



RAPPORT À MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE

**FILIÈRE ÉQUINE : VISION ET PROPOSITIONS POUR UN NOUVEAU SOUFFLE
« LE PARI DE RECONQUÉRIR LE GRAND PUBLIC »**

Établi par

JEAN ARTHUIS
Député européen

- OCTOBRE 2018 -

AVANT-PROPOS

Par lettre en date du 17 avril 2018 (cf. Annexe I), le Premier ministre m'a confié la mission de conduire une réflexion sur l'avenir de la filière équine française, dans toutes ses composantes. Cette réflexion porte sur les grands équilibres sociaux, économiques et financiers de la filière au moment où la source principale de ses revenus, fondée sur les paris hippiques, subit une érosion continue des mises.

Pour dresser un état des lieux aussi objectif que possible et comprendre les raisons pour lesquelles les réponses apportées aux crises antérieures n'ont pas eu d'effet durable, la mission a rencontré l'ensemble des acteurs des différentes branches de la filière et des représentants des institutions et des parties prenantes (cf. Annexe II). Au total, à l'occasion de 70 auditions, six déplacements (Normandie, Saumur, Lamotte-Beuvron, Maisons-Laffitte, Senonnes, Cagnes-sur-mer), plus de 200 personnes ont exprimé leurs préoccupations, leurs visions, leurs attentes. Les témoignages recueillis caractérisent la gravité de la situation, l'acuité des risques de déstabilisation et plaident en faveur de transformations radicales tant dans les sociétés de courses que du PMU. La mission observe que la tendance n'a cessé de s'amplifier depuis trois décennies (cf. Annexe III). Les concessions accordées par l'État n'ont pas donné lieu aux réformes indispensables. Le processus est arrivé à son terme et appelle des mesures radicales et immédiates dont la mise en œuvre doit respecter les engagements à prendre par l'État et les institutions des courses.

Les propositions formulées par la mission visent à permettre au cheval d'aller à la reconquête du grand public :

- ◆ réenchanter les courses et les paris hippiques (horaires des compétitions, réduction du nombre de courses « Premium », simplification des modes de paris, abrogation des conventions Grands Parieurs internationaux) ;
- ◆ réviser l'architecture des institutions des courses et alléger le poids de leurs dépenses de fonctionnement ;
- ◆ clarifier les rôles entre opérateurs de courses et opérateur de jeu, corrélativement doter le PMU d'un nouveau statut juridique et fiscal ;
- ◆ lever l'hypothèque TVA ;
- ◆ développer les usages du cheval (équitation de sport et de loisir, tourisme, travail, équithérapie, sécurité, écologie) ;
- ◆ créer les conditions d'un dialogue confiant entre la filière et l'État (Comité de gouvernance de la filière cheval et délégué interministériel) ;
- ◆ confier à un Conseil de surveillance le suivi de la mise en œuvre du contrat entre l'État et les institutions des courses (réformes structurelles, plan d'économies, accompagnement financier).

L'urgence à agir répond à la gravité de la crise.

La mission remercie tous les responsables et acteurs de la filière pour le temps qu'ils ont consacré aux auditions, les témoignages et les avis qu'ils ont exprimés. Ils ont permis à la mission de formuler une vision et des propositions pour rénover le cadre stratégique, donner un souffle nouveau et rétablir la confiance.

La mission tient particulièrement à remercier les cabinets du Premier ministre, du ministre de l'action et des comptes publics ainsi que du ministre de l'agriculture et de l'alimentation pour l'intérêt et le soutien qu'ils ont manifesté pour ses travaux.

Je remercie enfin, à titre personnel, Patrick Dedinger, inspecteur général de l'agriculture, et Frédéric Lepage, inspecteur des finances, pour leur implication experte et l'assistance précieuse qu'ils m'ont apportée dans la conduite de la mission.

Jean Arthuis

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. ÉTAT DES LIEUX : L'HEURE DE VÉRITÉ POUR UNE FILIÈRE EN DANGER.....	5
1.1. La filière équine contribue fortement à l'équilibre des territoires, au développement du lien social et à l'activité économique.....	5
1.1.1. <i>Une présence du cheval sur l'ensemble du territoire.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>La détention d'équidés n'est pas l'apanage du monde agricole et rural.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Un écosystème complet.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>Le cheval médiateur social.....</i>	<i>11</i>
1.1.5. <i>Une réalité complexe et mal appréhendée.....</i>	<i>11</i>
1.2. Les quatre secteurs d'activité composant la filière reposent sur des modèles économiques distincts et peu comparables.....	12
1.2.1. <i>Le secteur des courses hippiques concentre la majorité des flux financiers (90%) pour seulement 18% des chevaux.....</i>	<i>12</i>
1.2.2. <i>Le secteur des sports et loisirs équestres regroupe la majorité des chevaux (68%) ; son chiffre d'affaires est difficile à quantifier.....</i>	<i>22</i>
1.2.3. <i>Les équidés de travail correspondent à une multiplicité d'usages et à un modèle économique incertain.....</i>	<i>26</i>
1.2.4. <i>La filière viande de cheval doit se reconstruire.....</i>	<i>28</i>
1.3. Des liens ténus entre les différents secteurs de la filière.....	30
1.3.1. <i>Une gouvernance organisée par secteurs mais peu lisible au niveau de la filière.....</i>	<i>30</i>
1.3.2. <i>Des liens financiers entre les secteurs plus symboliques que réels.....</i>	<i>33</i>
1.3.3. <i>L'État bien que représenté dans les différents secteurs, n'a pas établi une stratégie d'ensemble pour la filière.....</i>	<i>37</i>
1.3.4. <i>Une filière éprouvée, une situation alarmante.....</i>	<i>39</i>
2. LES SOLUTIONS APPORTÉES AUX CRISES TRAVERSÉES PAR LA FILIÈRE N'ONT PAS PRODUITS D'EFFETS DURABLES.....	41
2.1. Les réformes engagées par le secteur des courses se sont axées principalement sur la croissance des enjeux de paris et de manière plus modeste sur des économies de fonctionnement.....	41
2.1.1. <i>Les réformes stratégiques engagées par le PMU se sont avérées tardives et parfois contreproductives.....</i>	<i>42</i>
2.2. La hausse de la TVA : des conséquences difficilement mesurables pour la filière.....	87
2.2.1. <i>La hausse de la TVA a réduit le nombre de chevaux vendus et importés, au détriment de l'activité des entraîneurs du secteur des courses.....</i>	<i>93</i>
2.2.2. <i>Le prix de vente des chevaux n'a pas souffert de la hausse de la TVA, en raison d'une diminution de l'offre.....</i>	<i>94</i>
2.2.3. <i>Les centres équestres ont été davantage concernés par la hausse de la TVA.....</i>	<i>95</i>

3. LE NOUVEAU SOUFFLE DONT A BESOIN LA FILIÈRE ÉQUINE NÉCESSITE DES RÉFORMES PROFONDES DONT LA MISE EN ŒUVRE DEVRA ÊTRE CONTRACTUALISÉE.....	99
3.1. Le règlement du sujet de la TVA applicable à la filière équine constitue le préalable permettant d'aborder de manière apaisée les bouleversements que la filière devra affronter.....	99
3.1.1. <i>L'inclusion des activités de la filière équine dans l'annexe III de la directive 2006-112 doit être proposée.....</i>	<i>99</i>
3.1.2. <i>La vente des jeunes chevaux de moins de trois ans par le naisseur doit être considérée comme une activité de production agricole éligible au taux réduit de TVA de 10%.....</i>	<i>100</i>
3.1.3. <i>Une simplification des instructions fiscales en vigueur doit conduire à appliquer un taux unique de TVA de 10% à l'activité des centres équestres.....</i>	<i>101</i>
3.2. Les courses hippiques à la reconquête du public	103
3.2.1. <i>L'architecture et le fonctionnement de l'institution mérite d'être rééquilibrés.....</i>	<i>103</i>
3.2.2. <i>L'impérative réforme du fonctionnement et de l'organisation du PMU ..</i>	<i>115</i>
3.2.3. <i>La contractualisation des engagements réciproques entre l'État et le secteur hippique.....</i>	<i>129</i>
3.3. Élevage et usages des chevaux et équidés	130
3.4. Équitation de sport et de loisir	131
3.5. Présence et responsabilité de l'État	132
3.5.1. <i>Au plan national.....</i>	<i>132</i>
3.5.2. <i>Au plan européen.....</i>	<i>132</i>
3.5.3. <i>L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE).....</i>	<i>133</i>
3.5.4. <i>Autonomiser l'école nationale d'équitation pour lui redonner perspectives et dynamisme.....</i>	<i>135</i>
3.6. – Unité et responsabilité de la filière équine	136
CONCLUSION.....	139
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	141

INTRODUCTION

Filière équine : vision et propositions pour un nouveau souffle

« Le pari de reconquérir le grand public »

Filière d'excellence, mondialement reconnue et louée pour son élevage de qualité et ses performances dans les compétitions internationales les plus prestigieuses, mais filière en souffrance. Les signes d'un déclin sont manifestes depuis plusieurs années. La filière équine française s'interroge sur son avenir. Le cheval a survécu à la mécanisation. Sa place et ses usages privilégient désormais les courses, l'équitation de sport et de loisir, laissant un mince espace au travail. Fragilisées par la crise économique et financière de 2007, chacune des branches de la filière recherche son modèle conciliant passion et contraintes économiques. Leurs spécificités ne remettent pas en cause leur destin commun car elles mobilisent, dans la diversité des territoires, le même réseau de compétences, d'expertises, de services et d'emplois. Dans un agrégat hétérogène d'usages des chevaux, au sein duquel les acteurs professionnels côtoient les amateurs, les courses sont aujourd'hui le maillon faible. Leur financement fondé sur les paris hippiques s'étiolo face à la concurrence récente des paris sportifs. La désaffection des parieurs touche également les turfistes qui se font rares sur les grands hippodromes nostalgiques des foules de jadis. La crise est palpable et rapproche le spectre d'une désagrégation identique à celle qu'ont subie les courses dans certains pays voisins de la France.

En fermant ses Haras nationaux, en 2010, l'État a privé la filière de sa tutelle historique et rassurante. Une tutelle qui s'accommodait de la fragmentation générale, chacun opérant dans son domaine sans se soucier des acteurs des autres branches. Une filière incapable de parler d'une seule voix avec l'espoir de se faire entendre par les pouvoirs publics ou de susciter l'attention du grand public. Attachées à leur partenariat avec l'État, les institutions de la filière ont fonctionné sur un mode centralisé et leurs représentants ont insuffisamment évalué et cherché à anticiper les attentes nouvelles d'une société en mutation. Si « *le développement et l'amélioration des races de chevaux* » demeurent des objectifs intangibles, il importe d'explicitier et d'actualiser l'intérêt qu'ils représentent pour la collectivité.

Cheval reconnu « bien commun » utile à la société ?

Image mythique, le cheval a caractérisé notre civilisation. Déjà figuré par les peintures rupestres de la préhistoire, loué par Job dans l'Ancien testament, « *il s'élançait au-devant des armures, il se rit de la peur et ne s'effraie pas : il ne recule pas devant le glaive* », chéri par François Alexandre de Garsault, capitaine du Haras du Roi de France, en 1770, « *le cheval est le plus utile des animaux fournis à l'empire de l'homme* ». L'empreinte du cheval est omniprésente dans notre culture. Il a inspiré les artistes. Peintres et sculpteurs l'ont pris pour modèle. Les statues équestres ornent nos lieux publics. Sans remonter loin dans le temps, au-delà des transformations technologiques du XX^{ème} siècle qui ont bouleversé son champ d'action et ses usages, nous disposons d'un faisceau de critères pour reconnaître que le cheval reste un « *bien commun* », utile à notre société :

- ◆ 40 000 actifs travaillent dans la filière à titre exclusif ou principal ;
- ◆ les activités d'élevage et d'entraînement, les emplois participent au dynamisme de la vie économique et sociale de territoires ruraux menacés par le déclin démographique ;
- ◆ les rendez-vous spectaculaires et populaires sur les hippodromes et lieux de concours hippiques ;

Rapport

- ◆ les chevaux et les services y attachés disposent d'un fort potentiel d'exportation ;
- ◆ le cheval de trait garde son utilité dans des travaux de débardage forestier et intervient, au même titre que les ânes, dans l'agriculture biologique et notamment dans la viticulture ;
- ◆ les patrouilles de sécurité tant en milieu urbain que rural ;
- ◆ l'équitation populaire et le sport de haut niveau ;
- ◆ le tourisme équestre et l'accompagnement des randonneurs ;
- ◆ la recherche expérimentée sur le cheval dans l'intérêt de la santé humaine ;
- ◆ l'équithérapie ;
- ◆ l'alimentation humaine, viande et laits maternisés ;
- ◆ les spectacles autour des courses et de l'art équestre ;
- ◆ les nouveaux services : « *horse coaching* », maintien de l'ordre public.

Le cheval a sa place dans le patrimoine culturel universel. En janvier de cette année, le Président de la République en a fait la démonstration, à l'occasion de son voyage d'État à Pékin, en offrant au Président XI Jinping le cheval «Vésuve de Brekka ».

Encore faut-il que la société porte attention au monde du cheval et reconnaisse sa contribution à l'intérêt général.

Monde du cheval en empathie avec les attentes sociétales

Le monde du cheval a sans doute trop longtemps estimé que le lien étroit qu'il entretenait avec l'État et ses représentants, tutelles des ministères impliqués et services des Haras nationaux, le dispensait de s'enquérir des nouvelles attentes sociétales. Il est suspect de s'être ainsi replié sur lui-même en pratiquant à l'excès l'entre-soi. Sécurité illusoire, les monopoles consentis aux sociétés de courses pour organiser les compétitions et les prises de paris ne sont plus des garanties suffisantes. Dans un contexte de mutations profondes, il n'y a pas d'alternative à l'ouverture, ouverture aux parties prenantes, ouverture à la société, ouverture à l'international. Pour y parvenir, les institutions des différentes branches de la filière ont un double exercice à accomplir. D'une part, elles sont appelées à se rassembler pour identifier les actions, devoirs et attentes qui leur sont communes : le bien-être animal, les règlements sanitaires, la communication, le droit du travail et la formation professionnelle, la fiscalité. Il doit en résulter une expression unique audible tant par l'opinion publique que par les pouvoirs publics. La récente création du « *Comité de gouvernance de la filière cheval* » est à saluer comme une initiative prometteuse.

De son côté, l'État est tenu à s'engager dans la conduite des opérations nécessaires au retour de la confiance. La disparition inéluctable des Haras nationaux met fin à une ambiguïté. L'obligation faite aux acteurs d'assumer leur destin, ne signifie pas effacement de l'État dans son rôle régalien. Au plan gouvernemental, les six ministères concernés à des degrés divers (Agriculture, Action et comptes publics, Intérieur, Sports, Santé, Armées) ont besoin d'une vision stratégique commune pour coordonner leurs actions. L'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) a vocation à devenir l'organe interministériel. L'établissement hâtivement créé en 2010 est en attente d'un recadrage de ses missions pour veiller au pilotage approprié de la filière équine. Dans cette nouvelle configuration, une feuille de route claire et rigoureuse apportera la visibilité attendue par les acteurs et facilitera l'exercice des tutelles.

Au-delà de l'État, les collectivités territoriales restent des partenaires de premier plan. Certaines d'entre elles, aux niveaux régional, départemental et communal, sont engagées dans des actions bénéfiques à forte valeur ajoutée, notamment dans la recherche et l'innovation. Il convient en conséquence de promouvoir les articulations opérationnelles facilitant leur généralisation. Rappelons que 237 hippodromes et 5.500 centres équestres maillent le territoire national.

Rapport

Dans un contexte chargé d'incertitude, le barème de TVA introduit en 2013 focalise une vive inquiétude dans les branches courses, chevaux de sport et équitation. Si la hausse de la fiscalité indirecte est un facteur de déstabilisation, elle ne saurait à elle seule expliquer la gravité de la situation. Avant elle, en janvier 2012, dans un rapport demandé par le Premier ministre, M. Daniel Augereau dressait un constat alarmiste et paradoxal visant « *une institution riche et une filière s'appauvrissant* » et mettait en garde contre l'inertie face aux réformes devenues incontournables : « *ne rien faire conduirait à la récession* ».

Après avoir dressé un état des lieux, la mission a analysé les raisons pour lesquelles les solutions apportées aux crises successives n'ont pas produit d'effets durables. Les auditions, visites et contrôles auxquels elle a procédé permettent d'exprimer une vision globale et de formuler un ensemble de recommandations pour donner un nouveau souffle et rétablir durablement la confiance au sein de la filière équine. La mobilisation de toutes les parties prenantes est requise pour que le cheval gagne le pari de la reconquête du grand public.

Rapport

1. État des lieux : l'heure de vérité pour une filière en danger

La filière équine, présente sur l'ensemble du territoire, est constituée de secteurs d'activité économique peu comparables tant au niveau du modèle économique qui les structure que du nombre d'actifs et de chevaux qu'ils représentent.

1.1. La filière équine contribue fortement à l'équilibre des territoires, au développement du lien social et à l'activité économique

Troisième animal préféré des français derrière les chiens et les chats, les équidés, chevaux, poneys et ânes, présentent la particularité d'être la seule espèce animale qui se prête à des usages aussi variés, à finalité économique ou sociale, tels que les sports et loisirs équestres, les courses hippiques, le travail ou la consommation avec la filière viande.

1.1.1. Une présence du cheval sur l'ensemble du territoire

Les équidés sont capables d'occuper des milieux très variés, dont des milieux difficiles, peu productifs ou délaissés par l'agriculture en particulier l'élevage de ruminants. D'autre part, les activités équestres ont rapproché le cheval des zones périurbaines.

Dès lors, leur répartition spatiale ainsi que celle des activités qui leur sont liées, sont plus équilibrées que celles des autres espèces de rente qui ont été regroupées au fil du temps par grands bassins de production. C'est ainsi que, selon une étude¹, les équidés sont présents sur 91% des cantons de la France métropolitaine. Ils sont également très présents dans les outre-mer.

Le cheptel d'équidés en France s'élève à 1,106 million en 2016 (source IFCE/ système d'identification relatif aux équidés (SIRE)) soit 15% des effectifs européens ce qui place notre pays à la troisième place en Europe derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni, position inchangée depuis 2010. Les équidés représentent 4% des herbivores et exploitent 5% des surfaces en herbe sous forme de pâturage² direct.

1.1.2. La détention d'équidés n'est pas l'apanage du monde agricole et rural.

En effet, moins de 40% des équidés, soit 427 000 d'après la dernière statistique agricole annuelle², se trouvent dans les exploitations agricoles³. La plus forte densité d'équins se situe dans l'ancienne Basse-Normandie et dans le Massif central, territoires réputés pour leurs élevages. Viennent ensuite les régions de montagne (Jura, Vosges et Pyrénées-Atlantiques) ainsi que les pays de bocage et la Camargue (cf. Graphique 1). La densité est plus faible en Île-de-France et dans l'ex-Aquitaine. Le reste du cheptel équin, soit 60% du total, se trouve dans les centres équestres (environ 400 000), dans les écuries de courses, dans les pensions de chevaux ou chez les particuliers, sans oublier les structures étatiques (IFCE, École militaire d'équitation et Garde républicaine notamment).

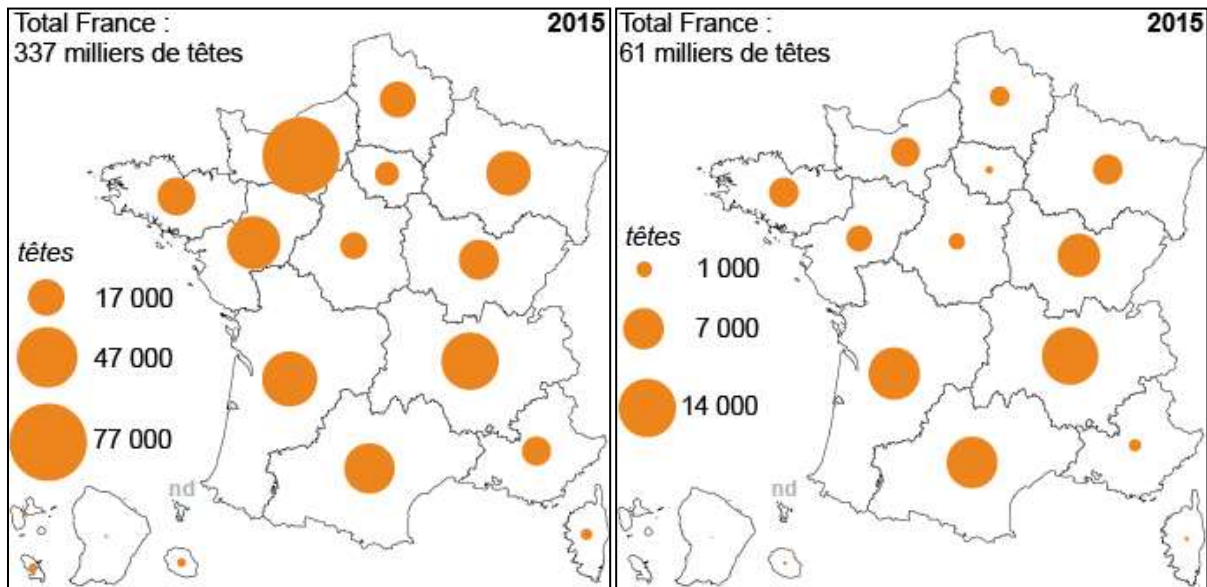
¹ Revue d'économie rurale, novembre-décembre 2016, sur données du Recensement Général Agricole de 2010.

² Agreste GraphAgri 2017.

³ Y compris les centres équestres qui ont une activité d'élevage.

Rapport

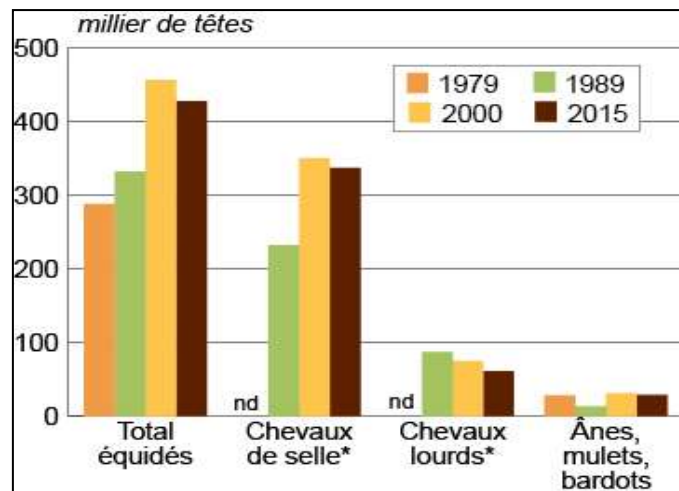
Graphique 1 : Répartition géographique des chevaux de selle, sport, loisir et courses par comparaison à la répartition des chevaux « lourds » en 2015



Source : Ministère de l'agriculture – Agreste.

Le nombre d'équidés présents dans les exploitations agricoles en France a progressé fortement entre 1979 (288 000) et 2015 (427 000) après un point haut en 2006 (462 900) (cf. Graphique 2). En 2017, les chevaux de selle représentent 79% de l'effectif présents dans les exploitations agricoles, les chevaux lourds 14% et les ânes, mulets et bardeaux 7%. Trois régions regroupent 59% des chevaux lourds (Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes), tandis que 67% des chevaux de selle sont concentrés dans cinq régions dont la Normandie (23%) et Auvergne-Rhône-Alpes (12%).

Graphique 2 : Évolution du nombre d'équidés en France (1979 à 2015)



Source : Ministère de l'agriculture – Agreste.

Quand les élevages ne sont pas spécialisés équin (2% des exploitations agricoles), les systèmes d'exploitation comportant des équidés sont majoritairement herbivores, mixtes avec des bovins ou d'autres espèces animales. 4% des exploitations élèvent des équins en activité de diversification tandis que 7% en détiennent entre activité de diversification et loisir familial. Le recensement général agricole (RGA) de 2010 recense 54 603 exploitations agricoles possédant au moins un équidé qu'il soit reproducteur ou non.

Rapport

Les structures de services se sont développées en zone périurbaine où les équidés ont retrouvé une place dans les activités de pension de chevaux (simple ou avec dressage) pour les particuliers et dans les centres équestres. Ces derniers au nombre de 5 446 en 2018 ont connu une croissance régulière depuis 2002 (+50%). En zone rurale, certaines de ces structures s'impliquent dans le tourisme équestre. Les centres d'entraînement de chevaux de courses se situent généralement aux limites rurales des zones urbaines.

À côté des centres équestres, la FFE affine 3 945 organisateurs d'activités équestres en 2018 (+123% par rapport à 2002). Ne proposant pas de cavalerie, tous ne disposent pas d'équipements permanents.

La France est particulièrement bien dotée en équipements équestres⁴. En effet, le ministère des sports en recense plus de 10 600 (5 989 carrières, 3 520 manèges, 1 042 carrières de dressage, 33 terrains de polo et 25 terrains de horseball), soit plus que de bassins aquatiques (6 541).

Une étude de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) de 2018 montre que le cheval qui avait failli disparaître de l'agriculture avec la mécanisation, est revenu en force avec le développement des sports et loisirs équestres. C'est le cheval le plus ancré historiquement dans le monde agricole et rural, le cheval de trait, qui est menacé de déclin, manifestation de l'évolution sociétale à l'égard du cheval.

Ainsi, les 1,106 million d'équidés identifiés en France se répartissent comme suit (source IFCE) :

- ◆ 748 000 pour le sport et les loisirs dans 15 345 élevages⁵ et 12 000 centres équestres et écuries de pensions,
- ◆ 198 000 pour les courses hippiques dans 10 202 élevages et auprès de 2 605 entraîneurs,
- ◆ 154 000 chevaux de trait et de territoires, ânes et poneys dans 7 227 élevages.

La mission rencontre d'emblée une difficulté. Si certaines races sont considérées de courses, de sport, de loisir ou de travail, cette classification n'emporte pas un usage exclusif. Ainsi, par exemple, nombre d'équidés des races de sport et des chevaux des races de courses sont utilisés pour un usage de loisir. Il en résulte fréquemment une difficulté de consolidation des données recueillies dans différentes sources.

1.1.3. Un écosystème complet

Pour apprécier l'impact des équidés sur notre société, il convient de recenser un ensemble riche et complexe d'activités connexes, parfois tournées vers le cheval à titre principal, d'autres fois de manière accessoire. Le guide « La filière équine : métiers et formations »⁶, édition 2016, recense 49 métiers en lien avec le cheval dont 30 en lien direct

La formation tout d'abord, qui relève du ministère de l'agriculture et du ministère des sports dans la proportion de deux tiers-un tiers ainsi que du ministère de l'enseignement supérieur pour six diplômes de niveau II (licences et licences professionnelles).

⁴ Source : atlas des équipements sportifs en France.

⁵ L'IFCE considère comme élevage toute structure ou personne n'ayant fait naître un équidé quel que soit son statut.

⁶ Sources ; ONISEP, IFCE, équi-ressources, région Normandie.

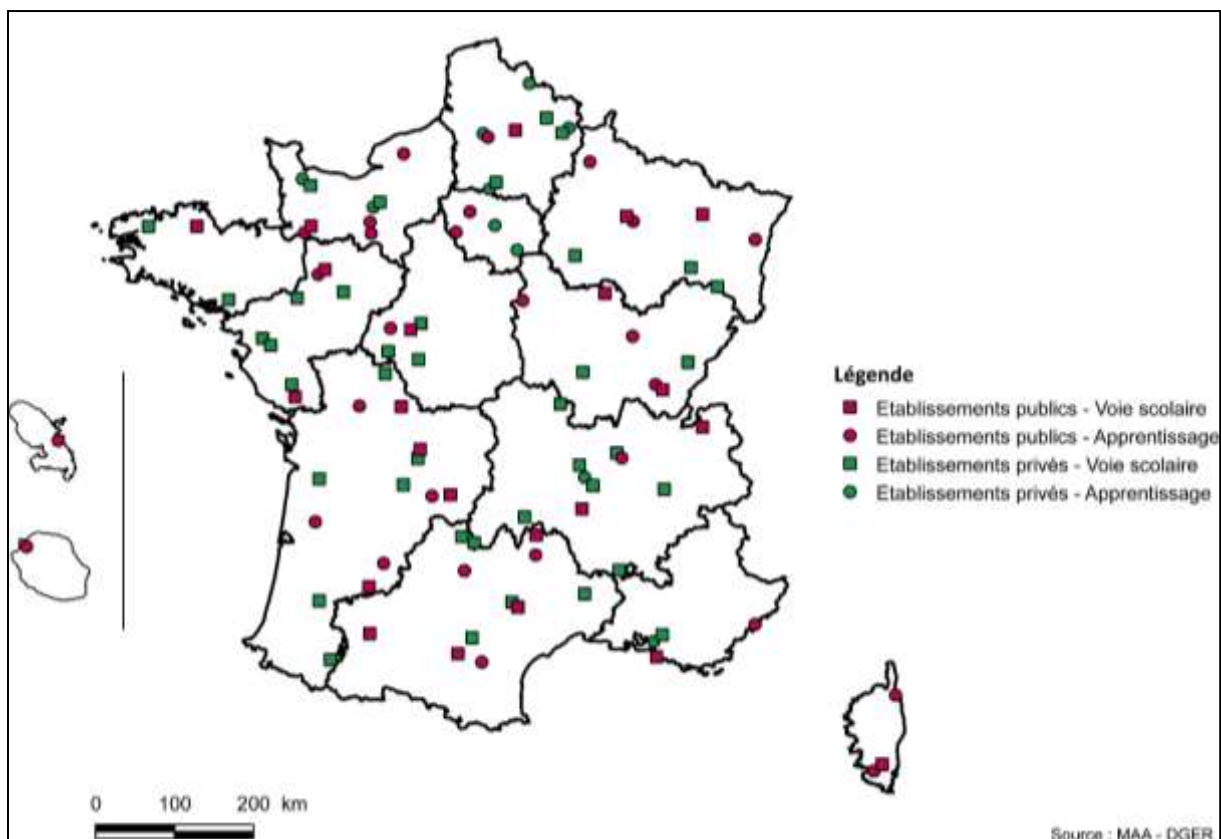
1.1.3.1. Les formations agricoles

L'enseignement agricole forme des professionnels destinés soit à la conduite des entreprises (élevage équin, gestion des entreprises hippiques), soit à l'exercice de divers métiers de la filière. Ainsi cet enseignement propose des CAP (sellier-harnacheur, maréchalerie, soigneurs d'équidés, lad-cavalier d'entraînement, lad jockey-lad driver), des baccalauréats professionnels (conduite et gestion de l'entreprise agricole-élevage et valorisation du cheval ou conduite et gestion de l'entreprise hippique) et des licences professionnelles en lien avec les universités (management des établissements équestres, commercialisation des produits équins).

La plupart de ces formations sont accessibles par les trois voies d'enseignement (initiale, apprentissage et continue). Toutefois, 94% des apprentis se trouvent dans les formations de niveau V. Des certificats de spécialisation comme celui d'utilisateur de chevaux attelés, de cocher-meneur, d'utilisateur de jeunes chevaux ou de garçon de voyage complètent ces formations.

Ces formations sont dispensées dans des établissements publics ou privés répartis sur l'ensemble du territoire (cf. Graphique 3) : les formations initiales sont proposées dans 58 établissements, l'apprentissage dans 54 et la formation continue dans 70. Elles accueillent plus de 6 000 élèves, étudiants ou stagiaires en 2016.

Graphique 3 : Carte des établissements proposant des établissements proposant des formations dans le domaine équin (2016)



Source : Ministère de l'Agriculture.

Rapport

Les quatre écoles nationales vétérinaires (ENV) (Maisons-Alfort, Lyon, Nantes et Toulouse) proposent un diplôme d'interne en filière équine en un an après la formation initiale (chirurgie équine, élevage et pathologie des équidés, médecine interne des équidés). Le nombre de vétérinaires spécialisés équins est évalué à 600 par l'association des vétérinaires équins de France (AVEF). Compte tenu des investissements nécessaires, l'AVEF constate une tendance à la création de cliniques spécialisées associant plusieurs confrères, particulièrement dans les zones à forte concentration d'équidés.

Les formations relatives à l'insémination, inséminateur et chef de centre d'insémination, sont dispensées par l'école supérieure du cheval et de l'équitation, département de l'IFCE, au Pin-au-Haras dans l'Orne. Le diplôme préparé dans cette école est nécessaire pour exercer ce métier ou cette fonction.

La France est très active en matière de recherche sur les équidés. Outre ses propres programmes, l'IFCE cofinance chaque année, notamment avec le fonds Éperon, une trentaine de projets portés par des chercheurs de l'INRA, des universités ou de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Avec le centre d'imagerie et de recherche sur les affections locomotrices équines (CIRALE), créé en 1999 par la région Basse-Normandie, la France s'est dotée d'un centre de référence mondialement reconnu pour l'étude de la pathologie ostéo-articulaire et musculo-tendineuse du cheval. Le centre déploie son activité selon trois axes : le diagnostic, la formation (rattachée à l'ENV de Maisons-Alfort) et la recherche (programmes visant à améliorer le diagnostic et les traitements). La recherche sur l'espèce équine conduite au CIRALE présente également un intérêt pour la santé humaine en termes de veille sanitaire (le cheval sentinelle pour certaines pathologies), de prévention (modèle d'étude de maladies infectieuses) et de thérapie (arthrose) dans un concept « *One health* » pour le bien être de l'homme et du cheval.

De nombreux métiers, maréchaux-ferrants, selliers-harnacheurs, dentistes équins, sont liés au cheval tandis que pour d'autres il constitue généralement une activité complémentaire : vétérinaires non spécialisés, transporteurs. Une industrie s'est également développée autour du cheval (médicaments vétérinaires, produits de soins, fabrication d'aliments, équipement du cavalier), des sociétés de service créent de nouveaux marchés comme cette startup qui propose de réserver en ligne son hébergement équestre ou cette entreprise de location de chevaux pour différents usages située au Pin (société « Rented horses »).

Hippolia, situé en Normandie, a été reconnu Pôle de compétitivité de la filière équine par les pouvoirs publics. En 2017, Hippolia a labellisé 17 projets structurants pour la filière qui ont bénéficié de financements à hauteur de 4,4 M€.

1.1.3.2. Les formations dans le domaine du sport

Les formations équestres se répartissent entre la formation professionnelle des enseignants d'équitation, des cavaliers préparateurs de jeunes chevaux, grooms-garçon de voyage, et la formation des cavaliers.

1.1.3.2.1. Les formations professionnelles dans le domaine du sport

Les formateurs aux activités équestres sont titulaires de certifications délivrées par l'État de brevet professionnel (BP), diplôme d'État (DE) ou diplôme d'État supérieur (DES) dans le domaine jeunesse éducation populaire et sport (JEPS). Les formations de formateurs sont proposées dans des centres affiliés à la FFE et à l'IFCE notamment pour les DE et DES dans lesquels interviennent les écuyers du Cadre noir de Saumur.

Rapport

La principale demande de formations⁷ concerne le BP JEPS (1 919 candidats en 2012 pour 1 456 BP délivrés, respectivement 1 431 et 1 270 en 2017⁸) dont les titulaires deviennent moniteurs de centres équestres, métier de passion marqué par un très grand turnover comme beaucoup de métiers en lien avec le cheval. La baisse du nombre de candidats au BP entre 2012 et 2017, -25%, est à mettre en relation avec la baisse significative du nombre de licenciés à la FFE. Par ailleurs le coût élevé de la formation, entre 6 000 et 11 000 € selon les centres de formation (source Ministère des sports), peut dissuader les candidats d'autant plus que les perspectives d'emploi deviennent moins favorables.

Le nombre de DEJEPS, diplôme de niveau III, délivrés augmente fortement entre 2012 (180 candidats pour 41 DE délivrés) et 2017 (206 candidats pour 203 DE dont 56 à l'IFCE). Les progrès accomplis dans la formation et une meilleure préparation des candidats disposant d'un cheval de bon niveau expliquent ces meilleurs résultats. Ce diplôme prépare à la compétition dans une discipline équestre en tant qu'entraîneur ou en tant que cavalier de concours. On constate toutefois que les débouchés ne sont pas toujours en adéquation avec cette vocation et que les emplois occupés sont souvent sous-qualifiés.

Diplôme de niveau II, le DESJEPS (5 délivrés en 2012 pour 48 candidats, 36 en 2017 dont 26 à l'IFCE pour 51 candidats) propose quatre mentions disciplinaires (dressage, CSO, CCE) ou plurivalente (équitation), il correspond à un niveau de perfectionnement sportif comme formateur d'enseignants, instructeur ou directeur d'établissement. Ses débouchés sont limités alors que le coût de cette formation en alternance supporté par les élèves est très élevé. Deux organismes préparent au DESJEPS : l'IFCE qui dispose à Saumur d'une cavalerie adaptée et du corps des écuyers enseignants ainsi que le comité régional d'équitation d'Ile-de-France (CREIF) qui ne fournit pas la cavalerie en partenariat avec des centres équestres de la région francilienne.

Généralement, s'inscrivent en DE et en DES des cavaliers professionnels, disposant des chevaux du niveau requis pour ces examens très exigeants. Le coût des formations auquel s'ajoute dans certains cas la pension des équidés semble s'adresser à un public qui privilégie la pratique équestre à l'objectif d'employabilité⁹.

La FFE propose des formations professionnelles fédérales validées par la commission nationale paritaire de l'emploi dans les entreprises équestres (CPNE-EE) :

- ◆ deux formations diplômantes inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) : animateur assistant d'équitation (niveau V) permettant d'exercer sous la responsabilité d'un moniteur diplômé, et accompagnateur de tourisme équestre (niveau V),
- ◆ des formations qualifiantes proposées aux enseignants professionnels, enregistrées à l'inventaire de la commission nationale des certifications professionnelles (CNCP), comme l'équi-handi, l'encadrement équitation éthologique ou l'équi-social.

Les autres formations qualifiantes concernent des métiers tels préparateur de jeunes chevaux ou groom-garçon de voyage mais les employeurs privilégient souvent l'expérience sur les formations dont ils soulignent l'inadéquation aux métiers.

Au niveau IV (baccalauréat professionnel, BPJEPS), les formations agricoles et équestres confondues sont féminisées à 80%. Elles le sont à 68% au niveau III et à 73% au niveau II¹⁰.

⁷ Source : ministère des sports.

⁸ Avec un taux de féminisation de 84%.

⁹ Rapport sur l'évolution de l'IFCE, IGJS-CGAAER, mai 2017.

¹⁰ Source : équi-ressources 2016, observatoire métiers, emploi, formation, filière équine.

Rapport

1.1.3.2.2. Les formations des pratiquants d'équitation

Les formations de cavaliers proposées par la FFE sont nombreuses : les galops comportant sept niveaux de compétences du pratiquant licencié (200 000 délivrés chaque année par les clubs), les brevets de tourisme équestre (randonneurs, attelage, etc.), le diplôme d'animateur poney bénévole, les degrés qui attestent un niveau de maîtrise des techniques équestres et permettent des équivalences avec le BPJEPS et enfin les savoirs d'équitation éthologique (comportement du cheval et relation avec lui).

1.1.4. Le cheval médiateur social

Le cheval est également un vecteur de lien social désormais reconnu : les centres équestres sont des lieux de rencontres et d'échanges entre parents et enfants de différentes familles animés de la même passion, les activités d'insertion sociale (personnes en difficulté sociale ou physique) trouvent dans le cheval un facilitateur pour leurs démarches. Le cheval investit de nouveaux domaines en développement tels l'équi-thérapie (médiation équine pour personnes en situation de trouble du comportement ou personnes polyhandicapées), l'assistance aux non-voyants par des chevaux miniatures (un millier de chevaux guides d'aveugles aux États-Unis pays précurseur) ou le horse coaching (révélation des forces et faiblesses de chacun et du type de relation aux autres).

La diversité des rôles sociaux du cheval laisse entrevoir un potentiel extraordinaire de nouveaux usages pour peu que les pouvoirs publics les facilitent et que les professionnels proposent des produits adaptés, prêts à l'emploi par les utilisateurs.

1.1.5. Une réalité complexe et mal appréhendée

L'analyse de l'impact socio-économique des équidés est rendue difficile pour deux raisons.

D'une part, la très grande variété des équidés, 52 races françaises (et dix races étrangères) officiellement reconnues, autant d'organismes de sélection gérant les stud-books, ce qui multiplie les interlocuteurs. À ces différentes races s'ajoutent les productions hors stud-book.

Les équidés relevant d'un stud-book représentent 70,8% des naissances (42 073) en 2016, les équidés non-inscrits à un stud-book, origine constatée et origine non constatée, 29,2% (17 372).

D'autre part, la grande diversité des activités liées aux équidés est le second facteur qui rend l'analyse difficile. En effet, la multiplicité des codes nomenclature des activités françaises (NAF) affectés aux activités liées au cheval (40 principaux, 83 au total) rend la réalité complexe à appréhender. Elle opacifie en outre les démarches administratives : trois centres de formalités des entreprises possibles, trois régimes fiscaux au titre de la déclaration des bénéficiaires et deux régimes sociaux possibles pour les non-salariés.

Dans la plupart des activités, des professionnels spécialisés côtoient des pluriactifs voire des amateurs dont l'activité est plus difficile à caractériser. Ainsi 61% des éleveurs¹¹ ont une seule jument en 2016 et pratiquent l'élevage soit à titre accessoire d'une activité principale soit en amateur, tandis que seuls 6,8% ont plus de cinq juments et sont des professionnels dont le cheval est souvent l'activité principale.

¹¹ Au sens de l'IFCE, c'est-à-dire tout propriétaire d'une jument conduite à la saillie.

Rapport

L'évaluation du nombre d'actifs de la filière se ressent de cette complexité qui engendre de réelles difficultés méthodologiques. C'est ainsi que l'IFCE, dans l'annuaire ECUS, estime à 180 000 l'ensemble des actifs de la filière en amalgamant des données éparses relevant de champs statistiques peu consolidables, de sources multiples et selon des temporalités variables. Cette tentative de consolidation des données de la filière s'apparente davantage à la réponse à une commande politique qu'à une réelle évaluation des emplois. La Cour des comptes considère¹² d'ailleurs que ce chiffre, couramment repris dans la filière, est surévalué. La mission partage cet avis.

En 2016, la MSA dénombre dans les élevages équin et les autres activités hippiques : 10 365 chefs d'exploitations ou d'entreprise à titre exclusif et 789 à titre principal et 29 151 salariés employés dans l'année, dont 11 680 CDI à temps plein, représentant l'équivalent de 15 573 équivalents temps plein (ETP). Les actifs relevant de la MSA représentent 70% des actifs directs de la filière. **Sur cette base, la mission estime à 40 000 le nombre d'actifs directement employés dans la filière** quel que soit le régime social de rattachement.

1.2. Les quatre secteurs d'activité composant la filière reposent sur des modèles économiques distincts et peu comparables

La filière équine composée de quatre grands secteurs d'activité, courses hippiques, sports et loisirs, travail, viande chevaline, présente de fortes différences en termes de modèle économique et d'usages. Si le cheval en est le trait d'union, le panorama ressemble davantage à une pluralité de filières plutôt qu'à une filière unique structurée de manière cohérente.

Deux facteurs sont communs aux quatre secteurs. Si le modèle économique général est celui de l'économie marchande, se côtoient et se croisent des professionnels (entreprises agricoles ou commerciales) dont le cheval est l'activité principale ou accessoire et des amateurs qui interviennent souvent en tant qu'acteurs économiques. Dans tous les cas, la passion anime les acteurs, professionnels ou amateurs, passion indispensable s'agissant d'un animal qui ne se conduit pas en troupeau et nécessite une attention permanente (soins, entraînement).

Les différences de modèles économiques impactent également la structuration et les moyens des organismes, sociétés-mères et fédération sportive, qui représentent ces secteurs.

1.2.1. Le secteur des courses hippiques concentre la majorité des flux financiers (90%) pour seulement 18% des chevaux

1.2.1.1. Un système basé sur les paris

Les sociétés de courses, aujourd'hui France Galop et la société d'encouragement du cheval français (SECF), ont été autorisées par la loi du 2 juin 1891 à organiser les courses de chevaux et les prises de paris sur celles-ci en dérogation au principe général d'interdiction des jeux d'argent et de hasard en France. Il s'agit d'un double monopole. Au début cantonnées aux hippodromes, les prises de paris hippiques ont été rendus possibles en ville sous forme mutuelle avec la création en 1930 du pari mutuel urbain (PMU), service commun des sociétés de courses devenu en 1985 un groupement d'intérêt économique (GIE).

¹² Rapport sur l'institution des courses, 2018.

Rapport

Ces deux sociétés, aujourd'hui associations de la loi de 1901, disposent d'un monopole sur la prise de paris hippiques désormais limité au réseau physique depuis l'intervention de la loi du 12 mai 2010¹³ sur les jeux en ligne. Elles conservent l'exclusivité de l'établissement du calendrier des courses, instrument stratégique pour le pilotage de l'institution. L'État leur a conféré le statut de sociétés-mères depuis l'intervention du décret du 5 mai 1997¹⁴.

Le PMU collecte les paris hippiques du réseau physique et a étendu son offre, profitant des dispositions de la loi de 2010, aux paris hippiques en ligne mais aussi sportifs et au poker, et ce toujours au bénéfice de la filière des courses. En 2017, le PMU a collecté 9 928,6 M€ d'enjeux, dont 91,4% proviennent des paris hippiques (83,7% en dur¹⁵, 7,7% en ligne) et 8,6% des autres paris en ligne (poker pour 5,9% et paris sportifs en ligne pour 2,7%). Après trois années de décroissance, le poker est revenu en 2017 au niveau d'activité de 2014. La part de marché du PMU sur les paris hippiques en ligne, encore largement dominante s'érode néanmoins de manière régulière (de 85,8% en 2013 à 77,3% en 2017) principalement au profit de l'opérateur alternatif Zeturf (de 7% à 14,1% sur la même période) dans un marché sans croissance depuis 2011¹⁶.

Après retour aux joueurs, le PMU a dégagé une marge brute de 2 236 M€ en 2017 sur laquelle ont été imputés les prélèvements fiscaux et sociaux et les charges d'exploitation. Le résultat net ainsi dégagé est versé aux sociétés mères les moyens financiers pour leur permettre d'assurer leurs missions.

En 2017, les sociétés-mères ont reçu le résultat net du PMU, soit 792,7 M€, correspondant à 7,98% du total des enjeux. Cette somme sert à financer les encouragements (prix de courses et aides aux propriétaires) et l'ensemble des charges des sociétés mères y compris le coût de fonctionnement des hippodromes et des centres d'entraînement qui leur sont rattachés. Le résultat net subit une légère érosion par rapport à 2016 (-4 M€) mais les perspectives pour 2018 et 2019 sont encore moins favorables compte tenu des prévisions d'évolution des enjeux.

Le maintien de ce haut niveau de charges n'est pas soutenable pour les sociétés mères, dans la mesure où le retour du PMU s'érode de manière continue depuis 2013¹⁷ et ne suffit plus à couvrir les charges. La trésorerie des sociétés mères s'est ainsi progressivement dégradée conduisant, si les choses restent en l'état, à une situation de cessation de paiement en 2020 ou 2021 (cf. Tableau 1).

¹³ 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.

¹⁴ Décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses et au pari mutuel.

¹⁵ Dont la partie « export ».

¹⁶ Le montant des enjeux hippique en ligne est stable à 1Md€, selon l'ARJEL.

¹⁷ Cf. 2.1.1.5.1

Rapport

Tableau 1 : Évolution de la trésorerie nette des sociétés mères et du PMU (en M€)¹⁸

Trésorerie nette	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Comptes créditeurs détenus par des tiers au 31/12/2017 ¹⁹	Solde des comptes bloqués PMU au 31/12/2017 ²⁰	Prévision de résultat de 2018	Estimation de trésorerie début 2019 ²¹ avec recours aux comptes bloqués du PMU	Estimation de trésorerie début 2019 sans recours aux comptes bloqués du PMU
SECF	270,2	268,6	215,2	198,5	148,5	113,7	(78)	70	(23)	82,7	12,7
France Galop	374,0	400,7	371,2	344,0	272,6	197,7	(85)	70	(59,9)	122,8	52,8 ²²

Source : SECF ; France Galop ; Mission.

¹⁸ La trésorerie de l'institution est constituée quasi exclusivement par celle des sociétés mères et du PMU. Pour ce qui concerne la FNCH, la trésorerie disponible est fin 2017 était de 1,5 M€, la rendant totalement dépendante des appels de fonds adressés aux sociétés mères pour financer son activité, dont les sociétés régionales et le contrôle anti-dopage.

¹⁹ La trésorerie des sociétés mères comprend les comptes courants tenus au profit des socio-professionnels, représentant 78 M€ fin 2017 pour la SECF et 85 M€ pour France Galop.

²⁰ Les sociétés mères disposent de 140 M€ (70 M€ chacune), prêtés au PMU afin de financer ses investissements ; cette somme peut être remboursée aux sociétés mères sans délais sur décision du conseil d'administration du PMU.

²¹ *In fine*, au 31 décembre 2018, la trésorerie nette mobilisable par les sociétés mères, selon les prévisions de résultats envisagées par ces dernières s'élève à 13 M€ pour la SECF et à 53 M€ pour France Galop (en tenant compte du remboursement de sa dette par le PMU, ce montant s'élève à 83 M€ pour la SECF et à 123 M€ pour France Galop).

²² Ce montant intègre 25,1 M€ d'emprunt hypothécaire restant à rembourser par France Galop.

Rapport

Le retour du PMU, quel que soit le plan de relance des paris, ne s'améliorera pas à court-moyen terme. La reconquête des parieurs est une œuvre de moyen-long terme. C'est pour cela que des réformes structurelles porteuses de synergies positives et d'économies rapides s'imposent volens nolens.

Les recettes de la filière des courses hippiques sont trop liées aux enjeux du PMU. Pour les maintenir, l'institution s'est offerte aux Grands parieurs internationaux (GPI) en leur concédant des facilités hors normes (cf. infra), introduisant ce faisant le ver dans le fruit.

L'institution doit impérativement réduire sa dépendance au PMU et diversifier ses ressources financières par le mécénat, le sponsoring et la publicité. Les exemples étrangers montrent que cela est possible mais, pour ce faire, les courses hippiques doivent redevenir des événements populaires susceptibles d'attirer les annonceurs, les sponsors et les mécènes. Hors malheureusement, comme on le verra plus loin, les turfistes comme les spectateurs se font rares sur les hippodromes (cf. 1.2.1.3).

1.2.1.2. Un système structuré

La filière courses hippiques est structurée de manière cohérente de l'élevage des chevaux de courses aux parieurs en passant par les centres de formation, les écuries et les centres d'entraînement, les hippodromes et les réseaux de prise de paris physiques ou sur internet. De nombreuses activités de service interviennent dans la filière : maréchaux-ferrants, transporteurs, vétérinaires soignants ou vétérinaires inspecteurs. De nombreux bénévoles contribuent également au fonctionnement de la filière, notamment dans les sociétés de courses en région.

Il s'agit d'une économie réelle implantée en zone rurale (les élevages) ou aux limites des zones urbaines (centres d'entraînement, hippodromes) qui occupe de nombreux actifs salariés ou non, à titre principal ou secondaire. Selon les données de l'association de formation et d'action sociale des écuries de courses (AFASEC), 855 écuries sont employeurs de main d'œuvre en 2017, 290 au Galop et 565 au Trot.

Le secteur des courses repose sur trois piliers : les éleveurs, les propriétaires et les entraîneurs.

L'IFCE recense 10 914 éleveurs propriétaires de juments de races de courses saillies en 2016 (10 329 en 2006) se répartissant à 41,6% chez les Pur-sang et les autres que Pur-sang (AQPS) et à 58,4% chez les Trotteurs. Les naissances en 2016 s'élèvent à 17 602 (5 400 Pur-sang, 1022 AQPS et 10 640 Trotteurs français) pour 17 315 en 2006. Le nombre optimal de naissances de Trotteurs français permettant à la fois une bonne pression de sélection et une bonne valorisation des produits, notamment ceux qui ne sont pas qualifiés pour la course soit 60% d'une génération, fait question. Certains estiment que l'optimum se situerait à 8 000 naissances par an, d'autres considèrent qu'il est atteint en dessous de 11 000, soit le chiffre actuel.

Plus de la moitié des poulains Pur-sang et trois quarts des poulains Trotteurs français naissent en Normandie. Les AQPS naissent majoritairement dans le Grand-Ouest ainsi que dans l'Allier (source IFCE/ECUS).

Le prix moyen de vente aux enchères s'établit en baisse à 8 700 € pour les Trotteurs français en 2016 (10 258 € pour les Yearlings) tandis qu'il progresse de 27% à 49 440 € entre 2006 et 2016 chez les Pur-sang (+36% pour les Yearlings à 59 348 €)²³.

²³ Source : IFCE.

Rapport

Le nombre de propriétaires actifs de chevaux de courses, c'est-à-dire ayant fait courir au moins un cheval sous leurs couleurs, est passé au Trot de 4 290 en 2000 à 4 693 en 2017, après un point haut en 2010 à 4 826 propriétaires actifs. Une évolution contraire est constatée au Galop où le nombre de propriétaires actifs passe de 4 262 propriétaires actifs en 2 000 à 3 781 en 2017. Ainsi, sur une période de 17 ans, le nombre de propriétaires actifs a nettement augmenté au Trot (+9,4%) tandis qu'il diminuait de manière presque symétrique au Galop (-11,3%). Le Trot a connu un pic du nombre de propriétaires actifs en 2010 alors que le Galop est sur un trend de décroissance depuis 2000. Dès lors, il semble difficile d'établir un lien entre l'évolution du nombre de propriétaires avec l'augmentation du taux de TVA en 2013. Les différences de modèles entre Trot et Galop expliquent davantage ces évolutions contrastées.

Les propriétaires de chevaux de courses ont été de tous temps des financeurs nets du monde des courses. Les frais de pension et de travail chez l'entraîneur se situent dans une fourchette de 1 500 € à 2 200 € par mois, les propriétaires perçoivent la prime propriétaire fortement dégressive des dotations de courses quand leur cheval termine dans les cinq premières places au Galop ou dans les sept premières au Trot. Désormais les recettes couvrent à peine 50% des dépenses selon des analyses convergentes recueillies par la mission. L'impact de la hausse de la TVA aura été d'autant plus sensible sur l'équilibre budgétaire que les propriétaires n'auront pas été assujettis à cet impôt. Ces derniers sont principalement les propriétaires d'effectifs réduits, les grandes écuries étant assujetties à la TVA et les modifications du barème ont été neutres pour elles.

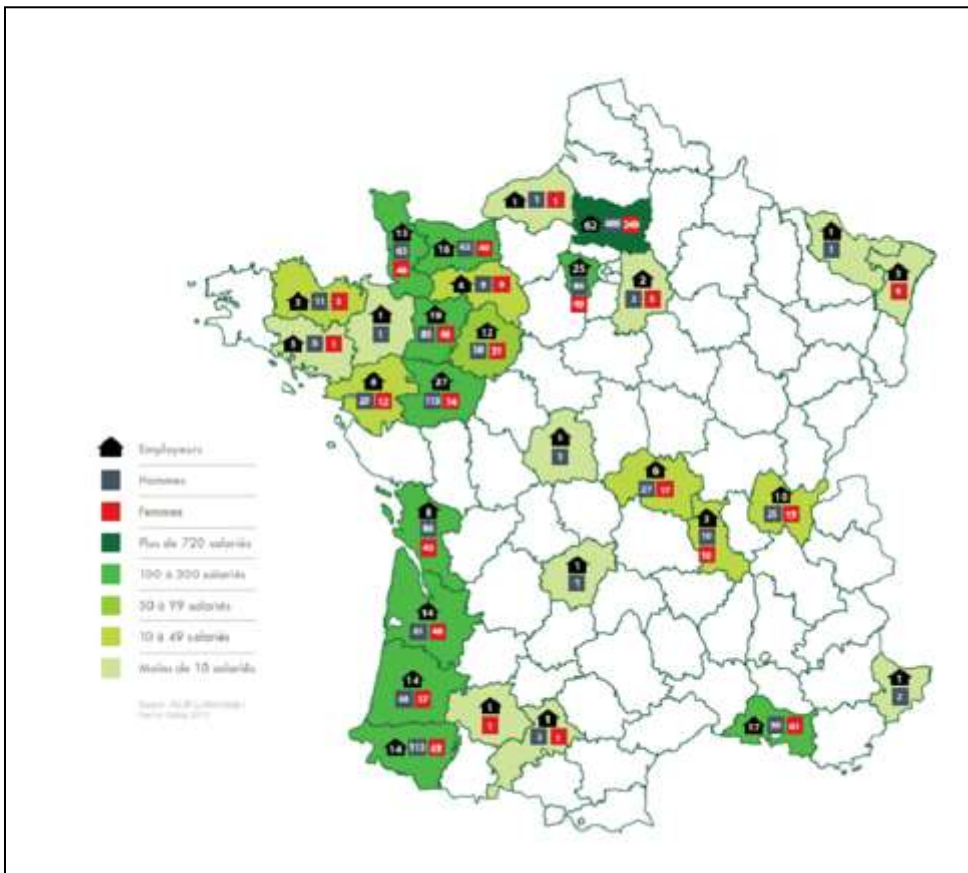
Les entraîneurs de chevaux de courses relèvent de quatre catégories selon qu'ils soient titulaires d'une licence d'entraîneur professionnel (public ou particulier) ou d'une autorisation d'entraînement (avec ou sans permis d'entraîner), ces derniers sont considérés comme entraîneurs amateurs. Leur nombre a fortement baissé entre 2000 et 2017, passant de 3 474 en 2000 à 2 441 en 2017. Cette évolution résulte, d'une part, du mouvement de concentration des écuries de courses en termes de taille et de gains en courses et, d'autre part, en corolaire d'une plus grande difficulté économique pour les petites écuries.

Sur longue période, 2000-2017, le nombre d'entraîneurs de chevaux de courses au Trot est en baisse moins marquée qu'au Galop : -12% pour le premier de 1 736 à 1 528 entraîneurs, -47,5% pour le Galop de 1 738 à 913 entraîneurs. Dans cette discipline où le phénomène de concentration des écuries est le plus marqué, la baisse a prioritairement concerné les entraîneurs amateurs. On parle d'écurie lorsqu'un entraîneur professionnel (1227 sur 2 441) a eu au moins un salarié dans l'année. En 2017, 88,7% des entraîneurs professionnels au Galop ont une écurie, soit 290 sur 327, pour 62,8% au Trot, soit 565 sur 900. La plus grande écurie emploie 95 salariés au Galop et 24 salariés au Trot. Les entraîneurs exercent soit en individuel soit dans de très petites entreprises : 75% ont au plus dix salariés au Galop et 96% au Trot (cf. Graphique 4 et Graphique 5).

Les écuries d'entraînement de chevaux de courses emploient 4 059 salariés en 2017 (4 024 en 2013) dont 2 364 au Galop et 1 695 au Trot. Ces 4 059 salariés se répartissent entre 2 629 hommes et 1 430 femmes. Concernant les jockeys, le Galop dénombre 475 jockeys salariés (employés des écuries d'entraînement), 60 jockeys professionnels, 11 jockeys entraîneurs et 71 apprentis. Ce métier est encore peu féminisé.

Rapport

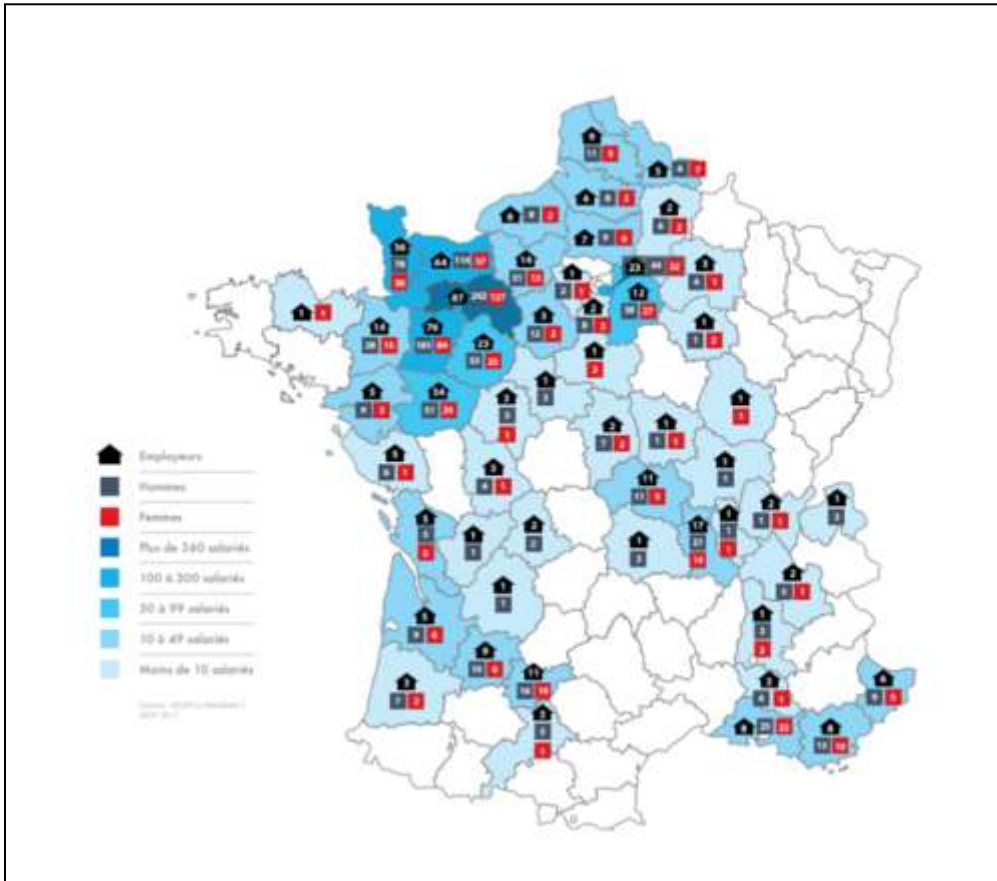
Graphique 4 : Répartition géographique des écuries d'entraînement au Galop en 2017



Source : AG2R La Mondiale ; France Galop.

Rapport

Graphique 5 : Répartition géographique des écuries d'entraînement au Trot en 2017



Source : AG2R La Mondiale ; SECF.

1.2.1.3. Des hippodromes en quête de spectateurs

Les courses se déroulent sur 237 hippodromes implantés pour 45% d'entre eux dans le quart Nord-Ouest de la France (Bretagne, Normandie et Pays-de-la-Loire) et dans une moindre mesure en Nouvelle Aquitaine et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. La présence d'hippodromes est plus diffuse dans les autres régions mais irrigue bien l'ensemble du territoire. Ces hippodromes se répartissent entre les sociétés de courses de province (227) et les sociétés mères (6 pour France Galop et 4 pour la SECF) (cf. Graphique 6).

En 2000²⁴, les hippodromes des sociétés de courses de province avaient accueilli 1 171 428 spectateurs payants (les seuls recensés alors) à l'occasion de 1 679 réunions payantes, soit 4 245 spectateurs de moyenne. En 2017, le nombre d'entrées (gratuites et payantes) dans les 226 hippodromes de province s'est élevé à 1 394 689. Ce qui, rapporté aux 1 853 réunions organisées, représente en moyenne un nombre de spectateurs par hippodrome et par réunion de 887. Il est donc constaté une baisse très importante du nombre moyen de spectateurs par réunions. La même année, les courses de chevaux en Grande-Bretagne ont réuni près de six millions de spectateurs sur les soixante hippodromes britanniques.

²⁴ Source : FNCH

Rapport

Sans chercher à en tirer des enseignements généraux, on peut constater, sur la base des données pour 2017 communiquées par la FNCH, que les hippodromes des grandes agglomérations qui accueillent beaucoup de réunions premium²⁵, font partie des moins fréquentés par les spectateurs bien que le nombre d'entrées offertes y soient très importantes. Ce constat correspond, par exemple, à la situation de Bordeaux, Lille (Le Croisé-Laroche), Lyon, Marseille, Toulouse. Dans ces grandes agglomérations, la concurrence d'autres spectacles est réelle et l'évènement courses hippiques quelque peu banalisé. Mais ce constat concerne aussi des villes moyennes comme Vichy (40 courses premium) où la concurrence d'autres activités est moindre.

À l'inverse, de petits hippodromes en zone rurale, avec peu de réunions, toutes PMH²⁶, font le plein de spectateurs. À titre d'illustration : Beaupreau (2 réunions PMH, 3 108 spectateurs en moyenne avec 80% d'entrées payantes), Domfront, Méral, Plestin-les-grèves ou Ploubalay. La dimension de fête au village, le caractère exceptionnel de l'évènement, la proximité entre propriétaires, entraîneurs, jockeys ou drivers et spectateurs peuvent expliquer ces succès populaires.

Toutefois, certains hippodromes qui proposent une majorité de courses premium attirent également un nombre important de spectateurs, comme Clairefontaine, Craon, La Teste de Buch ou Le Lion d'Angers par exemple. Le dynamisme des dirigeants, le relais des médias locaux, les conditions d'accueil sur hippodrome entrent particulièrement en ligne de compte pour expliquer ces bons résultats.

En 2017, les cinq hippodromes en activité de France Galop, Longchamp étant en rénovation, ont accueilli en moyenne 1 295 spectateurs à l'occasion de 194 réunions. Cette moyenne intègre les spectateurs de huit évènements hippiques très importants comme le Prix de Diane, le Prix du Jockey club ou le Grand steeple-chase de Paris. En neutralisant ces huit évènements, la moyenne chute à 874 spectateurs pour 186 réunions, soit au même niveau que la province (887 spectateurs de moyenne, voir ci-dessus). Sans tenir compte du Prix de Diane dont le nombre de spectateurs, essentiellement sur invitation, a augmenté entre 2004 et 2017, et du Prix de l'Arc de Triomphe délocalisé à Chantilly, le nombre de spectateurs des six autres grands évènements de courses au Galop a baissé de 13% sur la même période. La délocalisation du Prix de l'Arc de Triomphe à Chantilly, le temps des travaux de rénovation, ne permet pas d'établir de comparaison.

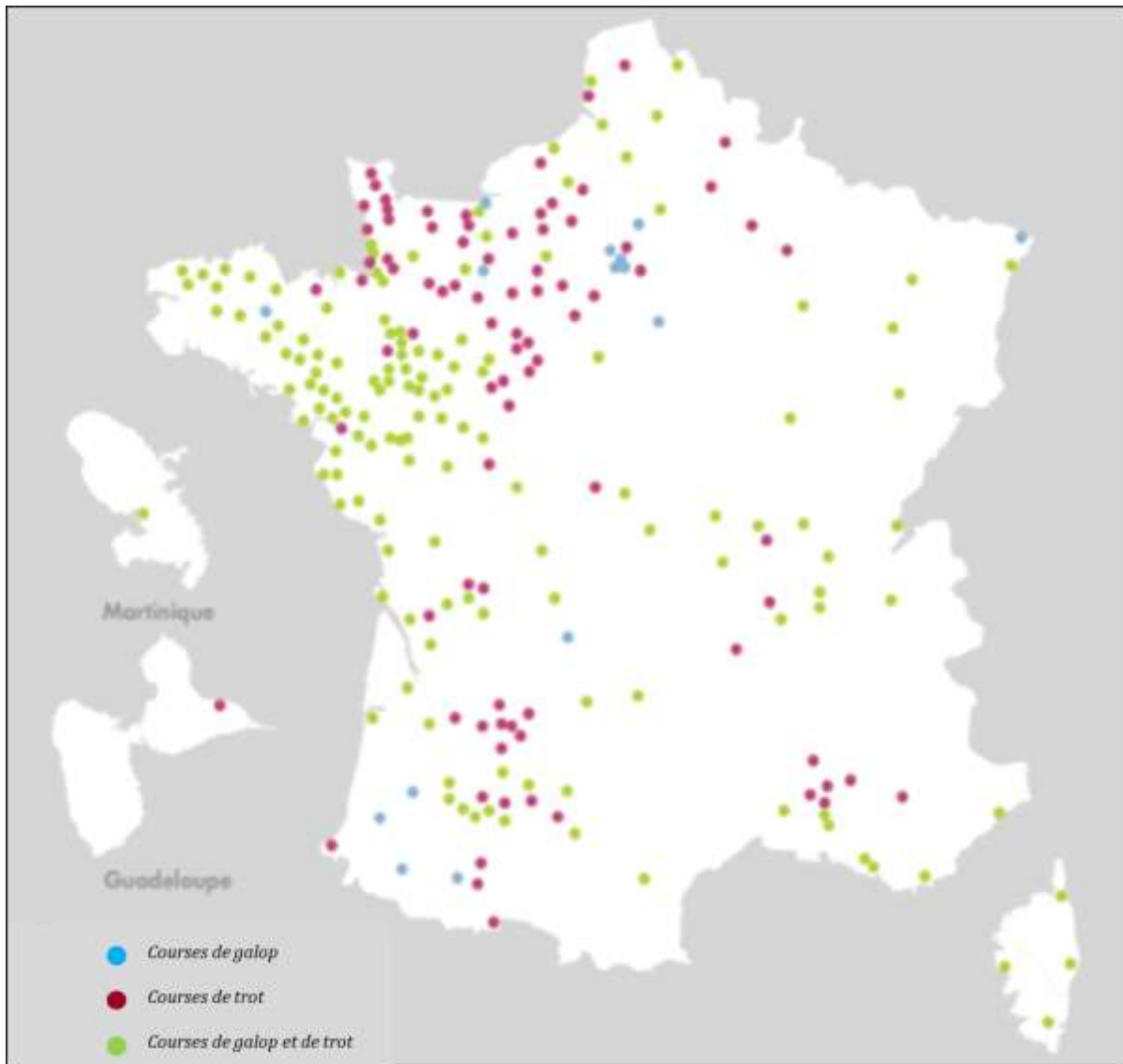
Pour les quatre hippodromes dépendants de la société mère du trot, la moyenne du nombre de spectateurs est passée de 2 831 en 2005 pour 238 réunions à 2 050 en 2017 pour 255 réunions. On constate là encore que l'augmentation du nombre de réunions (+17) s'accompagne d'une baisse du nombre de spectateurs (-151 129, soit -22% en treize ans). Évènement majeur, le Prix d'Amérique continue d'être attractif pour le public (30 880 spectateurs en 2005, 35 648 en 2016, en comptant à chaque fois invitations et entrées professionnelles). Le bilan des huit évènements hippiques ayant attiré le plus de spectateurs est favorable puisqu'il progresse de 104 477 spectateurs en 2005 à 110 057 en 2016.

Des exemples étrangers montrent que les courses hippiques peuvent attirer le public, pour peu que l'évènement soit festif ou exceptionnel : 40 000 spectateurs à Waregem en Belgique le 28 août 2018 pour une réunion, mêlant courses de trot et courses d'obstacles, à la fois mondaine et populaire, 60 000 spectateurs en moyenne durant les quatre jours de courses d'obstacles du festival de Cheltenham en 2018, 200 000 spectateurs à Epsom en juin 2012, pour le Derby et six autres courses de plat, en présence de la reine Elisabeth II (125 000 spectateurs habituellement).

²⁵ Une réunion de courses ou une course est dite « premium » lorsqu'elle est support de paris hors hippodrome (PMU).

²⁶ La prise de paris sur hippodrome, dit « pari mutuel hippodrome (PMH) », est organisé par la société de courses exploitant l'hippodrome sur lequel se déroule la course, en parallèle ou en l'absence de la prise de paris hors hippodrome (PMU).

Graphique 6 : Répartition géographique des hippodromes en 2017



Source : France Galop ; SECF.

1.2.1.4. Un système qui s'emballe

Entre 2000 et 2017, le montant des encouragements²⁷ alloués par les sociétés mères a progressé de +81,8% (de 318,2 M€ à 578 M€) dont +73% au galop et +90% au Trot. Sur la même période, le nombre d'hippodromes premium²⁸ est passé de 35 à 60 en province et avec les hippodromes parisiens de 45 à 70 au total soit environ 30% des 237 hippodromes.

²⁷ Les encouragements sont constituées par les prix et allocations de courses, les primes et allocations versées aux éleveurs, les primes et allocations versées aux propriétaires, des indemnités (notamment de transport), et des subventions diverses (aides au retour à l'emploi, compensation de hausse de TVA).

²⁸ Une course « Premium » est une course ouverte aux paris sur le réseau physique du PMU.

Rapport

Cette volonté de déconcentrer les courses premium (cf. Tableau 2), jusqu'alors réservées aux hippodromes « parisiens », sur un plus grand nombre d'hippodromes a eu pour conséquence une très forte augmentation de leur nombre : de 4 290 en 2000, elles sont passées à 10 281 en 2017. Ce plus que doublement a concerné les trois disciplines des courses, le plat (+148%), l'obstacle (+119%) et le trot (+139%). Au final, les courses premium qui représentaient 26% du total des courses en 2000, en constituent la majorité aujourd'hui (56%) dans un ensemble qui a progressé de 10% sur la période.

Tableau 2 : Évolution du nombre d'hippodromes ayant accueilli des courses Premium entre 2000 et 2017

Année	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Nombre d'hippodromes de province avec des réunions premium	35	47	50	60	60	60
Nombre d'hippodromes Cheval Français et France Galop (Sans l'hippodrome de Vichy comptabilisé dans les hippodromes de province avec réunions premium)	10	10	10	10	10	10
Nombre total d'hippodromes avec des réunions Premium	45	57	60	70	70	70
Nombre d'hippodromes avec des courses régionales à enregistrement national ou avec des « mini-premium »	43	53	66	65	68	68

Source : Ministère de l'agriculture.

Dans le même temps, le nombre de partants sur les courses premium a suivi le même mouvement (+127% entre 2000 et 2017), le nombre moyen de partants par courses est resté relativement stable (un peu plus de douze) alors que sur la même période le nombre de chevaux à l'entraînement progressait de 16,9% passant de 24 931 à 29 157. On constate que le nombre de chevaux à l'entraînement a très légèrement baissé au Galop, de 10 603 à 10 040, alors qu'il progressait assez fortement au Trot de 14 328 à 19 117 chevaux. La compensation s'est faite par le nombre de chevaux partants étrangers.

On peut donc en conclure que chaque cheval a assuré un plus grand nombre d'évènements premium. Pour assurer une présence sur ces évènements premium et tenter de bénéficier d'un retour financier grâce aux encouragements, les entraîneurs ont ainsi multiplié les déplacements pour engager des chevaux jusque dans trois réunions au cours d'une même journée. Il en résulte une dégradation des conditions de travail et de sécurité mais aussi une augmentation des charges d'exploitation.

Dans le même temps la distribution des encouragements restait concentrée sur un petit nombre d'écuries et de propriétaires²⁹. Notamment au Galop où la mission a recueilli des analyses et des témoignages concordant de socioprofessionnels que l'absence de transmission de données par France Galop n'a pas permis de contrebalancer.

Au Trot, les 1 600 premiers chevaux concentraient 44% des allocations en 2017 (58% en 2000). Bien que le taux de concentration des encouragements ait baissé, il demeure élevé alors que, comme au galop, les charges de tous les propriétaires et de tous les entraîneurs ont connu une forte croissance sur la période en raison notamment de l'évolution du coût du travail et du prix de l'énergie. Les gains des chevaux étrangers et français entraînés à l'étranger correspondent à 5,6% du total des encouragements en 2017 (3,5% en 2000). Malgré ses demandes, la mission n'a pas pu obtenir ces informations de France Galop.

²⁹ Selon l'association des entraîneurs propriétaires, 12% des chevaux se partagent 62% des allocations.

Rapport

La Cour des comptes relève que « *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. S'agissant du 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. S'agissant du 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* ».

Cet emballement du système génère ainsi de l'épuisement pour les écuries d'entraînement soumises à une multiplicité d'évènements de courses et un appauvrissement des principaux acteurs concernés par l'institution des courses hippiques : les propriétaires et les entraîneurs particulièrement les moins bien armés d'entre eux.

1.2.2. Le secteur des sports et loisirs équestres regroupe la majorité des chevaux (68%) ; son chiffre d'affaires est difficile à quantifier

Ces deux pratiques équestres sont étroitement liées tant du côté des cavaliers que de celui des équidés. Selon l'étude de l'INRA précitée, 748 000 équidés sur 1 106 000 composent ce secteur, soit 67,6%.

En effet, le vivier des équitants sportifs est constitué en grande partie par la pratique de loisirs, notamment les centres équestres qui sont des lieux de découverte et de formation aux loisirs équestres pouvant conduire à la pratique des sports équestres ou du tourisme équestre. L'ensemble des activités sportives et de loisirs équestres relèvent d'ailleurs de la Fédération française d'équitation (FFE), elle-même issue de la fusion des associations qui représentaient ces différentes activités.

Les équidés, chevaux et poneys, appartenant aux races de sport sont engagés dans des concours à finalité sportive organisés par la Société hippique française (SHF) mais une proportion non négligeable d'entre eux sont orientés à différents stades des épreuves des concours d'élevage ou de jeunes chevaux de sport vers les usages de loisirs.

1.2.2.1. L'élevage et la préparation des chevaux de sport

La France compte quatre races de chevaux et quatre races de poneys de sport : le Selle français, l'Arabe, le Demi-sang arabe et l'Anglo-arabe pour les chevaux, le Poney de selle français, le Connemara, le Welsh et le New Forest pour les poneys. Cinq races de poneys de loisir bénéficient également d'une démarche de qualification organisée par la Société hippique française (SHF) : le Fjord, l'Haflinger, le Highland, l'Islandais et le Shetland, avec par exemple un parcours d'attelage pour les poneys Haflinger.

Un tiers des poulains Selle français naissent en Normandie. Le nombre de naissances a baissé de 29% entre 2006 et 2016 à 5 767. Les autres chevaux de sport (Arabe, Demi-sang arabe et Anglo-arabe) ont suivi le mouvement de baisse dans une moindre mesure : -20% à 2 925 naissances. Le berceau de ces races est le Grand Sud-Ouest. Les naissances de poneys de sport reculent de 17% (1 727 en 2016) tandis que celles des poneys de loisir résistent mieux (-6% à 1 287 naissances). Plus d'un poney sur trois naît dans la région Normandie et dans la région Nouvelle-Aquitaine et un sur trois dans la région Grand-Est, Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté.

Rapport

La SHF, créée en 1865, est une association d'éleveurs et de cavaliers sportifs devenue en 2011 la société-mère des chevaux et poneys de sport. Sa mission est de valoriser l'élevage français de chevaux de sport au travers d'un circuit d'excellence des jeunes chevaux de quatre à six ans (compétitions adaptées aux jeunes chevaux). Elle intervient au stade de l'élevage, de la valorisation et de la commercialisation des jeunes chevaux.

Tributaire historiquement du soutien des Haras nationaux (HN) qui organisaient une partie des concours du circuit de valorisation, fournissaient des juges et octroyaient des subventions, la SHF n'a pas trouvé de relais de financements externes auprès de ses adhérents, des conseils régionaux ou de sponsors privés.

Dès lors, la SHF reste dépendante des subventions de l'État (1,6 M€ pour l'organisation du circuit de sélection de jeunes chevaux contre 3,5 M€ à l'époque des Haras nationaux) et surtout des crédits du fonds d'encouragement aux projets équestres régionaux et nationaux (Éperon) financés par des prélèvements sur les recettes du PMU consentis par les sociétés-mères du Galop et du Trot (3,4 M€).

Le modèle économique du cheval de sport est un modèle complexe et incertain. Les éleveurs conservent les chevaux jusqu'à trois ans malgré quelques ventes et présentent leurs produits aux concours de foals organisés par la SHF. À trois ans, la phase de débouillage généralement réalisée par un prestataire extérieur, permet de présenter le jeune cheval aux concours de trois ans qui permettent de réaliser déjà des ventes.

Les encouragements versés lors des épreuves du circuit d'élevage (endurance, ponettes sport et juments sport) permettent d'atténuer les coûts supportés par l'éleveur estimés entre 6 000 et 7 000 € pour ces trois années (source IFCE). En 2017, 1,215 M€ ont été distribués aux éleveurs : 320 000 € pour 2 362 engagés sur les concours d'élevage de modèle et allures et 895 000 € de primes d'aptitude à la compétition équestre (PACE) pour 3 642 poulinières suivies.

De quatre à six ans, le jeune cheval est placé aux frais de l'éleveur chez un cavalier professionnel qui va le préparer aux épreuves de jeunes chevaux de la SHF (circuit quatre à six ans). Le coût pour l'éleveur est de l'ordre de 22 000 € pour ces trois années qui donnent lieu déjà à des ventes³⁰. Le circuit est doté de 4,116 M€ d'encouragements. En 2017, il a concerné 17 638 chevaux et poneys pour 117 912 départs. Les dotations sont fonction du caractère régional ou national des épreuves, de l'âge de l'équidé, du type d'épreuves et du nombre de points acquis dans la limite d'un plafond. La dotation moyenne par cheval est de 233 € et la dotation moyenne par départ est de 35 €. Le cheval le mieux doté a perçu 2 370 € à quatre ans, 4 002 € à cinq ans et 5 923 € à six ans. 50% des jeunes chevaux de quatre ans à six ans sont sur le circuit de saut d'obstacles, cette épreuve représente 62% des départs. Le CSO est le principal circuit de la SHF.

Les engagements payés par l'éleveur ou le propriétaire s'élèvent à 3,7 M€ en 2017 soit 90% des encouragements distribués. Ce quasi-autofinancement des encouragements par les engagements laisse dire que le soutien financier n'est pas déterminant comparé à la valorisation potentielle qu'apporte le circuit lors de la vente des jeunes chevaux.

L'éleveur de chevaux de sport supporte donc une charge de l'ordre de 30 000 € s'il conserve son jeune cheval jusqu'à six ans. Sachant que le prix de vente moyen d'un cheval de sport est de 10 000 €, qu'une partie des produits à destination des loisirs sont vendus entre 1 500 € et 3 000 €, seules quelques ventes à des prix supérieurs à ces moyennes permettent d'équilibrer les comptes d'exploitation des éleveurs ou des propriétaires.

Une grande incertitude pèse en permanence sur les éleveurs et les propriétaires de jeunes chevaux de sport qui connaissent leurs coûts mais ne peuvent anticiper avec certitude le niveau de leurs recettes.

³⁰ Source : IFCE.

Rapport

La prime aux naisseurs gérée par les Haras nationaux a été supprimée en 2009. Les naissances de chevaux de sport ont baissé de 40% entre 2003 et 2015 avec une stabilité depuis, et les encouragements alloués dans les concours de modèles et allures des chevaux de deux ans et de trois ans ont été réduits de 70% entre 2003 et 2016.

Le modèle économique de la filière n'est toutefois pas suffisamment analysé pour affirmer que la baisse des concours publics a eu un impact négatif sur la chaîne de valeur des différents segments de la filière et sur l'adéquation des chevaux aux besoins des propriétaires ou sur les résultats en compétition.

1.2.2.2. L'élevage et la préparation des chevaux de loisir

À proprement parler, il existe des races de chevaux et poneys spécifiques à la pratique de loisir par exemple le Mérens, le Henson ou le Camargue pour les chevaux, l'Haflinger, le Fjord ou le Pottok pour les poneys. Toutefois, de nombreux chevaux des races de sport sont à des stades divers de leur préparation orientés vers le secteur des loisirs. Le nombre de chevaux et de poneys de sport orientés vers l'activité de loisir est estimé à 50% de l'effectif.

Le cheval de loisir ne relève pas dans son ensemble d'une société-mère spécifique. La Société française des équidés de travail (SFET) a repris pour les races entrant dans son périmètre le test de qualification loisirs à trois ans de l'IFCE tandis que la SHF s'intéresse au parcours sportif des chevaux de quatre à six ans, principalement engagés dans le circuit classique de saut d'obstacle, et n'intègre pas la destination loisir des équidés passés par les différentes épreuves de ses parcours, à quelques exceptions près pour certaines races de poneys.

Faute de société-mère dédiée et en l'absence de coordination entre la SFET et la SHF sur une qualification du cheval de loisir garantissant aux acheteurs et aux utilisateurs les aptitudes de l'équidé pour les différentes pratiques de loisir, par exemple la sûreté d'utilisation en randonnée, ce marché important en volume ne permet pas une bonne valorisation pour les éleveurs. Comme précisé ci-dessus, le prix de vente des chevaux de loisir est modeste, de 1 500 € à 3 000 €, la destination de l'équidé est rarement bouchère.

1.2.2.3. Les sports et activités équestres sont principalement des activités marchandes

Grande fédération sportive, la FFE est passé de la troisième à la quatrième place en nombre de licenciés devancée désormais par le basketball. La fédération compte 624 300 licenciés en 2018 après un pic à 705 800 en 2011, la moitié étant des licenciés poneys juniors. La FFE s'occupe des cavaliers, de la pratique récréative et la formation jusqu'à la préparation à la compétition de haut niveau. De par son modèle, elle se différencie des autres fédérations sportives et par certains aspects s'apparente à un syndicat professionnel.

Dans les autres sports majeurs, par exemple le football, le basketball ou le rugby, il existe un continuum entre monde amateur et monde professionnel organisé avec plusieurs niveaux de compétition par les fédérations sportives et, sous leur délégation, par les ligues professionnelles. La pratique des sports amateurs relève de structures associatives sans but lucratif, le coût de la pratique est généralement modeste, ces structures bénéficiant de subventions de fonctionnement des collectivités territoriales ou de ressources provenant des sections professionnelles des clubs.

Rapport

Dans les sports équestres, le passage du niveau amateur au niveau professionnel relève plus de la démarche individuelle, notamment de cavaliers professionnels prestataires de services pour la préparation des jeunes chevaux de sport quand ils ne sont pas militaires, gardes républicains ou écuyers du Cadre noir. La FFE intervient au stade de la détection, de la sélection et de la préparation des compétitions (pôles France, mise en relation de propriétaires de chevaux avec les cavaliers, etc.). Par ailleurs, l'initiation et la pratique amateur se déroulent principalement dans des entreprises commerciales. 71% des structures adhérentes à la FFE en 2018 ont adopté cette forme juridique. La forme associative régresse régulièrement, elle est passée de 44% du total des adhérents en 2002 à 29% en 2018 (soit -34%), sur la même période la forme commerciale a progressé de 120%.

Ce modèle original a toutefois trouvé écho auprès d'un grand nombre de licenciés et permis de dégager une élite mondiale de cavaliers de haut niveau de nombreuses fois médaillés dans les plus grandes compétitions internationales. Actuellement 130 cavaliers ont le statut d'athlètes de haut niveau délivré par le ministère des sports.

Ce modèle permet également à la FFE de disposer d'une grande autonomie financière dans la mesure où 54% de ses recettes proviennent des licences et de l'affiliation des clubs, 18% des engagements en compétition payés par les cavaliers (1,45 € par engagement) et 16% du parc équestre fédéral de Lamotte-Beuvron qui propose de nombreuses prestations. Les recettes de la FFE (40,6 M€) couvrent largement ses charges courantes (37 M€).

Les sports équestres relèvent de plusieurs disciplines : trois majeures, le saut d'obstacles, le concours complet et le dressage, auxquelles il faut ajouter l'attelage, l'endurance, le hunter et le para-dressage. Les épreuves sont classées en trois niveaux de compétition : professionnel international, amateur, clubs et poneys.

Toutes disciplines et tous niveaux, ce sont 116 000 épreuves qui ont été organisées sur environ 20 000 journées en 2016. 1,6 million de partants se sont engagés et 31 M€ de dotations ont été alloués (dont 25,3 M€ pour le niveau professionnel international). Le saut d'obstacles est la discipline dominante avec 68% des épreuves (76% chez les professionnels).

Si en 1998, hors épreuves club, poneys et internationales, les gains en compétition dépassaient légèrement les engagements payés par les cavaliers, respectivement 5,32 M€ et 5,28 M€, 20 ans plus tard en 2017, et alors même que les engagements ont cru de 370% à 24,8 M€, les gains ne représentent plus que 63% du montant des engagements soit 15,7 M€. Les prélèvements, frais de gestion et contrôle anti-dopage, expliquent pour partie cette évolution. Le concours de saut d'obstacles (CSO) est l'activité dominante avec 89% des engagements en termes de participants et de financement et 93% des gains en épreuves bien que la FFE ait diversifié le type d'épreuves. En effet, le CSO représente 62% des épreuves en 2017 contre 73% en 1998.

L'économie générée par les épreuves équestres ne peut être appréhendée que par enquête, ce qui a été réalisé pour les Jeux mondiaux équestres de 2014 en Normandie³¹. Les retombées économiques de l'évènement sur le territoire ont été évaluées à 102 M€ pour un coût d'organisation de 78 M€. S'y ajoutent des effets de notoriété et d'attractivité liées à l'exposition médiatique évalués à 36 M€. Ces ratios ne peuvent tels quels être appliqués à d'autres évènements équestres.

Le nombre d'affiliés à la FFE, organisateurs d'évènements équestres ou centres équestres, a fortement progressé ces dernières années passant de 5 386 à 9 391 (+74%). La part des infrastructures appartenant à une collectivité et gérées par une association était de 3,3% en 2014 soit environ 300 (enquête FFE), l'essentiel des infrastructures est donc de nature privée.

³¹ Étude IFCE-INRA-UMR MOISA/ équ'idée, novembre 2015.

Rapport

Le nombre d'organiseurs d'évènements équestres, personnes morales ou physiques disposant ou non d'équipements équestres mais ne proposant pas de cavalerie, a progressé de 123% entre 2002 et 2018 (de 1 771 à 3 945) dont 63% sous forme commerciale (37% en 2002).

Le nombre de centres équestres a cru de 50% sur la même période de 3 615 à 5 446, dont 77% sous forme commerciale (65% en 2018). La FFE estime que 50% de ses licenciés fréquentent les centres équestres, elle évalue le nombre d'actifs à 35 000. Leur chiffre d'affaires évalué sur 90% de ces établissements s'établissait à 510,8 M€ pour l'exercice 2015/2016 soit une moyenne de 107 000 € par club ou centre (4 774 sur 5 300 établissements³²).

Les organisateurs d'activités équestres sous forme associative représentaient 62% du total en 2002 contre 37% en 2018, les centres équestres sous forme associative sont passés de 35% du total en 2002 à 23% en 2018.

On constate ainsi que les effets de la loi du 23 février 2005³³ qui permettaient aux établissements équestres d'opter pour le statut d'entreprise agricole, avec une TVA agricole à taux réduit, ont été plus importants sur les organisateurs d'activités équestres que sur les centres équestres déjà organisés en plus grande partie sous forme commerciale.

Selon une enquête de la FFE de janvier 2014, 38,8% des associations étaient soumises à la TVA. En ajoutant les formes commerciales, 82% des structures affiliées à la fédération sont assujetties à la TVA.

D'après les données de la FFE, le tourisme équestre concerne un million de pratiquants, 2500 établissements et associations de cavaliers ainsi que 400 centres de tourisme équestres labellisés proposent des itinéraires équestres balisés et des gîtes d'étape.

Le nombre de pratiquants des activités équestres est très supérieur à celui des licenciés à la FFE, un grand nombre de personnes pratiquant soit dans des structures non affiliées à la FFE, soit à titre privé. La FFE estime à un million le nombre d'équitants, féminisé à 80%, d'autres estimations vont jusqu'à deux millions de pratiquants.

1.2.3. Les équidés de travail correspondent à une multiplicité d'usages et à un modèle économique incertain

La production des chevaux de trait se fait soit en berceau de race soit en bassins de production essentiellement dans le sud-ouest où les animaux valorisent des zones de montagne. Cette production est plus orientée vers la viande et représente 40% des poulinières de trait.

Les naissances de chevaux de trait se situent majoritairement en Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle Aquitaine et Occitanie (60%), leur nombre est en baisse de 41% entre 2006 (16 207) et 2016 (9 640). Les naissances d'ânes, bardots et mulets sont également moins nombreuses : de 1 129 en 2006, ils passent à 532 en 2016 (-53%). Les naissances en origine constatée, c'est-à-dire hors stud-books, représentent 23% des chevaux de trait et 28% des ânes. Les naissances de poneys et chevaux de territoire ont suivi la même tendance : -16% sur la période, de 3 000 à 2 520.

La société française des équidés de travail (SFET) créée en 2012 à la demande du ministère de l'agriculture, représente la filière. Elle est l'interlocutrice des pouvoirs publics qui lui ont reconnu le statut de société-mère. Son objectif est d'encourager l'élevage, la formation, la valorisation, la commercialisation et l'utilisation des 25 races françaises de chevaux de trait (9), de poneys et chevaux de territoire (9), d'ânes et mulets (7). Les 25 organismes de sélection correspondants gèrent le stud-book de la race et les objectifs de sélection.

³² Étude fonds Éperon.

³³ Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Rapport

Dans le souci de réduire le nombre de ses interlocuteurs, le ministère de l'agriculture a créé cette quatrième société mère en lui confiant le suivi de toutes les races d'équidés qui ne relevaient pas des trois autres sociétés mères. Il en ressort une impression de fourre-tout et de regroupement hétéroclite de races d'équidés et d'usages qui explique les difficultés originelles de la SFET.

Nonobstant, la SFET prend ses responsabilités à cœur et organise un parcours d'excellence du jeune équidé de travail au travers de concours de modèles et allures et d'utilisation, une subvention de 0,961 M€ lui est allouée à cette fin par le ministère de l'agriculture. Elle a collaboré avec l'IFCE à la mise au point d'un test de tempérament simplifié de l'équidé de travail destiné à assurer aux acquéreurs la bonne adéquation de l'animal à leurs besoins.

La SFET évalue à 225 000 animaux l'effectif des équidés de travail, soit un peu moins du quart du total des équidés en France. La moitié de cet effectif est constitué par les chevaux de trait, un tiers par les chevaux de territoire et le reste, environ un sixième, par les ânes et les mulets. On peut constater à ce stade que les équidés qui relèvent de cette maison mère n'ont pas tous une vocation de travail, certaines races sont plus orientées vers le loisir voire le sport et que la majorité des équidés ne sont pas détenus dans des structures professionnelles (60 600 chevaux lourds et 29 000 ânes, mulets et bardots dans les exploitations agricoles en 2015, source Agreste).

Selon la SFET, son maillage territorial est assuré par 400 associations d'utilisateurs et d'éleveurs, représentant environ 10 000 éleveurs et utilisateurs dont 4 721 éleveurs *stricto sensu*. Ces données sont toutefois difficilement consolidables avec celles issues des statistiques du ministère de l'agriculture et pas davantage avec les résultats de l'étude fort documentée de l'INRA de 2018 précitée.

Si la destination des produits des juments de trait est à 85% bouchère, la traction animale trouve un regain d'intérêt avec, par exemple, le débardage en forêt qui évite le tassement des sols observé avec l'emploi d'engins motorisés de plus en plus lourds ou qui permet d'accéder à des parcelles accidentées. Le cheval de trait se prête bien au travail dans les vignes, il est même devenu un signe supplémentaire de qualité pour les grands vignobles. Les ânes sont plutôt utilisés en maraîchage. Ainsi, une « école des ânes maraîchers destinée à former les maraîchers à leur utilisation a été créée en 2011 par l'IFCE sur le site du Haras de Villeneuve-sur-Lot. Les éleveurs de chevaux de trait sont principalement des exploitants agricoles en élevages mixtes avec bovins ou ovins. La commercialisation du lait de jument (alimentation pour nourrissons, poudre de lait, cosmétiques) ouvre des perspectives prometteuses.

Les poneys et chevaux de territoire, tous rattachés à une région de France, ont des usages très polyvalents : travail (débardage, tri du bétail, traction), sport (monté ou attelé, en CSO, en CCE, en dressage), écoles d'équitation et centres équestres, le tourisme équestre, l'équi-thérapie ou le horse coaching.

Certains deviennent de véritables agents du service public, utilisés par des municipalités pour le ramassage des déchets ménagers, le transport de personnes, la surveillance de sites naturels ou la police municipale.

En 2012, la commission nationale des chevaux territoriaux recensait 212 communes engagées dans cette voie. Une étude INRA-IFCE de 2011 distinguait les utilisations en ville (collecte des déchets, transport de personnes, police montée) des utilisations dans les milieux naturels (entretien de sites naturels protégés, surveillance de troupeaux, navettes hippomobiles pour le transport de touristes).

Rapport

Un rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de septembre 2012 relevait par ailleurs que la profession de cocher professionnel n'était pas inscrite au répertoire des métiers, alors même qu'il existe un certificat de spécialisation de cocher, ce qui occasionnait des difficultés pour s'inscrire au registre des métiers et de l'artisanat ou au registre du commerce et des sociétés avec les conséquences qui s'en suivent pour l'affiliation à un régime de sécurité sociale. Cette profession regroupait alors de l'ordre de 120 entreprises, 300 emplois directs et utilisait environ 500 chevaux d'attelage. Elle dispose d'un fort potentiel de développement comme le souligne le rapport du groupe de travail « Prospective équine » d'octobre 2012³⁴.

Les initiatives toutefois sont très éparses et mal connues des collectivités territoriales et de la filière équine elle-même. Il est donc nécessaire de poursuivre, et même d'amplifier, le travail de capitalisation et de transfert des expériences et connaissances déjà entrepris par la Commission des chevaux territoriaux (congrès annuel à Trouville-sur-mer). Les questions à résoudre par les porteurs de projets sont nombreuses et relèvent souvent du cas par cas.

La production de données technico-économiques permettant des choix éclairés fait défaut. Il appartient à l'IFCE, institut technique de la filière, de les fournir en collaboration avec les socioprofessionnels et les collectivités déjà impliqués.

Le fort potentiel de développement du cheval territorial ne trouvera à s'exprimer que si trois préalables sont réunis :

- ◆ produire des chevaux adaptés, prêts à l'emploi ;
- ◆ garantir le matériel en termes de sécurité d'utilisation sur la voie publique et pour l'opérateur (système de certification) ;
- ◆ proposer des formations standardisées pour les agents publics.

Au travers de ses adhérents et des données disponibles à l'IFCE (SIRE), la SFET connaît les élevages et les effectifs d'équidés de travail. Pour aller plus loin, la SFET a entrepris de mieux caractériser les utilisations et l'économie des équidés de travail au travers d'un observatoire économique et social en constitution avec l'appui de la Fédération nationale des conseils des chevaux et de l'IFCE.

Cette démarche est indispensable et justifie la mission d'institut technique de l'IFCE qui doit être étendue aux autres secteurs de la filière. Les équidés de travail largo sensu procèdent de démarches multiples : conservation de races françaises historiques par des amateurs passionnés, professionnels tentant d'organiser des marchés et des débouchés. De ce fait, le modèle économique de l'équidé de travail est incertain, il a conduit France AgriMer à se désengager du suivi économique de la filière viande de cheval, décision désapprouvée par la mission.

1.2.4. La filière viande de cheval doit se reconstruire

Débouché de nombreuses races de chevaux, cette filière fait face à une évolution sociologique, le cheval perçu comme un animal domestique, qui conditionne l'évolution de la consommation de viande de cheval en France, bien que celle-ci présente des qualités nutritionnelles recherchées de nos jours (viande relativement maigre, riche en fer et en protéines). Les professionnels espèrent que la charte du bien être équin et le guide, en préparation, des bonnes pratiques d'abattage des chevaux permettront d'inverser la tendance et de reconquérir des consommateurs.

³⁴ Mené par l'INRA et l'IFCE.

Rapport

Contrairement à une idée reçue, les races de trait ne fournissent pas la totalité de la viande de cheval. La proportion des poulains et chevaux de réforme venant des courses et du sport est importante en particulier dans la consommation domestique. Ce débouché a longtemps contribué à l'équilibre économique des élevages, mais la baisse des volumes abattus et la faible valorisation des carcasses rendent ce marché moins attractif.

La consommation de viande de cheval a subi une baisse continue : de 57,7 Mtec³⁵ en 1990, soit 1,0 kgec³⁶ par habitant, elle est passée à 12,3 Mtec en 2016, soit 0,18 Kgec par habitant.

Sur la même période, la production de viande de cheval a baissé de 35%, de 10 à 6,6 Mtec, et par l'effet de la baisse de la consommation les importations ont chuté de 76%, de 51,4 à 12,4 Mtec. Dans le même temps, les exportations ont presque doublé (de 3,9 à 6,7 Mtec). Dès lors, le taux de couverture des importations par les exportations s'est mécaniquement amélioré, passant de 7,5% à 54% de même que le taux d'auto-provisionnement³⁷ (de 17,7% à 53,7%).

Les Français, amateurs de viande rouge, préfèrent la viande de cheval de réforme à la viande de poulain, contrairement aux Espagnols et aux Italiens³⁸. Deux tiers de la viande de cheval consommée en France provient de chevaux de réforme tandis que peu de réformes françaises sont dirigées vers les abattoirs. La France produit donc des animaux qu'elle ne consomme pas et doit importer pour satisfaire la demande de ses consommateurs.

Le plan de la filière équine française établi par la section équine de l'interprofession bétail et viande (Interbev) en décembre 2017 propose des mesures pour relancer la production nationale : à court terme réintégrer dans la chaîne alimentaire certaines catégories de chevaux après un sas de 6 mois avant abattage et étendre la liste des substances essentielles pour le traitement des équidés et permettant leur introduction dans la même chaîne après un délai d'attente de six mois, et à long terme la création d'une filière nationale de production.

La mission considère que les pouvoirs publics doivent prendre sans tarder les mesures permettant d'augmenter rapidement la production domestique de viande de cheval, dès lors que cette décision n'emporte pas de risque sanitaire pour le consommateur. Si l'enjeu de balance commerciale est faible, ces mesures permettront une valorisation économique des équidés de réforme au lieu de constituer une charge (frais d'entretien et d'équarrissage des chevaux de réforme).

24% des équidés engraisés en France, moins de 20 000 jeunes chevaux et poulains, sont exportés en vif vers l'Italie (64%) et l'Espagne (32%) ainsi que vers de nouveaux marchés comme le Japon. Le reste est abattu sur le territoire français et 70% de la viande chevaline française est exportée, principalement en Europe (Italie, Belgique, Suisse). Les importations sont à 90% en provenance de l'Europe, le reste provenant du Canada et d'Argentine.

Les abattoirs de chevaux disposent d'un agrément spécifique. En 2016, 84 établissements offrant un bon maillage territorial en métropole et aux Antilles, ont abattu au moins un cheval dans l'année. Il faut relever que cette filière est d'apport modeste pour le secteur de l'abattage des viandes, les volumes concernés (13 200 têtes) étant sans commune mesure avec ceux des autres animaux de boucherie : les porcins (23,7 millions de têtes), les bovins (4,7 millions), les ovins (4,2 millions) et même les caprins (170 000).

Il n'existe pas d'élevages dédiés à la finition de chevaux à destination de la filière bouchère. Cette situation limite les possibilités de contractualisation dans cette filière.

³⁵ Milliers de tonnes équivalent carcasse (Mtec).

³⁶ Kilogramme équivalent carcasse (Ktec).

³⁷ Rapport entre la production indigène brute et la consommation indigène brute.

³⁸ Source : France AgriMer.

Rapport

Le nombre de boucheries chevalines est en fort déclin : à la baisse de la consommation domestique s'ajoute un non renouvellement des bouchers chevalins alors même que la filière propose un certificat de qualification professionnelle (CQP) gage d'une réelle reconnaissance professionnelle.

La mission relève que le suivi économique de la filière viande équine n'est plus assuré par France AgriMer depuis 2016 en supposant que ce suivi serait repris par l'IFCE. La décision serait motivée par le caractère sanitaire³⁹ des préoccupations exprimées par les professionnels lors des comités équins et par l'absence d'une filière cheval lourd de boucherie en France. Cette décision n'est pas positive, elle contribue à isoler encore plus la filière équine des autres filières agricoles alors que la mission constate que l'IFCE n'a pas pris le relais faute de concertation entre les deux établissements publics sur un calendrier et des modalités de transfert de ce suivi. **Cette situation illustre le peu de cas fait à la filière équine et le défaut de vigilance à l'égard de ce type de décision alors que les deux établissements publics relèvent de la même direction d'administration centrale.**

En outre, France AgriMer n'établit plus de cotation de la viande de cheval depuis novembre 2017, au moment où le seul opérateur de marché qui continuait à transmettre des prix a décidé d'arrêter de le faire. En l'absence d'obligation européenne de cotation des équidés, France AgriMer n'a pas souhaité la relancer.

1.3. Des liens ténus entre les différents secteurs de la filière

1.3.1. Une gouvernance organisée par secteurs mais peu lisible au niveau de la filière

La problématique de la gouvernance de la filière est relativement simple, la réponse à y apporter plus complexe. Les sous-filières de la filière, ou les filières tant les intérêts peuvent paraître éloignés, ont des gouvernances très contrastées tandis que la gouvernance d'ensemble, socioprofessionnels et État, reste peu lisible.

1.3.1.1. La structuration des sous-filières est déséquilibrée

La gouvernance du secteur des courses hippiques, « l'Institution des courses » composée du triptyque sociétés mères de Galop et du Trot et Fédération nationale et régionales des courses hippiques, est très structurée, et ce de manière fort ancienne⁴⁰. Cette structuration est facilitée et rendue nécessaire par les responsabilités qui sont confiées aux sociétés mères (sélection des races de chevaux de courses de galop ou de trot, règlement des stud-books, code des courses, organisation et établissement du calendrier des courses hippiques, gestion des flux financiers et des dix hippodromes « parisiens », etc.). La fédération nationale est chargée de coordonner l'action sur les sujets d'intérêt commun de l'institution tandis que les fédérations régionales apportent un appui technique et administratif aux sociétés de courses. L'institution dispose en outre d'organismes opérationnels pour mettre en œuvre certaines de ses compétences : laboratoire des courses hippiques (LCH), spécialisé dans la recherche des produits dopants, AFASEC, groupement technique des hippodromes parisiens (GTHP) ou la chaîne de médias Equidia.

³⁹ Exclusion de certains chevaux de la consommation humaine.

⁴⁰ En 1864, a été créée la société d'encouragement du cheval français (SECF) et en 1995 a été créé France Galop par le regroupement de trois sociétés existantes.

Rapport

La gouvernance des sports et loisirs équestres est assurée par la FFE et ses relais régionaux, les comités régionaux d'équitation (CRE). Fédération sportive, elle dispose par délégation de l'État de compétences dans de nombreux domaines : réglementation fédérale, affiliation des clubs et structures, délivrance des diplômes fédéraux (qualification des pratiquants avec les « galops », brevets et degrés), gestion de flux financiers (licences et engagements en produits, gains et subventions en charges). La FFE dispose de réels moyens d'autant que l'État met à sa disposition plus de trente cadres d'État (directeur technique national (DTN) et DTN adjoint, cadres techniques sportifs CTS).

Du côté élevage, le segment sport-loisir-travail est un domaine en manque de structuration du fait de la faiblesse des moyens dont disposent les organismes qui en ont la charge et de leur difficulté à arrêter une stratégie. Une interprofession reconnue par les pouvoirs publics a existé, au moins au plan formel entre 1997 et 2013 : la fédération interprofessionnelle du cheval de sport, de loisirs et de travail (FIVAL). La FIVAL n'a pas résisté à un financement déficient et à un champ professionnel ne comprenant pas les courses hippiques. Son slogan donnait pourtant le cap à suivre « passer de mieux vendre ce qui est produit à mieux produire ce qui se vend ».

Le relais a été pris par deux sociétés mères de création récente mais dont le rôle ne peut s'apparenter à celui d'une interprofession.

La filière sport relève désormais de la SHF, maison mère depuis 2011, qui rassemble les acteurs de la production, la valorisation et la commercialisation des jeunes équidés de sport et de la FFE pour les activités de sports et de loisirs équestres.

La SFET maison mère des équidés de travail depuis 2012 après regroupement, à la demande du ministère de l'agriculture de trois fédérations existantes : Chevaux de Territoires, Ânes-Mulets et France-Traits. Cette société mère est plus que les autres représentative d'un univers du cheval dans lequel amateurs et professionnels se côtoient et peinent en permanence à trouver leurs marques. La multiplicité des usages des races de chevaux dont s'occupe la SFET rend également complexe sa tâche de structuration du secteur des équidés de travail.

Le segment du cheval de loisir est largement ignoré, la SHF le prend en charge avec quelques épreuves spécifiques pour certaines races de poneys de loisirs (épreuves d'attelage pour les jeunes poneys de race Haflinger par exemple) tandis que la SFET l'assure, peu ou prou, pour les équidés à vocation de loisir qui relèvent de son domaine.

Enfin, la filière viande chevaline est structurée autour de la section équine de l'interprofession du bétail et des viandes (Interbev équin) créée en 2002. Cette section, comme l'ensemble des interprofessions, réunit producteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs. Elle bénéficie de la dynamique d'Interbev en termes de capacité d'analyse, de mobilisation des acteurs et de représentation auprès des pouvoirs publics. Elle a établi un plan de la filière viande chevaline en décembre 2017 pour relancer la production et la consommation de viande équine française. gouvernance d'ensemble est d'en voie d'être assurée

Depuis 1947, de nombreuses structures présentent les caractéristiques d'une gouvernance de la filière sans en avoir jamais réellement reçu la compétence ni l'avoir vraiment exercée.

Créée en 1947, l'Union interprofessionnelle du cheval (UNIC) a longtemps essayé d'exercer les missions d'une interprofession en dépit de l'absence de statut. Peu à peu son action s'est recentrée sur l'appui à l'export des équidés avec une action régulière dans certains pays, notamment en Chine en liaison avec l'ambassade de France. Depuis 2017, l'UNIC a été mise en veille par ses donneurs d'ordre et financeurs dans l'attente d'une décision quant à la poursuite de ses activités.

Rapport

La même année se créait la fédération nationale du cheval (FNC), section spécialisée « cheval » de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). Représentative à l'origine de l'élevage de chevaux à finalité bouchère dans les exploitations agricoles, la FNC a régulièrement modifié ses statuts pour accueillir les organisations socioprofessionnelles agricoles en lien avec le cheval (associations d'éleveurs, de chevaux par exemple) et notamment à l'occasion du vote de la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux qui élargissait le statut agricole à de nouvelles catégories d'acteurs (centres équestres, pensions de chevaux, etc.). L'objet de la FNC reste toutefois, même s'il est large, la représentation des actifs agricoles, et cette fédération ne prétend donc pas représenter l'ensemble des acteurs de la filière.

Le Groupement des entreprises du secteur cheval en agriculture (GESCA) est une association qui a pour finalité de porter des propositions de réforme et d'adaptation de la législation auprès des pouvoirs publics. Il s'agit d'une structure d'appui, d'expertise et de lobbying créée en 2005 à l'origine par la SECF et élargie à, France Galop, à la FFE, à la SHF puis à la SFET. Le GESCA a un temps constitué le bras armé d'une gouvernance collective.

L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) a été créé, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), par décret du 22 janvier 2010 par regroupement des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation pour contribuer à structurer la filière (attendus du Conseil de modernisation des politiques publiques). Empêtré dans sa problématique de restructuration, l'IFCE n'a pas consacré le temps et l'énergie nécessaires à la filière alors même que tous les segments de celle-ci sont représentés au conseil d'administration. La création d'un comité de filière en 2015 à l'initiative du ministère de l'agriculture a permis à l'établissement public d'aborder sa mission avec des sujets communs la concernant (fiscalité, bien-être animal, transport, fin de vie). Son rapport intitulé « le cheval, un marché d'avenir pour la France » a été adopté en février 2017, celui sur la TVA en mars 2018.

La Fédération nationale des conseils des chevaux et/ou des équidés, créée le 26 mai 2000, réunit les seize Conseils régionaux des chevaux de métropole et des outre-mer, instances de représentation collective de la filière auprès des conseils régionaux. Si les conseils des chevaux, pour certains, représentent effectivement la filière en régions, la fédération nationale s'apparente davantage à la tête du réseau des conseils des chevaux qu'à un organe de gouvernance de la filière.

Enfin, le 6 février 2018 les présidents de France Galop, de la SECF, de la FFE, de la SHF et de la SFET ont décidé de la création du Comité de Gouvernance de la filière cheval. La signature de la Charte du comité de gouvernance de la filière équine française a été organisée au Sénat, en présence des présidentes des groupes d'études cheval des deux chambres du parlement. La charte institue une présidence tournante tous les six mois, le président de la SECF est le premier président du comité de gouvernance.

Les axes de réflexion retenus portent sur des sujets de relation entre la filière et les pouvoirs publics, français ou européens : contrat de filière, TVA, concurrence des autres opérateurs de paris, organisation des jeux olympiques (JO) de 2024, réglementation du transport des équidés.

Regroupement informel, le comité de gouvernance de la filière cheval se pose en interlocuteur de référence de la filière équine vis-à-vis de l'État. Ce dernier a tout avantage à pouvoir dialoguer avec une structure représentative, apte non seulement à formuler des demandes coordonnées auprès de lui ou de l'Union européenne mais également à établir des analyses et des stratégies de filière. Dans cette perspective, la gouvernance pourrait se doter d'un secrétariat permanent, s'organiser en association professionnelle, sous statut de la loi de 1901 sur les associations, et s'ouvrir à d'autres acteurs de la filière dans ce qui pourrait s'apparenter à la préfiguration d'une interprofession. Un engagement dans cette voie renforcerait la démarche initiée au Sénat.

Symétriquement, l'État doit lui aussi parler d'une seule voix et éviter la multiplicité des guichets en proposant un point d'entrée unique à la filière. La recommandation de la mission relative à la nomination d'un délégué interministériel, ayant notamment autorité sur le bureau du cheval et de l'institution des courses, répond à cette préoccupation (voir 1.3.3.1).

Rapport

1.3.2. Des liens financiers entre les secteurs plus symboliques que réels

Les liens financiers entre les secteurs sont nombreux, soit institutionnels mais limités, soit économiques mais difficiles à cerner.

1.3.2.1. Le fonds Éperon

Le lien financier institutionnel entre les différents secteurs est le fonds Éperon⁴¹, présenté comme le relais financier de la solidarité du monde des courses à l'égard de la filière équine, c'est-à-dire des filières du cheval de sport, de loisir et de travail (cf. Encadré 1). Le fonds agit en catalyseur et en soutien financier de projets innovants. Les aides peuvent contribuer à mobiliser des subventions publiques (effet de levier de 2,5 à 3 € pour 1 € investi) avec l'appui des Conseils des chevaux en région. En 2017, l'enveloppe disponible du fonds s'élevait à 9,6 M€ pour 9,1 M€ de crédits engagés.

Le fonds participe au cofinancement (plafonné à 50%) de projets novateurs et structurants pouvant bénéficier à l'ensemble de la filière : 5,3 M€ en 2017 pour 80 dossiers retenus par le comité d'engagement. Toutefois, une part importante de l'enveloppe est allouée pour financer des actions récurrentes de la SHF (épreuves d'élevage et de sélection du jeune cheval et poney de sport) à hauteur de 3,4 M€ et de la SFET (allocations distribuées dans son parcours d'excellence du jeune équidé de travail) pour 0,4 M€. Ces subventions financent également les dépenses de fonctionnement de ces deux sociétés mères.

Cette situation résulte du désengagement des sociétés mères du Galop et du Trot de la section 2 du fonds créée en 2011 pour soutenir la SHF devenue société mère du cheval et poneys de sport. Dotée initialement de 3 M€ par an à parts égales par France Galop et la SECF, ces dernières ont réduit progressivement leur participation financière à la section 2 et cessé tout versement à partir de l'exercice 2017 au motif de leurs propres difficultés financières (cf. Tableau 3).

Tableau 3 : Évolution des fonds Équitation et Éperon de 2012 à 2017 (en M€)

Fonds au profit de la filière	2012	2013	2014	2015	2016	2017
fonds Équitation	N.A.	N.A.	16,9	16,3	15,6	7,9
fonds Éperon	12,6	12,6	11,6	10,6	10,1	9,6
éperon 1	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6
éperon 2	2,5	2,5	2,0	1,0	0,5	0,0

Source : FNCH.

Pour ce motif, en 2016 une grande partie du fonds de réserve du fonds Éperon (9 M€) a été « cédé » aux sociétés mères des courses à hauteur de 7,5 M€.

⁴¹ Créé par l'accord de partenariat entre l'État et l'institution des courses du 15 novembre 2004 en compensation de la suppression du compte spécial du Trésor « soutien à la filière équine par le monde du sport » (cf. infra, paragraphe 2.1.1.5.1).

Rapport

Cette solidarité financière institutionnelle permet de financer des actions dont le bien-fondé est reconnu unanimement dans la filière. Les sociétés mères des courses considèrent cependant que les sommes allouées aux sociétés mères du sport et du travail sortent du champ d'intervention du fonds Éperon et devant leurs difficultés pourraient être tentées de réduire encore leur participation. La mission considère que les crédits alloués à la SHF et à la SFET doivent être maintenus. La qualification des jeunes équidés de sport ou de travail procède de la démarche de promotion de l'élevage du cheval, de sa commercialisation et de toutes les formes de son utilisation qui est la vocation du fonds. Le règlement du fonds présente d'ailleurs une différence entre le préambule, plus ouvert, et les articles, plus restrictifs.

La mission considère au contraire que l'effort de solidarité intersectorielle doit être amplifié, les voies et moyens pour y parvenir sont développés en partie 3 du présent rapport.

Encadré 1 : Le fonds Éperon

En 2005, un accord de partenariat entre l'État et l'institution des courses a été passé pour que la FNCH finance des projets structurants à caractère national ou régional dans le secteur du cheval hormis les courses. Ce fonds est dénommé Encouragement aux Projets Équestres Régionaux ou Nationaux dont l'acronyme est «Éperon».

Ce fonds a été abondé en 2005 par un compte spécial du Trésor à hauteur 9 M€ et depuis, chaque année, les deux sociétés mères le financent à leur tour à hauteur de 9,0 M€ par an, indexés sur l'évolution du produit brut des paris jusqu'en 2008 inclus, puis à hauteur de 9.6 M€ non indexés depuis 2009. Ce montant correspond à la section « éperon 1 » du fonds.

Il a vocation à promouvoir l'élevage du cheval, sa commercialisation, et toutes les formes de son utilisation.

Les structures hippiques, en particulier lorsqu'elles ont besoin de franchir des paliers de développement structurels, peuvent solliciter des subventions du fonds.

Il a été décidé en Conseil d'Administration, à la demande de l'État, une enveloppe complémentaire de 3,0 M€ en 2011, ramenée à 2,5 M€ en 2012, l'enveloppe de 2011 n'ayant pas été entièrement consommée. Ce montant correspond à la section « éperon 2 » du fonds.

Les modalités d'examen et d'octroi des subventions sont régies par un règlement intérieur dont la dernière version date du 9 février 2017.

Le fonds ne distribue pas d'aides individuelles, ne se substitue pas à des soutiens financiers existants et la sélection des projets repose sur leur caractère innovant et structurant. Seules des associations des collectivités territoriales ou des établissements publics peuvent donc déposer des dossiers. De manière exceptionnelle des entreprises peuvent déposer une demande si elle est le support de mise en œuvre d'une action collective.

Les dossiers sont examinés mensuellement par un comité d'engagement, composé de huit membres et désignés pour quatre ans⁴² :

- trois membres représentant l'institution des courses (société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF), France Galop et la fédération nationale des courses françaises (FNCF)) ;
- trois membres représentant les conseils régionaux des chevaux⁴³ mandatés par la fédération nationale des conseils des chevaux (FNCC) ;
- un membre au titre de la fédération nationale du cheval ;
- une personnalité qualifiée proposée et choisie par les sept membres précédents ;
- un représentant de l'État (ministère de l'agriculture) assiste aux réunions à titre consultatif.

Le fonds bénéficie d'un secrétariat chargé d'instruire et de préparer les décisions du comité. Les dossiers régionaux sont soumis pour avis au conseil régional des chevaux avant transmission au comité d'engagement du fonds.

En 2017, le fonds a retenu 80 dossiers sur 117 déposées pour un engagement total de subvention de 5,3 M€. Les 50 dossiers nationaux et 30 dossiers régionaux retenus concernaient, à titre d'exemple, au niveau national, la dynamisation de la filière équine française à l'international (UNIC, pour 600 000 €), l'école du cheval vigneron (Association des Éleveurs de Chevaux de Nouvelle-Aquitaine, pour 230 000 €), la recherche de stratégies antivirales contre trois virus équins (SAVE) (Labéo-Frank Duncombe, pour 122 750 €), une plate-forme TV-Vidéo (Société Hippique Française, pour 120 000 €), un fonds de garantie StarUps Horse'N Tech (Pôle Hippolia, pour 100 000 €), et au niveau régional, une subvention en faveur du traitement du handicap par le cheval (Association « Le Hameau d'Olivier » -Lorraine- pour 300 000 €), l'aménagement du Pôle Hippique de Lorraine (PHL -Lorraine-, pour 200 000 €), le développement du stade équestre du Sichon (Société Hippique Française - Auvergne, pour 200 000 €), l'aménagement du stade équestre à Ainterexpo (Communauté d'Agglomération Bourg-en-Bresse-Rhône-Alpes-, pour 100 000 €), la rénovation du terrain de compétition équestre du Stade F. André (Commune de La Baule-Escoublac -Pays-de-la-Loire-, pour 100 000 €).

Sources : Fédération nationale des courses hippiques (FNCH) ; fonds Éperon ; Mission.

1.3.2.2. Le fonds Équitation

Rapport

Il existait un autre dispositif de solidarité financière institutionnel, le fonds Équitation (cf. Encadré 2) créé fin 2013 par l'institution des courses concomitamment à une baisse des prélèvements de l'État, pour compenser les effets de la hausse du taux de TVA des centres équestres. Doté d'environ 16 M€ par an (0,2% du montant des paris hippiques), il a été supprimé en 2017 par les sociétés de courses en accord avec la FFE après trois années de fonctionnement (exercices 2014 à 2016). Averties au moment de la communication des projets de budget des sociétés mères, les tutelles n'ont demandé ni son maintien, ni le rétablissement du niveau des prélèvements de l'État correspondant comme le souligne la Cour des comptes⁴⁴.

Or les sociétés de courses, faisant face à des difficultés de trésorerie, ont décidé de mettre fin au fonds Équitation, sans pour autant que l'État ne ramène son prélèvement fiscal sur les paris hippiques en dur à 5,7%, offrant ainsi un soutien en 2018 de 28,7 M€ à la filière hippique.

In fine, la compensation de l'État, dont l'impact a été d'environ 33 M€, s'est avérée supérieure, d'environ 6 M€, aux montants effectivement reversés à la filière à travers le fonds Équitation (16 M€) et les encouragements versés par les sociétés mères aux propriétaires non assujettis (10 M€).

Encadré 2 : Le fonds Équitation

Créé fin 2013 pour un début de fonctionnement en 2014, le fonds équitation faisait l'objet d'une convention signée le 23 septembre 2014 entre d'une part, France Galop, la SECF, la FNCH et d'autre part la fédération française d'équitation, le groupement hippique national et la fédération nationale du cheval.

Le fonds Équitation, qui était un compte de tiers tenu par la fédération nationale des courses hippiques placée sous la tutelle des ministres de l'agriculture et du budget, était abondé, jusqu'à sa réduction de moitié en 2017 et sa disparition en 2018, par le budget des sociétés mères de courses, à partir d'un prélèvement de 0,2% des enjeux hippiques collectés par le GIE PMU.

Le montant du fonds représente environ 16 M€ annuels (16,9 M€ en 2014, 16,3 M€ en 2015, 15,6 M€ e, 2016 et 7,9 M€ en 2017). La FFE est en charge du versement du fonds aux centres équestres.

Il avait pour objectif le soutien aux activités équestres suite à la modification du régime de TVA en 2013.

Le fonds Équitation a permis d'accompagner plus de 5 400 établissements équestres chaque année pendant 3 ans, et a permis de compenser l'équivalent de 3 % environ de TVA pour les structures qui en ont été bénéficiaires.

Source : Cour des comptes ; Ministère de l'agriculture ; Mission.

1.3.2.3. Les autres liens financiers

Les liens économiques, à effets de transferts financiers, sont extrêmement nombreux entre les quatre secteurs bien qu'ils soient difficiles à cerner. En pratique, les chevaux passent régulièrement et en grand nombre d'un secteur à l'autre : Pur-sang orientés vers le sport ou les loisirs, chevaux de sport dirigés vers les loisirs. Les ventes sont souvent réalisées à un faible prix et peuvent être analysées comme une perte de valeur pour le cédant mais aussi comme une forme de solidarité financière intersectorielle, le bénéficiaire appartenant à un segment moins prospère de la filière. Réalisées quasiment toutes de gré à gré, il est difficile d'évaluer ces transactions et l'effet de solidarité qu'elles comportent.

⁴⁴ Rapport sur l'institution des courses, juillet 2018.

1.3.3. L'État bien que représenté dans les différents secteurs, n'a pas établi une stratégie d'ensemble pour la filière

Au cours de ses auditions et déplacements, la mission a constaté que l'État possède en de nombreux lieux et institutions un grand nombre d'équidés. En retenant les trois principales cavaleries, IFCE (740 dont 252 à l'école nationale d'équitation (ENE)), Garde républicaine (480) et filière équestre militaire⁴⁵ (584), l'État dispose de 1804 chevaux. **L'État possède donc la plus grande écurie de France.**

1.3.3.1. Du fait de ses différents usages et problématiques, le cheval relève de nombreux ministères

Si le ministère de l'agriculture semble le principal ministère concerné par le cheval, d'autres ministères interviennent également sur des sujets d'importance. Le ministère des sports qui assure la tutelle de la FFE a également en charge la réglementation relative aux installations sportives et à la formation et aux diplômes du sport, ses agents participent également à leur délivrance. Le ministère des finances a la charge de déterminer l'assiette et le taux des divers prélèvements qui pèsent sur ce secteur économique : TVA et PMU notamment.

D'autres ministères interviennent de manière plus ponctuelle sur des sujets tout aussi sensibles : le ministère de la santé sur la question de l'addiction au jeu ou celle liée à la consommation de viande chevaline, le ministère des transports sur les conditions de circulation des véhicules hippomobiles ou sur le poids total en charge autorisé des véhicules de transport. D'autres départements ministériels pourraient s'impliquer dans des sujets touchant aux équidés, tel le ministère de la culture avec l'équitation de tradition française ou la mise en valeur du patrimoine hippomobile, ou le ministère de l'intérieur avec la sécurité publique à cheval.

Le ministère de l'agriculture, chef de file naturel, assure la coordination interministérielle des questions liées au cheval. Toutefois l'administration centrale a considérablement réduit les moyens qui y sont consacrés : service d'administration centrale des Haras nationaux devenu une sous-direction à la création de l'établissement public Les Haras nationaux en 1999⁴⁶, désormais réduits au bureau du cheval et de l'institution des courses. Au fil du temps, l'administration centrale a perdu de son expertise technique et économique, son rôle devenant exclusivement régalién (approbation des décisions et des budgets des sociétés mères, modifications législatives et réglementaires, représentation de l'État dans les instances). L'élaboration du rapport sur la TVA déposé sur le bureau des assemblées parlementaires illustre cette perte d'expertise. L'administration centrale a délégué à l'IFCE l'élaboration de ce document, lui confiant également le pilotage des réunions de travail. L'exercice des missions régaliennes interroge également. Ainsi, l'approbation du calendrier des courses hippiques, dont on a vu plus haut les conséquences qu'il emporte sur la filière, semble être devenu un exercice de routine qui donne rarement lieu à observations et demandes de modifications. Le ministère de l'agriculture, faute d'expertise et de compréhension de la filière des courses hippiques, n'a jamais cherché à endiguer la dérive liée à la multiplication des événements inscrits au calendrier.

Aujourd'hui l'IFCE est la seule structure étatique à conserver une compétence d'ensemble sur les équidés, même si l'établissement doit progresser sur la connaissance de leur modèle économique, développer ses observatoires économiques et sociaux et produire des données technico-économiques.

⁴⁵ La filière équestre militaire comprend outre l'école militaire d'équitation (EME) de Fontainebleau, 18 sections équestres déconcentrées.

⁴⁶ Décret n°99-556 du 2 juillet 1999 portant création et organisation de l'établissement public Les Haras nationaux

Rapport

C'est pourquoi la mission propose que l'IFCE devienne l'agence interministérielle du cheval parallèlement à ses missions d'institut technique de la filière. Dans cette configuration, le bureau du cheval et de l'institution des courses est mis à disposition du directeur général de l'IFCE, délégué interministériel, lequel pourra bénéficier en tant que de besoin du concours des directions d'administration centrale chargées de l'enseignement agricole et de la santé animale.

1.3.3.2. Le cheval n'est pas une priorité de l'outil d'analyse économique et statistique public

Un secteur économique et social aussi important que celui des équidés doit disposer d'informations statistiques et d'analyses économiques suffisantes et consolidables pour, d'une part, lui donner la visibilité nécessaire et, d'autre part, mettre à la disposition des décideurs politiques, des acteurs économiques et des partenaires sociaux les outils d'aide à leurs décisions collectives ou individuelles.

Or, certaines évolutions ne vont pas dans un sens favorable. L'IFCE qui n'a pas achevé sa mutation, est bloqué dans son plafond d'emplois et ne consacre pas de fait les moyens humains nécessaires à la production de données économiques et statistiques (3,5 ETP sur 705⁴⁷).

L'Union européenne⁴⁸ a décidé, pour le recensement agricole 2020, de supprimer du champ à enquêter le cheval qui se retrouvera dans une rubrique "autres animaux". La capacité de conduire des analyses comparées en Europe au niveau des exploitations agricoles va donc disparaître. Justifiée par la fragilité des résultats statistiques, cette décision qui n'a pas vraiment été contestée par la France, n'interdit pas aux États membres de compléter le recensement par un questionnement sur les équidés. La mission demande que, a minima, le ministère de l'agriculture (service de la statistique et de la prospective (SSP)) maintienne son dispositif de recueil de données au niveau actuel.

Le SSP publie dans AgresteGraphAgri des données issues du RGA et de la statistique agricole annuelle⁴⁹. Ces données sont essentielles et leur production doit être préservée. Il convient de relever toutefois que ce service n'a jamais consacré de note d'analyse économique au secteur du cheval, ni dans la dimension élevage ni dans celle de ses usages (viande notamment). La mission considère que l'importance économique et sociale du cheval en France justifierait qu'un effort d'analyse économique du secteur soit entrepris par le ministère de l'agriculture d'autant plus que France AgriMer s'en est retiré.

Les données sociales sont dispersées dans différents régimes de sécurité sociale dans la mesure où les entreprises et les actifs intervenant sur le cheval ne sont pas tous agricoles. La multiplicité des nomenclatures rend l'entreprise de consolidation « tous régimes » extrêmement difficile. Elle donne des résultats peu probants. La mutualité sociale agricole dont dépendent les actifs salariés et non-salariés agricoles, faute d'avoir actualisé les codes NAF (aussi dénommés APE), produit des statistiques sur des champs qui ne correspondent pas à la réalité de l'activité économique du secteur. Elles sont en outre difficilement consolidables avec les statistiques agricoles produites par le ministère de l'agriculture. L'analyse des nomenclatures d'activité des régimes différents sociaux doit être entreprise afin d'apporter les actualisations et harmonisations éventuellement nécessaires.

L'INSEE, responsable de l'établissement et de l'actualisation de la nomenclature des activités françaises (NAF), devra être partie prenante à la réflexion, or jusqu'à présent il convient de constater que cette direction du ministère de l'économie n'a que très rarement donné suite aux sollicitations de la filière équine.

⁴⁷ 705 est le plafond d'emploi fixé à l'IFCE par la loi de finances initiales (LFI) pour 2018.

⁴⁸ Règlement *Integrated Farm Statistics (IFS)*, juillet 2018.

⁴⁹ Actualisation du RGA par différentes méthodes d'estimation des évolutions.

Rapport

L'IFCE traite un grand nombre de données et d'analyses :

- ◆ annuaire relatif à l'élevage, au commerce, aux utilisations et aux statistiques socio-économiques (ECUS) ;
- ◆ notes mensuelles de conjoncture ;
- ◆ notes spécifiques, à l'instar de celle sur les emplois salariés agricoles dans la filière équine, par exemple.

Très riches et très utiles, ces productions méritent pour certaines d'être revisitées. À titre d'exemple, la notion d'élevage de l'IFCE diffère de celle du ministère de l'agriculture : pour le premier est éleveur tout propriétaire d'un jument conduite à la saillie dans l'année, environ deux tiers de naissances, quel que soit son statut (professionnel ou amateur), pour le second tout exploitant agricole détenant au moins un équidé reproducteur (jument poulinière ou muletière ou étalon) ou ayant produit au moins deux poulains destinés à la boucherie dans l'année. Les deux approches ont leur légitimité mais la mise en cohérence des analyses et la consolidation des données s'en ressentent.

Plus globalement, la méthodologie et la périodicité des enquêtes conduites par l'IFCE doivent être mises à plat grâce à une collaboration formalisée avec les statisticiens du ministère de l'agriculture. L'IFCE doit également intégrer dans ses équipes des statisticiens afin d'appliquer des méthodes statistiques pertinentes et fiables.

Ces difficultés sont récurrentes et handicapent les décideurs, politiques, économiques et sociaux. Comme le souligne la Cour des comptes⁵⁰, « *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* ».

Pour en sortir, la mission préconise d'ouvrir le chantier de la refonte du système d'information du cheval en France, de le conduire dans la durée et d'en confier le pilotage à l'IFCE à charge pour lui d'y affecter les moyens nécessaires. Un suivi régulier au Cabinet du ministre de l'agriculture semble gage du bon achèvement de la démarche. L'IFCE devra bénéficier d'une participation pleine et entière des organismes publics, INSEE, ministère de l'agriculture et caisses de sécurité sociale notamment, mais également des socioprofessionnels dont l'intérêt passe par une plus grande transparence de leur modèle économique.

1.3.4. Une filière éprouvée, une situation alarmante

Les équidés se prêtent à la mise en scène dans des décors de cartes postales. et les photos sur papier glacé des magazines pourraient laisser penser que tout va bien. L'état des lieux de la filière équine qu'établit la mission montre au contraire que les motifs d'inquiétude sont nombreux. S'y ajoutent les conséquences du choc de TVA repris en deuxième partie du rapport.

Tout d'abord, cette filière très diverse est trop longtemps restée atomisée, présentant une hétérogénéité difficile à appréhender par les décideurs publics. Ces derniers confrontés à des querelles de chapelles et d'égos se sont impliqués avec prudence et parcimonie dans le soutien au montage de projets. Pour réduire les aléas d'élevage, la filière équine doit s'impliquer dans l'analyse du génome des animaux d'élevage (programme AGEANAE) et en utiliser les résultats à l'instar des autres filières agricoles.

⁵⁰ Rapport sur l'institution des courses de 2018.

Rapport

Le public s'est détourné des champs de courses, à l'exception de quelques grands évènements hippiques. La multiplication des courses Premium a eu un effet néfaste sur la fréquentation des hippodromes. En effet, il est constaté que lorsqu'une réunion PMH organisée un samedi, un dimanche ou un jour férié, est transformée en réunion Premium, le plus souvent en semaine, sa fréquentation est divisée par quatre ou cinq. En 2017, aucune réunion organisée par une société courses de province n'a dépassé 8 000 spectateurs (7 791 à Pau le 22 janvier, 7 025 à Cagnes-sur-Mer le 28 juillet). Cette même année, dix réunions ont attiré entre 30 et 60 spectateurs.

Les indicateurs financiers du secteur des courses hippiques sont au rouge, les sociétés mères ayant maintenu le niveau des charges et des encouragements. Ainsi, alors que le résultat net du PMU, constituant le retour à la filière, baissait de 83 M€ entre 2011 et 2017, les encouragements augmentaient de 70 M€ sur la même période.

Confrontées à cet effet de ciseaux, les sociétés mères ont prélevé dans leurs trésoreries les sommes nécessaires jusqu'à un quasi épuisement. Ainsi sur la période 2012-2017, les sociétés mères ont réduit leur trésorerie de 114,9 M€ pour le Trot et de 162,1 M€ pour le Galop. Si la tendance se prolonge, c'est-à-dire si aucune réforme structurelle n'est entreprise sachant que les marges d'économie sur le fonctionnement sont insuffisantes, la cessation de paiement à horizon 2020 ou 2021 doit désormais être envisagée.

La Cour des comptes a mis en évidence que dans les pays de l'OCDE où les jeux d'argent sont très développés, le taux de pénétration des jeux de hasard dans la population est de 90% et celui des jeux experts de 10%. La part des jeux hippiques y est de 6%. Avec un taux de pénétration de 8%, le pari hippique en France fait figure d'exception. L'institution des courses espère retourner la situation jusqu'à envisager de revenir au taux de 14% de la meilleure époque.

Comptant toujours sur un retour à meilleure fortune, l'institution des courses n'a eu de cesse que de solliciter l'État pour l'aider à passer des caps difficiles. Ainsi, entre 1993 et 2003, l'État a accordé à la filière des courses hippiques près de 654,1 M€ par une succession de réductions du taux de prélèvement fiscal et de subventions directes. Ce soutien a parfois été assorti d'engagements de l'institution de réaliser des économies structurelles mais sans exigences sur le résultat, d'autres fois il a été accordé sans conditions (cf. Annexe III). Postérieurement, l'État a continué à apporter un soutien à la filière détaillé en partie 2 du rapport (voir 2.1.1.5). Le taux de prélèvement fiscal sur les enjeux est passé de 17,6% en 1993 à 8,6% en 2017, et bien que le montant des enjeux soit passé de 5,2 M€ à 9,9 Md€ sur la même période, le montant des prélèvements de l'État a baissé de 915 M€ à 854 M€⁵¹. Au vu de la situation d'impasse financière qui se profile, ce cas de figure ne peut plus être reproduit.

Le temps est venu où l'institution des courses et l'État doivent faire des choix et prendre leurs responsabilités en formalisant des engagements réciproques dans un contrat de filière et en s'assurant de leur réalisation au moyen d'un dispositif ad hoc d'administration de la réforme.

À l'issue de l'état des lieux de la filière équine quelle vient de conduire, la mission attire l'attention sur l'extrême gravité de la situation.

⁵¹ Cf. infra Tableau 11 et Tableau 12.

2. Les solutions apportées aux crises traversées par la filière n'ont pas produits d'effets durables

Les modèles économiques des différents secteurs de la filière équine ont été mis sous tension ces dernières années en raison de la désaffectation des principaux pourvoyeurs de ressources que constituent d'une part les propriétaires de chevaux pour l'ensemble des secteurs de la filière, d'autre part les parieurs pour le secteur hippique et, enfin, les cavaliers pour le secteur du sport et des loisirs.

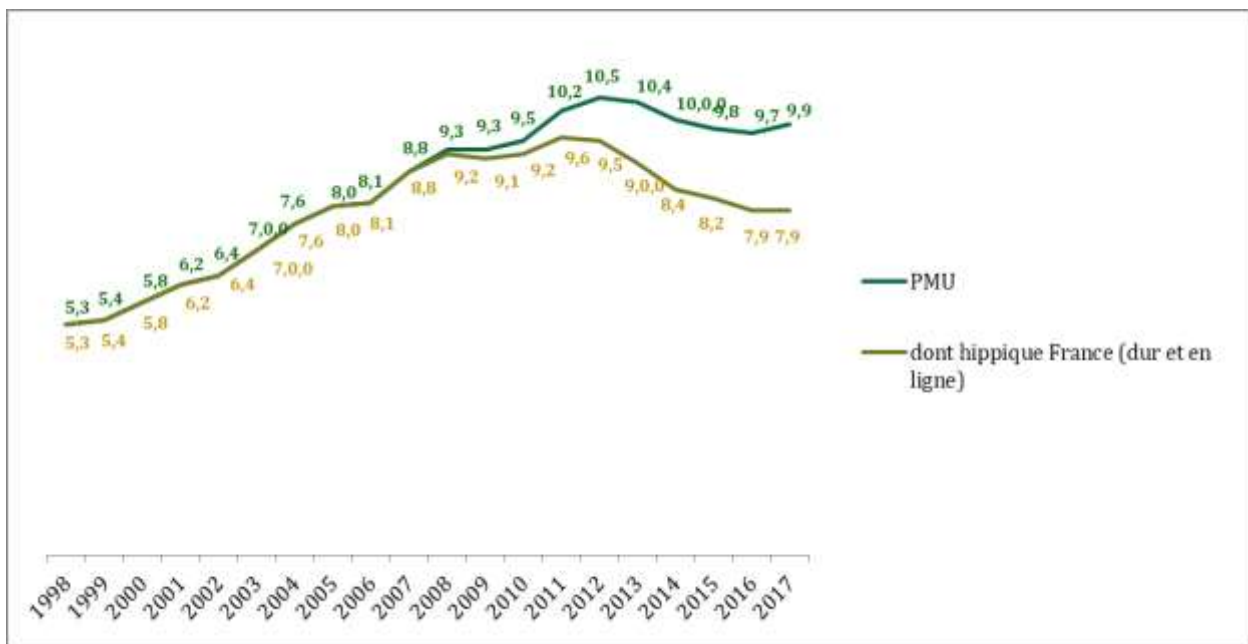
Devant ces difficultés, les responsables des différents secteurs, ont tenté des réformes stratégiques qui n'ont connu qu'un succès relatif.

2.1. Les réformes engagées par le secteur des courses se sont axées principalement sur la croissance des enjeux de paris et de manière plus modeste sur des économies de fonctionnement

Clé de voute du modèle économique de la filière hippique, le pari mutuel connaît depuis 2012 une baisse des enjeux inédite. En effet, sur les 20 dernières années, comme le montre le Graphique 7, les enjeux des paris hippiques ont tout d'abord connu une période de forte croissance de 1998 à 2010, passant de 5,3 Md€ à 9,5 Md€, soit une hausse de 79,2% sur la période. Malgré l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne, les enjeux collectés se sont maintenus jusqu'en 2012 atteignant 10,5 Md€ pour l'ensemble des activités du PMU et 9,5 Md€ pour les seuls paris hippiques pris en France, en dur et en en ligne. En revanche, à compter de 2012, les enjeux ont décliné, à hauteur de 9,7 Md€ en 2016, soit une baisse de 7,6%, avant de remonter à 9,9 Md€ en 2017. Pour les seuls paris hippiques collectés par le PMU, en dur et en ligne, le montant des enjeux a baissé de 16,8% sur la période de 2012 à 2017, passant de 9,5 Md€ à 7,9 Md€. Cette tendance est confirmée en 2018, puisque le montant des enjeux au 1^{er} septembre 2018 est en retrait de 3,15% par rapport au montant des enjeux à cette même date en 2017⁵².

En conséquence de cette baisse des enjeux, le résultat net du PMU qui atteignait 876 M€ en 2011, ne représentait plus que 796 M€ en 2016 et 792 M€ en 2017.

Graphique 7 : Évolution des enjeux collectés par le PMU entre 1998 et 2017 (en Md€)



Source : Observatoire des jeux ; Mission.

2.1.1. Les réformes stratégiques engagées par le PMU se sont avérées tardives et parfois contreproductives

Le constat de la baisse des enjeux hippiques a conduit les dirigeants du PMU à adopter en 2014 un projet stratégique dénommé « PMU 2020 », visant à définir un nouveau modèle de croissance à horizon 2020.

Ce plan prévoyait quatre grands axes de transformation, susceptibles de rétablir la croissance de l'activité de pari et, par conséquent, d'assurer le financement de la filière, à savoir :

- ◆ Un axe stratégique dédié à la clientèle, fondé sur la segmentation des clients, la fidélisation des clients existants et la conquête de nouveaux parieurs ;
- ◆ Un axe dédié à la réorganisation et à la transformation du réseau, visant en particulier la segmentation des différents espaces de vente et la modernisation du réseau de points de vente ;
- ◆ Un axe dédié au développement des activités à l'international, à la fois en développant la vente de services à des opérateurs partenaires et en investissant dans des filiales étrangères ;
- ◆ Un axe dédié à la performance interne, prévoyant de réduire les coûts de fonctionnement du PMU.

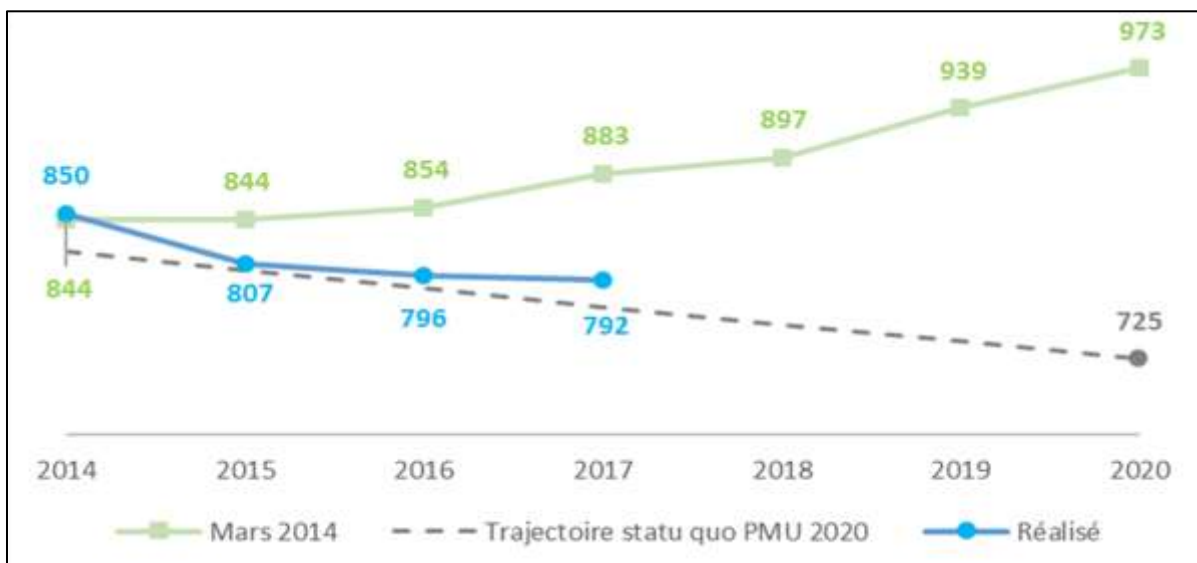
Ce plan prévoyait par ailleurs la poursuite de la diversification des activités du PMU dans d'autres secteurs de jeu depuis l'ouverture des paris en ligne à la concurrence en 2010.

À ce jour, le plan PMU 2020 n'a pas permis de redresser l'activité de pari, notamment en raison de réticences des sociétés mères à investir hors du cœur de métier « hippique » en France, sur le dur et en ligne.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'institution des courses, « 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 contre respectivement 10 590 M€ et 854 M€ anticipés en mars 2014 ». Le

Graphique 8, publié par la Cour des comptes à partir des données du PMU, illustre la manière dont les projections financières ont été progressivement revues à la baisse à chaque publication des résultats financiers du PMU.

Graphique 8 : Évolution des projections de résultat net (en M€) proposée par les plans stratégiques PMU 2020



Source : Cour des comptes ; PMU.

Rapport

En conséquence, le PMU a actualisé sa modélisation économique en novembre 2016 pour la rendre plus réaliste et s'est lancé dans une nouvelle démarche stratégique en décembre 2016, avec le plan « PMU 2020.1 ». Ce plan, réalisé avec l'appui d'un cabinet de conseil, qui repose sur 17 initiatives, vise à atteindre un résultat net compris entre 850 et 890 M€ en 2021, soit une croissance de 1% à 2% par an. Tout en poursuivant les objectifs du plan initial de 2014, il propose de dynamiser l'activité en mettant l'accent sur l'enrichissement de l'offre proposée aux parieurs, par des jeux nouveaux et sans cesse renouvelés, ainsi que l'optimisation du calendrier des courses grâce à la mise en œuvre d'une analyse statistique de grande ampleur, afin d'optimiser la prise de pari pour chaque course.

Ces perspectives de croissance du résultat net semblent néanmoins optimistes. Ainsi, dans son rapport de mars 2017, le contrôleur de gestion estimait que les membres du GIE PMU anticipent « un niveau de résultat maximum de l'ordre de 800 M€ à 850 M€ sur les prochaines années ».

La modestie des résultats obtenus par le plan stratégique peut s'expliquer par le caractère relativement récent des mesures prises. Néanmoins, compte tenu des nombreux débats suscités par la succession de choix stratégiques parmi les acteurs de la filière et les administrateurs du PMU, il est impératif d'analyser plus en détail les réformes engagées par le PMU.

2.1.1.1. Les efforts en faveur de la clientèle ont lassé les turfistes sans conquérir de nouveaux parieurs

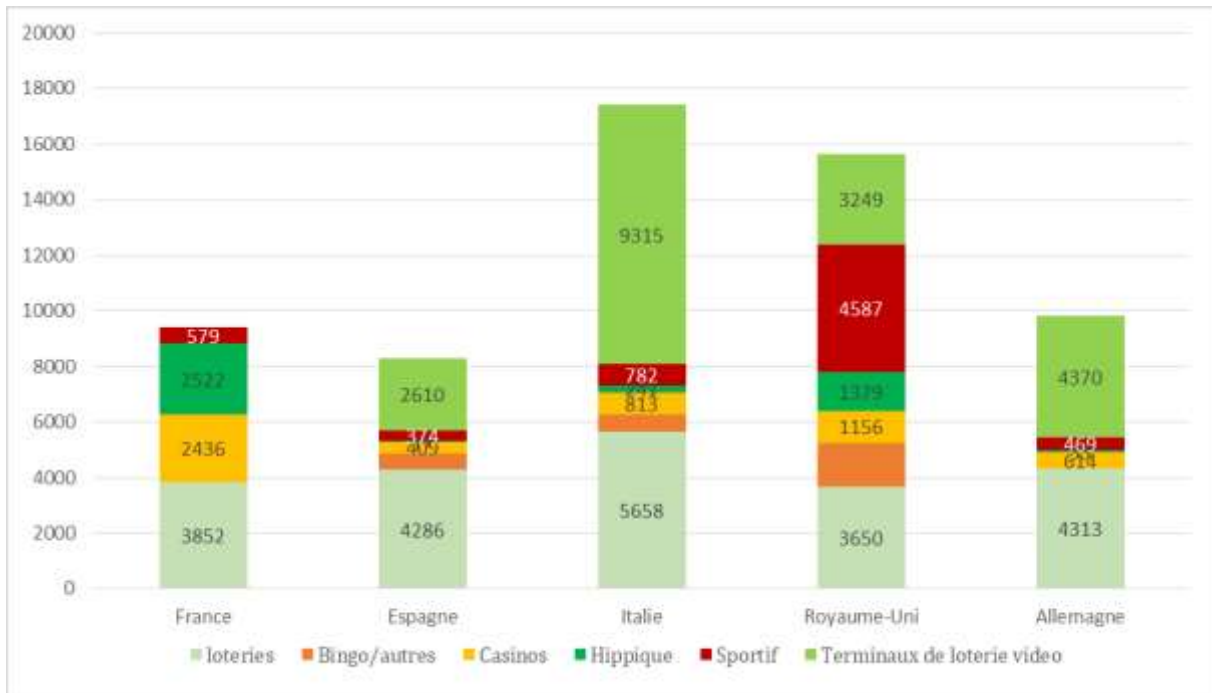
Représentant 85,5% des enjeux pris par le PMU en 2017 avec 7,2 Md€ d'enjeux sur 9,9 Md€ d'enjeux totaux, et représentant 86,5% du résultat d'exploitation, les paris des turfistes français en point de vente constituent la clientèle principale du PMU⁵³. La population de turfistes en France constitue une exception dans le marché des jeux en Europe (cf. Graphique 9). En effet, selon une étude menée par la société française des jeux (FDJ) en 2013 à partir du produit brut généré par chaque activité de jeu, le produit brut du pari hippique, avec 2,5 Md€, représente 26,6% du total français, contre 8,8% au Royaume-Uni, 0,2% en Espagne, 1,4% en Italie et 0,5% en Allemagne. Cette proportion est très largement au-dessus de la part de marché que représente le pari hippique dans le marché mondial des jeux, évalué par la FDJ en 2015 à 6%, loin derrière les casinos (37%) la loterie (29%) et les terminaux vidéos de loterie⁵⁴ (21%).

⁵³ Les parieurs internationaux qui placent leurs enjeux sur la masse commune ne sont pas comptabilisés dans le offline par le PMU, mais dans l'activité internationale (cf. *infra* 2.1.1.2.1 pour la notion de « masses d'enjeux » et *infra* 2.1.1.4.3 pour le fonctionnement de l'activité internationale).

⁵⁴ Les terminaux vidéo de loterie (en anglais *video lottery terminals (VLT)*) sont une forme de machines à sous permettant de jouer de l'argent sur le résultat d'un jeu vidéo. Cette forme de jeu n'est pas autorisée en France.

Rapport

Graphique 9 : Répartition du produit brut des jeux par pays en 2013 (M€)



Source : Cour des comptes, FDJ.

Or, cette clientèle, plus âgée que la moyenne des autres secteurs de jeux et davantage masculine peine aujourd'hui tant à se renouveler qu'à s'élargir.

2.1.1.1.1. Une population de joueurs vieillissante

La population de joueurs du PMU peut se caractériser de la manière suivante en 2017 :

- ◆ une population de turfistes essentiellement masculine : **62% des parieurs hippiques sont des hommes** alors que les hommes ne représentent que 48% des joueurs en France ;
- ◆ une **population relativement âgée** : la proportion de parieurs âgés de 50 ans et plus est de 47%, en cohérence avec l'âge moyen des joueurs français (49 ans) mais en décalage avec la population des parieurs sportifs dont 58% a moins de 35 ans (seulement 28% pour les parieurs hippiques) ;
- ◆ une **faible représentation des catégories socioprofessionnelles supérieures (CSP+)** : les CSP+ représentent 21% des parieurs hippiques, contre 29% dans la moyenne nationale. Les parieurs inactifs représentent 34% des parieurs hippiques contre 40% dans la moyenne nationale. Les employés et les ouvriers constituent la part la plus importante des turfistes avec 44%, contre 31% dans le total national ;
- ◆ un parieur pratiquant son activité seul et le week-end : 52% des paris hippiques sont pris le week-end uniquement et 56% des paris sont pris de manière individuelle ;

Les **joueurs du PMU sont des joueurs fidèles**, qui jouent depuis en moyenne depuis 15 ans aux paris hippiques. La proportion des joueurs anciens, c'est-à-dire jouant aux paris hippiques depuis plus de 3 ans, représente 70% des joueurs selon les études menées par le PMU. Cette proportion est demeurée stable sur les huit dernières années. En parallèle, la proportion de nouveaux joueurs ne s'est pas effondrée en se maintenant à 29% de joueurs pratiquant le pari hippique depuis moins de 3 ans sur les 8 dernières années.

Rapport

En revanche, **le taux de pénétration du pari hippique dans la population française est en déclin**. Comme le montre le Graphique 10, la baisse du taux de pénétration des parieurs hippiques est tendancielle depuis 2006 même si elle a connu une stabilisation entre 2009 et 2012, en particulier du fait de la stratégie de densification de l'offre de courses. Ce taux de pénétration continue sa décrue sur 2016 (8,2%) et 2017 (8,0%), représentant environ 4,1 millions d'individus âgés de 18 ans et plus ayant joué au moins une fois à un pari hippique dans l'année.

En comparaison, en 2017, la proportion de français ayant joué à au moins un jeu d'argent est de 54% (en progression de deux points de pourcentage par rapport à 2016), avec un regain pour les jeux proposés par la FDJ (51% en 2017 contre 48% en 2016) porté par l'offre de jeux de tirage (38%) et une stabilité du grattage (35%).

Graphique 10 : Évolution du taux de pénétration du PMU et du taux d'intérêt pour les courses hippiques dans la population française



Source : Cour des comptes ; France Galop.

Face à cette baisse du taux de pénétration et afin de renouveler, voire de conquérir une nouvelle clientèle de turfistes, le PMU s'est lancé dans une politique de multiplication des jeux et de multiplication des courses support de pari.

2.1.1.1.2. Une offre de jeu devenue illisible pour le turfiste et difficile à comprendre pour le néophyte

La **multiplication des jeux** s'inspire de la stratégie lancée par la FDJ, qui, en multipliant son offre de jeux et en la renouvelant fréquemment, a réussi à accroître son chiffre d'affaires alors même que le nombre de joueurs en dur se réduisait (cf. Graphique 11).

Rapport

Graphique 11 : Liste des paris hippiques du PMU

Liste de paris hippiques du PMU															
Mise à jour : 03/05/2017															
Jeu	Désignation	Mise de base	Chevaux à désigner	Ordre d'arrivée à préciser	Disponibilité	Gains si le (s) cheval(x) arrive(nt) premier	SpOt (a)	Boost (b)	Red (c)	Formule					autre
										combinée (d)	simplifiée (e)	dans tous les ordres (f)	champ total (g)	champ réduit (h)	
Simple	Gagnant	1,5 €	1	NA	toutes courses	premier	Non	Non	Non	NA	NA	NA	NA	NA	Report (i), Simple Jackpot (j)
	Placé				> 4 partants	parmi les 2 premiers (4 à 7 partants) / parmi les 3 premiers (> 8 partants)									
Couplé	Gagnant	1,5 €	2	Non	>= 8 partants	premiers	Oui	Oui pour paris en ligne	Oui à 50%	Oui	Non	Non	1 cheval de base	Report (i), Acheval (k)	
	Placé				>= 8 partants	parmi les 3 premiers				Oui	Non	Non			
	Ordre				>= 4 partants	premiers dans l'ordre exact				Non	Oui	Oui			
	Ordre international				certaines courses élig en masse commune	premiers dans l'ordre exact				Non	Oui	Oui			
Zaïré		3,0 €	2	Non	>= 10 partants	parmi les 4 premiers	Oui	Non	50% et 25%	Oui	Non	Non	1 cheval de base	Report (i)	
Trio	—	1,5 €	3	Non	>= 8 partants	premiers	Oui	En ligne	50%	Oui	Non	Non	1 ou 2 chevaux de base		
	Ordre				4 à 9 partants (hors courses exci. Internat)	premiers dans l'ordre exact				Non	Oui	Oui			
	Ordre international				certaines courses élig en masse commune	premiers dans l'ordre exact				Non	Oui	Oui			
Tiercé (ou Clésier-Tiercé)	(Ordre)	1,0 €	3	Oui	1 fois/jour	premiers dans l'ordre exact	Oui	Non	50%	Non	Oui	Oui	1 ou 2 chevaux de base	Tic 3 (l)	
	(Désordre)				certaines courses élig en masse commune	premiers mais dans l'ordre différent									
Quarté +	(Ordre)	1,3 €	4	Oui	1 fois/jour	premiers dans l'ordre exact	Oui	Non	50%	Non	Oui	Oui	1, 2 ou 3 chevaux de base	Tic 5 (l)	
	(Désordre)					premiers mais dans l'ordre différent									
	(Bonus)					parmi les 5 premiers quel que soit l'ordre (1 cheval désigné arrivant > 5ème)									
Multi	en 4	3,0 €	4	Non	>= 14 partants	parmi les 4 premiers quel que soit l'ordre	Oui	Non	50% et 25%	Oui	Non	Non	1, 2 ou 3		
	en 5		5										1, 2, 3 ou 4		
	en 6		6										1, 2, 3, 4 ou 5		
	en 7		7										1, 2, 3, 4, 5 ou 6		
Mise Multi	en 4	3,0 €	4	Non	10 à 13 partants	parmi les 4 premiers quel que soit l'ordre	Oui	Non	50% et 25%	Oui	Non	Non	1, 2 ou 3		
	en 5		5										1, 2, 3 ou 4		
	en 6		6										1, 2, 3, 4 ou 5		
Quinté +	(Ordre)	2,0 €	5	Oui	1 fois/jour	premiers dans l'ordre exact	Oui	En dur, Quinté Ordre	50%	Non	Oui	Oui	1, 2, 3 ou 4 chevaux de base	Tic 5 (l), N° Plus (m) et Tirelire (n)	
	(Désordre)					premiers mais dans l'ordre différent									
	(Bonus 4 ou 5)					parmi les 5 premiers quel que soit l'ordre (1 cheval désigné arrivant > 5ème)									
	(Bonus 4)					1 fois/jour, hors paris en ligne									parmi les 4 premiers quel que soit l'ordre (1 cheval désigné arrivant > 5ème)
(Bonus 3)	1 fois/jour, hors paris en ligne	parmi les 3 premiers quel que soit l'ordre (1 cheval désigné arrivant > 5ème)													
Pick 5		1,0 €	5	Non	>= 12 partants (3 à 4 fois/jour)	parmi les 5 premiers	Oui	En ligne	50%, 25% et 10%	Oui	Non	Non	1, 2, 3 ou 4 chevaux de base		

Note:

(...) Nom de jeu non-officiel

NA Non applicable

(a) Les chevaux sont sélectionnés automatiquement par PMU

(b) Un pari est dit Boosté lorsqu'il est doté d'une sorte de tirelire en plus. Le montant de la tirelire est rajouté à la masse à partager entre tous les gagnants du pari concerné. Le Boost n'existe que pour les paris en ligne de Couplé, Trio et Pick 5 (fréquence non déterminée). Pour le Quinté+ en dur, il y a un Boost Ordre d'une valeur de 1 M€ tous les dimanches.

(c) Possibilité d'enregistrer les paris à coût réduit, à l'exception du pari unitaire ou en formule simplifiée. Les mises réduites existent en 50%, 25% ou 10% de la mise de base. Par exemple, un parieur peut jouer le Zaïré en ne payant que 1,5€ ou même 0,75€ (ou lieu de 3€). En cas de gain, il ne touchera donc que 50% ou 25% du rapport gagnant.

(d) Désigner plus de chevaux que requiert le pari, donc former N combinaisons possibles. Le coût pour le parieur dans ce cas = mise de base x N. Applicable aux paris sans obligation de préciser l'ordre d'arrivée.

(e) Désigner plus de chevaux que requiert le pari, donc former P combinaisons possibles en précisant l'ordre d'arrivée.

(f) Désigner plus de chevaux que requiert le pari, donc former Q combinaisons possibles en précisant sur tous les ordres d'arrivée possibles.

(g) Désigner 1 (ou 2 ou 3, etc) cheval de base et compléter par tous les autres partants.

(h) Désigner 1 (ou 2 ou 3, etc) cheval de base et compléter par une sélection des autres partants.

(i) Possibilité de reporter tout ou partie du gain produit par le(s) pari(s) de la 1ère course sur un (ou plusieurs) pari(s) de la(les) course(s) suivante(s) (consécutives ou non) d'une même réunion. Pour chaque course, choisir entre Simple et/ou Couplé et/ou Zaïré. Coût de l'option: 1€.

(j) Recevoir un multiplicateur de gain parmi 1, 2, 5, 10, 100 et 1000 en payant 0,5€ de plus.

(k) Enregistrer par mises égales sur 2 tableaux "Gagnant" et "Placé".

(l) Fermer d'engager à la fois 3 paris: "Tiercé", "Quarté+" et "Quinté+", et d'additionner les gains de ces trois paris. Il n'est pas possible de jouer en formules, ni d'utiliser le Flexi.

(m) Numéro aléatoire compris entre 1 et 100 (paris en ligne) et entre 1 et 5000 (paris en dur) attribué au parieur lors de l'enregistrement du pari. Tirage au sort après le départ pour désigner le N° Plus gagnant.

(n) Le gagnant au Quinté+ dans l'ordre exact ayant le N° Plus gagnant remporte la Tirelire d'une valeur de 50 000€ minimum (paris en ligne) et de 1 M€ (en dur). Le gagnant au Quinté+ dans le désordre ou les Bonus ayant le N° Plus gagnant voit ses gains multipliés par 10 (en dur uniquement). Tant que la Tirelire n'est pas gagnée, elle augmente de 10 000€/jour (en ligne) ou de 100 000€/jour (en dur, 50 000€/jour quand la tirelire > 3M€).

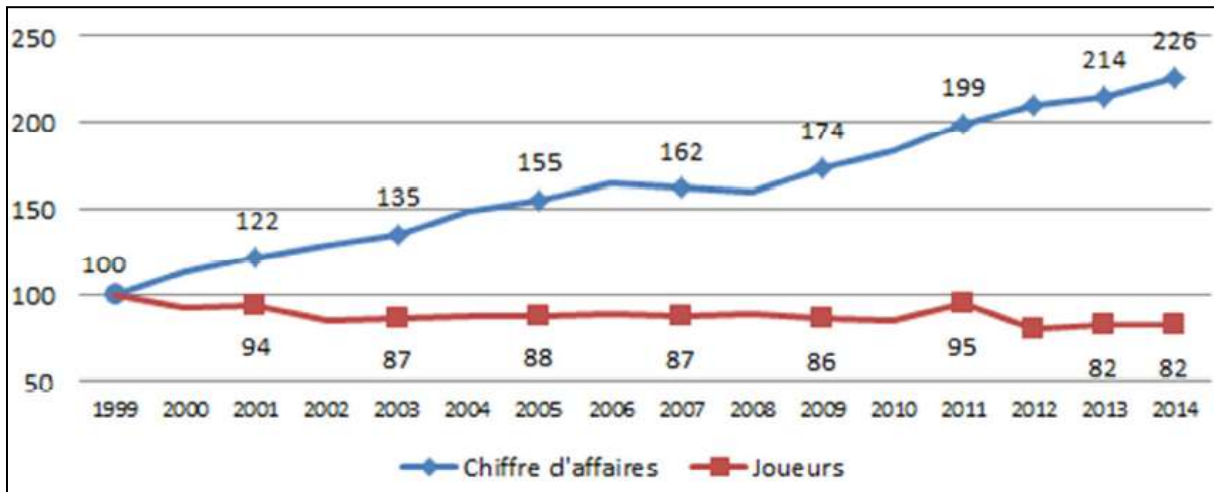
Réalisation: Equistratis, 2017
Sources: Règlements des jeux et paris du PMU
pmu.fr info.pmu.fr

Source : Equistratis ; PMU.

Rapport

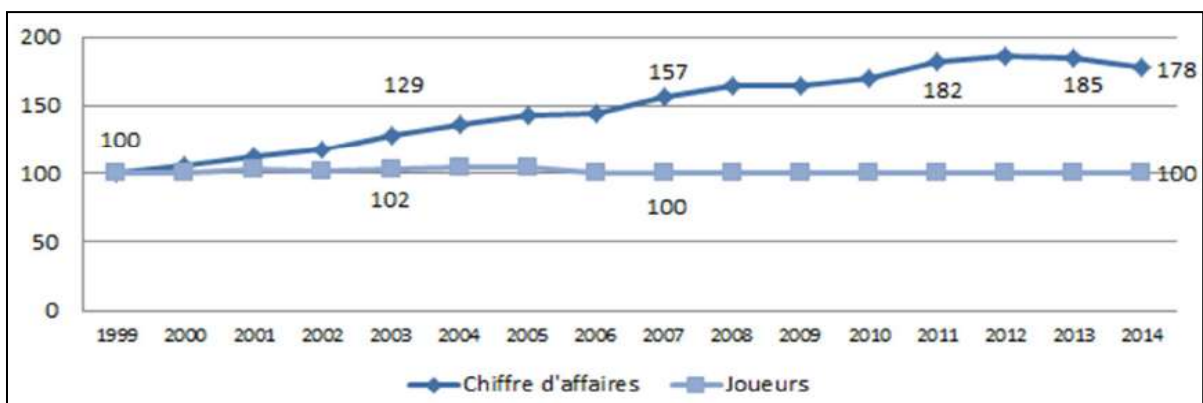
Comme l'illustrent le Graphique 12 et le Graphique 13 ci-dessous, cette stratégie, reprise par le PMU, a permis de maintenir la **croissance du chiffre d'affaires jusqu'en 2012**. Malgré les efforts consentis par le PMU, elle n'a permis aux enjeux de progresser de la même manière que ceux de la FDJ.

Graphique 12 : Évolution des enjeux collectés par la FDJ et du nombre de joueurs (base 100 en 1999)



Source : Cour des comptes ; FDJ.

Graphique 13 : Évolution des enjeux collectés par le PMU et du nombre de joueurs (base 100 en 1999)



Source : Cour des comptes ; PMU.

Au contraire, la multiplication de l'offre de jeu a brouillé le message adressé aux parieurs. Les associations de turfistes et de buralistes rencontrés par la mission ont ainsi confirmés leur difficulté à comprendre l'offre de pari proposée par le PMU. Selon l'aveu même de son nouveau directeur général, « le PMU a essoré une clientèle de fidèles toujours plus réduite »⁵⁵.

Le choix de développement de l'offre de jeu n'est pas une obligation pour le PMU. Par comparaison avec des pays dans lesquels le montant des enjeux hippique est comparable à celui du marché français, le nombre de jeux proposés par le PMU est ainsi beaucoup plus important que celle des opérateurs de paris de Hong-Kong, du Japon ou de Corée (cf. Tableau 4).

⁵⁵ Source : journal Paris-turf du mercredi 11 juillet 2018

Rapport

Tableau 4 : Comparaison de l'offre de jeu hippique internationale

Type de jeu	Japon	Hong-Kong	France	Corée du Sud
Rang 1	Gagnant, Placé	Gagnant, Placé, Composite-Win	Gagnant (+ jackpot), placé (+ jackpot)	Gagnant, Placé
Rang 2	Bracket quinella, Quinella, Quinella placé, Exacta	Quinella, Quinella placé	Couplé, couplé ordre, couplé placé, 2sur4 (+jackpot)	Quinella, Quinella placé, Exacta
Rang 3	Trio, Trifecta	Tiercé, Trio	Trio, Trio-ordre, tiercé	Tiercé, Trio
Rang 4	S.O.	Quartet, First4	Multi, mini-multi, quarté +, super4	S.O
Rang 5	S.O.	S.O.	quinté+, pick5	S.O
Vertical	Win5 (internet uniquement)	Treble, Double, Double Trio, Triple Trio, Six up	S.O.	S.O
Autres jeux		Jockey Challenge	report+	S.O
Nombre de paris réglementaires	8	16	22	7
Nombre maximum de rapports par courses	12	21	41	11
Enjeux annuels (Md€)	22	13	10	7

Source : Carrus.

Enfin, la multiplication de l'offre de jeu s'est dangereusement détournée de paris « experts » vers une offre qui se rapproche de plus en plus de la loterie, d'une part en raison de la distribution de « jackpots » et d'autre part en proposant aux parieurs des combinaisons de paris sans que l'expertise du parieur ne soit plus nécessaire. La cour administrative d'appel de Marseille, dans un arrêt du 14 janvier 2016⁵⁶ opposant l'État et la société de courses de Marseille a ainsi jugé que le pari « Pariez spot⁵⁷ » proposé par le PMU n'était pas un jeu d'expert mais était au contraire un jeu de hasard.

⁵⁶ Arrêt n°15MA03030, inédit au recueil Lebon.

⁵⁷ Le jeu « Pariez Spot » est un jeu basé sur un principe similaire à celui du Loto Flash : il s'agit de proposer au parieur une combinaison de jeu, laissée en parti au hasard, dans la sélection des chevaux pour le Quinté, le Quarté ou le Tiercé. Toutefois, à la différence Loto Flash, pour lequel les numéros proposés au parieur sont sélectionnés de manière totalement aléatoire les chevaux sélectionnés dans le jeu Pariez Spot le sont en fonction des paris déjà enregistrés dans la borne locale. Autrement dit, plus un cheval a été joué par les parieurs, plus ses chances d'être choisi sont importantes. Cet argument a permis au PMU de faire valider le jeu par la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX) en indiquant que la part de hasard s'appuyait sur l'expertise des joueurs ayant précédemment pariés.

Rapport

2.1.1.1.3. *La multiplication des jeux et des gains a illusoirement soutenu les enjeux sans générer de bénéfices supplémentaires pour le PMU alors qu'en parallèle, un nombre de courses trop important rend insipide le produit « spectacle hippique » pour les turfistes et les spectateurs*

En parallèle de la multiplication de l'offre de jeu, le PMU a multiplié son offre de courses support de pari, afin de favoriser le « recyclage » des gains. Ce « recyclage » est l'opération par laquelle le joueur va utiliser ses gains de paris pour parier à nouveau. Cette opération n'est rendue possible qu'à la double condition d'offrir au joueur d'une part une occurrence de gain élevée et d'autre part de lui offrir des supports de paris hippiques fréquents, afin d'accroître la durée pendant laquelle le joueur va parier. Les progrès de l'informatique au début des années 2000, permettant le versement immédiat des gains aux joueurs ont autorisé ce recyclage qui, *in fine*, a eu pour avantage d'accroître la masse d'enjeu. Elle constitue donc bien, comme l'indique le directeur général du PMU, une opération « d'essorage » des joueurs.

En moyenne, le joueur de PMU dispose ainsi sur une plage horaire pouvant s'étaler de 9h à 23h⁵⁸, d'une course support de pari en moyenne toutes les 15 minutes. Le nombre de réunions par an supports de paris s'est élevé en France, en 2016, à 1 200 réunions, soit quatre fois plus qu'au Japon, huit fois plus qu'en Corée et douze fois plus qu'à Hong Kong, pour des volumes d'enjeux comparables.

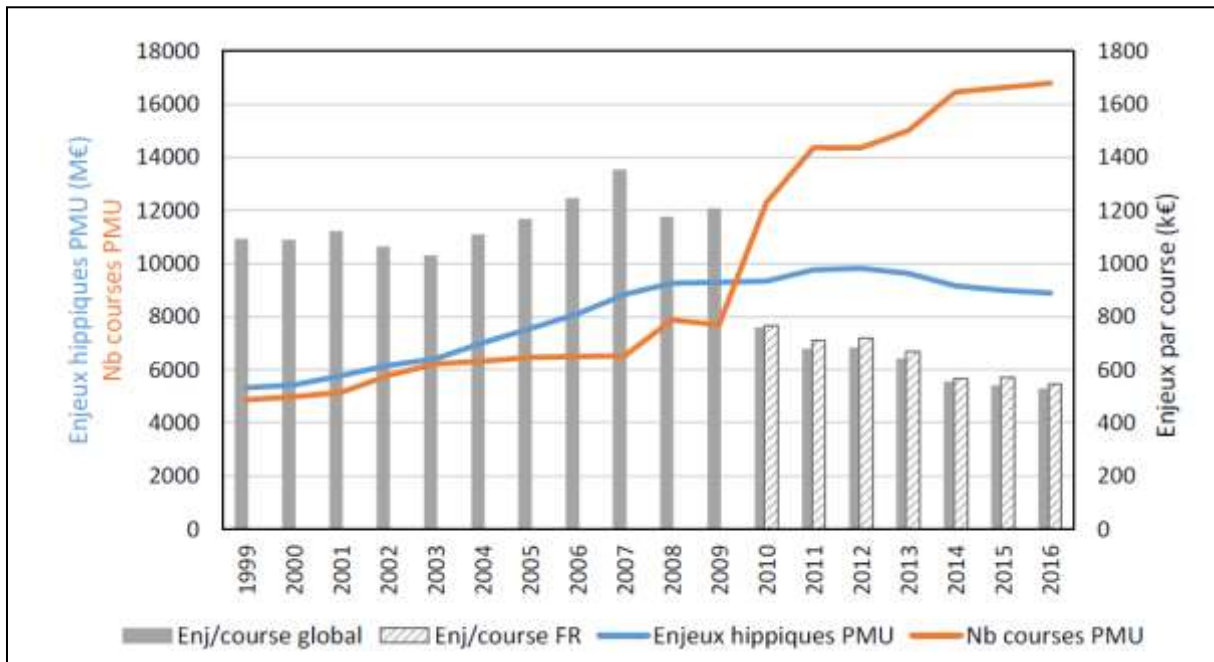
Cette multiplication du nombre de courses supports de paris a généré plusieurs effets négatifs comme le montre le schéma ci-dessous (Graphique 14), proposé par le think-tank Equistratis⁵⁹ à partir des données du PMU et de la Cour des comptes.

Ce graphique met en évidence que **l'augmentation du nombre de course a dilué le chiffre d'affaires des réunions de courses**, qui a fini par baisser faute d'espérance de gros gains exceptionnels chez les parieurs, a donné l'illusion d'un chiffre d'affaires se maintenant grâce à un volume d'enjeu élevé provenant en réalité d'un nombre de parieurs identiques, et a accru la pression sur les écuries de courses qui ne peuvent que difficilement répondre à un besoin de course de qualité aussi important. Dans ce modèle, les parieurs privilégient les courses françaises qui concentrent davantage d'enjeux par courses.

⁵⁸ Les horaires de diffusion des courses varient en fonction des jours. Les heures de diffusion, le plus souvent comprises entre 9h et 23h en semaine peuvent commencer à 7h le dimanche matin et s'arrêter à 1h le lendemain matin le samedi soir.

⁵⁹ Equistratis est un think tank de la filière hippique, appuyé par un cabinet de communication et de lobbying, qui propose un projet alternatif pour les courses hippiques et le PMU. En 2017, il a proposé, sur la base de l'analyse des données publiques de l'institution, un rapport visant à changer les orientations stratégiques prises par le PMU, en particulier en révisant la programmation des courses et en réduisant les coûts d'exploitation du PMU.

Graphique 14 : Évolution du nombre de courses et des enjeux hippiques du PMU



Source : Equistratis ; Cour des comptes ; PMU ; Observatoire des jeux.

2.1.1.1.4. *Le taux de retour aux joueurs est désormais fixé par le PMU de manière « flottante », avec un risque d'accroissement de l'addiction au jeu*

Il existe un lien entre l'intérêt des joueurs et le taux de retour (TRJ) proposé pour chaque type de jeu. **En effet, plus le taux de retour est faible, plus l'opérateur de jeu engrange des bénéfices.** À l'inverse, plus le taux de retour est élevé, plus le jeu est attractif. À l'extrême, un taux de retour au joueur très élevé peut rendre le jeu addictif.

Afin notamment de limiter les risques d'addictions au jeu, mais également de s'assurer une recette fiscale, les taux de retour des jeux sont plafonnés réglementairement⁶⁰.

Pour les paris hippiques en dur, le TRJ était fixé, jusqu'à novembre 2017, jeu par jeu. Il s'établissait entre 84,4% pour le simple et 62,9% sur le Quinté +. En moyenne, sur l'ensemble des jeux, le taux de retour aux joueurs du PMU est de 75,5% en 2017, de 73,8% sur le périmètre de l'ensemble des paris hippiques (en dur, en ligne et export) et de 73,6% sur le périmètre des paris hippiques en dur (cf. Tableau 5). Par arrêté du 22 novembre 2017, les ministères de tutelle ont validé le principe d'un TRJ « flottant » pour le PMU, fixé entre 90% et 60% des enjeux⁶¹. Le TRJ réellement appliqué à chaque jeu est validé *in fine*, annuellement, par le ministre en charge du budget, après avis de la COJEX.

⁶⁰ L'arrêté modifié du 9 mars 2006 fixant la répartition des sommes mises sur les jeux exploités par la FDJ précise, dans son article 2, un TRJ moyen de 76% sur les paris sportif « en dur ».

⁶¹ Arrêté du 22 novembre 2017 modifié portant règlement du PMU, article 20 : « pour chaque type de pari, le rapport définit la somme à payer aux parieurs sur la base d'une unité de mise de 1 €. Les rapports bruts communs ou rapports de base bruts communs, selon le cas, sont déterminés par la répartition des enjeux centralisés totaux par les enjeux gagnants, les deux nets de déduction proportionnelle sur enjeux, selon les dispositions particulières applicables à chaque type de paris. Le taux de déduction proportionnelle sur enjeux appliqué pour chaque type de paris doit être compris entre 10% et 40%, et peut être distinct selon que les enjeux sont enregistrés en France, selon le poste ou moyen d'enregistrement, ou depuis l'étranger ».

Tableau 5 : Évolution des enjeux, du produit brut des jeux et du taux de retour aux joueurs du PMU entre 2010 et 2017

Données PMU	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Enjeux en dur (en M€)	8612	8890	8845,5	8693	8315,6	8170,9	8186,8	8311,3
Enjeux en ligne (en M€)	730	875	1652,7	1712,3	1663,3	1626	1551,5	1617,4
Total des enjeux (en M€)	9 342,0	9 765,0	10 498,2	10 405,3	9 978,9	9 796,9	9 738,3	9 928,7
Produit brut des jeux (en M€)	2371,4	2489,2	2521,8	2526,2	2462,7	2413,5	2444,4	2437,3
Taux de retour joueur (en %)	74,6	74,5	76,0	75,7	75,3	75,4	74,9	75,5
<i>Taux de retour joueur hippique seul (en %)</i>	74,8	74,8	74,9	75,4	73,8	73,8	73,2	73,8

Source : PMU ; Mission.

Rapport

Selon une étude menée par l'observatoire des jeux⁶² en 2012, il existe un lien entre le TRJ et la demande globale de jeu. Selon l'étude, « à sommes engagées dans le jeu équivalentes, une augmentation du TRJ entraîne une progression exponentielle des facteurs de risque reconnus des pratiques de jeu (temps de jeu, occurrences de gains, etc.) ».

L'étude menée a permis de modéliser le lien entre TRJ et fréquence de gain et a également permis de conclure qu'il n'existait pas de preuves définitives de l'existence d'un lien entre TRJ élevé et addiction, non parce que ce lien est inexistant, mais parce que sa mise en évidence est très difficile, voire impossible à démontrer sur le plan méthodologique. L'argument de l'absence de démonstration scientifique formelle ne permet pas, néanmoins, de remettre en cause la possible existence de ce lien.

2.1.1.1.5. La part croissante des courses étrangères support de paris émousse le lien entre filière hippique française et pari.

Parmi les autres conséquences de cette augmentation de l'offre de pari figure l'augmentation du nombre de courses étrangères support de paris. En 2016, 3 771 courses étrangères ont été proposées aux parieurs, soit 168 courses de plus que le nombre proposé en 2015⁶³. Ces courses proviennent de 23 pays différents, sans d'une part que le parieur ne connaisse réellement la qualité des chevaux sur lesquels il parie, ce qui réduit la part d'expertise de ce type de jeu, et sans d'autre part que les garanties de régularités des courses offertes par les courses françaises ne soient réunies. En outre, certaines de ces courses étrangères peuvent servir de supports commerciaux aux sociétés de courses dans la mesure où elles permettent soutenir l'exportation des chevaux français, sans pour autant garantir une qualité de spectacle pas plus qu'un gage de régularité pour le parieur. Le cas de Malte est à ce titre emblématique de courses de faible niveau sportif, offert en vue de soutenir l'exportation de trotteurs français, et dont la régularité n'est pas garantie.

⁶² L'Observatoire des jeux a été créé par décret du 9 mars 2011 : composé de huit personnalités désignées pour cinq ans, il est un des éléments du Collège consultatif des jeux mis en place par 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. Son action porte sur l'ensemble du champ : jeux en dur et jeux en ligne. La mission de l'Observatoire est d'éclairer les décideurs publics par ses études et ses observations afin de leur permettre de prendre des décisions bien « informées », basées sur une approche empirique et sur des faits scientifiquement mesurés. Il assoie son travail sur un mode coopératif avec les autorités de régulations (ARJEL) et de santé publique (INPES). Doté d'un secrétaire général, d'un collaborateur et d'un budget de 100 000 €, il est hébergé dans les locaux du ministère de l'économie et des finances.

⁶³ Source : rapport du contrôleur d'État, 2017.

Rapport

Le ministère de l'agriculture, chargé par le décret n°97-456 du 5 mai 1997 d'autoriser le programme des courses support de paris⁶⁴, n'opère qu'un contrôle très réduit sur la proposition de calendrier des courses transmis par la FNCH et les sociétés mères, « faute d'expertise suffisante pour analyser cette dernière de manière critique »⁶⁵. Son rôle de régulateur est également difficile à tenir dans la mesure où, siégeant en tant qu'administrateur au conseil d'administration du PMU, il a validé le principe d'un recours aux courses étrangères support de paris, rentable pour le PMU et la filière. L'indépendance nécessaire à son rôle de régulateur prête le flanc à la critique, les propositions de courses étrangères proposées par les opérateurs alternatifs étant systématiquement écartées, sans réel examen au fond⁶⁶.

Ces courses étrangères représentent, en 2016, 9% des enjeux hippiques du PMU, avec 801 M€, en progression de 6,2% par rapport à 2015. Ce bon résultat économique ne doit pas toutefois détourner l'attention du risque généré par la part croissante de courses étrangères proposées par le PMU. En effet, en séparant la finalité de sélection des courses hippiques et l'organisation des paris, l'institution des courses fragilise le monopole qui lui est accordé par la loi du 2 juin 1891, ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux. En effet, selon l'article 2 de la loi de 1891, « *sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par les sociétés de course nationales* ». Il est toutefois à noter que le législateur a autorisé, en 1964⁶⁷, à la fois la prise de pari depuis l'étranger sur les courses françaises et la prise de pari depuis la France sur des courses étrangères (cf. Encadré 3).

⁶⁴ L'article 12 du décret 97-456 précise que les sociétés mères « *établissent, en vue de leur transmission à la fédération nationale mentionnée à l'article 19 [ie : la fédération nationale des courses hippiques (FNCH)], le projet de calendrier des courses et des réunions de courses de leur spécialité servant de support aux opérations de pari mutuel hors les hippodromes et des réunions servant de support à la prise de paris en ligne, ainsi que le calendrier des réunions de courses organisées sur les hippodromes dont elles ont l'exploitation* ». Il est complété par l'article 22 qui prévoit que « *la fédération [ie : la FNCH] a pour objet (...) de proposer à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture les projets de calendriers des réunions de courses transmis par les sociétés mères ; cette approbation est réputée acquise en cas de silence du ministre chargé de l'agriculture pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la demande* ».

⁶⁵ Entretien avec le ministère de l'agriculture du 12 juillet 2018.

⁶⁶ Par lettre du 6 juin 2014, le ministère de l'agriculture rejetait la proposition d'un opérateur alternatif d'inscription d'une course étrangère au calendrier, en raison d'un dossier insuffisamment étayé, transmis par cet opérateur. Or, en l'espèce, le ministère de l'agriculture a opéré une interprétation abusive du décret, en inversant la charge de la preuve de la qualité de la course (autorisation légale, contrôle antidopage) sur l'opérateur alternatif en lieu et place de la société mère.

⁶⁷ Loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 de finances pour 1965, article 15.

Encadré 3 : Principales dispositions de la loi du 2 juin 1891 (extraits)

Article 1

Aucun champ de courses ne peut être ouvert sans l'autorisation préalable du ministre de l'agriculture.

Article 2

Sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'agriculture.

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.

Dans chacune des deux spécialités, course au galop et course au trot, une de ces sociétés de courses de chevaux est agréée comme société-mère. Chaque société-mère exerce sa responsabilité sur l'ensemble de la filière dépendant de la spécialité dont elle a la charge. Elle propose notamment à l'approbation de l'autorité administrative le code des courses de sa spécialité, délivre les autorisations qu'il prévoit, veille à la régularité des courses par le contrôle des médicaments, tant à l'élevage qu'à l'entraînement, et attribue des primes à l'élevage.

Les obligations de service public incombant aux sociétés-mères et les modalités de leur intervention sont définies par décret⁶⁸.

Article 5

Toutefois, les sociétés remplissant les conditions prescrites par l'article 2 peuvent, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révoquant du ministre chargé de l'agriculture et moyennant le versement des prélèvements légaux, organiser le pari mutuel, mais sans que cette autorisation puisse infirmer les autres dispositions de l'article 4.

Les sociétés visées au troisième alinéa de l'article 2 et leurs groupements constitués à cette fin peuvent, en complément de leur objet principal, étendre celui-ci à l'organisation et à la prise de paris en ligne, dans les conditions prévues 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, portant sur toute compétition sportive ouverte à la prise de paris ainsi qu'à tous les jeux de cercle autorisés par la même loi.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent texte.

Source : Légifrance.

Le corolaire de l'augmentation du nombre de courses supports de paris étendus sur l'ensemble de la journée, est la diminution de la fréquentation des hippodromes. L'objectif du PMU est en effet de générer des enjeux pour les parieurs du réseau, sans considération pour le spectateur local. Les sociétés de courses de province organisatrices de réunions dites « Premium », c'est-à-dire regroupant des courses support de paris offerts par le réseau PMU, y trouvent leur compte en bénéficiant d'un intéressement aux enjeux globaux. En 2017, selon les données la fédération nationale des courses hippiques et hors hippodromes parisiens gérés par les sociétés mères, la fréquentation moyenne par réunion sur l'ensemble des hippodromes s'est établie à 887 spectateurs.

Le contraste est ainsi saisissant avec la situation des champs de courses anglais. En effet, l'autorité hippique britannique⁶⁹ (*British Horseracing Authority - BHA*) rend compte de la popularité des courses outre-manche, qu'elle considère comme des événements sportifs. Selon la BHA, les courses de chevaux en Grande-Bretagne ont réuni près de six millions de spectateurs en 2017 sur les soixante hippodromes britanniques. Quatre de ces courses se sont même placées parmi le top 10 des événements sportifs ayant réunis le plus de spectateurs au Royaume-Uni en 2017.

⁶⁸ Cf. 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.

⁶⁹ Autorité de régulation des courses en Grande-Bretagne, sans équivalent en France, la régulation des courses étant confiée par la Loi aux sociétés de courses.

Rapport

Effet induit par la désertion des hippodromes par les spectateurs, le produit des paris pris sur hippodrome, appelé pari mutuel hippodrome (PMH) et collecté directement par les sociétés de courses, s'est effondré, comme l'illustre le Tableau 6, rendant les hippodromes de province dépendants du produit des courses PMU, dites courses « Premium ».

Tableau 6 : Évolution des enjeux du PMU entre 2009 et 2017 par lieu d'origine des enjeux (en M€)

Origine des enjeux	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
En dur	8 505	8 464	8 714	8 516	8 055	7 588	7 363	7 145	7 165
dont hippodromes collecteurs (PMH)	26	23	21	19	17	17	16	15	14
dont hippodromes parisiens	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	15	37	37
Réseau étranger	130	148	176	330	638	728	808	1 042	1 147
En ligne	667	730	875	972	943	843	821	709	761
Total	9 302	9 342	9 765	9 818	9 636	9 159	8 992	8 896	9 073

Source : FNCH ; PMU.

Rapport

2.1.1.2. L'ouverture à la concurrence du jeu sur internet n'a pas permis au PMU de trouver un relais de croissance par le pari hippique en ligne

Depuis la loi du 12 mai 2010, le monopole du PMU pour l'organisation des paris hippiques ne subsiste que sur le réseau physique de prise de paris (réseau « en dur » constitué par les points de vente PMU). Les paris hippiques en ligne sont ouverts à la concurrence depuis cette date.

De nouveaux opérateurs de paris hippiques sont donc venus concurrencer le PMU « en ligne » sur les courses organisées par les sociétés de courses dans les hippodromes de France, sous réserve d'avoir reçu un agrément de la part de l'autorité de régulation des jeux en lignes (ARJEL).

2.1.1.2.1. L'ouverture à la concurrence a permis l'apparition de nouveaux opérateurs de paris hippiques qui peinent à s'imposer face au PMU

Plusieurs opérateurs de jeux se sont lancés dans une offre de pari hippique en ligne dès l'ouverture à la concurrence en 2010. En 2018, huit opérateurs, agréés par l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), proposent toujours une offre de pari hippique (Cf. Tableau 7).

Un seul opérateur, Beturf qui opère le site leturf.fr, s'est spécialisé dans une offre en ligne unique de pari hippique.

Tableau 7 : Opérateurs de paris hippiques en ligne agréés par l'ARJEL

Opérateur	Nom du site	Date d'agrément	Siège	Offre de pari
Betclik Enterprises Limited	Betclik.fr	2010	Malte	Paris hippiques ; jeux de cercle ; paris sportifs
Beturf	Leturf.fr	2010	France	Paris hippiques
France Pari SAS	France-pari.fr – feelingbet.fr	2010	France	Paris hippiques ; paris sportifs
Geny Infos	Genybet.fr	2013	France	Paris hippiques ; paris sportifs
JOAonline	joaclub.fr - joaonline.fr	2010	France	Paris hippiques ; paris sportifs
Pari Mutuel Urbain	Pmu.fr	2010	France	Paris hippiques ; jeux de cercle ; paris sportifs
SPS Betting France Limited	Unibet.fr	2010	France	Paris hippiques ; jeux de cercle ; paris sportifs
Zeturf France Limited	Zeturf.fr - zebet.fr	2014	France	Paris hippiques ; paris sportifs

Source : ARJEL.

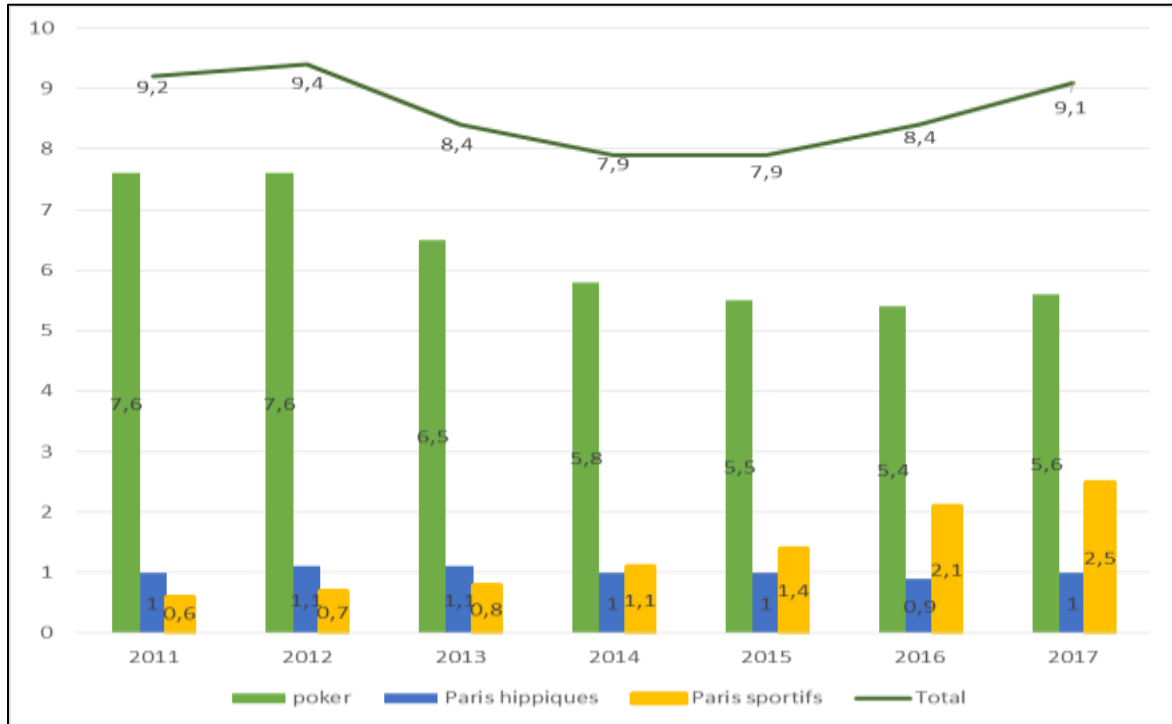
Porteuse d'un espoir de croissance du pari hippique, l'ouverture des paris en ligne ne s'est pas traduite d'une part par un accroissement significatif des enjeux, ni d'autre part par un retour sur investissement positif pour les opérateurs qui y ont investi.

Après une légère progression de 1% des enjeux entre 2010 et 2011, passant de 9,3 Md€ à 9,4 Md€, les enjeux du pari en ligne ont diminué jusqu'en 2015 avant de rebondir sur les années 2016 et 2017.

Rapport

Dans ce total des enjeux, les mises des paris hippiques restent relativement stables, autour du milliard d'euros, alors que celles de paris sportifs ont été multipliées par deux entre 2011 et 2015, passant de 0,6 Md€ à 1,4 Md€ et multipliées par quatre entre 2011 et 2017 jusqu'à s'élever à 2,5 Md€. L'activité de poker⁷⁰, a décliné significativement entre 2011 et 2016, passant de 7,7 Md€ à 5,4 Md€, avant de progresser légèrement en 2017 pour atteindre 5,6 Md€ d'enjeux (cf. Graphique 15)

Graphique 15 : Évolution de l'activité des jeux en ligne (en Md€)



Source : ARJEL.

En ce qui concerne la rentabilité de l'activité de pari hippique en ligne, la Cour des comptes notait dans son rapport relatif à la régulation des jeux d'argent et de hasard d'octobre 2016⁷¹ sur la période 2010-2015 que, bien que « le pari hippique soit la seule activité de jeux en ligne qui enregistre un excédent d'exploitation (+ 10 M€), le résultat d'exploitation du secteur est toutefois impacté par la tendance baissière de l'activité. En effet, il recule de 30% par rapport à 2014. Trois des huit opérateurs actifs en paris hippiques sont déficitaires en 2015 tandis que deux opérateurs déficitaires en 2014 sont en situation d'équilibre à fin 2015. Cumulé depuis 2010, le marché des paris hippiques connaît une perte d'exploitation de l'ordre de 43 M€ ».

Il est donc intéressant de noter qu'en ce qui concerne le secteur des jeux en ligne, la quasi-totalité des opérateurs alternatifs sont en situation déficitaire.

En outre, le PMU reste l'opérateur dominant dans le domaine du pari hippique en ligne puisque 76,2% des enjeux ont été enregistrés sur son site en 2017, avec 761 M€ sur 999 M€ d'enjeux hippiques en ligne au total sur l'année. Cette position dominante du PMU sur le pari hippique en ligne s'érode progressivement depuis 2011 (cf Tableau 8).

⁷⁰ Les enjeux de l'activité de poker sont constituées par le cumul d'une part des droits d'entrée des tournois, et d'autre part par les mises pendant le jeu. En 2011, les droits d'entrée représentaient 1,2 Md€ et les mises 6,5 Md€, soit 15,6% des enjeux totaux. En 2017, les droits d'entrée représentent 2,0 Md€ et les mises 3,6 Md€, soit 35,7% des enjeux totaux.

⁷¹ Rapport relatif à la régulation des jeux d'argent et de hasard (octobre 2016).

Rapport

Tableau 8 : Évolution de la part de marchés du PMU dans l'activité de paris hippiques en ligne

Positionnement du PMU	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Parts de marchés hippiques en line (en %)	84,5	86,5	84,9	81,5	80,9	76,8	76,2
Rang	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}

Source : ARJEL.

2.1.1.2.2. En situation de position dominante jugée abusive, le PMU a été contraint de proposer à l'autorité de la concurrence une séparation des masses de pari mutuel, réduisant l'attractivité du pari hippique en ligne

La loi du 12 mai 2010 a imposé, à l'instar de ce qui est autorisé par la loi du 2 juin 1891 et par le décret du 5 mai 1997 pour les paris « en dur », « l'organisation et la prise de paris hippiques en ligne en la forme mutuelle enregistrés préalablement au départ de l'épreuve qui en est l'objet ».

La forme mutuelle du pari suppose que soit réunie la masse des enjeux (cf. Encadré 4). En effet, dans le pari mutuel, l'opérateur joue un rôle d'intermédiaire qui centralise les mises des parieurs dans une même masse. Tant que la course n'est pas lancée et que des paris sont pris par les opérateurs, la cote peut évoluer. En conséquence, les sites de paris hippiques proposent des rapports probables qui évoluent en fonction d'une part de la masse des enjeux pariés sur le ou les chevaux à l'instant du pari et d'autre part sur le type de jeu (pari) choisi (simple gagnant/placé, couplé gagnant/placé, tiercé, etc.). Dans un système de pari mutuel, les gains sont d'autant plus élevés qu'il y a de paris pris et de montant d'enjeux. En conséquence, les opérateurs de paris ont intérêt à regrouper leurs masses d'enjeux pour offrir des côtes à l'abri de variations erratiques et des gains plus attractifs pour les parieurs.

Encadré 4 : Principes de fonctionnement du pari mutuel

Définitions :

- pari mutuel : principe de pari selon lequel l'ensemble des enjeux misés par les parieurs, est mutualisé en une masse commune et redistribué aux gagnants au prorata de leurs mises ;
- pari à cote fixe : principe de pari où l'opérateur propose la cote du pari aux joueurs/parieurs ;
- cote : rapport proposé au parieur lors de chaque pari qui permet de connaître, en fonction de la somme mise, le montant gagné si l'évènement se produit. La cote correspond généralement à la probabilité qu'un évènement se réalise. Plus la cote d'un pari est petite et plus il a de chances de se réaliser.

Fonctionnement :

En France, les paris hippiques sont autorisés seulement sous la forme du pari mutuel. La cote finale d'un pari n'est donc disponible qu'après la publication des résultats de la course (en fonction des chevaux disqualifiés) et des paris collectés. Sur certains paris, en particulier pour les paris simples gagnants, il est possible de connaître les rapports probables de paiement chez les principaux sites de paris hippiques.

Lorsqu'est effectué un pari simple sur une course hippique, l'opérateur de paris hippiques propose un rapport probable à un instant donné. Cette cote probable permet de connaître le montant que l'opérateur versera au parieur dans le cas d'un pari gagnant.

Dans le cas où le pari est gagnant, le gain est égal à la mise multipliée par la cote. Le bénéfice est quant à lui égal à la différence entre le gain et la mise.

Il est possible d'effectuer plusieurs paris sur une même course, pour augmenter les chances de gagner.

Jusqu'en 2014, les regroupements de masses d'enjeux étaient les suivants :

- ◆ la masse d'enjeu du PMU en dur et du PMU.fr ;
- ◆ la masse d'enjeu en ligne regroupée de Betclik et de Génybet ;
- ◆ la masse d'enjeu en ligne regroupée de Zeturf, Unibet, Francepari et JOA-Online.

Rapport

L'autorité de la concurrence a été saisie en 2013 d'une plainte par Betclik contre le GIE PMU auquel était notamment reproché, sur le marché des paris hippiques en ligne, un abus de position dominante. En effet, l'autorité de la concurrence a relevé que les mises enregistrées au titre de l'activité en monopole « en dur » étant dix fois supérieures à celles enregistrées sur Pmu.fr, le PMU disposait sur son site d'une masse d'enjeux décuplée par rapport à celle dont il disposerait avec ses seules mises online. Cette masse d'enjeu permettait au PMU de renforcer l'attractivité de son offre de pari hippique en ligne et de capter davantage de parieurs, d'une part grâce au Quinté + et à sa tirelire d'un million d'euros alors que la masse des paris en ligne ne permet pas aux autres opérateurs de proposer cette tirelire, d'autre part parce que le PMU bénéficie d'une stabilité des côtes supérieure en raison d'une masse d'enjeu plus importante, et enfin en lui permettant d'élargir son offre de paris sans dégrader la qualité de ces derniers en raison de sa capacité d'absorption des transferts de masses d'enjeux.

Constatant que le monopole du PMU « en dur » lui permettait de détenir une masse d'enjeu susceptible de capter l'essentiel de la demande, de constituer une barrière à l'entrée pour de nouveaux opérateurs de paris et de créer un effet d'éviction pour les opérateurs en place, l'autorité de la concurrence a estimé que « *cette inégalité des armes en faveur de Pmu.fr est susceptible de fausser la concurrence sur le marché des paris hippiques en ligne et d'être qualifiée, au terme d'une procédure contradictoire, d'abus de position dominante en application des articles L. 420-2 du code de commerce et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». Sur ce fondement, le PMU a été reconnu comme ayant abusé de sa position dominante entre mai 2010 et décembre 2015 par la Cour d'appel de Paris, le 12 septembre 2018⁷²

Elle a donc validé la proposition du PMU de séparer les masses d'enjeux en dur et en ligne, effective en décembre 2015 en raison de contraintes techniques de mise à jour des outils informatiques.

Il existe donc désormais trois masses d'enjeux :

- ◆ celle du PMU sur le dur ;
- ◆ celle du PMU en ligne ;
- ◆ celle regroupant l'ensemble des opérateurs alternatifs en ligne, dans un totalisateur opéré par Zeturf.

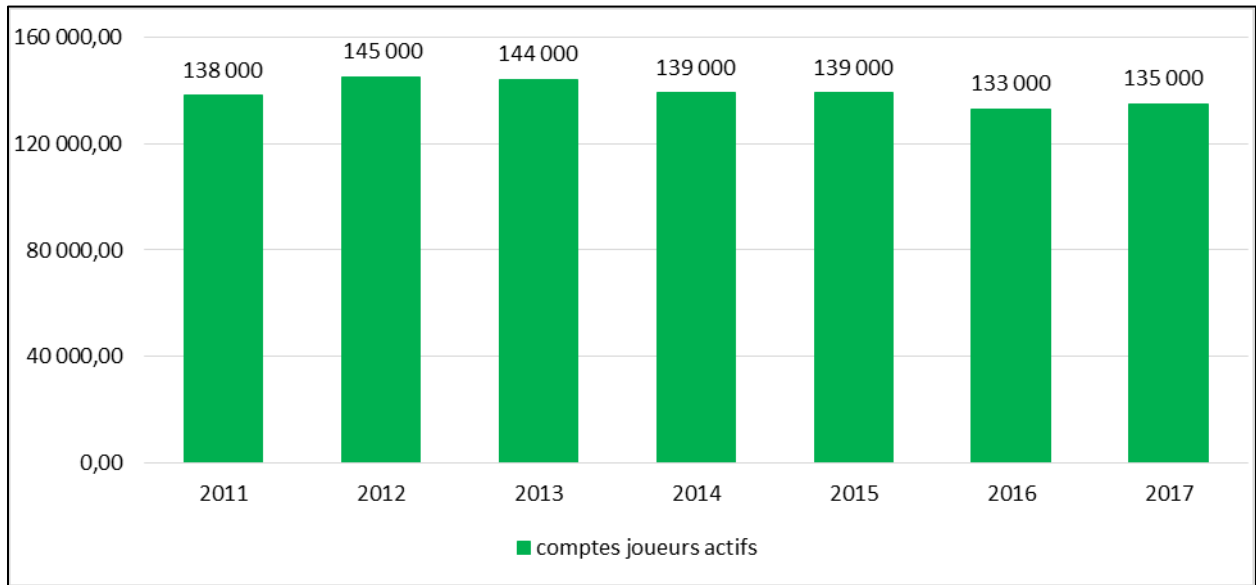
La séparation des masses a pour conséquence de réduire l'attractivité du pari hippique en ligne, ne permettant pas de séduire de nouveaux joueurs. Le nombre de joueurs actifs⁷³ est resté stable entre 2011 et 2017, comme le montre le Graphique 16, le nombre moyen hebdomadaire de comptes joueurs actifs en paris hippiques s'élevant à 135 000 en 2017. Autre inconvénient, les côtes du PMU diffèrent entre celles affichées par le PMU en dur et le site PMU.fr en ligne. Le parieur présent sur un point de vente peut opter pour le réseau en ligne dès lors que la cote affichée lui est plus favorable.

⁷² Par décision du 22 février 2018, le tribunal de grande instance (TGI) de Paris, saisi à la demande de la société Betclik, a reconnu que le PMU avait abusé de sa position dominante en maintenant au sein d'une masse unique les mises enregistrées sur le site PMU.fr entre la date d'entrée en vigueur de 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 et la date de séparation effective des masses d'enjeux entre les activités en ligne et en dur intervenue le 10 décembre 2015. Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel de Paris, le 12 septembre 2018.

⁷³ La mesure de l'activité de jeu est réalisée par l'ARJEL sur la base de l'analyse des comptes de joueurs actifs, c'est à dire ceux des joueurs ayant engagé au moins une action de jeu sur la période d'analyse. Un joueur peut accéder à l'ensemble des jeux proposés chez un opérateur avec un compte unique. En revanche, il peut disposer de comptes chez plusieurs opérateurs, ce qui crée plusieurs comptes actifs pour un même joueur.

Rapport

Graphique 16 : Évolution du nombre moyen hebdomadaire de comptes joueurs actifs en paris hippiques en ligne, tous opérateurs



Source : ARJEL.

Contribuant à hauteur de 6,2% au résultat d'exploitation du PMU en 2017 (6,0% en 2016), l'activité de pari hippique en ligne reste une activité rentable pour le PMU.

2.1.1.2.3. Le développement de l'offre de pari sportif et de poker en ligne, non rentable, rend peu lisible la marque PMU sur son cœur de métier

Lors de l'ouverture du secteur des jeux en ligne à la concurrence, les sociétés de courses de chevaux ont obtenu du législateur⁷⁴ de pouvoir organiser des paris en ligne à la fois sur les compétitions sportives et sur les jeux de cercles.

Le PMU a à ce titre développé une offre de poker en ligne et de paris sportifs en ligne. À l'instar de l'ensemble du secteur des jeux en ligne, seule l'activité de pari sportif connaît une progression importante de ses enjeux et du nombre de joueurs comme le montre le Tableau 9.

⁷⁴ Article 65 de 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, ayant modifié l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

Tableau 9 : Évolution des enjeux et du nombre de joueurs par secteurs de jeu en ligne

Secteur de jeu		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hipanique	nombre de parieurs (moyenne hebdo CJA ⁷⁵)	138 000	145 000	144 000	139 000	139 000	133 000	135 000
	Enjeux (en M€)	1 034	1 124	1 111	1 034	1 016	924	999
Sportif	nombre de parieurs (moyenne hebdo CJA)	97 000	112 000	128 000	170 000	200 000	274 000	334 000
	Enjeux (en M€)	592	705	848	1 109	1 440	2 081	2 510
Poker	nombre de parieurs (moyenne hebdo CJA)	300 000	295 000	269 000	246 000	235 000	235 000	240 000
	Enjeux (en M€)	7 693	7 579	6 515	5 865	5 501	5 442	5 642

Source : ARJEL.

⁷⁵ Moyenne hebdomadaire de comptes de joueurs actifs.

Rapport

Cette hausse des enjeux ne doit pas masquer le caractère peu rentable des paris sportifs et du poker en ligne. Les éléments de comptabilité analytique donnés par le PMU font ainsi état d'un résultat d'exploitation négatif pour le pari sportif et le poker en ligne depuis 2012. Le PMU justifie le maintien de cette activité en invoquant le bénéfice du « *cross-selling* ». Ce phénomène consiste à inciter les parieurs qui ont en première intention choisi de jouer à des paris sportifs et au poker à jouer aux paris hippiques. Le contrôleur de gestion du PMU a ainsi relevé l'existence de cet effet d'entraînement⁷⁶, mais qui demeure modeste.

La mesure du phénomène est cependant difficile, en raison du caractère « expert » du pari hippique. Il conviendrait au contraire de s'interroger sur la captation, par ce même phénomène de *cross-selling*, des turfistes par le pari sportif, compte tenu du niveau de progression des comptes de joueurs actifs pour ce dernier pari.

Compte tenu de la faible rentabilité de l'activité de pari sportif et de poker en ligne, il convient de s'interroger sur la pertinence de leur poursuite par le PMU, sauf à décider de positionner le PMU comme un opérateur généraliste de jeux en ligne. L'opérateur Unibet a ainsi expliqué à la mission que l'activité de pari hippique était peu rentable pour lui et qu'en outre, le phénomène de *cross-selling* entre les différents secteurs de jeu était faible. Cet opérateur a cependant choisi de maintenir l'ensemble des activités de jeu afin de proposer à sa clientèle la gamme de jeux la plus large possible et de demeurer un opérateur généraliste.

Alors que les sociétés mères de course et le PMU indiquent être en concurrence avec la FDJ, il est intéressant de remarquer que cet opérateur n'a pas choisi de développer une offre de pari hippique en ligne concurrente du PMU, pourtant rentable au vu des résultats du PMU et alors que la loi l'y autorisait. À l'inverse, le PMU a choisi de concurrencer en ligne la FDJ sur des secteurs de jeu pour lesquels cette dernière dispose de monopole en dur. En outre, les efforts du PMU pour concurrencer la FDJ s'avèrent disproportionnés, comme en témoigne le montant des frais de publicité engagés par le PMU pour son offre de paris sportifs, plus élevé que celui de la FDJ à la fois pour son réseau de point de vente et son offre en ligne et autant que l'ensemble des autres opérateurs alternatifs de paris sportifs réunis⁷⁷.

Enfin, les actions de communication, les messages publicitaires en faveur de l'activité de paris sportifs ont brouillé l'image du PMU vis-à-vis du public.

2.1.1.3. La modernisation du réseau n'est pas encore achevée alors qu'elle représente le principal moteur du chiffre d'affaires du PMU

La stratégie du PMU vis-à-vis de ses points de vente, qui génèrent 86,4% de son résultat d'exploitation en 2017 (contre 88,4% en 2016), s'est orientée sur quatre axes :

- ◆ la rénovation du réseau de points de vente du réseau, en proposant notamment de nouvelles bornes de paris ;
- ◆ la segmentation et l'extension qualitative du réseau, en proposant des points de ventes différents en fonction de la clientèle ciblée ;
- ◆ l'intéressement des buralistes

⁷⁶ Rapport du contrôleur de gestion 2017.

⁷⁷ Source : Cour des comptes.

Rapport

2.1.1.3.1. *La rénovation du réseau de points de vente n'a pas été une priorité*

La vétusté du réseau traditionnel de points de vente PMU s'accompagne d'une image négative persistante et susceptible de dissuader à la fois de nouveaux parieurs potentiels, peu désireux de se rendre au « bar PMU » pour jouer, et à la fois les buralistes, peu enclins à accueillir cette clientèle lorsque leurs autres activités leur permet de se passer des turfistes.

Le PMU dispose, en 2017, de 13 357 points de vente, en progression constante depuis 2012. Ce réseau est marqué par un fort « turn-over ». En outre, malgré la hausse du nombre de points de vente, les enjeux collectés par ces derniers ont diminués de 17,4% entre 2012 et 2017.

Ce réseau de points de vente est en cours de rénovation depuis 2008, par l'introduction progressive sur l'ensemble du parc des terminaux et la mise en place d'une nouvelle identité visuelle. 63% des points de vente étaient transformés fin 2017 ; ces points de vente rénovés représentant 76% des enjeux du réseau. L'effort de rénovation s'est cependant ralenti ces dernières années. 3 600 points de vente ont ainsi été rénovés en 2016 et seulement 1 100 en 2017. L'effort de rénovation du réseau a en effet été pénalisé par les résultats du PMU qui ne lui ont pas permis de continuer d'investir dans ce domaine. **En effet, le PMU a arbitré ses choix d'investissements en défaveur de son réseau.** À noter toutefois la mise en place depuis l'été 2017 le déploiement de 549 nouvelles bornes de type « 2 062(PMC) » qui facilitent la prise de pari et le travail du buraliste grâce à une prise de paris dématérialisée⁷⁸.

2.1.1.3.2. *La segmentation du réseau doit être encouragée*

À partir de 2015, le PMU a entrepris de poursuivre la transformation des points de vente suivant plusieurs concepts (Passion/Express/Happy – cf. Encadré 5) dont l'objectif était de mieux répondre aux attentes des clients.

Par cette stratégie de densification et de segmentation de son réseau, le PMU s'efforce d'aller à la rencontre des joueurs qui n'ont jamais poussé les portes d'un PMU traditionnel.

Cette démarche doit en outre être encouragée, afin de réduire les charges d'exploitation des points de vente pour le PMU et les contraintes pour le buraliste.

⁷⁸ Afin d'éviter que cette prise de pari soit considérée comme du jeu en ligne, concourant à la masse en ligne et ne générant pas de bénéfice pour le buraliste, les bornes PMU utilisent la norme de communication « bluetooth », qui relie le terminal de prise de pari à la borne du point de vente. Cette « astuce technique » n'a pas été remise en cause par l'ARJEL.

Rapport

Encadré 5 : Les différents types de points de vente PMU

- Les points de vente « Passion » : Se définissant comme la « maison du turfiste » ils visent une clientèle de turfistes et de clients réguliers du PMU. Leur niveau d'équipement est variable en fonction du volume d'enjeu de chaque point de vente, ils bénéficient en général d'un écran de diffusion des courses via la chaîne Equidia. Ils représentent 43% des points de vente et 65% des enjeux.
 - Les points de vente « Happy » : ils ciblent davantage les cafés hôtels restaurant, en proposant un espace convivial, calme et accueillant. Ils visent les parieurs occasionnels et les nouveaux joueurs. Ils représentent 7% des points de vente et 4% des enjeux.
 - Les points de vente Express : il s'agit de points de vente permettant de jouer « *n'importe où et vite* » selon le PMU et placés de préférence en dehors des cafés hôtels restaurants, à savoir dans des lieux de proximité, de flux et de passage. Ne prévoyant pas la diffusion des courses, d'un niveau d'équipement différent en fonction du volume d'enjeux et du contexte, ils ne visent pas spécifiquement la clientèle des turfistes mais une population large. Ils représentent 13% des points de vente et 7% des enjeux.
 - Les points de vente PMU City : point de vente en libre-service PMU, dédié aux passionnés de paris hippiques (22 points de vente dont 1 point de vente fermé à Rennes en 2017, représentant 0,9% des enjeux. Il s'agit de point de vente mono activité dédié aux enjeux hippiques gérés par un prestataire de service, dont le bail est pris en charge par le PMU. Le point de vente est d'une surface d'environ 45m² disposant en moyenne de 6 points d'enregistrement de paris.
 - Le stand-alone : le PMU a ouvert, en 2017, 3 « stand alone » à Saint-Raphael, Anglet et Lyon. Ce concept est encore en phase de tests. Il s'agit d'une version « allégée » des PMU city, sur une surface commerciale plus réduite.
- 37 % des points de vente (collectant 23% des enjeux) n'ont pas été transformés.

Source : PMU.

Afin d'affiner sa stratégie de déploiement de point de vente, voire de limiter l'ouverture de nouveaux points de vente dans un contexte de diminution des enjeux collectés par ces derniers, le PMU s'est engagé dans une démarche qualitative d'analyse de la rentabilité de chaque point de vente.

2.1.1.3.3. Le PMU n'a pas fait de la hausse de la rémunération des responsables de points de vente une priorité

Compte tenu d'une part de la surface commerciale mobilisée dans un point de vente pour ouvrir ou maintenir une activité PMU, et compte tenu d'autre part de la mobilisation nécessaire pour conseiller les turfistes, la plupart des responsables de points de vente procèdent à une analyse économique de l'activité PMU en comparant le chiffre d'affaires et le bénéfice rapporté par cette activité au regard des autres activités commerciales (essentiellement FDJ, tabac, presse, bar).

Or, la rémunération moyenne des responsables de points de vente est modeste, selon les données du contrôleur de gestion.

À cela s'ajoutent les effets de l'écart existant entre le taux de commission versé par le PMU aux détaillants qui commercialisent ses produits par rapport au taux de commission pratiqué par la FDJ. Ce taux de commission s'établit de manière variable en fonction du montant du chiffre d'affaires, du nombre de jours d'ouverture et le type de paris réalisés. La FDJ propose à ses détaillants une rémunération près de deux fois plus élevée actuellement et qui augmentera de manière segmentée en 2019, en vertu d'un accord négocié avec les buralistes.

Selon le PMU, cette différence de rémunération constitue une incitation permanente, pour les détaillants, à privilégier la commercialisation des produits FDJ au détriment des produits PMU. La hausse de rémunération des buralistes décidée par la FDJ en accord avec le ministère de l'action et des comptes publics (MACP) pour compenser notamment la baisse de vente de tabac en raison de la hausse du prix du paquet, aggrave cette différence de rémunération.

Rapport

Le PMU paie ici le choix stratégique fait en 2010, au moment de l'ouverture à la concurrence, d'investir davantage sur son offre en ligne que dans son réseau physique, au détriment de l'amélioration du réseau et de la rémunération des buralistes.

L'attractivité du réseau PMU ne tient cependant pas uniquement sur la rémunération du buraliste. En zone rurale notamment, les buralistes souhaitent maintenir leur offre PMU, même peu rentable, afin de toucher une clientèle la plus large possible et disposer d'un panel de revenus complémentaires.

2.1.1.4. Le développement à l'international s'avère économiquement rentable mais stratégiquement discutable

Le développement international de l'activité a été lancé dans le plan stratégique PMU 2020 avec pour objectif de faire du PMU un acteur majeur des paris hippiques à l'international. Cette stratégie a été confirmée par le nouveau directeur général du PMU comme le « *principal relais de croissance* » dans les années à venir.

Le PMU estime qu'il bénéficie de plusieurs atouts pour réaliser cet objectif :

- ◆ des courses françaises dont la qualité est reconnue et qui bénéficient d'une image d'intégrité et de transparence ;
- ◆ des images de qualité fournies par Equidia et des informations fournies aux turfistes grâce à la base de données collectée par le PMU ;
- ◆ une gamme de paris diverse et attractive.

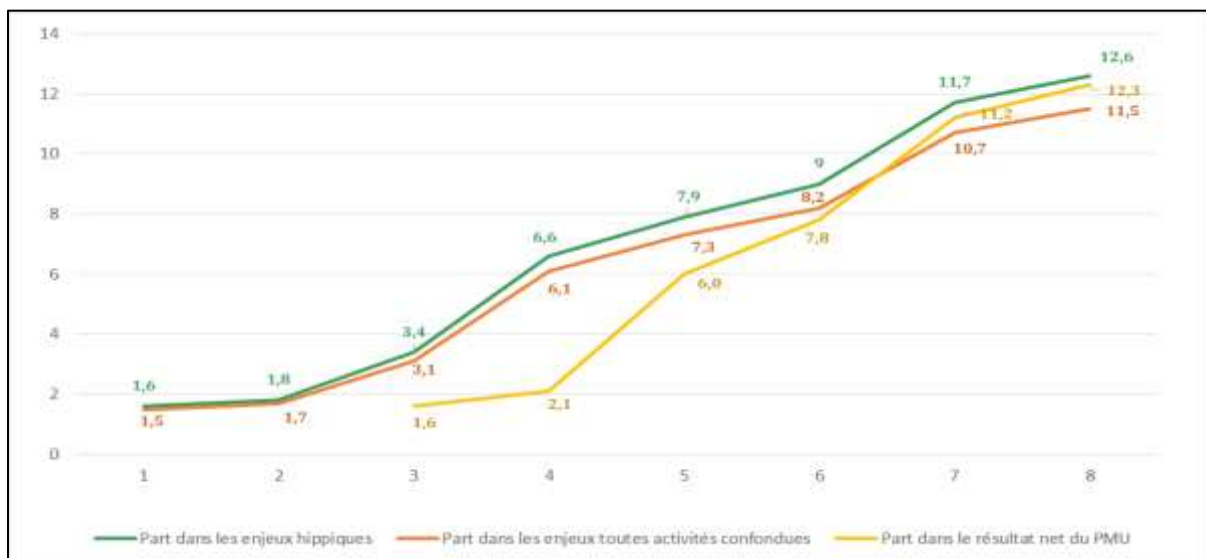
En outre, en proposant sa propre offre de paris, notamment en Afrique, le PMU cherche à réduire le risque de dégradation de son image vis-à-vis des parieurs limités à des offres « pirates » proposant des paris sur des courses françaises hors de tout contrat ou agrément avec le PMU.

Enfin, le PMU met en avant le soutien apporté aux filières hippiques locales.

Ces raisons ont conduit le PMU à développer son activité internationale depuis 2014. En 2017, l'offre de courses françaises est présentée dans 48 pays, grâce aux partenariats conclus avec 67 opérateurs locaux.

L'activité à l'export représente, en 2017, près de 12,3% du résultat net du PMU avec près de 11,5% des enjeux. Le Graphique 17 ci-après témoigne du dynamisme de cette activité.

Graphique 17 : Évolution de l'activité du PMU à l'export entre 2010 et 2017 (en%)



Source : PMU ; Mission.

Rapport

Le développement international consiste à permettre à des parieurs étrangers de placer, dans leur pays de résidence, des paris sur les courses hippiques françaises. Cette prise de paris est réalisée selon deux modèles :

- ◆ le développement de partenariats avec des opérateurs de jeux étrangers, selon le modèle « *business to business* » (*BtoB*) par lequel le PMU vend, par accord contractuel, des images de courses, des informations relatives aux courses, voire, dans certains cas des services de prise de pari sous forme mutuelle. Cette activité BtoB est le plus souvent faite en « masse séparée », à charge pour l'opérateur local de développer son activité de prise de paris sur une masse d'enjeux propre, c'est-à-dire constituée des seuls enjeux placés par les parieurs locaux. Dans certains cas, l'activité BtoB peut être faite en « masse commune ». Ce modèle est plus intéressant pour le parieur local et donc plus attractif car les espoirs de gains élevés sont multipliés. Dans ce cas, les opérateurs locaux servent d'intermédiaire (contre commissionnement) pour les parieurs locaux, dont les enjeux viennent alimenter la « masse commune » des enjeux placés par les parieurs français⁷⁹ ;
- ◆ l'implantation directe du PMU dans le pays concerné en créant une filiale (*ex nihilo*, par acquisition ou par association avec un opérateur local), selon le modèle « *business to consumer* » (*BtoC*). Cette activité BtoC est réalisée en masse commune. Le conseil d'administration du PMU, et en particulier les sociétés mères, a demandé au PMU de stopper le développement de partenariats en BtoC en 2016, estimant que la pertinence de ces projets n'était pas établie.

Le BtoB apparaît comme un modèle de développement particulièrement intéressant pour plusieurs raisons :

- ◆ il est compatible avec une stratégie de développement extensif, dans un grand nombre de pays, de façon relativement rapide et avec un niveau de risque limité ; à l'inverse, le BtoC laisse à la charge du PMU les risques d'exploitations de la prise de pari ; le retour sur investissement est donc plus rapide et plus élevé que dans un partenariat BtoC.
- ◆ il permet également d'accéder à des marchés inaccessibles en BtoC, notamment lorsque le marché local des paris hippiques est organisé en monopole, en passant un partenariat BtoB avec l'opérateur monopolistique.

Plusieurs éléments viennent toutefois nuancer l'intérêt du développement international présenté par le PMU.

2.1.1.4.1. La rentabilité à l'international est inférieure à celle de l'activité traditionnelle du PMU

La rentabilité de l'activité internationale du PMU est moins importante que celle dégagée par les activités de paris hippiques à niveau d'enjeu équivalent, et alors même que le PMU bénéficie, pour son activité export d'une fiscalité avantageuse.

En effet, sur la base des dispositions de la loi portant loi de finances pour 1965 autorisant la prise de pari depuis l'étranger sur les courses françaises, le prélèvement fiscal prévu par l'article 302 bis ZO du code général des impôts (CGI) ne porte que sur la commission prélevée par le PMU au bénéfice des sociétés de course (cf. Encadré 6).

⁷⁹ La loi de finances pour 1965, autorise les sociétés de course à élargir leur activité à la collecte de paris à l'étranger sur les courses qu'elles organisent.

Encadré 6 : Dispositions fiscales applicables aux paris pris depuis l'étranger

Article 302 bis ZO du code général des impôts :

« Dans les conditions fixées à l'article 15 de la loi de finances pour 1965 (n° 64-1279 du 23 décembre 1964), il est institué pour les paris engagés depuis l'étranger et regroupés en France un prélèvement égal à 12% de la commission revenant aux sociétés de courses, nette de toute rémunération des organismes habilités et détenteurs de droits étrangers.

Le prélèvement est dû par le groupement d'intérêt économique Pari mutuel urbain pour le compte des sociétés de courses intéressées pour les paris organisés dans les conditions fixées à l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux. »

Source : Légifrance.

Par ailleurs, l'apport de cette stratégie de développement à l'international de la prise de pari sur les courses françaises, doit être relativisé. Le contrôleur de gestion relevait, en 2016, que *la hausse de l'activité export générait davantage de coûts que de produits pour le PMU (...), alors même que les prélèvements avaient substantiellement diminué* ».

Enfin, la rentabilité de certains des investissements internationaux réalisés par le PMU plombent le résultat.

Certaines de filiales internationales créées par le PMU ne sont pas rentables.

2.1.1.4.2. *Le retour vers les filières équinées locales est marginal et risque d'obérer, à terme l'extension du modèle français au niveau européen*

Selon le PMU, le développement international du PMU est un système gagnant-gagnant, à la fois pour les filières hippiques locales, qui bénéficient des retombées économiques de la prise de pari et pour le PMU, en développant le pari sur les courses françaises. Le système est d'autant plus bénéfique pour le PMU que ces filières locales sont de nature à accroître la population locale de propriétaires intéressés par la qualité des chevaux français et donc les marchés à l'export pour la filière française. Enfin, en favorisant le versement d'encouragement dans les courses locales, elles peuvent permettre de limiter le risque d'un afflux de chevaux étrangers qui viendraient courir en France faute de courses suffisamment nombreuses et attractives dans leur pays d'origine.

Le PMU insiste en particulier sur deux opérations d'acquisition en BtoC en Europe qui auraient permis de « sauver » les filières de courses locales :

- ◆ l'acquisition du *German Tote* allemand en 2014⁸⁰, dont le PMU détient 51%. Sa contribution à la filière allemande est évaluée par le PMU à 1,9 M€ ;
- ◆ l'acquisition de l'opérateur belge *Eurotiércé* en 2013, dont le PMU détient 99% du capital⁸¹. Sa contribution à la filière belge est évaluée à 1,2 M€.

Ces participations aux filières locales restent modestes et ne permettent pas à proprement parler de financer une filière. De surcroît, dans le cas particulier du retour à la filière belge, le PMU a annoncé la réduction de sa contribution à la filière en 2018 de 0,9 M€, ce qui la portera à 0,3 M€, en dénonçant l'accord de gré à gré qu'il avait passé avec les responsables locaux de la filière et qui, selon le secrétaire général du PMU « ne s'appuyait sur aucun fondement légal ou conventionnel formalisé ».

⁸⁰ Après plus de dix ans de partenariats avec le *German Tote* pour la prise de paris sur les courses françaises dans le réseau de distribution du *German Tote*, le PMU acquiert, en 2014, 51% du capital du *German Tote*. Le reste du capital détenu par le regroupement des hippodromes de galop allemand (BGG).

⁸¹ Le restant du capital est détenu par les sociétés de courses belges.

Rapport

L'acquisition par le PMU de filiales étrangères, sans retour significatif au profit des filières hippiques, risque de s'avérer une stratégie perdante à moyen terme, en confirmant aux États que le meilleur moyen de protéger leur filière est de maintenir, à l'instar du modèle français, un monopole national sur l'organisation des courses et la prise de pari, seul susceptible de garantir des retombées économiques satisfaisantes pour les filières⁸².

2.1.1.4.3. Les facilités conventionnelles accordées à certains opérateurs internationaux contreviennent à la fois l'éthique du pari mutuel et à l'égalité fiscale entre les parieurs

Depuis plusieurs années, de « grands parieurs internationaux » (GPI), parieurs professionnels, parient depuis l'étranger sur les courses françaises. Comparable au phénomène des grands parieurs français (en France, 1% des parieurs réalise 25% des enjeux), l'autorisation de prise de pari par des GPI permet au PMU de bénéficier d'un relais de croissance important.

Parce qu'ils placent leur pari auprès de l'un des principaux opérateurs en contrats *BtoB* avec le PMU en masse commune, les GPI sont souvent assimilés à ces derniers. Or, opérateurs de paris internationaux et GPI sont bien des personnes distinctes.

Les enjeux de l'activité des GPI auprès des opérateurs internationaux représentent désormais 8,7% de la masse d'enjeux du PMU.

Le problème vient de l'association entre des GPI, qui disposent d'une masse financière importante pour engager des paris, et des opérateurs internationaux hébergés pour partie dans des paradis fiscaux pouvant proposer des conditions de pari avantageuses à leur client.

Le modèle mis en place entre le PMU et ses partenaires étrangers au profit des GPI est basé à la fois sur une distorsion entre les règles fiscales applicables aux parieurs contribuant pourtant à la même masse d'enjeux (cf. Encadré 7) et sur une distorsion entre les capacités de jeu, financières et techniques, entre les parieurs français et les parieurs internationaux.

Encadré 7 : Régime d'autorisation de la prise de paris hippiques vers et depuis l'étranger

Article 15 de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 de finances pour 1965 (extraits) :

III. - 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.

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.

Source : Légifrance.

⁸² Dans le cas particulier de la Belgique, l'exposé des motifs du projet de loi réglementant les paris sur les courses hippiques déposé en juillet 2018, décrit, sans citer d'opérateur particulier, l'effet destructeur pour la filière de la présence du PMU en Belgique. Il prévoit qu'en 2019, le PMU et sa filiale Eurotiercé, devront payer une « rente de monopole » au profit de la filière belge, en raison de la distorsion de concurrence créée par le monopole détenu par le PMU sur les courses françaises.

Rapport

En effet, les ordres de paris sont réalisés par l'opérateur, à qui le parieur international a confié une somme d'argent importante, en échange d'une garantie de retour sur investissement, s'apparentant à une offre de placement financier en bénéficiant d'une « logistique » de soutien pour parier. Cette garantie permet à l'opérateur de disposer d'une masse financière pour multiplier les combinaisons de paris, clé de voute du modèle. L'opérateur international (ou le GPI directement) va utiliser des algorithmes pour calculer en temps réel des écarts entre les côtes qu'il estime et celles transmises par le système d'information du PMU. Quelques secondes avant la départ de la course et la clôture des paris, afin d'éviter des variations de côte, l'opérateur va ordonner au PMU une multitude de paris pour multiplier ses chances de gain.

Ce système de paris est assez performant dans la mesure où il permet des taux de retour sur les paris variant de 90 à 96% en moyenne. Ces derniers sont de toute façon limités de manière conventionnelle par le PMU et contrôlés régulièrement⁸³. Avec ce taux de retour, l'opération reste rentable dans la mesure où l'opérateur de GPI, qui a réalisé une marge importante sur les enjeux engagés, peut financer des ristournes (en anglais *rebates*) au profit de ses joueurs, leur permettant de réaliser de manière systématique des gains sur leurs paris et de tenir sa promesse de rendement⁸⁴.

L'opérateur de pari international voit sa marge réduite par ses charges de fonctionnement et ses charges fiscales. En réalité, ces dernières, restent faibles en raison de leur optimisation : domiciliation fiscale à l'île de Man pour deux opérateurs, équipe de développeurs des algorithmes installés en Irlande pour l'un d'entre eux, équipe marketing et services support en Indonésie pour un autre.

Contrairement à ce que soutiennent le PMU et le rapport d'information parlementaire de février 2017⁸⁵, l'activité de GPI n'est pas encadrée, malgré des risques estimés dès 2014 (lors de la présentation du projet et CA et en COJEX) et des dérives avérées à plusieurs reprises (par la Cour des comptes, la COJEX et le contrôleur d'État). En outre, le phénomène commence à bénéficier d'une publicité néfaste pour le PMU dans la presse⁸⁶.

Le PMU soutient d'une part qu'il contrôle et régule l'activité des GPI et que, d'autre part, l'impact sur les joueurs français est minime. Ces deux affirmations sont biaisées :

- ♦ en ce qui concerne le contrôle par le PMU, **ce dernier se limite à vérifier que les obligations contractuelles des GPI sont tenues**, le plus souvent par sondage et par des tests de contrôle interne, sans réel pouvoir d'investigation, sans exhaustivité et sans garantie d'effectivité, bien qu'effectuant des comités de suivis trimestriels avec ses partenaires et bien que pouvant réaliser des audits sur place. Il s'assure ainsi, par sondage de la connaissance par ses partenaires de l'identité des bénéficiaires effectifs, afin de garantir qu'il s'agit de personnes physiques. Il s'assure que le partenaire a une exigence sur la provenance des fonds, sans pour autant pouvoir en contrôler l'effectivité. En outre, en choisissant de ne pas intégrer de clauses contractuelles interdisant par exemple la pratique des *rebates* permettant des taux de gains supérieurs à 100%, le PMU évite de contrôler les éléments les plus contestables du modèle financier des GPI⁸⁷ ;

⁸³ Le PMU, chaque trimestre, s'assure que le taux de retour ne dépasse pas 100%.

⁸⁴ De surcroît, même sans rabais, un taux de retour aux joueurs de plus de 90%, compte tenu des sommes engagées et du pays d'origine de la prise de pari, présente risques très importants de blanchiment.

⁸⁵ Rapport d'information n°4456, portant sur l'évaluation de la régulation des jeux d'argent et de hasard, présenté par les députés M. Jacques Myard et M. Régis Juanico, réalisé au titre du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques avec l'appui de la Cour des comptes, du 8 février 2017.

⁸⁶ « Hold-up sur le PMU », les Echos, 20 avril 2018 ;

⁸⁷ En outre, la mission constate qu'aucune saisine de TRACFIN sur ce modèle transactionnel n'a été opérée par les tutelles.

Rapport

- ♦ en ce qui concerne **l'impact sur le parieur français**, le PMU, pour répondre aux inquiétudes de ses autorités de tutelle, a fait réaliser deux études par un cabinet de conseil, en 2017 et 2018, qui a conclu que l'impact était **faible mais réel**. Selon le PMU, l'impact des GPI serait identique à celui des parieurs professionnels (dits « Prestiges ») pariant en France. Il n'en demeure pas, moins que la pratique des GPI ne garantit pas l'égalité de traitement des joueurs. **La distorsion fiscale est en revanche manifeste** et contrevient au principe du pari mutuel.

Afin de limiter l'impact des GPI et d'en encadrer les pratiques, les ministres du budget et de l'agriculture, sur avis de la COJEX ont demandé au PMU de mettre en place plusieurs mesures. Tout d'abord, les ministres ont demandé de limiter à 5% de la masse commune des enjeux pris par les GPI. **Le PMU a refusé de mettre en place cette mesure, en arguant de son incapacité technique à l'opérer**. Le ministère de tutelle n'a pas cherché à contredire le PMU et à s'opposer aux arguments techniques avancés, alors même qu'ils l'avaient expressément formulé. **La tolérance des tutelles vis-à-vis du PMU sur ce sujet particulier illustre l'échec de la régulation de l'offre de pari proposée par le PMU par les ministres qui en sont chargés**.

La mise en place de l'augmentation du taux de commission prélevé par le PMU, afin de limiter le taux de gains des parieurs internationaux, a porté ses fruits et s'est traduite par une baisse des enjeux des GPI, estimée à environ 20% par le PMU (en raison d'autres facteurs conjoncturels pouvant expliquer cette baisse).

Pourtant, comme le relève la Cour des comptes, à partir des documents transmis par le PMU, seule une limitation de la proportion des enjeux des GPI dans la masse commune est susceptible d'éviter un désintérêt du pari hippique par les parieurs domestiques.

L'exemple de la Suède met en évidence les effets pervers potentiels d'un développement excessif de la part des parieurs professionnels dans le total des enjeux. Selon la Cour : *« cette part y avait en effet progressivement augmenté pour atteindre environ 20% des enjeux, se traduisant par une chute sensible des enjeux des parieurs « ordinaires » ». En réponse à cette situation, la Suède a introduit [en 2014] des contraintes fortes : interdiction des paris passés par des « automates » ; limitation des enjeux à 100 fois la mise minimale ; limitation du nombre de transactions à 5 000 paris par transaction. La part des parieurs professionnels a alors décru pour s'établir à 10% ». En fermant la porte aux GPI, l'opérateur de jeu suédois ATG s'est certes privé d'une ressource immédiate, mais a rapidement vu ses enjeux reprendre leur croissance, moins de deux ans plus tard grâce à une augmentation du recyclage des gains et un relais de croissance retrouvé sur le pari hippique en ligne (cf. Tableau 10).*

Tableau 10 : Évolution des enjeux, du PBJ et du TRJ du pari hippique en Suède entre 2013 et 2017

Données relatives au pari hippique	2013	2014	2015	2016	2017
Enjeux en dur (en M€)	770,0	707,6	707,6	629,9	506,4
Enjeux en ligne (en M€)	571,7	601,2	601,0	727,0	828,1
Total des enjeux (en M€)	1 341,7	1 308,8	1 308,6	1 356,9	1 334,4
Produit brut des jeux	400,0	391,8	403,0	417,8	416,9
taux de retour parieur (en %)	70,2	70,1	69,2	69,2	68,8

Source : ATG ; FIAH.

Rapport

2.1.1.4.4. Le modèle économique et le montage financier choisi pour le développement du PMU en Afrique interroge.

L'Afrique pourrait contribuer de manière décisive à la croissance internationale du PMU, grâce à un quasi-doublement du nombre de pays partenaires et à une bascule de 40% des enjeux en masse commune : +492 M€ d'enjeux, selon les projections du PMU à l'horizon 2021. Pour y parvenir, le PMU a mis en place un montage juridique et financier original, pouvant susciter des interrogations, compte tenu notamment des risques particuliers présentés par certains pays africains en matière de blanchiment. Pour Tracfin, l'importance des transactions en espèces dans nombre de pays d'Afrique, ainsi que la portée limitée de la coopération entre Tracfin et les cellules de renseignement financier (CRF) locales doivent inciter le PMU à la plus grande prudence alors que la stratégie de l'opérateur consiste à développer ses partenariats en masse commune sur le continent. L'implication médiatisée d'individus liés aux milieux du grand banditisme corse dans les activités de paris hippiques au Cameroun et au Gabon renforce ce constat.

Le développement en Afrique a conduit le PMU à lancer le projet « PMU Partenaire », effectif depuis mars 2016. Le montage financier retenu consiste en la création d'une société ad hoc, PMU Partenaire, dont le siège est désormais à Paris après avoir été au Luxembourg, et dans laquelle le PMU détient une participation minoritaire. .

Le choix de l'investisseur retenu par le PMU pour mener ce projet peut surprendre, compte tenu de son noviciat en matière de marchés africains, et du pari hippique. Les ministères de tutelle du PMU ne se sont pas opposés à cette création, alors même qu'ils disposaient d'éléments les alertant sur le montage financier surprenant voire risqué.

2.1.1.5. Les efforts financiers de l'État n'ont pas été conditionnés à la réduction des charges de fonctionnement du PMU

L'effort financier de l'État a toujours été consenti en vue de faciliter « un retour à meilleure fortune », sans envisager que la dégradation des enjeux pourrait se poursuivre et nécessiter des efforts de réduction de charges.

2.1.1.5.1. L'État a apporté un soutien fiscal régulier au PMU, sans contrepartie pérenne

Depuis 2010⁸⁸, l'État est venu en aide au PMU confronté à une baisse des enjeux hippiques. Cette diminution de la fiscalité a masqué en partie la chute du résultat d'exploitation du PMU, comme l'illustre le Tableau 11.

⁸⁸ En pratique, ce soutien financier est constant depuis plusieurs décennies. La Cour des comptes souligne, dans son rapport de mai 2018, que : « 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 parieurs. 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 [...] ». Au bilan, le montant d'aides, sous formes de subventions ou de réductions du prélèvement fiscal s'est élevé à 654,1 M€ entre 1993 et 2003.

Tableau 11 : Évolution des enjeux, du chiffre d'affaires, du niveau de prélèvement et du résultat net du PMU entre 2010 et 2017

Données financières	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Enjeux (en M€)	9 302,0	9 549,5	10 191,9	10 497,1	10 405,3	9 978,8	9 796,2	9 738,3	9 928,6
Prélèvements (en M€)	1 123,0	1 024,0	984,0	991,0	956,9	899,5	875,9	856,4	854,4
Taux de prélèvements rapportés au PBJ (en %)	46,1	43,2	39,5	39,3	37,6	36,5	36,3	35,0	35,1

Source : PMU ; Mission.

Rapport

La première⁸⁹ aide de l'État a consisté, en 2010, en la baisse de 5,7% à 4,6% le prélèvement sur les enjeux en dur lors de la création, en 2010, d'un prélèvement de 8% sur les enjeux en lignes. En 2014, l'État n'a pas remonté le taux du prélèvement de l'État sur les enjeux hippiques en dur à son niveau de 2010 (5,7%), ne le fixant qu'à 5,3%, en partie afin d'accroître d'une part le taux de retour aux joueurs, et d'autre part le maintien des encouragements. Ce relèvement du TRJ visait à limiter les risques de paris illégaux mais aussi à accroître l'attractivité du jeu en faveur du PMU. **Ce premier effort a permis aux prélèvements de baisser de 40 M€ entre 2010 et 2011, alors que sur cette même période les enjeux progressaient de 642 M€, permettant au PMU d'augmenter son résultat net de 88 M€.**

La seconde aide a consisté, en 2014, en la réduction de la taxe de 8% sur les enjeux hippiques en ligne (dite « taxe non affectée »). Cette dernière taxe a été supprimée et remplacée par un prélèvement assis sur les enjeux hippiques online et affecté aux sociétés mères (« taxe affectée »), 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 2012⁹⁰. **Cette réduction du taux de la taxe entre 2014 et 2015 est évaluée par la mission à un gain de 7 M€.**

Tableau 12 : Évolution des taux de prélèvement sur les enjeux hippiques et de prélèvements sociaux entre 2010 et 2017 (en %)

Mois et année d'application	Mai 2010	Septembre 2010	Janvier 2014	Janvier 2015	Janvier 2016	Janvier 2017
Taux de prélèvement sur les enjeux hippiques (offline et online)	5,7	4,6	5,3	5,3	5,3	5,3
Taux de prélèvement sur les enjeux hippiques online	N.A.	8,0	5,9	6,1	6,3	6,5
Taux de prélèvement de sécurité sociale (tous enjeux)	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8

Source : Mission.

Du fait de ces mesures fiscales, le total des prélèvements de l'État rapporté au produit brut des paris hippiques (PBJ) est passé de 46,1% en 2009 à 39,1% en 2012 et à 35,1 % en 2017.

En contrepartie de ces mesures fiscales, initialement destinées à compenser partiellement l'augmentation de la TVA et en partie amendées pour tenir compte de la décision de la Commission européenne de 2013 visant la taxe affectée, l'État avait demandé aux sociétés de courses de la création d'un fonds équitation, destiné à la filière équestre, mais aussi le versement par les sociétés mères d'aides en faveur des propriétaires de chevaux de courses non assujettis à la TVA.

⁸⁹ Les aides de l'État sont régulières depuis 1993. Sur la période 1993 à 2017, le taux de prélèvement de l'État est passé de 17,6% du montant des enjeux à 8,6%.

⁹⁰ Le taux de cette taxe affectée est fixé à partir des charges d'organisation des courses support de paris en ligne engagées par les sociétés mères. La mise en place de cette taxe affectée a donné lieu à engagements de la France vis-à-vis de la Commission européenne, afin de respecter les principe d'interdiction des aides d'État, notamment en s'engageant à « reverser à la filière équine une fraction des enjeux des paris hippiques en dur du PMU qui soit supérieure ou égale au niveau de la taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne » (Décision de la Commission du 19 juin 2013 n°SA.30753 (C34/2010) concernant l'aide d'État que la France envisage de mettre à exécution en faveur des sociétés de courses). Le taux s'élevait à 5,9% en 2014 et a été fixé à 6,3% en 2016 et à 6,5% en 2017. Le PMU, opérateur de pari en ligne mais également collecteur de la taxe opère une présentation comptable originale : la somme acquittée par le PMU, en tant qu'opérateur, au titre de ce prélèvement ne représente pas une « charge », contrairement aux autres prélèvements, dès lors qu'elle est reversée aux sociétés mères. Elle est ainsi « neutralisée » par le contrôleur de gestion, qui inclut cette somme dans le résultat net du PMU.

Rapport

2.1.1.5.2. Des charges de fonctionnement encore élevées, en particulier en raison d'une politique de rémunération des salariés généreuse

La cour des comptes, dans le volet de son rapport public annuel de 2018 relatif à l'institution des courses dresse un bilan mitigé de la maîtrise de ses dépenses par le PMU. Si certaines de ses charges liées à la transformation ont été bien maîtrisées, la performance de certaines dépenses peut être améliorée.

Les principales charges du PMU sont ses charges commerciales liées directement ou non aux enjeux. Elles représentent 62% des charges et s'expliquent à la fois par la rémunération du réseau, notamment les commissions sur les points de vente et par les actions commerciales et la publicité. Les charges de sponsoring ont diminué mais leur baisse a été plus que compensée par les charges de publicité. Le niveau des charges de traitement des paris (22% des charges) s'expliquent par le lancement de grands projets informatiques par le PMU, devant s'apprécier sur la durée, et par la sous-traitance informatique, liées aux nombreux projets du PMU ainsi qu'à l'augmentation du nombre de bornes installées et de leur coût de maintenance. La Cour des comptes a souligné la réussite et la maîtrise des coûts des projets informatiques lancés par le PMU, à mettre au crédit de ses équipes informatique.

En revanche, les charges de structure et les dépenses de personnel ont progressé. Concernant les effectifs du PMU, ces derniers sont restés globalement stables depuis 2014 en passant de 1 431 salariés à 1449⁹¹. Le plan de performance du PMU avec pour objectif d'obtenir « entre 12 et 15 M€ de gains », a fait porter les plus gros efforts en terme de réduction de personnel sur les agences en région, alors même qu'elles sont les premiers acteurs du développement du réseau. Les efforts de réduction d'effectifs ont portés sur les directions régionales, afin de renforcer les équipes du siège, en particulier de la direction informatique. Il est toutefois à noter que le PMU a intégré dans ses effectifs en 2015, ceux du pari mutuel hippodrome de la région parisienne⁹² (PMH), soit 44 salariés, dont 18 sont partis depuis.

La masse salariale du PMU est élevée et a progressé de 1,2% entre 2014 et 2017). L'analyse des rémunérations brutes moyennes menées par le PMU, par comparaison avec d'autres secteurs d'activité, aboutit à constater une politique salariale encore très généreuse et progressant de manière très supérieure à l'inflation, quel que soit le niveau de responsabilité des salariés. Une enquête menée par un cabinet extérieur auprès de 350 entreprises privées de différents secteurs (industrie, tertiaire financier ou entreprises du secteur numérique), à laquelle participe le PMU a mis évidence que les collaborateurs du PMU (hors CODIR et cadres N5/N6) se situent en moyenne entre 117% et 120 % (selon les années) au-dessus de la moyenne de rémunération des entreprises de services numériques. Quant aux cadres N5/N6, leur rémunération variable moyenne a progressé de 29% entre 2014 et 2016 et leur proportion au regard du salaire moyen de base est passée de 15,5% en 2014 à 17,3% en 2016. Concernant les rémunérations du CODIR, le benchmark relatif aux rémunérations du CODIR réalisé par le cabinet Deloitte pour le PMU a montré que les rémunérations versées par le PMU à son CODIR se situent plutôt dans la fourchette haute des rémunérations des entreprises entrant dans le panel de comparaison. Cette rémunération élevée se justifie selon le PMU par les enjeux de transformation qui résultent de son plan stratégique. À titre de comparaison, comme le souligne la Cour des comptes, la direction générale de la FDJ perçoit une rémunération annuelle 30% inférieure à celle du directeur général du PMU.

⁹¹ Représentant 1 376 ETP.

⁹² Le Pari Mutuel Hippodrome était chargé de la collecte et du traitement des paris engagés sur les hippodromes d'Ile-de-France (Auteuil, Longchamp, Vincennes, Enghien, Maisons-Laffitte et Saint-Cloud) ainsi que Chantilly et Deauville. Un projet de transformation de ces hippodromes, porté par les sociétés mères, a entraîné un plan social d'entreprise avec la dissolution du PMH, dont les guichets ont disparu au 1er septembre 2015 au profit de la mise en place de bornes. À l'été 2015, le PMU a repris les activités du PMH et accueilli les personnels qui le souhaitaient, ce qui a abouti à la création des paris « parcours client hippodromes parisiens (PCHP) » mi-septembre 2015.

Rapport

Par ailleurs, le PMU a revu en 2016, de manière favorable aux salariés, sa politique d'intéressement, instaurée depuis 2001. Selon le nouvel accord, signé en juin 2016, l'intéressement des salariés ne repose plus sur un objectif de performance.

Conscient de la nécessité de réduire ses charges de personnel, la direction du PMU a entrepris un plan de transformation sociale qui porte ses fruits (entre 2016 et 2018, économies de 8,0 M€ sur les effectifs, amélioration des pratiques managériales de 0,6 M€, amélioration de l'efficacité opérationnelle pour 0,4 M€ et refonte de textes conventionnels (primes d'ancienneté, indemnité de résidence) pour 1,1 M€ mais qui ne permettra pas d'aligner le PMU avec les standards de performance d'autres secteurs d'activité sans remise en cause plus profondément de certains acquis inscrits dans la convention collective. Les sociétés mères de courses, en période d'augmentation du retour à la filière, ne se sont pas préoccupées du niveau de leurs charges

Comme le relève le contrôleur d'État du PMU, « depuis 20 ans, les sociétés de courses ont multiplié les bénéfices d'exploitation. Elles ont constitué d'importantes réserves tout en faisant face à une importante augmentation de leurs charges, liées en particulier à la densification du programme des courses ». Or, ce sont désormais ces charges, que les sociétés de course n'ont pas suffisamment maîtrisées, qui conduisent à des déficits d'exploitation récurrents depuis 2014 dans un contexte de décroissance des recettes issues des paris. Les encouragements, qui ont continué d'augmenter jusqu'en 2016 et qui représentent plus de la moitié des charges des sociétés mères, constituent le poste de dépenses le plus complexe à réformer, en raison de ses conséquences pour l'élevage. Quant aux autres charges des sociétés mères, en particulier de personnel, leur réduction n'a pas été appréhendée suffisamment de vigueur, générant des déficits d'exploitation depuis 2012 au Trot et 2013 au Galop, jamais résorbés.

In fine, les sociétés mères présentent des déficits de gestion depuis plusieurs exercices, qu'elles tentent de réduire. Le résultat net comptable est ainsi passé au Galop de -45,9 M€ en 2015, à -33,8 M€ en 2016, et à -20,7 M€ en 2017 et au Trot de -58,7 M€ en 2015, à -38,2 M€ en 2016 et à -24,2 M€ en 2017.

2.1.1.6. Les sociétés mères de courses ont maintenu un système d'encouragements dont l'efficacité n'est pas démontrée

Les sociétés mères octroient des « encouragements »⁹³ aux acteurs des courses hippiques. 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 (cf. Tableau 13).

La répartition des prix de courses et allocations reflète le poids relatif de chaque discipline dans l'activité de courses et d'élevage.

⁹³ Cf supra 1.2.1.4).

Rapport

Tableau 13 : Évolution du montant des encouragements distribués par discipline de courses, entre 2000 et 2017 (en M€)

Année	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Encouragements distribués à l'occasion des courses plates	108,2	140,6	170,0	193,3	194,0	191,9
Encouragements distribués à l'occasion des courses à obstacles	52,5	66,6	76,5	83,6	83,9	82,7
Primes à l'entraînement des propriétaires non assujettis à la TVA (galop)	N.A.	N.A.	N.A.	5,0	4,6	4,4
Total des encouragements distribués à l'occasion des courses de galop	160,7	207,2	246,5	281,9	282,4	279,0
Encouragements distribués à l'occasion des courses de trot	157,5	210,8	261,3	292,6	294,8	294,1
Primes à l'entraînement des propriétaires non assujettis à la TVA (trot)	N.A.	N.A.	N.A.	4,9	5,0	4,9
Total des encouragements distribués à l'occasion des courses au trot	157,5	210,8	261,3	297,5	299,8	299,0
Total des encouragements distribués à l'occasion des courses de galop et de trot	318,2	418,1	507,8	579,4	582,2	578,0

Source : Ministère de l'Agriculture.

Rapport

2.1.1.6.1. *Le niveau d'encouragement est plus élevé en France que dans la plupart des autres pays*

Selon les données 2017 de l'annuaire ECUS⁹⁴, la France fait partie des pays distribuant les plus importants montants d'allocations en courses. Le montant des allocations distribuées sur les courses françaises sur représentent 10,6% des 4 100 M€ versées au niveau mondial à l'occasion de courses hippiques alors que seulement 7% des courses hippiques y sont organisées (cf Tableau 14).

Le niveau des encouragements a été accru en moyenne de plus de 10% au cours des sept dernières années, de manière nettement supérieure à l'inflation⁹⁵ et alors que le niveau des enjeux qui permettait l'alimentation baissait. Cette progression des encouragements a été très nette entre 2010 et 2015 (entre 12% et 14%), avant de ralentir en 2016 (+1%) et de décroître en 2017. Bien qu'élevée dans l'absolu, la croissance des encouragements a été légèrement plus limitée au Trot qu'au Galop :

- ◆ pour la SECF, le volume des encouragements versés a augmenté de 11,7 % entre 2010 et 2015, passant de 258,4 M€ à 288,7 M€. En comptant les autres aides versés aux socio-professionnels par la SECF, les aides ont augmenté de 14 % durant cette période, passant de 263,3 M€ à 300,1 M€⁹⁶ ; 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) ;
- ◆ les encouragements au Galop ont augmenté de 14,1 % entre 2010 (240 M€) et 2015 (273,9 M€). Cette progression des encouragements, en particulier sur le plat, a été moins rapide que celle constatée dans le monde (pour le plat, pour une base 100 en 2008, le total des encouragements versés atteignait, en 2016, 119 en France contre 129 dans le monde).

Rapporté au nombre de courses organisées, le niveau des encouragements au Galop est proche de celui observé à l'étranger, où les montants alloués sont très variables par courses, pouvant atteindre six fois le niveau d'allocation moyen versée en France. À titre d'illustration, l'allocation moyenne versée à Hong-Kong au plat est de 160 815 € par course contre 24 749 € en France et en obstacle, l'allocation versée au Japon, l'allocation moyenne par course s'élève à 159 598 € contre 30 501 € en France. En revanche, comme dans le cas des courses de Trot, la part de la France, à l'échelle mondiale dans l'ensemble des encouragements versés au galop (7,3%), est supérieure à sa part dans le total des courses organisées (4,9%).

Au Trot en revanche, les encouragements sont très supérieurs à ceux versés dans les autres pays. En 2016, l'allocation moyenne par course était ainsi de 22 724 € en France, soit 2,5 fois plus que le montant maximal constaté à l'étranger (8 885 € en Suède). La part de la France, au niveau mondial, dans les prix et allocations de courses versés au trot s'élève à 26,2% en 2016. La SECF verse 56% de l'ensemble des allocations versées en Europe, loin devant la Suède (77 M€), l'Italie (48 M€), la Norvège et la Finlande (17 M€).

L'augmentation du nombre de courses ne suffit pas, à lui seul, à expliquer cette croissance des encouragements, notamment au Galop dans la mesure où, entre 2010 et 2015, le montant moyen attribué à un cheval gagnant ou placé a augmenté de 14,8%, passant de 22 552 € à 25 882 € et où le montant moyen des encouragements par cheval partant a augmenté sur cette même période de 13,3 %, passant de 3 102 € à 3 519 €.

⁹⁴ Se basant sur des données de 2015 de la FIAH.

⁹⁵ Au Galop notamment, la croissance des encouragements est allée 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.

⁹⁶ En 2015, la SECF a versé environ 300 M€ aux socio-professionnels. Ce montant est constitué à 86% (248 M€) de prix de courses mais aussi, pour 52 M€, d'aides diverses à la filière. Toutes ces aides ne sont pas qualifiées d'encouragements par la SECF.

Tableau 14 : Montants des allocations de courses distribués par discipline, en 2015, par pays (en M€)

Pays	France	États-Unis	Japon	Australie	Corée	Hong-Kong	Grande-Bretagne	Canada	Italie	Allemagne	Suède
Galop (plat)	121,5	839,2	608,2	401,3	146,1	126,1	122,2	68,8	N.A.	N.A.	N.A.
Galop (obstacle)	68,6	4,9	20,4	N.A.	N.A.	N.A.	57,9	N.A.	2,7	N.A.	N.A.
Trot	253,6	N.A.	N.A.	77,8	N.A.	N.A.	N.A.	79,6	48,5	5,6	79,3

Source : IFCE ; FIAH.

Rapport

2.1.1.6.2. Les aides fiscales apportées par l'État au secteur hippique, permettant de maintenir le niveau des encouragements, n'a pas été assorti d'objectifs de performances

L'article 2 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux précise que seules sont autorisées « *les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'agriculture* ». L'objectif exclusif des courses, défini par le législateur, est donc celui de l'amélioration de la race chevaline.

C'est sur ce fondement qu'est assis le système des encouragements, distribués par les sociétés de courses pour accompagner la sélection des meilleurs chevaux. Afin de maintenir un niveau d'encouragement suffisant, lié au reversement du résultat du PMU, l'État a baissé son taux de prélèvement sur les paris hippiques (cf. supra 2.1.1.5.1).

Néanmoins et en contrepartie de la baisse du niveau des prélèvements de la part de l'État, la réalisation de la mission d'amélioration de la race n'a pas été assorti d'objectifs permettant de s'assurer que le système des encouragements garantissait une sélection efficace des chevaux. Comme le relève la Cour des comptes, ce système, architectonique du monopole des sociétés de courses sur l'organisation des courses et la prise de paris hippiques « *n'a jamais été explicité et n'a jamais donné lieu à des objectifs intermédiaires ni à des indicateurs partagés avec les tutelles. En particulier, il n'a jamais été précisé s'il s'agissait des races de chevaux en général, des races de chevaux de course, des races « françaises » de chevaux de course (trotteur français), des chevaux de course nés et/ou élevés en France* ».

Or, cette mission d'amélioration de la race par l'organisation des courses est considérée par la France comme une « mission de service public ». C'est à ce titre que la France a justifié, auprès de la Commission européenne, la mise en place d'une taxe affectée au profit des sociétés de courses, due par les opérateurs de paris hippiques en ligne au titre des frais engagés par les sociétés de courses pour l'organisation de courses supports de paris. Or, dans son avis publié le 14 janvier 2011, la Commission européenne a considéré que la qualification de service d'intérêt économique général (SIEG) de la mission confiée aux sociétés de courses était probablement une erreur manifeste d'appréciation et par conséquent que la taxe sur les paris hippiques en ligne ne pouvait être considérée comme une compensation de service public. La Commission note en effet que l'amélioration de la race équine et la promotion de l'élevage n'ont pas un caractère général mais concernent au contraire un secteur spécifique : l'élevage équin. « *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.* » La Commission notait également que la nature des compensations de service public envisagées par les autorités françaises pouvait aussi poser question, la distribution de prix de courses à des jockeys par exemple s'inscrivant davantage dans une logique commerciale de promotion d'un évènement sportif que dans une logique de compensation de service public.

Comme le relève la Cour des comptes, faute de pouvoir justifier avec précision comment est réalisée l'amélioration de la race, en particulier en permettant de mesurer son lien avec la distribution des encouragements, le système de monopole mis en place en France est fragilisé car il n'est pas assis sur une nécessité d'intérêt général et une mission de service public clairement définie. En particulier la taxe affectée appliquée aux opérateurs de paris en ligne pourrait être considérée comme une aide d'État.

Rapport

Le ministère de l'agriculture ne remet pas en cause cette analyse de la Cour, en particulier sur l'absence de définition précise des objectifs d'amélioration de la race en contrepartie des encouragements versés. Cette définition aurait pu permettre de connaître, outre le seuil critique de chevaux et de courses nécessaires pour une amélioration continue et rigoureuse de la race, le niveau minimal d'encouragement à verser à la filière pour que cette dernière contribue à la mission de service public. Enfin, cette définition aurait pu permettre d'exiger de la part des sociétés de courses, la définition de critères annexes aux résultats de courses pour fixer le niveau des encouragements (analyses génétiques, analyses vétérinaires des chevaux). Le ministère de l'agriculture s'est limité à expliquer que bien que pouvant être considérée comme une aide d'État, le dispositif de la taxe affectée demeurerait marginal dans le total des revenus de la filière et n'était pas exposé à un risque juridique de remise en cause par la Commission européenne.

2.1.1.6.3. Un système concentré et un risque de conflit d'intérêt

Relevé en 2012 par le rapport Augereau, le système des encouragements pose d'autant plus question que les plusieurs des bénéficiaires sont ceux qui définissent le montant et les règles d'attributions.

L'examen, par la Cour des comptes, des encouragements distribués en 2014 et 2015 a ainsi montré que onze des douze membres du conseil d'administration de France Galop ont 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 au total 2,4 M€ en 2014 et 2,5 M€ en 2015. Or, ces conseils d'administration établissent le budget et déterminent, par conséquent, le budget des encouragements. À défaut d'une solution réglementaire à cette situation, la transparence dans la prise de décision et dans leur mise en œuvre doit permettre de lever toute critique.

En outre, comme le relève la Cour des comptes, les encouragements sont très concentrés, en particulier au Galop compte tenu du versement des encouragements au cinq chevaux arrivés en premier sur chaque course. 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. Néanmoins, cette concentration peut s'expliquer par le fait que la qualité des chevaux et leur performance en course est concentrée dans les écuries les plus performantes, dont le nombre reste limité. La concentration des encouragements n'est donc pas problématique en elle-même. Elle gagnerait toutefois à être assortie d'objectifs de performance pour l'amélioration de la race (cf. supra 2.1.1.6.2).

2.1.1.7. Les sociétés mères ont fait supporter le coût élevé de leur fonctionnement à la filière

2.1.1.7.1. Les charges de fonctionnement des sociétés mères n'ont pas été réduites malgré la baisse de recettes

En dépit de la baisse du produit des paris reversés par le PMU aux sociétés mères de courses et aux autres associations en charge de l'organisation des courses hippiques, en particulier la FNCH, ces dernières n'ont réduit que modestement leurs charges et n'ont pas réussi à trouver de nouvelles sources de financement. Le niveau de dépenses important, notamment liées aux dépenses de personnel qui représente, hors encouragements en 2017, avec 44 M€, 42,7% des charges d'exploitation de France Galop et avec 21 M€, 15,4% des charges d'exploitation de la SECF, étonnant de la part d'associations, n'a pas été réduit à hauteur de ce qu'exigeait la baisse des paris, se traduisant par des déficits plusieurs années (cf. Tableau 15).

Rapport

Tableau 15 : Évolution du résultat des sociétés mères et du PMU depuis 2012 (en M€)

Résultat net	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (estimation ⁹⁷)
SECF	-11,7	-10,8	-26,3	-58,6	-38,2	-24,3	-35,9
France Galop	14,2	6,3	-13,5	-46,0	-33,8	-20,8	-32,2
PMU	864,9	853,7	799,8	756,6	751,4	749,6	726,0

Sources : SECF ; France Galop ; Contrôleur de gestion ; Mission.

2.1.1.7.2. Des charges de personnel élevées en raison d'une politique salariale généreuse

Les charges de personnel des sociétés mères et de la fédération des courses hippiques s'expliquent à la fois par une gestion des ressources humaines peu performante, se traduisant notamment par des postes en doublon, et par une politique de rémunération avantageuse par comparaison avec le secteur marchand. Parmi les politiques salariales généreuses des sociétés mères, celle de France Galop se démarque particulièrement.

France Galop comptait ainsi, en 2016, 466,4 ETP⁹⁸, soit 51,9% de plus qu'à la SECF. Cet effectif, qualifié de « *pléthorique* » selon la Cour des comptes s'explique par de nombreux postes en doublons et de la multiplicité des sites (7 hippodromes et 3 centres d'entraînement), au développement de nombreux services aux professionnels et à la multiplication des postes d'encadrement, notamment de directeur.

Comme le relève la Cour des comptes, France Galop n'a pas réussi à maîtriser ce poste de dépenses jusqu'en 2012, compte tenu d'une part d'une situation financière du PMU qui garantissait des recettes abondantes et en croissance et d'autre part de négociations sociales très favorables aux salariés afin d'éviter l'annulation des courses, notamment support du Quinté, coûteuses pour l'institution⁹⁹. C'est à ce titre que la Cour relève, « *des conditions avantageuses prévues par les conventions collectives, (...) les salariés bénéficiant, lors du départ en retraite ou en cas de rupture du contrat de travail, de conditions auxquelles s'ajoutent des indemnités conventionnelles, des indemnités transactionnelles ou des primes exceptionnelles* » ainsi « *qu'une politique de recrutement de cadres hors grille, dont les salaires apparaissent tout à fait excessifs¹⁰⁰* ».

⁹⁷ Estimation calculée à partir du montant des enjeux au 02 septembre 2018, en baisse, selon les données PMU, de 3,2% par rapport à 2017.

⁹⁸ France Galop ne rend compte, dans son rapport d'activité, que des personnels en CDI, en excluant les personnels en CDD. En 2016, France Galop comptait 436,4 ETP en CDI et 30 en CDD.

⁹⁹ En 2016, la nouvelle direction de France Galop a engagé un projet de mutualisation des équipes de personnels en charge de fonctions de soutien (équipes de maintenance et d'électricité) des hippodromes parisiens (Auteuil, Maisons-Laffitte et Longchamp), compte tenu de leur rapprochement géographique. Ce projet, a conduit à des mouvements sociaux et à l'annulation d'un quinté sur l'hippodrome d'Auteuil le 28 février 2017, entraînant un manque à gagner estimé entre 1 et 1,5 M€ pour le PMU.

¹⁰⁰ Selon le rapport de la Cour des comptes, « *les modalités de calcul du salaire de base diffèrent au siège et pour les sites. Sur les sites, le salaire de base est déterminé par un nombre de points qui est fonction du niveau et de l'échelon du salarié et de son positionnement dans la grille de classification. Contrairement au siège, le salaire de base est identique pour les salariés disposant de la même dénomination, du même niveau, du même échelon et du même coefficient. Au siège, le salaire de base est déterminé par le classement des postes dans l'accord collectif du Siège et un niveau de salaire « marché ». Il existe des cadres placés hors grille, qui bénéficient d'une rémunération à caractère forfaitaire à laquelle s'ajoute une prime variable contractuelle calculée sur la base d'un pourcentage de la rémunération annuelle (sauf pour le directeur général, dont la prime est fixe). En 2015, 8 cadres étaient hors grille. À ce salaire de base s'ajoutent de nombreuses primes* ».

Rapport

Sur demande de la tutelle, et pour faire suite au rapport remis par M. Daniel Augereau au Premier ministre, France Galop s'était engagé à réduire ses effectifs à horizon 2020 (engagement sur une baisse de 487 à 400 collaborateurs à horizon 2020). Cette diminution des effectifs, réelle car ces derniers sont passés de 490,4 ETP en 2014 à 466,4 ETP en 2016, s'est d'une part concentrée sur les sites (hippodromes et centres d'entraînement), alors qu'au siège, au contraire, les effectifs ont progressé, et d'autre part a été réalisée sur les effectifs en CDI, alors qu'en parallèle les effectifs en CDD ont progressé (26 ETP en CDD en 2014, 29 en 2015, 30 en 2016 ; 264,4 ETP en CDI en 2014, 254,4 en 2015 et 236,4 en 2016). Il en résulte une progression constante des charges de personnels entre 2014 et 2016, alors même que les effectifs diminuaient, passant de 41,7 M€ à 44,4 M€ sur la période. En 2017, la poursuite de l'effort de réduction des effectifs engagé par France Galop (-16 ETP entre 2016 et 2017) a conduit à un infléchissement des charges de personnel (baisse des charges de 44,4 M€ en 2016 à 41,9 M€ en 2017, soit 5,6%).

La rémunération moyenne annuelle des salariés de France Galop s'élève, en 2015, à 54 228 € et en 2016 à 57 468 €. Cette rémunération moyenne masque de forte disparité, en particulier pour les cadres dirigeants dont la rémunération, en forte progression, représente plus de trois fois le salaire moyen. En 2015, la rémunération moyenne des 10% de salariés du siège en CDI les mieux payés atteignait 179 236 € (hors charges patronales), soit une augmentation de 22% par rapport à 2013. Ces rémunérations des cadres dirigeants sont très supérieures à celles rencontrées dans le secteur associatif¹⁰¹.

Au Trot, la masse salariale a été davantage maîtrisée. Les effectifs de la SECF ont été globalement stables entre 2010 et 2016 (241,0 ETP en 2010 à 242,2 en 2016). En revanche, sur la même période, les dépenses de personnel ont augmenté de 9,4%, passant de 18,1 M€ à 19,8 M€ en raison d'une forte augmentation des charges de sécurité sociale et de prévoyance, du fait notamment de l'augmentation des cotisations aux caisses de retraite consécutive à la réforme des ARS et à la forte augmentation de l'intéressement versés aux salariés.

Comme le souligne la Cour des comptes, les salariés de la SECF bénéficient de conditions de rémunérations « *globalement plus favorables que les dispositions de droit commun* » en particulier en raison de « *conventions applicables aux personnels, négociés à une époque où la situation de l'institution des courses était florissante, apparaissant aujourd'hui beaucoup trop généreuses* ». La rémunération moyenne annuelle par salarié s'élève à 54 357 € en 2015 et à 55 319 € en 2016. En ce qui concerne les cadres, en 2015, deux salariés ont des salaires bruts compris entre 200 000 € et 220 000 € et cinq salariés ont des salaires bruts compris entre 100 000 € et 200 000 €, soit davantage que la rémunération moyenne des cadres du secteur privé.

Les charges de personnel sont également élevées dans le reste de l'institution, comme l'illustre le cas de la FNCH. Les personnels de cette association y bénéficient, selon la Cour des comptes, d'un « *statut du personnel applicable aux salariés de la FNCH très favorable, tant en ce qui concerne les salaires que les conditions de fin d'activité (indemnités de départ en retraite, indemnités de licenciement)*. La rémunération comprend notamment un salaire de base, une prime d'ancienneté, une prime de vacances, un 13ème mois, une indemnité de congés payés, une prime Noël enfants ». La masse salariale atteignait 1,56 M€ en 2015 pour 15 agents présents à l'année, dont le salaire brut a été de 966 823 €, soit un montant moyen annuel d'environ 64 655 € (hors intéressement).

2.1.1.7.3. Un patrimoine immobilier coûteux

SECF et France Galop sont propriétaires d'hippodromes, dont les résultats d'exploitation ont contribué à aggraver le déficit des sociétés mères.

¹⁰¹ En se basant sur l'étude de rémunération dans les associations et fondations publiée en 2012 par Deloitte et Taste, la Cour des comptes souligne que la rémunération totale médiane (salaire de base brut, part variable individuelle, intéressement et participation) pour les postes de management est de 136 293 € dans le secteur marchand et de 77 004 € dans le secteur non marchand).

Rapport

Pour la SECF, d'après la comptabilité analytique, en coûts complets nets (charges – produits), la gestion des hippodromes et centres d'entraînements représente en 2017, 28,9 M€. Les recettes d'exploitation ne représentent que 5,1 M€, et ne couvrent les charges qu'à hauteur de 15%. Le centre de Grosbois, dont l'exploitation est déficitaire, a en particulier été pointé du doigt par la Cour des comptes. Cette dernière estimait en effet que les recettes liées au site ne couvraient seulement que 39% des charges en 2015, pour un résultat net du site déficitaire de 2,45 M€¹⁰² en 2015, en raison d'une sous-tarification des loyers appliqués aux socio-professionnels sur le site, des entreprises implantées sur le site (sellerie, maréchalerie, clinique vétérinaire) sans mise en concurrence versant des loyers inférieurs au prix du marché. La situation s'est améliorée en 2017, avec un déficit du site, s'élevant à 2,2 M€, en raisons des efforts d'économies entrepris. En revanche, les recettes, qui ne couvrent que 34,4% des charges, ne progressent pas.

Pour France Galop, d'après la comptabilité analytique, les coûts liés aux immobilisations représentent 14,8 M€ en 2015 (environ 3 M€ de frais d'entretien et de maintenance des biens immobiliers, 10,5 M€ de locations et charges locatives immobilières, et 1,3 M€ de taxes). Ils représentent environ 30 % des charges de fonctionnement hors rémunérations, amortissements et provisions.

La Cour des comptes relevait, en croisant les données de la comptabilité analytique des hippodromes et centres d'entraînement de France Galop avec les données relatives à l'activité de courses que « *les montants pris en charge par cheval entraîné ne font que croître. France Galop prend en charge 4 162 € (contre 3 825 € en 2014) par cheval entraîné à Maisons-Laffitte, 1 638 € (contre 1 335 € en 2015) par cheval entraîné à Chantilly et 1 148 € (contre 1 011 € en 2014) par cheval entraîné à Deauville. Ces charges peuvent être considérées comme des subventions ou des encouragements bénéficiant seulement à certains membres de l'association. Le coût total net pris en charge par France Galop est de 6,8 M€ en 2015 (contre 6,14 M€ en 2014)* ». Selon la comptabilité analytique de France Galop, en 2017, l'activité d'entraînement des sites de Maisons-Laffitte et de Chantilly est déficitaire, respectivement à hauteur de 2,4 M€ et 3,6 M€.

La Cour des comptes demandait ainsi, à juste titre, d'améliorer la comptabilité analytique des hippodromes et centres d'entraînements exploités par les sociétés mères, en définissant des périmètres d'activités permettant de mesurer la performance de chaque site et de la comparer avec celle d'autres sites, y compris en province. Il pourrait s'agir par exemple du coût d'un cheval partant ou entraîné, ou du coût de chaque site qui pourra être calculé au prorata du nombre de chevaux partants ou du nombre de courses.

Compte tenu de ces frais de fonctionnement élevés des hippodromes parisiens, les ministres de tutelle ont demandé aux sociétés mères, et en particulier à France Galop, la cession d'un hippodrome. Cette fermeture n'a pas été réalisée et a sans cesse été repoussée ; la suppression des courses de galop à Enghien ne correspond *stricto sensu* pas à la suppression d'un hippodrome puisque la SECF continue à organiser des courses au trot. France Galop avait évoqué la nécessité de trois études préalables, avec une prise de décision au second semestre 2016 pour une fermeture fin 2017 d'un hippodrome. Ces études, comme l'a remarqué à juste titre la Cour des comptes, n'ont pas été réalisées et la demande des tutelles est restée sans effet.

2.1.1.7.4. Des efforts de réduction de charges tardifs et encore trop modestes

Devant l'insistance des tutelles, les sociétés mères de courses ont entrepris des efforts de réduction de leurs déficits depuis 2015.

¹⁰² Le résultat de 2015 prend en compte un produit exceptionnel lié à un dégrèvement de taxe foncière de 1,4 M€, sans lequel le résultat aurait été déficitaire de 3,84 M€.

Rapport

Au Galop, le déficit de gestion passe de 77,9 M€ en 2015 à 70,6 M€ en 2017, soit 7,3 M€ d'économies en deux ans. Si on y ajoute les économies demandées au GTHP, qui passe de 20,2 M€ de charges en 2015 à 18,2 M€ en 2017 et celles demandées à Equidia, qui passe de 5,1 M€ de charges en 2015 à 3,4 M€ en 2017, soit respectivement 2 M€ et 1,7 M€ d'économies, le Galop a réalisé un total de 11 M€ de réduction de charges en 2 ans.

Cette réduction de charges, modeste au regard des déficits affichés par France Galop, risque en outre de s'avérer insuffisante, compte tenu d'indicateurs d'activité peu favorables au Galop :

- ◆ la hausse des dotations espérée par France Galop pour la période 2016-2020 paraît très optimiste : 371 M€ en 2017, 390 M€ en 2018, 408 M€ en 2019 et 418 M€ en 2020, d'autant plus que les autres recettes d'exploitations¹⁰³ restent stables (47 M€) ;
- ◆ le retour à l'équilibre financier n'est pas prévu par France Galop avant 2020. Le résultat net, de -13,5 M€ en 2014, -46 M€ en 2015, -33,8 M€ en 2016, -20,8 M€ en 2017 est estimé -25,9 M€ en 2018, -13,8 M€ en 2019 et +1,8 M€ en 2020. Le déficit cumulé prévisionnel atteint 160 M€ sur la période 2014-2020 et le retour à l'équilibre n'est envisagé qu'en 2020.

Au Trot, le déficit de gestion s'est stabilisé autour -75 M€ en 2016 et 2017, soit une réduction de 12,9% par rapport à celui de 2015 (-86,3 M€). Plusieurs pistes d'économies ont été menées, telles que la baisse de la rémunération des sociétés de courses de province et étrangères, la baisse des charges d'exploitation (pôle image, frais de fonctionnement des sites). Au total, en 2017, la baisse de charges de gestion de la SECF, hors baisse des encouragements (1,1 M€), hors réduction de la participation au fonds Éperon (3,8 M€) et équitation (7,8 M€) et hors réduction des charges de fonctionnement du PMU (16,4 M€), s'est élevée à 3,7 M€¹⁰⁴, ce qui paraît, une fois encore, modeste au regard de la criticité de la situation financière des sociétés mères.

Comme le relève le contrôleur d'État à l'été 2017, « la trajectoire financière 2015-2020 de la SECF, n'affiche aucun plan d'économie significatif et annonce des difficultés importantes de trésorerie. (...) La dernière trajectoire financière affiche un cumul de déficits d'exploitation 2015-2020 de 120 M€ et le retour à l'équilibre des comptes n'est prévu qu'en 2019, en tablant sur un retour à la croissance du résultat reversé par le PMU, qui reste par principe hypothétique ».

2.1.1.7.5. Après avoir rogné leur trésorerie, les sociétés-mères ont réduit les soutiens à la filière équine

En raison de la baisse des recettes apportées par les paris hippiques, les sociétés mères de course ont tout d'abord absorbé, par une diminution de leurs trésoreries, le maintien de leurs niveau de dépenses, qu'il s'agisse des encouragements ou des frais de fonctionnement. Le niveau de la trésorerie nette des sociétés mères a diminué de moitié entre 2012 et 2017 (cf. supra).

Faute désormais de trésorerie suffisante, les sociétés mères ont cherché à réduire leur soutien au secteur des courses et à la filière équine en général.

Il s'agit tout d'abord de la baisse des encouragements qui, après une constante augmentation entre 2012 et 2016, de 5,5% au trot et de 4,5% au Galop, s'est réduite entre 2016 et 2017 de 0,2% au trot et de 1,3% au Galop (cf. supra). Cette baisse des encouragements est jugée préoccupante par les socio-professionnels du secteur des courses (propriétaires, entraîneurs, jockeys) rencontrés par la mission.

¹⁰³ Hors produit des paris, les recettes d'exploitation des sociétés mères sont constituées, entre autres par les produits des terrains, les locations d'espaces ou d'équipements, les entrées et les forfaits, les parrainages, les droits de télévision.

¹⁰⁴ Il s'agit d'une part de 1,4 M€ d'économies sur les coûts de fonctionnements des sites (hors Siège), d'autre part de 0,7 M€ d'économies sur les coûts de fonctionnements du Pôle communication marketing et Promotion de la filière (cette réduction est due en grande partie à la non organisation de la journée des propriétaires en 2017 alors qu'en 2016 la SECF a organisé les journées des propriétaires et des bénévoles pour 0,6 M€) et enfin de 1,6 M€ d'économies sur les coûts de fonctionnements du Pôle Image suite à l'anticipation de l'arrêt de la chaîne Equidia Life.

Rapport

Il s'agit ensuite de la réduction du niveau de redistribution à la filière, d'une part par la suppression du fonds Équitation en 2018 (cf. supra Encadré 2), ce dernier ayant été réduit de moitié en 2017, et d'autre part de la réduction du fonds Éperon (cf. Encadré 1).

Lors de la construction du budget 2017, le fonds Équitation avait été prévu à hauteur de 50% du pourcentage prévu dans les conventions de financement des trois exercices précédents, soit un montant prévisionnel de 7,8 M€. Sur proposition de la FNCH, les échanges avec la FFE, le GHN et la FNC ont conclu à la suppression de ce fonds pour 2017.

Sur demande de l'État, en 2011, le fonds Éperon a servi à financer la SHF, en charge de l'organisation des épreuves de sélection des chevaux de concours d'équitation, et la SFET ; ces deux sociétés mères ne disposant pas de ressources propres. Sur sollicitation de l'État, les deux sociétés mères de courses ont abondés, entre 2011 à 2013 à hauteur de 1,5 M€ chacune (soit 3 M€) la section 2 du fonds Éperon.

Depuis 2014, les sociétés mères de courses, en raison de leurs difficultés financières, ont souhaité réduire leur contribution au financement de la SHF et de la SFET¹⁰⁵. La section 1 du fonds Éperon a pris en charge pour partie, à compter de cette date, la dotation de la SHF non abondée par la section 2, ce qui a réduit le montant disponible pour les appels à projets ; le reliquat des frais d'organisation des concours de la SHF a été pris en charge par le ministère de l'agriculture par une participation à l'organisation de la grande semaine de Fontainebleau.

En 2017, sur décision des sociétés mères, la section 2 du fonds Éperon a été réduite à 0. En outre, ces dernières ont décidé la reprise des fonds dédiés non engagés du fonds Éperon, disponibles dans les comptes de la FNCH, à hauteur de 7,0 M€, qui a permis aux sociétés mères de ne verser qu'un solde de 2,6 M€ en 2017¹⁰⁶.

2.1.1.8. Au pied du mur, les sociétés mères et le PMU sont obligés de se reformer et se tournent à nouveau vers l'État pour trouver les marges financières qui leur manquent

Pour financer ses investissements, bien que pouvant juridiquement recourir à l'emprunt, le GIE PMU compte sur la trésorerie mise à disposition par les sociétés mères. Cette trésorerie reste aujourd'hui élevée mais a fortement décru depuis 2013. Elle ne permet donc pas au PMU de disposer d'une capacité d'autofinancement à la hauteur de ses ambitions de transformation, en particulier de développement à l'international et de rénovation du réseau.

À la demande des tutelles, et suite aux recommandations de la Cour des comptes, les sociétés de courses et le PMU se sont engagées dans une démarche de mutualisation. Cette dernière, déjà initiée en matière marketing¹⁰⁷, a été envisagée à l'été 2018 selon plusieurs scénarii proposant une intégration plus ou moins forte entre le PMU et les sociétés mères, à partir d'une étude confiée à un cabinet de conseil.

¹⁰⁵ En 2017, la subvention en faveur de la SHF s'est élevée à 3,4 M€ et celle de la SFET à 0,4 M€. Le montant de subvention disponible pour des projets, y compris ceux présentés par la SFET et la SHF, s'élève donc à 5,8 M€.

¹⁰⁶ Dans son projet de budget pour 2017, France Galop avait supprimé sa contribution au fonds Éperon, ce qui a conduit le ministère de l'agriculture, autorité de tutelle, à en demander la révision.

¹⁰⁷ En 2014, a été constitué un groupe de travail « Marketing commun des courses » (MCC) réunissant le PMU, France Galop, Le Trot, la FNCH et Equidia visant à permettre une action marketing concertée afin d'améliorer l'attractivité des courses de chevaux pour le grand public.

Rapport

En retenant l'hypothèse d'une intégration très importante entre les sociétés mères, le PMU, la FNCH, le GTHP et Equidia selon un modèle d'intégration verticale qui pourrait aller jusqu'à confier tout ou partie des activités « régaliennes » des sociétés mères et de la FNCH au PMU¹⁰⁸, et qui envisage également la création d'une société mère unique, cette étude envisage des économies importantes, dont les premiers résultats sont attendus dès la fin de la première année de mise en œuvre et dans un délai maximum de deux ans.

Les coûts de transformation nécessairement élevés constituent un investissement incontournable dont le financement va peser sur les trésoreries.

2.2. La hausse de la TVA : des conséquences difficilement mesurables pour la filière

La cour de justice de l'union européenne (CJUE), dans deux arrêts des 3 mars 2011¹⁰⁹ et 12 mai 2011¹¹⁰, concluait au manquement des Pays-Bas et de l'Allemagne pour l'application d'un taux réduit de TVA non prévu par la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA.

¹⁰⁸ En particulier le programme et le calendrier des courses.

¹⁰⁹ Dans son arrêt du 3 mars 2011, la CJUE considère que les Pays-Bas, « *appliquant un taux réduit de TVA aux livraisons, aux importations et aux acquisitions intracommunautaires de certains animaux vivants, notamment de chevaux, qui ne sont pas normalement destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires (...) manqué aux obligations qui lui incombent* ».

¹¹⁰ Dans son arrêt du 3 mars 2011, la CJUE considère que l'Allemagne, « *en appliquant un taux réduit de TVA aux livraisons, aux importations et aux acquisitions intracommunautaires de certains animaux vivants, notamment de chevaux, qui ne sont pas normalement destinés à être utilisés dans la préparation de denrées alimentaires pour la consommation humaine et animale (...) a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 96 et 98 de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006* ».

Rapport

La France, pour sa part, considérait à cette date que le cheval étant un animal normalement utilisé dans la production agricole ainsi que dans la préparation de denrées alimentaires, sa production et son exploitation, entendues de manière large, permettaient l'application d'un taux réduit de TVA, et en particulier d'un taux de 2,1% applicable aux seules denrées alimentaires. Cette interprétation de la directive, contestée par la Commission européenne, a été condamnée par la CJUE le 8 mars 2012. La Cour a en effet jugé « *qu'en appliquant le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux opérations relatives aux chevaux non destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole* », la France manquait aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions de la directive communautaire de 2006 en matière de TVA. En effet, la France considérait de manière large les opérations d'utilisation des équidés permettant l'application de taux réduit, en y incluant « *toutes les prestations de services qui se rattachent aux élevages de chevaux, y compris les prises en pension de chevaux au sein des cercles équestres durant le cycle de croissance de ceux-ci* ». Or, la Cour a considéré que la directive TVA autorise les États membres à appliquer un taux réduit de TVA non pas à la production agricole elle-même, mais **uniquement aux livraisons de biens et aux prestations de services d'un type destiné à être utilisé dans la production agricole**, c'est-à-dire aux seuls approvisionnements ou intrants agricoles. La Cour, après avoir rappelé que les dispositions qui ont le caractère d'une dérogation à un principe doivent être interprétées de manière stricte, a considéré que permettre l'application d'un taux réduit de TVA à toute opération se rattachant à l'élevage des chevaux impliquerait de retenir une interprétation large de la directive et donc n'était pas conforme au principe. Elle a en particulier jugé comme étant une interprétation large de la directive, la position française consistant à considérer que « *toutes les opérations liées aux courses de chevaux ainsi que les activités des centres équestres relèvent de la compétition, du sport, des loisirs ou du tourisme et non d'une utilisation de chevaux dans la production agricole (...)* » quand bien même « *les activités équestres en général contribueraient aux objectifs de la politique agricole commune en ce qu'elles permettraient une mise en valeur des paysages ruraux et le développement d'activités en milieu rural* ».

En outre, la Cour a rappelé que le taux de 2,1%, applicables aux denrées agricoles, ne pouvait pas être utilisé pour l'ensemble des chevaux, quelle que soit l'utilisation effective qui est faite de ceux-ci, en considérant de manière générique qu'ils appartiennent à la catégorie des animaux de boucherie et de charcuterie. La Cour estime que n'entrent pas dans cette catégorie les chevaux de course, de compétition, d'agrément et de manège.

La Cour a toutefois rappelé que, « *comme l'a admis la Commission, les États membres peuvent appliquer, un taux réduit de TVA aux opérations relatives aux chevaux, pour les activités de culture, de sylviculture ou de pêche, dans la mesure où elles constituent des livraisons ou des prestations de services destinées à être utilisées dans la production agricole, ainsi qu'aux acquisitions d'étalons ou de pouliches à des fins reproductives, ainsi que les opérations de monte ou de saillie, dans la mesure où elles constituent des intrants agricoles pour les élevages de chevaux, (...) non seulement pour les élevages de chevaux de trait, mais également pour les élevages de tous types de chevaux, y compris les chevaux de race* ».

La France a donc été amenée à modifier les taux de TVA applicables à la fois à la vente de chevaux non destinés à la boucherie ainsi qu'aux prestations de services liées à l'utilisation de cheval, par l'application du taux normal de TVA. Les secteurs des courses et du sport/loisirs ont été touchés par ce relèvement des taux, appliqués aux consommateurs finaux non assujettis, qu'il s'agisse des propriétaires de chevaux qui ont vu s'accroître le prix d'acquisition d'une part, et de pension d'autre part, et qu'il s'agisse des cavaliers, qui ont vu s'accroître le prix d'utilisation sportive des chevaux et d'enseignement de l'équitation.

L'évolution des taux figure dans le Tableau 16 ci-dessous.

Rapport

Tableau 16 : Évolution des taux de TVA entre 2012 et 2018

Activité	Prestation et service	De 2005 à 2011	2012	2013	Depuis 2014
Commerce	Ventes de chevaux de sport-course-loisir	5,5 à un professionnel et 2,1 à un particulier	7,0	20,0	20,0
Élevage	Prestations de reproductions (étalons, poulinières suitées ou non, part d'étalon)	5,5 à un professionnel et 2,1 à un particulier	7,0 à un professionnel et 2,1 à un particulier	7,0	10,0
	Pensions, les locations de reproducteurs, les saillies, doses, paillettes, embryons, les opérations de poulinage, les gratifications des étalonniers	5,5	7,0	7,0	10,0
Entraînement	Course : pensions de chevaux (hors reproducteurs) et les primes d'écuries	5,5	7,0	20,0	20,0
	Sport : pensions de chevaux	5,5	7,0	7,0	10,0 jusqu'au 1 ^{er} juillet, puis 20,0 20,0
Équitation	Animations, démonstrations, visites, accès aux installations sportives	5,5	7,0	7,0	5,5 uniquement pour le droit d'utilisation des installations sportives dans le cadre de l'équitation, et les prestations de découverte de l'équitation ; Mesures d'accompagnement : Taux réduit de 7% aux opérations ayant fait l'objet d'un contrat avant le 1er janvier 2014 pour des prestations fournies jusqu'au 31 décembre 2014

Rapport

Activité	Prestation et service	De 2005 à 2011	2012	2013	Depuis 2014
					20,0
	Enseignement, hébergement des équidés, dressage	5,5	7,0	7,0	5,5 uniquement pour le droit d'utilisation des installations sportives dans le cadre de l'équitation, et les prestations de découverte de l'équitation ; Mesures d'accompagnement : Taux réduit de 7% aux opérations ayant fait l'objet d'un contrat avant le 1er janvier 2014 pour des prestations fournies jusqu'au 31 décembre 2014
Travail	Débardage, le débouillage des chevaux destinés à être utilisés dans la production agricole, sylvicole ou piscicole ou ceux utilisés pour le débardage	5,5	7,0	7,0	
Gains	Concours	Exonéré	Exonéré	Exonéré	Exonéré
	Courses	5,5	7,0	7,0	20,0

Source : DLF ; IFCE ; Ministère de l'Agriculture, FFE ; Mission.

Rapport

Comme évoqué supra, cette révision des taux a eu plusieurs conséquences préjudiciables :

- ◆ en premier lieu pour les propriétaires non assujettis (cf. Encadré 8), quel que soit le secteur de la filière concerné, dans la mesure où, en accroissant le prix d'achat et d'entretien des chevaux, elle a contribué à diminuer le nombre de chevaux acquis ;
- ◆ en deuxième lieu pour les éleveurs, dans la mesure où elle a fait progresser le prix de vente des chevaux, d'autant plus que leur temps de formation, à la charge de l'éleveur, est important (jusqu'à six ou sept ans pour les chevaux de sport) ;
- ◆ en dernier lieu pour les centres équestres, dans la mesure où ces derniers ont choisi de ne pas répercuter la hausse de la TVA sur les cavaliers, ou pour les cavaliers, dans le cas de centres équestres ayant répercutés la hausse de la TVA sur les prestations d'équitations offertes.

Encadré 8 : Les règles et régime d'assujettissement à la TVA agricole (règles générales et règles spécifiques aux chevaux de courses)

Dispositions de la directive 2006/112/CE relatives aux règles d'assujettissement :

Article 1^{er} (extrait) :

« À chaque opération, la TVA, calculée sur le prix du bien ou du service au taux applicable à ce bien ou à ce service, est exigible déduction faite du montant de la taxe qui a grevé directement le coût des divers éléments constitutifs du prix. »

Article 2 (extrait) :

« Sont soumises à la TVA les opérations suivantes : (...) les prestations de services, effectuées à titre onéreux sur le territoire d'un État membre par un assujetti agissant en tant que tel »

Article 9 (extrait) :

▪ « Est considéré comme "assujetti" quiconque exerce, d'une façon indépendante et quel qu'en soit le lieu, une activité économique, quels que soient les buts ou les résultats de cette activité.

▪ Est considérée comme "activité économique" toute activité de producteur, de commerçant ou de prestataire de services, y compris les activités extractives, agricoles et celles des professions libérales ou assimilées. Est en particulier considérée comme activité économique, l'exploitation d'un bien corporel ou incorporel en vue d'en tirer des recettes ayant un caractère de permanence. »

Disposition nationales relatives à l'assujettissement des activités agricoles :

▪ Les exploitants agricoles sont en principe tous assujettis à la TVA, dès lors qu'ils effectuent de manière indépendante des activités économiques mentionnées à l'article 256 A du CGI, qui vise toutes les activités agricoles, y compris équine. Est considérée comme exploitant agricole, « toute personne qui obtient des produits au cours ou à la fin d'un cycle de production végétal ou animal ». Cette qualité d'exploitant agricole est donc liée à la nature des opérations et non à la personnalité de celui qui les réalise.

▪ Au-delà d'un chiffre d'affaires annuel de 46 000 €, l'assujettissement à la TVA est obligatoire. En deçà, l'assujettissement est possible sur option.

▪ Les associations de propriétaires, constituées sous la forme d'une indivision conventionnelle de l'exploitation d'un cheval, sont considérées comme « transparente » sur le plan fiscal. Chaque associé, qu'il soit simple participant, intervenant à titre professionnel ou non professionnel, est placé sous un régime fiscal qui correspond à sa situation.

▪ Pour les propriétaires de chevaux de courses, hors association, le régime de la TVA dépend des conditions dans lesquelles ils exercent leurs activités :

▪ lorsque des propriétaires (exploitants agricoles ou non) confient des chevaux à des exploitants agricoles en vue de la réalisation exclusive d'opérations agricoles (élevage, saillie, etc.), ils relèvent du régime de la TVA agricole ;

▪ lorsque des propriétaires sont, au regard des impôts directs, déjà considérés comme exerçant leur activité professionnelle de manière permanente et régulière, les profits retirés du secteur course sont imposés, soit au titre de l'impôt sur le revenu des bénéficiaires non commerciaux des activités professionnelles, soit au titre de l'impôt sur le revenu des bénéficiaires industriels et commerciaux, soit au titre de l'impôt sur les sociétés ;

▪ lorsque les propriétaires sont des particuliers, qui confient leurs chevaux à un entraîneur en vue de la compétition, ils ne sont pas autorisés à récupérer la TVA qui greève les dépenses d'achat ou d'entretien du cheval et n'ayant pas la qualité d'agriculteur, ils ne peuvent pas bénéficier du régime du remboursement forfaitaire.

Régime de collecte de la TVA :

Les exploitants agricoles peuvent, sous condition (et en particulier de leur chiffre d'affaires annuel) être placés sous le régime du remboursement forfaitaire de TVA (RFA - article 298 *quater* et *quinquies* du CGI) ou être placés, à titre obligatoire ou sur option, sous le régime simplifié de l'agriculture (RSA) en cas de chiffre d'affaires annuel inférieur à 46 000€.

▪ En filière équine, le régime de TVA agricole entraîne la collecte de la TVA lors du paiement sauf pour les propriétaires non éleveurs non entraîneurs professionnels (collecte à la date de livraison si vente de biens).

Rapport

2.2.1. La hausse de la TVA a réduit le nombre de chevaux vendus et importés, au détriment de l'activité des entraîneurs du secteur des courses

Présentée par une très large majorité des acteurs de la filière (conseil des chevaux, IFCE, sociétés mères, FFE, SHF) comme une conséquence de la hausse de la TVA, **la baisse du nombre de propriétaire n'est pas avérée** (cf. Tableau 17).

En effet, dans le secteur des courses, les sociétés mères s'appuient d'une part sur la baisse du nombre de propriétaires « actifs », en diminution entre 2011 et 2016. Néanmoins, d'après les données enregistrées par l'IFCE dans l'annuaire ECUS, cette baisse n'est que de 2,3% au Galop et de 0,5% au Trot. Dans cette dernière discipline, le nombre de propriétaire s'est accru entre 2015 et 2016.

En revanche, **le nombre de propriétaires non assujettis à la TVA**, qui ne peuvent donc pas répercuter la hausse sur le consommateur final, **a lui diminué de façon sensible**. Selon les données de France Galop, le nombre de propriétaires non assujettis ayant fait courir a baissé entre 2013 et 2016 de 54,6%, passant de 2 614 à 1 187. Le recours à des associations de propriétaires, qui permettent de partager les frais d'acquisition et d'entraînement des chevaux n'a pas permis de compenser cette attrition. En effet, le nombre de propriétaires associés ayant fait courir est passé de 2 436 en 2013 à 1 298, soit une diminution de diminué de 46,7% entre 2013 et 2016.

Tableau 17 : Évolution du nombre de propriétaires de chevaux de courses

Discipline	2011	2015	2016	évolution 2011-2016 (en %)
Galop	4 675	4 575	4 568	-2,3
Trot	4 549	4 498	4 525	-0,5

Source : IFCE.

En outre, le nombre de chevaux de courses vendus a diminué de manière importante sur cette même période, qu'il s'agisse de chevaux de races françaises ou importés (cf. Tableau 18). La vente de chevaux de courses a diminué de 17,0% sur la période, principalement au Trot (-21,2%), et les importations de chevaux de courses ont également régressés de 23,7%.

Tableau 18 : Évolution du nombre de chevaux vendus et importés en France, par destination, entre 2011 et 2016

Type de transaction	2011	2016	évolution 2011-2016 (en %)
ventes de chevaux de courses	26 896	22 334	-17,0
<i>dont trotteurs français</i>	16 681	13 143	-21,2
<i>dont Pur-sang</i>	9 450	8 308	-12,1
<i>dont AQPS</i>	765	883	15,4
importations de chevaux de courses	2 186	1 668	-23,7
ventes de chevaux de selles et poney	34 320	34 325	0,0
ventes de chevaux origines non constatées type selle et poney	20 845	16 685	-20,0
importations de chevaux selle et poney	8 202	7 780	-5,1

Source : IFCE.

Rapport

En conséquence, avec moins de chevaux vendus, le nombre de chevaux mis à l'entraînement a diminué (-2%), principalement au Galop, et le nombre d'entraîneurs de chevaux a régressé (-9%).

Le nombre de chevaux à l'entraînement au Galop a diminué entre 2011 et 2016 de 12%, passant de 11 092 chevaux à 9 803 chevaux. Le nombre de trotteurs à l'entraînement a légèrement progressé (+ 4%) passant de 17 510 chevaux à l'entraînement à 18 185 en 2016.

Le nombre d'entraîneurs a diminué au Galop de 26% entre 2011 et 2016, passant de 1 161 à 860 entraîneurs. Au trot, le nombre d'entraîneurs a légèrement progressé (+3%), passant de 1 618 à 1 672 entraîneurs.

2.2.2. Le prix de vente des chevaux n'a pas souffert de la hausse de la TVA, en raison d'une diminution de l'offre.

La hausse de la TVA, conjuguée à la concurrence des chevaux étrangers, aurait pu avoir pour conséquence une baisse du prix moyen de vente des chevaux. Or, cette baisse n'a en réalité concerné que les chevaux de Trot.

En effet, le prix moyen de vente de galopeurs¹¹¹, tous chevaux confondus a progressé de 18,8% au Galop, passant de 40 146 € en 2011 à 49 440 € en 2016.

Au Trot, en revanche, le prix moyen a régressé de 24,3%¹¹², passant de 14 704 € en 2011 à 11 134 € en 2016.

Pour les chevaux de sport, le prix moyen des chevaux de 3 ans a progressé de 17,0%¹¹³, passant de 13 506 € en 2011 à 16 282 € en 2016.

En revanche, **le nombre de naissance s'est réduit :**

- ◆ le nombre de naissances de chevaux de selle français est passé de 7 731 en 2011 à 5 767 en 2016, soit une baisse de 25,4% ;
- ◆ le nombre de naissances de trotteurs français est passé de 11 539 en 2011 à 10 640 en 2016, soit une baisse de 7,8% ;
- ◆ le nombre de naissances de Pur-sang est passé de 5 371 en 2011 à 5 400 en 2016, soit une hausse de 0,1% ;
- ◆ le nombre de naissances de chevaux AQPS est passé de 5 666 en 2011 à 4 890 en 2016, soit une baisse de 13,7%.

Les éleveurs de chevaux ont donc adaptés la production de chevaux à la demande des propriétaires, permettant de soutenir le prix moyen de vente des chevaux. Au Trot, l'ajustement du nombre de naissance correspond au retour progressif vers un niveau permettant une bonne sélection pour les courses¹¹⁴.

¹¹¹ Sources Arqana et IFCE., 2016.

¹¹² Sources : Arqana Trot, Association des éleveurs normands, IFCE, 2016.

¹¹³ Source : Fence, IFCE, 2016.

¹¹⁴ Au Trot, selon l'IFCE, environ 40% des chevaux d'un millésime sont qualifiés pour courir, correspondant à un besoin de 4 600 chevaux qualifiés pour la course, ce qui correspond à un besoin de naissance autour de 10 000 chevaux.

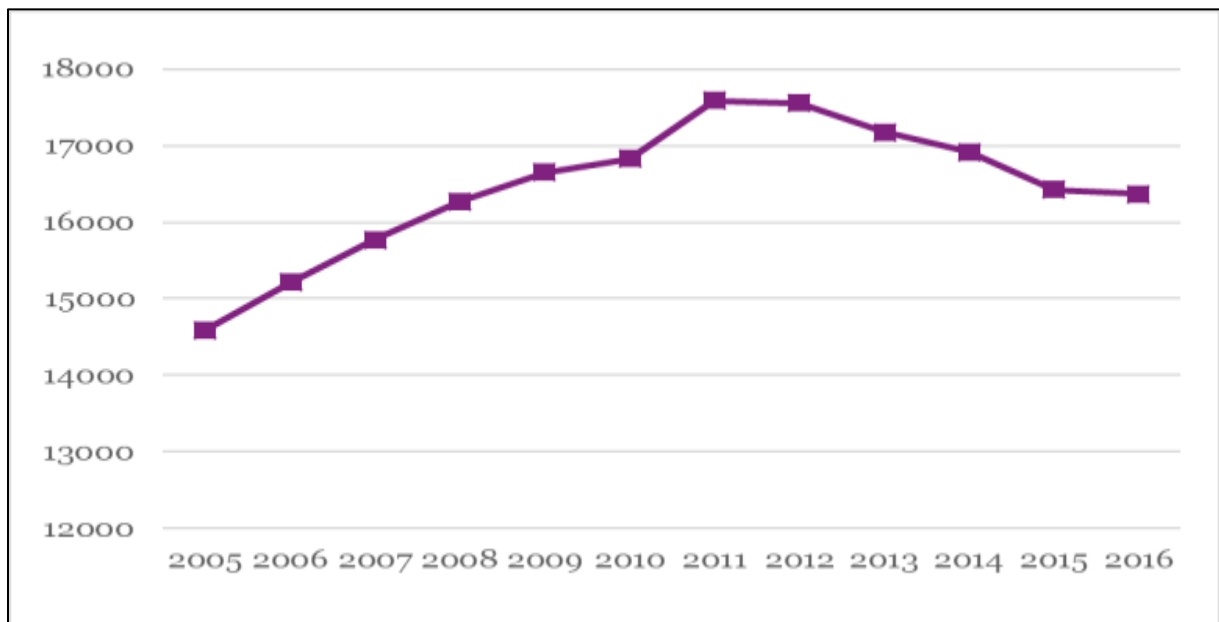
2.2.3. Les centres équestres ont été davantage concernés par la hausse de la TVA

Les centres équestres ont pour certains choisi de répercuter la hausse de la TVA sur les cavaliers, au risque d'une diminution de leur clientèle. D'autres ont choisi de réduire leur marge et de ne pas répercuter la hausse de la TVA, au risque de fragiliser leurs entreprises.

Depuis 2014, la situation des établissements équestres s'est dégradée, selon l'IFCE¹¹⁵. En effet, le chiffre d'affaires annuel moyen des établissements équestres est passé de 130 780 € en 2014, à 119 570 € en 2015 et à 118 740 € en 2016, soit une baisse de 9,2% sur la période.

En conséquence, le nombre moyen de salariés dans les centres équestres a diminué. L'effectif de salariés en établissements équestres a régressé de 7% de 2012 à 2016, soit près de 1 200 emplois en moins selon l'IFCE (cf. Graphique 18).

Graphique 18 : Évolution du nombre de salariés des centres équestres entre 2005 et 2016



Source : IFCE-OESC d'après CCMSA.

La hausse de la TVA a également eu pour conséquence, pour les centres équestres qui ont répercutés cette hausse sur les cavaliers, une augmentation des tarifs de cette pratique sportive. Le nombre de licenciés de la FFE est ainsi passé de 705 783 cavaliers en 2011 à 663 194 en 2016, soit une baisse de 6,0%.

En outre, pour les centres équestres, s'est ajoutée la complexité de déclarer la TVA, compte tenu de la multiplicité des taux applicables. L'instruction fiscale du 31 Janvier 2014 précise les nombreuses conditions à prendre en compte pour un dirigeant de centre équestre pour appliquer les taux réduits. Si lors d'un contrôle, un établissement n'est pas capable d'expliquer comment il fait sa répartition des taux de TVA, l'administration fiscale va considérer que c'est un taux à 20% qui s'applique à l'ensemble des recettes perçues par le centre équestre. De surcroît, si l'établissement n'a pas perçu toute la TVA à collecter, la différence sera à ses frais pour compenser le manque à gagner (à charge pour l'entreprise d'établir une facture complémentaire auprès de ses clients mais cette disposition est compliquée à mettre en place).

¹¹⁵ L'IFCE a travaillé d'une part à partir des données de la FFE à laquelle adhèrent, en 2017, 9 351 structures et qui, grâce à la distribution du fonds équitation, dispose de données sur plus de 5000 comptabilités sur les exercices 2014 à 2016, et d'autre part à partir des données d'Equicer qui utilise des données comptables sur un échantillon constant de 121 centres équestres sur les exercices 2014 à 2016

Rapport

Enfin, les **différences de statuts juridiques sous lesquels sont exploités les centres équestres**, majoritairement des sociétés commerciales mais qui peuvent être également des associations¹¹⁶, voire des régies municipales ou intercommunales, **ont pu laisser penser aux dirigeants des centres exploités sous forme de sociétés commerciales qu'il existait une concurrence déloyale du fait d'un régime fiscal plus favorable**, en particulier pour les associations, ou d'aides publiques directes pour les régies, **sans que cette dernière soit fondée**. En effet, les associations ou organismes sans but lucratif (OSBL) qui réalisent des activités selon des modes de gestion similaires à celles d'une entreprise commerciale ou à une gestion intéressée, sont soumises aux impôts commerciaux (impôts sur les sociétés, contribution économique territoriale, TVA). Pour déterminer si l'organisme qui fait concurrence à une entreprise du secteur marchand réalise une activité dans des conditions similaires à cette entreprise, cet organisme doit recourir à la méthode du faisceau d'indices « dite des 4P¹¹⁷ ». Les conséquences de la hausse de la TVA ne peuvent pas être isolées parmi celles des autres chocs externes ayant affecté la filière

Toutefois, la hausse de la TVA, si elle a sans doute eu un effet défavorable sur l'activité économique de la filière, n'est pas le seul facteur qui permet de l'expliquer. En effet, comme l'indique le ministère de l'agriculture dans son projet de rapport relatif à l'impact de la hausse de la TVA intervenue en 2013 sur les activités équestres¹¹⁸, « *aucun élément matériel ne permet d'attester d'une corrélation directe entre la hausse des taux réduits et cette morosité économique* ». Pour réel et significatif qu'il soit, l'impact de la hausse du barème de TVA reste un facteur de crise parmi d'autres.

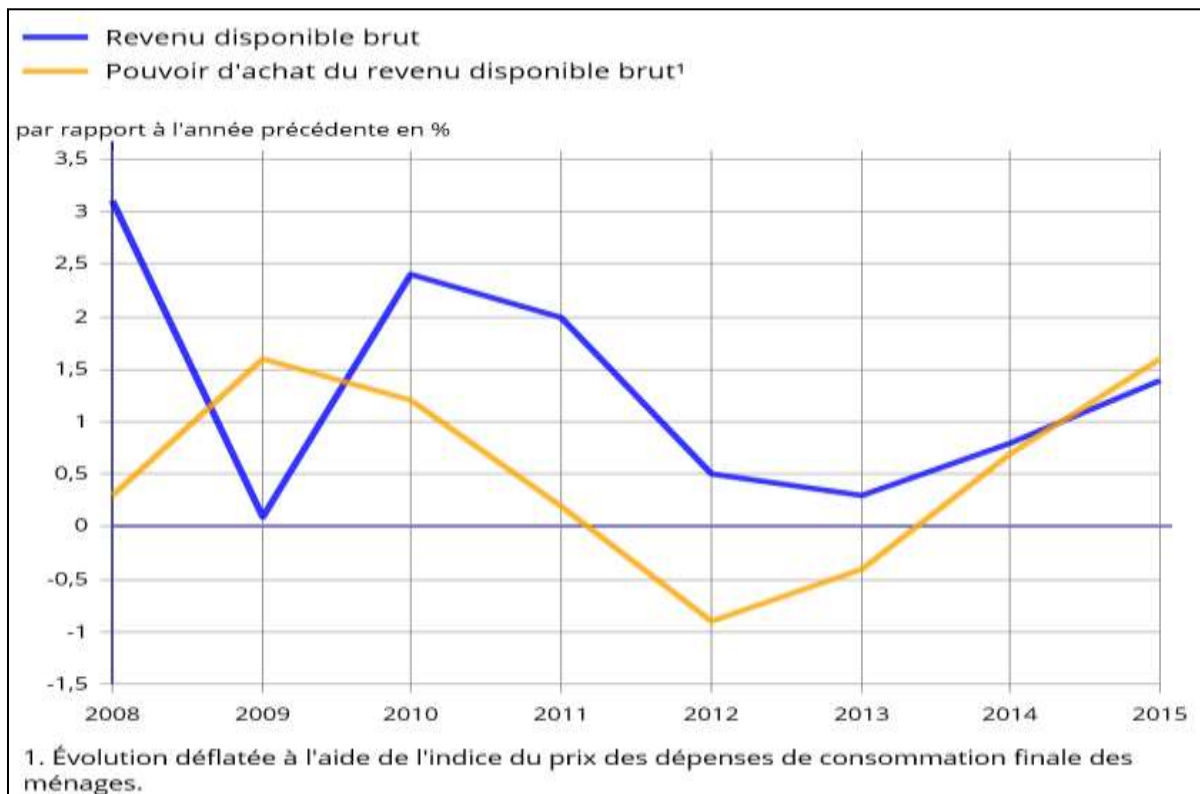
En effet, la crise économique de 2008 a fait baisser le revenu disponible et le pouvoir d'achat des ménages, comme l'illustre le Graphique 19. L'acquisition, l'entraînement et l'entretien des chevaux par les propriétaires, tout comme la pratique de l'équitation pour les cavaliers, a donc souffert de cette situation conjoncturelle.

¹¹⁶ En 2017, selon la FFE, parmi les 9 351 structures équestres (la FFE utilise la notion de structures adhérentes, décomposée en 5 422 clubs et 3 929 organisateurs d'activité), 6 522 ont une forme non associative, soit 69,7% et 2 829 ont une forme associative, soit 30,2%.

¹¹⁷ 4P : l'activité ne sera pas considérée comme pratique commerciale si, le « produit proposé » a vocation à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante, si le « public bénéficiaire » d'actes payant est constitué principalement de personnes justifiant l'attribution d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale (chômeurs, personnes handicapées), si les « prix pratiqués » sont nettement inférieur pour des services de nature similaire au secteur concurrentiel, et s'il n'y a pas de recours à des opérations de communication (« publicité »).

¹¹⁸ Projet de rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'impact de la hausse de la TVA intervenue en 2013 sur les activités équestres, ministère de l'agriculture, juin 2018.

Graphique 19 : Évolution du revenu disponible et du pouvoir d'achat des ménages



Source : INSEE, comptes nationaux - base 2010.

Enfin, en ce qui concerne le nombre de licenciés et l'activité des centres équestres, comme le relève le comité de filière dans son rapport de 2017, ces derniers « ont subi un double choc, dans un contexte de crise économique : l'augmentation du taux de la TVA et la réforme des rythmes scolaires¹¹⁹. Il en a résulté une baisse de la fréquentation des centres équestres et un alourdissement des charges ». La réforme des rythmes scolaires, qui réduit le temps libre des écoliers d'une demi-journée par semaine, conjuguée à la crise économique, a donc eu des conséquences pour la pratique de l'équitation.

La hausse de la TVA n'est donc pas le seul facteur de crise de la filière, et ses effets, parmi l'ensemble des autres facteurs, sont difficilement mesurables.

¹¹⁹ En septembre 2007, le ministre en charge de l'Éducation nationale, annonce la suppression des cours du samedi matin à la rentrée 2008 sans report des heures de classe sur les autres jours de la semaine. Cette mesure est appliquée à partir de septembre 2008. Cette nouvelle organisation conduit à la généralisation de la semaine scolaire sur quatre jours et à la suppression des calendriers décalés sur les vacances scolaires. En 2013, le ministre de l'éducation nationale, présente une réforme des rythmes scolaires, mise en œuvre par le décret n°2013-77 du 24 janvier 2013. La réforme prévoit le retour à la semaine de quatre jours et demi, dès la rentrée 2013 pour les communes volontaires et en septembre 2014 pour le reste des écoles.

Rapport

3. Le nouveau souffle dont a besoin la filière équine nécessite des réformes profondes dont la mise en œuvre devra être contractualisée

Au-delà de la réforme de l'institution des courses et des paris hippiques, qui, par leur caractère architectonique, soutiennent le fonctionnement de la filière dans son ensemble, tous les secteurs de la filière équine, qu'il s'agisse du sport et des loisirs ou du secteur du travail doivent se transformer. Cette transformation impose également à l'État de revoir son positionnement vis-à-vis de la filière. En revanche, la nécessité de ces réformes ne doit pas être masquée par des sujets annexes, même importants pour la filière, tels que celui de la TVA.

3.1. Le règlement du sujet de la TVA applicable à la filière équine constitue le préalable permettant d'aborder de manière apaisée les bouleversements que la filière devra affronter

L'application d'un taux de TVA réduit pour la filière équine à moyen terme ne s'oppose pas à la simplification immédiate des règles d'applications actuelles.

3.1.1. L'inclusion des activités de la filière équine dans l'annexe III de la directive 2006-112 doit être proposée

La directive 2006-112 relative à la TVA fait l'objet d'une proposition de révision par la Commission européenne. Parmi les mesures de révisions proposées, figure celle relative à la révision du système de taux actuellement en vigueur¹²⁰. La Commission propose de remplacer le régime de dérogations positives au taux normal de TVA, fixé par annexes¹²¹ dans la directive 2006-112 et ayant créé quelques 250 régimes dérogatoires de TVA, par un régime de dérogation négative. Les États membres seraient ainsi libres d'appliquer, outre les deux taux réduits d'au moins cinq pour cent et l'exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur actuellement autorisés, un autre taux réduit allant de cinq à zéro pour cent, à l'exception d'une liste limitative de biens et services.

La France est, pour l'heure, opposée à la mise en place de ce nouveau principe de liste négative, dont pourrait bénéficier la filière équine.

¹²⁰ Proposition de directive du conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée, n° COM(2018) 20 final, du 18 janvier 2018.

¹²¹ Annexe III de la directive 2006-112, fixant la liste des livraisons de biens et des prestations de services pouvant faire l'objet des taux réduits visés à l'article 98.

Rapport

Comme indiqué dans les réponses du Gouvernement aux questions de la représentation nationale¹²², ainsi que dans son rapport relatif à l'impact de la hausse de la TVA intervenue en 2013 sur les activités équinés la France¹²³, milite pour une extension de la liste des biens et services pouvant faire l'objet d'un taux réduit fixée à l'annexe III de la directive 2006-112. Pourraient ainsi être ajoutés :

- ◆ en complément du point 11)¹²⁴, les équidés en tant que production agricole, quel que soit leur usage et, par conséquent, le secteur de la filière équine concerné ;
- ◆ en complément du point 14)¹²⁵, les centres équestres, en tant qu'installations sportives *in extenso*.

Ces modifications de la directive TVA actuelle pourront être défendues au niveau européen, comme proposées par le projet de rapport daté d'avril 2018 devant être remis au Parlement relatif aux relatifs à l'impact de la hausse de la TVA intervenue en 2013 sur les activités équinés.

3.1.2. La vente des jeunes chevaux de moins de trois ans par le naisseur doit être considérée comme une activité de production agricole éligible au taux réduit de TVA de 10%

La France ne contreviendrait pas à la décision de la CJUE du 8 mars 2012 en reconnaissant le caractère agricole de l'élevage de chevaux jusqu'à l'âge trois ans. **Ainsi, la mission considère que la vente d'un cheval de moins de trois ans, par son naisseur s'apparente à la vente d'un produit agricole**¹²⁶. En effet, la destination et l'usage d'un cheval ne sont pas déterminés avant trois ans. C'est en effet à ce moment que le cheval de sport va entrer dans le processus de sélection et de qualification des chevaux et poneys de sports organisé par la SHF jusqu'à sa sixième année. Avant sa troisième année, un cheval de selle sans disposition pour le sport, pourra en effet être destiné à la filière bouchère. De la même manière, la destination d'un cheval de course n'est pas déterminée avant l'âge de trois ans, qui correspond à son entrée dans le circuit d'entraînement et de sélection des chevaux courses. Près de 60% des trotteurs français sont ainsi, selon l'IFCE, écartés de la compétition. La plupart seront destinés à la production de viande de cheval.

¹²² Réponse du ministère de l'économie et des finances à la question écrite n° 02130 de Mme Catherine Troendlé (Haut-Rhin - Les Républicains), publiée dans le JO Sénat du 31 mai 2018, page 2674 (<http://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ171102130.html>) ; réponse du ministère de l'agriculture à la question écrite n° 4480 de M^{me} Claire O'Petit, (Eure, La République En Marche), publiée le 20 février 2018 (<http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-4480QE.htm>)

¹²³ Projet de rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'impact de la hausse de la TVA intervenue en 2013 sur les activités équinés, ministère de l'agriculture (avec l'appui de l'IFCE et du ministère de l'action et des comptes publics), avril 2018.

¹²⁴ Peuvent faire l'objet d'un taux réduit de TVA prévu par l'article 98 de la directive 2006-112, en vertu des dispositions du point 11) de l'annexe III, « les livraisons de biens et les prestations de services d'un type normalement destiné à être utilisé dans la production agricole, à l'exclusion, toutefois, des biens d'équipement, tels que les machines ou les bâtiments »

¹²⁵ Peut faire l'objet d'un taux réduit de TVA prévu par l'article 98 de la directive 2006-112, en vertu des dispositions du point 14) de l'annexe III, « le droit d'utilisation d'installations sportives ».

¹²⁶ La vente de saillies et les prestations de reproduction (sevrage – poulinage sans intervention du vétérinaire) et des intrants sont soumis à une TVA de 10%.

Rapport

L'objectif ici est de séparer en amont l'élevage initial des chevaux, entendu comme la production et l'élevage des poulains et de jeunes chevaux de moins de trois ans **par leur naisseur**, qui répondrait à la définition de l'utilisation de chevaux dans la production agricole au sens du point 11 de l'annexe III de la directive 2006-112, soumis à un taux réduit de TVA, et en aval, les opérations liées aux courses de chevaux et aux activités des centres équestres qui relèvent de la compétition, du sport, des loisirs ou du tourisme, activités non agricoles soumises au taux normal de TVA. La vente d'un cheval de moins de trois ans par un pré-entraîneurs, entraîneurs, cavaliers professionnels ou autres professionnels **qui n'aurait pas la qualité de naisseur**, serait donc soumis au taux normal de TVA, car le cheval serait considéré comme étant sorti du circuit de production agricole *stricto sensu*.

3.1.3. Une simplification des instructions fiscales en vigueur doit conduire à appliquer un taux unique de TVA de 10% à l'activité des centres équestres

La collecte de la TVA par les centres équestres est complexe en raison de la multiplicité des taux applicables à leurs différentes activités. Elle est de nature à générer des contentieux avec l'administration fiscale (cf. supra 2.2).

Il est par conséquent souhaitable de modifier les instructions fiscales en vigueur en vue d'appliquer un système de collecte forfaitaire de la TVA par les centres équestres, selon un taux unique de 10% pour l'ensemble de leurs activités équestres.

En effet, ce taux de 10% est proche de la moyenne des taux pondérés applicables à l'activité équestre des centres calculé par pondération des sept taux de TVA applicables à l'activité équestre des centres. Selon les données établies par la FFE à partir de la comptabilité de 4 774 centres équestres bénéficiaires du fonds Équitation pour l'exercice 2016 et figurant dans le Tableau 19, l'activité équitation d'un centre équestres est proche de 10%. Il s'agit donc ici d'une mesure de simplification administrative.

Rapport

Tableau 19 : Répartition du montant de TVA collectée en 2016 par taux applicable aux activités équestres d'un échantillon de 4 774 centres équestres

Données des centres équestres	Chiffre d'affaires éligible au taux de 0%	Chiffre d'affaires éligible au taux de 2,1%	Chiffre d'affaires éligible au taux de 5,5%	Chiffre d'affaires éligible au taux de 7%	Chiffre d'affaires éligible au taux de 8,5%	Chiffre d'affaires éligible au taux de 10%	Chiffre d'affaires éligible au taux de 19,6%	Chiffre d'affaires éligible au taux de 20%	Total
Chiffre d'affaires équitation total (en €)	14 770 432	2 296 105	288 965 793	609 431	542 103	4 991 919	170	198 603 389	510 779 342
Chiffre d'affaires équitation moyen (en €)	3 097	481	60 580	128	114	1 047	0	41 636	107 083
Montant de TVA collectée (en €)	N.A.	48 218	15 893 119	42 660	46 079	499 192	33	39 720 678	56 249 979
Proportion du total de chiffre d'affaires équitation concernée par le taux (en %)	2,9	0,4	56,6	0,1	0,1	1,0	0,0	38,9	100,0

Source : FFE.

Proposition n° 1 : Afin lever « l'hypothèque » sur la TVA, la mission propose au Gouvernement de retenir les trois mesures suivantes :

- ◆ d'une part de reconnaître le caractère agricole de la vente de chevaux jusqu'à l'âge de trois ans par le naisseur, éligible au taux réduit de TVA de 10% ;
- ◆ d'autre part, appliquer *stricto sensu* un taux réduit de TVA à l'activité des centres équestres, simplifier les instructions fiscales en vigueur afin de permettre immédiatement l'application d'un taux moyen unique de TVA de 10%, correspondant à la moyenne pondérée des taux de TVA pour les activités équestres ;
- ◆ enfin de proposer, au niveau européen, une modification de la directive 2006-112 relative TVA afin d'étendre aux activités équinés la liste des biens et services pouvant faire l'objet d'un taux réduit fixée à l'annexe III.

3.2. Les courses hippiques à la reconquête du public

Le maintien à tout prix du niveau des paris ne peut être l'objectif de la filière des courses hippiques.

3.2.1. L'architecture et le fonctionnement de l'institution mérite d'être rééquilibrés

3.2.1.1. La FNCH doit devenir la structure faîtière de l'institution des courses

La gouvernance de l'institution nécessite de profonds changements. Elle fait l'objet de critiques exprimées tout à la fois par les socio-professionnels, les sociétés de courses et la Cour des comptes, qu'il s'agisse de la stratégie dualiste entre le galop et le trot, d'un centralisme excessif, de conflits d'intérêts auxquels s'ajoutent des perspectives financières alarmantes, liés en particulier à la dérive des coûts de fonctionnement. La gravité de la crise met en cause l'architecture et la gouvernance de l'institution des courses. Ces dernières, définies par le décret 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et du pari mutuel doivent être redessinées avec l'objectif :

- ◆ de conforter l'autorité de la Fédération Nationale des Courses Hippiques (FNCH) en tant que structure faîtière de l'institution ;
- ◆ d'ouvrir la représentation au sein des instances de gouvernance à des personnalités indépendantes, afin de mettre un terme à la tentation de pérenniser l'*entre soi*.

Cette proposition rejoint celle du rapport Augereau , qui indiquait qu'alors même que « *dans l'esprit des auteurs du décret de 1997, la fédération nationale est au cœur de l'institution, des courses même si le pouvoir sur les courses et les paris appartient aux Sociétés Mères* », confirmant « *son rôle stratégique avec la définition de la politique commune de l'Institution, la fixation des orientations budgétaires et de la politique sociale et son positionnement comme interlocuteur des pouvoirs publics pour la défense des intérêts de l'institution* » et « *son rôle de synthèse entre les Trot et le Galop, la province et Paris* », en réalité, la FNCH est « *un outil d'aide à la décision pour les Sociétés Mères* » voire « *un service commun de ces dernières* », en raison de « *la crainte des sociétés mères de voir émerger un contre-pouvoir* » au sein de l'institution.

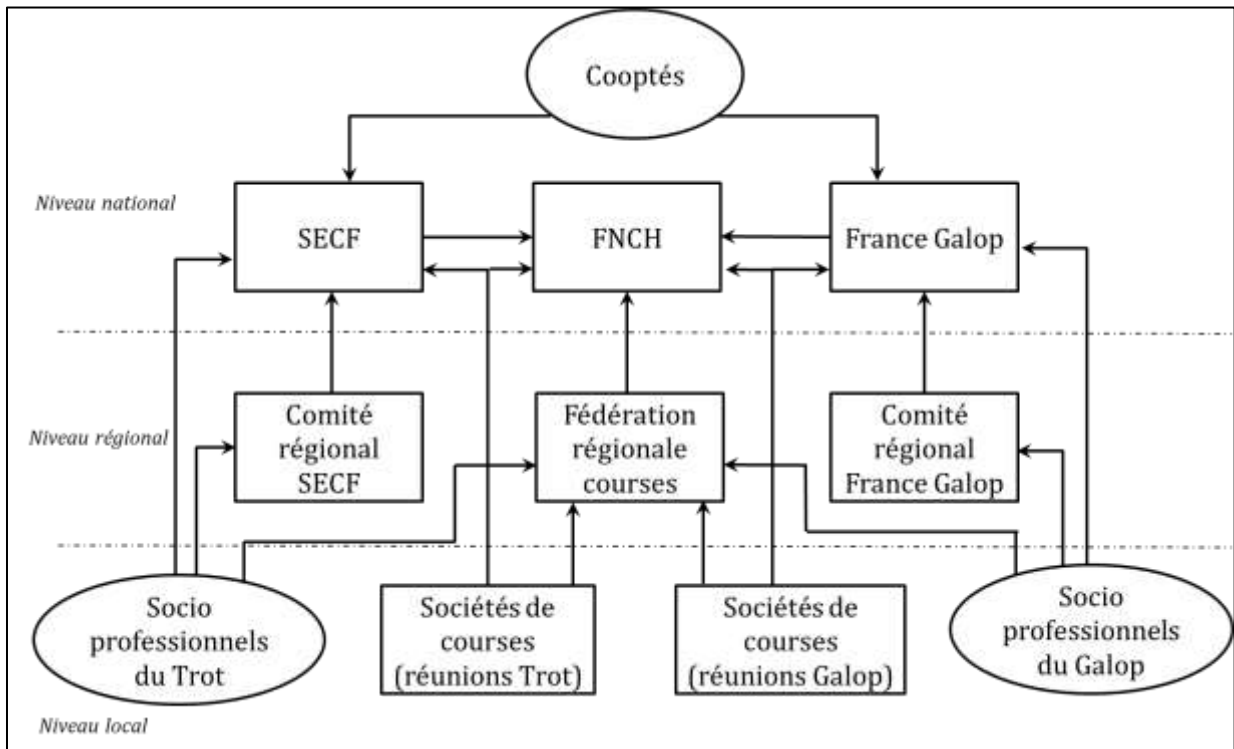
Contrôlée par les sociétés mères de courses, qui composent 50% de son conseil d'administration¹²⁷ et présidée à tour de rôle pendant un an par le président de chacune de ces dernières, la FNCH n'est pas devenue l'autorité indépendante et de régulation que le décret voulait lui fixer.

¹²⁷ Le président de la société mère de course détient une voix prépondérante en cas de partage.

Rapport

Comme l'illustre le Graphique 20, au-delà de la seule FNCH, le partage des responsabilités et sa mise en œuvre au sein de l'institution des courses est complexe en raison d'un mode de représentation croisé peu lisible¹²⁸.

Graphique 20 : Représentation de l'organisation actuelle de l'institution des courses



Source : Mission.

En conséquence, le décret 97-456 du 5 mai 1997 doit être modifié afin de clarifier et de fluidifier les relations entre les sociétés de courses et la FNCH et que cette dernière ne soit plus la « fille » des sociétés mères mais devienne la structure faîtière de l'institution des courses.

Cette clarification des relations entre la FNCH et les sociétés de courses, **ne doit pas être entendue comme l'effacement total des spécificités liée à chaque discipline des courses hippiques**. En conséquence, la FNCH tout en devenant une véritable fédération, devra conserver au sein de ses instances représentatives, des branches « galop » et « trot », chacune composée de représentants des deux disciplines.

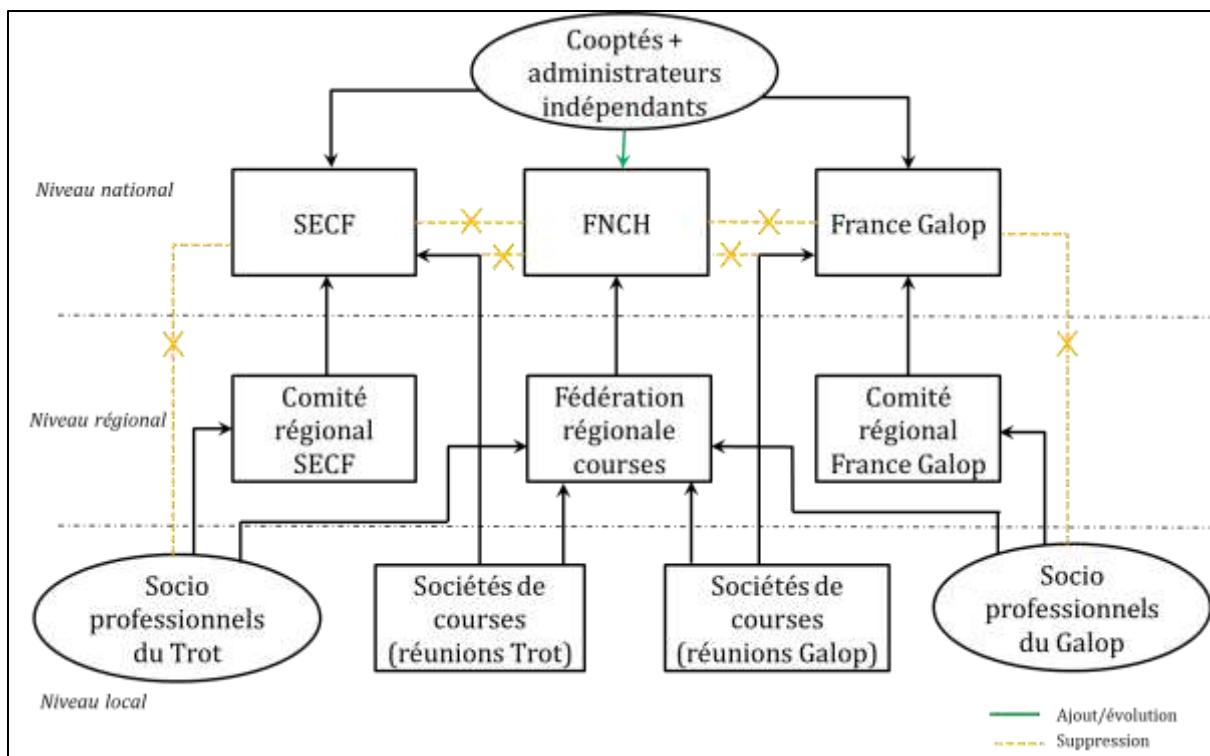
Le projet ainsi construit doit permettre aux sociétés-mères, de conserver la responsabilité que la loi leur confie sur leur discipline par l'exercice de missions de service public.

¹²⁸ Les socio-professionnels de chaque discipline (Trot et Galop), sont ainsi représentés, d'une part au sein de l'assemblée générale des sociétés mères (dits « comités ») à la fois de manière directe et par l'intermédiaire des présidents des comités régionaux élus parmi eux, et d'autre part au sein des fédérations régionales de courses. Ils ne sont en revanche pas représentés au conseil d'administration de la FNCH. De manière parallèle, les sociétés de courses de province sont d'une part représentées au sein des comités des sociétés mères, à la fois de manière directe, et à la fois par l'intermédiaire des fédérations régionales de courses qu'elles président, et d'autre part au sein de la FNCH, à la fois par l'intermédiaire des fédérations régionales et à la fois par l'intermédiaire de leurs représentants directs au sein des comités des sociétés mères.

Rapport

La mission propose deux modèles d'organisation, qui reposent sur un tronc commun. Ce dernier doit permettre de **rendre plus lisible et plus transparent le fonctionnement institutionnel et la prise de décision**, d'une part **en organisant la nomination d'administrateurs indépendants au sein de la FNCH et des sociétés mères, en sus des cooptés¹²⁹ déjà représentés et dont le nombre pourrait être réduit**, et d'autre part en faisant de la FNCH l'instance de représentation des fédérations régionales. Cette représentation des fédérations régionales pourra être pondérée en fonction de l'importance respective des fédérations dans l'institution, en se fondant sur des critères du nombre de socio-professionnels adhérents, du nombre et de la qualité des réunions organisées, du nombre d'hippodromes et de sociétés de courses. **La représentation des sociétés mères au sein de la FNCH sera donc abandonnée** (cf. Graphique 21).

Graphique 21 : Représentation de l'organisation future de l'institution des courses, sans intégration des comités régionaux au sein des fédérations régionales



Source : Mission.

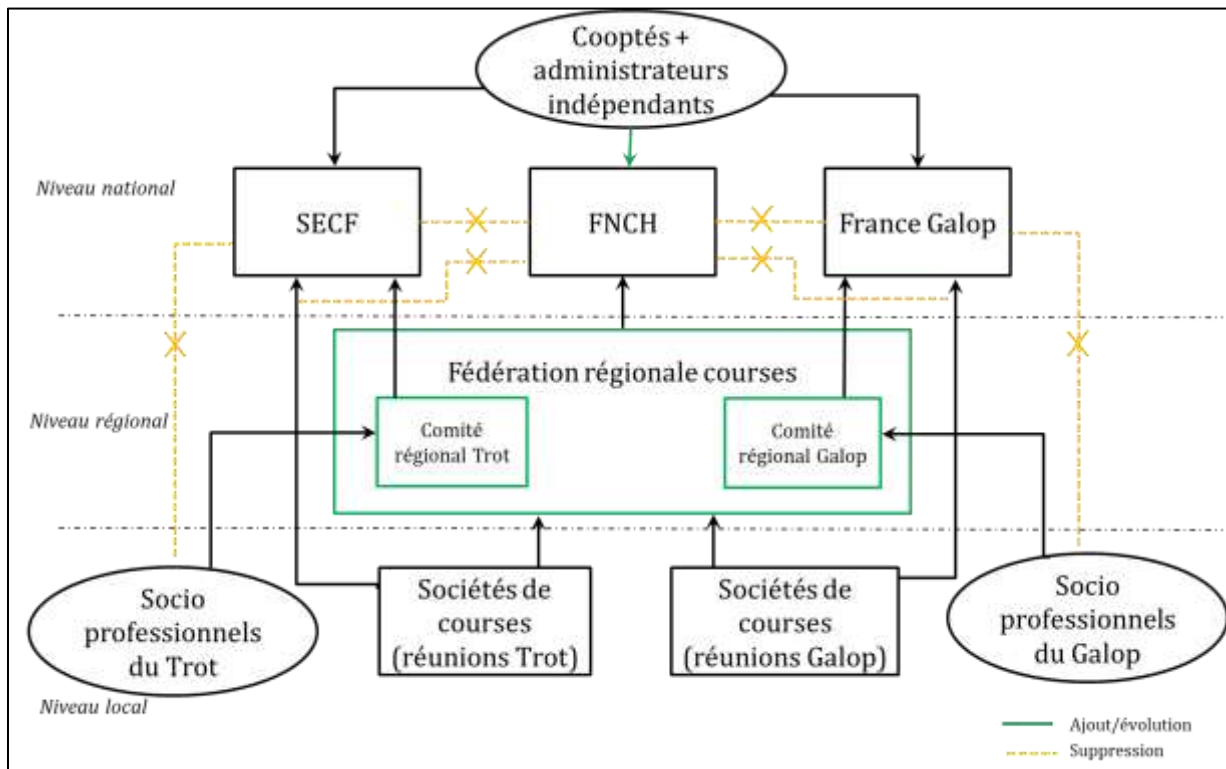
L'évolution proposée diffère par le choix laissé à l'institution d'intégrer au sein des fédérations régionales, les comités régionaux de chaque discipline de courses (cf. Graphique 22). Ces derniers ne disparaîtraient pas, car ils resteraient une des composantes des comités des sociétés mères, mais ils deviendraient l'unique instance de représentation des socio-professionnels au sein des fédérations régionales¹³⁰.

¹²⁹ Le terme « coopté », utilisé au sein de l'institution, fait référence aux « membres associés en raison de leur compétence », présents au sein des comités des sociétés mères en vertu du décret 97-456.

¹³⁰ Selon cette hypothèse, les socio-professionnels n'éliraient plus, en sus des représentants aux comités régionaux, de représentants au sein des fédérations régionales.

Rapport

Graphique 22 : Représentation de l'organisation future de l'institution des courses, intégrant les comités régionaux au sein des fédérations régionales



Source : Mission.

La place centrale de la FNCH au sein de l'institution des courses ne pourra être assurée que si cette dernière se voit confier, **en propre**, des missions de service public, **par la loi**¹³¹. En effet, l'exercice de ces missions doit permettre de fédérer les intérêts de chacune des disciplines représentées dans l'institution, et d'autre part de bénéficier des ressources liées au remboursement des coûts d'intérêt commun, par le produit des paris. Ces ressources garantiront à la FNCH l'indépendance financière nécessaire vis à vis des sociétés mères. Afin de ne pas créer de doublons et de charges de structures supplémentaires pour l'institution, l'exercice d'une mission par la FNCH devra se traduire par l'abandon de la mission par les sociétés de courses.

Les missions confiées à la FNCH auront pour base celles déjà prévues par le décret 97-456 du 5 mai 1997¹³², mais elles seront renforcées afin de les rendre cohérentes avec celles confiées par ailleurs aux sociétés mères par le décret 2010-1314 du 2 novembre 2010 qui sera également amendé. Il s'agit principalement, pour la FNCH, d'assurer des missions communes de gestion des équipements nécessaires à l'organisation des courses, de régulation des courses (lutte contre le dopage) ou de formation professionnelle. Les principales missions « régaliennes » de sociétés mères ne seraient toutefois pas modifiées, en particulier lorsqu'il existe des garanties qu'elles sont exercées de manière plus performante par chacune des sociétés mères.

¹³¹ En particulier, l'article 2 de la loi du 8 juin 1891 devra placer la FNCH comme assurant, en complément des sociétés mères, des obligations de service public.

¹³² L'article 22 du décret 97-456 confie à la FNCH la mission « de coordonner l'action de ses membres sur les sujets d'intérêt commun de l'institution des courses, de représenter l'institution des courses et de défendre ses intérêts généraux, en particulier auprès des pouvoirs publics, de proposer à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture les projets de calendriers des réunions de courses transmis par les sociétés mères, de gérer le fonds commun des courses, le fonds d'encouragement aux projets équestres régionaux ou nationaux et le produit des gains non réclamés, de coordonner les orientations en matière de politique sociale, de mener des activités d'intérêt général, notamment en matière de lutte contre le dopage, de proposer la politique de communication commune à l'institution des courses, de suivre les activités mises en commun sur décision des membres ».

Rapport

En revanche, afin de réduire les frais de fonctionnement de chacune des sociétés mères, qui, comme le souligne la Cour des comptes, opèrent certaines missions « *en doublon* » ou de « *manière non coopérative au titre d'une spécialisation des disciplines injustifiée* », les mutualisations entre les sociétés mères confiées la FNCH doivent être poursuivies. Cet effort de mutualisation ne doit pas se limiter aux échelons parisiens de la FNCH mais s'appliquer à l'ensemble de la fédération. Dans ce cadre, les fédérations régionales des courses doivent également devenir l'échelon de mutualisation de droit commun au niveau déconcentré sur le fondement de l'article 19 du décret 97-546 du 5 mai 1997 qui prévoit que « *les fédérations régionales des courses sont notamment habilitées à apporter un appui technique et administratif aux sociétés de courses dans l'exercice de leurs activités* ». Cet appui doit être intensifié. En outre, les fédérations régionales des courses devront coïncider avec les régions administratives, afin de faciliter leur participation au sein des conseils régionaux des chevaux¹³³.

La mutualisation des fonctions au sein des fédérations régionales et de la fédération nationale impose que soit établi un système d'information statistique, comptable et financier unique et pertinent. Ce système d'information financier unique devra reposer sur un plan comptable unique à tous les échelons de l'institution et sur une présentation des budgets et de redditions de comptes qui en facilite la comparaison.

En effet, comme le souligne la Cour des comptes, la mise en place d'outils pour développer le contrôle et le suivi financier des sociétés de courses locales et des fédérations régionales, et permettant d'asseoir la FNCH dans son rôle de tout de contrôle de l'institution que lui confie déjà la gestion du fonds commun des courses¹³⁴, tels que des conventions-types de financement permettant d'imposer des obligations de modernisation ou d'économies, un reporting analytique, l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes choisi par la FNCH pour les sociétés organisatrices de courses premium et les fédérations régionales, **se heurte aux faibles moyens dont dispose la FNCH**. D'une part, cette dernière ne dispose pas des moyens financiers et des effectifs lui permettant de traiter et d'utiliser les informations remontant des divers outils de gestion mis en place, dans la mesure où elle ne consacre que 1,3 ETP à cette tâche. D'autre part, la FNCH ne dispose pas de moyen de contrainte juridique vis-à-vis de sociétés de courses. Le contrôle de ces dernières ne figurant pas parmi les missions de la fédération nationale telles qu'elles sont prévues par le décret du 5 mai 1997. Il convient donc, comme l'a proposé la Cour des comptes d'une part de modifier le décret du 5 mai 1997 pour donner un fondement juridique solide aux actions de la FNCH, et d'autre part de la doter d'une vraie direction nationale de contrôle et de gestion, reposant sur une commission indépendante dotée du pouvoir d'imposer des mesures correctives aux sociétés de courses et aux fédérations régionales.

¹³³ À titre d'illustration, il existe deux fédérations régionales des courses en Normandie : la fédération régionale d'Île-de-France et de Haute-Normandie et la fédération régionale de Basse-Normandie.

¹³⁴ Le fonds commun des courses est, à l'instar du fonds Éperon, un compte tenu par la FNCH, sur le fondement de l'article 23 décret 97-456 du 5 mai 1997 qui précise que la FNCH « *tient dans ses écritures un compte séparé dénommé fonds commun des courses ayant pour objet d'apporter son concours aux sociétés de courses et aux structures collectives destinées aux professionnels des courses. Les conditions d'attribution de ce concours sont fixées chaque année par la Commission nationale du fonds commun* ». Jusqu'en 2015, était prévue la soumission du budget prévisionnel du fonds et la répartition des concours à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture. La Cour des comptes a relevé que cette procédure n'était pas respectée, du moins sur la forme. Le fonds est abondé par une contribution de chacune des sociétés mères. Il est versé aux sociétés de courses par voie de subventions, selon un barème décidé chaque année. Le fonds commun verse également des subventions de fonctionnement aux fédérations régionales.

Rapport

En conséquence, la mission formule la proposition suivante : visant à :

Proposition n° 2 : Afin de permettre à la FNCH de jouer son rôle de structure faitière de l'institution des courses :

- ◆ confier à la FNCH, dans la loi, l'exercice de missions de services public d'organisation des courses de chevaux, en complément des missions dites « régaliennes » confiées aux sociétés mères (calendrier, conditions de courses, discipline, répartition des encouragements) ;
- ◆ placer la FNCH au centre de l'institution des courses, dans les décrets d'organisation de l'institution ;
- ◆ supprimer les fonctions existant « en doublon » au sein des sociétés mères et utiliser la FNCH comme structure de mutualisation pour exercer ces fonctions de manière commune ;
- ◆ définir les fédérations régionales des courses, dont le périmètre devra correspondre aux régions administratives, comme l'échelon de mutualisation de droit commun au niveau déconcentré pour les sociétés de courses, afin qu'elles puissent améliorer le soutien apporté (mutualisation des agents techniques, de l'assistance administrative, des équipements mobiles ou des actions de communication).
- ◆ élever la FNCH au rang de représentant des fédérations régionales et pondérer le nombre de leurs représentants en fonction de leur poids dans la filière ;
- ◆ donner suite à la recommandation de la Cour des comptes, demandant aux tutelles de s'assurer que les moyens consentis par les sociétés mères permettent à la FNCH de remplir sa mission de tour de contrôle de l'institution, et en particulier la doter d'un système d'information statistique, comptable et financier adapté ;
- ◆ imposer un plan comptable unique à tous les échelons de l'institution et la même présentation des budgets et de redditions de comptes.

Le transfert de fonctions mutualisées au sein de la FNCH n'est pas exclusif d'actions d'économies menées en parallèles par les sociétés mères.

En effet, dans le contexte de réduction des ressources issues des paris, **les efforts de mutualisation et de réduction des coûts de fonctionnement déjà entrepris entre les sociétés mères doivent être poursuivis**, en particulier à partir des pistes évoquées par la Cour des comptes telles que la massification des achats, l'automatisation voire l'externalisation de tâches, la réduction des frais de siège et l'optimisation de la gestion des sites, en particulier des centres d'entraînements. Sur ce dernier point, les sociétés mères de courses devront rechercher l'équilibre d'exploitation des hippodromes et centres d'entraînement qu'elles détiennent. **La mission recommande en conséquence que les sites exploités par les sociétés mères fassent l'objet d'une comptabilité analytique dédiée, site par site, afin de rétablir un partage des charges d'exploitation plus équilibré entre les sociétés mères exploitantes et les socio-professionnels.**

Cette séparation, au sein de l'activité des sociétés mères, des missions d'organisation et de contrôle d'une discipline de course, et de la mission de société de course, organisatrice d'événements et gestionnaire d'hippodrome et de centres d'entraînement, pourra se traduire par la création d'entités dédiées, chargées spécifiquement de l'une ou l'autre des activités.

Proposition n° 3 : équilibrer le résultat d'exploitation des centres d'entraînement des sociétés mères, devenus isolément des centres de coûts, par une augmentation des ressources propres telles que la location de l'utilisation par les socio-professionnels.

Rapport

Les réformes structurelles engagées par l'institution des courses vont permettre de dégager des moyens supplémentaires pour les autres secteurs de la filière. Le fonds Éperon pourra donc disposer de ressources supplémentaires, à hauteur de 15 M€¹³⁵ dédiées à des mesures d'investissements collectives et innovantes (cf. infra). Cette augmentation des ressources consacrées par l'institution des courses aux autres secteurs de la filière pourra être réalisée de manière progressive, sur cinq ans¹³⁶.

Proposition n° 4 : Doter progressivement le fonds Éperon de ressources supplémentaires, à hauteur de 3 M€ pendant cinq ans pour atteindre 15 M€, dédiées à des mesures d'investissements collectives et innovantes.

Enfin, le renforcement du rôle de la FNCH et les efforts d'économies menés par les sociétés mères ne s'opposent pas à ce que certaines des missions régaliennes pour lesquelles la Cour des comptes a relevé des lacunes puissent être confiées à des autorités indépendantes, telle qu'une nouvelle autorité de régulation¹³⁷ des jeux qui pourrait se voir confier la validation du calendrier des courses, selon une logique de transposition de la compétence actuelle de l'ARJEL pour fixer la liste des compétitions sportives ouvertes aux paris, après avis des fédérations sportives concernées.

De la même manière, la lutte anti-dopage, actuellement confiée aux sociétés mères, à la fédération nationale des courses hippiques et au laboratoire des courses hippiques¹³⁸, pourrait évoluer. La Cour des comptes¹³⁹ a en effet que des lacunes en la matière viennent régulièrement ternir l'image des courses¹⁴⁰. En outre, les sanctions prononcées par les sociétés mères sont jugées « complaisantes » par de nombreux socio-professionnels rencontrés par la mission.

Indépendamment du volet opérationnel de la lutte contre le dopage, pour lesquelles les synergies entre l'AFLD et le LCH proposées par la Cour des comptes ne semblent pas certaines, les modalités de la lutte anti-dopage dans le domaine des courses hippiques doivent évoluer, en particulier dans le domaine des sanctions sportives et de la garantie offerte aux parieurs.

¹³⁵ Ce qui porte le fonds à un montant total de 25 M€.

¹³⁶ Soit une progression de 3 M€ par an pendant cinq ans.

¹³⁷ Dans l'avis rendu le 17 juin 2018 relatif au projet de loi PACTE, le Conseil d'État subordonne la privatisation de la FDJ à la création d'une autorité de régulation des jeux indépendante. À cette fin, le gouvernement a lancé une mission, confiée au Conseil d'État et à l'inspection générale des finances, afin de proposer les modalités de création d'une autorité de régulation des jeux unique (lettre de mission du 20 juin 2018). C'est de cette autorité dont il est fait mention ici.

¹³⁸ Le laboratoire des courses hippiques (LCH) est dédié à la recherche de substances prohibées (dopants, substances thérapeutiques, contaminants etc.) dans les milieux biologiques des chevaux. En outre, il réalise, pour le compte du laboratoire de l'AFLD, les analyses des prélèvements issus des chevaux de sport pour les compétitions organisées par la FFE. Le LCH réalise également de nombreuses analyses pour des organisations de courses et d'équitation à l'étranger, ce qui permet de réduire de façon importante le coût du laboratoire. Selon la Cour des comptes, l'éventualité d'un rapprochement entre le laboratoire de l'AFLD et le LCH a été envisagée, notamment sous la forme d'un groupement d'intérêt scientifique, mais n'est plus à l'ordre du jour. La FNCH considère que, même si l'équipement de ces deux laboratoires présente des similitudes, les techniques mises en jeu sont très différentes (les catégories de molécules recherchées différentes, les métabolismes humain et équin dissemblables, ce qui implique des stratégies de détection spécifiques).

¹³⁹ Rapport sur l'institution des courses hippiques, mai 2018.

¹⁴⁰ Un entraîneur, suspendu pour des faits de dopage en 2016, a à nouveau été arrêté pour des faits similaires par le SCCJ en septembre 2018. Pour davantage d'explications, voir www.paris-turf.com/actualites/guy-cherel-suspendu-6-mois-142085 et www.leparisien.fr/yvelines-78/yvelines-guy-cherel-la-star-des-hippodromes-arretee-pour-dopage-17-09-2018-7892154.php

Rapport

En conséquence, la mission, s'appuyant pour partie sur les recommandations de la Cour des comptes, formule les propositions suivantes :

Proposition n° 5 : Afin d'améliorer la mission de régulation des paris hippiques, en particulier en matière contrôle de la régularité des courses et de lutte contre le dopage :

- ◆ charger la FNCH du prononcé des sanctions disciplinaires, à l'instar de ce qui existe dans les fédérations sportives ;
- ◆ confier à une autorité indépendante en charge de la régulation des paris hippiques le pouvoir de suspendre la prise de pari sur une compétition hippique s'il existe des indices graves et concordants de manipulation, en particulier de dopage, sur le modèle de ce que l'article 12 de la Loi du 12 mai 2010¹⁴¹ autorise déjà à l'ARJEL.

Enfin, certaines activités menées par ailleurs par les sociétés mères de courses, telle que l'activité de gestion de comptes courants proposée aux socio-professionnels, en contravention avec les dispositions du code monétaire et financier, doivent être régularisées.

La Cour des comptes a rappelé les risques liés à la gestion de ces comptes, créés pour recevoir les encouragements versés par les sociétés mères, mais qui peuvent également être utilisés par leurs titulaires pour y déposer des sommes de manière discrétionnaire, sans aucun contrôle, notamment pour financer des transactions commerciales entre socioprofessionnels. La gestion de ces comptes¹⁴² représentent un solde cumulé, fin 2017, de 85 M€ au Galop et de 78 M€ au Trot, peut être assimilée à une prestation de services de paiement au sens de l'article L. 314-1 du code monétaire et financier (CMF). Cette prestation de services de paiement requiert, un agrément préalable par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)¹⁴³, dont les sociétés mères ne disposent pas, et impose des obligations en matière de contrôle du blanchiment et du financement du terrorisme auxquelles les sociétés mères ne se soumettent pas. Ces comptes présentent également des risques en matière de fraude fiscale. **En conséquence, la mission reprend à son compte la recommandation de la Cour des comptes faite aux tutelles « d'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 », en la complétant afin que la FNCH, en lieu et place des sociétés mères, et sous réserve d'une part d'être agréée par l'ACPR et d'autre part de respecter les dispositions du CMF, soit chargée de cette gestion de comptes courants.**

Proposition n° 6 : faire encadrer juridiquement par les tutelles les services offerts par l'institution des courses sur les comptes des intervenants dans le respect des dispositions du code monétaire et financier, en confier la gestion à la FNCH en lieu et place des sociétés mères et soumettre la FNCH aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

3.2.1.2. Les courses hippiques doivent retrouver leur place dans le cœur du public

Outre l'intérêt des parieurs évoqué ci-avant, les courses hippiques doivent retrouver une dimension populaire qui passe par la présence de spectateurs sur les hippodromes et la connaissance de ces compétitions par le plus grand nombre, indépendamment de la prise de pari.

Tout d'abord, la désertification des hippodromes doit être enrayerée et leur dimension populaire retrouvée.

¹⁴¹ Introduit par la loi du 1^{er} mars 2017.

¹⁴² Près de 185 000 comptes sont ouverts par les socio-professionnels auprès de France Galop et près de 49 000 auprès de la SECF.

¹⁴³ En application de l'article L. 521-1 du CMF

Rapport

Le retour à une dimension populaire du spectacle hippique ne passe pas forcément par la réduction du nombre d'hippodromes. En effet, la mission considère que c'est ce nombre d'hippodromes maillant l'ensemble du territoire, qui contribue à la popularité du spectacle hippique, à l'instar des clubs de football répartis très largement sur le territoire national.

En revanche, l'accueil par 58 de ces hippodromes de courses « premium », supports de pari, a miné l'attrait du public. En effet, en acceptant une meilleure rémunération de l'organisation des courses lorsqu'elles sont support de paris, malgré une qualité de course plus élevée en raison de l'attrait que peut représenter les prix de courses importants pour les meilleurs chevaux, au détriment d'une rémunération par le spectateur et par le PMH, les sociétés de courses ont validé en contrepartie les contraintes imposées par le PMU. Parmi celles-ci figurent les horaires de courses, qui obéissent à des impératifs de diffusions à des moments peu compatibles avec la présence du public, en particulier en semaine et en milieu de journée.

Les 672 réunions organisées par les 168 hippodromes n'ayant accueilli aucune course premium en 2017 ont ainsi accueilli 535 496 spectateurs, soit une moyenne de 930 spectateurs par réunion et par hippodrome.

L'effort de popularisation des courses doit donc passer en priorité, pour attirer davantage de spectateurs sur les hippodromes, par la concentration des courses premium à des horaires et sur des jours qui permettent au public d'y assister. Cette concentration des courses premium permettra d'accroître le nombre de chevaux partants et donc la qualité du spectacle, en levant une partie des contraintes d'amplitudes horaires et de coûts de transport pesant sur les entraîneurs et les écuries de courses.

La conquête du public passe également par l'ouverture des hippodromes à toute forme de compétition hippique (dressage ou de saut d'obstacle) tel que cela est réalisé à Cagnes-sur-Mer par exemple (cf. Encadré 9), voire d'ouvrir les hippodromes à des concours et des compétitions de centre équestres (courses de poneys), afin de décloisonner les secteurs de la filière.

En parallèle, les courses hippiques ont cessé d'être diffusées sur les grands médias nationaux, en particulier sur des créneaux, même courts, leur permettant d'être connues du grand public. La diffusion des courses sur la chaîne Equidia¹⁴⁴ ne touche qu'un public de passionnés et de spécialistes.

Or, moins les courses hippiques sont médiatisées, qu'il s'agisse des spectacles locaux que constituent les courses et les événements sur les hippodromes, ou qu'il s'agisse de la diffusion sur un grand média national, plus le vivier de consommateurs potentiels pour l'institution se réduit, qu'il s'agisse de parieurs (PMU ou PMH) ou qu'il s'agisse de propriétaires. En outre, à l'instar de qu'il existe en Grande-Bretagne¹⁴⁵, la diffusion des courses sur un grand média, pour peu qu'elles revêtent un caractère populaire, ce qui est encore le cas des grands événements hippiques français, peut contribuer à diversifier les sources de financement de la filière. En effet, le mécénat et le sponsoring sont liés à la popularité des événements.

¹⁴⁴ France 3 a cessé la diffusion des courses hippiques au 31 décembre 2015.

¹⁴⁵ Selon Paris-Turf, « en 2017, en Grande-Bretagne, la diffusion des courses hippiques a été attribuée, suite à appel d'offre, à ITV (en remplacement de Channel 4). La valeur de la transaction est estimée à 30 millions de livres (40,2 millions d'euros). Sur une durée de quatre ans, ITV 1 s'engage à diffuser au moins 34 réunions, dont des réunions comme Cheltenham, le Grand National, le Derby et Royal Ascot, tandis que 60 réunions seront diffusées sur ITV4 (une des chaînes secondaires du groupe). »

Rapport

Les efforts entrepris par l'institution pour populariser les courses, qu'il s'agisse de « EpiqE séries/EpiqE Days¹⁴⁶ », des « dimanches au galop »¹⁴⁷, des jeudis de Longchamp ¹⁴⁸ ou des multiples initiatives locales, à l'instar de celles développées par l'hippodrome de Cagnes-sur-Mer (cf. Encadré 9), doivent donc être poursuivies.

Encadré 9 : Cagnes-sur-Mer : un hippodrome populaire au cœur de la cité

Exploité par la société de courses de la Côte d'Azur (SCCA)¹⁴⁹, et loué à la ville au titre d'un bail emphytéotique jusqu'en 2048 pour 1 centime d'euro par an, l'hippodrome de Cagnes-sur-Mer est le deuxième hippodrome de France en nombre de courses (derrière Vincennes) et le 1^{er} champ de courses de province. Il organise plus de 81 réunions hippiques par an lors de deux meetings (meeting d'hiver pendant quatre mois et meeting d'été pendant deux mois).

D'une superficie de 60 hectares, il héberge également un centre d'entraînement. Il dispose également d'équipements importants tels qu'une régie de télévision et une clinique équine, etc. Il peut accueillir 12 000 spectateurs dont 6 000 en tribunes.

Situé au cœur de la ville, séparé de la plage par le boulevard du bord de mer, l'hippodrome est un équipement de spectacle mis à la disposition de l'ensemble des habitants la ville de Cagnes-sur-Mer, et plus largement, des communes de la côte d'Azur. En outre, les excellentes relations nouées entre le maire de Cagnes-sur-Mer et le président de la SCCA ont permis de développer son activité.

L'hippodrome a favorisé ou créé :

- la mise en place de deux compétitions internationales de jumping, pour créer un lien avec les autres secteurs de la filière ;
- l'organisation de salons et manifestations diverses (8 en 2017) ;
- le développement de partenariats avec les villes, permettant aux communes de la côte d'Azur de s'associer à une journée de course et de se voir offert, par la SCCA, les entrées sur l'hippodrome pour ses habitants, en contrepartie de la fourniture d'animations sur l'hippodrome à cette occasion (feu d'artifice, jeux pour les enfants). En 2018, 10 communes ont été associées. Plus de 8 000 personnes étaient présentes pour la journée organisée avec la ville de Cagnes-sur-Mer ;
- une compétition internationale de *palio*¹⁵⁰, à l'occasion de la dernière course du meeting d'été, pendant laquelle les chevaux et un driver professionnel sont associés à une ville et défendent leur couleur ; 15 villes françaises et internationales y participent ;
- des courses de charité, organisée en association avec la fondation de la princesse de Monaco ou la fondation Pompidou ;
- Un partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, afin d'une part de permettre la mise en place de projets pédagogiques avec les écoles primaires de la commune de Cagnes-sur-Mer pour faire connaître aux enfants les métiers du cheval, de l'hippodrome et pour rappeler l'apport et l'importance du cheval dans l'Histoire, et afin de permettre la mise en place, dans les écoles de l'enseignement supérieur, de groupes de réflexions en charge de réfléchir au développement de l'hippodrome et aux nouvelles attentes du public.

Cette politique a permis de développer les ressources propres de l'hippodrome (ventes, locations), qui représentent, en 2017, avec un chiffre d'affaire de 0,9 M€, 12,0% du chiffre d'affaire total de l'hippodrome (7,8 M€), les enjeux représentant 84,4% du chiffre d'affaire total, avec 6,5 M€¹⁵¹ ; en 2012, les ressources propres représentaient 0,7 M€, soit 7,9% du chiffre d'affaire total de l'hippodrome (8,3 M€), les enjeux représentant 88,5% du chiffre d'affaire total, avec 7,3 M€).

Source : SCCA ; Mission.

¹⁴⁶ Cf. supra (Encadré 11).

¹⁴⁷ Chaque printemps, de mars à avril, à l'initiative de France Galop, sont organisées les « dimanches au galop » à l'attention des familles parisiennes. Les hippodromes de Longchamp et d'Auteuil ouvrent leurs portes pour découvrir les courses hippiques et proposent également des spectacles équestres, des balades à poneys, des animations interactives.

¹⁴⁸ Le jeudi soir de 18h30 à 2h du matin, aux mois de mai, juin et juillet, l'hippodrome de Longchamp organise sur des « *after-work* », proposant à un public jeune, en plus des courses hippiques, des animations telles que des simulations de courses de voiture, la présence de disc-jockeys, et des stands de restaurations rapides.

Rapport

Ces initiatives, qui contribuent à la popularité des courses, permettent également de diversifier les recettes pour les sociétés de courses et d'améliorer la rentabilité des hippodromes.

Cette mobilisation doit également être le fait des collectivités territoriales qui bénéficient des recettes liées à la présence d'hippodromes sur leur territoire. En effet, la loi de finances pour 2008, à la demande d'élus de collectivités hébergeant des hippodromes, a introduit à l'article 302 bis ZG du code général des impôts (CGI), un prélèvement sur le montant des enjeux pris sur hippodromes (PMH) au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Modifiées 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, ces dispositions prévoient que, le produit du prélèvement opéré sur les sommes engagées pour le pari mutuel hippique est affecté à concurrence de 15% et dans la limite de 10 M€ aux communes sur le territoire desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes, au prorata des enjeux des courses hippiques effectivement organisées par ces hippodromes et dans la limite de 0,7 M€¹⁵² par commune. Ce plafond de 0,7 M€ permet d'éviter que seules quelques communes bénéficient d'une très large part de ce retour financier. Il permet également de verser à l'ensemble des communes un retour en rapport avec l'activité générée sur leur hippodrome. En 2017, 200 EPCI ont bénéficié de ce prélèvement pour un montant total de 10,8 M€. 5 EPCI ont bénéficié du montant plafonné¹⁵³. Certaines collectivités ne bénéficient que très faiblement de ce prélèvement, en raison d'un montant d'enjeux PMH réduit¹⁵⁴.

Enfin, la popularité des courses peut aussi passer par l'expérimentation de courses réservées à des collectivités ou à des clubs locaux, qui permettent au public de s'attacher davantage à l'évènement, à l'image du soutien populaire attaché aux clubs amateurs locaux lors de la coupe de France de football. L'exemple de l'écurie de l'île de Ré est à ce titre porteur d'espoir (cf. Encadré 10).

Encadré 10 : L'écurie de l'île de Ré

L'Écurie de l'île de Ré est une écurie de courses partagée, réunissant près de 150 souscripteurs, implantée sur l'île de Ré dont elle revêt les couleurs. L'île de Ré est à ce jour le seul Territoire ayant bénéficié d'un agrément France Galop.

Cette écurie s'attache à promouvoir son territoire et à gagner le soutien des habitants. Après avoir permis à un jeune de l'île de débiter en courses en devenant jockey, l'écurie a décroché une première victoire sur à Chantilly, avec Lord of Gracie son cheval vedette.

En 2018, la casaque de l'île de Ré a pris pour la première fois le départ d'une course dans une épreuve de Quinté.

Source : www.iledere-galop.com.

L'ensemble de ces actions ne sera *in fine* un succès que si l'ensemble des acteurs se mobilise.

¹⁴⁹ La SCCA, association loi 1901 ; a regroupé, en 1952, les sociétés de courses de Cagnes-sur-Mer et de Nice. L'hippodrome de Nice a disparu pour faire place à l'aéroport.

¹⁵⁰ Le *palio* est, en Italie, un concours entre quartiers d'une cité ou entre entités territoriales voisines, en général disputé avec des chevaux ou autres animaux. Le vainqueur reçoit un drapeau en soie peinte, appelée *palio*. Le *palio* de Sienne est le plus connu des *palii* italiens.

¹⁵¹ Le reliquat du chiffre d'affaire est composé des subventions reçues de la FNCH (0,3 M€).

¹⁵² Ces montants sont indexés, chaque année sur la prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, retenue dans le projet de loi de finances de l'année.

¹⁵³ Métropole de Nice-Côte d'Azur (hippodrome de Cagnes-sur-Mer), communauté de communes Cœur-Côte-Fleurie (hippodromes de Deauville et de Clairefontaine), communauté de communes de l'Aire Cantilienne (hippodrome de Chantilly), métropole du Grand Paris (hippodromes de Vincennes, Auteuil et Saint-Cloud) et communauté d'agglomération de Plaine-Vallée (hippodrome d'Enghien).

¹⁵⁴ La communauté de communes des Pyrénées Hautes Garonnaises (hippodrome de Bagnères de Luchon) a perçu 38,2 € et la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac (hippodrome d'Aurillac) a perçu 33,4 € en 2017.

En outre, l'attrait pour les nouvelles formes de propriété de chevaux de courses doit être soutenu

Comme évoqué supra (cf. 2.2.1), le nombre de propriétaires non assujettis à la TVA, qui ne peuvent donc pas répercuter la hausse sur le consommateur final, a diminué de façon sensible depuis 2013. Le recours à des associations de propriétaires, qui permettent de partager les frais d'acquisition et d'entraînement des chevaux, s'il n'a pas permis de compenser cette attrition, a en permis de mieux résister à la crise. Selon France Galop¹⁵⁵ les propriétaires ayant fait courir en association « ont un peu mieux résisté et ont davantage continué de faire courir leurs chevaux quatre ans après le changement majeur de taux de TVA » (47,7% contre 41,4% contre 41,4% pour les propriétaires en pleine propriété). En outre, selon France Galop, « la légère augmentation (entre 2013 et 2017) du nombre totaux d'associés et de chevaux différents qu'ils ont fait courir semble indiquer qu'il y a eu un transfert des propriétaires en pleine propriété vers des propriétaires en association ».

En conséquence, cette forme de propriété, qui résiste mieux aux chocs économiques, doit être encouragée par des actions de communication spécifiques, à l'instar de celle proposée par le syndicat national des propriétaires de chevaux de courses au galop qui met en relation de potentiels acquéreurs de chevaux en association avec des écuries de courses collectives existantes¹⁵⁶, y compris auprès des entreprises qui peuvent promouvoir la propriété de chevaux comme un vecteur de cohésion des salariés ou de publicité, à l'image de l'écurie de la radio RMC qui regroupe 1 800 copropriétaires¹⁵⁷.

Enfin, les formalités administratives qui permettent d'autoriser un propriétaire à faire courir son cheval pourraient être simplifiées. Actuellement, « les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver les chevaux de courses, (...) ne peuvent être accordées [par les sociétés mères] qu'après un avis favorable du ministre de l'intérieur émis au regard des risques de troubles à l'ordre public qu'elles sont susceptibles de créer »¹⁵⁸. Sans abandonner le principe du contrôle par le ministre de l'intérieur, ce dernier conserverait la possibilité de demander la suspension ou le retrait par la société mère concernée « à l'issue d'une procédure contradictoire engagée de sa propre initiative ou à la demande du ministre de l'intérieur ». La société mère concernée étant « tenue de suspendre ou de retirer l'autorisation si le ministre de l'intérieur maintient sa demande au vu des observations émises à l'occasion de la procédure contradictoire ».

¹⁵⁵ Note relative aux conséquences de la hausse de la TVA sur les propriétaires non assujettis, du 22 mars 2018.

¹⁵⁶ Le Syndicat des Propriétaires propose un panel des écuries de groupe existantes sur son site internet (<http://www.pro-galop.fr/ecuries-groupe/>).

¹⁵⁷ <http://www.ecurieclubrmc.com/>

¹⁵⁸ Décret 97-456 du 5 mai 1997, article 12.

Proposition n° 7 : Afin de permettre la reconquête du grand public par les courses hippiques :

- ◆ définir un calendrier des réunions permettant à la fois d'accroître le nombre de chevaux par courses, et compatible avec la disponibilité du public ;
- ◆ ouvrir les hippodromes aux autres acteurs de la filière équine (centres équestres, compétitions de CSO, attelages) ;
- ◆ développer la communication grand public en utilisant tous les canaux médiatiques ;
- ◆ expérimenter les courses réservées à des collectivités ou à des clubs locaux ;
- ◆ promouvoir les écuries collectives et les sociétés de propriétaires ;
- ◆ simplifier la procédure d'agrément des propriétaires sollicitant l'autorisation de faire courir, en supprimant la procédure d'avis favorable du ministre de l'intérieur, tout en maintenant la possibilité pour ce dernier de demander la suspension ou le retrait d'agrément *a posteriori* aux sociétés mères ;
- ◆ définir des objectifs d'attrait populaire et suivre les statistiques de fréquentation du public et des turfistes sur les hippodromes.

3.2.2. L'impérative réforme du fonctionnement et de l'organisation du PMU

Plusieurs réformes de l'activité du PMU doivent être engagées afin de recentrer ce dernier sur sa mission d'opérateur de pari hippique. Il s'agit d'une part de privilégier la reconquête des parieurs, qui passe par la priorité donnée à l'intérêt des joueurs, par une activité en point de vente dynamisée et par une stratégie de d'ouverture, notamment internationale, maîtrisée. Il s'agit d'autre part de garantir un niveau de financement nécessaire à ces réformes et à la préservation de la filière, en maîtrisant les dépenses du PMU, en révisant la fiscalité des paris hippiques et en étudiant la possible transformation des relations entre l'institution des courses et l'État.

3.2.2.1. L'intérêt du parieur doit davantage être pris en compte

Comme évoqué supra (2.1.1.1), le PMU a démultiplié l'offre de jeu, au détriment de l'intérêt des parieurs.

La fidélisation des turfistes et la conquête de nouveaux parieurs hippiques doit être engagée selon plusieurs axes :

- ◆ tout d'abord un axe dédié aux joueurs, afin d'améliorer le retour aux joueurs, de rendre plus attractive les gains en organisant la réunion des masses et de rétablir l'égalité entre joueurs en rompant les conventions conclues avec les opérateurs Off-shore et les grands parieurs internationaux (GPI) ;
- ◆ le retour aux fondamentaux des jeux hippiques ce qui n'exclut pas l'étude d'une offre de paris à côtes fixes sur certaines compétitions événements (Arc de Triomphe, Prix d'Amérique, Grand Steeple Chase de Paris) ;
- ◆ le recalibrage de l'offre de paris ;
- ◆ l'institution d'un organe consultatif ouvert à la représentation des associations de turfistes.

Tout d'abord, si le PMU peut désormais augmenter le taux de retour aux joueurs (TRJ), en pratique il est contraint par la fiscalité

Le PMU dispose désormais de la capacité d'adapter son TRJ, ce dernier étant fixé de manière flottante (cf. supra 2.1.1.1.4). Il aurait intérêt à le remonter, afin d'améliorer l'attractivité pour les parieurs. Avec un TRJ moyen en 2017 de 73,8% sur les paris hippiques, le TRJ du PMU est plus faible que celui de la FDJ, sur ses paris sportifs (76%).

Rapport

Or, l'amélioration du TRJ est contrainte par l'assiette fiscale qui repose sur les enjeux.

En effet, l'augmentation du TRJ par le PMU se traduit par une baisse de son PBJ et donc du retour à la filière.

En fixant comme assiette de son prélèvement sur les paris le produit brut des jeux, l'État permettrait au PMU d'accroître plus facilement le TRJ. (cf. infra fiscalité).

De surcroît, la réunion des masses de paris doit être envisagée afin de dynamiser l'attrait du pari hippique en ligne.

La séparation des masses des paris, proposée par le PMU et validée par l'autorité de la concurrence (cf. supra 2.1.1.2.2) a prévenu l'abus de position dominante du PMU. En revanche, cette mesure a réduit l'attractivité des paris hippiques, en particulier en ligne, en limitant le montant maximum de gain espéré par les joueurs. En outre, elle a rendu peu lisible l'offre de pari du PMU, par l'affichage de deux côtes différentes sur chacune des masses, en complément des côtes proposées par les opérateurs alternatifs¹⁵⁹.

Pour ces raisons, le rapport parlementaire sur l'évaluation de la régulation des jeux d'argent et de hasard de février 2017, s'appuyant sur les analyses de l'ARJEL¹⁶⁰ qui estimait que « *la séparation des masses entre le réseau physique et l'offre en ligne du PMU intervenue en décembre 2015 a très certainement eu un impact fort sur l'activité hippique en ligne en 2016, en altérant son attractivité* », prônait le réexamen de la séparation des masses en l'assortissant de mesures d'accompagnement permettant d'éviter l'abus de position dominante, en particulier la commercialisation sous marque blanche du Quinté +.

La mission reprend à son compte cette proposition et demande la réunion des masses du PMU, compte tenu du potentiel de croissance que porte aujourd'hui le marché des paris hippiques en ligne, comme l'atteste la situation britannique (cf. Tableau 20). Elle propose donc que le ministre de l'économie saisisse pour avis l'autorité de la concurrence, sur la base de l'article L. 462-1 du code de commerce, en lui demandant sous quelles conditions, notamment de régulation, la réunion des masses d'enjeux de pari hippique du PMU pourrait intervenir¹⁶¹.

¹⁵⁹ Ces derniers s'étant regroupés dans une masse commune, ils proposent une côte unique, en complément de celle de PMU.fr et du PMU en dur.

¹⁶⁰ Rapport d'activité 2016.

¹⁶¹ Par deux décisions de justice, (TGI de Paris du 22 février 2018 et Cour d'appel de Paris du 12 septembre 2018, le PMU a été condamné pour abus de position dominante sur la période précédant la séparation des masses d'enjeux, soit entre 2010 et 2015, à la demande de l'opérateur alternatif Betclac. Ce dernier demande une indemnisation de son préjudice à hauteur de 170 M€.

Rapport

Tableau 20 : Évolution des enjeux hippiques en Grande-Bretagne entre 2008 et 2016 par type de pari¹⁶² (en M€)

Enjeux (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	évolution 2008/2016
Cote fixe en dur (<i>non remote</i>)	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	-22,1
Cote fixe en ligne (<i>remote</i>)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	5 213,8	5 781,2	N.A.
Mutuel	377,8	355,5	392,0	408,1	388,7	437,4	459,2	450,4	535,1	41,6
Enjeux totaux	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	10 708,4	11 005,0	N.A.
Proportion des jeux en ligne (<i>remote</i>) sur le total des enjeux (en %)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	48,7	52,5	N.A.

Source : ARJEL ; Gambling commission.

¹⁶² Selon l'ARJEL, en Grande-Bretagne, 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 dimension plus large que la notion de « en ligne » française dans la mesure où il inclut les paris pris par téléphone ou par le biais d'un appareil de télévision. L'autorité de régulation des paris britannique, 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.

Par ailleurs, la fiscalité dérogatoire pour les GPI doit être supprimée afin de rétablir l'égalité de traitement entre les parieurs.

Afin de trouver des relais de croissance externes, le PMU a facilité l'accès aux paris hippiques sur la masse en dur à des grands parieurs internationaux, par des conventions généreuses avec des opérateurs de paris étrangers, que les tutelles n'ont pas su réguler (cf. supra 2.1.1.4.3).

Plusieurs raisons militent pour son abandon. D'une part cette pratique, certes légale, risque de miner la confiance que les parieurs nationaux placent encore dans les paris hippiques, en particulier parce qu'elle réduit le taux de retour de ces derniers.

D'autre part, en acceptant un système qui permet que des rabais soient accordés par des opérateurs de paris à certains grands joueurs étrangers, en profitant d'une fiscalité sur les jeux avantageuse, l'État encourage le *dumping* fiscal.

Enfin, l'État n'a pas su réguler cette pratique, cédant par exemple aux arguments techniques invoqués par le PMU pour ne pas appliquer la demande de limitation des enjeux étrangers à 5% de la masse.

En conséquence, comme la Cour des comptes l'avait proposé, la mission insiste sur l'impérieuse nécessité d'abroger le système fiscal dérogatoire accordé aux parieurs étrangers, sapant les fondements du pari mutuel en créant une inégalité de traitement entre les parieurs.

Cette abrogation fait peser un risque de baisse de ressources, en raison du désintérêt que représentera une fiscalité de droit commun appliquée aux paris engagés depuis l'étranger et regroupés en France. Si la baisse de recettes est avérée, elle pourra être compensée par l'État¹⁶³.

Le PMU clarifierait son image en se recentrant sur son cœur de métier hippique.

Le PMU, en cherchant à développer une offre de pari sportif et de poker en ligne, a pris le risque de brouiller son image de spécialiste du pari hippique auprès des joueurs, sans bénéficier de manière indiscutable et chiffrée, en contrepartie, d'un déport de la demande de jeu des parieurs sportifs vers les jeux hippiques, par un phénomène de « *cross selling* ». La démonstration de l'effectivité du « *cross selling* » n'a jamais été démontrée.

En outre, la marge nette dégagée par le PMU sur ces activités non hippique demeure modeste, malgré la forte croissance des enjeux sur les paris sportifs (cf. supra 2.1.1.2.3). Ces deux activités mobilisent des moyens du PMU et des actions de communications qui pourraient être concentrées sur les jeux hippiques.

. Le PMU doit donc abandonner sans plus attendre ces deux activités

En complément de cet abandon d'activités non hippiques, la simplification et la modernisation de l'offre de jeu hippique faciliteraient la conquête de nouveaux joueurs.

Le PMU doit envisager de réduire son offre de jeu, qui, en multipliant le nombre de rapports possibles par course, car elle tout d'abord une source de complexité pour les joueurs. À l'instar de ce que proposent les opérateurs de paris hippiques au Japon et à Hong-Kong, l'offre de pari doit être limitée, en abandonnant les jeux trop techniques, qui ne peuvent pas être compris par le grand public, en particulier les jeunes et les femmes, par nature peu expert et qui constitue le vivier de joueurs à conquérir. Actuellement, la multiplication de l'offre de jeu n'a pas permis de conquérir un nouveau public. En favorisant le recyclage, visant à augmenter la fréquence de jeu d'un public de turfiste fidèle mais de plus en plus restreint, le PMU a pris le risque de détourner sa clientèle de parieurs la plus fidèle.

¹⁶³ En 2017, la marge nette générée par l'activité GPI est d'environ 70 M€ (données Cour des comptes).

Rapport

La réduction et la simplification de l'offre de jeu ne doivent pas être recherchées à tout prix, en réduisant l'expertise liée à la connaissance des chevaux, des jockeys et des hippodromes que recherchent les turfistes et en laissant une place trop importante au hasard dans certains jeux. Le principe du développement de jeux tels que le Spot ou le Quinté +, dans lesquels interviennent des tirages au sort et qui peuvent être considérés comme des quasi-jeux de loterie, doivent être remis en cause.

Enfin, la simplification de l'offre de pari hippique n'exclut pas que soient développés de nouveaux jeux, en s'inspirant de l'offre de jeu étrangère existante, telle que le Jockey Challenge¹⁶⁴ ou le composite Win¹⁶⁵ mis en place à Hong-Kong. L'initiative lancée par les sociétés de courses autour des « EpiqE Series » (cf. Encadré 11) va dans cette direction.

Encadré 11 : Les EpiqE Series

Créée en mai 2016 par la filière hippique (SECF, France Galop, Equidia, FNCH et PMU) la marque EpiqE s'inscrit dans un projet dont le but est de « *repositionner les courses dans le cœur des Français* ». Ce projet se compose de deux grands axes :

- le championnat EpiqE Series ;
- les EpiqE Days.

Le championnat EpiqE Series regroupe les 14 plus grandes courses, les plus renommées, du circuit hippique. Il se décompose en deux séries : une pour le Trot attelé et une autre pour le Galop. Le championnat EpiqE Series enchainent tout au long de l'année des épreuves qualificatives (trot) ou préparatoires (galop) dans une logique purement sportive, avec une grande finale dans chaque discipline : Le Grand Prix d'Amérique pour le Trot et le Prix de l'Arc de Triomphe pour le Galop.

Il y a trois classements : celui des Jockeys / drivers, celui des entraîneurs, et celui des propriétaires. Le classement final est établi selon les points obtenus lors de toutes les courses faisant partie du championnat.

En parallèle du championnat EpiqE Series, ont lieu les EpiqE Days. Leur objectif est de faire découvrir lors de 8 week-ends d'exception en région parisienne et en province, les disciplines de courses de trot monté et de sauts d'obstacles, notamment, au public français. Leur principe consiste à associer les meilleurs jockeys et drivers aux meilleurs chevaux et de les faire s'affronter lors des 7 courses d'une journée pour des week-ends sensationnels. Les jockeys / drivers ont 7 courses pour marquer le plus de points possibles et ainsi remporter le Trophée EpiqE Days.

Source : SECF ; France Galop.

En parallèle, l'extension de l'offre de jeu pourrait s'accompagner d'un assouplissement législatif et réglementaire afin d'expérimenter une offre de paris en direct (« live betting »).

L'offre de pari en direct (« live betting ») sur le résultat final de la course, pourrait également être envisagée, tout en respectant les règles du pari mutuel. Ce pari en direct serait envisageable, selon l'ARJEL, sur des courses de longue distance. Elle pourrait être techniquement envisagée, avec une masse distincte, et une prise de paris jusqu'à 400 à 300 mètres de l'arrivée, ce qui nécessite un effort d'investissement de la part du PMU.

En revanche, l'élargissement de l'offre de paris sur des courses virtuelles ou sur des courses passées anonymisées, envisagé par le PMU doit être écarté. Ce type de pari s'apparente davantage à une loterie dans la mesure où plus aucune expertise n'est demandée au parieur hippique. Il apparaît en outre peu compatible avec l'organisation actuelle du pari sous forme mutuelle.

¹⁶⁴ Qui permet de parier sur des victoires successives de jockeys.

¹⁶⁵ Qui permet de parier sur un « panier de chevaux », avec un rapport identique fixé pour le panier. Ce panier peut être établi pour une écurie de course par exemple.

De manière parallèle, **l'autorisation d'une offre de pari à côte fixe sur les courses de chevaux, semble devoir être écartée**, compte tenu des risques élevés que ce type de pari fait peser sur la régularité des courses, malgré le caractère ludique que ce type de paris peut apporter¹⁶⁶. Une expérimentation pourrait toutefois être étudiée portant sur les grands événements hippiques (Arc de Triomphe, Prix d'Amérique, Jockey Club, Prix de Diane, Grand Steeple Chase de Paris).

Enfin, le PMU gagnerait à organiser la représentation des turfistes.

La représentation des joueurs de paris hippiques n'est pas organisée. Les quelques associations de turfistes existantes, telle que l'association nationale des turfistes, ne compte que quelques dizaines de membres cotisants¹⁶⁷.

Cette absence de représentation ne permet pas que soit pris en compte l'intérêt des turfistes à part égale avec les autres parties prenantes de l'institution des courses, alors même que c'est l'activité de pari qui en constitue le poumon économique.

Or, le PMU gagnerait à s'appuyer sur les associations de turfistes pour améliorer la qualité de son offre de jeu, pour mieux cibler ses actions de communication et pour davantage se prémunir des risques d'image liées au lancement d'offres innovantes ou à son développement international.

En conséquence, le PMU pourrait proposer d'associer davantage les turfistes au développement de son offre de jeu, en organisant sur une base au moins annuelle, un « congrès des turfistes » qui associerait les associations de turfistes, sur le modèle de représentation offert aux associations de consommateurs. En parallèle, l'institution des courses gagnerait à davantage associer les turfistes et les spectateurs au développement du calendrier des courses, à l'image des « comités utilisateurs » mis en place dans les projets informatiques, qui associent tous les usagers finaux.

Dès lors, la mission formule l'ensemble des formulations suivantes au profit des joueurs.

Proposition n° 8 : Afin que soient privilégiés l'intérêt et le plaisir des joueurs :

- ◆ **pour le PMU, abroger les contrats avec les partenaires étrangers opérateurs de paris autorisant l'accès à la masse en dur du PMU pour les « grands parieurs internationaux ». À cette fin, pour les tutelles, aligner la fiscalité des GPI sur celle des parieurs domestiques en dur et abroger l'article 302 bis ZO du code général des impôts qui autorise une fiscalité dérogatoire sur les paris engagés depuis l'étranger et regroupés en France ;**
- ◆ **permettre d'améliorer le taux de retour aux joueurs en modifiant l'assiette du prélèvement sur les paris ;**
- ◆ **sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, saisir l'Autorité de la concurrence, afin de connaître les conditions dans lesquelles une réunion des masses d'enjeux en ligne et en dur du PMU pourrait intervenir, avec pour objectif de rendre ces derniers plus attractifs pour l'ensemble des joueurs ;**
- ◆ **recentrer l'offre de pari du PMU sur son cœur de métier « hippique », et abandonner les activités de poker en ligne et de paris sportifs ;**
- ◆ **simplifier l'offre de paris hippiques, en réduisant le nombre et en se concentrant sur des paris plus simples, dédiés au grand public, constituant le vivier des parieurs à conquérir, au besoin en recherchant des formules de paris ayant déjà fait preuve de leur succès à l'étranger ;**

¹⁶⁶ En particulier les « *side games* », qui permettent de parier sur des éléments annexes à la course.

¹⁶⁷ L'association nationale des turfistes évoque une cinquantaine d'adhérents à jour de cotisation en 2017.

- ♦ **organiser un « congrès annuel des turfistes » qui serait une instance de concertation autour des projets de jeu, entre les dirigeants du PMU, les sociétés de courses et les représentants d'associations de turfistes.**

3.2.2.2. Les efforts supplémentaires à entreprendre par le PMU pour se moderniser et rationaliser sa gestion doivent être accompagnés par l'État

En complément des adaptations stratégiques relatives à son activité, le PMU doit persévérer dans ses efforts de réduction de charges, en particulier salariales. Cet effort de modernisation et de transformation devra être accompagné par l'État, notamment de manière financière et pourra donner lieu à un engagement réciproque entre l'État et l'institution des courses.

Le PMU doit en outre considérer comme nécessaire l'adaptation de ses charges à son niveau d'activité, ce qui implique un plan d'économies visant en priorité sa masse salariale.

Dans le contexte de la baisse du montant des enjeux et afin d'une part d'assurer un retour le plus important possible à la filière et, d'autre part, de garder des capacités d'investissement nécessaires pour engager les transformations envisagées, le PMU doit se concentrer en priorité sur la réduction de ses charges de fonctionnement en mettant en œuvre l'ensemble des recommandations proposées par la Cour des comptes¹⁶⁸ visant en particulier à réduire sa masse salariale et à améliorer les règles de transparence en la matière.

En conséquence, la mission reprend à son compte les recommandations de la Cour visant d'une part à modifier la composition et le champ d'intervention du comité des rémunérations, actuellement composé des seuls présidents des sociétés mères et d'une personne qualifiée choisie par ces derniers. Ce comité permettrait ainsi, conformément aux préconisations du mouvement des entreprises de France (Medef)¹⁶⁹, de placer le conseil d'administration dans les meilleures conditions pour déterminer l'ensemble des rémunérations et avantages des dirigeants mandataires sociaux, dans la mesure où conseil d'administration, responsable *in fine* de la politique de rémunération, serait alimenté par des propositions ou recommandations du comité s'agissant par exemple de la mise en place d'une politique de rémunération globale (salaire de base, part variable, avantages divers, plan de retraite). La composition de ce comité devrait également associer davantage d'administrateurs indépendants ainsi qu'un représentant de l'État, afin de s'assurer que les efforts financiers auquel il contribue au profit de la filière ne sont pas estompés par une politique salariale inadaptée.

D'autre part, la mission demande à ce que les salaires des cadres dirigeants du PMU soient revus afin de les associer aux efforts de réduction des avantages demandé à l'ensemble des agents.

Enfin, les conventions collectives très favorables doivent faire l'objet de nouvelles négociations, en parallèle de celles menées par les sociétés mères et le reste de l'institution.

Les décisions stratégiques des organisateurs des courses hippiques et de l'organisateur des paris doivent répondre à des logiques propres. La prise de décision au sein du conseil d'administration du PMU est rendue difficile en raison de la divergence de vue stratégique de ses membres (cf. Encadré 12), qui ne permet pas de dégager l'intérêt propre de cet opérateur de pari. En effet, comme le relève la Cour des comptes, la prise de décision au sein du conseil d'administration est « *contrainte et ne garantit pas que l'intérêt du PMU soit préservé* ».

¹⁶⁸ Cour des comptes, rapport thématique relatif à l'institution des courses, 2018.

¹⁶⁹ Article 18.1 à 18.3 du code Afep-Medef. Ce code, relatif au gouvernement d'entreprises des sociétés cotées. Est constitué d'un ensemble de recommandations visant à améliorer la gouvernance et la transparence du fonctionnement des entreprises.

Encadré 12 : La gouvernance du PMU

L'organisation de la gouvernance du PMU est fixée par le décret n°97-457 du 5 mai 1997 modifié relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel, et précisée par les statuts du GIE.

Le décret précise la composition de l'assemblée générale et du conseil d'administrateurs du PMU.

L'assemblée générale du PMU réunit les représentants des sociétés membres du GIE, à savoir 59 sociétés de courses. Elle statue sur les comptes et se prononce sur le budget prévisionnel de l'entreprise. Peuvent assister à l'assemblée à titre consultatif trois membres du personnel désignés par les organisations syndicales les plus représentatives du personnel dans l'entreprise. Le membre du corps du contrôle général économique et financier, et le commissaire du Gouvernement, désigné par le ministre chargé de l'agriculture, assistent à l'assemblée.

Le conseil d'administrateurs¹⁷⁰ est composé de dix membres parmi lesquels figurent, outre le président du conseil d'administration, le directeur général, quatre représentants des sociétés de courses, quatre représentants de l'État, dont deux désignés par le ministre chargé de l'agriculture et deux désignés par le ministre chargé du budget. Le président du conseil d'administration et le directeur général, présentés par les sociétés membres, peuvent être pris en dehors des membres de l'assemblée et doivent être agréés par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget. Les mandats du président du conseil d'administration et du directeur général du groupement sont de quatre ans renouvelables.

Le conseil d'administrateurs délibère sur toutes les décisions relatives aux grandes orientations stratégiques, économiques, financières, commerciales ou technologiques de l'entreprise. Lors des délibérations du conseil d'administration, chaque membre dispose d'une voix ; toutefois, le président du conseil d'administration dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des suffrages. Le membre du corps du contrôle général économique et financier et le commissaire du Gouvernement assistent aux réunions du conseil d'administration sans prendre part aux votes.

Le fonctionnement du PMU est assuré par un **comité de direction** composé de 11 membres.

Source : Légifrance ; PMU.

Comme le souhaite la nouvelle équipe dirigeante du PMU, le GIE doit pouvoir agir comme un opérateur de paris, indépendamment des objectifs sportifs et d'élevage que poursuivent les organisateurs de courses, et indépendamment des objectifs de soutien à la filière, de recettes fiscales et de régulation du jeu, que poursuivent les représentants de l'État.

En effet, l'autonomie de décision du PMU en tant qu'opérateur de paris, milite pour sa transformation en société commerciale. Cette forme juridique, en particulier celle de la société anonyme (SA), pourra lui permettre d'accéder plus facilement aux financements nécessaires à sa modernisation et à son développement. En outre et de manière marginale, la forme commerciale du PMU lui permettra d'investir dans des pays où, à l'instar du Japon, la forme juridique du GIE, méconnue, le pénalise financièrement¹⁷¹. Enfin, à condition d'être soumis à une fiscalité de droit commun, le PMU bénéficiera de la mesure de réduction du taux d'impôt sur les bénéfices à 25% en 2022.

C'est dans ce cadre qu'a été lancé un chantier de transformation du statut juridique du PMU par la direction du budget, en association avec le ministère de l'agriculture, les sociétés mères de courses et le PMU, en avril 2018, visant l'abandon du statut juridique de GIE au profit d'une société commerciale.

¹⁷⁰ La composition du conseil d'administrateurs a été modifiée par le décret n°018-667 du 27 juillet 2018, passant d'un président directeur général et d'un directeur général délégué à un président du conseil d'administration et à un directeur général.

¹⁷¹ Le Japon applique un prélèvement sur les enjeux collectés par le PMU et non une taxe sur les bénéfices en raison de son statut de GIE.

Rapport

Dans ce cadre, doivent être clarifiées les missions exercées en propre par les sociétés de courses et celles qui pourront être confiées par délégation à l'opérateur de paris. **À ce titre, la mission considère que le modèle d'intégration verticale n'est pas souhaitable, en raison de la poursuite d'objectifs divergents entre ces acteurs, et en raison de la trop forte concentration des activités pouvant créer une distorsion de concurrence avec les autres opérateurs.** En particulier, doivent être conservées comme des missions propres des sociétés mères :

- ◆ le marketing des courses de chevaux, qui par nature ne touche pas exclusivement les parieurs hippiques mais s'adresse de manière plus large aux spectateurs des hippodromes, aux propriétaires de chevaux et aux socio-professionnels ; ce qui n'exclut pas que le PMU y apporte son concours compte tenu du lien étroit et de l'importance accordée par sa clientèle de parieurs hippiques aux courses de chevaux ;
- ◆ la propriété des images et des données de courses, qui appartient par nature aux organisateurs des courses hippiques ;
- ◆ les missions d'organisation et de programmation des courses, accompagnées des missions dites « régaliennes », de réglementation et de surveillance de la régularité des courses, d'encouragement de la filière, d'action sociale et de formation.

En revanche, ne doit plus être exercée par les sociétés mères la mission d'organisation des paris. **Cette évolution des rôles respectifs d'opérateur de paris et d'organisateur de course rend impérative l'abandon du modèle du GIE et impose la transformation en société anonyme.**

Cette séparation nette entre les missions d'opérateur de paris et d'organisateur des courses nécessite donc que soit modifié l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 par lequel l'État autorise, de manière révocable, l'organisation du pari mutuel par les sociétés de courses. Les sociétés de courses conserveraient donc le droit exclusif d'organiser les courses en raison des obligations réglementaires imposées à ces dernières¹⁷² ainsi que le droit d'organiser des paris sur hippodrome (PMH). En revanche, le droit exclusif d'organiser les paris hors hippodrome et en ligne (PMU), serait cédé au PMU pour une durée déterminée, en contrepartie de la prise de participation majoritaire de l'État dans le capital de ce dernier (cf. supra).

Afin de mettre en œuvre cette modification législative, une opportunité se présente avec le projet de loi n°1088, relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), déposé devant l'assemblée nationale le 19 juin 2018. Pourrait être introduite, en complément des dispositions visant à privatiser le capital de la FDJ, une disposition autorisant la transformation du PMU en société commerciale, dont les modalités seront fixées par voie d'ordonnance¹⁷³. En effet, la transformation d'un GIE en société commerciale n'est pas possible, selon les dispositions du code de commerce, sans dissoudre le GIE¹⁷⁴. Le PMU doit donc bénéficier d'une dérogation prévue par la loi pour changer de statut juridique sans encourir de risques et de pénalités financiers et juridiques.

¹⁷² 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.

¹⁷³ Article 51, IV.

¹⁷⁴ L'article L251-18 du code de commerce autorise la transformation d'un GIE en société en nom collectif sans que cette transformation entraîne la dissolution du groupement ni la création d'une personne morale nouvelle. En revanche, aux termes de l'article L251-1 du code de commerce, le groupement d'intérêt économique ne donne pas lieu par lui-même à réalisation et partage de bénéfices. En conséquence, la poursuite de l'activité de cet organisme sous la forme notamment d'une société de capitaux ou d'une société civile traduit une modification substantielle de la situation de droit ou de fait qui ne peut qu'entraîner la création d'une personne morale nouvelle et la dissolution du groupement. En ce qui concerne les conséquences, notamment fiscale, cf. BOFIP, réf. BOI-ENR-AVS-40-60-10-20120912 à jour du 12 septembre 2012).

Rapport

En autorisant ces mesures dérogatoires, la loi puis l'ordonnance devra en préciser les modalités de mise en œuvre. En contrepartie, **la modification du code de commerce, afin de permettre la transformation en société commerciale du GIE sans contrainte de dissolution, devra être menée avec l'assurance formelle que les réformes structurelles indispensables seront bien engagées.** Cet engagement devra être formalisé dans la future ordonnance et dans les dispositions réglementaires d'application ; l'État pourra ainsi conditionner son autorisation de transformation du GIE en société commerciale aux nécessaires évolutions de l'institution (cf. partie contrat d'objectif et moyen et gouvernance de l'institution).

L'autonomie de décision de la future société nécessite que soit modifiée la composition du **conseil d'administration du PMU**, afin que soit abordée une vision stratégique qui dépasse la somme de celle de chacun de ses membres, actuellement grevée par la place prépondérante prise par la recherche d'un équilibre précaire dans la programmation de courses supports de paris (équilibre entre les courses de Trot et de Galop, entre hippodromes de province et parisiens, intégration des courses étrangères), et qui interroge parfois quant à la recherche de *l'affectio societatis*¹⁷⁵.

Le conseil d'administration de la future société devra être majoritairement composé d'administrateurs représentant les actionnaires (l'État et les sociétés de courses¹⁷⁶), ainsi que d'administrateurs indépendants. Les représentants de l'État au sein du conseil d'administration devront être majoritaires en voix, indépendamment de la présence, sans droit de vote, d'un contrôleur d'État et d'un commissaire du gouvernement. Cette présence majoritaire sera permise par une détention de la majorité du capital social, en raison de l'apport par l'État de l'actif incorporel constitué par le droit exclusif d'organisation des paris en dur pendant une période de 15 à 25 ans¹⁷⁷. Les administrateurs nommés par l'État devront offrir des garanties d'indépendance, vis-à-vis notamment de l'exercice du pouvoir de tutelle sur les sociétés de courses.

Afin, par ailleurs, d'ancrer durablement les relations entre les actionnaires, un pacte pourra être signé entre l'État et les sociétés mères. Ce pacte pourra prévoir :

- ◆ des clauses relatives à la gestion de l'actionnariat, telle que l'inaliénabilité des parts détenues par chaque partie pendant une durée à déterminer¹⁷⁸ ou un droit de préemption ;
- ◆ des clauses relatives à la cession d'actions, telles que la cession forcée ou le rachat forcé ;
- ◆ des clauses relatives à l'exécution du pacte d'actionnaire, permettant de sanctionner financièrement le non-respect du pacte ou d'en assurer la confidentialité.

La transformation en société commerciale devra entraîner la modification de l'assiette des prélèvements fiscaux de l'État.

¹⁷⁵ Cf. rapport de la Cour des comptes de mai 2018 sur l'institution des courses, en particulier sur les divergences de vues au sein du conseil d'administration lors des choix d'attribution de marchés.

¹⁷⁶ Les sociétés de courses sont représentées d'une part par les sociétés mères et d'autre part par la FNCH, au titre des sociétés organisatrices de courses « Premium. ».

¹⁷⁷ Cette période devra être alignée sur celle accordée à l'opérateur des jeux de loterie sous monopole en dur (FDJ). En vertu de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891, les sociétés de courses « peuvent, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre chargé de l'agriculture et moyennant le versement des prélèvements légaux, organiser le pari mutuel ».

¹⁷⁸ Les engagements perpétuels sont interdits en droit français. En outre, un pacte conclu pour une durée indéterminée peut être résilié par chaque partie à tout moment. En conséquence, afin qu'un engagement trop long ne soit pas requalifié en engagement perpétuel ou en engagement à durée indéterminée, une durée d'engagement raisonnable, de pour la durée de la concession du droit exclusif par exemple, pourrait être trouvée.

Rapport

Le nouvel équilibre financier de l'institution des courses doit permettre en premier lieu de financer la transformation souhaitée par l'État, en n'omettant pas que ce dernier, tutelle de l'institution et membre du conseil d'administration du GIE PMU, porte une part de responsabilité de la situation actuelle et doit donc en assumer les conséquences. En second lieu, le nouvel équilibre doit permettre aux différents acteurs (filière et institution des courses, opérateurs de paris et État) de conserver leur part du bénéfice de l'activité de pari, à hauteur de leur contribution et des missions de services publics qui leur sont confiées.

Tout d'abord, l'assiette du prélèvement sur les paris hippique mérite d'être révisée. Aujourd'hui assise sur les mises, elle pourrait être assise sur le chiffre d'affaire de l'opérateur de pari, c'est-à-dire son PBJ¹⁷⁹. Cette fiscalité assise sur le PBJ permettrait, comme cela est souhaité par le PMU, de partager les aléas de gains entre l'État et les opérateurs de paris.

Le PBJ servant d'assiette au prélèvement sur les jeux n'exclurait pas l'activité export du PMU, en raison de l'abandon du régime dérogatoire prévu par l'article 302 bis ZO du CGI (cf. supra).

En parallèle, le PBJ serait également assujetti à la TVA¹⁸⁰.

Enfin le PMU, société commerciale, sera assujetti à l'impôt sur les sociétés¹⁸¹.

Dans cette hypothèse, les coûts d'intérêt commun¹⁸² rendus par les sociétés de courses seront facturés au PMU et constitueront pour ce dernier une charge d'exploitation déduite de l'assiette de l'impôt sur les sociétés¹⁸³. L'ordonnance d'application de la loi PACTE devra donc prévoir un mécanisme de facturation de la prestation de service rendue par ces dernières au PMU, au titre de l'organisation des courses.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission formule l'ensemble des propositions suivantes visant à améliorer la gestion et l'organisation du PMU :

¹⁷⁹ L'ouverture à la concurrence de jeux en ligne s'était accompagnée d'une réflexion sur un changement d'assiette fiscale afin de substituer le PBJ aux mises. Cette solution avait été écartée, suivant les préconisations d'un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) « *en raison des risques d'accroissement non maîtrisés du TRJ et donc corrélativement de développement du jeu pathologique* ». Cette analyse pourrait cependant être révisée, compte tenu de la possibilité pour le régulateur des jeux de fixer par voie réglementaire une limite au TRJ, à la fois dans son montant, mais également dans ses modalités de calcul afin en particulier que les rabais et remises gratuites à l'initiative de l'opérateur de paris ne soient pas intégrés dans le calcul du taux de retour.

¹⁸⁰ Actuellement, l'assiette de la TVA est le produit net des jeux. Le produit net des jeux est calculé par retranchement, sur la base du produit brut des jeux, des prélèvements (taxe sur les enjeux et prélèvements sociaux) et des bonus non déductibles. Le taux de TVA applicable est le taux normal de 20%.

¹⁸¹ En tout état de cause, l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés du PMU lui permettra de bénéficier de la mesure de réduction de son taux prévu de manière progressive jusqu'en 2022. Le taux de l'impôt sur les sociétés fixé à 33,33% en 2018 passera à 31% en 2019, 28% en 2020, 26,5% en 2021 et 25% en 2022 ; le montant de l'impôt sur les sociétés étant actuellement majoré de contributions additionnelles compte tenu du montant des bénéfices du PMU. Ces majorations seront progressivement supprimées.

¹⁸² La notion de coûts d'intérêt commun est venue se substituer à la notion de charges de service public lors de l'instruction du dossier de taxe affecté sur les paris hippiques en ligne par la Commission européenne (décision du 16 juin 2013 n° C(2013) 3554 final, concernant l'aide d'État que la France envisage de mettre à exécution en faveur des sociétés de courses). Le niveau de la taxe à prélever sur tous les opérateurs de paris hippiques en ligne est calculé en prenant en compte uniquement la compensation des coûts liés à l'organisation des courses qui profitent également à tous les opérateurs de paris hippiques en ligne. Les coûts d'intérêt commun sont assimilés aux coûts liés à l'organisation des courses premium. Ils sont calculés à partir du ratio de chevaux participant à des courses premium qui permettent de répartir certains coûts fixes des sociétés-mères de courses entre courses premium et non premium. Ils sont constitués par les encouragements, les frais d'organisation supportés par les sociétés mères de courses et par les sociétés de province, les coûts de captation et de diffusion des images de courses, les frais de lutte contre le dopage, les frais de formation et d'action sociale. En sont déduits les recettes propres (droits d'entrée payés par les spectateurs) rattachables à l'organisation des courses.

¹⁸³ Cette facturation pourra être instaurée par la création d'une taxe affectée, sur le modèle de celle instaurée pour les paris en ligne.

Proposition n° 9 : Afin de permettre au PMU d'améliorer ses performances d'opérateur de pari :

- ◆ **séparer les missions d'organisation des paris hors hippodromes et d'organisation des courses hippiques dans la loi, en révisant l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 par lequel l'État autorise, de manière révocable, l'organisation du pari mutuel hors hippodrome par les sociétés de courses ;**
- ◆ **conditionner l'accord de l'État à la transformation en société commerciale du GIE PMU à une répartition du capital social qui permette à l'État d'en détenir la majorité en raison du droit exclusif d'organisation des paris accordés à la société commerciale PMU pour une durée de 15 à 25 ans ;**
- ◆ **réviser le système de prélèvement fiscal en vigueur pour les paris hippiques en dur, d'une part en fixant le PBJ comme l'assiette du prélèvement forfaitaire de l'État sur le PBJ, en complément de la TVA collectée sur ce PBJ et d'autre part en supprimant le système dérogatoire pour les enjeux pris depuis l'étranger ;**
- ◆ **dans le cadre de la transformation en société commerciale du PMU, soumis à l'impôt sur les sociétés, prévoir le remboursement sous forme de redevance, à l'institution des courses, des coûts d'intérêt commun ;**
- ◆ **donner suite aux recommandations de la Cour des comptes en matière de réduction de la masse salariale et de création d'un comité des rémunérations.**

3.2.2.3. *Le PMU doit motiver le réseau des buralistes, qui demeure la clé de voute de la distribution de son produit de paris*

Malgré les efforts financiers réalisés par le PMU pour moderniser et segmenter son réseau (cf. supra 2.1.1.3), la motivation des buralistes à distribuer des produits hippiques mérite d'être stimulée. En effet, la distribution du produit « paris hippiques » est encore réalisée à plus de 85% dans le réseau des buralistes.

Le PMU risque en effet de pâtir de l'effort réalisé en 2019 par la FDJ au profit de son réseau, en particulier en revalorisant la commission des buralistes¹⁸⁴. Le PMU doit donc impérativement s'aligner afin de conserver la motivation de ses distributeurs.

En augmentant sa commission, éventuellement de manière progressive entre 2019 et 2020, le PMU suivrait l'augmentation réalisée par la FDJ. Cette hausse de la commission permettrait de motiver les buralistes et de soutenir leurs efforts en faveur d'un accompagnement plus dynamique et plus important des parieurs. Cette augmentation pourra donc être assortie d'objectifs à atteindre rénovés, en particulier afin d'initier et de fidéliser une clientèle nouvelle (jeunes et femmes) aux paris hippiques.

Pour l'avenir, l'État devra veiller, lorsqu'il choisit de compenser la hausse du prix du tabac, à équilibrer le taux des commissions versées par les opérateurs de paris sous monopole au réseau de distribution des buralistes. En effet, l'accord cadre de la FDJ qui prévoit une augmentation de la commission versée par cet opérateur aux buralistes, a été autorisé par le ministère de tutelle, pour compenser la hausse du prix du tabac et la baisse potentielle de chiffre d'affaires des buralistes, sans étude d'impact préalable quant à ses conséquences sur la distribution des produits du PMU de stabilité du retour financier pour la filière hippique.

Cette augmentation de la commission ne doit pas être le seul effort du PMU envers son réseau de distribution. La modernisation des points de vente, inachevée, doit être accélérée.

¹⁸⁴ Signature d'un accord-cadre en 2018, dont la mise en œuvre est prévue au 1^{er} janvier 2018, entre la FDJ et les buralistes, avec l'accord du MACP, ministère de tutelle.

Rapport

Enfin, les synergies avec la FDJ doivent être recherchées, afin de réduire, pour chacun de ces deux opérateurs, les coûts de fonctionnement des points de vente, de rendre plus facile et attractive la distribution simultanée des deux offres par les buralistes, et enfin de permettre aux parieurs de bénéficier d'une offre de jeu élargie. Ces synergies peuvent donc passer par exemple, par le développement et le déploiement de réseaux informatiques communs, la mise à disposition des joueurs de bornes et de supports de jeux communs, voire la mise en commun de certains services, tel que le service commercial ou les services de maintenance, au besoin par la création de filiales communes entre ces deux opérateurs ou par le lancement d'appels d'offres communs.

En conséquence, la mission formule la proposition suivante, visant à motiver le réseau des points de vente du PMU :

Proposition n° 10 : Afin de motiver le réseau des points de vente du PMU :

- ◆ **veiller, de la part de l'État, lorsqu'il est choisi de compenser la hausse du prix du tabac par une augmentation de la commission versée aux buralistes, à équilibrer le taux des commissions versées par les opérateurs de paris sous monopole afin de ne pas déstabiliser le réseau de distribution de ces derniers ;**
- ◆ **à court terme, pour le PMU, accroître la commission versée aux buralistes, en l'assortissant d'objectifs d'animation des points de vente ;**
- ◆ **entreprendre la mise en commun d'équipements et de fonctions avec la FDJ dans les points de vente, tels que les terminaux informatiques et leur maintenance.**

3.2.2.4. Les ambitions internationales du PMU doivent être clarifiées

La stratégie internationale du PMU, actuellement peu lisible, mérite d'être clarifiée, en particulier s'il ne devient pas un opérateur de pari indépendant des sociétés de courses. En effet, s'il est légitime que le PMU cherche à promouvoir la qualité des courses françaises pouvant servir de support de paris à l'étranger et, simultanément, à développer son activité d'opérateur de paris sur des marchés en croissance, cette stratégie doit être liée avec l'objectif de contribuer au soutien ou au développement des filières hippiques locales.

Compte tenu de la rentabilité plus faible de l'activité internationale du PMU, voire, dans certains cas d'une activité déficitaire, en dépit d'une fiscalité avantageuse (cf. supra 2.1.1.4.1), le PMU a eu raison, en 2016, de limiter ses partenariats à des accords *BtoB*. Ce système, qui permet de se développer dans un grand nombre de pays, y compris ceux dans lesquels les paris hippiques sont organisés en monopole, en laissant au partenaire étranger les risques d'exploitation de la prise de paris, présente en outre l'avantage de réduire la durée de retour sur investissement. **En revanche, lorsqu'il recourt à ce modèle, le PMU gagnerait à s'assurer, de manière incontestable, des capacités financières et de l'honorabilité de ses partenaires, afin d'éviter tout risque d'image et tout risque juridique futur.**

Rapport

Par ailleurs, le développement international du PMU, en particulier en Europe, doit impérativement devenir le système gagnant-gagnant évoqué par le PMU, à la fois pour les filières hippiques locales, pour le PMU lui-même et pour les courses françaises en général. A cette fin il importe de veiller à ce que le dispositif ne soit pas imposé par les législations des pays en cause. Il est à noter que la plupart des pays européens n'imposent pas un retour à la filière aussi important que le système français (cf. supra). Or, à ce jour, le retour vers les filières locales réalisé par le PMU peut être considéré comme insuffisant, en particulier lorsqu'aucun impératif législatif ou réglementaire ne vient imposer ce retour au PMU. En conséquence et en réaction, certains pays européens, en particulier la Belgique, ont décidé de renforcer leur législation en matière de paris hippiques, afin d'imposer à l'ensemble des opérateurs de contribuer au financement de la filière. Ce renforcement passe par l'imposition, à tout opérateur de paris sous licences ayant pour support les courses hippiques, y compris étrangères, de verser une contrepartie conventionnelle aux sociétés de courses en vue de soutenir la filière. La Belgique entend ainsi instaurer « *un retour conventionnel régi par la loi généralisé à tous les types de paris (mutuel ou à côte), tant pour les courses belges que les courses étrangères* ».

En conséquence, en promouvant à son initiative un système dans lequel la prise de pari hippique bénéficierait aux organisateurs de courses et à l'ensemble de la filière locale, sans attendre d'y être contraint par les législations locales, le PMU renforcerait l'image positive dont bénéficie le « modèle français » des courses hippiques. Cette initiative, qui prévoirait un versement conventionnel à tout organisateur de course étrangère, d'un pourcentage du PBJ issu de cette course, sur la base des coûts communs d'organisation engagés, éloignerait le risque de voir les États décider de protéger leur filière. Ce versement conventionnel serait fixé à partir des mêmes « *coûts d'intérêt commun* »¹⁸⁵ qui, en France, sont utilisés pour le calcul de la taxe affectée sur les paris en ligne.

Au-delà des ambitions internationales du PMU, mérite d'être ouverte au niveau européen une concertation regroupant à la fois les organisateurs de courses hippiques et les opérateurs de jeux, afin de bâtir le cadre et les principes communs pour pérenniser les filières hippiques européennes à partir de l'organisation de paris. Ce cadre pourrait reposer sur le modèle français, qui prévoit que la prise de paris hippiques soutienne et finance les missions de services publics d'organisation des courses, de sélection et d'élevage. Ce modèle a d'ailleurs servi de référence pour la rédaction du projet de loi belge, en cours d'examen, sur les paris pris sur les courses hippiques¹⁸⁶.

Afin de fédérer ce projet commun les organisateurs de courses pourraient s'entendre sur le principe d'un jeu hippique européen, à l'instar de ce que la FDJ a développé avec plusieurs partenaires pour créer l'EuroMillions¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Les coûts d'intérêt commun sont constitués, entre autres par les encouragements versés, les frais d'organisation des sociétés de courses, les frais liés à la captation et à la diffusion des images de courses, les frais à la lutte contre le dopage, à la formation et à l'action sociale, déduction faite des ressources propres dégagées par l'organisateur de la course (cf. supra).

¹⁸⁶ Il existe en Belgique à la fois un projet et une proposition de loi, cette dernière ayant été déposée le 18 juillet 2018, dont les principes sont communs et qui visent à imposer aux opérateurs de paris sous licences ayant pour support les courses hippiques, y compris étrangères, de verser une contrepartie conventionnelle aux sociétés de courses en vue de soutenir la filière. La Belgique entend ainsi instaurer « *un retour conventionnel régi par la loi généralisé à tous les types de paris (mutuel ou à côte), tant pour les courses belges que les courses étrangères* ».

¹⁸⁷ L'EuroMillions est une loterie créée en 2004 à l'initiative des opérateurs de loterie français (FDJ), espagnol et britannique. Elle est désormais organisée à travers neuf pays européens. Elle prévoit deux tirages hebdomadaires avec un jackpot minimum garanti à 17 millions d'euros, qui peut aller jusqu'au montant impressionnant de 190 millions d'euros.

Rapport

La mission propose donc que la stratégie internationale du PMU soit rendue plus lisible par l'adoption des mesures suivantes :

Proposition n° 11 : Rendre la stratégie internationale du PMU plus lisible par :

- ◆ la définition d'une stratégie internationale précise, dont les modalités de mises en œuvre seront validées par le conseil d'administration ;
- ◆ l'établissement d'un taux conventionnel de redevance, assise sur un pourcentage du produit brut des jeux, au bénéfice des organisateurs de courses étrangères et venant compenser les coûts d'intérêts communs supportés¹⁸⁸, permettant de soutenir les filières hippiques locales à un niveau comparable à celui apporté en France à la filière française, par le système de la taxe affecté sur les paris en ligne ;
- ◆ l'ouverture d'une concertation au plan européen avec les opérateurs de jeux et les organisateurs de courses hippiques, afin de bâtir le cadre et les principes communs pour pérenniser les filières hippiques européennes à partir de l'organisation de paris.

3.2.3. La contractualisation des engagements réciproques entre l'État et le secteur hippique

Le plan de réformes et la programmation financière globale doivent être contractualisés. En effet, afin de s'assurer que l'effort financier réciproque entre l'État et le secteur des courses, nécessaire pour aboutir à la transformation attendue, se traduira par une mise en œuvre efficace, **un contrat d'objectifs et de moyens (COM)** sera conclu. Il fixera notamment les seuils d'économies, les mesures et le calendrier de mise en œuvre des décisions et par l'institution des courses et le PMU, et en contrepartie, l'État définira et évaluera ses propres obligations, liées en particulier à la compensation évolutions réglementaires imposées.

Ce contrat pourra être conclu pour une période de cinq ans.

Sa surveillance sera confié à une structure indépendante, appelée « **conseil de surveillance pour la réforme de l'institution des courses hippiques** ». Ce conseil rendra compte au Premier ministre de l'état de réalisation des mesures de transformation, s'assurera du respect des équilibres financiers et proposera au Gouvernement toute mesure corrective idoine.

Réunissant de manière restreinte, les représentants de l'État, de la FNCH, des sociétés mères et du PMU, le conseil de surveillance sera par ailleurs chargé de la validation de la nouvelle architecture institutionnelle. Il sera présidé par une personnalité choisie par le Premier ministre, à la fois pour sa connaissance de la filière mais également pour son indépendance.

Proposition n° 12 : Établir et signer une convention d'objectif et de moyens entre l'État, le PMU et l'institution des courses, fixant pour cinq ans d'une part les engagements financiers et de transformations pour le secteur des courses hippiques, et en confier la mise en œuvre à un conseil de surveillance, créé *ad hoc*, et présidé par une personnalité qualifiée et indépendante, désignée par le Premier ministre.

¹⁸⁸ Les coûts d'intérêts communs

3.3. Élevage et usages des chevaux et équidés

Pays exportateurs de référence, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas privilégient une offre de qualité combinant modèles et performances. La force commerciale exige la présentation de lots homogènes au sein desquels les acheteurs exercent leur choix. Les chevaux sont regroupés en un lieu unique par des structures dédiées, publiques ou privées. L'offre peut, pour certains pays acheteurs, être incluse dans un package couvrant la formation des prestataires de services (maréchaux ferrants, vétérinaires, selliers-harnacheurs, etc.). L'IFCE doit, en liaison avec le Comité de Gouvernance de la filière cheval, proposer l'ingénierie nécessaire au montage de ces opérations. Par ailleurs, les questions sanitaires ont une importance particulière dans l'exportation des équidés. Les conditions sanitaires à l'export sont définies dans un document appelé certificat sanitaire auquel l'exportateur doit se conformer. Pour les échanges intra-communautaires, le certificat est fixé au niveau de l'Union européenne. Pour les échanges avec les pays tiers, les certificats sanitaires sont négociés par la France pays par pays. Compte tenu des spécificités des questions sanitaires liées aux équidés, la DGAI a délégué à l'IFCE la négociation et la préparation des certificats sanitaires. Bien qu'il s'agisse d'une négociation, parfois difficile, d'État à État, la mission demande que toutes les voies de simplification des obligations soient recherchées. Parallèlement, la mission demande aux professionnels de s'organiser afin de disposer d'une pratique de l'export suffisante pour faire face aux obligations sanitaires.

Proposition n° 13 : Promouvoir une démarche globale d'exportation, incluant des « package » chevaux et formateurs de prestataires de services tels que des maréchaux ferrants, des vétérinaires et des selliers, et simplifier les réglementations relatives aux exportations.

Longtemps utilisé pour sa force de traction dans les travaux des champs, le cheval a été définitivement supplanté par le tracteur après la deuxième guerre mondiale. Il est aujourd'hui remis au travail dans les villes avec des activités de service public (maintien de l'ordre, ramassage des déchets, etc.) ou touristiques (transports de personnes). En zone rurale, il est utilisé dans de nouveaux domaines de l'agriculture (viticulture et maraîchage notamment) ainsi qu'en forêt où il fait son retour pour le débardage dans les zones accidentées ou écologiquement fragiles.

La production des équidés doit prendre en compte les qualités conformes aux besoins des utilisateurs (génétique, sélection, épreuves et tests d'aptitude davantage centrés sur les usages que sur les modèles et allures). Les éleveurs doivent sélectionner les reproducteurs en fonction de l'usage qu'ils privilégient pour le poulain à naître.

Par ailleurs, les matériels doivent être adaptés et leur normalisation faciliter l'innovation, la conception et la réalisation de matériels hippotractés, bénéficiant de certifications quant à leur usage en sécurité. Des formations doivent être proposées aux utilisateurs ainsi que des guides pour les porteurs de projets. Les décideurs doivent en outre disposer de données technico-économiques pour aider leurs décisions.

L'ensemble des actions à conduire doit être confié à l'IFCE, institut technique de la filière, a charge pour cet établissement public de coordonner la nécessaire réflexion avec les responsables socioprofessionnels et les organisations représentatives des utilisateurs, publics ou privés.

D'autre part, les utilisations émergentes du cheval se multiplient (équithérapie, horse coaching). Apparemment, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit leur développement mais la mission a pu constater un besoin à la fois de labellisation des pratiques et de qualification des équidés pour ces nouvelles utilisations. La SFET et la SHF, en liaison avec l'IFCE, peuvent contribuer au développement des usages, en concertation avec ces nouveaux professionnels.

Rapport

Proposition n° 14 : Étudier et promouvoir les nouvelles utilisations du cheval (cheval dans la ville, viticulture, agriculture biologique, tourisme) et encourager les nouveaux usages (équithérapie, tourisme, horse coaching).

Les consommateurs de viande chevaline souhaitent disposer de produits français, gage de bonnes conditions d'élevage, d'abattage et de traçabilité sanitaire. À échelle limitée se développe la production de lait de jument ou d'ânesse destinés principalement aux nourrissons. La section équine de l'interprofession du bétail et des viandes souhaite communiquer sur la viande de cheval française pour relancer la consommation mais des dispositions freinent l'orientation des animaux vers l'abattage. En premier lieu, l'exclusion par choix du détenteur de la consommation humaine mais sans conséquence pour celui-ci en termes de frais d'équarrissage notamment en cas de vente ultérieure de l'équidé. En outre, l'exclusion par le vétérinaire en cas de prescription d'un médicament contenant une substance sans limite maximale de résidus et ne constituant pas une substance essentielle, c'est-à-dire indispensable sans alternative possible, au traitement des équidés.

Or les viandes chevalines importées de pays tiers à l'Union européenne bénéficient d'une réglementation plus favorable : l'importation est autorisée sous réserve du respect d'un sas sanitaire de six mois attesté par le vétérinaire officiel.

La mission préconise donc la généralisation du sas de six mois à l'ensemble des viandes chevalines quelles que soient leurs origines, selon des conditions sanitaires harmonisées, ainsi que l'élargissement de la liste des substances essentielles permettant au vétérinaire du détenteur de définir le délai entre l'administration de la substance et l'abattage.

Proposition n° 15 : Développer les consommations alimentaires (viande et lait).

>De nombreuses races d'équidés, en particulier de chevaux de trait, sont désormais entrées dans une logique de préservation de race. Cette démarche est portée par des amateurs passionnés par ces races historiques qui désormais sont sorties du champ économique et comptent un faible nombre de naissances (exemples l'Auxois, le Boulonnais, le Cob normand, le Franches Montagnes, le Poitevin et le Trait du Nord). Sous certaines conditions, ces races sont éligibles à la prime au maintien des races menacées (mesure agro-environnementale d'aide directe aux éleveurs des races animales locales menacées d'abandon par l'agriculture par le règlement de développement rural de la PAC). Compte tenu de leur territorialisation, les conseils régionaux sont les mieux à même d'apprécier l'intérêt du maintien de ces races dans leur région et de définir les politiques à conduire. Dans le cadre de la PAC 2014-2020 sous cofinancement du FEADER, de nombreux conseils régionaux ont ainsi mobilisé une mesure dans le cadre de leur plan de développement régional (PDR), visant à la conservation des ressources génétiques à laquelle sont éligibles les races d'équidés menacées.

Proposition n° 16 : Confier aux régions la responsabilité de la préservation des races d'équidés menacées.

3.4. Équitation de sport et de loisir

La FFE anime et coordonne la pratique de l'équitation pour l'ensemble de ses disciplines sous tutelle du ministère des sports

Il existe un espace non organisé entre la formation première des cavaliers, galops et degrés, et le haut niveau. À l'inverse d'autres sports où les clubs permettent une progression vers le haut niveau, les sports équestres reposent sur la démarche individuelle des cavaliers qui doivent disposer d'un cheval, financer des cours de perfectionnement, s'engager dans des concours et s'exposer à des frais importants pour progresser.

Rapport

La FFE dispose des moyens et des compétences pour organiser une transition vers le haut niveau. Elle pourrait par exemple organiser des regroupements pour les cavaliers à fort potentiels pouvant intégrer les pôles France jeunes ou mettre en place un système de bourses pour couvrir une partie des frais des jeunes cavaliers à fort potentiel.

Proposition n° 17 : Ouvrir, démocratiser et structurer l'accès au sport de haut niveau, et parfaire la préparation des équipes de France pour les compétitions internationales.

3.5. Présence et responsabilité de l'État

3.5.1. Au plan national

L'État définit le cadre réglementaire couvrant la diversité des activités de la filière et des usages des chevaux. Il doit veiller à leur cohérence à l'égard de l'intérêt général comme à leur compatibilité avec le développement des pratiques. À cette fin, l'État doit s'attacher à supprimer les freins que constituent les mesures inutiles ou obsolètes, qui entravent les initiatives. Pour adapter le cadre réglementaire aux spécificités de la filière (fiscalité, lois du travail, formation professionnelle et apprentissage, règles sanitaires, bien-être animal, consommation alimentaire, commerce et exportation, conditions de transport), l'État et les différents ministères impliqués doivent prendre appui sur un délégué interministériel. Celui-ci veillera à ce que les lois et réglementations françaises convergent progressivement avec celles en vigueur dans les autres pays de l'Union européenne.

Le délégué interministériel devra s'attacher à identifier clairement dans les statistiques toutes les activités liées au cheval. Pour ce faire, il devra mener un chantier d'actualisation et de mise en cohérence des codes NAF, et devra recevoir l'appui de l'INSEE, des services statistiques du ministère de l'agriculture et des régimes de sécurité sociale.

Enfin, l'État doit maintenir ses missions régaliennes de contrôle des jeux d'argent et de prévention des addictions aux jeux.

Proposition n° 18 : La pluralité des ministères impliqués dans les activités de la filière équine appelle la nomination d'un délégué interministériel (le directeur de l'institut français du cheval et de l'équitation). Éclairé par un observatoire statistique à construire, il sera garant de la vision globale de l'État et veillera à la simplification et à la cohérence des réglementations applicables en France, privilégiant dans toute la mesure du possible leur convergence avec les règles en vigueur dans les autres pays de l'Union européenne.

3.5.2. Au plan européen

Actuellement le cheval est pris en compte dans les aides du premier pilier de la PAC que l'exploitant équin le soit à titre exclusif, principal ou secondaire, au titre des aides découplées (droit à paiement de base, aide aux 52 premiers hectares, aide verte). Il est également pris en compte dans les aides du second pilier, donnant lieu à des cofinancements du FEADER et des Régions, qui se déclinent à partir du cadre national (actuellement 6 axes et 18 mesures prioritaires) en fonction duquel chaque région décline son plan de développement régional.

Ce dispositif doit *a minima* être reconduit, et même amélioré, dans la future PAC 2021-2027. Les organisations professionnelles, le ministère de l'agriculture et l'Association des régions de France doivent engager une concertation spécifique pour arrêter le contour des dispositifs dont les exploitations et entreprises de la filière équine pourront bénéficier dans l'avenir.

Rapport

Cette concertation portera également sur les modalités de consolidation des bilans des actions régionales pour éviter les difficultés rencontrées dans le cadre de l'actuelle programmation.

Proposition n° 19 : Maintenir l'élevage des équidés dans le domaine des activités éligibles à la Politique Agricole Commune.

3.5.3. L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)

L'IFCE a été créé en 2010 pour contribuer à structurer la filière. La difficile restructuration de l'établissement a détourné le conseil d'administration et les équipes de direction de cet objectif. Aujourd'hui, demeure un établissement dans lequel la fusion n'a pas donné les synergies escomptées.

Il convient d'en tirer sans attendre les conclusions qui s'imposent. D'une part, la mission propose de redonner son autonomie à l'École nationale d'équitation pour lui permettre de nouer, de manière agile, des partenariats. Ceux-ci viseront l'appui au sport de haut niveau avec pour ambition de faire de Saumur le « Clairefontaine de l'équitation », développer des formations à forte valeur ajoutée sous label Cadre noir, et enfin faire rayonner l'équitation de tradition française, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO. Les partenariats sont à rechercher en direction des collectivités territoriales, de la FFE, des acteurs publics tels que la Garde républicaine ou l'École militaire d'équitation de Fontainebleau. Ils permettront de sortir l'école de la posture timorée qui prévaut aujourd'hui.

Concernant l'IFCE reconfiguré, il conviendra de trouver sans délai une formule permettant à la fois de traiter à part le reclassement des agents dont les missions ne sont pas reprises dans le nouveau contrat d'objectif et de performance (COP) et de positionner d'emblée l'établissement sur ses missions d'avenir.

En sus de ses missions d'institut technique agricole qui imposera de progresser dans de nombreux domaines pour gagner en légitimité, l'IFCE est la structure étatique la mieux à même de présenter une vision unifiée de l'État vis-à-vis de la filière, elle-même en phase de structuration. Le directeur général de l'IFCE sera parallèlement nommé délégué interministériel de la filière équine donnant à l'agence ainsi constituée, une assise politique en plus de son rôle technique.

Aujourd'hui, le conseil d'administration est composé de représentants des ministères, de la filière ainsi que des personnels. Le conseil d'administration de l'IFCE mobilise les socioprofessionnels sans jamais aborder les sujets de filière. Ceux-ci sont en revanche traités dans les différents comités de concertation de l'établissement public (comité de filière, comité SIRE, comité recherche notamment), à la satisfaction générale.

Dès lors, la mission propose que le conseil d'administration soit composé de représentants des ministères concernés par le cheval (Agriculture, Sports, Finances, Défense, Santé et Culture, soit un élargissement de la représentation ministérielle), la représentation socioprofessionnelle sera assurée par un représentant du Comité de Gouvernance de la filière cheval (dès lors qu'elle disposera d'un statut, associatif par exemple) ainsi que des représentants des personnels.

La concertation avec les socioprofessionnels sera poursuivie, et même renforcée, au travers des comités de l'établissement.

Rapport

En application du principe de subsidiarité, l'IFCE institut technique de la filière doit proposer des prestations qui ne peuvent pas être assurées par d'autres, organisations socioprofessionnelles ou organismes publics ou privés. À cette fin, le directeur général de l'IFCE sera mandaté pour conduire dans la première année de son mandat l'analyse des missions qui peuvent être conservées dans son établissement et de celles qui peuvent être transférées, et les conditions de leur transfert. Son analyse fera l'objet d'un échange contradictoire avec le Comité de Gouvernance de la filière cheval afin d'éclairer les choix des ministres.

L'IFCE dispose d'une cellule internationale de 2,5 ETP qui a une triple mission :

- ◆ l'expertise des certificats sanitaires pour l'export vers les pays tiers pour le compte de la DGAI ;
- ◆ la veille réglementaire européenne et l'animation des réseaux d'influence à Bruxelles ;
- ◆ les actions de promotion et le montage de projets à l'international. Cette dernière mission prend une nouvelle dimension alors que l'UNIC (voir 1.3.1.2) est dans une phase de mise en veille par ses financeurs et donneurs d'ordre.

Cette cellule est rattachée, par défaut, à la direction de la recherche et du développement. La mission suggère que cette cellule dont l'utilité pour la filière et pour l'État n'est pas à démontrer, dépende directement du directeur général, quelle devienne un service à part entière et que ses effectifs et moyens soient significativement renforcés.

Le Système d'information relatif aux équidés (SIRE) propose des services multiples à la filière. Base de données zootechniques et sanitaires, SIRE répond à deux préoccupations essentielles de la filière : l'appui à la sélection (identification, certification des origines, performances) et, depuis 2000, traçabilité sanitaire et sécurisation des transactions (détenteurs, suivi vétérinaire et médicamenteux).

Pour rester à un haut niveau de performance, le SIRE doit continuer à bénéficier d'investissements informatiques suffisants, en termes financiers mais aussi humains, et fiabiliser la base en permanence notamment en améliorant la prise en compte de la fin de vie des chevaux.

À cet égard, les propriétaires d'équidés ont besoin d'être sensibilisés sur la portée de leurs responsabilités. Ceux qui décident de faire naître un poulain doivent avoir à l'esprit les usages auxquels il sera destiné, éventuellement les reconversions qu'il devra accomplir son orientation vers la chaîne alimentaire ou son exclusion. Dans cette dernière hypothèse, le propriétaire qui en fait le choix doit accepter les coûts qui en résultent, notamment les soins vétérinaires, l'euthanasie pour éviter les souffrances, l'enlèvement des cadavres par les sociétés d'équarrissage.

Enfin, le service de statistiques et le service de veille sur les innovations scientifiques et sur les évolutions juridiques concernant la filière ont besoin d'être confortés.

L'autorité de l'IFCE dépend de sa capacité à maîtriser l'accomplissement de ses missions spécifiques. En tout état de cause, les activités de l'ENE, notamment les performances sportives des écuyers, constituent un bloc de compétences à gérer séparément.

Rapport

Proposition n° 20 : Afin de consacrer l'IFCE comme agence interministérielle de la filière équine (observatoire, établissement des statistiques et données économiques et sociales) :

- ◆ **composer le conseil d'administration par les seuls représentants des ministères concernés par la filière et faire du directeur général l'interlocuteur du Comité de Gouvernance de la filière cheval (émanation des différentes branches) ;**
- ◆ **limiter les fonctions d'institut technique aux seules activités qui ne peuvent être prises en charge par la filière elle-même ou le secteur marchand (recherche fondamentale, génétique, bien-être animal) ;**
- ◆ **lui confier la veille sur les innovations juridiques et scientifiques ;**
- ◆ **confirmer le SIRE dans ses missions dont l'utilité est reconnue par toutes les branches de la filière ;**
- ◆ **lui confier les relations avec les institutions européennes et le suivi des travaux en cours au Conseil, à la Commission et au Parlement européen ;**
- ◆ **autonomiser l'ENE (Cadre noir de Saumur) ;**
- ◆ **créer un fonds relatif à la mutualisation des frais de fin de vie des équidés financé par une contribution à la charge des propriétaires ayant mis leur cheval hors destination bouchère ;**
- ◆ **transférer dans un pôle *ad hoc* les agents et biens patrimoniaux des Haras nationaux ayant vocation à se reconvertir ou à rechercher une autre destination.**

3.5.4. Autonomiser l'école nationale d'équitation pour lui redonner perspectives et dynamisme

Du fait de sa vocation spécifique, l'ENE doit retrouver son autonomie, les écuyers du Cadre noir ont trois missions principales : la conservation et la transmission de l'équitation de tradition française, la formation et le soutien au sport de haut niveau.

Le soutien au sport de haut niveau suppose que la relation avec la FFE soit renforcée et contractualisée. La convention devra formaliser les engagements réciproques des parties, et organiser les souplesses nécessaires pour optimiser l'utilisation du site de Saumur par les cavaliers de haut niveau présentés par la Fédération.

Concernant la formation, l'ENE doit proposer des cursus correspondants à des diplômes d'un certain niveau à l'exclusion de tout autre. Dans ce cadre, les formations conduisant au DESJEPS (formation de formateurs, instructeurs, directeurs de centres équestres) doivent être privilégiées, le DEJEPS n'étant proposé que dans le cadre d'une continuité conduisant au DES.

Les écuyers s'engageront dans le soutien au sport de haut niveau et la formation après une évaluation de leur capacité sportive et éducative par un collège associant des personnalités qualifiées extérieures.

Redevenue autonome, l'ENE doit remettre les écuyers en responsabilité. L'Écuyer en chef doit redevenir le responsable de l'école et le supérieur hiérarchique des écuyers et non un simple *primus inter pares*. Cela signifie qu'à côté de ses compétences équestres qui sont un prérequis, de réelles qualités managériales seront également exigées de l'Écuyer en chef. Sa nomination sera soumise à l'avis d'un comité consultatif de recrutement composé de manière pluridisciplinaire.

La responsabilisation des écuyers passera en outre par l'élaboration d'un statut d'écuyers du Cadre noir définissant les modalités de recrutement, les missions et les obligations de service. Chaque écuyer disposera d'une lettre de mission annuelle précisant les modalités d'évaluation.

Rapport

L'ENE souffre d'un relatif isolement qui doit être dépassé. De ce fait l'ENE devra se rapprocher des institutions françaises qui représentent également l'excellence de l'équitation de tradition française à commencer par l'École militaire d'équitation (EME) de Fontainebleau qui fût historiquement liée au Cadre noir, mais aussi la Garde républicaine et des institutions étrangères comparables en organisant des échanges de longue durée afin de croiser les cultures.

La représentation de l'équitation de tradition française s'est repliée sur Saumur où elle bénéficie d'installations remarquables. Mais ce relatif cantonnement nuit à son rayonnement. Le Cadre noir doit se produire en France et à l'étranger. En France, des galas devront être proposés dans des lieux disposant de manèges adaptés (Caserne des Célestins dont le manège sera bientôt rénové, EME à Fontainebleau, Château de Versailles, etc.).

L'ENE forme une grande proportion des instructeurs, formateurs de formateurs, au travers du DES JEPS proposé à Saumur avec la cavalerie adéquate et les écuyers du Cadre noir. L'IFCE doit, en étroite liaison avec la FFE, faire la promotion du diplôme auprès des clubs d'équitation et des candidats potentiels, évaluer les besoins et suivre le devenir professionnel des diplômés. La formation doit s'étendre aux cadres étrangers en menant une politique active de prospection et d'offre coordonnée avec la FFE.

Le site de Saumur dispose de tous les atouts pour accueillir les cavaliers disposant du statut de sportifs de haut niveau figurant sur la liste établie par le ministère des sports ainsi que les équipes de France en préparation de compétitions internationales. Pour ce faire, le site de Saumur doit gagner en souplesse qu'il s'agisse des horaires et jours d'ouverture ou d'investir pour offrir des capacités d'hébergement sur site.

Le remarquable site de l'ENE implanté sur la commune de Verrie a vocation à devenir un véritable lieu d'animation lié au cheval mais également accueillir des manifestations festives ou commerciales (salons du cheval et des équipements équestres, salons de toutes natures, etc.) largement ouvert, notamment les week-ends, à des cavaliers extérieurs y compris des équipes étrangères.

Proposition n° 21 : Afin de rendre perspectives et dynamisme à l'ENE :

- ◆ **l'ENE étant autonome, mettre ses écuyers au service de la formation des professeurs et des cavaliers de haut niveau ;**
- ◆ **dynamiser la fonction formation et le soutien aux institutions de formation des éducateurs et professeurs ;**
- ◆ **faire de Saumur le centre de préparation des cavaliers de haut niveau appelés à représenter la France dans les compétitions internationales (l'équivalent du centre de Clairefontaine pour le football) ;**
- ◆ **valoriser les spectacles équestres et animer le site de Saumur ;**
- ◆ **responsabiliser l'Écuyer en chef et les écuyers ;**
- ◆ **étudier un rapprochement possible avec l'EME de Fontainebleau.**

3.6. - Unité et responsabilité de la filière équine

Le comité de Gouvernance de la filière cheval (la « Gouvernance ») est devenu l'interlocuteur de référence de l'État. Sa composition constitue le gage de sa représentativité, c'est dire si l'ensemble des organisations socio-professionnelles y ont leur place. Les thèmes à traiter sont vastes et nécessitent des travaux préparatoires qu'un secrétariat permanent faciliterait.

Rapport

Au-delà des préoccupations d'ordre national, la « Gouvernance » détient une légitimité et occupe une position stratégique pour aller à la rencontre des acteurs européens et prendre toutes initiatives utiles visant à harmoniser les modes de financement fondés sur les paris hippiques, le calendrier des évènements et la réglementation des compétitions.

Proposition n° 22 : Doter la « Gouvernance » d'un secrétariat permanent.

Rapport

CONCLUSION

Filière d'excellence, la filière équine dispose d'incontestables atouts pour construire son avenir. Les parties prenantes doivent concilier avec lucidité et courage les ressorts de la passion et les contraintes économiques, en phase avec les attentes sociétales. La disparition des Haras Nationaux ouvre une ère nouvelle qui appelle les différentes branches de la filière à prendre leur destin en main. Parmi elles, les courses hippiques traversent une crise dont elles ne sortiront qu'au prix de réformes radicales. L'inertie programmerait un sinistre systémique et une onde de choc affectant l'ensemble de la filière.

En conclusion de ses travaux, la mission entend livrer un message optimiste. En effet, tous les responsables socio professionnels et institutionnels rencontrés expriment une vive conscience de la nécessité et de l'urgence de mesures robustes pour déclencher le redressement attendu. Le contrat avec l'État doit fixer la ligne à suivre, les engagements à respecter et les efforts à consentir. Le retour de la confiance au sein de la filière est le gage de la réussite du pari de reconquérir le grand public.

Jean Arthuis

Le 8 octobre 2018

Rapport

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Afin lever « l'hypothèque » sur la TVA, la mission propose au Gouvernement de retenir les trois mesures suivantes :

- ◆ d'une part de reconnaître le caractère agricole de la vente de chevaux jusqu'à l'âge de trois ans par le naisseur, éligible au taux réduit de TVA de 10% ;
- ◆ d'autre part, appliquer *stricto sensu* un taux réduit de TVA à l'activité des centres équestres, simplifier les instructions fiscales en vigueur afin de permettre immédiatement l'application d'un taux moyen unique de TVA de 10%, correspondant à la moyenne pondérée des taux de TVA pour les activités équestres ;
- ◆ enfin de proposer, au niveau européen, une modification de la directive 2006-112 relative TVA afin d'étendre aux activités équinnes la liste des biens et services pouvant faire l'objet d'un taux réduit fixée à l'annexe III.

Proposition n° 2 : Afin de permettre à la FNCH de jouer son rôle de structure faitière de l'institution des courses :

- ◆ confier à la FNCH, dans la loi, l'exercice de missions de services public d'organisation des courses de chevaux, en complément des missions dites « régaliennes » confiées aux sociétés mères (calendrier, conditions de courses, discipline, répartition des encouragements) ;
- ◆ placer la FNCH au centre de l'institution des courses, dans les décrets d'organisation de l'institution ;
- ◆ supprimer les fonctions existant « en doublon » au sein des sociétés mères et utiliser la FNCH comme structure de mutualisation pour exercer ces fonctions de manière commune ;
- ◆ définir les fédérations régionales des courses, dont le périmètre devra correspondre aux régions administratives, comme l'échelon de mutualisation de droit commun au niveau déconcentré pour les sociétés de courses, afin qu'elles puissent améliorer le soutien apporté (mutualisation des agents techniques, de l'assistance administrative, des équipements mobiles ou des actions de communication).
- ◆ élever la FNCH au rang de représentant des fédérations régionales et pondérer le nombre de leurs représentants en fonction de leur poids dans la filière ;
- ◆ donner suite à la recommandation de la Cour des comptes, demandant aux tutelles de s'assurer que les moyens consentis par les sociétés mères permettent à la FNCH de remplir sa mission de tour de contrôle de l'institution, et en particulier la doter d'un système d'information statistique, comptable et financier adapté ;
- ◆ imposer un plan comptable unique à tous les échelons de l'institution et la même présentation des budgets et de redditions de comptes.

Proposition n° 3 : équilibrer le résultat d'exploitation des centres d'entraînement des sociétés mères, devenus isolément des centres de coûts, par une augmentation des ressources propres telles que la location de l'utilisation par les socio-professionnels.

Proposition n° 4 : Doter progressivement le fonds Éperon de ressources supplémentaires, à hauteur de 3 M€ pendant cinq ans pour atteindre 15 M€, dédiées à des mesures d'investissements collectives et innovantes.

Rapport

Proposition n° 5 : Afin d'améliorer la mission de régulation des paris hippiques, en particulier en matière de contrôle de la régularité des courses et de lutte contre le dopage :

- ◆ charger la FNCH du prononcé des sanctions disciplinaires, à l'instar de ce qui existe dans les fédérations sportives ;
- ◆ confier à une autorité indépendante en charge de la régulation des paris hippiques le pouvoir de suspendre la prise de pari sur une compétition hippique s'il existe des indices graves et concordants de manipulation, en particulier de dopage, sur le modèle de ce que l'article 12 de la Loi du 12 mai 2010 autorise déjà à l'ARJEL.

Proposition n° 6 : faire encadrer juridiquement par les tutelles les services offerts par l'institution des courses sur les comptes des intervenants dans le respect des dispositions du code monétaire et financier, en confier la gestion à la FNCH en lieu et place des sociétés mères et soumettre la FNCH aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Proposition n° 7 : Afin de permettre la reconquête du grand public par les courses hippiques :

- ◆ définir un calendrier des réunions permettant à la fois d'accroître le nombre de chevaux par courses, et compatible avec la disponibilité du public ;
- ◆ ouvrir les hippodromes aux autres acteurs de la filière équine (centres équestres, compétitions de CSO, attelages) ;
- ◆ développer la communication grand public en utilisant tous les canaux médiatiques ;
- ◆ expérimenter les courses réservées à des collectivités ou à des clubs locaux ;
- ◆ promouvoir les écuries collectives et les sociétés de propriétaires ;
- ◆ simplifier la procédure d'agrément des propriétaires sollicitant l'autorisation de faire courir, en supprimant la procédure d'avis favorable du ministre de l'intérieur, tout en maintenant la possibilité pour ce dernier de demander la suspension ou le retrait d'agrément *a posteriori* aux sociétés mères ;
- ◆ définir des objectifs d'attrait populaire et suivre les statistiques de fréquentation du public et des turfistes sur les hippodromes.

Rapport

Proposition n° 8 : Afin que soient privilégiés l'intérêt et le plaisir des joueurs :

- ◆ pour le PMU, abroger les contrats avec les partenaires étrangers opérateurs de paris autorisant l'accès à la masse en dur du PMU pour les « grands parieurs internationaux ». À cette fin, pour les tutelles, aligner la fiscalité des GPI sur celle des parieurs domestiques en dur et abroger l'article 302 bis ZO du code général des impôts qui autorise une fiscalité dérogatoire sur les paris engagés depuis l'étranger et regroupés en France ;
- ◆ permettre d'améliorer le taux de retour aux joueurs en modifiant l'assiette du prélèvement sur les paris ;
- ◆ sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, saisir l'Autorité de la concurrence, afin de connaître les conditions dans lesquelles une réunion des masses d'enjeux en ligne et en dur du PMU pourrait intervenir, avec pour objectif de rendre ces derniers plus attractifs pour l'ensemble des joueurs ;
- ◆ recentrer l'offre de pari du PMU sur son cœur de métier « hippique », et abandonner les activités de poker en ligne et de paris sportifs ;
- ◆ simplifier l'offre de paris hippiques, en réduisant le nombre et en se concentrant sur des paris plus simples, dédiés au grand public, constituant le vivier des parieurs à conquérir, au besoin en recherchant des formules de paris ayant déjà fait preuve de leur succès à l'étranger ;
- ◆ organiser un « congrès annuel des turfistes » qui serait une instance de concertation autour des projets de jeu, entre les dirigeants du PMU, les sociétés de courses et les représentants d'associations de turfistes.

Proposition n° 9 : Afin de permettre au PMU d'améliorer ses performances d'opérateur de pari :

- ◆ séparer les missions d'organisation des paris hors hippodromes et d'organisation des courses hippiques dans la loi, en révisant l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 par lequel l'État autorise, de manière révocable, l'organisation du pari mutuel hors hippodrome par les sociétés de courses ;
- ◆ conditionner l'accord de l'État à la transformation en société commerciale du GIE PMU à une répartition du capital social qui permette à l'État d'en détenir la majorité en raison du droit exclusif d'organisation des paris accordés à la société commerciale PMU pour une durée de 15 à 25 ans ;
- ◆ réviser le système de prélèvement fiscal en vigueur pour les paris hippiques en dur, d'une part en fixant le PBJ comme l'assiette du prélèvement forfaitaire de l'État sur le PBJ, en complément de la TVA collectée sur ce PBJ et d'autre part en supprimant le système dérogatoire pour les enjeux pris depuis l'étranger ;
- ◆ dans le cadre de la transformation en société commerciale du PMU, soumis à l'impôt sur les sociétés, prévoir le remboursement sous forme de redevance, à l'institution des courses, des coûts d'intérêt commun ;
- ◆ donner suite aux recommandations de la Cour des comptes en matière de réduction de la masse salariale et de création d'un comité des rémunérations.

Proposition n° 10 : Afin de motiver le réseau des points de vente du PMU :

- ◆ veiller, de la part de l'État, lorsqu'il est choisi de compenser la hausse du prix du tabac par une augmentation de la commission versée aux buralistes, à équilibrer le taux des commissions versées par les opérateurs de paris sous monopole afin de ne pas déstabiliser le réseau de distribution de ces derniers ;
- ◆ à court terme, pour le PMU, accroître la commission versée aux buralistes, en l'assortissant d'objectifs d'animation des points de vente ;
- ◆ entreprendre la mise en commun d'équipements et de fonctions avec la FDJ dans les points de vente, tels que les terminaux informatiques et leur maintenance.

Proposition n° 11 : Rendre la stratégie internationale du PMU plus lisible par :

- ◆ la définition d'une stratégie internationale précise, dont les modalités de mises en œuvre seront validées par le conseil d'administration ;
- ◆ l'établissement d'un taux conventionnel de redevance, assise sur un pourcentage du produit brut des jeux, au bénéfice des organisateurs de courses étrangères et venant compenser les coûts d'intérêts communs supportés, permettant de soutenir les filières hippiques locales à un niveau comparable à celui apporté en France à la filière française, par le système de la taxe affecté sur les paris en ligne ;
- ◆ l'ouverture d'une concertation au plan européen avec les opérateurs de jeux et les organisateurs de courses hippiques, afin de bâtir le cadre et les principes communs pour pérenniser les filières hippiques européennes à partir de l'organisation de paris.

Proposition n° 12 : Établir et signer une convention d'objectif et de moyens entre l'État, le PMU et l'institution des courses, fixant pour cinq ans d'une part les engagements financiers et de transformations pour le secteur des courses hippiques, et en confier la mise en œuvre à un conseil de surveillance, créé *ad hoc*, et présidé par une personnalité qualifiée et indépendante, désignée par le Premier ministre.

Proposition n° 13 : Promouvoir une démarche globale d'exportation, incluant des « package » chevaux et formateurs de prestataires de services tels que des maréchaux ferrants, des vétérinaires et des selliers, et simplifier les réglementations relatives aux exportations.

Proposition n° 14 : Étudier et promouvoir les nouvelles utilisations du cheval (cheval dans la ville, viticulture, agriculture biologique, tourisme) et encourager les nouveaux usages (équithérapie, tourisme, horse coaching).

Proposition n° 15 : Développer les consommations alimentaires (viande et lait).

Proposition n° 16 : Confier aux régions la responsabilité de la préservation des races d'équidés menacées.

Proposition n° 17 : Ouvrir, démocratiser et structurer l'accès au sport de haut niveau, et parfaire la préparation des équipes de France pour les compétitions internationales.

Proposition n° 18 : La pluralité des ministères impliqués dans les activités de la filière équine appelle la nomination d'un délégué interministériel (le directeur de l'institut français du cheval et de l'équitation). Éclairé par un observatoire statistique à construire, il sera garant de la vision globale de l'État et veillera à la simplification et à la cohérence des réglementations applicables en France, privilégiant dans toute la mesure du possible leur convergence avec les règles en vigueur dans les autres pays de l'Union européenne.

Proposition n° 19 : Maintenir l'élevage des équidés dans le domaine des activités éligibles à la Politique Agricole Commune.

Rapport

Proposition n° 20 : Afin de consacrer l'IFCE comme agence interministérielle de la filière équine (observatoire, établissement des statistiques et données économiques et sociales) :

- ◆ composer le conseil d'administration par les seuls représentants des ministères concernés par la filière et faire du directeur général l'interlocuteur du Comité de Gouvernance de la filière cheval (émanation des différentes branches) ;
- ◆ limiter les fonctions d'institut technique aux seules activités qui ne peuvent être prises en charge par la filière elle-même ou le secteur marchand (recherche fondamentale, génétique, bien-être animal) ;
- ◆ lui confier la veille sur les innovations juridiques et scientifiques ;
- ◆ confirmer le SIRE dans ses missions dont l'utilité est reconnue par toutes les branches de la filière ;
- ◆ lui confier les relations avec les institutions européennes et le suivi des travaux en cours au Conseil, à la Commission et au Parlement européen ;
- ◆ autonomiser l'ENE (Cadre noir de Saumur) ;
- ◆ créer un fonds relatif à la mutualisation des frais de fin de vie des équidés financé par une contribution à la charge des propriétaires ayant mis leur cheval hors destination bouchère ;
- ◆ transférer dans un pôle *ad hoc* les agents et biens patrimoniaux des Haras nationaux ayant vocation à se reconvertir ou à rechercher une autre destination.

Proposition n° 21 : Afin de rendre perspectives et dynamisme à l'ENE :

- ◆ l'ENE étant autonome, mettre ses écuyers au service de la formation des professeurs et des cavaliers de haut niveau ;
- ◆ dynamiser la fonction formation et le soutien aux institutions de formation des éducateurs et professeurs ;
- ◆ faire de Saumur le centre de préparation des cavaliers de haut niveau appelés à représenter la France dans les compétitions internationales (l'équivalent du centre de Clairefontaine pour le football) ;
- ◆ valoriser les spectacles équestres et animer le site de Saumur ;
- ◆ responsabiliser l'Écuyer en chef et les écuyers ;
- ◆ étudier un rapprochement possible avec l'EME de Fontainebleau.

Proposition n° 22 : Doter la « Gouvernance » d'un secrétariat permanent.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE III : SYNTHÈSE DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES, REMIS AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE : « L'ÉTAT ET LES COURSES DE CHEVAUX » (2003)

ANNEXE I

Lettre de mission

Paris, le 17 AVR. 2018

Monsieur le ministre,

L'avenir du Paris Mutuel Urbain (PMU), groupement d'intérêt économique représentant une soixantaine de sociétés de courses, est intimement lié aux équilibres sociaux, économiques et financiers de la filière hippique dans la mesure où son résultat net est directement reversé aux sociétés-mères de courses et représente 80% des revenus de la filière hippique française.

Or, depuis 2012, les paris hippiques connaissent une diminution continue de leurs mises, entraînant une chute du résultat net du PMU et générant, pour les sociétés-mères, une réelle incertitude quant à la stabilité de leur financement.

Aussi, afin de préserver le rayonnement de cette filière d'excellence, il apparaît nécessaire de procéder à un audit stratégique et financier du PMU ainsi que de réexaminer les équilibres sociaux, économiques et financiers de la filière.

Comme me l'ont proposé Monsieur Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, et Monsieur Stéphane TRAVERT, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, j'ai l'honneur de vous confier la mission de conduire cette réflexion. À l'issue de celle-ci, vous me rendrez un rapport dans lequel vous me ferez toutes propositions pour y parvenir tout en préservant la spécificité du modèle français, qui se définit par la symbiose entre paris hippiques et filière cheval.

Vos travaux sur l'avenir du PMU pourront utilement s'appuyer sur l'étude récemment menée par le cabinet McKinsey ainsi que sur les réflexions menées par les acteurs de la filière, y compris celles conduisant à envisager son éventuelle transformation en société anonyme.

Votre réflexion sur les grands équilibres de la filière inclura à la fois :

1. un état des lieux de l'ensemble des concours publics au secteur, qu'il s'agisse de dépenses fiscales, de crédits budgétaires ou d'apports de toutes natures ;

.../...

Monsieur Jean ARTHUIS
Ancien ministre
Représentant français au Parlement européen
1, avenue du Président Robert Schuman
67000 Strasbourg

2. une étude socio-économique sur sa situation actuelle et son avenir, qui pourra s'appuyer sur des éléments de comparaisons internationales et notamment européennes, afin de dégager des propositions sur des pistes de développement de la filière ;

3. une analyse des flux financiers entre le PMU et la filière, notamment à l'aune des conclusions de votre audit, qui devra conduire à des recommandations sur l'avenir des fonds récemment créés (fonds Eperon, fonds Equitation).

Cette analyse devra appréhender la filière équine dans toutes ses composantes, qu'il s'agisse des courses, du sport-loisir, du travail y compris dans sa composante rééducative, ou encore de l'alimentation. La dimension européenne sera au cœur de vos travaux, qu'il s'agisse des éléments de comparaison avec les autres pays, de perspectives de développement à l'échelle européenne ou bien encore de l'harmonisation des législations applicables au secteur – notamment en matière fiscale.

En application de l'article L.O. 144 du code électoral, rendu applicable aux parlementaires européens élus en France par l'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de Monsieur Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics. Pour mener à bien vos travaux, vous bénéficierez de l'appui d'un membre de l'inspection générale des finances ainsi que du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). Vous pourrez également vous appuyer sur l'ensemble des directions concernées par votre mission.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport au plus tard le 15 septembre 2018.

Je vous prie de croire, Monsieur le ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Edouard PHILIPPE

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT.....	1
1.1. Cabinet du Premier ministre.....	1
1.2. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics.....	1
1.3. Cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation.....	1
2. MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS.....	1
2.1. Direction de la législation fiscale.....	1
2.2. Direction du budget.....	1
2.3. Contrôle général économique et financier.....	1
2.4. Direction des affaires juridiques.....	1
2.5. Tracfin.....	2
2.6. Observatoire des jeux.....	2
3. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	2
4. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION.....	2
4.1. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises.....	2
4.2. Direction générale de l'alimentation.....	2
4.3. Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux.....	2
4.4. Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Normandie.....	3
5. MINISTÈRE DES SPORTS.....	3
6. COUR DES COMPTES.....	3
7. MEMBRES DU PARLEMENT.....	3
8. AUTORITÉ DE RÉGULATION DES JEUX EN LIGNE (ARJEL).....	3
9. MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE.....	3
10. OPÉRATEURS PUBLICS.....	4
10.1.. Institut français du cheval et de l'équitation.....	4
10.2.. Groupement d'intérêt scientifique Centaure.....	4
10.3.. Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation.....	4
10.4.. Etablissement public local d'enseignement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole.....	4

11. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	4
11.1.. Région Normandie.....	4
11.2.. Département de la Manche	4
11.3.. Département du Calvados	5
11.4.. Commune de Maisons-Laffitte.....	5
11.5.. Commune de Cagnes-sur-Mer.....	5
12. MISSION RELATIVE À L'ÉVOLUTION DE LA RÉGULATION DU SECTEUR DES JEUX ET DE HASARD EN LIEN AVEC LE PROJET D'OUVERTURE DU CAPITAL DE LA FRANÇAISE DES JEUX À DES INVESTISSEURS PRIVÉS D'INSPECTION.....	5
13. SECTEUR DES COURSES HIPPIQUES	5
13.1.. Opérateurs de paris.....	5
13.1.1. <i>Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (PMU)</i>	5
13.1.2. <i>Zeturf</i>	6
13.1.3. <i>Unibet</i>	6
13.2.. Fédération nationale des courses hippiques ;.....	6
13.2.1. <i>Secrétariat général</i>	6
13.2.2. <i>Fonds Éperon</i>	6
13.3.. Association de formation et d'action sociale des écuries de courses.....	6
13.4.. France Galop	6
13.5.. Société d'encouragement du cheval français.....	6
13.6.. Groupement technique des hippodromes parisiens	7
13.7.. Personnalités qualifiées	7
13.8.. Société de courses.....	8
13.8.1. <i>Société des courses de la Côte-d'Azur</i>	8
13.8.2. <i>Société des courses de Craon</i>	8
13.8.3. <i>Société des courses de Senonnes-Pouancé</i>	8
13.8.4. <i>Société des courses de Beaupréau-en-Mauges</i>	8
13.8.5. <i>Société des courses de Meslay-du-Maine</i>	8
13.8.6. <i>Société des courses de Château-Gontier</i>	9
13.8.7. <i>Société de courses de Saumur-Verrie</i>	9
13.8.8. <i>Société des courses du Lion d'Angers</i>	9
14. SECTEUR DES SPORTS ET DES LOISIRS	9
14.1.. Société hippique française	9
14.2.. Fédération française d'équitation	9
14.3.. Groupement hippique national	9
14.4.. Pôle hippique de Saint-Lô.....	10
14.5.. Personnalités qualifiées	10
15. SECTEUR DES ÉQUIDÉS DE TRAVAIL.....	10
15.1.. Société française des équidés de travail.....	10
15.2.. Personnalités qualifiées	10

16. FÉDÉRATION NATIONALE DU CHEVAL.....	10
17. LA FRANÇAISE DES JEUX.....	11
18. CONFÉDÉRATION DES BURALISTES	11
19. PÔLE HIPPOLIA.....	11
20. CENTRE D'IMAGERIE ET DE RECHERCHE SUR LES AFFECTIONS LOCOMOTRICES ÉQUINES.....	11
21. LABÉO.....	11
22. BIOTARGEN	11
23. CHAMBRE D'AGRICULTURE DE NORMANDIE.....	11
24. ASSOCIATIONS VÉTÉRINAIRES.....	11

1. Cabinets des membres du gouvernement

1.1. Cabinet du Premier ministre

- ◆ **M. Damien Cazé**, chef du pôle écologie, transports, énergie, logement et agriculture ;
- ◆ **M. Julien Turenne**, conseiller technique agriculture.

1.2. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics

- ◆ **M. Jérôme Fournel**, directeur de cabinet ;
- ◆ **M. Mathieu Lefevre**, conseiller parlementaire.

1.3. Cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation

- ◆ **M^{me} Sophie Delaporte.**, directrice de cabinet ;
- ◆ **M. Olivier Cunin**, conseiller filières animales, pêche et performance sociale.

2. Ministères économiques et financiers

2.1. Direction de la législation fiscale

- ◆ **M. Christophe Pourreau**, directeur de la législation fiscale ;
- ◆ **M. Martin Klam**, sous-directeur de la fiscalité des transactions ;
- ◆ **M. Matthieu Deconinck**, chef du bureau des politiques sectorielles et taxes sur les transactions.

2.2. Direction du budget

- ◆ **M^{me} Sophie Mantel**, cheffe de service, adjointe de la directrice du budget ;
- ◆ **M. Pascal Lefevre**, chef du bureau des recettes ;
- ◆ **M. Pierre-Alexandre Pottier**, adjoint au chef de bureau des recettes.

2.3. Contrôle général économique et financier

- ◆ **M^{me} Sylviane Miroux**, contrôleur d'État du PMU.

2.4. Direction des affaires juridiques

- ◆ **M. Antoine de Château-Thierry**, sous-directeur du droit des régulations économiques ;
- ◆ **M^{me} Agnès Karbouch**, sous-directrice du droit public et du droit européen et international.

2.5. Tracfin

- ◆ **M. Albert Allo**, directeur adjoint.

2.6. Observatoire des jeux

- ◆ **M. Jean-Michel Costes**, secrétaire général de l'observatoire des jeux.

3. Ministère de l'intérieur

- ◆ **M. Philippe Ménard**, chef du service central des courses et jeux ;
- ◆ **M^{me} Martine Chapelot**, chef de la division des courses du service central des courses et jeux ;
- ◆ **M. Damien Striebig**, commandant de la Garde Républicaine ;
- ◆ **M. Jean-Marie Grimal**, commandant en second la Garde Républicaine ;
- ◆ **M. Philippe Delapierre**, commandant le régiment de cavalerie de la Garde Républicaine ;
- ◆ **M. Gabriel Cortes**, commandant en second le régiment de cavalerie de la Garde Républicaine.

4. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

4.1. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

- ◆ **M. Sylvain Reallon**, sous-directeur des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie ;
- ◆ **M. Mickaël Quimbert**, chef du bureau du cheval et de l'institution des courses ;
- ◆ **M. Cédric Charpentier**, adjoint du chef du bureau du cheval et de l'institution des courses.

4.2. Direction générale de l'alimentation

- ◆ **M. Patrick Dehaumont**, directeur général ;
- ◆ **M^{me} Myriam Carpentier**, adjointe au sous-directeur de la santé et protection animale.

4.3. Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux

- ◆ **M^{me} Emmanuelle Bour**, membre du conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux.

4.4. Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Normandie

- ◆ **M^{me} Caroline Guillaume**, directrice ;
- ◆ **M^{me} Ségolène Groualle**, cheffe du pôle des structures d'exploitations et de l'installation.

5. Ministère des sports

- ◆ **M. Marc Le Mercier**, sous-directeur des fédérations, du sport de haut niveau, des établissements, des relations internationales et de l'économie du sport.

6. Cour des comptes

- ◆ **M. Christophe Blanchard-Dignac**, ancien président directeur général de la Française des Jeux.

7. Membres du Parlement

- ◆ **M^{me} Martine Leguille-Balloy**, députée de la Vendée, présidente du groupe d'étude « cheval » ;
- ◆ **M^{me} Perrine Goulet**, députée de la Nièvre, rapporteur au titre de la commission d'évaluation des politiques publiques sur la mission sport (programme 219).

8. Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

- ◆ **M. Charles Coppolani**, président de l'autorité de régulation des jeux en ligne ;
- ◆ **M^{me} Bernard Boët**, directeur général ;
- ◆ **M. Clément Martin-Saint-Léon**, directeur des marchés, de la consommation et de la prospective.

9. Mutualité sociale agricole

- ◆ **M. Nicolas Bondonneau**, directeur délégué aux politiques sociales de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;
- ◆ **M. Marc Parmentier**, responsable du département cotisations-de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

10. Opérateurs publics

10.1. Institut français du cheval et de l'équitation

- ◆ **M. Jean-Michel Marchand**, président du conseil d'administration ;
- ◆ **M. Jean Cézard**, directeur général (jusqu'en mai 2018) ;
- ◆ **M. Didier Garnier**, directeur général par intérim ;
- ◆ **M^{me} Caroline Teyssier**, adjointe au directeur général en charge de Pompadour, directrice du système d'identification relatif aux équidés, directrice du pôle traçabilité et accompagnement de la filière équine ;
- ◆ **M^{me} Françoise Clément**, directrice du pôle développement, innovation et recherche ;
- ◆ **M^{me} Geneviève Ardaens**, adjointe au directeur général en charge du Pin ;
- ◆ **M. Guillaume Blanc**, directeur de l'accompagnement à la filière équine ;
- ◆ **M. Patrick Teisserenc**, écuyer en chef du Cadre Noir ;
- ◆ **M. Thibaut Valette**, écuyer ;
- ◆ **M^{me} Tiphaine Drouot**, Equiresources.

10.2. Groupement d'intérêt scientifique Centaure

- ◆ **M. Romain Paillot**, directeur.

10.3. Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation

- ◆ **M^{me} Sandrine Petry**, chef d'unité bactériologie au laboratoire de pathologie équine.

10.4. Etablissement public local d'enseignement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole

- ◆ **M^{me} Nadia Conty**, directrice de l'établissement de Saint-Hilaire-du-Harcouët et proviseure du lycée agricole de la Baie du Mont-Saint-Michel.

11. Collectivités territoriales

11.1. Région Normandie

- ◆ **M. Hervé Morin**, président du conseil régional ;
- ◆ **M^{me} Malika Cherière**, conseillère régionale, déléguée à la filière équine ;
- ◆ **M^{me} Isabelle Meunier**, directrice de l'agricultrice et des ressources marines ;
- ◆ **M^{me} Sandrine Dos Santos Claro**, chef du service économie équine.

11.2. Département de la Manche

- ◆ **M. André Denot**, conseiller départemental en charge de la filière équine.

11.3. Département du Calvados

- ◆ **M. Olivier Colin**, vice-président du conseil départemental.

11.4. Commune de Maisons-Laffitte

- ◆ **M. Jacques Myard**, maire de Maisons-Laffitte ;
- ◆ **M^{me} Véronique Bertran de Balanda**, maire adjoint délégué aux affaires hippiques ;
- ◆ **M^{me} Odile Rey-Coquais**, directrice de cabinet ;
- ◆ **M^{me} Muriel de Moerloose**, directrice général adjointe.

11.5. Commune de Cagnes-sur-Mer

- ◆ **M. Louis Nègre**, maire de Cagnes-sur-Mer ;
- ◆ **M. Alain Lucas**, directeur de cabinet.

12. Mission relative à l'évolution de la régulation du secteur des jeux et de hasard en lien avec le projet d'ouverture du capital de la française des jeux à des investisseurs privés d'inspection

- ◆ **M. Olivier Le Gall**, inspecteur général des finances ;
- ◆ **M. Olivier Japiot**, conseiller d'État ;
- ◆ **M. Hadrien Haddak**, inspecteur des finances.

13. Secteur des courses hippiques

13.1. Opérateurs de paris

13.1.1. Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (PMU)

- ◆ **M. Bertrand Méheut**, président du conseil d'administration ;
- ◆ **M. Cyril Linette**, directeur général ;
- ◆ **M. Xavier Hürstel**, ancien président directeur général du PMU (2014-2017) ;
- ◆ **M. Alain Resplandy-Bernard**, ancien directeur général délégué ;
- ◆ **M. Henri Havard**, membre du conseil d'administration (inspection générale des finances) ;
- ◆ **M^{me} Céline Gillet**, responsable du département relations médias ;
- ◆ **M^{me} Marie Henessy**, responsable de la communication institutionnelle ;
- ◆ **M^{me} Florence de Noray**, directrice financier ;
- ◆ **M. Aymeric Verlet**, directeur international ;
- ◆ **M. Paul Cohen-Scali**, directeur des opérations et des systèmes d'information ;
- ◆ **M. Patrick Fontana**, directeur des réseaux commerciaux ;
- ◆ **M. Samuel Loiseau**, directeur marketing et service client ;
- ◆ **M. Pierre Pagès**, secrétaire général ;

Annexe II

- ◆ **M. Philippe Hendrickx**, responsable de la régulation, de la concurrence et des affaires européennes ;
- ◆ **M. Claude Mayer**, contrôleur de gestion ;
- ◆ **M. Richard Crepon**, président de l'association des entraîneurs au Galop.

13.1.2. Zeturf

- ◆ **M. Emmanuel de Rohan Chabot**, président.

13.1.3. Unibet

- ◆ **M. Mathieu Drida**, directeur général France, accompagné de **M^{me} Sophie Guillon-Morel** (affaires publiques consultants).

13.2. Fédération nationale des courses hippiques ;

13.2.1. Secrétariat général

- ◆ **M. Pierre Préaud**, secrétaire général.

13.2.2. Fonds Éperon

- ◆ **M. Jean de Chevigny**, secrétaire général du fonds Éperon.

13.3. Association de formation et d'action sociale des écuries de courses

- ◆ **M. Didier Budka**, directeur général ;
- ◆ **M. Pascal Launay**, école des courses hippiques de Graignes.

13.4. France Galop

- ◆ **M. Edouard de Rothschild**, président ;
- ◆ **M. Olivier Delloye**, directeur général ;
- ◆ **M. Christian Maigret**, directeur général adjoint, directeur des finances et de l'organisation ;
- ◆ **M. Matthieu Vincent**, directeur de l'hippodrome et du centre d'entraînement de Maisons-Laffitte.

13.5. Société d'encouragement du cheval français

- ◆ **M. Dominique de Bellaigue**, président ;
- ◆ **M. Pascal Boey**, membre du comité ;
- ◆ **M. François Laurans**, directeur administratif et financier.

13.6. Groupement technique des hippodromes parisiens

- ◆ **M. Guillaume Maupas**, président ;
- ◆ **M. Grégoire Morin**, directeur général.

13.7. Personnalités qualifiées

- ◆ **M. Jean Lesne**, ancien président du conseil d'administration des Haras nationaux ;
- ◆ **M. Achille Cassart**, président de la Fédération belge des courses hippiques ;
- ◆ **M. Didier Prod'homme**, entraîneur ;
- ◆ **M. Yann Lerner**, entraîneur ;
- ◆ **M^{me} Patricia Butel**, entraîneur ;
- ◆ **M. Pascal Adda**, entraîneur ;
- ◆ **M. Gianluca Bietolini**, entraîneur ;
- ◆ **M. Alain Couëtil**, entraîneur ;
- ◆ **M. Laurent Viel**, entraîneur ;
- ◆ **M^{me} Louisa Carberry**, entraîneur (GB) ;
- ◆ **M. Adrien Lacombe**, entraîneur ;
- ◆ **M. Jerry Planque**, entraîneur ;
- ◆ **M. Henry Alex Pantall**, entraîneur ;
- ◆ **M^{me} Alix Chopin**, directrice marketing et communication d'Arqana ;
- ◆ **M. Dominique de Beauregard**, co-président d'Equistratis ;
- ◆ **M. Pascal Berthou**, co-président d'Equistratis ;
- ◆ **M. Jacques Carles**, délégué général d'Equistratis, accompagné de M^{me} Dominique Lasserre, directrice associés du cabinet Carles et associés.
- ◆ **M. Charles-Henri de Moussac**, président syndicat national des chevaux de courses au Galop ;
- ◆ **M. Serge Tardy**, vice-président syndicat national des chevaux de courses au Galop ;
- ◆ **M. Hervé d'Armaillé**, président de l'association des éleveurs et propriétaires de chevaux autres que Pur-sang ;
- ◆ **M. Antoine-Audoïn Maggiar**, secrétaire général de l'association des éleveurs et propriétaires de chevaux autres que Pur-sang ;
- ◆ **M. Philippe Vlaeminck**, juriste belge ;
- ◆ **M. Gabriel Bonnin**, président de la chambre des éleveurs de Vendée ;
- ◆ **M. Joël Bourgeois**, président de la fédération régionale des cours en Pays-de-la-Loire ;
- ◆ **M. Jean-christophe Dupuy**, directeur du comité équestre de Saumur ;
- ◆ **M. Etienne Leenders**, entraîneur de Galop ;
- ◆ **M. Olivier Fouque**, éleveur, président de l'association régionale de chevaux de sports des Pays-de-la-Loire ;
- ◆ **M. Sylvain Austry**, entrepreneur ;
- ◆ **M. Arnaud Lièvre**, sellier ;
- ◆ **M. Alain Kuntzmann**, vice-président de l'association nationale des turfistes ;
- ◆ **M. Eric Blaisse**, secrétaire général de l'association nationale des turfistes ;
- ◆ **M. Jean-Baptiste André**, entraîneur, génération Galop ;
- ◆ **M. Philip Prévost Barrate**, pré- entraîneur, génération Galop ;

Annexe II

- ◆ **M^{me} Fanny Marcout**, génération Galop ;
- ◆ **M. Mathieu Boutin**, association des entraîneurs propriétaires au Galop ;
- ◆ **M. Frédéric Danloux**, association des entraîneurs propriétaires au Galop ;
- ◆ **M. Thibaut Lamare**, entraîneur, président du groupe des entreprises du secteur cheval en agriculture ;
- ◆ **M. Jérôme Carrus**, président de Carrus ;
- ◆ **M. Hugues Quilain**, président du groupe Paris-Turf ;
- ◆ **M. Pierre Vercruysse**, driver et entraîneur ;
- ◆ **M. Keven Borgel**, entraîneur ;
- ◆ **M. Jean-Claude Seroul**, propriétaire de chevaux de courses ;
- ◆ **M. Didier Mayoux**, commissaire de courses ;
- ◆ **M. Cyril Chaigneau**, directeur du centre de formation de Sées ;
- ◆ **M^{me} Christine Chalambert**, directrice de la maison famille rurale de Vimoutiers ;
- ◆ **M. Loïc Malivet**, président du syndicat des éleveurs de chevaux de courses au galop ;
- ◆ **M. Hubert Tassin**, président de l'association des propriétaires de province ;
- ◆ **M. Gérard Gourault**, président du groupement pour l'amélioration de l'élevage du trotteur Français (GAET) ;
- ◆ **M. Pierre Julienne**, ancien président du GAET.

13.8. Société de courses

13.8.1. Société des courses de la Côte-d'Azur

- ◆ **M. François Forcioli-Conti**, président ;
- ◆ **M. Alain Le Tutour**, directeur général ;
- ◆ **M. Thomas Roucayrol**, directeur administratif ;
- ◆ **M. Olivier Boisseau**, expert-comptable ;
- ◆ **M. Bruno Valentin**, prestataire de communication de l'hippodrome.

13.8.2. Société des courses de Craon

- ◆ **M. Hugues Crosnier**, président de la société des courses de Craon.

13.8.3. Société des courses de Senonnes-Pouancé

- ◆ **M. Daniel Théard**, président de la société des courses de Senonnes-Pouancé.

13.8.4. Société des courses de Beaupréau-en-Mauges

- ◆ **M. Philippe Belliard**, président de la société des courses de Beaupréau-en-Mauges.

13.8.5. Société des courses de Meslay-du-Maine

- ◆ **M. Jean-Baptiste Bossuet**, président de la société des courses de Meslay-du-Maine.

13.8.6. Société des courses de Château-Gontier

- ◆ **M. Eric Leray**, entraîneur et président de la société des courses de Château-Gontier.

13.8.7. Société de courses de Saumur-Verrie

- ◆ **M^{me} Martine de Beauregard**, présidente de la société de courses de Saumur Verrie.

13.8.8. Société des courses du Lion d'Angers

- ◆ **M. Alain Peltier**, président de la société des courses du Lion d'Angers.

14. Secteur des sports et des loisirs

14.1. Société hippique française

- ◆ **M. Yves Chauvin**, président ;
- ◆ **M. Gérard Rameix**, trésorier, président du comité de la filière cheval de l'IFCE ;
- ◆ **M. Guillaume de Thoré**, directeur.

14.2. Fédération française d'équitation

- ◆ **M. Serge Lecomte**, président ;
- ◆ **M. Olivier Klein**, trésorier, ancien président du conseil d'administration de l'IFCE ;
- ◆ **M. Frédéric Bouix**, délégué général ;
- ◆ **M^{me} Catherine Bonnichon de Rancourt**, chargée de mission affaires européennes et institutionnelles ;
- ◆ **M. Jacques Robin**, président du comité régional d'équitation de Nouvelle Aquitaine ;
- ◆ **Pascal Deboudt**, président du comité régional d'équitation Centre-Val de Loire ;
- ◆ **M. Axel Carpentier**, comité régional d'équitation de Normandie ;
- ◆ **M^{me} Sophie Bonnemason**, comité régional d'équitation de Normandie ;
- ◆ **M. Jean-Louis Heyberger**, comité régional d'équitation des Pays de la Loire et juge d'attelage ;
- ◆ **M. Robert Maury**, éleveur professionnel de chevaux de sport, ancien président du conseil des chevaux d'Auvergne et ancien président du comité régional d'équitation d'Auvergne ;
- ◆ **M. Alain Coeugniet**, président du conseil des chevaux des Hauts-de-France, administrateur du comité régional d'équitation des Hauts-de-France et ancien président du comité régional d'équitation de Picardie.

14.3. Groupement hippique national

- ◆ **M. Philippe Audige**, président ;
- ◆ **M^{me} Laetitia Hardouin**, déléguée générale.

14.4. Pôle hippique de Saint-Lô

- ◆ **M. Mathieu Montgermont**, coordinateur évènementiel du Pôle hippique de Saint Lô.

14.5. Personnalités qualifiées

- ◆ **M. Paul Essartial**, conseil des chevaux de Normandie ;
- ◆ **M. Arnaud Evain**, groupe France élevage, président de l'agence Fences ;
- ◆ **M^{me} Elisabeth de Saint Basile**, syndicat des professionnels de l'accompagnement assisté par le cheval ;
- ◆ **M. Guillaume Antoine**, syndicat des professionnels de l'accompagnement assisté par le cheval ;
- ◆ **M. Antoine Sinniger**, directeur général du pôle international du cheval de Deauville ;
- ◆ **M. Eric Giraud**, président de la chambre syndicale des marchands de chevaux ;
- ◆ **M^{me} Anne Jumaucourt**, chambre syndicale des marchands de chevaux,
- ◆ **M. Stéphane Chaffaud**, chambre syndicale des marchands de chevaux ;
- ◆ **M. Michel Mesnil**, éleveur et vice-président de Cheval Normandie
- ◆ **M^{me} Lucille Capello**, chargée de Mission de Cheval Normandie ;
- ◆ **M^{me} Aude Bennoin**, cavalière de poneys et de chevaux de sports ;
- ◆ **M. Benoit Lepage**, directeur du centre technique de reproduction Eurogen ;
- ◆ **M. Denis Hubert**, France étalon ;
- ◆ **M^{me} Karine Boué**, directrice du centre équestre de Longueville-sur-Scie ;
- ◆ **M. Alain Pignolet**, expert-comptable ;
- ◆ **M. Pierre-Yves Pose**, président de la fédération nationale des conseils de chevaux ;
- ◆ **M^{me} Aurélie Brihmat**, handidream ;
- ◆ **M. François Lucas**, président du conseil des chevaux d'Ile-de-France ;
- ◆ **M. Jean-Yves Camenen**, ancien directeur de l'union nationale interprofessionnelle du cheval.

15. Secteur des équidés de travail

15.1. Société française des équidés de travail

- ◆ **M. Eric Rousseaux**, président.

15.2. Personnalités qualifiées

- ◆ **M. Ludovic Eugène**, entrepreneur.

16. Fédération nationale du cheval

- ◆ **M^{me} Marianne Dutoit**, agricultrice, présidente de la fédération nationale du cheval ;
- ◆ **M^{me} Armelle Renard**, directrice générale.

17. La Française des Jeux

- ◆ **Mme Stéphane Pallez**, présidente directrice générale ;
- ◆ **M. Vincent Perrotin**, responsable prévention du jeu excessif et jeu responsable ;
- ◆ **M^{me} Marion Hugé**, directrice régulation, relations État actionnaire et affaires européennes ;
- ◆ **M. Christopher Jones**, responsable du département des relations institutionnelles.

18. Confédération des buralistes

- ◆ **M. Philippe Coy**, président national, assisté de **M. Jean-François Brégeon** (cabinet Image Sept) ;
- ◆ **M. Jean-Paul Vaslin**, directeur en charge des affaires publiques.

19. Pôle hippolia

- ◆ **M^{me} Laurence Meunier**, présidente ;
- ◆ **M^{me} Audrey Aussibal**, directrice ;
- ◆ **M^{me} Camille Vercken**, entrepreneur ;
- ◆ **M^{me} Claire Neveux**, entrepreneur ;
- ◆ **M. Bertrand Poirier**, entrepreneur.

20. Centre d'imagerie et de recherche sur les affections locomotrices équinés

- ◆ **M. Jean-Marie Denoix**, directeur adjoint.

21. Labéo

- ◆ **M. Stéphane Pronost**, directeur adjoint en charge de la recherche et de l'innovation.

22. Biotargen

- ◆ **M^{me} Magali Demoor**, directrice d'unité de recherche.

23. Chambre d'agriculture de Normandie

- ◆ **M. Jean-Jacques Beauchamp**, responsable de l'équipe expertise, métier, conseil.

24. Associations vétérinaires

- ◆ **M. Jean-Yves Gauchot**, ancien président de l'association des vétérinaires équins français, président du réseau d'épidémiologie et de pathologie équine et vice-président de la fédération des syndicats vétérinaires de France.

ANNEXE III

**Synthèse du rapport de la
Cour des comptes,
remis au Président de la République :
« l'État et les courses de chevaux » (2003)**

Annexe III

En 2003, la Cour des rendait compte au Président de la République de la situation suivante.

« De 1990 à 2000, les paris hippiques sur les courses de chevaux ont stagné et même décliné. Face à cette situation, les sociétés de courses se sont tournées vers l'État, qui les a soutenues au moyen de subventions et en accroissant le montant des prélèvements dont elles bénéficient sur le montant des paris. Ces aides avaient pour contrepartie une remise en ordre de la gestion de ces sociétés, et notamment des avantages accordés à leur personnel. Mais ces réformes n'ont pas toutes été mises en œuvre et demeurent d'actualité, alors que les subventions de l'État, temporaires à l'origine, se sont renouvelées chaque année jusqu'à maintenant ».

Ces subventions, dont le montant s'élève à 654,1 M€ sur la décennie 1993-2003, ont été accordées dans le cadre d'accords et de conventions par lesquelles les sociétés mères s'engageaient à se réformer :

- ◆ par le protocole d'accord du 10 décembre 1992, les sociétés mères obtenaient, sur cinq ans, 251,6 M€ (dont le financement du plan social du PMU et du PMH par l'État à hauteur de 35,1 M€), en contrepartie de mesures de « restructurations » de la part des sociétés mères, pour mettre fin à leurs déficits. Ce protocole prévoyait l'arrêt des subventions en cas de non-respect des engagements par les sociétés mères. Les déficits ont toutefois persisté, sans arrêt des subventions par l'État ;
- ◆ l'avenant du 28 décembre 1995 prolongeait d'une année le protocole de 1992 et le revalorisait, octroyant au total 111,3 M€ supplémentaires. En complément de cette somme, l'État prenait en charge la moitié de la nouvelle informatisation du PMU, à hauteur de 45,7 M€. En contrepartie, les sociétés mères s'engageaient à modérer leurs dépenses et à ne pas être en déficit pendant trois ans. Si l'État a pu imposer, par le biais, de cet avenant, une réorganisation de l'institution par le décret du 5 mai 1997, en revanche, les mesures de restructurations annoncées par les sociétés mères ne se sont pas concrétisées et leur situation financière est restée préoccupante ;
- ◆ en 1999, le protocole de 1992 prolongé et amendé prenant fin, fut décidée sur l'instance de l'institution l'octroi, pour un an, d'une subvention de 42,7 M€ en échange de la présentation d'un plan stratégique par France Galop et la relance d'un plan de réduction des naissances par la SECF. En outre, l'État octroyait 10,7 M€ au PMU pour revaloriser les commissions versées aux buralistes ;
- ◆ en 2000, les mêmes avantages que ceux de 1999 furent reconduit au bénéfice des sociétés de courses (42,7 M€) et le PMU reçut 25,9 M€ (soit 15,2 M€ de plus qu'en 1999) ;
- ◆ le 4 février 2001, est signé un nouvel accord. L'État y supprime les clauses de résiliation (jamais appliquées) suspendant l'aide publique en cas de non-respect des engagements pris par l'institution des courses. L'État accordait de nouvelles aides, par subvention directe, à hauteur de 117,4 M€ sur trois ans. En outre, l'État prenait en charge le plan social de 37 employés du PMH, à hauteur de 6,1 M€. En contrepartie, les sociétés de courses s'engageaient à réduire leurs charges et leur déficit, notamment « *en lançant une étude en vue de proposer les mesures susceptibles de mettre un terme à cette dégradation* » et à remettre en cause le régime de retraite « surcomplémentaire » des personnels des courses, déficitaire et ne faisant appel à aucune cotisation des salariés.

La Cour relève que « *ces faits démontrent l'incapacité de l'État à résister aux demandes des professionnels des courses pour diverses raisons, dont la moindre n'est pas le recul continu devant les menaces de grève du personnel des courses, soucieux de préserver ses avantages. Il en résulte que les prélèvements sur les enjeux dont bénéficient les sociétés de courses ont été accrus au détriment des parieurs et que les subventions de l'État, présentées comme transitoires, se sont pérennisées* ».

Annexe III

La Cour considérait donc comme indispensable de réaliser « *une évaluation des résultats obtenus par ces financements divers au regard des objectifs visés. De telles mesures seraient de nature à faciliter l'adaptation d'une organisation qui semble avoir eu pour résultat jusqu'à présent de maintenir les avantages au bénéfice d'une profession alors que contribuables et parieurs étaient mis à contribution* ».