la concurrence (décision n° 14-D-04 du 25 février 2014) a imposé au PMU de séparer la masse de ses enjeux *online* de la masse de ses enjeux *offline* afin que l'attractivité de son activité *online* ne puisse pas bénéficier des ressources de son monopole *offline*.

des enjeux majeurs. Cette transformation du réseau repose sur des innovations commerciales, avec une segmentation des points de vente en trois concepts : PMU Passion, PMU Happy et PMU Express. Cette segmentation vise à mieux adapter l'offre proposée dans les points de vente en fonction de la clientèle ciblée et de l'importance que le détaillant souhaite donner à l'activité dans son point de vente.

La mise en œuvre de cette stratégie n'a pas été menée dans les délais annoncés. Ainsi, la modernisation de 3 000 points de vente, représentant la moitié des enjeux, avait été annoncée lors du conseil d'administration du 20 novembre 2014. Mais le déploiement a porté sur moins de 2 500 points de vente en 2015 en raison de la sous-estimation des coûts du projet par le prestataire et des problèmes rencontrés en termes de qualité, de planification et de logistique.

Si les fermetures de points de vente se sont stabilisées en 2015 et 2016 après une année 2014 qui a vu 661 fermetures, la disparition des grands points de vente pèse sur la collecte des enjeux. Selon la segmentation retenue par le contrôleur de gestion du PMU, le segment des points de vente à plus de 3 M€ par an est celui qui a connu la plus forte baisse entre 2015 et 2016 (- 15,45 % par rapport à une baisse moyenne de - 3,5 %).

C - Une dépendance à des sources de revenus de court terme pouvant nuire à l'activité à long terme

1 - Le choix d'une hausse de la marge brute afin de soutenir le résultat net à court terme

Confronté à une tendance baissière qu'il n'a pas su inverser à temps, le PMU s'est trouvé contraint de réduire la part des enjeux reversée aux parieurs sous forme de gains en diminuant le taux de retour parieurs (TRP), cette décision ayant pour effet d'augmenter mécaniquement la marge brute dégagée sur les activités concernées. Si ces décisions ont permis un gain de marge brute et de résultat net à court terme⁷³, elles se sont néanmoins traduites par un impact négatif sur le « recyclage » des gains : les parieurs ayant reçu une moindre part des enjeux sous forme de gains, le montant de

⁷³ En 2016, l'augmentation du produit brut des paris (PBP) dans un contexte de baisse des enjeux hippiques était entièrement due à l'effet de ces mesures de hausse de marge par baisse du taux de retour parieurs (TRP).

gains « recyclés », c'est-à-dire remis en jeu immédiatement, a mécaniquement diminué en valeur absolue.

Cette compensation de la baisse des enjeux par la diminution du TRP présentait ainsi le risque de favoriser encore davantage la baisse des enjeux à moyen terme. Ce risque de moyen terme est renforcé par l'effet d'inertie qui accompagne une telle hausse du produit brut des paris (PBP), dès lors qu'un retour en arrière et la diminution du résultat net qu'il entraînerait à court terme sont difficilement acceptables pour les sociétés mères.

Ce risque a été identifié par le PMU, dont le conseil d'administration a décidé de rehausser le TRP à partir de 2017 : après un point bas en 2016, ce taux s'est établi à 73,8 % en moyenne en 2017, tous paris confondus.

2 - Le développement à l'international représente un vecteur de croissance fragile et porteur de risques

Contraint de chercher de nouveaux relais de croissance pour accroître son résultat net à court terme, le PMU a choisi une stratégie d'expansion à l'international. L'activité internationale représente aujourd'hui le principal vecteur de croissance du PMU, mais cette stratégie expose l'opérateur à certaines vulnérabilités.

S'agissant de l'activité interentreprises, dite « BtoB »⁷⁴ (cf. annexe n° 3), il est en effet loisible à l'opérateur partenaire de réorienter son action promotionnelle vers d'autres types de jeux ou d'abandonner ce partenariat au profit d'un autre opérateur s'il estime que la prise de paris sur les courses françaises n'est pas assez rentable. À cet égard, le développement de l'activité « grand public » doit être poursuivi afin d'accroître et de diversifier la base de parieurs concernée et d'ainsi stabiliser davantage cette activité dans la durée.

Par ailleurs, ce fort développement à l'international a été réalisé à plus de 50 % par les parieurs professionnels, dont le PMU a indiqué dans *Paris-Turf*, en février 2018, qu'ils étaient une quinzaine. Leurs enjeux représentaient 626 M€ en 2016, essentiellement concentrés sur moins

⁷⁴ « *Business to business* » : cette expression désigne l'activité du PMU à l'international lorsqu'il conclut un contrat avec un opérateur local pour développer, par son intermédiaire, la prise de paris sur son offre dans un pays donné (par opposition au « *business to consumer* », implantation directe sur le marché concerné par la création d'une filiale).

d'une dizaine de parieurs. Les principaux parieurs professionnels parient chaque année un volume d'enjeux de plusieurs dizaines de millions d'euros chacun, approchant parfois la centaine de millions d'euros⁷⁵ : ces chiffres sont sans commune mesure avec ceux disponibles s'agissant des « grands parieurs » domestiques jouant sur compte. La croissance des enjeux des parieurs professionnels a été considérable au cours des années récentes, et leur part dans le total des enjeux *offline* a été multipliée par près de trois entre 2013 et 2017. Elle s'établissait, fin 2017, à 9,5 % de la masse *offline*, soit un niveau très supérieur au plafonnement de 5 % exigé par l'Etat en novembre 2015.

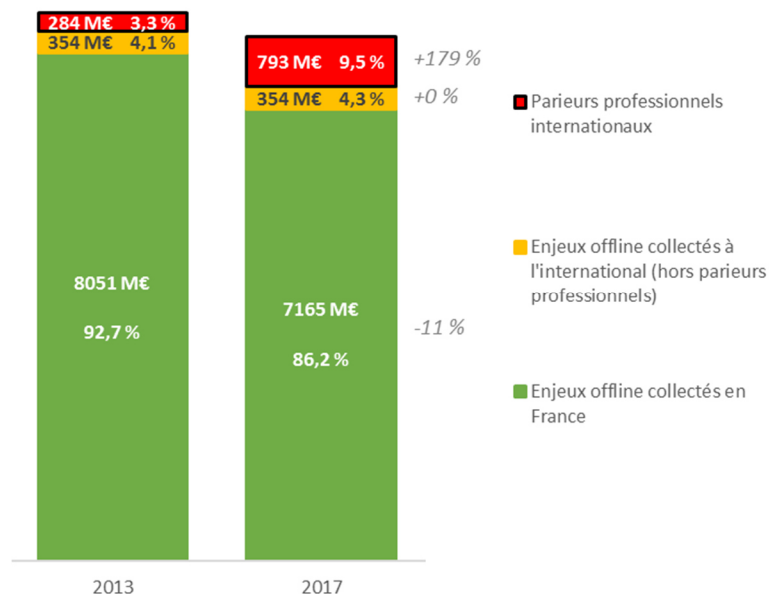
Tableau n° 4 : croissance des enjeux des parieurs professionnels

	2013	2014	2015	2016	2017
Total des enjeux hippiques offline (M€)	8 689	8 316	8 171	8 187	8 312
Enjeux des parieurs professionnels internationaux (M€)	284	383	422	626	793
<i>Part dans le total de la masse offline</i>	3,3 %	4,6 %	5,2 %	7,6 %	9,5 %
<i>Taux de croissance annuelle hors inflation</i>	NC	34,2 %	10,2 %	48 %	26,5 %

Source : Cour des comptes, d'après données PMU.

⁷⁵ Le président de la SECF indiquait ainsi sur BFM Business, le 17 juin 2014, que trois joueurs avaient joué 70 M€ chacun en 2013.

Graphique n° 5 : croissance de la part des parieurs professionnels dans le total de la masse hors ligne du PMU



Source : Cour des comptes, d'après données PMU.

Activité coûteuse pour l'État car se traduisant par un manque à gagner fiscal estimé entre 15 et 20 M€ annuels⁷⁶, elle est également pénalisante pour les parieurs ordinaires en raison des avantages dont disposent ces parieurs professionnels (cf. annexe n° 4). Leur part croissante dans le total des mises expose en outre le PMU à un fort risque de volatilité de son chiffre d'affaires : ils représentaient ainsi 9,5 % des enjeux hippiques *offline* en 2016 contre 3,3 % en 2013. Cette fragilité est d'autant plus importante que les parieurs professionnels jouent sur un marché très concurrentiel, dans lequel divers opérateurs de paris hippiques (américains, australiens, asiatiques, etc.) et d'autres activités (telles que les paris sur les courses de chiens) sont susceptibles de les détourner de l'offre du PMU.

La dépendance de la stratégie de croissance du PMU à cette activité des parieurs professionnels internationaux soulève la question de la soutenabilité de cette stratégie à moyen et long terme.

⁷⁶ La direction du budget a chiffré ce manque à gagner fiscal à 13 M€ en 2015, 15 M€ en 2016, 18 M€ en 2017, 19 M€ en 2018, 18 M€ en 2019 et 18 M€ en 2020.

D - La stratégie du PMU a donné de premiers résultats en 2017, qui devront être confirmés et amplifiés

Les données d'activité 2017 du PMU⁷⁷ montrent que le cœur de son activité traditionnelle (les paris hippiques *offline* en France) a connu une légère croissance en 2017 (+ 0,28 %, contre - 3 % en 2016). L'activité du PMU est en croissance toutes activités confondues (+ 190 M€) : cette croissance a été obtenue, pour une part essentielle, par une nouvelle hausse de l'activité des parieurs professionnels internationaux (+ 167 M€, soit + 26,5 % hors inflation).

Malgré cette place toujours centrale de l'activité des parieurs professionnels, ces données constituent de premiers signaux positifs laissant entrevoir la concrétisation des résultats attendus dans le cadre des stratégies PMU 2020 puis PMU 2020.1. L'opérateur explique notamment ces résultats par le succès des initiatives visant à rendre son offre de paris plus accessible aux néophytes : parmi elles figurent, en particulier, le pari « Simple Jackpot »⁷⁸, la plateforme « HipiGo »⁷⁹ ou encore le développement de la prise de paris par SMS. Selon le PMU, ces nouveaux produits ou services ont créé de la valeur additionnelle⁸⁰. L'effet réel de ces initiatives, déployées en 2017, ne peut cependant encore être pleinement apprécié.

⁷⁷ Ces données n'étaient pas encore validées par les commissaires aux comptes à la date de rédaction du présent rapport.

⁷⁸ Le Simple Jackpot est une nouvelle offre de pari définie comme à la fois simple (elle ne concerne que le Simple Gagnant et le Simple Placé) et attractive (le parieur se voit attribuer un « multiplicateur » qui multipliera son gain si son pari est gagnant).

⁷⁹ La plateforme HipiGo vise à initier les néophytes au pari hippique en leur proposant des options de pari simplifiées : le parieur peut soit tenter de trouver les cinq chevaux gagnants de la course du jour (le site lui proposant d'emblée une sélection de cinq chevaux), soit tenter de trouver le gagnant de la prochaine course à venir.

⁸⁰ L'opérateur a ainsi indiqué à la Cour qu'en 2017, 50 % des enjeux dégagés par le Simple Jackpot et 75 % des enjeux placés par SMS étaient des enjeux additionnels qui n'auraient pas existé sans ce produit ou ce mode de pari. La Cour n'a pas été en mesure de vérifier ces estimations.

IV - Quelques évolutions positives mais encore insuffisantes au regard des mutations actuelles

A - Malgré de premières réformes, la transformation de l'institution reste à opérer

1 - Quelques réformes nécessaires ont été mises en œuvre

Les sociétés mères ont mené, durant la période contrôlée, deux réformes délicates : celles des allocations de retraite supplémentaire (ARS) et celle du Pari mutuel hippodrome (PMH). On peut toutefois regretter qu'elles aient été conduites tardivement et à un coût excessif.

Le GIE PMH, constitué en 1988 par les sociétés mères, assurait la collecte des paris sur les hippodromes de ces dernières (région parisienne, Chantilly et Deauville). Au 1^{er} février 2015, ses effectifs s'élevaient à 209 salariés en contrat à durée indéterminée (soit 142 ETP, la plupart travaillant à temps partiel), dont 90 % de guichetiers. La durée de travail à temps plein était de 209 réunions par an hors congés payés, soit 110 heures mensuelles. Les rémunérations étaient élevées, avec une moyenne de 5 000 € net par mois. La diminution des paris enregistrés sur hippodromes (149 M€ en 2000 et 62 M€ en 2014) et l'augmentation des charges avaient rendu l'activité du GIE PMH déficitaire depuis de très nombreuses années. En 2014, le déficit d'exploitation à la charge des sociétés mères a été de 13,7 M€.

En 2013, il a été décidé de mettre fin à son activité. Dans le cadre d'un processus de cessation d'activité lancé en février 2015, un plan de sauvegarde de l'emploi, validé par le ministère du travail, prévoit des départs en préretraite à partir de 55 ans, des licenciements, la reprise d'une partie des personnels du GIE PMH par le PMU et des reclassements au sein des autres organismes de l'institution. Alors qu'à l'origine, le coût de ce processus était estimé entre 40 et 45 M€, il a finalement été de 55 M€ et est susceptible de s'accroître, de nombreux contentieux étant engagés.

L'autre réforme importante menée durant la période est celle des allocations de retraite supplémentaire (ARS). Les ARS sont un régime de retraite qui se superpose aux régimes de retraite obligatoires de base et complémentaires (ARRCO et AGIRC). Il s'agit d'un système à prestations définies qui fait naître au fur et à mesure de l'activité des salariés un engagement financier constitué des pensions à servir aux futurs retraités.

Les ARS étaient financées à l'aide des gains non réclamés par les joueurs et gérées par un organisme paritaire spécifique : l'organisme de retraite et de prévoyance des employés des sociétés de courses (ORPESC). Environ 4 000 retraités de l'institution bénéficient ainsi d'un supplément de retraite pouvant aller de 25 % du dernier salaire pour les employés à 14 % pour les cadres. En 2014, 62 % des retraités percevaient moins de 10 000 € par an à ce titre, mais une quinzaine plus de 50 000 € par an. Au total, 33,8 M€ ont été versées au titre des ARS en 2014.

Dans son insertion au rapport public annuel de 2004⁸¹, la Cour avait rappelé que les gains non réclamés sont, en tant que biens sans maître, la propriété de l'État et avait demandé la réforme du régime des ARS. Plusieurs projets avaient ensuite été proposés aux ministères de tutelle sans aboutir. Les discussions ont repris en 2013 dans un contexte marqué par un risque de contentieux avec la Commission européenne pour non-conformité à une directive sur la protection des droits des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur, la dégradation de la situation économique du régime du fait de la réduction des gains non réclamés (42,6 M€ en 2012, 36,6 M€ en 2014) et de l'augmentation du coût des ARS (avec un pic estimé à 50 M€ par an dans les années 2040-2050), et un risque de redressement par l'URSSAF.

À la demande des ministres, une négociation salariale a été ouverte, aboutissant à un protocole d'accord majoritaire conclu le 22 avril 2014 entre l'association des entreprises de courses et paris et les organisations syndicales représentatives, qui a été validé par les ministres à l'automne 2014. Le régime des ARS a été fermé au 1^{er} octobre 2014 et un nouveau régime de retraite supplémentaire « à cotisations définies », assises sur une cotisation salariale sociale (1 %) et patronale (3 %), a été mis en place. Les retraités percevant les ARS au 30 septembre 2014 conservent le bénéfice du régime antérieur. Les salariés recrutés avant le 1^{er} octobre 2014 et justifiant d'une ancienneté de 15 ans acquerront, pour leur carrière future, des droits sur une valeur minorée à 75 %, sur lesquels s'imputeront les droits acquis au titre du nouveau régime. Ceux recrutés avant cette date et ayant moins de 15 ans d'ancienneté pouvaient percevoir, s'ils renonçaient à bénéficier des ARS ainsi minorées, une soulte forfaitaire proportionnelle à leur ancienneté et leur statut. La quasi-totalité des salariés qui avaient cette possibilité ont demandé à bénéficier d'une soulte. Ces soultes ont été versées par la FNCH grâce aux réserves constituées par les sociétés mères.

⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2004*. L'État et les courses de chevaux, p. 535-556. La Documentation française, février 2004, 697 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Bien qu'indispensable, cette réforme s'est avérée coûteuse à court terme : le surcoût pour les employeurs, du fait de la nouvelle cotisation sociale, est d'environ 5 M€ en année pleine (3,2 M€ pour le PMU, 1 M€ pour France Galop, 0,4 M€ pour la SECF) ; la FNCH a versé un total de 53,4 M€ de soultes à 1 701 salariés, soit 31 400 € par bénéficiaire. À long terme, toutefois, ces mesures permettront de réduire les engagements de l'ensemble de l'institution au titre des ARS et d'assurer le financement du régime fermé. Les engagements actuels et futurs ont ainsi diminué de 45 % (- 705 M€) et les seuls engagements actuels de 27 % (- 321 M€). Les sociétés mères se sont engagées à garantir le financement du nouveau régime pour l'ensemble du personnel des employeurs signataires de l'accord du 22 avril 2014. Pourtant, elles n'ont passé aucune provision à cette fin car elles estiment que ce régime devrait être financé à long terme grâce aux cotisations et au gains non réclamés. L'engagement au titre des ARS (coût prévisionnel total), mentionné dans les engagements hors bilan, est estimé à 842 M€ pour l'ensemble du personnel. Cette dette latente représente plus que les capitaux propres des deux sociétés mères.

2 - Des choix de gestion inadaptés qui n'ont pas tiré les conséquences du changement de conjoncture

Malgré la dégradation de la conjoncture des paris hippiques et des ressources de l'institution, France Galop a engagé un projet d'investissement très coûteux (133 M€) avec la reconstruction de l'hippodrome de Longchamp. Si sa rénovation était nécessaire, le choix d'une démolition-reconstruction particulièrement onéreuse était inadapté à l'évolution des ressources de France Galop et aux retombées économiques escomptées. Ce chantier ne faisait d'ailleurs pas l'unanimité en interne. Les socio-professionnels étaient plutôt hostiles au projet, jugé trop onéreux et risqué. Sa réalisation s'inscrit en effet dans une période financièrement défavorable et constitue un risque financier majeur. En outre, il était envisagé que le *Qatar Racing and Equestrian Club* (QREC) contribue à hauteur de 50 M€ ; il ne l'a finalement pas fait, ce qui n'a pourtant pas entraîné la remise en cause du projet.

En application de l'article 31 du décret du 5 mai 1997, France Galop devait obtenir l'autorisation de ses tutelles pour entreprendre un tel chantier. Alors que le concours international d'architectes a eu lieu en janvier 2011, que l'avis de marché a été publié en septembre 2014 et que le choix de l'entreprise attributaire a été arrêté en avril 2015, les tutelles n'ont été officiellement saisies d'une demande d'approbation qu'en mai 2015.

Dans une note adressée au ministre le 24 juin 2015, le directeur du budget a émis les plus vives réserves sur le lancement du projet de reconstruction, compte tenu de son caractère trop dispendieux et des risques que présentaient les travaux sur la trajectoire financière de l'association. Pourtant, par une lettre conjointe du 3 juillet 2015, les deux ministres de tutelle ont donné leur accord au projet, sous réserve du respect de deux conditions préalables : d'une part, la confirmation de la contribution du QREC ; d'autre part, l'approbation par le conseil d'administration de France Galop d'un plan d'action précis et documenté engageant France Galop et permettant de maximiser le retour sur investissement du projet (augmentation du nombre de réunions, piste en sable fibré, éclairages), de décider la suppression d'un hippodrome parisien, et de se doter d'une gouvernance permettant de garantir la maîtrise des coûts du projet.

Fin août 2015, le conseil d'administration de France Galop a renoncé à intégrer la contribution du QREC dans le plan de financement du projet. Il a validé celui-ci sur la base d'une limitation de l'investissement à 131 M€ (hors tranche conditionnelle du pavillon) et d'un financement complémentaire (43 M€) soit directement sur fonds propres, soit par recours à un emprunt bancaire pour tout ou partie de ce montant. Il s'est en outre engagé à augmenter le nombre de réunions sur le nouvel hippodrome de Longchamp pour maximiser le retour sur investissement du projet.

Ces engagements ont fait l'objet d'une lettre aux tutelles, et les ministres ont donné leur accord au projet par lettre du 2 septembre 2015, sous réserve que, préalablement au début des travaux, le plan d'action détaillé leur soit transmis, accompagné du plan de financement définitif. L'accord a ainsi été donné sans que ni le budget détaillé des travaux, ni le plan de financement définitif, ni le plan d'action détaillé aient été transmis. En outre, le plan d'action finalement transmis par courrier du 9 septembre 2016 n'était pas détaillé et se bornait à décrire, de manière générale et non chiffrée, les réformes en cours au niveau de l'institution des courses (ARS, PMH, cession de Geny, stratégie de croissance du PMU et des sociétés de courses) et les actions spécifiquement engagées par France Galop : gel des encouragements, réduction du nombre de courses au galop, refonte du calendrier des courses, réduction des coûts de production et diffusion des images, réduction des coûts de l'AFASEC.

Les ministres avaient conditionné leur accord à la suppression d'un hippodrome parisien : France Galop a, à ce jour, seulement supprimé les courses de galop de l'hippodrome d'Enghien, propriété de la SECF. Cette mesure ne permet pas de cession immobilière de nature à financer le projet Longchamp. La perspective de fermeture d'un hippodrome parisien avait

suscité une forte mobilisation dans les sites qui se sentaient menacés, notamment Maisons-Laffitte et Saint-Cloud. La fermeture de l'hippodrome de Maisons-Laffitte avait déjà été envisagée en 1994 par France Galop, mais l'opposition locale l'avait conduite à y renoncer.

Quant à la SECF, elle sous-exploite les infrastructures du centre de Grosbois d'un point de vue financier. Elle justifie cette stratégie par la nécessité de maintenir un cheptel de chevaux à proximité de Vincennes, hippodrome principal pourvoyeur de courses support de paris nationaux (20 % du chiffre d'affaires du PMU). Les loyers payés par les socioprofessionnels occupant le domaine sont très inférieurs au prix du marché. Cette sous-tarification, qui constitue une aide indirecte à ces socioprofessionnels, est discutable dans la mesure où, à la différence des encouragements, elle ne bénéficie qu'à un nombre restreint de socioprofessionnels « cooptés », de manière opaque, par une « commission des administrateurs de Grosbois » dépourvue d'existence statutaire. Quant aux entreprises à vocation commerciale implantées sur le site, elles versent également des loyers inférieurs au prix du marché et se sont implantées sur le site sans que la SECF ait pratiqué une mise en concurrence.

En outre, la SECF avait envisagé une politique d'investissement dynamique, qui, décorrélée des contraintes financières, aurait pu être de nature à accroître les difficultés. Toutefois, si l'achat de terrains à Grosbois (1,9 M€) a été confirmé, l'un des projets envisagés (soutien à la création de l'académie internationale du cheval au Haras du Pin) a été suspendu. D'autres sont encore à l'étude, dont l'achat éventuel d'un terrain à Cagnes-sur-Mer (3 M€) pour la création d'un centre d'entraînement, ou en phase de pré-étude, dont le projet de rénovation de l'hippodrome de Vincennes.

3 - Des mesures de redressement plus ambitieuses sont indispensables

En juin 2015, les sociétés mères ont transmis à leurs tutelles un rapport présentant l'état des différentes réformes et leur trajectoire financière. S'agissant des charges d'exploitation propres des sociétés mères, les mesures annoncées ne constituaient pas de réelles économies mais, au mieux, une modération de la hausse des dépenses. Surtout, le rapport des sociétés mères concentrait les efforts sur les autres acteurs de l'institution : il prévoyait de revoir le système d'intéressement des sociétés de courses de province et d'instaurer un plan d'économies pour ces sociétés. Il visait à diminuer la part qui revient à ces sociétés sur les paris,

ainsi que des subventions en leur faveur, ce qui permettrait d'accroître la part revenant aux sociétés mères et de diminuer leurs charges.

Plus récemment, les sociétés mères ont élaboré des plans d'économies qui, malgré des aspects intéressants, sont insuffisamment chiffrés et documentés pour inverser la tendance déficitaire.

Le projet France Galop 2020 fixe un objectif de 10 M€ d'économies structurelles par an à horizon 2019. La volonté affichée de France Galop de diminuer ses coûts doit aussi lui permettre de négocier dans de meilleures conditions un « *new deal* » avec l'État. Présenté en juillet 2016, ce plan prévoit le retour à un très léger résultat positif en 2020 alors que les ministres avaient demandé un retour à l'équilibre dès 2018. Il est structuré autour de deux axes : dégager de nouveaux revenus pour la filière et rendre l'organisation plus efficiente. En ce qui concerne les nouvelles ressources, le plan est vague et non chiffré : enrichir l'offre lors des jours de courses, développer de nouvelles activités et définir rapidement le bon modèle d'exploitation. Hormis pour le transfert des courses d'obstacles, ce plan ne présente aucune trajectoire détaillée. Ces 10 M€ représentent moins de 2 % des charges d'exploitation de France Galop. De plus, les estimations du plan se fondaient sur la double hypothèse d'une augmentation durable des paris hippiques dès 2016 et du résultat net du PMU dès 2017. Celles-ci n'ont pas été confirmées : les enjeux ont poursuivi leur baisse en 2016 (9,7 Md€ contre 9,8 Md€ en 2015), tandis que le résultat net du PMU a encore diminué en 2017 (792,7 M€ contre 796,1 M€ en 2016). Alors que les charges liées aux PMU-PMH ont diminué, les charges d'exploitation continuent à croître, notamment les charges de personnel qui sont élevées et dynamiques. Le train de vie de l'association est en décalage avec ses résultats financiers. La stabilisation du niveau des encouragements décidée pour 2016 et 2017 est insuffisante dans un contexte qui aurait exigé sa diminution. Un véritable plan d'économies chiffré, assis sur une trajectoire et des indicateurs précis, doit être mis en place.

En réponse à la Cour, France Galop a affirmé que « le budget 2017 affiche une masse salariale en baisse de 7,1 % par rapport à 2016 ; le plan d'économies de 10 M€ à horizon 2019 est déjà pour moitié réalisé dès 2017. En outre, un plan de réduction des encouragements à l'élevage a été adopté par le conseil d'administration pour 2018 dont la mise en œuvre interviendra si cela apparaît nécessaire pour atteindre l'équilibre financier ». Auditionné par la Cour en octobre 2017, le président de France Galop a annoncé une baisse de 25 M€ des encouragements en 2018.

La SECF, dont le président estimait en septembre 2015 qu'elle était « en faillite » et que ses réserves ne représentaient « rien par rapport aux coûts d'une année de fonctionnement », a quant à elle présenté en

décembre 2016 son projet « Le Trot 2023 » actualisé. S'il fixe des objectifs ambitieux, les pistes d'économies sont seulement esquissées ; elles ne sont ni documentées ni chiffrées. Les réductions des frais de fonctionnement reposent sur les axes suivants : exploiter les synergies entre les entités de l'institution des courses, réduire le déficit de Grosbois, accélérer l'optimisation des charges des filiales de l'institution (PMU, GTHP, Equidia). Ce document n'envisage pas le gel des encouragements et intègre le principe d'un projet Vincennes 2025, qui sera forcément coûteux.

La SECF ne peut s'exonérer d'un plan d'économies sur ses propres dépenses. Le taux de croissance des encouragements reste supérieur à l'inflation. Ainsi, en 2015 alors que lors du conseil de direction du 7 janvier, il était annoncé une hausse de 1 % (+ 2,46 M€), celle-ci a été de 1,2 % (+3,43 M€) pour une inflation nulle. Dans le rapport remis en juin 2015, la SECF s'était engagée à une hausse maximum de 1 %. La SECF a finalement annoncé un gel des encouragements en 2017.

Cette situation est préoccupante pour les sociétés mères, surtout si les tendances actuelles se poursuivent. Par ailleurs, le risque que la trésorerie apportée par les comptes des intervenants détenus par les sociétés mères contribue à financer les résultats déficitaires de ces dernières est réel

Les actions mises en place pour redresser la situation doivent être rapidement renforcées. Cela suppose la mise en œuvre d'économies plus substantielles, impliquant un meilleur ciblage des encouragements et une allocation pertinente de ces derniers. Si les sociétés mères semblent désormais avoir pris conscience de cette nécessité, un plan d'actions transversal n'en est pas moins indispensable pour redresser la situation financière de l'institution.

Deux évolutions sont désormais indispensables. À court terme, des mesures d'économies drastiques et immédiates doivent porter sur les charges de fonctionnement des sociétés mères, en particulier celles de France Galop, ainsi que sur les encouragements, au moyen d'un meilleur ciblage de ces derniers et d'une évaluation de leur pertinence. À moyen terme, une refonte de l'organisation de l'institution devra avoir pour objectif de renforcer les mutualisations, de moderniser sa gestion économique et de réduire les divergences entre sociétés mères. Cette refonte devra s'inscrire dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le pilotage de l'institution des courses. Cette réforme de l'institution est aujourd'hui nécessaire. Si elle doit être discutée avec les acteurs de la filière, ces derniers comme l'État doivent assumer leurs responsabilités pour la mener à bien.

B - La transformation stratégique du PMU doit être poursuivie dans un secteur des jeux en mutation

Le PMU s'est engagé dans une transformation informatique de grande ampleur qui est de nature à renforcer sa position sur un marché des jeux en mutation. L'opérateur a ainsi réussi la transformation de ses systèmes d'information pour répondre aux exigences de l'Autorité de la concurrence ayant conduit à la séparation de ses masses d'enjeux *offline* et *online*. Il a également mis en œuvre des initiatives novatrices, en partenariat avec des *start-ups*, et s'est engagé dans un projet ambitieux de *big data* afin d'optimiser l'usage de ses données, notamment pour mieux connaître et cibler ses clients.

Cette évolution de l'opérateur doit désormais aller au-delà de l'adaptation de son offre et de ses capacités techniques. Le statut de GIE doit aujourd'hui être réexaminé. Tout d'abord, ce statut apparaît peu cohérent avec la nature de l'activité du PMU : d'une part, le GIE PMU a été constitué comme un GIE à caractère civil et non commercial, alors même que son activité s'apparente, en pratique, à une activité industrielle et commerciale. D'autre part, le principe selon lequel l'activité d'un GIE ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle de ses membres n'est pas respecté s'agissant du PMU, qui pourvoit à 96 % des ressources des sociétés mères.

Par ailleurs, et surtout, ce statut retenu en 1983 n'est plus adapté à un secteur des jeux profondément transformé depuis lors, qui est devenu plus évolutif et concurrentiel. À la rivalité ancienne avec la Française des jeux, s'ajoute désormais la concurrence des opérateurs en ligne. Ces évolutions structurelles, et le contexte actuel marqué par la perspective d'une possible privatisation de la Française des jeux, posent à nouveau la question du bon positionnement du PMU et donc de son statut.

La Cour a constaté que le statut de GIE privait le PMU de capacités d'investissement pourtant nécessaires dans un contexte concurrentiel : en particulier, les sociétés mères ne souhaitent pas que le PMU ait recours à l'emprunt pour financer sa stratégie. Si le statut de GIE permet théoriquement ce recours à l'emprunt, le principe selon lequel les membres du GIE sont solidaires de ses dettes a conduit les sociétés mères à écarter cette possibilité en raison de la prise de risque qu'elle représente. Ces contraintes ont conduit le PMU, à plusieurs reprises, à repousser des décisions d'investissement pourtant nécessaires.

Le cadre juridique du GIE apparaît donc mal adapté aux défis actuels de la filière hippique. Le recours à un statut de société anonyme, avec un

conseil de surveillance et un directoire, permettrait de remédier aux défauts de la gouvernance actuelle qui ne permet pas d'assurer un équilibre pertinent des pouvoirs au sein de la structure. Une entreprise telle que le PMU a notamment besoin de la présence dans son conseil d'administration d'administrateurs indépendants répondant à un certain nombre de critères objectifs, cela étant particulièrement nécessaire pour une entité chargée de missions d'intérêt général. L'entreprise PMU a également besoin d'une gouvernance permettant la prise en compte de son intérêt social propre par ses administrateurs, tandis que sa gouvernance actuelle conduit à faire prévaloir les intérêts des sociétés mères. Une transformation des statuts permettrait également de revoir le rôle de l'État au sein du PMU. Enfin, une représentation des salariés du PMU et des autres acteurs de la filière hippique pourrait être envisagée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gouvernance de l'institution des courses n'offre pas les conditions d'un pilotage stratégique efficace pour faire face aux enjeux auxquels elle est confrontée.

Les sociétés mères, qui détiennent de fait le pouvoir décisionnel au sein de l'institution, ne parviennent pas à définir une stratégie commune pour la filière, et adoptent souvent des stratégies non coopératives. Leurs analyses divergent quant aux réponses à apporter aux difficultés de l'institution, et chacune a élaboré son propre plan stratégique sans se concerter avec l'autre. La FNCH, qui devait théoriquement permettre d'assurer le pilotage stratégique de l'institution, est subordonnée aux sociétés mères et voit son action limitée à des missions techniques. Le décret du 25 mars 2015 a pris acte de cette situation en supprimant les missions de la FNCH relatives à la définition d'une politique commune et des orientations budgétaires de l'institution.

La gouvernance de l'institution est ainsi marquée par la difficulté à faire émerger un diagnostic et un projet stratégique communs du fait de la difficulté des sociétés mères à s'accorder. Ces insuffisances sont d'autant plus regrettables que l'État ne dispose pas non plus d'une stratégie claire pour la filière hippique. Le pilotage de l'institution devrait être repensé, afin de confier à la FNCH la responsabilité de renforcer la mutualisation en son sein et de contribuer à la modernisation de sa gestion économique. Si de premières réformes structurelles ont été mises en œuvre par l'institution, avec la fermeture du régime des allocations de retraite

supplémentaire et la suppression du GIE PMH, les efforts à fournir demeurent considérables et les actions menées devront être sensiblement plus ambitieuses.

Cette insuffisance dans le pilotage stratégique de l'institution s'est également traduite dans la définition des orientations stratégiques du PMU, qui ont trop souvent privilégié des solutions de court terme visant à maintenir les revenus des sociétés mères. Les efforts réels entrepris par l'opérateur à travers ses plans stratégiques PMU 2020 et PMU 2020.1 ont cependant permis d'atteindre de premiers résultats positifs en 2017. Ces efforts doivent être poursuivis pour achever la transformation stratégique d'un PMU confronté aux mutations du secteur des jeux.

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

- 9. (tutelles) : introduire, dans les textes réglementaires applicables à l'institution des courses, des règles destinées à renforcer et formaliser la prévention des conflits d'intérêts ;*
- 10. (tutelles, France Galop et SECF) : limiter la durée du mandat des membres cooptés du comité et ouvrir le conseil d'administration des sociétés mères à des personnalités qualifiées indépendantes ;*
- 11. (FNCH) : assurer un pilotage stratégique des sociétés de province en remplaçant les diverses subventions de fonctionnement du fonds commun des courses par une subvention globale annuelle attribuée, pour les sociétés de courses les plus actives, dans le cadre d'une convention d'objectifs ;*
- 12. (FNCH et tutelles) : créer une direction nationale du contrôle de gestion au sein de la FNCH et modifier le décret du 5 mai 1997 pour confier à la FNCH des pouvoirs de contrôle sur les sociétés de courses et les fédérations régionales ;*
- 13. (tutelles, France Galop, SECF, PMU) : réexaminer le statut de GIE du PMU pour l'adapter à la nature commerciale de son activité.*

Conclusion générale

L'institution des courses est confrontée à un contexte profondément transformé par les évolutions du marché des jeux et l'émergence de nouveaux segments de jeu qui soumettent le pari hippique, principale source de revenus de l'institution, à une concurrence croissante. Le retournement de conjoncture du marché français des paris hippiques depuis la fin de la décennie 2000 s'est traduit par une diminution sensible des ressources de l'institution, confrontée à un effet de ciseau en raison de la croissance et du niveau élevé de ses charges de fonctionnement comme des encouragements versés par les sociétés mères.

Faute d'avoir mis à profit le contexte favorable de la décennie 2000 pour mettre en œuvre des réformes de structure nécessaires, l'institution est confrontée à une situation financière dégradée. Les importantes réserves que les sociétés mères avaient constituées grâce à la croissance des paris hippiques ont considérablement diminué depuis 2013.

La diminution de la part des enjeux hippiques revenant à l'État et celle du taux de retour parieurs, qui ont permis de compenser en partie les effets de la diminution des enjeux, ont atteint leurs limites. Les sociétés mères doivent mettre en œuvre les réformes nécessaires pour réduire leurs charges de fonctionnement et, dans un second temps, réduire les encouragements dont le montant est sensiblement supérieur à celui constaté dans les autres pays. L'apport de ces encouragements aux acteurs de la filière devrait faire l'objet d'une évaluation approfondie, afin d'en assurer le cas échéant un meilleur ciblage. De telles réformes sont nécessaires pour assurer la soutenabilité de la trajectoire financière de l'institution, qui implique que le niveau de ses charges soit cohérent avec celui des recettes issues des paris. Pour sa part, l'État ne doit plus apporter, comme il l'a trop souvent fait au cours de la période récente, de soutiens financiers à une institution qui n'a pas su se réformer.

À ces réformes doit s'ajouter une réflexion d'ensemble sur la gouvernance de l'institution, qui pâtit de la difficulté des sociétés mères à s'accorder entre elles. L'organisation actuelle ne permet pas un pilotage stratégique transversal à la hauteur des enjeux auxquels est confrontée l'institution. Le pilotage de cette dernière devrait ainsi être repensé afin de permettre l'élaboration d'un diagnostic et d'un projet stratégique communs, qui font défaut aujourd'hui.

Le PMU, dont les efforts déployés au cours des dernières années pour redynamiser son activité de paris hippiques ont permis d'atteindre de premiers résultats en 2017, doit poursuivre sa transformation stratégique. Face aux mutations du secteur des jeux, seule une stratégie privilégiant les transformations de long terme pourrait permettre à l'opérateur de renouer durablement avec la croissance et ainsi de maintenir le niveau de ressources que son activité produit pour l'institution.

Au-delà des enjeux tenant à la gestion interne de l'institution, la pertinence du cadre dans lequel celle-ci gère son « double monopole » doit être interrogée.

Tout d'abord, le degré de contrôle exercé par l'État sur l'institution apparaît insatisfaisant à plusieurs égards. Les ministères concernés ne parviennent pas à assurer efficacement leur mission de tutelle ni à influencer sur les orientations décidées par l'institution pour la gestion des monopoles qui lui sont confiés. L'État n'exerce pas suffisamment les prérogatives dont il dispose en la matière, celles-ci ayant au demeurant été réduites ces dernières années et, à plusieurs reprises les exigences formulées par l'État à l'égard de l'institution n'ont pas été suivies d'effet, qu'il s'agisse du plafonnement de l'activité des parieurs professionnels internationaux ou de la rénovation de l'hippodrome de Longchamp. Les organes de l'institution s'exonèrent également du respect de certaines règles juridiques et fiscales qui leur sont pourtant applicables en matière de paiement de l'impôt sur les sociétés, de commande publique ou encore de lutte contre le blanchiment des capitaux.

À court terme, l'État doit donc réaffirmer son rôle afin d'assumer pleinement les missions qui sont les siennes dans l'organisation actuelle des courses et paris hippiques, et ainsi remédier aux insuffisances constatées par la Cour. Cela suppose d'assurer un contrôle efficace des pratiques de l'institution dans la mise en œuvre de son « double monopole ».

En premier lieu, les ministères de tutelle doivent utiliser pleinement les leviers dont ils disposent dans le cadre juridique actuel :

- redonner sa pleine portée à leur compétence d'approbation des budgets et des comptes ;
- faire en sorte que leurs demandes soient respectées par les entités de l'institution ;
- assurer le plein respect du cadre juridique actuel par l'institution.

En second lieu, le cadre juridique doit être complété lorsqu'il s'avère insuffisant ou inadapté. Il importe ainsi de soumettre les sociétés

mères aux exigences du code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, afin notamment d'assurer l'encadrement et le contrôle de leur activité de gestion des comptes financiers détenus par les socioprofessionnels. Par ailleurs, l'efficacité de la régulation du secteur hippique suppose d'interdire les pratiques des parieurs professionnels internationaux, qui sont contraires au cadre juridique applicable aux parieurs français. Enfin, un encadrement accru de la lutte contre le dopage apparaît nécessaire.

Ces améliorations de court terme, si elles sont nécessaires, pourraient ne pas suffire à remédier aux difficultés constatées par la Cour. Ces dernières sont en effet en grande partie structurelles, et tiennent notamment à l'ambiguïté du positionnement de l'État, qui exerce à la fois un rôle de tutelle, de réglementation et de régulation, ce qui exige de concilier des objectifs potentiellement contradictoires, auxquels s'ajoutent d'autres objectifs inhérents aux missions propres de chacun des ministères concernés. Au-delà de leurs conséquences pour l'efficacité du contrôle de l'institution, ces contradictions empêchent aujourd'hui l'élaboration d'une politique des jeux transversale et cohérente.

Compte tenu de ces constats, le principe même de l'organisation en monopole des courses et des paris hippiques devrait faire l'objet d'une réflexion de la part de l'État. Celle-ci apparaît d'autant plus nécessaire qu'en l'absence de motifs d'intérêt général, la justification de ce « double monopole » n'est pas évidente. La Commission européenne a confirmé en effet que les missions confiées à l'institution dans ce cadre ne répondaient pas aux critères de définition des services d'intérêt économique général (SIEG). L'objectif fixé par l'État à l'institution pour la gestion de ce « double monopole », qui consiste à apporter un soutien économique à la filière, est au demeurant mal respecté par l'institution, car les ressources qu'elle y consacre ont tendance à diminuer. Si le modèle d'un monopole sur l'organisation des paris hippiques dans le réseau physique est théoriquement justifié au vu des risques qu'induit cette activité pour l'ordre public, ce monopole ne peut être maintenu sans un contrôle efficace par l'État. Dès lors que les contradictions inhérentes au positionnement des ministères concernés affaiblissent structurellement l'efficacité de ce contrôle, la pertinence du modèle monopolistique peut être questionnée.

Par ailleurs, le contexte actuel est marqué par des évolutions profondes du secteur des jeux et paris, dont le caractère concurrentiel est de plus en plus affirmé. L'émergence d'un nombre croissant d'acteurs privés ainsi que la perspective d'une privatisation de la Française des jeux devraient conduire l'État à mener une réflexion sur l'organisation des courses et des paris hippiques. Il n'est pas certain que les objectifs de

politique publique poursuivis par l'État impliquent le recours à des monopoles confiés à des acteurs privés.

En revanche, la concurrence croissante entre les filières de jeu exige que soient créées les conditions d'une régulation efficace et cohérente, à la fois indépendante des ministères de tutelle et unifiée. Cette autorité, qui devrait être compétente pour l'ensemble des segments du secteur des jeux d'argent et de hasard, permettrait de renforcer l'efficacité de la régulation du monopole par l'État. La mise en place d'une telle autorité indépendante, à l'image de l'ARJEL créée en 2010 pour réguler le marché des jeux en ligne, créerait les conditions d'une régulation enfin efficace, permettant d'assurer le plein respect du cadre juridique applicable par tous les acteurs, dans le réseau physique comme sur le marché en ligne, dans le cadre d'une politique des jeux cohérente.

Récapitulatif des recommandations

1. (tutelles, France Galop et SECF) encadrer juridiquement les services offerts par les sociétés mères sur les comptes des intervenants dans le respect des dispositions du code monétaire et financier ;
2. (tutelles) adopter des dispositions législatives visant à interdire les pratiques inéquitables auxquelles ont recours les parieurs professionnels internationaux ;
3. (tutelles) en matière de lutte contre le dopage, adopter pour les courses hippiques des dispositions similaires à celles actuellement en vigueur pour le dopage animal sportif, notamment en ce qui concerne les sanctions pénales ;
4. (ministre chargé du budget) modifier l'arrêté relatif au règlement du PMU afin d'imposer à ce dernier le respect du plafond fixé par le code monétaire et financier s'agissant des mises et des gains en espèces ;
5. (tutelles) engager une réflexion sur la pertinence du maintien d'un monopole pour l'organisation des paris hippiques au regard des évolutions du secteur des jeux et paris ;
6. (tutelles) confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante constituée par le regroupement de l'ARJEL, de la COJEX, de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et de l'observatoire des jeux ;
7. (France Galop, SECF) mettre en cohérence le niveau des charges de l'institution des courses avec celui de ses revenus issus des paris ;
8. (France Galop, SECF et tutelles) établir des comptes et un rapport d'activité financière qui retracent clairement les flux entre les différentes entités de l'institution des courses selon une méthodologie partagée entre les deux sociétés mères ;
9. (tutelles) introduire, dans les textes réglementaires applicables à l'institution des courses, des règles destinées à renforcer et formaliser la prévention des conflits d'intérêts ;

10. (tutelles, France Galop et SECF) limiter la durée du mandat des membres cooptés du comité et ouvrir le conseil d'administration des sociétés mères à des personnalités qualifiées indépendantes ;
11. (FNCH) assurer un pilotage stratégique des sociétés de province en remplaçant les diverses subventions de fonctionnement du fonds commun des courses par une subvention globale annuelle attribuée, pour les sociétés de courses les plus actives, dans le cadre d'une convention d'objectifs ;
12. (tutelles, FNCH) créer une direction nationale du contrôle de gestion au sein de la FNCH et modifier le décret du 5 mai 1997 pour confier à la FNCH des pouvoirs de contrôle sur les sociétés de courses et les fédérations régionales ;
13. (tutelles, PMU, France Galop, SECF) réexaminer le statut de GIE du PMU pour l'adapter à la nature commerciale de son activité.

Liste des abréviations

AFASEC	Association de formation et d'action sociale des écuries de courses
ARJEL.....	Autorité de régulation des jeux en ligne
ARS	Allocation de retraite supplémentaire
BtoB	« <i>Business to business</i> ». Activité interentreprises.
BtoC	« <i>Business to consumer</i> ». Activité en lien direct avec le client.
CCJCC	Commission consultative des jeux de cercles et de casinos
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEFi	Contrôle général économique et financier
COJEX	Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs
FDJ	Française des Jeux
FIAH	Fédération internationale des autorités hippiques de courses au galop
FNCH	Fédération nationale des courses hippiques
GIE	Groupement d'intérêt économique
GTHP	Groupement technique des hippodromes parisiens
IFCE	Institut français du cheval et de l'équitation
ODJ	Observatoire des jeux
ORPESC.....	Organisme de retraite et de prévoyance des employés des sociétés de courses
PBP	Produit brut des paris
PMH	Pari Mutuel Hippodrome
PMU	Pari Mutuel Urbain
SECF	Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (« Le Trot »)
TRP	Taux de retour parieurs

Annexes

Annexe n° 1 : la filière équine	116
Annexe n° 2 : les missions de service public des sociétés mères.....	117
Annexe n° 3 : description des activités du PMU à l'international	120
Annexe n° 4 : description de l'activité des parieurs professionnels internationaux	122
Annexe n° 5 : le statut dérogatoire dont bénéficie l'institution en matière d'impôt sur les sociétés	127
Annexe n° 6 : application du régime fixé par la directive n° 90/428/CEE à France Galop et à la SECF	129
Annexe n° 7 : enjeux collectés par le PMU	133
Annexe n° 8 : taux de marge dégagé par le PMU sur ses différentes activités	135
Annexe n° 9 : évolution des enjeux hippiques dans le monde (2008- 2016)	136
Annexe n° 10 : comparaison des encouragements versés en France et dans le monde	137
Annexe n° 11 : évolution de la fiscalité applicable aux courses hippiques depuis 2010.....	145
Annexe n° 12 : soutiens fiscaux apportés par l'État aux sociétés mères	146

Annexe n° 1 : la filière équine



Annexe n° 2 : les missions de service public des sociétés mères

La loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, telle que modifiée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, prévoit désormais en son article 2 que « les obligations de service public incombant aux sociétés mères et les modalités de leur intervention sont définies par décret. »

Le décret n° 2010-1314 du 2 novembre 2010 relatif aux obligations de service public incombant aux sociétés de courses de chevaux et aux modalités d'intervention des sociétés mères évoque, en son article 1^{er}, des « missions de service public », lesquelles sont détaillées dans un cahier des charges annexé au décret. Ce cahier des charges est rédigé comme suit :

« 1. Élaboration et tenue des codes des courses

Les sociétés de courses de chevaux agréées comme sociétés mères sont chargées de réglementer les courses par l'élaboration d'un code des courses pour chaque spécialité qui encadre l'ensemble des épreuves, précise les caractéristiques des personnes et des chevaux autorisés à prendre part aux courses, les règles selon lesquelles les épreuves doivent se dérouler ainsi que les sanctions à appliquer aux contrevenants et les recours possibles.

Les codes sont soumis pour approbation au ministre chargé de l'agriculture. Les sociétés mères sont chargées de leur donner une publicité suffisante.

Les sociétés de courses de chevaux s'engagent à respecter le code régissant la spécialité des courses qu'elles organisent.

2. Organisation des courses

Les sociétés de courses de chevaux veillent à ce que les courses de chevaux permettent, par leur organisation, de déterminer la qualité des compétiteurs qui y participent.

Les sociétés mères sont donc chargées de préparer le programme des courses et de déterminer leur niveau de sélectivité en définissant les conditions auxquelles les engagés doivent répondre, selon leur âge, leur sexe et les résultats acquis, aux fins de déterminer la valeur de chaque cheval. Elles organisent les courses pour que les chevaux concourent régulièrement contre des adversaires différents et évoluent dans des

épreuves adaptées à leur âge, à leur potentiel et à l'avancement de leur travail.

Le projet de calendrier des courses est transmis par les sociétés mères et proposé à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture.

Les sociétés mères sont chargées d'assurer la publicité des courses organisées.

Elles veillent de plus à maintenir l'attractivité des épreuves françaises par rapport aux épreuves de niveau comparables organisées à l'étranger afin d'encourager la participation des meilleurs sujets.

3. Conditions d'attribution et de répartition des récompenses

Elles établissent les conditions d'attribution et de répartition des subventions pour prix de courses prévues dans leurs budgets et assurent le versement des allocations et primes de courses aux propriétaires et éleveurs de chevaux placés dans les courses aux fins de soutien au secteur de l'élevage.

Les conditions d'attribution et de répartition de ces subventions ont pour objet de favoriser l'amélioration de la race chevaline.

4. Modalités de régulation des courses et de la filière

Les sociétés mères délivrent les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver, ainsi que de percevoir des primes à l'élevage.

Elles assurent le contrôle de la régularité des courses en veillant au respect des prescriptions des codes et en organisant les recours contre les décisions prises en application de celles-ci. Elles disposent d'un pouvoir de sanctions disciplinaire et pécuniaire.

Elles mènent également des activités d'intérêt général en matière de lutte contre le dopage et financent les contrôles biologiques et la recherche.

5. Équipements nécessaires à l'organisation des courses

Les sociétés mères participent au financement de l'entretien et de la construction des hippodromes à travers, notamment, la mobilisation de fonds propres ainsi que du fonds commun des courses. Elles participent également au financement des centres d'entraînement des chevaux.

Elles prennent en compte la répartition territoriale des courses sur ces hippodromes pour établir le calendrier des courses et contribuent ainsi au développement rural.

6. Sélection des chevaux

Les sociétés mères sont chargées de la sélection des meilleurs éléments de chaque race de chevaux. À cette fin, elles participent au financement du contrôle des médications à l'élevage, à l'entraînement et sur les hippodromes, des modalités d'amélioration de la connaissance médicale et des chevaux, et des mesures de régulation des naissances.

Chacune d'elles peut être chargée, dans les conditions prévues par l'article L. 653-3 du code rural, de la gestion du stud-book des races dont elle a la charge.

7. Formation professionnelle

Les sociétés mères concourent aux actions techniques et de formation professionnelle liées aux courses, à l'élevage et à la sélection des chevaux. Elles participent au financement des centres et au cursus de formation des jockeys, entraîneurs, des personnels des écuries de courses et des commissaires de courses et des techniciens hippiques ».

Annexe n° 3 : description des activités du PMU à l'international

L'activité internationale du PMU comprend deux volets.

L'activité « export »

Elle consiste à permettre à des parieurs étrangers de placer, dans leur pays de résidence, des paris sur les courses hippiques françaises.

Le PMU peut développer cette activité « export » dans un pays donné selon deux modèles. Le premier est celui de son activité interentreprises, désignée par l'expression de « *business to business* » (« BtoB ») : dans ce cas, le PMU n'intervient pas directement dans le pays concerné. Il conclut un contrat avec un opérateur local, qui permet à ce dernier d'enregistrer des paris sur les courses françaises. Cette activité BtoB peut être faite en « masse séparée » : dans ce modèle, le plus simple à mettre en œuvre, le PMU fournit à l'opérateur local, contre rémunération, les images et données associées aux courses françaises. L'opérateur local développe ensuite une activité de prise de paris sur une masse d'enjeux propre, c'est-à-dire constituée des seuls enjeux placés par les parieurs locaux. L'activité BtoB peut également être faite en « masse commune » : dans ce cas, les opérateurs servent d'intermédiaire (contre commissionnement) pour les parieurs locaux, dont les enjeux viennent alimenter la « masse commune » des enjeux placés par les parieurs français. Les sociétés mères sont en effet autorisées, depuis 1965, à élargir leur activité à la collecte de paris à l'étranger sur les courses qu'elles organisent. Cette activité, qui permet aux parieurs locaux de bénéficier de rapports plus intéressants, est plus complexe à mettre en œuvre.

Le second modèle est celui de son activité en lien direct avec le client, désignée par l'expression de « *business to consumer* » (« BtoC ») : dans ce cas, le PMU s'implante directement dans le pays concerné en créant une filiale (*ex nihilo* ou par acquisition d'un opérateur local). Les parieurs locaux parient sur la masse commune du PMU.

L'activité « import »

L'activité dite « import » (« importation de courses étrangères ») consiste à intégrer au programme ouvert aux parieurs français (et à tous les parieurs étrangers pariant sur la masse commune : BtoB masse commune et BtoC) des courses organisées par des opérateurs étrangers. Les opérateurs étrangers reçoivent, en contrepartie, un commissionnement.

Cadre juridique des activités internationales du PMU (export masse commune, import)

Les activités « export masse commune » (grand public et parieurs professionnels) et « import » sont régies par le III de l'article 15 de la loi de finances pour 1965 (n° 64-1279 du 23 décembre 1964) tel que modifié par l'article 22 II de la loi de finances pour 2013 (n° 2013-1279 du 29 décembre 2013) :

[1^{er} alinéa – Export masse commune] « Les sociétés de courses de chevaux remplissant les conditions prescrites par la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, autorisées à organiser le pari mutuel en dehors des hippodromes, sont habilitées à recevoir et à répartir des paris engagés depuis l'étranger sur les courses qu'elles organisent en France, ainsi que des paris engagés ou regroupés en France sur des courses étrangères répartis par un organisme étranger habilité. Ces paris sont incorporés dans une masse commune et répartis selon le principe du pari mutuel.

[2^e alinéa – Import] Les sociétés de courses précitées sont également habilitées à recevoir et à répartir, selon le principe du pari mutuel, des paris engagés ou regroupés en France sur des courses étrangères avec l'accord de leur organisateur ».

S'agissant de l'export masse séparée, la base juridique est constituée par le décret du 25 mars 2015⁸² qui prévoit que les sociétés mères sont propriétaires des images et des données des courses françaises, que le PMU commercialise pour leur compte.

⁸² Décret n° 2015-338 du 25 mars 2015 modifiant le décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

Annexe n° 4 : description de l'activité des parieurs professionnels internationaux

Les parieurs professionnels sont une quinzaine à parier sur la masse d'enjeux du PMU, selon ce que le PMU a indiqué dans Paris-Turf, en février 2018. Ces parieurs misent et gagnent des montants considérables : leurs enjeux représentaient ainsi 793 M€ en 2017. Les principaux parieurs professionnels parient chaque année un volume d'enjeux de plusieurs dizaines de millions d'euros chacun, approchant parfois la centaine de millions d'euros. Ces chiffres sont sans commune mesure avec ceux disponibles s'agissant des « grands parieurs » domestiques jouant sur compte. La croissance des enjeux des parieurs professionnels a été considérable au cours des années récentes, et leur part dans le total des enjeux *offline* a été multipliée par près de trois entre 2013 et 2017. Elle s'établissait, fin 2017, à un niveau très supérieur au plafonnement de 5 % exigé par l'Etat en novembre 2015. La rentabilité de cette activité est importante pour le PMU : comme l'indique le rapport publié conjointement par le PMU, France Galop et la SECF en mai 2017 et intitulé « Plaidoyer pour un partenariat renouvelé entre la filière et l'Etat », cette activité a généré 50 M€ de marge nette en 2016.

Ces parieurs peuvent être des personnes morales : c'était le cas, en 2016, d'un nombre non négligeable des parieurs professionnels pariant sur la masse du PMU. Cela va à l'encontre du règlement du PMU applicable aux parieurs français.

Ils parient par l'intermédiaire d'opérateurs implantés dans des pays et territoires à fiscalité très faible, ce qui leur permet de proposer des conditions attractives aux parieurs professionnels. Ces opérateurs sont liés au PMU par un contrat, qui permet aux parieurs professionnels de parier sur la masse commune du PMU. Le CGEFi parle, les concernant, d'« un marché d'intermédiation qui ne fonctionne que dans un cadre d'optimisation fiscale ».

Une activité assimilable à du *trading* à haute fréquence

Les parieurs professionnels ont recours à des méthodes assimilables à une forme de *trading* à haute fréquence, visant à maximiser leur profit financier⁸³. Ils s'inscrivent dans une perspective de placements financiers

⁸³ La direction du budget et le ministère de l'agriculture évoquent ainsi des « moyens assimilables à ceux des traders ». Le *trading* à haute fréquence peut être défini comme

guidés par une recherche de rentabilité : les paris hippiques sont pour eux un champ d'activité potentiel au même titre que les paris sportifs ou les placements boursiers. Ils s'intéressent aux pays proposant des paris mutuels et dans lesquels les courses sont étroitement contrôlées (France, États-Unis, Hong-Kong, Australie, etc.). Cette activité se traduit par le recours à des outils informatiques afin de construire des modèles prédictifs, en fonction d'un ensemble de paramètres théoriques et de données de courses passées, permettant de construire un profil « théorique » de cotes pour une course. Lorsqu'un écart à ce rapport théorique est constaté, le parieur professionnel place ses paris.

Une activité inéquitable pour les parieurs français

Ces parieurs parient sur la masse commune du PMU, à l'image des parieurs français pariant dans le réseau de points de vente du PMU. Ils disposent cependant d'avantages considérables se traduisant par une rupture d'égalité à l'égard des parieurs français.

Les parieurs professionnels peuvent employer du personnel pour mener à bien leur activité : le plus gros parieur professionnel emploierait ainsi près de 200 personnes dans le monde entier.

Les outils informatiques dont ils disposent permettent aux parieurs professionnels de placer un très grand nombre de paris sur un très grand nombre de courses. Cette dispersion des enjeux vise, pour le parieur professionnel, à maximiser ses gains potentiels en répartissant l'aléa auquel il s'expose sur un très grand nombre de courses et, pour chaque course, sur un très grand nombre de scénarios envisageables : en pariant sur le plus grand nombre possible de résultats envisageables, le parieur professionnel est en mesure de maximiser sa probabilité de gains. Cette dispersion de leurs enjeux (qui, cumulés, sont considérables) permet par ailleurs aux parieurs professionnels d'éviter d'affecter sensiblement les rapports sur chaque course individuelle, et donc leur espérance de gains. Ces pratiques de jeu sont très différentes de celles des parieurs « ordinaires », y compris de celles des plus gros parieurs : selon les données fournies par le PMU, les six parieurs professionnels les plus importants placent en moyenne 510 paris par course, d'un montant moyen de 46 euros, tandis que les six plus gros parieurs français sur compte placent en moyenne 11 paris par course pour un montant moyen de 310 euros par pari.

Ce recours à des outils informatiques vient renforcer l'avantage dont disposent les parieurs professionnels en raison des informations auxquelles

l'exécution à grande vitesse de transactions financières au moyen d'algorithmes informatiques.

ils ont accès pour préparer leurs paris. Ces informations diffèrent en effet sensiblement selon les catégories de parieurs. Le grand public a accès aux informations diffusées par le site officiel du PMU. Ces informations, relativement limitées, sont diffusées dans un format difficilement exploitable : le site permet à un parieur de consulter ces informations, mais pas de les copier aisément pour créer ses propres bases de données. Compte tenu de ces contraintes techniques, l'exploitation de ces données ne peut être faite qu'*a posteriori*, et non en temps réel afin de déterminer des décisions de pari.

Pour les clients professionnels tels que les opérateurs de paris étrangers, les médias et les parieurs professionnels existe en revanche un « Infocentre », inaccessible au grand public. Les parieurs professionnels ont accès⁸⁴ à la version « X-PRO » de l'Infocentre, qui leur permet de recevoir durant toute la journée de courses, directement sur leurs installations informatiques, des flux de données (qui prennent la forme de fichiers au format xml) aisément exploitables à grande échelle à l'aide d'outils informatiques sophistiqués et, le cas échéant, de salariés dédiés à cette tâche⁸⁵. Outre des données sur les performances passées des chevaux, les nombreux flux de données ainsi transmis donnent aux parieurs professionnels accès, en temps réel et pour chaque course, à de nombreuses informations cruciales pour prendre une décision de pari : non-partants éventuels, évolution des rapports probables sur divers types de paris (tels que le simple gagnant, le couplé gagnant et le couplé ordre), chevaux les plus joués, combinaisons les plus jouées pour les paris à combinaison, enjeux par chevaux et par pari, masses d'enjeux par pari, rapports définitifs, etc. Ces données sont actualisées à intervalles très courts jusqu'au départ de la course, le délai entre deux actualisations pouvant descendre jusqu'à 30 secondes dans les dernières minutes précédant le départ de la course. Les parieurs professionnels peuvent, grâce à leurs moyens informatiques, exploiter ces données en temps réel afin de déterminer leurs décisions de pari.

⁸⁴ Cet accès est prévu dans les contrats conclus entre le PMU et les opérateurs étrangers par lesquels transitent les enjeux des parieurs professionnels, qui prévoient un nombre limité de licences d'accès à l'Infocentre « X-PRO ».

⁸⁵ Selon les termes du PMU, à la différence du mode « PRO » qui prend la forme d'un accès interactif au site extranet de l'Infocentre, le mode « X-PRO » consiste en la fourniture de données brutes à un système externe *via* une application de distribution mise à disposition par le PMU. Cette application télécharge, en temps réel, les données générées par l'Infocentre.

Les caractéristiques de cette activité et les avantages octroyés par le PMU à ces parieurs professionnels posent un réel problème d'égalité entre les parieurs.

Un impact croissant sur les gains des parieurs français et les recettes fiscales revenant à l'État

Dans le cadre d'un pari mutuel, ces avantages ont un impact sur les gains perçus par les parieurs domestiques : les taux de gain très importants dont bénéficient les parieurs professionnels grâce à ces avantages⁸⁶ se traduisent par une moindre part des enjeux reversée aux parieurs domestiques sous forme de gains. De plus, cette activité affecte à la baisse les rapports observés sur les paris en masse commune, et donc les gains de l'ensemble des parieurs pariant sur cette masse. Interrogé à ce sujet par *Paris-Turf*, le directeur international du PMU a déclaré, le 3 février 2018, que l'impact perceptible de cette activité pour les autres clients est de « 2 points en termes de retour joueurs ». Ces déclarations sont cohérentes avec le résultat des estimations réalisées par la Cour dans le cadre du contrôle du GIE PMU.

L'impact négatif de cette activité sur les rapports a vocation à se renforcer avec la croissance de la part de ces parieurs professionnels dans la masse commune du PMU, qui a considérablement augmenté depuis 2013. Selon les études réalisées à la demande du PMU, cet impact pourrait atteindre 4 % si la part des parieurs professionnels dans le total de la masse offline atteignait 10 %.

Croissance des enjeux des parieurs professionnels					
	2013	2014	2015	2016	2017
Total des enjeux hippiques offline (M€)	8689	8315,6	8171	8187	8310,8
Enjeux des parieurs professionnels internationaux (M€)	284,1	383,1	422,1	626	792,8
<i>Part dans le total de la masse offline</i>	3,3%	4,6%	5,2%	7,6%	9,5%
<i>Taux de croissance annuelle, hors inflation</i>	NC	34,2%	10,2%	48%	26,5%

Source : Cour des comptes, d'après données PMU.

⁸⁶ En 2016, le taux de gain moyen des parieurs professionnels était de 90,1 %, contre 70,8 % pour les parieurs français pariant sur la masse *offline* et 77,5 % pour les parieurs internationaux grand public.

Enfin, cette activité se traduit par une perte importante de recettes fiscales pour l'État, en raison de l'effet de substitution partielle observé entre les enjeux des parieurs professionnels et ceux des parieurs français. Les enjeux des parieurs professionnels sont en effet soumis à des prélèvements moindres que ceux auxquels sont soumis les enjeux placés par les parieurs français. Ce manque à gagner fiscal était compris, en 2015 et 2016, entre 15 et 20 M€ selon les estimations de la Cour.

Annexe n° 5 : le statut dérogatoire dont bénéficie l'institution en matière d'impôt sur les sociétés

Cette exonération repose sur une lettre du 30 septembre 1942 adressée par le ministre chargé des finances au président de la Fédération nationale des sociétés de courses de France.⁸⁷ Elle a été confirmée le 2 mai 1949 par une lettre adressée par le directeur général des impôts à la société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France.

Le 18 novembre 1974, une lettre du service du contentieux de la direction générale des impôts a pour sa part confirmé que « les sociétés de courses sont en effet normalement passibles de l'impôt sur les sociétés [...], elles sont toutefois exonérées de cet impôt dans les conditions résultant des décisions du 30 septembre 1942 et du 2 mai 1949 ».

Dans un arrêt du 10 avril 2002⁸⁸, le Conseil d'État a rappelé que l'article 261 du code général des impôts exonère « les services de caractère social, éducatif, culturel ou sportif rendus à leurs membres par les organismes légalement constitués agissant sans but lucratif, et dont la gestion est désintéressée » ;

Le caractère non lucratif des sociétés mères repose sur leur statut juridique d'association de la loi de 1901 à but non lucratif dont l'objet social non lucratif est l'amélioration de la race chevaline en France. Pourtant, leurs statuts ne précisent pas l'absence de tout but lucratif, et la gestion désintéressée des sociétés mères n'est pas établie. En particulier, les salaires versés par France Galop à ses cadres dirigeants sont d'un montant équivalent à ceux versés dans les plus grandes entreprises publiques et sont totalement hors de proportion avec les salaires versés dans les plus grandes associations d'envergure internationale. De même, les salaires versés par la SECF à ses cadres dirigeants sont particulièrement élevés. En outre, malgré un résultat net négatif, les salariés de France Galop ont perçu une prime d'intéressement en 2014. Cet intéressement est fondé sur les performances financières de l'association, alors même que les

⁸⁷ Cette lettre indiquait, concernant les sociétés de courses : « elles sont passibles de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux sans qu'il y ait d'ailleurs lieu de s'arrêter à la forme qu'elles revêtent, non plus qu'au caractère désintéressé de leur gestion. [...] Il m'a paru possible de décider, par une mesure de tempérament dont vous apprécierez le caractère libéral, que, les sommes ainsi réservées échapperaient à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. Cette décision, il est vrai, est subordonnée à la condition que les statuts des sociétés en cause spécifient qu'elle ne se proposent aucun but lucratif et que cette stipulation soit effectivement observée ».

⁸⁸ Conseil d'État, 8 / 3 SSR, du 10 avril 2002, n° 213438.

intéressements versés par une association de la loi de 1901 peuvent être explicitement liés à l'amélioration de ses services fournis à titre non lucratif et non à sa performance financière. Dans ces conditions, l'intéressement existant à France Galop est de nature à affecter le caractère désintéressé de sa gestion. De même, les salariés de la SECF ont perçu en 2014 et 2015 une prime d'intéressement théoriquement corrélée à la performance financière de l'organisme, dont les modalités de calcul avantageuses sont de nature à affecter le caractère désintéressé de la gestion. Comme dans le cas de France Galop, cet intéressement n'est pas déterminé en fonction de l'amélioration du service non lucratif.

Annexe n° 6 : application du régime fixé par la directive n° 90/428/CEE à France Galop et à la SECF

**La directive du Conseil n° 90/428/CEE du 26 juin 1990
concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les
conditions de participation à ces concours**

Dans ses considérants, la directive indique notamment que les disparités dans les règles d'accès aux concours peuvent constituer une entrave aux échanges intracommunautaires et que les échanges d'équidés destinés à des concours et la participation à ces concours peuvent être compromis par les disparités existant dans les réglementations concernant l'affectation d'un pourcentage du montant des gains et profits à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage dans les États membres.

Cette directive indique, en son article 3, qu'« aucune discrimination ne doit être faite, dans les règles du concours, entre les équidés enregistrés dans l'État membre dans lequel le concours est organisé et les équidés enregistrés dans un autre État membre », ni entre « les équidés originaires de l'État membre dans lequel le concours est organisé et les équidés originaires d'un autre État membre ».

L'article 4 prévoit toutefois, en son paragraphe 2 :

- que l'exigence de non-discrimination « ne porte pas préjudice à l'organisation de concours réservés aux équidés inscrits dans un livre généalogique, afin de permettre une amélioration de la race » ;
- que « les États membres sont autorisés à réserver, pour chaque concours ou type de concours, par l'intermédiaire des organismes officiellement agréés ou reconnus à cet effet, un certain pourcentage du montant des gains ou profits [qui peuvent résulter des concours] à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage. Ce pourcentage ne devra pas excéder 30 % en 1991, 25 % en 1992 et 20 % à partir de 1993 ».

La directive n° 90/428/CEE autorise ainsi deux dérogations à l'exigence de non-discrimination géographique. D'une part (premier tiret), les sociétés mères peuvent organiser des courses réservées aux chevaux d'une race particulière, afin de permettre l'amélioration de cette dernière. D'autre part (second tiret), les sociétés mères peuvent réserver au plus 20 % du total des encouragements versés « à la sauvegarde, la promotion

et l'amélioration de l'élevage », c'est-à-dire en l'espèce aux éleveurs et propriétaires français.

Le Trot

Le programme des courses françaises au trot comprend quatre catégories de courses :

- les courses nationales (1 004 courses en 2015 représentant 22,8 M€ d'allocations), sont réservées aux seuls chevaux inscrits au *stud-book* du trotteur Français, nés et élevés en France ou dans un pays étranger habilité à tenir un registre annexe du *stud-book* du Trotteur français. Ces courses sont donc fermées aux chevaux qui, bien qu'appartenant à la race des trotteurs français, ne sont pas issus de ces pays ;
- les courses européennes (624 courses en 2015 représentant 28,8 M€ d'allocations), ouvertes aux chevaux inscrits au *stud-book* trotteur d'un pays de l'Union européenne ou assimilé et nés dans un de ces pays ainsi que les chevaux inscrits au *stud-book* du trotteur français et nés dans un pays étranger habilité à tenir un registre annexe du *stud-book* du trotteur français ;
- les courses internationales (71 courses en 2015 représentant 9 M€ d'allocations), ouvertes aux chevaux inscrits au *stud-book* trotteur de tout pays ;
- les autres courses (9 458 courses représentant 191,8 M€), ouvertes aux chevaux inscrits au *stud-book* du trotteur français, nés et élevés dans un pays de l'Union européenne ou assimilé.

Le Trot se fonde sur le premier tiret du paragraphe 2 de l'article 4 de la directive pour fermer la plupart de ses courses aux chevaux qui ne sont pas des frotteurs français. Ainsi, en 2015, seules 6,4 % des courses de trot étaient ouvertes aux chevaux qui n'étaient pas inscrits au *stud-book* du trotteur français, ces courses représentant 15 % des allocations offertes. Cette lecture apparaît conforme à la directive, dès lors que le trotteur français est une race.

Les règles applicables aux « courses nationales » apparaissent en revanche contestables au regard de la directive, dès lors qu'elles impliquent la fermeture de courses aux trotteurs français qui ne sont pas nés et élevés en France ou dans un pays étranger habilité à tenir un registre annexe du *stud-book* du trotteur français. En 2015, ces « courses nationales » représentaient 9 % du total des allocations, soit 22,8 M€. Ces règles n'apparaissent pas conformes au premier tiret du paragraphe 2 de l'article 4 de la directive, qui permet de restreindre l'accès à une course aux chevaux

d'une race particulière, mais non d'en restreindre l'accès selon des critères géographiques. Pour justifier cette pratique, la SECF invoque le fait que ces « courses nationales » représentent moins de 20 % des allocations : elle se fonde donc sur le second tiret du paragraphe concerné, dont l'objet est autre. S'il permet de créer *un régime d'encouragements réservés aux éleveurs et propriétaires français*, ce second tiret ne semble pas pouvoir être interprété comme autorisant à enfreindre le cadre fixé par le premier tiret s'agissant des *restrictions d'accès des chevaux aux courses*. La lecture retenue par la SECF ne semble donc pas conforme à la directive.

France Galop

France Galop se fonde sur le premier tiret du paragraphe 2 de l'article 4 de la directive pour organiser des courses réservées aux chevaux nés et élevés en France. Le programme des courses françaises prévoit en effet la fermeture de quelques-unes de ses épreuves à la concurrence étrangère : en 2015, 2 % des courses d'obstacles et 15 % des courses de plat étaient réservées aux chevaux nés et élevés en France⁸⁹. Les allocations distribuées dans ces courses représentaient 10 M€ en 2015, soit 3,5 % de l'ensemble des encouragements. L'interprétation de la directive retenue par France Galop apparaît contestable, dans la mesure où les chevaux « nés et élevés en France » ne sont pas une race.

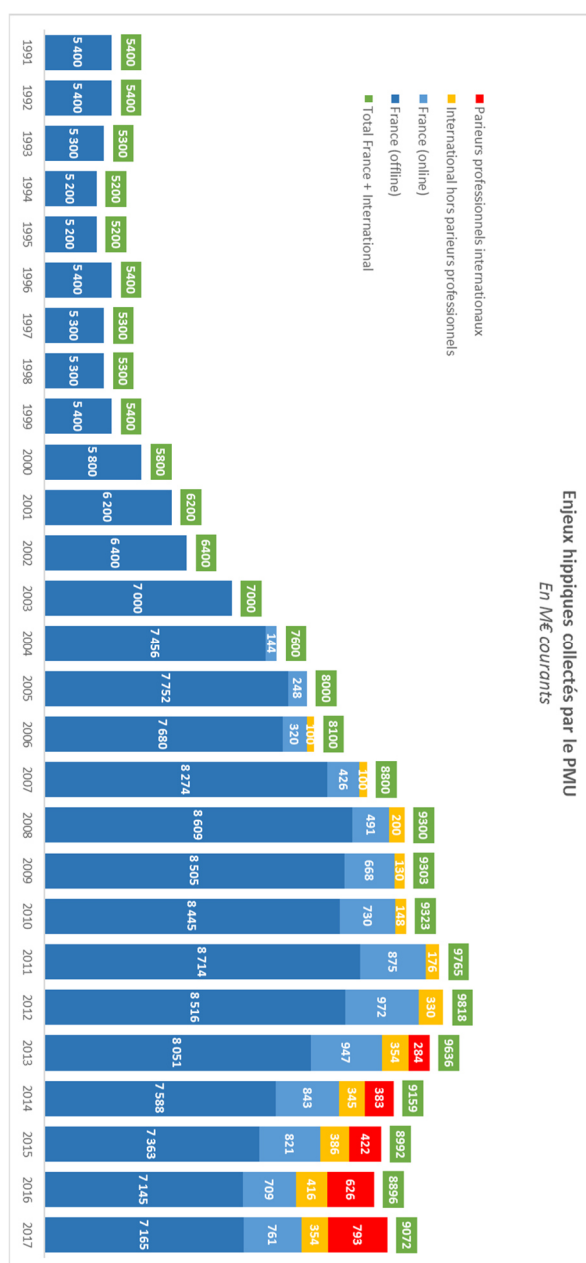
Par ailleurs, au sein des encouragements versés par France Galop existe un dispositif de primes qui, à la différence des allocations et prix de courses, sont réservées aux éleveurs et aux propriétaires de chevaux de courses « nés et élevés en France ». En outre, pour les chevaux nés depuis 2014, les primes aux éleveurs pour les courses de plat sont majorées de 50 % lorsque les chevaux sont « conçus » en France. Ces primes, dont l'objectif est le soutien à l'élevage français et à son développement, représentaient 27 % du total des encouragements distribués en 2015, soit un montant supérieur au plafond de 20 % mentionné par le second tiret du paragraphe 2 de l'article 4 de la directive. En ajoutant les encouragements versés dans le cadre des courses réservées aux chevaux « nés et élevés en France », ce sont au total plus de 30 % des encouragements versés par France Galop qui sont réservés aux chevaux nés et élevés en France ou à leurs éleveurs et propriétaires.

Pour justifier cette proportion, France Galop a indiqué considérer, depuis l'origine et en accord avec le ministère chargé de l'agriculture, que le plafond de 20 % s'applique à chaque tiret du paragraphe 2 de l'article 4

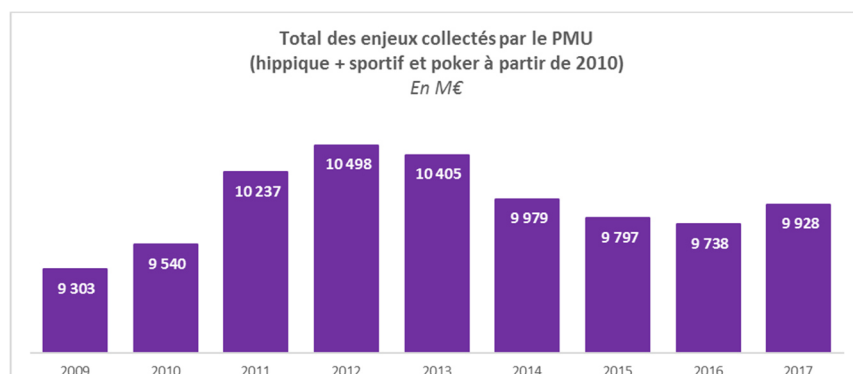
⁸⁹ Ces pourcentages étaient en diminution par rapport à 2010 : ils s'élevaient alors à 10,7 % des courses d'obstacles et 19,5 % des courses de plat.

de la directive. Dans cette interprétation, il conviendrait de distinguer le total des encouragements versés *dans le cadre d'une course réservée* aux chevaux nés et élevés en France (premier tiret) et le total des encouragements versés *dans le cadre du dispositif de primes expressément réservées aux éleveurs et propriétaires de tels chevaux* (second tiret). Le plafond total pourrait ainsi atteindre 40 % pour la totalité des sommes réservées aux chevaux nés et élevés en France. Outre que les chevaux « nés et élevés en France » ne sont pas une race (cf. *supra*), cette lecture extensive ne semble pas conforme à la directive.

Annexe n° 7 : enjeux collectés par le PMU



Source : Cour des comptes, d'après données PMU.



Source : Cour des comptes, d'après données PMU.

Taux de croissance en moyenne annuelle (incl. inflation)				
	Hippique + autres activités	France + International	Hippique France (offline + online)	France offline
2000-2003		7,4%		
2004-2007	6,4%		6,1%	4,5%
2008-2009	2,9%		2,7%	1,4%
2010-2011	4,9%	2,5%	2,3%	1,2%
2012-2013	0,8%	-0,7%	-3,1%	-3,9%
2014-2015	-3%	-3,4%	-4,6%	-4,4%
2016-2017	0,7%	0,5%	-1,6%	-1,3%

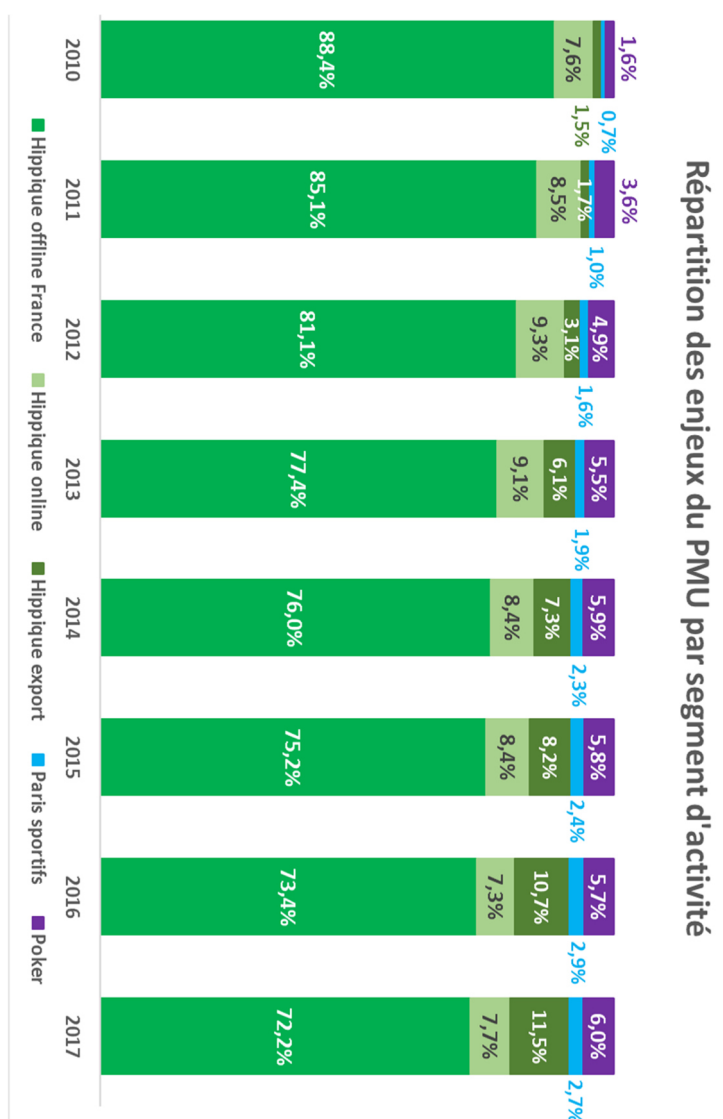
Taux de croissance en moyenne annuelle (hors inflation)				
	Hippique + autres activités	France + International	Hippique France (offline + online)	France offline
2000-2003		5,1%		
2004-2007	4,3%		4%	2,6%
2008-2009	1,4%		1,2%	0%
2010-2011	3,1%	0,7%	0,5%	-0,6%
2012-2013	-0,6%	-2,1%	-4,5%	-5,2%
2014-2015	-3,2%	-3,6%	-4,8%	-4,6%
2016-2017	0,5%	0,3%	-1,7%	-2%

Source : Cour des comptes, d'après données PMU.

Note : le choix de périodes quadriennales (jusqu'en 2007) puis biennales (à partir de 2008) vise à neutraliser l'effet distorsif sur l'activité de paris hippiques lié à l'organisation, tous les deux ans, de compétitions internationales majeures de football (coupe du monde et championnat d'Europe des nations), lesquelles sont susceptibles d'affecter à la baisse les paris hippiques au profit des paris sur le football.

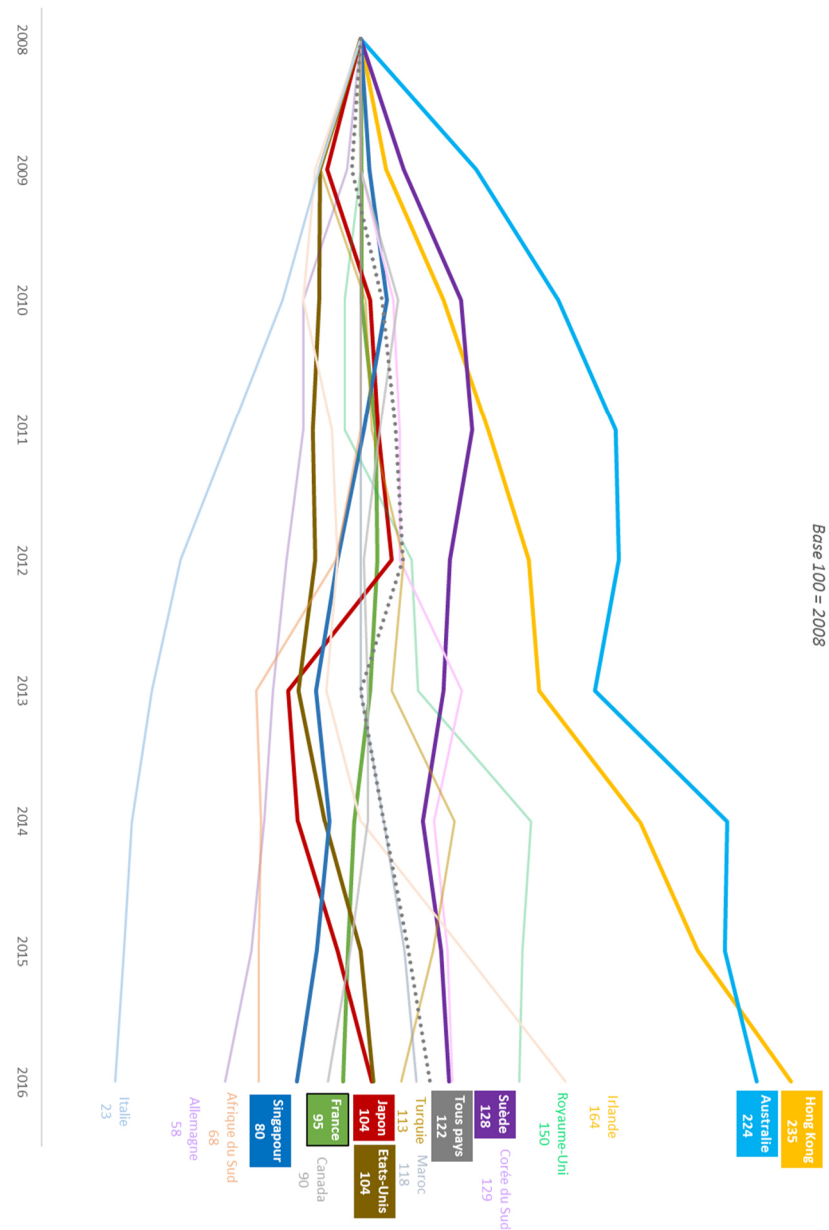
Annexe n° 8 : évolution de la part relative des différentes activités du PMU

Graphique n° 6 : marge brute, marge nette et résultat générés par le PMU sur chaque segment de son activité (2016)



Source : Cour des comptes, d'après données PMU.

Annexe n° 9 : évolution des enjeux hippiques dans le monde (2008-2016)



Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

Annexe n° 10 : comparaison des encouragements versés en France et dans le monde

Prix et allocations de courses distribués dans le monde en 2016, en euros			
Galop - Plat			
Montant des prix et allocations		Allocation moyenne par course	
Etats-Unis	853 552 913	Hong-Kong	173 003
Japon	664 473 885	Emirats Arabes Unis	125 318
Australie	389 641 413	Corée du Sud	79 596
Corée du Sud	152 586 400	Venezuela	58 344
Hong-Kong	139 440 467	Singapour	44 536
France	121 729 100	Japon	40 971
Royaume-Uni	107 869 540	Irlande	25 641
Turquie	91 336 345	France	24 429
Venezuela	84 190 960	Etats-Unis	22 383
Argentine	51 938 469	Australie	20 186
Emirats Arabes Unis	50 252 440	Royaume-Uni	17 166
Canada	49 574 809	Turquie	16 958
Singapour	40 483 470	Canada	15 291
Nouvelle-Zélande	33 921 510	Nouvelle-Zélande	12 643
Italie	29 978 164	Suède	12 416
Irlande	29 539 000	Allemagne	11 289
Afrique du Sud	28 462 977	Italie	10 873
Brésil	16 679 709	Argentine	9 567
Allemagne	13 592 466	Afrique du Sud	7 406
Suède	7 511 946	Brésil	6 366

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

Galop - Obstacle			
Montant des prix et allocations		Allocation moyenne par course	
France	68 934 921	Japon	179 424
Royaume-Uni	52 850 832	Belgique	50 500
Irlande	27 278 000	Etats-Unis	35 864
Japon	22 966 335	France	31 506
Etats-Unis	5 379 603	Irlande	19 142
Italie	2 870 572	Italie	17 397
Nouvelle-Zélande	1 624 775	Nouvelle-Zélande	15 185
République Tchèque	728 593	Royaume-Uni	14 090
Suisse	398 100	Suisse	11 374
Pologne	230 259	Suède	8 721
Suède	209 295	Allemagne	8 200
Belgique	202 000	Pologne	7 675
Allemagne	180 398	République Tchèque	4 923
Australie	102 765	Slovaquie	2 248
Slovaquie	56 190	Hongrie	2 094
Hongrie	20 944	Norvège	1 243
Norvège	8 698	Australie	1 142
Trot			
Montant des prix et allocations		Allocation moyenne par course	
Etats-Unis	397 495 584	France	22 724
France	255 845 887	Etats-Unis	9 187
Australie	80 977 244	Suisse	8 858
Canada	78 605 573	Suède	8 844
Suède	78 273 814	Nouvelle-Zélande	7 496
Italie	52 629 736	Italie	6 461
Nouvelle-Zélande	19 646 526	Canada	6 375
Allemagne	5 862 643	Australie	5 693
Belgique	3 601 960	Belgique	3 687
Suisse	2 320 861	Allemagne	3 635
Pologne	117 172	Pologne	2 343
Serbie	104 490	Serbie	250

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

S'agissant des primes aux éleveurs et aux propriétaires de chevaux, les montants distribués en France sont importants, et très supérieurs à ceux versés par les autres pays européens.

Primes versées aux éleveurs Courses de galop (plat) - 2016			
	Chevaux	Primes aux éleveurs	Primes aux éleveurs par cheval
Turquie	6 000	16 899 069	2 817
France	8 959	20 174 143	2 252
Maroc	2 471	4 005 260	1 621
Allemagne	2 115	3 094 037	1 463
Japon	22 401	17 161 794	766
Australie	35 646	22 247 339	624
Suède	1 122	666 398	594
Brésil	5 053	1 497 321	296
Mexique	866	215 764	249
Italie	3 434	521 115	152
Etats-Unis	48 211	2 197 177	46
Inde	5 817	104 617	18
Canada	4 727	261	0

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

Primes versées aux propriétaires Courses de galop (plat) - 2016			
	Chevaux	Primes aux propriétaires	Primes aux propriétaires par cheval
France	8 959	44 628 621	4 981
Japon	22 401	110 161 261	4 918
Canada	4 727	19 561 334	4 138
Etats-Unis	48 211	166 767 388	3 459
Mexique	866	2 022 003	2 335
Brésil	5 053	11 504 245	2 277
Inde	5 817	12 717 081	2 186
Afrique du Sud	6 697	12 358 445	1 845
Australie	35 646	38 274 621	1 074
Maroc	2 471	2 148 020	869
Italie	3 434	2 615 315	762
Suède	1 122	726 983	648
Allemagne	2 115	237 070	112
Turquie	6 000	-	-

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

Primes versées aux éleveurs Courses de galop (obstacle) - 2016			
	Chevaux	Primes aux éleveurs	Primes aux éleveurs par cheval
France	4 989	11 767 113	2 359
Japon	505	644 841	1 277
Allemagne	79	32 472	411
Norvège	23	1 305	57
Australie	250	-	-
Belgique	35	-	-
République Tchèque	515	-	-
Royaume-Uni	8 544	-	-
Hongrie	22	-	-
Irlande	4 430	-	-
Italie	312	-	-
Nouvelle-Zélande	293	-	-
Pologne	108	-	-
Slovaquie	90	-	-
Suède	59	-	-
Suisse	54	-	-
Etats-Unis	401	-	-

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

Primes versées aux propriétaires Courses de galop (obstacle) - 2016			
	Chevaux	Primes aux propriétaires	Primes aux propriétaires par cheval
Italie	312	106 354	341
Norvège	23	6 958	303
Suède	59	5 063	86
Slovaquie	90	3 400	38
Royaume-Uni	8 544	-	-
France	4 989	-	-
Irlande	4 430	-	-
République Tchèque	515	-	-
Japon	505	-	-
Etats-Unis	401	-	-
Nouvelle-Zélande	293	-	-
Australie	250	-	-
Pologne	108	-	-
Allemagne	79	-	-
Suisse	54	-	-
Belgique	35	-	-
Hongrie	22	-	-

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

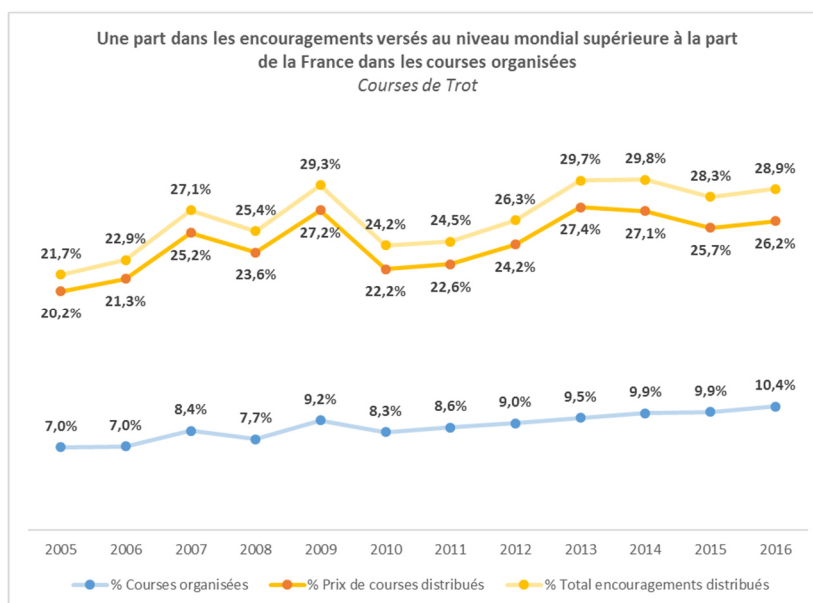
Primes versées aux éleveurs Courses de trot - 2016			
	Chevaux	Primes aux éleveurs	Primes aux éleveurs par cheval
France	17 120	31 043 054	1 813
Suède	12 815	8 266 641	645
Belgique	1 206	600 327	498
Suisse	305	108 486	356
Allemagne	2 344	650 638	278

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

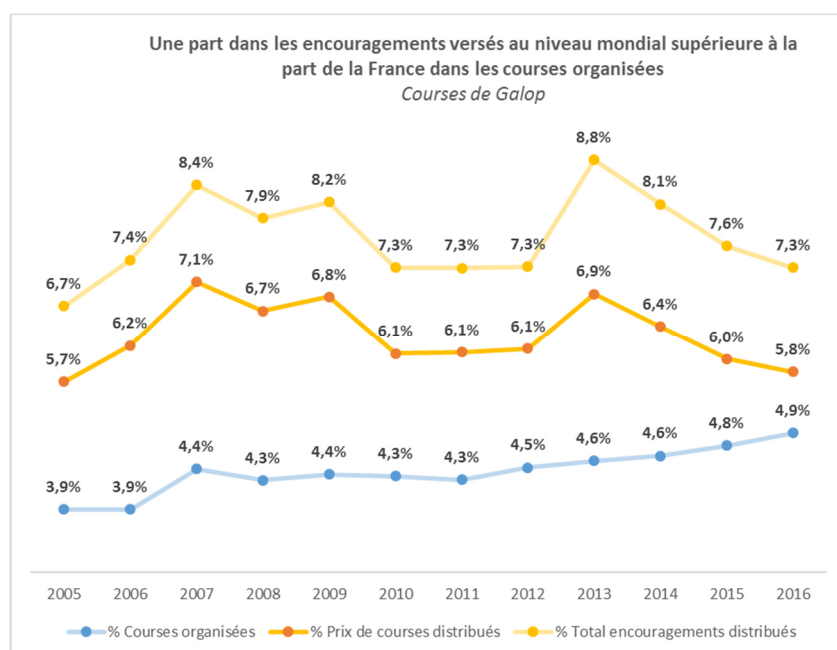
Primes versées aux propriétaires Courses de trot - 2016			
	Chevaux	Primes aux propriétaires	Primes aux propriétaires par cheval
Belgique	1 206	3 001 633	2 489
Suède	12 815	3 377 517	264
Etats-Unis	18 934	-	-
France	17 120	-	-
Australie	10 724	-	-
Canada	6 425	-	-
Italie	5 654	-	-
Allemagne	2 344	-	-
Suisse	305	-	-

Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

La part de la France dans les encouragements versés est nettement supérieure à sa part dans les courses organisées dans le monde, qu'il s'agisse des courses de trot ou des courses de galop.



Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.



Source : Cour des comptes, d'après données FIAH.

Enfin, le rythme d'évolution des encouragements versés a été très supérieur au rythme observé dans le reste du monde s'agissant du trot ; il a été inférieur s'agissant du galop.

Source : Cour des comptes, d'après données FLAH.

Trot	2008		2016			
En €	Prix de course	Total encouragements	Prix de course	Base 100 2008	Total encouragements	Base 100 2008
Total monde hors France	698 919 691	718 010 475	719 635 603	103	735 995 097	103
France	215 372 015	244 157 966	255 845 887	119	299 769 884	123
Galop - Plat	2008		2016			
En €	Prix de course	Total encouragements	Prix de course	Base 100 2008	Total encouragements	Base 100 2008
Total monde hors France	2 264 843 317	2 694 713 987	2 962 155 877	131	3 467 884 922	129
France	106 306 453	165 437 487	121 729 100	115	197 159 048	119
Galop - Obstacle	2008		2016			
En €	Prix de course	Total encouragements	Prix de course	Base 100 2008	Total encouragements	Base 100 2008
Total monde hors France	103 928 453	105 830 212	115 107 359	111	115 915 408	110
France	61 990 339	75 542 311	68 934 921	111	85 284 366	113

**Annexe n° 11 : évolution de la fiscalité applicable
aux courses hippiques depuis 2010**

Evolution des taux des prélèvements auxquels sont assujettis les enjeux hippiques									
	Fondement	Textes d'application	13 mai 2010	3 août 2010	1 ^{er} janvier 2014	30 mai 2014	6 juin 2015	13 juin 2016	5 mai 2017
Prélèvement État (offline et online)	Article 302 bis ZG CGI	Article 302 bis ZK du CGI jusqu'en 2014 Article 111 quater V du CGI depuis 2014	5,7%	4,6%	5,3%				
Prélèvement spécifique sur les enjeux online (reversé aux sociétés- mères à partir de 2014)	Article 1609 tertricies du CGI	Article 331 W de l'annexe 3 du CGI	-	8%		5,9%	6,1%	6,3%	6,5%

Source : Cour des comptes.

Annexe n° 12 : soutiens fiscaux apportés par l'État aux sociétés mères

**Tableau n° 5 : estimation des pertes et gains fiscaux résultant
des mesures fiscales destinées à compenser l'effet de l'ouverture
du marché des paris en ligne par la loi du 12 mai 2010 (en K€)**

	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Formules
Taux de prélèvement							
Taux de prélèvement réalisés							
Taux de prélèvements État	4,60%	4,60%	4,60%	5,30%	5,30%		A
Taux de prélèvements sur les paris en ligne	8,00%	8,00%	8,00%	5,90%	6,10%		B
Simulation taux de prélèvement avant l'instauration de la taxe sur les paris en ligne							
Taux de prélèvements État	5,70%	5,70%	5,70%	5,70%			C
Estimations des pertes ou gains fiscaux pour les sociétés mères							
Enjeux hippiques en dur France	8 714 494	8 515 850	8 054 698	7 588 026	7 363 237	40 236 305	D
Enjeux hippiques en ligne PMU	874 549	972 095	943 194	842 976	821 279	4 454 093	E
Enjeux hippiques totaux France	9 589 043	9 487 945	8 997 892	8 431 002	8 184 516	44 690 398	F=D+E
Prélèvements Etat hors taxe hippique (montants estimatifs annuels)	441 096	436 445	413 903	446 843	433 779	2 172 067	G=A*F
Prélèvements taxe hippique perçus par l'État (montants estimatifs annuels)	69 964	77 768	75 456			223 187	H=B*E
Taxe affectée payée par le PMU et perçue par les sociétés mères				49 736	50 098	99 834	I=B*E
Total prélèvements perçus par l'État (montants estimatifs annuels)	511 060	514 213	489 359	446 843	433 779	2 395 254	J=G+H
Simulation prélèvements Etat taux 5,7 % (montants estimatifs annuels)	546 575	540 813	512 880	480 567	466 517	2 547 353	K=C*F
Perte/gain total estimatif pour l'État sur les prélèvements	- 35 516	- 26 600	- 23 521	- 33 724	- 32 738	- 152 099	L=J-K
Impact hausse de la TVA (19,6% de 2011 à 2013, 20% après)	5 820	4 359	3 855	5 621	5 456	25 111	L'=(L/(1+TVA))*TVA
Perte/gain total estimatif pour l'État	- 29 695	- 22 241	- 19 667	- 28 103	- 27 282	- 126 988	L''=L+L'
Perte/gain total estimatif pour les sociétés mères hors la taxe affectée du PMU	29 695	22 241	19 667	28 103	27 282	126 988	M=-(G+H-K+L')
Estimations des pertes ou gains fiscaux pour les opérateurs en ligne							
Enjeux hippiques en ligne autres opérateurs	159 000	152 000	168 000	191 000	194 700	864 700	N
Prélèvements Etat hors taxe hippique (montants estimatifs annuels)	7 314	6 992	7 728	10 123	10 319	42 476	O=A*N
Prélèvements taxe hippique perçus par l'État (montants estimatifs annuels)	12 720	12 160	13 440			38 320	P=B*N
Taxe affectée payée par les opérateurs en ligne et perçue par les sociétés mères				11 269	11 877	23 146	Q=B*N
Total prélèvements perçus par l'État (montants estimatifs annuels)	20 034	19 152	21 168	10 123	10 319	80 796	R=O+P
Simulation prélèvements Etat taux 5,7 % (montants estimatifs annuels)	9 063	8 664	9 576	10 887	11 098	49 288	S=C*N
Perte/gain total estimatif pour l'État	10 971	10 488	11 592	- 764	- 779	31 508	T=R-S
Perte/gain total estimatif pour les sociétés mères				11 269	11 877	23 146	U=Q
Perte/gain total estimatif pour opérateurs en ligne	- 10 971	- 10 488	- 11 592	- 10 505	- 11 098	- 54 654	V=-(O+P+Q-S)
Estimations des pertes ou gains fiscaux totaux							
Perte/gain total estimatif pour l'État	- 18 724	- 11 753	- 8 075	- 28 867	- 28 061	- 95 479	W=L''+T
Perte/gain total estimatif pour les sociétés mères	29 695	22 241	19 667	39 372	39 158	150 133	X=M+U
Perte/gain total estimatif pour opérateurs en ligne	- 10 971	- 10 488	- 11 592	- 10 505	- 11 098	- 54 654	Y=V
Poids total de la fiscalité							
Poids total fiscalité PMU	5,33%	5,42%	5,44%	5,89%	5,91%	5,58%	(I+J)/F
Poids total fiscalité sociétés mères	5,33%	5,42%	5,44%	5,30%	5,30%	5,36%	J/F
Poids total fiscalité opérateurs en ligne	12,60%	12,60%	12,60%	11,20%	11,40%	12,02%	(Q+R)/N

Source : Cour des comptes.

Estimations des pertes ou gains fiscaux pour les sociétés mères :

(G), prélèvements État hors taxe hippique : taux de prélèvement État * enjeux hippiques totaux du PMU ;

(H), prélèvement État taxe hippique : taux de prélèvement sur les paris en ligne * enjeux hippiques en ligne du PMU, taxe perçue au profit de l'État de 2011 à 2013 ;

(I), taxe affectée payée par le PMU et perçue par les sociétés mères : taux de prélèvement sur les paris en ligne * enjeux hippiques en ligne du PMU, taxe perçue au profit des sociétés mères à partir de 2014 ;

(J), total prélèvements perçus par l'État : prélèvements État hors taxe hippique + prélèvement État taxe hippique de 2011 à 2013 ;

(K), total des prélèvements perçus par l'État , avec le taux antérieur de 5,7 % (pas de prélèvement spécifique sur les paris en ligne) : enjeux hippiques totaux * taux à 5,7 % ;

(L) perte/gains estimatif pour l'État : prélèvements réellement perçus (J) –prélèvements qui auraient été perçus par l'État , avec le taux antérieur de 5,7 % (K), $J-K < 0$ correspond à une perte fiscale pour l'État ;

(L') impact de la hausse de la TVA : le PMU paie la TVA sur le produit net des jeux (assiette TTC = $(1+TVA) * (\text{enjeux} - \text{retours joueurs} - \text{prélèvements État} - \text{prélèvement sécurité sociale})$). La diminution des prélèvements accroît donc l'assiette sur laquelle est calculée la TVA. L'incidence de la TVA est donc égale à la variation des prélèvements/ $(1+\text{taux de TVA}) * \text{taux de TVA}$;

(M) perte/gains estimatif pour les sociétés mères : prélèvements réellement payés (G+H) –prélèvements qui auraient été payés à l'État , avec le taux antérieur de 5,7 % (K), $(G+H)-K < 0$ correspond à un gain pour les sociétés mères (c'est une diminution des charges dues). Pour faciliter une lecture plus intuitive, et par parallélisme avec l'État (ce qui est un gain pour l'un et une perte pour l'autre, et inversement) la formule a été inversée $[-(G+H)-K]$, ainsi un résultat positif $[-((G+H)-K) > 0]$ correspond à un gain et non à une perte pour les sociétés mères.

Vis-à-vis des sociétés mères, la taxe affectée est considérée comme neutre car le PMU leur reverse directement, s'il n'y avait pas de taxe affectée le produit du PMU serait augmenté d'autant et reversé directement aux sociétés mères.

Estimations des pertes ou gains fiscaux pour les opérateurs en ligne :

(O), prélèvements État hors taxe hippique : taux de prélèvement État * enjeux hippiques totaux (en ligne) ;

(P), prélèvement État taxe hippique : taux de prélèvement sur les paris en ligne * enjeux hippiques en ligne, taxe perçue au profit de l'État de 2011 à 2013 ;

(Q), taxe affectée payée par les opérateurs en ligne et perçue par les sociétés mères : taux de prélèvement sur les paris en ligne * enjeux hippiques en ligne des opérateurs, taxe perçue au profit des sociétés mères à partir de 2014 ;

(R), total prélèvements perçus par l'État : prélèvements État hors taxe hippique + prélèvement État taxe hippique de 2011 à 2013 ;

(S), total des prélèvements perçus par l'État , avec le taux antérieur de 5,7 % (pas de prélèvement spécifique sur les paris en ligne) : enjeux hippiques en ligne des opérateurs * taux à 5,7 % ;

(T) perte/gains estimatif pour l'État : prélèvements réellement perçus (R) –prélèvements qui auraient été perçus par l'État , avec le taux antérieur de 5,7% (S), $R-S < 0$ correspond à une perte fiscale pour l'État , $R-S > 0$ correspond à un gain fiscal pour l'État ;

(U) perte/gains estimatif pour les sociétés mères : la taxe affectée payée par les opérateurs en ligne et perçue à partir de 2014 (Q) est un gain direct.

(V) perte/gains estimatif pour les opérateurs en ligne : prélèvements réellement payés à l'État et/ou aux sociétés mères $(O+P+Q)$ –prélèvements qui auraient été payés à l'État , avec le taux antérieur de 5,7 % (S), $(O+P+Q)-S > 0$ correspond à une perte pour opérateurs en ligne (c'est une hausse des charges dues). Pour faciliter une lecture plus intuitive, et par parallélisme avec l'État (ce qui est un gain pour l'un et une perte pour l'autre, et inversement) la formule a été inversée $[-((O+P+Q)-S)]$, ainsi le résultat négatif $[-((O+P+Q)-S)] < 0$ correspond à une perte et non à un gain pour les opérateurs en ligne.

Estimation des pertes ou gains fiscaux totaux :

Il s'agit de l'addition des résultats précédents, pour les sociétés mères, pour les opérateurs en ligne et pour l'État .

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse du ministre de l’agriculture et de l’alimentation	153
Réponse du ministre de l’action et des comptes publics.....	156
Réponse du président de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)	161
Réponse du président de la Fédération nationale des courses hippiques (FNCH).....	166
Réponse du président du GIE Pari mutuel urbain (PMU).....	174
Réponse du président de France Galop.....	180
Réponse du président de la Société d’encouragement à l’élevage du cheval français (SECF) - Le Trot	190
Réponse du président de l’Association de formation et d’action sociale des écuries de courses (AFASEC)	196

Destinataires n’ayant pas répondu

Ministre de l’intérieur
Ministre de l’économie et des finances

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Les enquêtes de la Cour des comptes sur la filière hippique, conduites depuis 2014, ont permis d'engager une réflexion au sein des organisations en charge des courses. L'analyse de la Cour des comptes sur la dégradation financière de l'institution hippique et la nécessité de réformer son organisation autour de projets stratégiques communs, afin de répondre aux enjeux économiques et sociaux auxquels le secteur doit répondre, font consensus avec la filière. Plusieurs axes de travail ont, d'ores et déjà, été identifiés : ils concernent aussi bien la gouvernance de la filière que la stratégie de développement des courses hippiques et du pari mutuel qui lui est associée. Ces travaux seront enrichis par les recommandations de Monsieur Jean ARTHUIS, député européen, auquel le Premier ministre a récemment confié un audit stratégique et financier du pari mutuel urbain (PMU).

Les budgets des sociétés mères sont examinés, chaque année, avec vigilance, par les tutelles de l'institution des courses, et avec l'appui du contrôle général économique et financier. Ils font l'objet d'une concertation étroite avec les dirigeants des sociétés mères. Depuis plusieurs années, les trajectoires pluriannuelles sont validées et accompagnées de plans de mutualisation et d'économies qui concernent tous les maillons de la filière.

Je partage l'analyse de la Cour des comptes sur les évolutions survenues dans la gouvernance du PMU depuis la création du groupement d'intérêt économique (GIE) en 1983. À ce stade de l'évolution de l'entreprise et compte tenu de la diversification de son activité et de son développement dans un marché international des jeux fortement concurrentiel, l'adaptation du statut du GIE doit, en effet, être questionnée.

Cette question fait actuellement l'objet de plusieurs groupes de travail constitués, afin d'étudier les aspects législatifs et réglementaires, mais également fiscaux, financiers et sociaux d'une réforme qui viserait à transformer l'actuel GIE du PMU en société anonyme. Dans ce cadre, le positionnement de l'État et les modalités du contrôle qu'il exercera sur l'opérateur constituent un point d'attention particulier. De plus, compte tenu de l'importance des financements apportés par le PMU à la filière cheval, j'ai demandé à mes services d'être vigilants dans le cadre de ces travaux aux effets potentiels d'une évolution de statut sur ce retour financier.

Au-delà du constat économique réalisé, des orientations générales et des recommandations particulières formulées par la Cour des comptes, auxquels je souscris dans l'ensemble, je souhaite vous faire part de quelques précisions et nuances.

La Cour des comptes questionne la pertinence du maintien du monopole pour l'organisation des paris hippiques, notamment au regard des évolutions du secteur des jeux et paris en ligne.

Le secteur des jeux est particulièrement exposé aux risques de fraude et de blanchiment ainsi que d'addiction et doit, à ce titre, faire l'objet d'un contrôle particulier au regard de l'ordre public. Ainsi, la configuration de la distribution des paris hippiques dans le réseau urbain, avec près de 13 000 points de ventes, et la masse des joueurs dans ce réseau justifient que l'organisation des paris hippiques soit limitée à un opérateur bénéficiant d'un droit exclusif et sous contrôle étroit de l'État. Comme la Cour des comptes l'a relevé dans le corps de son rapport, en droit, ce sont les sociétés de courses qui disposent du droit exclusif d'organiser les paris hippiques sur les hippodromes et dans le réseau urbain. Dans ce dernier cas, elles sont tenues d'exercer leur droit par le truchement du GIE PMU dans le réseau urbain (loi du 2 juin 1891 et articles 27 et suivants du décret n° 97-456 du 5 mai 1997).

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a eu l'occasion de se prononcer sur le droit exclusif attribué au PMU dans son arrêt Zeturf du 30 juin 2011. Dans cet arrêt, la CJUE a jugé que : « un État membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des jeux de hasard peut être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est de nature à permettre de maîtriser les risques liés au dit secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace ».

Cette validation de principe par le juge européen a été confirmée par le juge administratif français. À ce titre, le Conseil d'État a récemment jugé que le monopole exercé par le GIE PMU sur les paris hippiques dit en dur ne contrevient pas aux principes européens de liberté d'établissement et de liberté de prestation de services en relevant l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général telles que « la lutte contre la fraude, la prévention des risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins criminelles et la prévention des phénomènes de dépendance » et en notant que l'État était ainsi en mesure d'exercer un contrôle étroit sur ses activités.

Pour les mêmes raisons, j'estime contraire à l'intérêt général l'hypothèse de la suppression du monopole sur l'organisation des paris hippiques dans le réseau en dur.

En outre, la Cour des comptes estime que ce contrôle étroit de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne pourrait être confié à une autorité administrative indépendante regroupant l'autorité de régulation des jeux en ligne, la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX), la commission consultative des jeux de cercle et de casinos, et l'observatoire des jeux.

Il ne me paraît pas souhaitable de dissocier le contrôle des sociétés organisatrices des courses de celui du PMU. Les sociétés de courses et le PMU constituent une filière intégrée, modèle qui permet un retour direct des paris hippiques vers les acteurs des courses. La tutelle et le contrôle de l'État sur l'ensemble du secteur courses permettent une organisation homogène de l'ensemble de la filière hippique.

Confier la régulation et le contrôle du PMU à une autorité indépendante et unique, compétente pour l'ensemble du secteur des jeux, en assimilant les courses aux autres sports supports de paris, dont le mode de financement est indépendant des paris, aurait pour effet de rendre difficile pour la filière hippique de conserver son statut particulier (les sociétés de courses sont organisatrices de courses et de paris, ce qui n'est pas autorisé pour le sport) et pourrait remettre en cause le financement de la filière hippique. Le modèle économique établi de retour des paris vers la filière cheval dans son ensemble en serait fragilisé. Par ailleurs, la banalisation des opérateurs sous droits exclusifs, pourrait porter atteinte à la défense du monopole, dont j'estime, comme indiqué précédemment, qu'il doit être maintenu.

Les parieurs professionnels exercent leur activité par l'intermédiaire d'opérateurs étrangers. Si des mesures législatives ou réglementaires venaient encadrer cette activité, elles ne pourraient s'imposer qu'au PMU. Les opérateurs partenaires du PMU pourraient, quant à eux, mettre en place des stratégies de contournement, difficilement contrôlables par le PMU et par l'État, sauf à interdire au PMU toute activité en masse commune avec l'international. C'est pourquoi, les tutelles ont incité l'opérateur à la mise en place de mesures d'encadrement. Celui-ci, par contrat avec ses partenaires, a modifié son niveau de rémunération et fixé des contraintes aux pratiques des parieurs professionnels internationaux, afin de limiter le volume de leurs enjeux. En outre, conformément à la demande formulée par les tutelles en 2017, le PMU a fait réaliser une nouvelle étude sur l'impact de l'activité des parieurs sur le

marché intérieur par un cabinet spécialisé dans l'expertise des questions relatives à la concurrence. Cette étude sera présentée à la COJEX.

Les tutelles, avec l'appui de la COJEX, s'attachent à suivre régulièrement le dispositif de pilotage et de contrôle mis en place par le PMU pour encadrer et évaluer l'activité des parieurs professionnels, notamment dans une perspective de lutte contre le blanchiment. Elles restent donc particulièrement attentives à l'évolution de cette activité et à son pilotage par le PMU et elles rappellent régulièrement au PMU que l'autorisation de sa poursuite, accordée pour l'année 2018, pourrait être remise en cause à tout moment, si le besoin venait à le justifier.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je partage en grande partie les constats de la Cour des comptes, notamment sur la nécessité pour l'Institution des courses de conduire des réformes structurelles pour redresser sa situation financière et s'adapter à un environnement marqué par la diminution tendancielle des mises des paris hippiques.

Je note néanmoins que l'Institution semble, avec plusieurs années de retard, avoir initié un certain effort d'assainissement financier. En effet, France Galop a finalement présenté un budget pour 2018 à l'équilibre avec 25M€ de réduction des encouragements tandis que la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF) prévoit un retour à l'équilibre en 2019.

Je souscris néanmoins pleinement à vos recommandations quant à la retranscription des flux financiers entre les différentes entités de la filière, la prévention des conflits d'intérêts dans la filière et l'amélioration de sa gouvernance.

J'informe également la Cour que des travaux de réflexion sur la nature juridique du PMU ont été initiés, en accord avec sa position et sa recommandation n° 13. Ces travaux pourraient s'accompagner d'une réorganisation des compétences entre les différentes entités de la filière afin de profiter des synergies possibles. En particulier, le PMU pourrait prendre en charge une partie des activités opérationnelles des sociétés mères à l'exception des prérogatives strictement « régaliennes ». Le Premier ministre a parallèlement confié une mission au député européen Jean Arthuis sur les équilibres économiques de la filière équine dont les

conclusions sont prévues pour le mois de septembre et qui pourraient nous permettre d'avancer dans ces réflexions.

De plus, de nouveaux dirigeants du PMU ont été nommés lors de la réunion de son assemblée générale du 13 mai, ce qui devrait conduire à des modifications en termes de stratégie et de gouvernance. Un décret est d'ores et déjà en cours d'examen au Conseil d'État pour modifier la gouvernance du PMU en dissociant les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général. D'une part, le président-directeur général deviendrait un président du conseil d'administration sans fonction exécutive, dont les principales prérogatives seraient de présider et d'orienter les travaux du conseil d'administration et, plus généralement, la gouvernance de l'entreprise, et, d'autre part, le directeur général délégué deviendrait un directeur général qui reprendrait l'ensemble des prérogatives précédemment attribuées au président-directeur général, à l'exception de la présidence des conseils d'administration.

Par ailleurs, en matière de commande publique, la Cour des comptes relève que les sociétés mères sont des pouvoirs adjudicateurs soumises, à ce titre, aux dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. De même, le PMU, la FNCH, l'Association de formation et d'action sociale des écuries de course (AFASEC) et les sociétés de courses de province pourraient être qualifiés de pouvoirs adjudicateurs au sens de ces ordonnances. Je tiens à souligner que la qualification ou non de pouvoir adjudicateur des différentes entités de l'Institution des courses constitue un point juridique délicat.

Si l'arrêté du 12 octobre 1998 constitue pour le contrôle général économique et financier un cadre dont ce dernier ne peut s'affranchir, ce texte ne soumettant à l'avis préalable de ses représentants que « les marchés, contrats et commandes relatifs aux opérations inscrites au budget et désignées par les ministres de tutelle à l'occasion de l'approbation de ce document ou des autorisations particulières dont elles font l'objet, ainsi que ceux relatifs aux décisions arrêtées par le conseil d'administration dont l'exécution fait apparaître un dépassement de crédit », et pour tenir compte des observations de la Cour, je vous confirme que je suis disposé à ce que soient relancés les échanges en vue d'adapter le cadre réglementaire de contrôle sur l'institution hippique.

En revanche, le rapport comporte des constats et des recommandations qu'il me semble nécessaire de nuancer.

S'agissant de la recommandation n° 1, je partage de nombreux constats du rapport, notamment ceux pointant l'exercice par les sociétés

mères d'activités assimilables à des prestations de services de paiement, qui pourraient les exposer à des risques de blanchiment de capitaux. À ce titre, il serait effectivement souhaitable de modifier les modalités de gestion des comptes par les sociétés-mères afin de les confier à un prestataire de services de paiement. Eu égard à des prestations assimilables à des services de paiement, les dispositions des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code monétaire et financier doivent en effet être respectées, dans la mesure où ces services ne peuvent être fournis que par des prestataires de services de paiement. France Galop m'a néanmoins signalé en 2017 sa mise en conformité avec ces dispositions.

En ce qui concerne votre recommandation de soumettre les sociétés mères aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, il me semble que les sociétés mères sont d'ores et déjà assujetties à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en étant soumises à un certain nombre d'obligations : elles doivent notamment élaborer une classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme existant au niveau de l'association (article L. 561-4-1 du code monétaire et financier), ainsi que définir au niveau de l'association une organisation et des procédures internes tenant compte de cette évaluation des risques et veiller à leur respect (article L. 561-32 du code monétaire et financier). Un assujettissement complet aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui prévoient notamment des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de déclaration à la cellule de renseignement financier, ne serait pas nécessairement adapté aux risques auxquels sont confrontées les sociétés mères lorsqu'elles ne proposent pas de prestations de services de paiement. Les risques de blanchiment de capitaux semblent en effet provenir uniquement de la partie de l'activité des sociétés-mères qui est assimilable à des prestations de services de paiement, activités qui seront couvertes par le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme une fois que les modalités de gestion de leurs comptes auront été modifiées.

S'agissant de la recommandation n° 2, je partage les réserves de la Cour sur l'activité des grands parieurs internationaux, notamment s'agissant de son impact fiscal et des problèmes d'iniquité vis-à-vis des autres parieurs. Mes prédécesseurs avaient en effet demandé au PMU de plafonner à 5 % la part des mises des grands parieurs internationaux dans le total des enjeux hippiques.

Le PMU a néanmoins effectué un effort d'encadrement de la pratique des grands parieurs internationaux. Il a présenté en 2016 à la

Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (Cojex) son dispositif d'encadrement, en particulier dans une perspective de lutte anti-blanchiment. Il a également conduit en 2017 une étude sur l'impact de cette activité sur le marché domestique et notamment sur les rapports des parieurs « traditionnels ». Cette étude va être reconduite en 2018 pour prendre en compte l'augmentation de la part des mises de ces parieurs. Enfin, le PMU a augmenté la commission perçue sur les mises des grands parieurs internationaux depuis le 1^{er} janvier 2018.

Dans ces conditions, et du fait de l'importance économique de cette activité dans l'évolution de son résultat net dans une période de moindre dynamisme du pari hippique dans le réseau français, le PMU a demandé à ce que l'option d'un plafonnement de l'activité soit suspendue, en accord avec le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 14 décembre 2017 sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information du 8 février 2017 sur l'évaluation de la régulation des jeux d'argent et de hasard. J'ai accepté cette demande dans la lettre interministérielle du 19 octobre 2017 en soulignant que cette autorisation était provisoire et qu'elle serait réexaminée en fonction de l'évolution de l'activité des paris hippiques et des résultats de la nouvelle étude économique sur l'impact des grands parieurs internationaux sur le marché domestique.

S'il me semble prématuré d'interdire cette activité, je demeure vigilant face à son développement.

Je prends acte de votre recommandation n° 4 sur la modification du règlement du PMU pour plafonner les montants de mises et de gains pouvant être payés en espèces.

S'agissant de la recommandation n° 5 et de la demande de réflexion de la Cour sur la pertinence du maintien d'un monopole sur le marché des paris hippiques, il me semble que ce dernier demeure pleinement justifié. En effet, le jeu d'argent dans le réseau physique reste une activité qui présente des risques élevés en termes d'addiction au jeu et de blanchiment d'argent.

Les deux opérateurs dans le réseau physique, même si leurs jeux ne sont pas les plus addictifs du marché, présentent des risques de jeu problématique importants car ils touchent une part importante de la population, bien plus large que celle qui pratique le jeu en ligne.

Par ailleurs, le jeu dans le réseau présente un risque majeur de blanchiment d'argent. En effet, contrairement au jeu en ligne qui est intégralement identifié, l'anonymat y demeure la norme. J'incite les deux opérateurs à développer le jeu identifié par la création de comptes joueurs. Le PMU a créé une carte joueur dès 2013. Néanmoins, cette évolution

prend du temps et le risque de blanchiment d'argent va rester très important dans le réseau pendant encore plusieurs années. Il me semble donc primordial de maintenir un monopole sur les paris hippiques dans le réseau dans la mesure où la présence d'un interlocuteur unique favorise la coopération avec les autorités publiques et la surveillance du réseau. Les services intéressés, en particulier Tracfin, notent par ailleurs une très forte progression de l'investissement du PMU dans la lutte contre le blanchiment d'argent depuis quelques années.

S'agissant de la recommandation n° 6, je porte à la connaissance de la Cour le lancement d'une mission menée par l'Inspection générale des finances et le Conseil d'État visant à examiner une évolution de la régulation du secteur des jeux.

Il me semble par ailleurs que les ministères ont réussi à tenir une position équilibrée entre protection des joueurs à risque, lutte contre le blanchiment d'argent, préservation des recettes publiques, attente des consommateurs et équilibre des filières de jeux et donc qu'une politique des jeux cohérente a été menée. La coopération interministérielle de suivi du secteur des jeux apparaît efficace et fluide. La question est posée de la maîtrise de l'offre de jeu, ainsi que vous l'indiquez.

De même, sur le plan de la lutte contre le blanchiment d'argent, les contrôles des manquements au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ne sont pas exercés selon les mêmes modalités dans le secteur des jeux « en dur » et dans le secteur des jeux en ligne. Le Service central des courses et jeux (SCCJ) du ministère de l'intérieur dispose en effet de prérogatives plus étendues que l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), notamment la possibilité d'exercer des contrôles sur place. Plusieurs procédures de sanctions ont ainsi pu être engagées dans le domaine des jeux en dur, sans équivalent dans le domaine des jeux en ligne. Dans l'hypothèse d'une autorité de régulation unique, il serait donc important de tenir compte des spécificités de chaque secteur et de préserver tous les pouvoirs nécessaires afin de garantir l'efficacité de notre régime de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES JEUX EN LIGNE (ARJEL)

Je tiens tout d'abord à souligner que la Cour des Comptes procède à une remarquable analyse de l'institution des courses en fournissant notamment des informations particulièrement éclairantes. J'ajoute d'emblée que je partage pleinement ses recommandations pour celles d'entre elles qui sont en lien avec l'activité de l'ARJEL.

Les compléments que je souhaite apporter sont fondés, d'une part sur l'expérience de l'ouverture partielle des paris hippiques à la concurrence et des informations échangées avec les sept opérateurs dits « alternatifs » qui disposent d'un agrément de l'ARJEL pour proposer en France des paris hippiques en ligne, d'autre part sur les informations recueillies auprès des autorités de régulation étrangères avec lesquelles l'ARJEL est en contact régulier, notamment la Gambling Commission britannique, le Royaume Uni constituant l'un des plus grands marchés mondiaux de paris hippiques en termes d'enjeux. Ces compléments portent successivement sur les perspectives du marché des paris hippiques (1), les conséquences négatives des monopoles détenus par l'institution des courses (2) et les recommandations de la Cour (3).

1. Quel futur pour le marché français des paris hippiques ?

Les données de l'ARJEL confirment les difficultés de renouvellement de la population française de parieurs hippiques. Au premier trimestre 2018, seulement 26 % des parieurs hippiques en ligne ont moins de 35 ans, alors que la proportion est de 72 % pour les paris sportifs. Les opinions des opérateurs alternatifs divergent sur le caractère inéluctable de cette désaffection. Pour certains, le déclin des paris hippiques est structurel. Il tiendrait à la complexité du jeu, à l'imprévisibilité du gain d'un pari mutuel, par différence avec sa prévisibilité parfaite dans le cas d'un pari à cote⁹⁰ et à la suspicion sur l'intégrité des courses. De façon plus grave pour ces opérateurs, l'acquisition de jeunes parieurs par le biais du « cross selling⁹¹ » se révélerait éphémère et il conviendrait donc de gérer l'extinction progressive de la filière. Un seul de ces opérateurs envisage de développer son activité de paris hippiques, les autres prévoyant, soit de se retirer

⁹⁰ Dans le pari à cote, qui constitue l'essentiel des paris sportifs en France ou des paris hippiques en Angleterre, le parieur connaît son gain potentiel dès la prise de pari.

⁹¹ Par cross selling, l'industrie désigne, en l'espèce, la politique de marketing consistant à attirer un parieur sportif vers le pari hippique grâce à diverses incitations (essai gratuit, bonus, etc.).

complètement, soit de maintenir une offre a minima pour conserver une gamme élargie de produits.

Sans nécessairement partager la vision des plus pessimistes des opérateurs alternatifs sur l'avenir du marché, je souhaiterais modérer le relatif optimisme exprimé dans le rapport. L'évolution des paris hippiques pendant les dix dernières années ne peut se résumer à l'illustration qui en est donnée dans l'annexe n° 9, d'une part parce que le graphique ne semble prendre en compte que les enjeux enregistrés en pari mutuel, d'autre part parce que chacune de ces évolutions devrait être examinée à la lumière des conditions locales de réglementation et de concurrence. L'observation du marché britannique⁹², marché qu'on peut considérer comme mature, conduit en effet à envisager l'avenir avec prudence.

⁹² Les mises ont atteint 12,5 milliards d'euros en Grande-Bretagne en 2016, selon la FIAH. À titre de comparaison, les paris en France (hors activité internationale du PMU) ont porté sur 7,8 milliards d'euros pour la même année.

Evolution des enjeux en paris hippiques en Grande Bretagne										
en millions de livres	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2008
Cote fixe (non remote)	6 022,5	5 725,8	5 427,6	5 556,1	5 322,6	5 135,6	5 045,1	5 044,2	4 688,7	-22%
Cote fixe (remote)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	5 213,8	5 781,2	
Mutuel	377,8	355,5	392,0	408,1	388,7	437,4	459,2	450,4	535,1	42%
Enjeux totaux	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	10 708,4	11 005,0	

Source : Gambling Commission

L'autorité britannique distingue les paris "non remote" et les paris "remote". Cette distinction recouvre approximativement la distinction française entre paris en dur et paris en ligne. Toutefois le "remote betting" a une définition plus large que le "en ligne" dans la mesure où il inclut les paris pris par téléphone ou par le biais d'un appareil de télévision. La Gambling Commission n'a commencé à recueillir et publier les données sur les paris en ligne qu'à compter de 2015. Enfin les données fournies correspondent à un exercice fiscal légèrement décalé par rapport à l'année calendaire.

La Gambling Commission, autorité britannique de régulation unique pour l'ensemble du secteur des jeux d'argent, constate des évolutions très divergentes entre le marché en dur qui a baissé de 22 % entre 2008 et 2016 et le marché en ligne qui continue de progresser notamment, parce que les joueurs en dur se convertissent à ces nouvelles modalités de jeu. Les enjeux en ligne représentent d'ores et déjà 44 % du total des enjeux, contre 11 % en France (cf. tableau supra). L'évolution

favorable du pari mutuel qui ne représente que 5 % des enjeux hippiques totaux est un phénomène secondaire, par rapport à des mouvements de fond favorables aux modalités numériques de prise de paris et aux paris sportifs dont le montant équivaut désormais à celui des paris hippiques, alors qu'en France il n'en représente encore que la moitié (53 % en 2017).

En tout état de cause, l'évolution future du marché, notamment l'appréciation de la capacité du pari hippique à résister à la concurrence d'autres types de paris plus attractifs pour les jeunes générations, n'est pas acquise. Le point est crucial, car il influe sur la nature et l'étendue des réformes à conduire dans l'institution.

Les conséquences négatives des monopoles détenus par l'institution des courses

Bien qu'en progression, la part de marché des opérateurs alternatifs, exprimée en termes de pourcentage du produit brut des jeux, reste marginale (3 %) sur les paris hippiques, à la différence de ce qui s'est passé sur le marché des paris sportifs où elle atteint désormais 37 % du marché. Cette situation n'est pas le résultat d'une meilleure résistance du PMU au choc de l'ouverture du marché en 2010, mais tient essentiellement à la nature mutuelle du pari hippique. Cette caractéristique privilégie en effet l'opérateur capable de réunir la plus grosse masse de paris.

Aussi très rapidement après l'ouverture, certains opérateurs alternatifs ont saisi l'Autorité de la concurrence pour obtenir que le GIE sépare la masse qu'il réunit sur les paris en ligne de celle qu'il concentre sur les paris en dur. La mise en place de cette séparation, indispensable pour la viabilité des opérateurs alternatifs, a été lente et reste contestée par l'institution. Une première action en justice a également été engagée devant le tribunal de grande instance de Paris par un opérateur pour obtenir, sur le terrain de l'abus de position dominante et pour la période pendant laquelle le PMU n'avait pas encore procédé à la séparation des masses, le versement de dommages et intérêts.

L'ARJEL est régulièrement saisie de plaintes d'opérateurs dénonçant des pratiques affectant leur activité comme des conditions d'accès dégradées aux résultats et aux images des courses, le refus de proposer des publicités dans les hippodromes ou d'acquérir le dispositif de tracking mis en place par les sociétés de course, les difficultés pour acquérir le droit de commercialiser des courses françaises à l'étranger ou encore la non prise en compte de leur suggestion dans l'élaboration du calendrier des courses. Cela pose la question du lien entre l'opérateur dominant et les sociétés mères. J'ajoute que ces obstacles mis à la

concurrence freinent l'innovation et, par voie de conséquence, contribue aussi au déclin des paris hippiques.

Renforcer certaines recommandations

Je ne peux qu'apprécier sans nuance la recommandation renouvelée d'unifier la régulation du secteur autour de l'ARJEL et je formule quelques observations sur cinq autres des recommandations.

La recommandation n° 2 pointe à juste titre les anomalies que présentent les modalités actuelles de prise de pari des grands parieurs internationaux (GPI). Bien que les paris des GPI ne soient pas mutualisés sur la masse des paris pris en ligne, la perte de confiance que génère chez les parieurs français les conséquences de leur pratique en termes de prises de paris (paris pris in extremis avec pour conséquence une modification sensible des cotes au moment où les parieurs ont enregistré leurs paris) appelle une mise en œuvre rapide de cette recommandation. Il convient d'ailleurs de noter que ces prises de paris par des moyens robotisés seraient interdites en ligne.

Dans sa recommandation n° 3, la Cour recommande « d'adopter pour les courses hippiques des dispositions similaires à celles actuellement en vigueur pour le dopage animal sportif, notamment en ce qui concerne les sanctions pénales ». Outre l'existence de sanctions pénales, la crédibilité de la lutte menée contre le dopage nécessiterait de constituer une entité indépendante chargée des contrôles, voire aussi de l'intégrité des courses, à l'instar de la British Horseracing Authority. Un financement pérenne de l'activité anti-dopage, la constitution d'une gouvernance spécifique et la publication des sanctions amélioreraient la situation.

J'ai exposé plus haut certains des inconvénients liés à l'intégration verticale de la filière, laquelle est la conséquence de l'usage qu'a fait l'institution des monopoles qu'elle détient et dont la Cour signale qu'ils ne sont pas justifiés par des services d'intérêt général. La Cour propose dans sa recommandation n° 5 « d'engager une réflexion sur la pertinence du maintien d'un monopole pour l'organisation des paris hippiques au regard des évolutions du secteur des jeux » et, dans sa recommandation n° 13, de « réexaminer le statut de GIE du PMU ». Dans la mise en œuvre de ces recommandations, il est indispensable que l'intérêt des parieurs redevienne une préoccupation centrale.

Cela ne semble pas avoir été le cas ces dernières années. Ainsi, comme l'évoque le rapport, l'institution a semble-t-il choisi de réduire le taux de retour aux joueurs pour préserver le montant des encouragements distribués. Mais on pourrait citer aussi la croissance du nombre de courses proposées au pari, au détriment de leur attractivité, le choix d'inclure dans

le programme des courses étrangères très faiblement dotées ou sur lesquelles l'information des parieurs est quasiment inexistante.

Les réflexions que souhaite la Cour pourraient prendre en compte les difficultés que soulève l'organisation actuelle pour une évolution des paris hippiques. Mais elles posent la question du lien entre le PMU et les sociétés mères, celles-ci tirant l'essentiel de leurs ressources, et donc de leur pouvoir, de la remontée de l'excédent du GIE. Une contractualisation sur la base d'une rémunération des sociétés de courses fixée à l'avance sur la base d'un droit au pari calculé pour permettre le financement de la filière serait une voie. Le taux de cette rémunération serait contrôlé par le régulateur pour éviter toute distorsion entre les opérateurs. Il assurerait dans un premier temps des ressources à peu près équivalentes à celles actuellement perçues. Ce même type de contractualisation serait établi pour la commercialisation des courses françaises à l'étranger et serait également contrôlé.

La nécessité de mettre en œuvre la recommandation n° 9 relative à la prévention des conflits d'intérêt est renforcée par l'entrée en vigueur, souhaitée par la France, de la convention sur les manipulations sportives, dite convention de Macolin. Cette convention du Conseil de l'Europe, datant de 2014 et signée par la France, prévoit la mise en place par les pays signataires de dispositions législatives pour prévenir les conflits d'intérêt en matière de sport. Si jusqu'à présent, la France n'a pas considéré les courses hippiques comme du sport, il n'en est pas de même dans la plupart des États signataires. Or le champ d'application de la convention sera défini par le comité de suivi de cette convention qui sera constitué dès lors qu'elle entrera en vigueur, soit après sa ratification par au moins cinq États. La probabilité est forte que l'exception française disparaisse à cette occasion.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COURSES HIPPIQUES (FNCH)

Nous avons l'honneur de vous adresser par la présente nos observations sur ce rapport, dont les recommandations impliquent la FNCH sur trois sujets majeurs : le contrôle anti-dopage, le pilotage stratégique des sociétés de courses régionales et sa mission de contrôle de gestion.

La Cour préconise (recommandation n° 3) « d'adopter pour les courses hippiques, en matière de lutte contre le dopage, des dispositions

similaires à celles actuellement en vigueur pour le dopage animal sportif, notamment en ce qui concerne les sanctions pénales ».

Comme cela a déjà été exprimé dans la réponse au relevé d'observations en juillet 2017, puis lors des auditions devant la Cour en octobre 2017, l'Institution des courses hippiques n'estime pas souhaitable de soumettre le modèle français de contrôle anti-dopage des courses hippiques – mondialement reconnu et envié, techniquement et économiquement performant, juridiquement solide – aux dispositions applicables au dopage animal sportif.

Notre propos n'est aucunement de mettre en cause les compétences des équipes de l'Agence Française de Lutte contre le Dopage, qui sont soumises à des contraintes budgétaires majeures.

Nous ne pouvons que répéter que l'organisation mise en œuvre pour le contrôle anti-dopage dans les sports équestres se révèle, en comparaison des courses hippiques :

- beaucoup moins efficace : en 2017, 135 prélèvements effectués sur 1.643.000 engagements dans les compétitions de sports équestres, soit un taux de prélèvement de 0,008 %, ce qui est extrêmement faible en comparaison des courses hippiques : 25.471 prélèvements effectués à l'issue d'une course sur 226.047 partants, soit un taux de prélèvement de 11,26 % ;*
- et donc beaucoup moins dissuasive : le pourcentage de cas positifs dans les sports équestres est en 2017 de 1,48 %, contre 0,2 % dans les courses hippiques. Ce taux de cas positifs plus de 7 fois supérieur démontre bien qu'il n'y a pas d'effet dissuasif de par la très faible pression de prélèvement.*

C'est parce que l'Institution des courses a eu, depuis plus de 40 ans, une volonté politique affirmée de lutte contre le dopage et a su se doter des moyens financiers en conséquence, que la pression de prélèvement exercée en courses, à l'entraînement, en sortie d'entraînement et désormais à l'élevage, permet une véritable dissuasion, d'où un faible taux de cas positifs.

Nous insistons fortement sur le fait que ce faible taux de cas positifs traduit, de la part des intervenants, une prise de conscience de la systématisation et de la rigueur des contrôles sur les courses hippiques françaises et ne peut être considéré comme traduisant une faiblesse technique du laboratoire : sur les prélèvements traités pour le compte d'autorités hippiques étrangères, les mêmes équipes du LCH avec les

mêmes outils font ressortir un taux de cas positifs de 3,8 %, ce qui démontre bien la performance des capacités d'analyses du LCH.

Les nombreuses publications scientifiques signées par les collaborateurs du LCH font par ailleurs référence au niveau mondial.

La stratégie mise en place par les Sociétés mères est bien partagée et repose sur une analyse de risque objective :

- *le fait que toutes les courses soient supports de paris impose de garantir aux propriétaires et aux parieurs un contrôle systématique et non aléatoire ;*
- *la nécessité de garantir à ces mêmes propriétaires et parieurs que les compétitions se déroulent dans le respect du bien-être animal impose que le contrôle des médications couvre également l'ensemble des épreuves ;*
- *contrairement aux sports équestres où le statut de reproducteur s'acquiert dans la durée, quelques performances seulement à haut niveau peuvent suffire à conférer ce statut à un cheval de course : chaque performance doit donc faire l'objet du même processus de contrôle avec un spectre d'analyse commun le plus large possible ;*
- *le développement des contrôles hors compétitions, pour atteindre ces dernières années près de 2.000 prélèvements traités par an, démontre la volonté commune et coordonnée des Sociétés mères de faire évoluer leur stratégie pour s'adapter à l'apparition de nouveaux produits dopants, qui ont des temps de détection très courts ; sur ce point, la politique mise en œuvre par les Sociétés mères se révèle là encore beaucoup plus volontariste et efficace que les pratiques des sports équestres : la réglementation en vigueur ne permet pas de savoir où sont stationnés les chevaux de sport en temps réel et les contrôles hors compétition dans les sports équestres ont lieu uniquement lors des stages de préparation aux grandes épreuves ; ces contrôles hors compétition ont un objectif qui dépasse d'ailleurs le simple cadre de la lutte contre le dopage, puisqu'ils sont l'occasion de contrôles sur l'état sanitaire des effectifs, notamment en s'assurant de l'application des mesures de prophylaxie obligatoires, et sur les conditions d'hébergement des chevaux en veillant notamment au respect du bien-être animal en général.*

La seule différence notable entre les pratiques des deux Sociétés mères concerne le suivi longitudinal, mis en œuvre au trot et non au galop, ce qui se justifie par des carrières de compétiteurs beaucoup plus longues au trot.

La Cour met en avant, pour l'ériger en modèle à suivre, l'indépendance de l'AFLD par rapport aux fédérations sportives : l'indépendance du contrôle anti-dopage dans les courses hippiques a toujours été respectée par les acteurs impliqués (Sociétés mères, FNCH et LCH). Les procédures en place en sont garantes et les nombreuses décisions de justice, en confirmant leur validité, viennent attester de leur pertinence.

Les décisions de sanctions prononcées par les organes disciplinaires des Sociétés mères tiennent compte de la nature de la molécule, des conclusions de l'enquête de terrain systématiquement réalisée en cas de détection positive et de l'éventuelle situation de récidive.

Ces organes disciplinaires s'attachent à respecter le principe de proportionnalité des sanctions au regard de la faute considérée. Ainsi, pour la grande majorité des cas positifs détectés, il est établi qu'il n'y a pas d'intention de frauder (médication mal éliminée, contamination, ...), auquel cas il est légitime et indispensable que la sanction pécuniaire reste mesurée.

Lorsqu'aucune explication plausible ne vient atténuer la responsabilité de l'entraîneur et encore une fois selon la molécule incriminée, la sanction peut atteindre des montants très élevés, jusqu'à 100.000 euros au trot.

Les sanctions prévues en cas de dopage animal sportif, qu'il s'agisse des sanctions fédérales ou des sanctions appliquées par l'AFLD, ne comptent pas de sanction pécuniaire. Des poursuites pénales sont par ailleurs effectivement possibles, ce vers quoi l'Institution des courses est prête à converger dans le cadre de ses discussions en cours avec la tutelle du Ministère de l'Intérieur.

En conclusion, l'Institution entend réaffirmer que le contrôle anti-dopage tel qu'il est mis en œuvre dans les courses hippiques est un modèle dynamique et notoirement reconnu comme :

- parmi les plus performants et les plus dissuasifs, et ayant servi de modèle aux autorités hippiques internationales, puisqu'il a été repris dans l'accord international sur l'élevage, les courses et les paris, élaboré par la Fédération Internationale des Autorités Hippiques, ainsi que dans l'accord international sur les courses au trot rédigé par l'Union européenne du Trot ;*
- garant de la régularité des épreuves et du bien-être animal vis-à-vis tant des propriétaires que des parieurs ;*
- cohérent au regard de l'objet d'amélioration des races ;*

- économiquement optimisé ;
- évolutif et réactif pour s'adapter à la stratégie coordonnée des Sociétés mères.

La Cour préconise (recommandation n° 11) de faire « assurer (par la FNCH) un pilotage stratégique des sociétés de province en remplaçant les diverses subventions de fonctionnement du fonds commun des courses par une subvention globale annuelle attribuée, pour les sociétés de courses les plus actives, dans le cadre d'une convention d'objectifs ».

Le pilotage stratégique des sociétés de courses régionales a toujours été une préoccupation des deux Sociétés mères, à travers leur action commune au sein de la FNCH et l'outil financier qu'est le Fonds commun.

Dans la décennie 2000-2010, pour accompagner la densification du calendrier Premium et la décentralisation des épreuves en région, la carte de France des hippodromes a considérablement évolué avec la transformation et la modernisation de nombreux hippodromes en vue de l'accueil des réunions Premium : ce développement a été piloté, maîtrisé et coordonné par la FNCH, avec l'objectif d'adapter le parc d'hippodromes aux besoins du programme et du calendrier alors en pleine mutation.

En parallèle, les hippodromes n'accueillant pas d'épreuves Premium ont été eux aussi modernisés pour ce qui concerne la sécurité et la régularité des courses, afin de pouvoir continuer à les exploiter en tant que vitrine commerciale des courses hippiques, destinée à exposer le produit courses et pari au plus grand nombre de spectateurs avec l'ambition de créer des vocations de parieurs et de propriétaires.

La filière hippique française peut revendiquer aujourd'hui de disposer d'un exceptionnel maillage territorial grâce à son réseau d'hippodromes, qui accueille chaque année près de 2.300.000 spectateurs. Cet atout commercial ne peut être déconnecté de la meilleure résistance qu'affiche la filière, malgré ses difficultés actuelles, face au choc du développement des paris sportifs, qui fragilise bien davantage toutes les autres filières européennes.

L'Institution ne peut donc admettre l'idée qu'il y aurait une carence en terme de pilotage stratégique, notamment à travers les missions de son organisme national vis-à-vis des sociétés régionales, la FNCH.

La construction du barème des aides du fonds commun repose certes actuellement sur une somme d'aides ciblées, dont les montants sont très encadrés.

Cette structure a eu sa raison d'être dans une période d'apport de ressources très important, où il était nécessaire de maîtriser et limiter les velléités de développement des sociétés régionales.

Elle garde cette raison d'être dans une période plus difficile, dans laquelle la gestion et l'exploitation de chaque site requièrent encore plus de rigueur et d'encadrement.

Pour autant, les modalités de gestion du fonds commun, d'une part, et de pilotage de l'activité des sociétés de courses, d'autre part, n'ont pas été figées et évoluent en permanence, en particulier depuis le comité stratégique de 2012.

De 2014 à 2018, le barème des aides de fonctionnement a évolué chaque année, pour progresser vers plus de spécificité, afin de tenir compte de l'activité des sociétés et vers plus d'incitation commerciale, notamment sur le sujet majeur du pari mutuel hippodrome, avec la mise en place de taux de subvention sur les enjeux PMH différenciés, afin de favoriser le déploiement des nouveaux terminaux mobiles, et la mise en place d'une bonification en cas de progression des enjeux d'une année sur l'autre.

En parallèle, l'octroi des aides d'investissement s'est appuyé sur une information beaucoup plus complète et lisible de la situation financière des sociétés : ratios de gestion (CAF, actif circulant disponible), indicateurs de performance (fréquentation, CA PMH, ...).

La Cour souligne d'ailleurs le suivi financier plus détaillé mis en place par la FNCH et la mise en place de nouveaux principes d'attribution des aides du fonds commun dès 2017, pour aller vers une prise en compte toujours plus spécifique de la situation des sociétés.

La Cour n'évoque pas en revanche l'évolution des règles d'intéressement (revenu attribué à une société Premium au titre des enjeux collectés lors d'une réunion Premium) : dès 2012, et chaque année depuis, ces règles ont évolué pour tenir compte du nombre de réunions attribuées à chaque société, de l'évolution de son calendrier, puis de sa situation financière, avec dès 2016 une modulation de l'intéressement en fonction de l'actif circulant disponible des sociétés.

La réforme intervenue en 2018 va encore plus loin dans ce sens, avec l'attribution par société d'une subvention facultative, visant à soutenir spécifiquement les sociétés ayant à supporter des endettements et des amortissements plus élevés, compte tenu d'une activité Premium démarrée plus récemment.

C'est donc une évolution et une adaptation permanentes aux objectifs techniques et commerciaux de la filière qui caractérisent la

politique d'aides mise en œuvre via le fonds commun par les Sociétés mères et la FNCH.

Le contexte actuel de baisse des ressources n'est pas forcément propice à une évolution plus radicale que serait la mise en place d'une convention d'objectifs, avec octroi d'une subvention d'activité globale : ce schéma a déjà été évoqué et il n'est pas perdu de vue, mais la FNCH doit avoir une approche très pragmatique de son rôle à l'égard des sociétés régionales, en prenant en compte la dimension bénévole des acteurs.

Le réseau des hippodromes régionaux ne peut être piloté stratégiquement ni comme un réseau de filiales commerciales au sein d'un groupe animé par des salariés, ni comme un réseau de collectivités locales animé par des élus locaux.

La dimension totalement bénévole des acteurs des courses est un facteur fondamental : leur moteur reste la passion, le sens de l'intérêt général et le plaisir de gérer une activité qui a du sens d'un point de vue social et économique.

Les responsabilités civiles et pénales assumées, de par le régime d'association loi 1901, sont déjà lourdes, il importe de ne pas déséquilibrer excessivement le rapport contraintes / intérêt par la mise en place de politiques de gestion trop déstabilisantes.

Ce propos ne vise en aucun cas à défendre un statu quo et à déplorer une impossibilité de réformer le pilotage des sociétés, bien au contraire, mais à prôner une évolution ciblée, concertée et progressive, comprise et partagée par les acteurs.

La Cour préconise enfin (recommandation n° 12) de « créer une direction nationale du contrôle de gestion au sein de la FNCH et modifier le décret du 05 mai 1997 pour confier à la FNCH des pouvoirs de contrôle sur les sociétés de courses et les fédérations régionales ».

Suite aux conclusions du comité stratégique en 2013, la FNCH a développé de nouveaux outils et process de suivi et de contrôle des sociétés régionales : conventions de financement, nouveaux tableaux de bord financiers, suivi d'indicateurs d'activité, mise en place en 2016 d'une comptabilité analytique pour les sociétés Premium, obligation de certification des comptes des sociétés Premium et des fédérations régionales, augmentation du nombre d'audits confiés à un cabinet extérieur...

Ces évolutions ont été permises grâce à la titularisation en 2013 d'une salariée en contrat d'apprentissage, affectée au suivi du fonds

commun et au suivi financier des sociétés régionales, et à l'augmentation du budget affecté aux audits.

Le contexte économique actuel de l'Institution n'est pas forcément favorable à l'embauche de nouveaux collaborateurs qui auraient vocation à consacrer plus de temps aux missions de contrôle de gestion, toutefois l'objectif d'un pilotage toujours plus précis et toujours plus opérationnel reste pleinement partagé par les Sociétés mères, la FNCH et les fédérations régionales.

Si une évolution du décret de 1997 est opportune pour afficher encore plus clairement les pouvoirs de la FNCH à l'égard des fédérations et sociétés régionales sur ces sujets, il ne saurait en revanche être question de soumettre les Sociétés mères au contrôle de la FNCH, ce qui reviendrait à les dépouiller de leurs rôles et prérogatives définis par les textes en vigueur et à bouleverser une gouvernance qui a fait ses preuves dans sa capacité à représenter les intérêts de toute la filière.

En conclusion, les Sociétés mères tiennent à réaffirmer le rôle dévolu à la Fédération Nationale des Courses Hippiques, telle que définie dans le décret de 1997 puis dans sa modification de 2015, en tant qu'organisme commun dédié, d'une part, à la lutte contre le dopage et, d'autre part, à la coordination et au pilotage de l'activité des fédérations et sociétés régionales.

Le contrôle anti-dopage mis en œuvre dans les courses hippiques françaises est l'un des modèles les plus performants : il ne gagnerait rien à se soumettre aux dispositions en vigueur pour le dopage animal sportif, moins efficace et moins dissuasif.

Il reste très réactif à l'évolution de son environnement et s'adapte en permanence à une stratégie ambitieuse définie en commun par les deux Sociétés mères.

Le pilotage par la FNCH de l'activité des fédérations et sociétés régionales a considérablement évolué depuis le comité stratégique de 2012 : il s'est doté de nouveaux outils et de nouveaux process conduisant à une meilleure appréciation de la situation spécifique de chaque entité et grâce à cela, à une attribution des ressources du fonds commun plus personnalisée et plus incitative.

Cet objectif reste plus que jamais une cible pour l'avenir, mais la FNCH entend faire évoluer sa politique de soutien financier en tenant compte du contexte difficile supporté par les équipes de bénévoles, sans déstabilisation excessive.

Sur ces deux sujets, nous partageons avec la Cour des Comptes l'ambition d'une Institution des courses moderne, efficace et ouverte sur son environnement extérieur pour s'inspirer des meilleures pratiques.

Nous espérons vous avoir convaincu que nous avons anticipé de longue date ces préoccupations et que notre fonctionnement actuel, toujours ouvert à la remise en cause, repose sur des fondamentaux solides, acquis sur lesquels nous allons nous appuyer pour conduire notre modernisation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GIE PARI MUTUEL URBAIN
(PMU)**

Sur un plan général, le PMU regrette que la Cour n'ait pas, dans le cadre du respect du principe du contradictoire, pris en considération un certain nombre d'éléments qu'il a pu lui apporter, formulant ainsi des appréciations contestables en fait ou en droit qui affectent le bien fondé des recommandations qu'elle formule.

Concernant les recommandations applicables au PMU, nous souhaitons faire les observations suivantes :

Recommandation n° 2 : (tutelles) adopter les dispositions législatives visant à interdire les pratiques inéquitables auxquelles ont recours les parieurs professionnels internationaux

Le PMU, compte tenu de l'importance de cette activité qui contribue significativement à son résultat (70 millions d'euros prévus en 2018), tient à rappeler les principaux arguments de fait et de droit qui, pris en compte, devraient amener la Cour à rapporter cette recommandation.

Les GPI sont identifiés

Les GPI sont toujours des personnes physiques identifiées qui, pour certaines d'entre elles, parient légalement dans le pays où elles résident, via une personne morale. Dans ce cas, les bénéficiaires effectifs, qui sont des personnes physiques, sont toujours identifiés par les opérateurs partenaires du PMU. La preuve en a été apportée à la Cour.

Cette situation n'est pas contraire aux dispositions réglementaires, car l'arrêté portant règlement du pari mutuel et sur les hippodromes ne s'applique pas à l'étranger.

Les GPI n'utilisent pas de robots

Le PMU a prouvé que les GPI n'effectuent pas de « trading à haute fréquence » mais utilisent des logiciels d'aide à la décision et des outils informatiques pour la ventilation des enjeux permettant, techniquement, d'envoyer un grand volume de transactions de paris, sur un temps réduit.

Il n'y a pas de rupture d'équité entre les parieurs et les règles du pari mutuel sont respectées

Les règles du pari mutuel prévues à l'article 4 II de la loi du 12 mai 2010 sont parfaitement respectées. En effet, le calcul des rapports est effectué par le PMU conformément aux règles précitées quelle que soit la provenance des enjeux.

Par ailleurs, il ne peut y avoir aucun doute que cette activité n'est pas assimilable à de la prise de pari par Internet telle que définie par la loi du 12 mai 2010. Il est donc justifié que les GPI parient dans la masse internationale du PMU qui est raccordée à la masse off-line du PMU.

En outre, les GPI ne bénéficient de la part du PMU d'aucun avantage spécifique notamment en termes d'information comme cela est erronément rapporté par la Cour dans son rapport et alors que la preuve formelle lui en a également été apportée par le PMU.

Les GPI ne reçoivent aucune information en direct du PMU. Le PMU met à disposition de ses partenaires en B2B à l'International, des flux d'informations (par exemple les données XPRO dans le cadre du contrat Infocentre), ceux-ci les transmettant à leurs clients via différents vecteurs afin de commercialiser l'offre du PMU.

Les enjeux pris par les GPI ont une influence négligeable sur le niveau des taux de gains des petits parieurs français

Ce constat a été confirmé par une étude sur les données 2016, confiée par le PMU à un cabinet d'économistes indépendant et renommé. Le PMU a communiqué cette étude à ses tutelles qui ont été convaincues par ses conclusions au point de modifier leurs recommandations initiales.

La Cour a eu accès à cette étude ainsi qu'au courrier des ministres du 19 octobre 2017 et le PMU s'étonne qu'elle n'en ait pas tenu compte dans ses appréciations,

À titre d'information, l'étude réalisée en 2018 sur les données 2017 confirme les conclusions de l'étude précédente.

Le taux de gain des GPI est moins élevé que celui des gros parieurs français

Le taux de gain moyen des GPI est de l'ordre de 90 % en 2016 et est effectivement plus élevé que celui de l'ensemble des autres parieurs, ce qui est logique, vu leur expertise. A l'inverse, les gros parieurs français ont souvent un taux de gain moyen supérieur à 100 %.

Par ailleurs, les taux de gain des GPI sont limités contractuellement par le PMU. Leur impact sur ceux des autres parieurs est, de ce fait, limité. Il convient de noter que, malgré un taux de gain moyen des GPI autour de 90 %, leur modèle économique est rentable car ils bénéficient de commissions versées, non par le PMU, mais par l'opérateur partenaire du PMU. Ils ne bénéficient donc d'aucune rémunération directe de la part du PMU.

Le PMU contrôle l'activité des GPI

Le PMU qui ne traite qu'avec des opérateurs agréés dans leur pays, a mis en place un dispositif unique au monde de contrôle de l'activité des GPI s'appuyant sur des clauses contractuelles solides et appliquées.

Le PMU est particulièrement vigilant sur les risques de blanchiment. Il s'assure d'une connaissance parfaite par ses partenaires de l'identité des bénéficiaires effectifs qui sont des personnes physiques, via notamment la mise en œuvre de tous les process d'identification nécessaires.

Le PMU s'assure que ses partenaires ont une exigence accrue sur la provenance des fonds, étant entendu que l'intégralité des opérations transite par des circuits bancaires autorisés. Sachant qu'une grande partie des montants joués correspond en fait, au ré-enjeu de gains, l'activité des GPI est en fait du jeu sur compte.

Le PMU s'assure du respect par ses partenaires de leurs obligations en les soumettant à des audits spécifiques qu'il réalise sur place.

L'activité des GPI constitue un levier de croissance pour le PMU

Cette activité fait partie intégrante du marché mondial des paris hippiques.

En effet, cette clientèle est présente, depuis plus de vingt ans, sur les principaux marchés hippiques mutuels internationaux, comme aux États-Unis ou en Australie et contribue au financement des filières hippiques correspondantes.

Pour le PMU, il s'agit d'une activité plus récente qui a débuté depuis 2012, via des partenariats en masse commune avec certains opérateurs étrangers, et qui se pérennise.

Ce marché en croissance représente une importante opportunité de financement pour la filière hippique française et contribue à l'attractivité des masses d'enjeux du PMU, y compris vis-à-vis de sa clientèle nationale.

Le PMU entend rappeler qu'il mène son action et son développement au service de la filière hippique française, dans un contexte concurrentiel au niveau domestique et international croissants, dont il comprend les enjeux et identifie clairement les nouvelles pratiques qu'il inscrit dans des circuits transparents, maîtrisés et contrôlés notamment sur le segment des GPI. Dans cette optique, les dispositifs mis en place par le PMU à l'égard de l'activité GPI constituent, au niveau international, une norme de référence.

Le PMU rappelle que le rapport définitif du CEC de l'Assemblée Nationale du 8 février 2017, contrairement à l'analyse de la Cour, proposait, au contraire et avec justesse selon le PMU, de développer l'activité des GPI de façon maîtrisée.

L'activité des GPI ne bénéficie pas d'une fiscalité moindre

L'activité des GPI ne bénéficie pas d'une fiscalité moindre que celle appliquée aux enjeux collectés sur le territoire national.

Les enjeux pris par les partenaires du PMU à l'étranger, sont taxés conformément aux règles qui prévalent dans le pays où ils sont engagés. Une taxation de ces enjeux en France aboutirait en fait à une double imposition qui n'est pas envisageable.

En revanche, la commission versée au PMU par ces opérateurs partenaires du PMU, donne lieu à une taxation spécifique en France fixée à 12 % de la commission perçue.

Recommandation n° 4 : (ministre chargé du budget) modifier l'arrêté relatif au règlement du PMU afin d'imposer à ce dernier le respect du plafond fixé par le COMOFI s'agissant des mises et des gains en espèces

Le PMU est en désaccord avec cette recommandation concernant l'applicabilité du plafond fixé par le COMOFI concernant les mises, compte tenu de l'analyse juridique qu'il a remise aux tutelles et à la Cour. En effet, l'engagement d'un pari ne peut, en droit, être assimilé au paiement d'une dette.

Recommandation n° 5 : (tutelles) engager une réflexion sur la pertinence du maintien d'un monopole pour l'organisation des paris hippiques au regard des évolutions du secteur des jeux et paris

Le PMU est en désaccord avec cette recommandation qui nie les justifications d'ordre public et d'ordre social qui fondent les droits exclusifs accordés au PMU et qui, bien que régulièrement contestés, ont été validés par la CJUE dans son arrêt du 30 juin 2011 et par le Conseil d'État dans son arrêt du 9 décembre 2016.

Recommandation n° 6 : (tutelles) confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante constituée par le regroupement de l'ARJEL, de la COJ EX, de la commission consultative des jeux de cercle et de casinos et de l'observatoire des jeux.

Le PMU a une position de neutralité vis-à-vis de cette recommandation.

En effet, si le PMU partage le constat de la Cour, d'un morcellement des instances de régulation des jeux et paris en dur et en ligne, il estimerait regrettable que la mise en œuvre éventuelle de cette recommandation aboutisse à alourdir les contraintes de régulation parfois excessives par rapport au but poursuivi et soulignées par le CEC dans son rapport. À cet égard, il est regrettable que l'objectif légal d'équilibre des filières soit particulièrement absent des préoccupations des régulateurs.

Par ailleurs, le PMU se félicite que la Cour reconnaisse la situation de concurrence entre la Française des jeux (la FDJ) et le PMU. Le PMU supporte cette situation de concurrence sur 100 % de son activité, contrairement à la FDJ qui conserve un monopole sur les jeux de loterie, de tirage et de grattage. Ceci explique, en partie, les difficultés rencontrées par le PMU.

Recommandation n° 13 : (tutelles, PMU, France Galop, SECF) réexaminer le statut du GIE du PMU pour l'adapter à la nature commerciale de son activité

Le PMU partage cette recommandation (bien qu'elle ne soit pas, pour le PMU, liée à la nature commerciale ou non de son activité), étant observé que des travaux sont, d'ores et déjà, en cours entre les ministères de tutelle et l'Institution pour engager les réformes propres à assurer la pérennité de l'activité des courses hippiques et des paris qui lui sont consubstantiels.

Par ailleurs, s'agissant du respect du principe du contradictoire, le PMU regrette que, sur deux sujets importants, des notes provenant des

ministères de tutelle du PMU et citées par la Cour au soutien de ses raisonnements, n'aient pas été communiquées.

Il en va ainsi :

- *de la note du ministère de l'économie et des finances du 4 mai 2017. Le PMU a communiqué à la Cour, des analyses juridiques concluant à l'inapplicabilité de l'ordonnance du 23 juillet 2015 sur les marchés publics au PMU. En effet, le PMU n'est pas contrôlé en totalité par des pouvoirs adjudicateurs ;*
- *de la note de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances du 26 août 2016. Le PMU a communiqué à la Cour une consultation juridique concluant à l'inapplicabilité de l'article D-112-3 du CMF au paiement des mises en espèces (cf. supra).*

Enfin, le PMU constate que ce rapport comporte un certain nombre d'inexactitudes factuelles et d'erreurs d'analyses sur le plan du droit qu'il souhaite relever dont à titre principal :

- *sur le « double monopole » que détiendraient les sociétés de courses et du PMU, il est inexact, en droit, d'affirmer qu'il existe un monopole d'organisation des courses. L'organisation des courses est un régime d'agrément des sociétés de courses résultant de la loi du 2 juin 1891. La loi ne confère aucun droit de monopole à une entité privée ;*
- *sur l'absence de l'État au sein du comité des rémunérations du PMU, celle-ci découle d'une décision de l'État par lettre du 1^{er} mars 2010 communiquée à la Cour ;*
- *sur les exigences « croissantes » du droit européen s'agissant du secteur des jeux et paris, le PMU souligne l'erreur d'appréciation de la Cour. En effet, la Commission dans une récente communication (communiqué de presse du 7 décembre 2017) a décidé de renoncer à toutes les procédures d'infraction ouvertes dans le domaine des jeux et paris, témoignant ainsi de son désintérêt à réguler cette activité au plan communautaire.*

S'agissant du secret des affaires, le rapport contient des informations qui sont susceptibles d'y porter atteinte : tableaux 4 et 5 (points de vente), tableau 6 (GPI), graphique 5 (GPI), données chiffrées sur les GPI, annexe 8 (taux de marge). Le PMU considère que la divulgation publique de ces éléments par la Cour serait de nature à lui porter préjudice. Le PMU souhaite donc que ces éléments soient confidentialisés par la Cour.

En conclusion, le PMU constate que la Cour estime que la stratégie menée par le PMU et les sociétés mères a été tardive et n'a pas eu les résultats escomptés.

Le PMU estime qu'il a mis en œuvre, en temps utile, compte tenu des circonstances de l'époque et avec les moyens qu'il avait à sa disposition, une stratégie adéquate qu'il a su infléchir et accélérer quand cela s'est révélé nécessaire.

Par ailleurs, le PMU regrette que le rapport, quand bien même le contrôle portait sur les années 2014 à 2016, prenne insuffisamment en compte, les résultats sur 2017 du plan 2020.1. Contrairement à ce qu'indique la Cour, l'effet réel des initiatives peut être déjà pleinement apprécié. Des éléments concrets ont été portés à la connaissance de la Cour comme les 215 M€ d'enjeux supplémentaires sur le Simple Jackpot (dont 60 % d'incrémental) ou les 97 M€ sur le pari par SMS (dont 40 % d'incrémental), ou bien encore, les effets de la hausse du taux de retour parieur du Simple.

Ce faisant, la Cour véhicule une vision décliniste et fataliste des courses et des paris hippiques, que le PMU ne partage pas.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE GALOP

Je vous rappelle qu'à l'issue des élections de fin 2015, la gouvernance de France Galop a changé. Je suis ainsi en mesure de vous présenter les observations ci-après avec la plus grande sérénité, n'ayant pas été responsable des décisions de gestion prises au cours des exercices que votre Cour a contrôlés.

À titre liminaire, France Galop fait observer que l'affirmation selon laquelle les sociétés de courses et le PMU bénéficient d'un « double monopole » sur l'organisation des courses de chevaux et sur la prise de paris hippiques est un abus de langage. D'une part, la notion de monopole suppose l'existence d'un « marché » (sur lequel il n'y a qu'un seul « vendeur »). Or, il n'existe nulle part de « marché de l'organisation des courses hippiques » car il s'agit d'une activité non commerciale, structurellement déficitaire. D'autre part, la loi du 2 juin 1891 ne limite nullement la possibilité de créer des sociétés de courses à partir du moment où celles-ci adoptent les statuts types approuvés par le ministre. Tout nouvel entrant peut donc organiser des courses hippiques à ces seules conditions, sans que les sociétés mères puissent s'y opposer. Simplement, son modèle économique ne pourrait alors pas reposer sur les paris

hippiques et il devrait assurer par d'autres moyens le financement des encouragements versés aux compétiteurs.

Dans ces conditions, France Galop ne peut accepter l'affirmation selon laquelle « la pertinence de cette organisation en monopole pose[rait] question ». Une telle affirmation ne procède nullement de considérations juridiques ou comptables mais paraît refléter une appréciation de nature politique. Au nom de quel principe de bonne gestion faudrait-il remettre en cause la règle selon laquelle les courses de chevaux doivent être organisées par des associations à but non lucratif constituées selon des statuts types ?

Quand bien même la Commission européenne a émis des doutes sur l'existence d'un « service d'intérêt économique général » (SIEG) dans le cadre de la procédure d'aide d'État liée au projet d'instauration d'une taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne (doutes dont on ne sait s'ils auraient finalement été écartés ou confirmés puisque la France a fait le choix de modifier son projet afin d'éviter ce débat), il n'en reste pas moins vrai que le droit interne investit sans ambiguïté les sociétés mères de missions de service public. Par ailleurs, la jurisprudence de la CJUE a clairement établi que les États membres peuvent, sous certaines conditions, conférer des droits exclusifs en matière de jeux et paris à des organismes soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics.

Pour sa part, France Galop reste attachée à la forme associative ainsi qu'aux principes sur lesquels est fondée depuis 125 ans l'organisation des courses de chevaux en France, principes qui ont permis à notre pays de figurer aujourd'hui parmi les principales nations hippiques dans le monde.

Outre cette observation fondamentale, le rapport public appelle les principales remarques suivantes de la part de France Galop (étant précisé qu'en raison de la limitation du nombre de pages que vous imposez, il n'est pas possible de détailler tous les points appelant des précisions ou des réserves).

S'agissant des « soutiens récurrents » de l'État

Il n'est pas exact d'affirmer, comme le fait la Cour, que la baisse de la fiscalité sur les paris, notamment en 2010, a constitué un « soutien de l'État renouvelé » à l'Institution des courses. Rappelons que la France est l'un des pays au monde qui effectue les prélèvements les plus élevés sur les paris hippiques. En 2016, le montant total des prélèvements fiscaux et sociaux sur les paris hippiques s'est établi à 856,4 M€, soit 9 % des mises et 38 % du produit brut des jeux (PBJ). Ce taux de prélèvement est

largement supérieur à celui qui résulterait si l'activité des sociétés de courses était soumise à la fiscalité de droit commun.

Si l'État a réduit le niveau des prélèvements à l'occasion de la loi qui a ouvert les activités de paris en ligne aux opérateurs privés, ce n'était pas pour instituer une fiscalité avantageuse, mais pour éviter que la régularisation du « marché gris » n'échoue. En effet, le maintien d'un niveau de fiscalité sans commune mesure avec celui des autres États de l'Union aurait certainement dissuadé les opérateurs de ce « marché gris » d'effectuer les démarches pour rentrer dans le nouveau cadre juridique posé par cette loi.

Le fait que l'État ait quelque peu réduit la pression fiscale pesant sur les paris hippiques, tout en restant à des niveaux bien plus élevés que dans les autres pays d'Europe, ne saurait donc être regardé comme manifestant un niveau de soutien exceptionnel.

S'agissant de la gouvernance de France Galop

France Galop ne peut pas partager la position de la Cour selon laquelle il y aurait une situation de conflit d'intérêts du fait que les membres des instances dirigeantes des sociétés de courses sont, pour la plupart, des propriétaires de chevaux lesquels perçoivent des encouragements.

Il convient de rappeler que la distribution des encouragements à l'élevage se fait quasi exclusivement sur la base du résultat sportif des courses. On ne peut pas interdire aux propriétaires de chevaux de courses de siéger dans les instances dirigeantes des entités qui organisent les courses, ni interdire à leurs chevaux de gagner des courses. Au demeurant, si l'on compare le montant des encouragements perçus par les propriétaires siégeant au conseil d'administration de France Galop au montant total des encouragements distribués par France Galop (les 11 propriétaires siégeant à l'époque au CA n'ont perçu que 0,5 % du total des encouragements), on voit bien qu'il n'y a rien d'anormal dans ces chiffres. D'autant que ces encouragements sont très loin de couvrir les investissements que ces propriétaires ont dû fournir et les charges qu'ils ont dû supporter pour faire vivre leur écurie durant la même période.

La lecture du rapport montre que les contrôles de la Cour n'ont permis de relever aucun exemple concret de décision qui aurait été biaisée par les prétendus conflits d'intérêts affectant France Galop, ni de situation dysfonctionnelle qui pourrait leur être attribuée. La Cour indique que les membres du conseil d'administration ne pourraient pas prendre des décisions valides sur le « budget des encouragements » dès lors que les membres de cette instance sont des propriétaires de chevaux percevant

eux-mêmes des encouragements. On peut penser, en lisant cette affirmation dans le rapport, que la Cour reprocherait aux membres du conseil d'administration de ne pas réduire suffisamment le budget des allocations, afin de préserver leurs revenus. Or, paradoxalement, la Cour écrit plus loin qu'en décidant une baisse des encouragements à partir de 2018, les sociétés mères ont « fait peser le poids de leurs difficultés sur les autres acteurs de la filière sans avoir entrepris des efforts suffisants pour réduire leurs propres charges de fonctionnement ». Outre que cette affirmation est factuellement inexacte (voir ci-dessous), elle est contradictoire avec l'affirmation selon laquelle les membres du conseil d'administration se refuseraient à baisser le niveau des encouragements en raison du conflit d'intérêts causé par le fait qu'ils perçoivent ces encouragements...

Ainsi, la dénonciation par la Cour des risques de conflits d'intérêts ne repose sur aucun élément factuel. Elle paraît être invoquée dans le seul but de discréditer la gestion de la filière par les acteurs qui en sont issus. Il semble en définitive que la Cour ne puisse admettre que les sociétés mères soient administrées par les principaux acteurs du monde des courses et non par des personnes totalement extérieures à ce monde. Sans doute préférerait-elle que l'Institution des Courses soit gouvernée par des administrateurs désignés par l'État.

Pour sa part, France Galop estime normal que les associations qui ont en charge l'organisation des courses hippiques soient gouvernées par des personnes qui font courir des chevaux, plutôt que par des personnes étrangères à ce secteur d'activité.

S'agissant du pilotage stratégique de l'Institution des Courses

France Galop souscrit pleinement à la nécessité d'un pilotage stratégique transversal. Elle ne peut, en revanche, qu'être en désaccord avec l'affirmation selon laquelle les deux sociétés mères auraient du mal à définir une stratégie commune et adopteraient souvent des stratégies non coopératives.

Chaque société mère est riche de son histoire et de sa sociologie. Cette diversité permet une pluralité d'opinions qui enrichit l'Institution plus qu'elle ne la divise. Les deux sociétés mères ont toujours réussi à s'entendre sur les actions communes nécessaires pour adapter leurs activités aux évolutions. Elles continuent actuellement à élaborer des mesures communes pour améliorer l'efficience de la filière.

Sur l'information financière concernant la situation de France Galop

La Cour fait état d'une faible lisibilité de l'information financière et comptable. Les comptes sont qualifiés de « peu transparents » et « ne permettant pas d'appréhender la réalité des situations ». La Cour laisse donc entendre que les comptes de France Galop seraient insincères.

Cette affirmation est inacceptable. France Galop est une personne morale de droit privé qui tient une comptabilité de droit privé. Conformément aux dispositions applicables en ce domaine, ses comptes doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine, de sa situation financière et de son résultat.

Les comptes sociaux de France Galop, comme ceux des autres entités de l'Institution des Courses, sont établis conformément aux principes du plan comptable et comportent toutes les annexes requises par la réglementation. Ils ont constamment été certifiés sans aucune réserve par le commissaire aux comptes de France Galop (KPMG), qui a attesté, année après année, qu'ils donnaient « une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'association à la fin de cet exercice ».

De plus, les comptes de France Galop sont précédés d'un rapport de gestion donnant une vision détaillée et analytique de la situation de France Galop en relation avec les autres entités de l'Institution des Courses.

France Galop conteste donc formellement les assertions de la Cour relatives aux documents financiers qu'elle publie.

Sur les charges de fonctionnement

Lorsqu'elle compare les charges de France Galop à celles du Trot, la Cour veut bien rappeler de manière succincte les spécificités des courses au galop, génératrices de coûts supplémentaires. Mais la Cour omet de prendre en compte plusieurs autres facteurs, telle que l'augmentation considérable du volume d'activité que les changements induits par la loi du 12 mai 2010 ont induite pour France Galop. Ainsi, par exemple, les effectifs du siège de France Galop comprennent le service « guichet unique » qui assure l'interface avec les opérateurs de paris en ligne pour le compte des deux sociétés mères. France Galop ne peut donc accepter l'affirmation selon laquelle les spécificités de son activité ne suffiraient pas à expliquer la différence entre ses charges et celles du Trot. Il est regrettable que la Cour n'ait pas demandé à France Galop, lors de son contrôle, d'effectuer une estimation des surcoûts induits par ces

spécificités. Cela lui aurait permis de constater que la différence de niveau de charge résulte essentiellement desdites spécificités.

Il est donc peu significatif de comparer les charges de France Galop et celles du Trot sans tenir aucun compte de ces éléments.

Je rappelle que France Galop a adopté en 2016 un plan d'économies destiné à réduire de 10 millions les charges annuelles à l'horizon 2019. La décision de transférer les réunions d'Enghien vers d'autres hippodromes, qui a été prise à l'été 2016 pour une mise en œuvre dès le début d'année 2017, permet d'économiser 2 M€ en année pleine. Le nombre de postes de vacataires sur les réunions de courses parisiennes a également été fortement diminué en 2016, puis à nouveau en 2017. Par ailleurs, le budget marketing a été réduit d'1 M€ et, pour la première fois depuis de nombreuses années, la masse salariale de France Galop accusera en 2017 une diminution sensible (- 6,1 %). Ainsi l'effectif salarié de France Galop est passé de 488 collaborateurs en 2012 à 422 à fin 2017. L'ensemble de ces mesures contribue dès à présent à une économie annuelle d'environ 7,2 M€.

Au cours de l'année 2016, le conseil d'administration de France Galop a également voté des mesures volontaristes en matière de programmes pour contribuer au redressement des enjeux. C'est ainsi, notamment, que sur les courses réservées aux 3 ans au printemps, on peut observer une diminution du nombre des épreuves de moins de huit partants (-24 %) et une progression sensible des enjeux (+11 %), malgré des effectifs en baisse de 6 %. Dans le même esprit, le conseil d'administration a défini un cadre à l'intérieur duquel une diminution des encouragements de 25 M€ a été mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2018, sur la base actuelle de 282 M€ (allocations, primes propriétaires, primes éleveurs, indemnités de transport, enveloppe de compensation de TVA).

S'agissant des efforts réalisés pour faire face aux difficultés financières induites par la baisse des produits des paris

La Cour omet de rappeler que la baisse d'activité dont a souffert l'Institution des Courses est liée à un changement majeur dans le paysage concurrentiel faisant suite à la loi de 2010 qui a libéralisé les jeux et paris en ligne. Cette loi a en effet également permis à la Française des Jeux (FDJ) de développer les paris sportifs dans son réseau physique, qui est en grande partie commun avec celui du PMU. Cette omission est étonnante car le développement agressif des paris sportifs par la FDJ dans ses points de ventes a largement contribué au recul des paris hippiques dans ces mêmes points de vente.

Il est inexact d'affirmer que l'Institution des Courses ferait principalement peser sur la filière les conséquences des difficultés financières qu'elle traverse.

S'agissant de France Galop, le plan d'économies mis en œuvre en 2016 a permis de réaliser 51 M€ d'économies sur la période 2016-2018 grâce à un certain nombre de mesures qui ne se limitaient nullement à la baisse du niveau des encouragements : réforme du GIE PMH, arrêt du dispositif de diffusion TV, économies de l'AFASEC, arrêt des courses au galop à Enghien, réduction de vacations du GTHP, réforme d'Equidia, économies de gestion sur les frais de personnel et les frais de fonctionnement (marketing et sites). Ces actions ont contribué à 26,3 M€ d'économies. Ce n'est qu'après avoir réalisé ces économies que France Galop s'est vue contrainte de procéder à la baisse des encouragements à l'élevage, à hauteur de 24,7 M€ à partir de 2018, tout en redoutant l'effet de spirale récessive qui pourrait en découler.

On voit ainsi que l'effort demandé aux socioprofessionnels a été d'ampleur moindre que celui accompli par France Galop, alors même qu'elle devait absorber les coûts induits par la réouverture de ParisLongchamp et par les actions du marketing commun des courses.

S'agissant de ParisLongchamp

La Cour allègue que le projet de ParisLongchamp serait coûteux, sans apporter d'élément factuel permettant d'étayer cette affirmation. Or, si la Cour avait pris la peine de comparer le coût de cette opération avec celui d'opérations similaires menées sur d'autres hippodromes de premier ordre dans le monde, elle aurait constaté qu'il n'en est rien.

En réalité, le projet de ParisLongchamp a été mis en œuvre pour un coût maîtrisé. Le choix d'une « démolition-reconstruction » était pleinement justifiée, puisqu'une rénovation des bâtiments existants aurait été aussi onéreuse, sans résoudre les problèmes structurels affectant les anciennes tribunes qui ne correspondaient plus du tout aux attentes du public actuel.

Il faut souligner que le budget prévisionnel a été quasiment respecté et que France Galop s'est conformée à l'engagement qu'elle avait pris de fermer un hippodrome au galop, puisque les courses au galop ont cessé à Enghien, engendrant une économie annuelle de 2 Millions d'euros après discussion et accord des tutelles.

S'agissant des comptes professionnels

France Galop doit rappeler qu'elle a assuré la gestion des comptes ouverts au nom de ses membres (propriétaires, éleveurs, entraîneurs,

jockeys...) depuis plus de 50 ans, sans aucun incident et sans que la Cour s'en soit émue au cours de ses précédents contrôles.

Ces « services de paiement » sont assurés, à quelques exceptions près, uniquement au bénéfice des membres de l'association et pour des opérations relatives aux courses ou à l'élevage. La gestion de ces comptes est étroitement liée au versement des encouragements.

France Galop a développé des procédures de contrôles qui décalquent la réglementation applicable, afin de se prémunir contre les risques de blanchiment et de fraude fiscale. Rappelons que les membres de France Galop, seuls à pouvoir bénéficier de comptes professionnels, font l'objet d'un avis favorable du service central des courses et jeux de la direction centrale de la police judiciaire avant toute délivrance d'un agrément et que la DGFIP-DNEF-BRS utilise de façon hebdomadaire son droit de consultation des situations nominatives et son droit de communication non nominatif.

Ayant pris acte du changement de cadre juridique concernant les « services de paiement » définis par l'ordonnance de 2009 qui a transposé la directive de 2007, et de l'interprétation stricte de ces textes par l'ACPR, qui subordonne à agrément toute activité d'encaissement pour compte de tiers, France Galop a immédiatement entrepris de se mettre en conformité. Elle a sélectionné un établissement de paiement, à l'issue d'une procédure de mise en concurrence effectuée selon les règles applicables aux marchés publics, et elle a conclu avec lui un contrat pour être mandaté comme agent prestataire de services de paiement. Le dossier est en cours d'examen par l'ACPR.

S'agissant des encouragements

La Cour commet une grave erreur d'analyse en voulant mettre sur un pied d'égalité un propriétaire qui entretient une écurie de 150 chevaux de courses et un associé possédant indivisément 5 % ou 10 % d'un cheval. La répartition des encouragements est nécessairement inégalitaire entre ces différentes catégories de propriétaires.

Le fait que les propriétaires et entraîneurs des meilleurs chevaux perçoivent une part importante des encouragements résulte du fait que leurs chevaux arrivent dans le peloton de tête dans un grand nombre de courses, de très haute qualité, internationalement reconnues. Cela n'est possible que par leur investissement dans un cheptel important, générateur d'emplois nombreux et contributeur à la richesse nationale. La Cour omet ainsi d'indiquer que les propriétaires dont les chevaux sont victorieux ont dû consentir des efforts financiers importants en investissements et en

emplois. Le montant des encouragements reçus est bien loin de couvrir les charges supportées par ces propriétaires.

En outre, le programme des courses ne présente nullement le caractère « élitiste » que semble lui reprocher la Cour, dans la mesure où il permet l'existence et le maintien d'une large base de chevaux dans les catégories les plus faibles, ce qui est loin d'être le cas dans les principales nations hippiques autres que la France.

La politique de distribution des encouragements est essentiellement liée à la performance des chevaux puisque seuls les chevaux gagnants ou placés bénéficient d'allocations, y compris en ce qui concerne les primes aux propriétaires et aux éleveurs, contrairement à ce qu'écrit la Cour. Le programme de course est organisé par typologie de chevaux, mais est progressif en cours d'année afin de sélectionner et faire progresser les chevaux.

À cet égard, il est inexact d'affirmer, comme le fait la Cour, que les « Pur-Sang nés et élevés en France » ne sont pas une race. Ces chevaux sont inscrits au livre généalogique français des chevaux de Pur-Sang. De ce fait, ils sont bien regardés comme faisant partie d'une race (au sens du premier tiret de l'article 4§2 de la directive n°90/428/CEE du 26 juin 1990). Il faut par ailleurs souligner que les primes concernant les chevaux « nés et élevés en France » peuvent être perçues par des ressortissants étrangers qui auraient décidé de placer tout ou partie de leur élevage en France.

S'agissant de la lutte contre le dopage

Initié dès les années 1970, le contrôle anti-dopage dans les courses hippiques françaises a atteint aujourd'hui le plus haut niveau international en termes de technicité et de performance. Son coût représente un montant significatif mais maîtrisé et plus que raisonnable au regard des enjeux générés par les courses françaises et de la pression du contrôle exercé sur les compétitions.

En comparaison, le contrôle anti-dopage mis en œuvre dans le sport est resté très aléatoire en fonction des politiques disparates des fédérations sportives et contraint dans son efficacité compte tenu des limites réglementaires et budgétaires imposées à l'AFLD.

Sur l'ensemble des disciplines sportives françaises, le nombre de prélèvements traités est près de trois fois inférieur au nombre de prélèvements dans les courses hippiques françaises. Le laboratoire dépendant de l'AFLD n'a jamais pu se doter des moyens techniques

permettant d'analyser des prélèvements effectués sur des chevaux et est contraint de les sous-traiter au Laboratoire des Courses Hippiques (LCH).

L'indépendance du contrôle anti-dopage dans les courses hippiques est aujourd'hui respectée par les acteurs impliqués (sociétés mères, FNCH et LCH) et reconnue à l'international par les autorités hippiques étrangères et par les compétiteurs eux-mêmes : les procédures en place en sont garantes et les nombreuses décisions de justice en confirmant la validité viennent attester de leur pertinence.

Conclusion

Conscientes du retournement de conjoncture et des difficultés économiques en découlant, les sociétés mères ont entrepris dès 2012 d'engager des réformes structurelles et des plans d'économie.

À l'occasion du Comité Stratégique, présidé par le sénateur Ambroise Dupond, les sociétés mères, sous l'égide de leur précédente gouvernance, ont réalisé un premier plan d'économies de 50 M€ de 2013 à 2016. Elles ont également fait aboutir une réforme du régime des allocations de retraites supplémentaires (ARS) en 2014. Cette réforme, maintes fois repoussée par le passé, a permis de mettre fin à ce régime et de sécuriser son impact financier à long terme sur les comptes de l'Institution. En 2015, les sociétés mères ont engagé la réforme définitive du GIE PMH en mettant fin à son activité, ce qui a eu pour conséquence un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) pour l'ensemble de l'effectif, soit 209 personnes. Cette réforme, qui avait été maintes fois tentée et reportée auparavant, a permis une réduction drastique des pertes issues du pari mutuel sur les hippodromes parisiens.

Un second plan d'économies a été mis en œuvre par le Conseil d'administration de France Galop, élu en décembre 2015, sur les exercices allant de 2016 à 2019, pour réduire les charges annuelles de 10 M€ d'euros. À la fin 2017, il avait déjà produit la moitié du résultat attendu.

Pour la seconde fois dans la longue histoire de France Galop, les encouragements à l'élevage ont été réduits de 25 M€ (une réduction avait été décidée en 1996 sous la présidence de Jean-Luc Lagardère). Cet effort extrêmement significatif demandé aux socioprofessionnels intervient en parallèle des efforts effectués par France Galop sur ses coûts.

Les sociétés mères sont donc parfaitement conscientes de la situation et ont fait les choix responsables qui s'imposaient à elles.

Au prétexte d'une gouvernance prétendument inadaptée, la Cour recommande de faire évoluer le statut du PMU. De l'avis de France Galop, il ne s'agit pas d'un objectif en soi mais plutôt d'un moyen. En effet, le

statut de GIE a permis au PMU, depuis 35 ans, de faire face aussi bien à des périodes difficiles (dans les années 90) qu'à des périodes de forte croissance.

Cela dit, le contexte est aujourd'hui différent. La loi du 12 mai 2010 a changé la donne en régularisant le « marché gris » qui prospérait auparavant sur le web, mais aussi en favorisant le développement des paris sportifs dans le réseau « en dur » de la Française des Jeux. Dans ce contexte, la véritable question est de savoir quelle stratégie l'Institution des Courses devra mettre en œuvre et quel sera le cadre de la politique des jeux dans lequel cette stratégie devra s'insérer.

À l'heure où la privatisation de la Française des Jeux est envisagée, l'Institution des Courses et le PMU, son instrument de développement, ne peuvent qu'être très attentifs aux conditions dans lesquelles celle-ci va se réaliser. L'Institution des Courses, quel que soit le contexte, doit accélérer sa modernisation.

Il paraît vital que l'État détermine précisément quelle politique des jeux il entend mettre en œuvre et qu'il traite l'Institution des Courses en toute équité car le législateur lui a prescrit de « veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ
D'ENCOURAGEMENT À L'ÉLEVAGE DU CHEVAL FRANÇAIS
(SECF) - LE TROT**

LeTrot soutient les observations faites par les autres destinataires de l'Institution des Courses.

LeTrot regrette en préalable que la Cour n'ait pas incorporé dans son rapport de synthèse les remarques que LeTrot avait fait à l'occasion des Relevé d'Observation Provisoire du Trot et du PMU pour lesquels la Cour avait organisé une phase contradictoire. La Cour formule ainsi encore des appréciations inexactes qui nuisent à la pertinence de ses constats et recommandations.

Concernant les recommandations formulées par la Cour :

Recommandation n° 1 : encadrer juridiquement les services offerts par les sociétés mères sur les comptes des intervenants dans le respect des dispositions du code monétaire et financier et soumettre les sociétés

mères aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

LeTrot n'est pas convaincu que le Code Monétaire et Financier s'applique à son activité d'organisateur de course. L'existence de comptes pour les socioprofessionnels et leur gestion depuis des dizaines d'années dans des conditions jamais critiquées par les deux ministères de tutelles sont la preuve que le système d'agrément des personnes disposant d'un tel compte par le ministère de l'Intérieur est efficace.

Le fait de tenir ces comptes, à titre accessoire et gratuit, s'inscrit dans les missions légales des sociétés mères et ne constitue pas une activité professionnelle entrant dans le champ d'application des dispositions du Code Monétaire et Financier régissant les opérations de paiement et les établissements de paiement.

Recommandation n° 3 : en matière de lutte contre le dopage, adopter pour les courses hippiques des dispositions similaires à celles actuellement en vigueur pour le dopage animal sportif, notamment en ce qui concerne les sanctions pénales

Le manque de moyen financier et technique de l'AFLD la contraint souvent à contracter avec le Laboratoire des Courses Hippiques ce qui contredit la proposition faite par la Cour qui érige l'AFLD comme modèle.

LeTROT soutient cependant la proposition faite par la Cour de pénaliser le dopage dans les courses hippiques.

Recommandation n° 5 : engager une réflexion sur la pertinence du maintien d'un monopole pour l'organisation des paris hippiques au regard des évolutions du secteur des jeux et paris

Le monopole d'organisation des paris et le système d'agrément des sociétés de courses, seules autorisées à organiser des courses de chevaux supports de paris, sont la meilleure réponse apportée par l'État à ses objectifs d'ordre public et de santé publique. LeTrot fait remarquer à la Cour que ce système vertueux pluriséculaire qui s'appuie sur des organismes désintéressés (les sociétés de courses sont des associations) a produit l'une des meilleures nations en ce qui concerne les courses et les paris hippiques. La comparaison avec les autres pays organisant des courses est sans appel. Les systèmes monopolistiques sont les plus performants.

Recommandation n° 6 : confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une seule autorité administrative indépendante constituée par le regroupement de l'Ariel,

de la Cojex, de la Commission des jeux de cercles et de casinos et de l'observatoire des jeux

LeTROT a une position de neutralité sur cette recommandation. LeTROT réclame que la fabrication du calendrier des occasions de jeux (calendrier des courses) soit du seul ressort de la société-mère. LeTROT demande que lui soit conféré le droit d'autoriser ou non tel type de jeux sur les courses qu'elle inscrit dans le calendrier, à l'instar du droit dont disposent les fédérations sportives et du pari sportif. Ces deux droits confortent son rôle de garant de la régularité des courses auprès de ses ministères de tutelle.

Recommandation n° 7 : mettre en cohérence le niveau des charges de l'institution des courses avec celui des revenus issus des paris

LeTROT fait comme la Cour une différence entre les charges de fonctionnement et les encouragements versés à la filière qui contribuent à l'objet social des sociétés mères.

Concernant les encouragements : la Cour omet de comparer le niveau d'encouragement et les cheptels à l'élevage ou à l'entraînement. L'allocation moyenne par course est un bon indicateur de l'espoir de gain d'un cheval de course quand il gagne mais plus intéressant et significatif est le ratio sur la population de chevaux existant. Les chiffres sont alors très différents. Cela renforce la conviction du Trot qu'il ne faut pas opposer encouragements versés et revenus générés par les paris. LeTROT a besoin de revenus à distribuer à l'occasion des courses, à l'occasion de la sélection des chevaux dans la race et aussi à travers les différentes aides qui soutiennent l'activité des micro entreprises que sont les écuries d'entraînement. La France est ainsi le seul pays où s'est installé durablement un système professionnel qui permet d'apporter autant de recette fiscale à l'État (à l'instar de ce qui existe au Japon, à Hong-Kong, en Suède, en Norvège ou en Finlande). La professionnalisation des courses et son coût associé est beaucoup plus créateur de valeur qu'un système amateur qui existe dans un certain nombre de pays mais qui ne parvient pas à soutenir un secteur professionnel et à produire des recettes pour l'État.

Concernant les charges de fonctionnement : la Cour, à bon escient, met en avant les spécificités opérationnelles du Trot (piste tout temps, quatre hippodromes seulement gérés par la société mère, un seul centre d'entraînement) pour justifier de la performance économique du Trot (141 M€ de charges directes et indirectes pour plus de 296 M€ d'encouragements versés en 2017). Elle omet de dire que cette performance est atteinte alors que les courses de Trot sont très présentes

en hiver dans des conditions climatiques sévères et elle se manifeste par un nombre de courses annulées ou reportées très minime. Par ailleurs LeTROT organise plus de courses en France sur plus d'hippodromes que France Galop et ceci a également un coût ! Malgré ce handicap saisonnier, LeTROT a su bâtir un calendrier de courses internationales attractives qui attirent les meilleurs chevaux du monde, promouvant ainsi la race du Trotteur Français, autre pilier de l'objet social de la société mère. À ce titre trente accords de promotion de la race du Trotteur Français ont été signés à l'international. De la Chine aux États-Unis en passant par la Russie, ces accords soutiennent l'organisation de 1 025 courses de Trotteurs Français et l'exportation permanente de dizaines de chevaux. Ces contrats s'appuient sur l'excellence des courses françaises et de leur caractère sélectif qui a su développer une race qui est leader aujourd'hui dans les courses de Trot.

Le plan d'économie initié dès la parution du rapport du Comité Stratégique en 2013 a permis d'initier des chantiers majeurs comme la réforme du système de retraite supplémentaires et de la prise de paris sur les hippodromes parisiens. LeTROT n'a donc pas attendu la séquence des déficits chroniques pour réagir. La Cour fait donc un contresens quand elle écrit que LeTROT fait supporter à la filière le retour à l'équilibre. La baisse des encouragements versés décidée pour 2018 fait suite à un ensemble d'économies qui se révèlent insuffisantes pour compenser la baisse des revenus.

La Cour fait donc un raccourci en prônant l'alignement des charges sur celle du revenu sans s'attarder sur les causes notamment exogènes qui ont conduit à cette baisse de revenus.

Concernant les revenus du Trot et plus généralement des revenus gérés par l'activité du PMU : la Cour n'explique pas pourquoi la Française des Jeux a pu voir son chiffre d'affaires et ses revenus doubler depuis dix ans alors que le chiffre d'affaires du PMU est revenu à son niveau de 2008 en terme de chiffre d'affaires. L'absence de politique des jeux et donc de mise en cohérence des taux de retour parieurs entre jeux similaires (76 % pour les paris sportifs et 73.2 % pour les paris hippiques) est une première cause. Une deuxième raison est la différence de taux de rémunération du réseau de points de vente en partie commun entre les deux monopoles (5.5 % pour la FDJ vs 2.0 % pour le PMU). Enfin le monopole PMU est cantonné à un seul type de jeu sur un seul canal de vente là où la Française des Jeux peut exploiter tant le pari sportif, que les jeux de grattage ou des loteries, voire de développer un jeu cannibalisant le pari hippique comme le Rapido ou l'Amigo.

LeTROT demande ainsi expressément que l'offre autorisée de jeux sur les courses hippiques soit élargie à d'autres jeux, comme des jeux sur les jockeys.

La Cour oublie d'évaluer le risque que représente cette situation de pseudo concurrence entre deux monopoles qui peuvent par ces démarches promotionnelles débridées fragiliser le monopole et remettre en cause sa raison d'être à savoir le maintien de l'ordre public et l'amélioration de la santé publique. Ce risque est bien à évaluer selon les principes édictés par la Commission Européenne.

Recommandation n° 8 : établir des comptes et un rapport d'activité financière qui retracent clairement les flux entre les différentes entités de l'Institution des Courses selon une méthodologie partagée entre les deux sociétés mères

La Cour affirme que les comptes du Trot sont peu « transparents ». LeTROT ne peut accepter ce soupçon d'insincérité. LeTROT respecte le plan comptable des sociétés de courses et les Commissaires au Compte ont chaque année certifié sans réserve que les comptes annuels donnaient une image fidèle de la situation financière de la société mère.

Les flux sont parfaitement identifiés et l'Analyse d'Activité Financière publiée chaque année apporte une vision analytique détaillée des opérations.

Recommandation n° 9 : introduire, dans les textes réglementaires applicables à l'institution des courses, des règles destinées à renforcer et formaliser les règles de prévention des conflits d'intérêts

La Cour estime qu'il existe un risque que certaines décisions du conseil d'administration du Trot soit biaisées au principe que ce dernier décide du niveau des encouragements dont certains membres bénéficieraient directement. LeTROT est en total désaccord avec cette affirmation qui prouve que la Cour méconnaît le mécanisme de préparation du programme et du calendrier qui est préparé très en amont excluant la collusion suspectée. La Cour ne présente ainsi aucune décision qui aurait été prise en conflit d'intérêt.

Recommandation n° 10 : limiter la durée du mandat des membres cooptés du comité et ouvrir le conseil d'administration des sociétés mères à des personnalités qualifiées indépendantes

La Cour ne s'interroge pas sur les bénéfices du statut associatif qui est celui des sociétés de courses. Il apparaît pour LeTROT que seul le statut associatif permet la parfaite représentation des différentes composantes de l'Institution des Courses : propriétaires, éleveurs, entraîneurs, drivers,

bénévoles. Leur représentation au conseil d'administration et au comité a ainsi contribué au développement de la filière. La Cour ne démontre en rien le bénéfice d'un conseil composé de membres exclusivement extérieurs à l'Institution.

Recommandation n° 11 : assurer un pilotage stratégique des sociétés de province en remplaçant les diverses subventions de fonctionnement du fonds commun des courses par une subvention globale annuelle attribuée, pour les sociétés de courses les plus actives, dans le cadre de conventions d'objectifs

LeTROT soutient la position exprimée par la FNCH. Par ailleurs, LeTROT souhaite réaffirmer que par son système d'élection la société mère représente tous les acteurs, y compris les bénévoles des petites sociétés de courses comme des grandes sociétés Premium. Tout est décidé en ce qui concerne la province après des débats au sein des différentes commissions dont la commission de la Province qui joue un rôle majeur dans l'établissement de la politique générale du Trot.

Ce qui est finalement mis en place par la FNCH l'a été après décision concertée du conseil d'administration du Trot.

Sur le pilotage stratégique de l'Institution des Courses, la Cour regrette le manque d'alignement des deux sociétés mères et affirme notamment que la stratégie du PMU en souffrirait. LeTROT ne partage pas cet avis. Les deux sociétés mères ont historiquement travaillé ensemble en créant successivement le PMU, le GTHP, Equidia au cours du temps. Ces organisations sont des éléments essentiels de la création de valeurs et démontrent la capacité de coopération des deux sociétés mères. Les difficultés du PMU, évoquées plus haut, ne trouveront pas leur résolution dans un alignement supplémentaire. La diversité des deux associations est un gage d'enrichissement réciproque pour autant que les deux sociétés mères partagent une même vision de l'avenir.

Recommandation n° 13 : réexaminer le statut du GIE du PMU pour l'adapter à la nature commerciale de son activité

LeTROT rappelle que le GIE PMU est le prolongement de l'activité de ses membres en ce que le droit à exploiter le pari hippique est détenu par les sociétés de courses. Le service commun transformé en GIE en 1983 n'a pas d'autre objet que de financer la filière hippique comme le prévoit la loi du 2 juin 1891. Affirmer que les sociétés mères administreraient le GIE PMU sans réels contre-pouvoirs nie la tutelle de l'État sur l'Institution des Courses. Or, cette tutelle s'exerce régulièrement et ce au sein de leurs instances. La révision du statut du GIE PMU ne peut être

envisagée qu'en démontrant que cette modification apporte des ressources à l'Institution des Courses.

Conclusion

Les courses de chevaux et les paris hippiques sont indissociables en France pour des raisons réglementaires, juridiques et économiques. La Cour par ses recommandations Fait croire que la distinction peut être faite. Le TROT peut partager certaines recommandations quand il s'agit de progresser en performance mais son objectif sera toujours le développement de la filière par le versement d'encouragements. C'est ce qui est rappelé dans la loi de 2010 qui impose à l'État « d'éviter toute déstabilisation économique des filières » par tous les type de jeux. LeTROT appelle de ses vœux une véritable politique des jeux qui lui permette de se projeter dans l'avenir avec France Galop. La modernisation de l'Institution des courses est en cours. LeTROT sera très attentif au projet de privatisation de la Française des Jeux qui constitue un facteur de risque de déstabilisation en l'absence de politique coordonnée.

LeTROT formule le vœu que la Cour prenne en compte ses remarques en modifiant son rapport initial afin que le rapport final rendu public accélère les transformations nécessaires et renforce la mission de service public des deux sociétés mères, France Galop et LeTROT.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE FORMATION ET D'ACTION SOCIALE DES ÉCURIES DE COURSES (AFASEC)

L'AFASEC note que ce rapport ne formule aucune recommandation qui lui soit spécifique.

La Cour décrit le triple rôle de l'AFASEC correctement à savoir la formation initiale et continue des salariés des écuries d'entraînement, l'action sociale aux bénéfices de ces salariés et l'observatoire social des écuries d'entraînement qui permet de faire une photographie des effectifs.

La Cour mentionne le fait que l'AFASEC n'est pas le seul organisme de formation en France, proposant ces diplômes ; elle omet de comparer la performance des différents intervenants (MFR, CFA, Lycée agricole). L'excellente insertion professionnelle reconnue par la Cour est la preuve de la performance de FAFASEC, seul organisme de formation exclusivement engagé dans le secteur des courses.

La tension sur les emplois et la difficulté de recruter de nouveaux élèves ont été pris en compte. L'AFASEC a ainsi organisé une vaste

consultation des employeurs il y a deux ans pour recueillir leurs besoins. Les résultats lui permettent aujourd'hui de faire des propositions aux deux sociétés mères pour répondre au mieux aux élèves et à leur famille, aux salariés et aux employeurs.

La Cour mentionne l'action sociale menée par les assistantes sociales et leur rôle actif dans la reconversion des salariés désirant quitter le métier. Elle omet de relever que l'Institution des Courses a privilégié dès l'origine des initiatives en matière de formation et d'action sociale, l'obtention de diplômes reconnus par l'État et un accompagnement sur le terrain par des assistantes sociales. Ce sont les deux piliers d'une reconversion réussie pour les salariés.

La Cour critique le manque de connaissance précise des emplois de la filière. L'AFASEC produit aujourd'hui annuellement l'observatoire social qui est la parfaite photographie des emplois dans les écuries d'entraînement. Elle réalise à cet effet chaque année une enquête d'insertion. Ce travail quantitatif et qualitatif est précieux pour l'Institution et il est communiqué au Ministère de l'Agriculture, à l'ensemble des Conseils Régionaux ainsi qu'à l'IFCE qui l'intègre dans ses statistiques notamment l'Annuaire Ecus. En retour l'Institution des Courses utilise des données Ecus pour ses communications.

Concernant les charges de fonctionnement, l'AFASEC n'a pas attendu les baisses des dotations des sociétés mères pour entreprendre un vaste plan d'optimisation des effectifs en privilégiant notamment l'externalisation des fonctions non stratégiques sur les écoles et les résidences. Cela se manifeste notamment par la baisse constante des effectifs depuis plus de quinze ans. Plus récemment, FAFASEC a contribué à l'effort de toute l'Institution des Courses en absorbant la baisse de ses dotations.

La Cour affirme que l'AFASEC souffrirait d'un manque d'alignement stratégique des deux sociétés mères qui seraient incapables de fixer une stratégie pour elle. Ce n'est pas exact. La gouvernance de l'AFASEC sous l'autorité des sociétés mères a conduit ces dix dernières années un champ important de réformes qu'il faut souligner. Une gestion équilibrée et des choix stratégiques adaptés ont construit un outil moderne et efficace en capacité d'évoluer et de se réformer. Les deux associés de l'AFASEC, France Galop et LeTROT ont permis de construire une communauté de moyens et de services équilibrés aux bénéfices des salariés des écuries de courses et des familles de nos élèves.

L'AFASEC formule le vœu que la Cour prenne en compte ses remarques en modifiant son rapport initial afin que le rapport final rendu public puisse rendre compte de la performance de l'AFASEC et de ses missions, la formation, l'action sociale.
