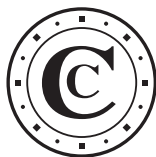


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'INSTITUTION DES COURSES

Une organisation à réformer,
une activité à réguler

Rapport public thématique

Synthèse

Juin 2018

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un contexte profondément transformé	7
2 Un dispositif insuffisamment contrôlé dont la pertinence doit être réexaminée	9
3 Une situation financière dégradée	13
4 Une organisation qui doit être réformée pour lui redonner une capacité de pilotage stratégique	15
Recommandations	18

Introduction

Les courses de chevaux sont organisées depuis 1891 par des sociétés de courses, aujourd'hui constituées en associations de la loi de 1901. Parmi les 235 sociétés de courses, deux ont été agréées par le ministre chargé de l'agriculture comme « sociétés mères » de chacune des deux disciplines : la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF) pour le trot et France Galop pour le galop. Les sociétés mères élaborent la réglementation interne des courses et délivrent aux professionnels les autorisations d'entraîner, de faire courir et de monter ou « driver ». 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. En outre, elles gèrent directement plusieurs hippodromes : Vincennes, Enghien et Cabourg pour la SECF ; Auteuil, Longchamp, Saint-Cloud, Chantilly, Maisons-Laffitte et Deauville pour France Galop.

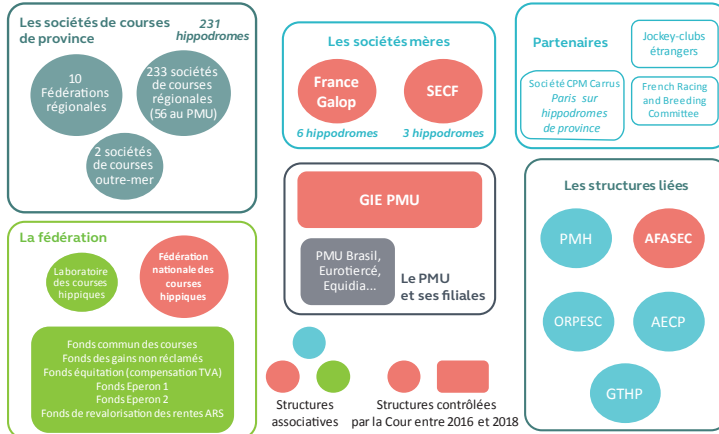
Par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, les sociétés de course bénéficient, depuis la loi du 2 juin 1891, d'un monopole pour l'organisation des paris hippiques. Par ailleurs, la SECF et France Galop ont une compétence exclusive pour décider du nombre et du calendrier des courses organisées 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 les sociétés de courses ainsi que des organismes communs, soumis comme les sociétés mères à la tutelle des ministères chargés de l'agriculture et du budget, parmi lesquels figurent le GIE Pari mutuel urbain (PMU), constitué par ces sociétés afin de recueillir les paris et de distribuer les gains ; la Fédération nationale des courses hippiques (FNCH), qui gère notamment le fonds commun des courses et est l'instrument des sociétés mères dans la lutte antidopage ; et l'Association de formation et d'action sociale des écuries de courses (AFASEC), qui assure des missions de formation des acteurs des courses hippiques et mène une action sociale au bénéfice de ces derniers. À ces trois organismes s'ajoutent d'autres structures telles que 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).

1 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 a mis fin à ce monopole pour les paris hippiques en ligne.

Introduction

L'institution des courses hippiques



Source : Cour des comptes

AACP : 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

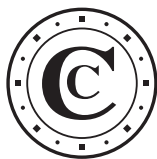
Hippodromes de France Galop : Auteuil, Chantilly, Deauville, Longchamp, Maisons-Laffitte, Saint-Cloud.

Hippodromes de la SECF : Vincennes, Enghien, Cabourg

Les enjeux hippiques, qui forment l'essentiel des ressources de l'institution, représentaient 9,1 Md€² 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. Environ 77 % du total de ces enjeux sont reversés aux parieurs gagnants, tandis que 6 % financent les charges du PMU, 8 % reviennent aux sociétés de courses et 9 % sont prélevés par l'État.

La part des enjeux qui revient aux sociétés de courses sert notamment à financer la filière hippique, filière économique fondée sur l'organisation de courses de chevaux servant de support à une activité de prises 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, la filière travail (trait, etc.) et la filière viande. Si on peut regretter que le nombre d'emplois de cette filière hippique soit mal mesuré, les estimations avancées étant très variables et sans doute surévaluées, ces emplois se caractérisent par une forte concentration géographique (notamment Normandie, Pays-de-la-Loire, Oise autour de Chantilly) qui confère à la filière une importance réelle pour l'animation des territoires ruraux concernés.

2 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.



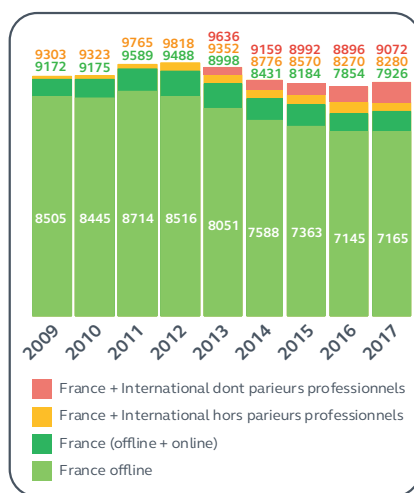
1 Un contexte profondément transformé

Le rapport de la Cour intervient à un moment crucial pour l'institution des courses et la filière hippique. D'une part, le contexte dans lequel s'exercent l'activité hippique et l'organisation de courses servant de support à la prise de paris a connu des évolutions considérables. Depuis la fin des années 2000, et en particulier depuis l'ouverture du marché des paris en ligne en 2010, la concurrence croissante des paris sportifs s'est accompagnée d'un déclin sensible du volume des enjeux hippiques qui dégagent l'essentiel des ressources de l'institution.

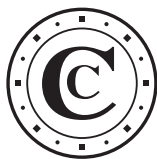
D'autre part, des perspectives de réforme sont évoquées s'agissant de l'institution elle-même comme du marché des jeux et paris auquel ses ressources sont étroitement liées. Une privatisation du capital de la Française des jeux (FDJ) pourrait ainsi affecter l'équilibre du marché des jeux, en

privant 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.

Montant des enjeux hippiques collectés par le PMU depuis 2009 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données PMU



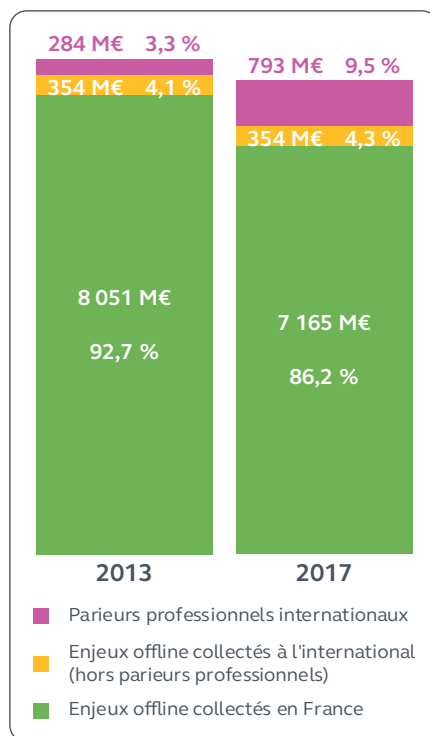
2 Un dispositif insuffisamment contrôlé dont la pertinence doit être réexaminée

L'efficacité du contrôle de l'État sur la manière dont l'institution gère son « double monopole » est entravée par les contradictions auxquelles les ministères concernés, au premier rang desquels la direction du budget, sont confrontés. Leur mission de tutelle s'inscrit, tout comme celle consistant à définir une politique des jeux cohérente, dans une logique de contrôle susceptible d'affecter l'activité des opérateurs de jeu et le montant des enjeux hippiques. Cependant, l'objectif de soutien à la filière hippique, qui fonde le « double monopole » confié par le législateur à l'institution, ainsi que celui de préservation du niveau des recettes fiscales prélevées sur l'activité hippique, s'accommodent mal de cette logique de contrôle et de ses conséquences potentielles sur le niveau des enjeux hippiques. Les ministères doivent 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.

En pratique, ces contradictions se traduisent par un exercice insuffisant par l'État de ses prérogatives à l'égard de l'institution, ce qui ne lui permet pas d'influer sur les orientations décidées par les entités composant cette dernière. Plusieurs

exemples récents ont vu l'institution ignorer les demandes formulées par l'État, notamment s'agissant du plafonnement de l'activité des parieurs professionnels internationaux, qui atteignait 9,5 % de la masse offline fin 2017 alors que l'État avait demandé un plafonnement à 5 %.

Part des parieurs professionnels dans le total de la masse hors ligne du PMU



Source : Cour des comptes, d'après données PMU

Un dispositif insuffisamment contrôlé dont la pertinence doit être réexaminée

De même, l'institution n'a pas respecté les conditions posées par l'État pour la mise en œuvre du projet, très coûteux, de reconstruction de l'hippodrome de Longchamp. Les prérogatives de l'État ont au demeurant été réduites au cours des années récentes, ce qui entrave d'autant plus ses capacités d'action à l'égard de l'institution.

Les contradictions auxquelles est confronté l'État expliquent également l'absence d'une politique des jeux cohérente et commune à l'ensemble des filières du secteur des jeux et paris. Cette politique des jeux, qui doit mettre en œuvre les principes édictés par le législateur dans la loi du 12 mai 2010, est devenue difficilement lisible en raison d'évolutions législatives intervenues depuis cette loi sans stratégie d'ensemble. Cela se traduit par une incertitude préjudiciable à l'activité des opérateurs de jeu, dont le PMU, mais également par une moindre efficacité de l'action de l'État, les ministères ne disposant pas de lignes directrices claires permettant de déterminer comment concilier les objectifs contradictoires qu'ils doivent poursuivre.

Le cadre juridique auquel est soumise l'institution des courses est à la fois inadapté et non respecté sur certains points, ce qui amoindrit encore l'efficacité du contrôle de l'État. Ce cadre juridique pourrait ainsi être complété sur plusieurs points. Tout d'abord, s'agissant de la lutte contre le blanchiment, les pratiques des sociétés mères doivent

être mieux encadrées : elles gèrent aujourd'hui des comptes courants, détenus par les socioprofessionnels de la filière, et ce en violation des dispositions du code monétaire et financier. Au 31 décembre 2015, les 184 995 comptes ouverts auprès de France Galop représentaient un solde cumulé d'environ 100 M€, tandis que les 48 266 comptes ouverts auprès de la SECF représentaient environ 66 M€. L'absence de contrôle de l'activité de ces comptes est très préoccupante compte tenu de la nature et de l'ampleur des flux financiers en cause, qui représentent un facteur de risque au regard de la lutte contre le blanchiment des capitaux et la fraude fiscale.

Le cadre juridique pourrait également être complété s'agissant de l'activité, aujourd'hui conséquente, des parieurs professionnels internationaux. Ces parieurs peuvent, tout d'abord, être des personnes morales, ce qui est en principe interdit aux parieurs français. Par ailleurs, ils sont assimilés aux parieurs du réseau physique français, et parient sur la même masse d'enjeux, alors même qu'ils parient par des voies dématérialisées depuis l'étranger. Enfin, ils bénéficient d'informations privilégiées transmises par le PMU, en temps réel, s'agissant des enjeux placés par les autres parieurs, et 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

Un dispositif insuffisamment contrôlé dont la pertinence doit être réexaminée

d'une course. Ceci leur permet de maximiser leurs perspectives de gain. Leur activité est ainsi sans commune mesure avec celle des parieurs « ordinaires », y compris de ceux qui parient des sommes importantes.

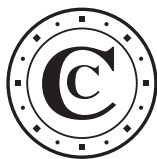
Enfin, le cadre juridique apparaît également trop peu contraignant s'agissant de la lutte contre le dopage dans les courses hippiques. Au-delà de ce renforcement nécessaire du cadre juridique, les organes de l'institution doivent respecter l'ensemble des règles qui leur sont d'ores et déjà applicables, notamment 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 ». Cependant, le principe même d'une organisation de ces activités en monopole, qui induit ce rôle de tutelle pour l'État, doit être interrogé.

La justification de ce « double monopole » pose en effet 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. Si, à la différence des droits exclusifs pour l'organisation des courses, le monopole pour l'organisation des paris hippiques dans le réseau physique est théoriquement justifié au vu des risques qu'induit cette activité pour l'ordre public, il 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 peut être questionnée.

Par ailleurs, alors que 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, et que ces deux vecteurs de jeu sont *de facto* de plus en plus en concurrence, l'enjeu est de créer les conditions d'une régulation efficace, à la fois indépendante des ministères de tutelle et unifiée. L'instauration d'une autorité de régulation unique et indépendante permettrait ainsi un encadrement cohérent de l'ensemble des secteurs de jeux, en prenant en compte la spécificité de chacun et en s'appuyant sur une connaissance approfondie des réalités du secteur.

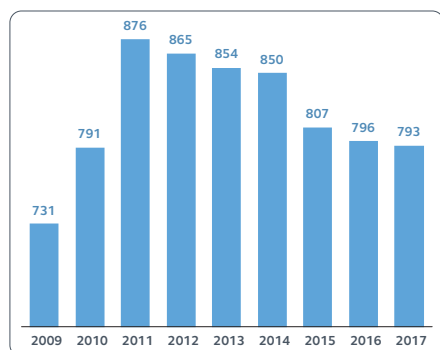


3 Une situation financière dégradée

L'institution des courses est confrontée à d'importantes difficultés financières, qui s'expliquent à la fois par la diminution sensible des ressources issues des paris hippiques et par une croissance excessive de ses charges de fonctionnement ainsi que des encouragements versés par les sociétés mères.

S'agissant de ses ressources, le résultat net reversé par le PMU aux sociétés mères, et à travers elles à l'institution, est en baisse constante depuis 2011. Il s'établissait à 793 M€ fin 2017 contre 876 M€ fin 2011.

Résultat net reversé par le PMU aux sociétés mères (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données PMU

Cette diminution traduit à la fois les difficultés du pari hippique dans un contexte de plus en plus concurrentiel

et l'essoufflement de la stratégie de croissance du PMU qui, après avoir soutenu la progression des enjeux hippiques dans les années 2000, a trouvé ses limites. La réorientation de cette stratégie tarde à produire ses effets, même si de premiers signes encourageants ont été constatés en 2017.

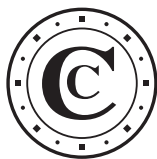
S'agissant de ses charges, les charges de fonctionnement et les masses salariales des sociétés mères ont fortement progressé au cours de la période. Par ailleurs, le niveau des encouragements versés au trot et au galop est sensiblement supérieur à celui observé à l'étranger. Une évaluation de leur impact pour la filière apparaît nécessaire, afin de permettre le cas échéant un meilleur ciblage de ces soutiens.

Ceci explique que la situation financière de l'institution se soit sensiblement dégradée au cours des années récentes. Le niveau des réserves accumulées par les sociétés mères, grâce à la croissance des paris hippiques, a ainsi nettement diminué depuis 2013. Ces réserves ne représentaient plus, fin 2015, que 241 M€ pour France Galop (soit une baisse de 23 % par rapport à 2013) et 136 M€ pour la SECF (soit une baisse de 30 %).

Une situation financière dégradée

Les sociétés mères n'ont pas engagé de réformes suffisantes pour faire face à cette dégradation, tandis que les soutiens financiers apportés par l'État n'incitaient pas à de telles réformes : sur la seule période 2011-2015, la baisse de la fiscalité a ainsi permis aux sociétés mères de réaliser un gain total estimé à environ 150 M€. Dans ce contexte, l'institution a d'abord fait peser ses difficultés sur la filière. Entre 2015 et 2017, les soutiens apportés par l'intermédiaire des fonds Eperon et Equitation ont diminué de 65 %, le fonds Equitation étant finalement supprimé en 2017. Les montants reversés aux

sociétés de courses de province et à l'AFASEC ont également diminué, et une baisse des encouragements est aujourd'hui envisagée. Si le niveau des encouragements est effectivement élevé, les efforts auraient dû porter d'abord sur les charges de fonctionnement de l'institution avant de s'appliquer aux soutiens financiers versés aux acteurs des courses. L'institution des courses doit aujourd'hui mettre en œuvre les réformes nécessaires afin de mettre en cohérence le niveau de ses charges avec celui de ses revenus issus des paris.



4 Une organisation qui doit être réformée pour lui redonner une capacité de pilotage stratégique

Tandis que l'institution des courses est confrontée au défi d'une situation financière non soutenable, l'organisation de sa gouvernance ne permet pas un pilotage stratégique efficace. Les sociétés mères, qui détiennent, de fait, l'essentiel du pouvoir décisionnel au sein de l'institution, ne parviennent pas à définir une stratégie commune pour la filière, faute de diagnostic partagé sur l'analyse de ses difficultés. Elles adoptent souvent des stratégies non coopératives. La FNCH, qui devait à l'origine assurer ce pilotage stratégique, est dans les faits subordonnée aux sociétés mères et ses actions se limitent à la prise en charge de missions techniques. Les conséquences de ce pilotage insuffisant sont renforcées par l'absence de stratégie claire de l'État à l'égard de la filière hippique.

La gouvernance de l'institution doit être réformée pour remédier à ces faiblesses, en confiant à la FNCH la responsabilité de renforcer les mutualisations en son sein et de contribuer à la modernisation de sa gestion économique. De premières réformes ont certes été mises en œuvre, qui ont vu la suppression du

GIE Pari mutuel hippodrome (PMH) et la fermeture du régime des allocations de retraite supplémentaire (ARS). Si ces réformes sont positives, elles sont loin de répondre aux difficultés de l'institution, qui ont par ailleurs été accrues par des choix de gestion inadaptés : à cet égard, le lancement du projet très coûteux de rénovation de l'hippodrome de Longchamp, dans un contexte financier dégradé et sans qu'il s'accompagne de réformes structurelles permettant de réduire les charges de l'institution, apparaît critiquable.

La transformation stratégique du PMU, longtemps entravée par des choix de court terme destinés à maintenir les revenus des sociétés mères, doit, elle aussi, être poursuivie et approfondie afin de mettre l'opérateur en capacité d'affronter les mutations du secteur des jeux. À cet égard, une évolution du statut du PMU pourrait être envisagée, dans la mesure où son statut actuel de GIE est mal adapté aux réalités de son activité et le prive, en pratique, de capacités d'investissement pourtant nécessaires dans un contexte concurrentiel.

Recommandations

La Cour 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. (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 ;

Recommandations

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.