

N° 678

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne en application de l'article 73 quinquies du Règlement, relative à la redevance au profit des sociétés de courses,

Par M. Jean-François HUMBERT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 599 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LA FISCALITÉ DES PARIS HIPPIQUES ET LE FINANCEMENT DE LA FILIÈRE HIPPIQUE FRANÇAISE	5
A. RAPPEL SUR L'ORGANISATION DE LA FILIÈRE ÉQUINE	5
B. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA LOI DU 12 MAI 2010.....	6
II. LES RÉSERVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET SES CONSÉQUENCES	7
A. L'ANALYSE CRITIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	7
B. DES MODIFICATIONS PROVISOIRES INTRODUITES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2011	11
III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	13
A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE : DÉFENDRE L'ÉQUILIBRE DE LA FILIÈRE ÉQUINE FRANÇAISE.....	13
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER SANS MODIFICATION LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	17
ANNEXE - LETTRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE À LA FRANCE DU 17 NOVEMBRE 2010	21

Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat, votre commission des affaires européennes est chargée d'examiner la proposition de résolution européenne n° 599 (2010-2011) déposée par Ambroise Dupont le 10 juin 2011. Ce texte a pour objet de défendre la compatibilité avec le droit communautaire de la redevance payée par les opérateurs de paris hippiques en ligne au profit des sociétés de course.

I. LA FISCALITÉ DES PARIS HIPPIQUES ET LE FINANCEMENT DE LA FILIÈRE HIPPIQUE FRANÇAISE

A. RAPPEL SUR L'ORGANISATION DE LA FILIÈRE ÉQUINE

Jusqu'à 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, le Pari mutuel urbain (PMU) détenait le monopole des paris hippiques sur le territoire français, qu'il s'agisse des paris « en dur » (dans les hippodromes ou le réseau physique de vente du PMU) ou en ligne.

Le PMU est un groupement d'intérêt économique constitué de 51 sociétés de courses qui sont des associations à but non lucratif. Parmi ces 51 sociétés de courses, deux sociétés-mères réglementent et dotent les courses chacune dans leur discipline (Le Cheval français pour les courses de trot, France Galop pour les courses de plat et d'obstacles). Elles sont agréées par le ministre chargé de l'agriculture.

Le rôle des sociétés de courses en matière d'organisation des courses est décrit par la loi du 2 juin 1891 qui autorise exclusivement « *les courses de chevaux ayant pour but l'amélioration de la race chevaline* ».

Le PMU reverse l'intégralité de son résultat net aux sociétés de courses, soit 731,5 millions d'euros en 2009 et 791 millions d'euros en 2010. Il finance ainsi 80 % de la filière équine en France, qui représente 74.000 emplois et environ 250 hippodromes.

Sans ce financement, il est probable que la filière s'effondrerait comme cela a été le cas dans d'autres Etats membres.

B. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA LOI DU 12 MAI 2010

La loi du 12 mai 2010 avait pour objectif d'ouvrir à la concurrence, de manière contrôlée, les jeux et paris en ligne afin de tarir l'offre illégale, de réguler l'offre et la consommation de jeux et paris et de préserver l'équilibre financier de certaines filières bénéficiant directement des revenus des jeux, en particulier la filière équine.

La fin du monopole du PMU a donc été accompagnée, entre autres¹, d'un réaménagement de la fiscalité des paris hippiques. Une des craintes était qu'une ouverture de ce marché n'entraîne mécaniquement une diminution de la part de marché du PMU et, par voie de conséquence, de son résultat net. Les sommes reversées à la filière équine risquaient de baisser fortement.

En conséquence, l'architecture de la fiscalité sur les paris hippiques a connu deux aménagements.

En premier lieu, un prélèvement de 5,7 % assis sur le montant brut des mises en ligne ou « en dur » (y compris les gains réinvestis) a été mis en place². Ce prélèvement s'applique aussi bien au PMU qu'aux autres opérateurs de paris hippiques agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

En second lieu, a été créé de toute pièce une redevance perçue au profit des sociétés de course. La qualification de redevance est impropre, ses modalités s'apparentant en réalité à celles d'une taxe affectée. Cette redevance, dont le produit était affecté aux sociétés de courses, devait être payé par les opérateurs de paris hippiques en ligne et était assise sur les seules sommes engagées par les parieurs en ligne. Le taux avait été fixé par l'article 1609 *tertricies* du code général des impôts dans une fourchette comprise entre 7,5 % et 9 %. Le décret du 3 août 2010 l'avait arrêté à 8 %.

¹ *Le PMU peut désormais proposer des paris sportifs et du poker en ligne.*

² *Article 302 bis ZJ du code général des impôts.*

L'objectif de cette redevance était de s'assurer que les paris hippiques en ligne, quel que soit l'opérateur, continuent à financer la filière équine et les sociétés de course.

Le taux de 8 % a été calculé de manière à tenir compte du coût des missions de service public des sociétés de courses. Ces dernières ont d'ailleurs l'obligation de tenir une comptabilité distincte à laquelle est rattaché le produit de la redevance destiné à financer leurs missions de service public.

Ce taux résulte également du constat selon lequel, avant l'adoption de la loi du 12 mai 2010, 8 % des mises « en dur » revenaient à la filière hippique : le résultat net du PMU, objet du reversement, s'est en effet élevé à 731,5 millions d'euros en 2009, tandis que le montant total des enjeux sur les courses hippiques la même année représentait 9,3 milliards d'euros, soit un taux de retour de 8 %. Le taux de la redevance assurerait un taux de retour au joueur équivalent pour tous les opérateurs.

Toutefois, cette taxe affectée aux sociétés de courses a suscité des réticences de la part de la Commission européenne, ce qui motive la présente proposition de résolution.

II. LES RÉSERVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET SES CONSÉQUENCES

A. L'ANALYSE CRITIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le projet de redevance au profit des sociétés de courses a été notifiée à la Commission européenne dès le 13 avril 2010 pour être examiné au regard du régime communautaire relatif aux aides d'Etat. Après plusieurs échanges, la Commission européenne a décidé par une lettre du 17 novembre 2010¹, publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 14 janvier 2011, d'ouvrir une procédure formelle d'examen de la compatibilité de cette aide avec les règles du marché intérieur, conformément à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne².

¹ Voir annexe.

² Affaire C 34/2010. La France a répondu dans le délai d'un mois aux observations et interrogations de la Commission. Elle a aussi répondu à un questionnaire. Des interventions de tierces parties ont été transmises.

Les modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (source : Commission européenne)

Sauf exception, tout projet d'octroi d'une aide nouvelle doit être notifié en temps utile à la Commission par l'État membre concerné, qui est obligé de fournir tous les renseignements nécessaires pour permettre à la Commission de prendre une décision. Si la Commission considère que les informations fournies par l'État membre sont incomplètes, elle peut demander tous les renseignements complémentaires dont elle a besoin.

Toute aide devant être notifiée n'est mise en exécution que si la Commission a pris, ou est réputée avoir pris, une décision l'autorisant (clause de suspension).

Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché commun, elle décide d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108 paragraphe 2 du traité **(dans le cas d'espèce, la France est à cette étape)**. Cette décision doit récapituler les éléments pertinents de fait et de droit, inclure une évaluation préliminaire, par la Commission, de la mesure proposée et exposer les raisons qui incitent à douter de sa compatibilité avec le marché commun. L'État membre concerné ainsi que les parties intéressées peuvent présenter leurs observations dans un délai qui ne dépasse pas un mois, mais qui peut être prolongé par la Commission.

La procédure formelle d'examen est clôturée par voie de décision. La Commission, qui dispose d'un délai indicatif de dix-huit mois pour rendre sa décision peut constater que :

- la mesure notifiée ne constitue pas une aide ;
- les doutes concernant la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché commun sont levés et que l'aide est compatible avec le marché commun (décision positive). Cette décision peut être assortie de conditions lui permettant de reconnaître cette compatibilité, ainsi que d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision (décision conditionnelle) ;
- la mesure notifiée est incompatible avec le marché commun et ne peut être mise à exécution (décision négative).

Si l'État membre concerné ne se conforme pas à une décision conditionnelle ou négative, la Commission peut saisir directement la Cour de justice.

Quelle analyse la Commission européenne fait-elle de cette redevance et que lui reproche-t-elle à ce stade, aucune décision n'ayant encore été prise ?

Au préalable, il faut relever l'absence de désaccord entre les autorités françaises et bruxelloises sur la qualification d'aide d'Etat.

En réalité, il s'agit de déterminer si cette aide d'Etat entre dans l'une des catégories autorisées par les traités. Deux bases juridiques sont possibles : soit l'article 106, paragraphe 2, soit l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les autorités françaises considèrent que la redevance est une compensation de service public et se fonde en conséquence sur l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. Pour entrer dans cette catégorie, plusieurs conditions doivent être réunies, conformément à l'Encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public¹ :

– l'existence d'un service d'intérêt économique général (SIEG), ce qui implique l'exécution d'obligations de service public clairement définies ;

– le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des missions de service public.

Les sociétés de courses assurent-elles des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général ? Les autorités françaises considèrent que c'est le cas. L'article 65 de la loi précitée investit en effet les sociétés de courses de missions de service public. L'article 2 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, modifié par l'article 65 de la loi précitée, dispose que les sociétés de courses ont pour missions :

- l'amélioration de l'espèce équine et la promotion de l'élevage ;
- la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ;
- le développement rural.

Par ailleurs, comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de résolution, le décret n° 2010-1314 du 2 novembre 2010 précise ces obligations de service public :

- l'élaboration et la tenue des codes des courses ;
- l'organisation des courses ;
- l'établissement des conditions d'attribution et de répartition des compétences ;

¹ Document 2005/C 297/04 publié au Journal officiel de l'Union européenne du 29 novembre 2005.

- la régulation des courses et de la filière ;
- le financement de l’entretien et de la construction des équipements nécessaires à l’organisation des courses ;
- la sélection des chevaux ;
- la formation professionnelle.

La Commission européenne, dans sa lettre du 14 janvier 2011, n’est pas de cet avis et semble considérer ces éléments insuffisants pour retenir la qualification de SIEG. Certes, comme elle le reconnaît, la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union et les traités donnent aux États membres un large pouvoir d’appréciation quant à la nature des services susceptibles d’être qualifiés d’intérêt économique général. Mais l’Encadrement communautaire précité admet aussi que la tâche de la Commission européenne est de veiller à ce que cette marge d’appréciation soit appliquée sans erreur manifeste. Or, en l’espèce, la Commission européenne soupçonne une erreur manifeste d’appréciation, au risque de remettre en cause une institution française très ancienne.

La Commission observe en particulier que ces aides sont axées sur un secteur particulier et ne présenteraient pas un caractère général. Elles ne concerneraient pas le citoyen et ne définiraient pas de biens publics. Enfin, l’aménagement du territoire relèverait du développement régional et non du service public.

La qualification de SIEG est le principal point d’achoppement entre Bruxelles et Paris. La Commission européenne développe néanmoins d’autres critiques, en particulier sur le calcul et la nature des compensations (prime aux jockeys par exemple). Enfin, le fait qu’il s’agisse d’une taxe affectée complique encore l’analyse par rapport à une simple aide financière. La Commission européenne doute de sa compatibilité avec le principe de la libre prestation de services. Si tel était le cas, même si la redevance était jugée compatible avec le régime des aides d’État, elle devrait être supprimée.

Accessoirement, la Commission européenne a aussi exploré les voies de compatibilité offertes par l’article 107 du TFUE. Cet article énumère les objectifs que des aides d’Etat peuvent poursuivre (aides régionales, aides sociales...). A l’issue de son analyse préliminaire, la Commission européenne n’a pas estimé que la redevance pouvait entrer dans l’une des catégories d’aide visées à l’article 107 du TFUE. Au demeurant, les autorités françaises ne se fondaient pas sur cet article.

B. DES MODIFICATIONS PROVISOIRES INTRODUITES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2011

Compte tenu des premiers échanges avec la Commission européenne et de sa lettre du 17 novembre 2010, le Gouvernement a déposé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 un amendement tendant à substituer à cette redevance une taxe – même assiette, même taux - directement versée à l'Etat. Cet amendement est devenu l'article 34 de la loi de finances pour 2011.

Il est attendu de cette taxe des recettes fiscales supplémentaires, dont le produit a été estimé lors des débats parlementaires à **86 millions d'euros**, sur la base d'un chiffre d'affaires des paris hippiques en ligne de l'ordre de 1,1 milliard d'euros en année pleine¹.

Pour compenser cette perte de retour pour la filière équine, un abaissement proportionné de la fiscalité applicable aux paris hippiques a été décidé, de manière à ce que **l'excédent de recettes enregistré par le PMU soit reversé aux sociétés mères de courses**. En d'autres termes, le taux de 5,7 % du prélèvement fiscal sur les paris hippiques « en dur » ou en ligne a été ramené à 4,6 %².

La baisse du taux doit se traduire mécaniquement par une hausse du résultat du PMU. La diminution de 1,1 point sur une assiette beaucoup plus large que celle de la redevance, soit l'ensemble des paris hippiques quel que soit le mode de distribution, devrait permettre au PMU de dégager en année pleine **106 millions d'euros de marge brute supplémentaire** sur la base d'un chiffre d'affaires de 9,4 milliards d'euros en 2009.

La TVA appliquée sur cette marge s'élevant à 17 millions d'euros, **la marge nette supplémentaire pour le PMU serait donc de l'ordre de 86 millions d'euros**, soit le montant estimé de la taxe sur les opérateurs de paris hippiques en ligne³.

Toutefois, le Gouvernement a déclaré que ce nouveau système de financement de la filière équine n'avait pas vocation à devenir pérenne. Il s'agit d'une solution provisoire dans l'attente de la décision

¹ Sur les quatre mois qui ont suivi l'ouverture des paris en ligne, les paris hippiques en ligne ont enregistré 215 millions d'euros de mises, dont l'essentiel au profit du PMU.

² Le prélèvement fiscal sur les paris n'est donc plus uniforme. Seuls les paris sportifs sont désormais taxés à hauteur de 5,7 % des mises brutes.

³ Pour plus de détails, voir le tome II du rapport général n° 111 (2010-2011) de M. Philippe Marini sur le projet de loi de finances pour 2011, fait au nom de la commission des finances du Sénat.

de la Commission européenne sur la compatibilité de la redevance créée par la loi du 12 mai 2010.

La redevance serait seulement mise en sommeil. Le dispositif provisoire a en effet pour défaut de n'assurer le financement de la filière qu'à la condition que le PMU maintienne sa part de marché, les autres opérateurs n'y contribuant plus.

III. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE : DÉFENDRE L'ÉQUILIBRE DE LA FILIÈRE ÉQUINE FRANÇAISE

Une proposition de résolution quasi-identique a été présentée par le député Jacques Myard à l'Assemblée nationale¹.

Ce texte vise à contester l'analyse de la Commission européenne qui dénierait aux missions des sociétés de courses la qualification de service d'intérêt économique général.

La proposition de résolution insiste sur la réalité et la définition claire de leurs missions de service public. Elle rappelle que l'article 1^{er} du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, annexé au TFUE, reconnaît aux autorités nationales ou locales un large pouvoir « discrétionnaire », et non simplement « d'appréciation », pour fournir des SIEG.

Elle considère en outre que ces missions nécessitent une compensation, à défaut de quoi l'équilibre financier de la filière équine, préservé jusqu'à présent grâce au monopole du PMU, serait menacé. Elle rappelle que le Parlement français n'a accepté l'ouverture des paris en ligne qu'à la condition du maintien économique de la filière équine.

Il est juste de noter que si l'organisation de la filière équine répondait uniquement à une logique économique et commerciale, le paysage de cette filière et les sports équestres en France seraient très différents. Il est certain en particulier que le nombre d'hippodrome serait drastiquement réduit et que les courses seraient beaucoup moins nombreuses.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER SANS MODIFICATION LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

La commission des affaires européennes du Sénat partage l'analyse et les objectifs de la proposition de résolution.

La conception des missions de service public défendue par la Commission européenne apparaît très étroite et heurte une tradition française ancrée depuis des décennies. Des éléments de fait et de droit démontrent

¹ Proposition de résolution européenne n° 3534 – XIII^{ème} législature.

l'accomplissement de missions d'intérêt général par les sociétés de courses. L'enjeu principal est la reconnaissance de ces missions par Bruxelles, car il en découle toute l'originalité de l'organisation de la filière en France.

Enfin, votre commission souhaite particulièrement attirer l'attention du Gouvernement sur la justification du montant de la compensation. Il revient en particulier aux sociétés de courses d'identifier le coût de ces missions pour le justifier auprès de la Commission européenne et défendre le montant de la redevance.

Le décret du 2 novembre 2010 précité impose aux sociétés de courses de rendre compte annuellement au ministre chargé de l'agriculture de l'exécution des missions de service public qui leur sont confiées. Cet exercice devra être conduit très sérieusement pour ne pas s'exposer aux critiques de la Commission européenne.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 28 juin 2011 pour l'examen du présent rapport. A l'issue de la présentation faite par le rapporteur M. Jean-François Humbert, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet :

Cette proposition de résolution européenne est importante pour l'avenir de la filière équine française. L'enjeu économique est très fort pour de nombreux territoires. Le Parlement français doit faire front uni sur ce sujet.

M. Robert del Picchia :

Ce texte reste très général et demande seulement au Gouvernement de fournir toutes les informations nécessaires pour défendre l'organisation actuelle de la filière. Ce sera aussi un appui pour la position française, en montrant qu'il y a consensus au sein du Parlement.

M. Pierre Bernard-Reymond :

Je suis plus interrogatif sur l'opportunité de cette résolution. Quel est le poids économique de cette filière dans l'Union ?

M. Jean Bizet :

Elle est importante dans plusieurs pays, en particulier l'Irlande, le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Mais elle est souvent en crise faute de soutiens.

La commission des affaires européennes a alors adopté la proposition de résolution sans modification, à l'unanimité :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensation de service public,
- ⑥ Vu le Livre vert de la Commission européenne sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur du 24 mars 2011, lançant une consultation publique,
- ⑦ Vu l'invitation de la Commission européenne du 14 janvier 2011 à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑧ Vu les articles 52 et 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,
- ⑨ Vu l'article 34 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011,
- ⑩ Considérant la tradition française en matière de sports équestres et le rôle des sociétés de courses dans la réalisation de l'objectif d'intérêt général de développement et de promotion du sport équestre,
- ⑪ Considérant les modalités de financement du secteur hippique qui bénéficie de la réaffectation des recettes des paris hippiques et l'impact qui en résulte pour l'économie du cheval sur l'ensemble du territoire français ;

- ⑫ Considérant la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin, ainsi que de développement rural confiée aux sociétés de courses, notamment au moyen de l'organisation des courses de chevaux, par l'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 ;
- ⑬ Considérant que c'est en raison de l'existence de cette mission que le législateur français a institué un prélèvement supporté par les opérateurs de paris hippiques en ligne ;
- ⑭ Considérant que la procédure engagée par la Commission européenne doit prendre en compte l'enjeu que représente l'équilibre économique de la filière équine ;
- ⑮ Considérant que le Gouvernement a présenté le dispositif adopté dans le cadre de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 comme provisoire ;
- ⑯ Rappelle que la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin notamment de veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu pour éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ;
- ⑰ Constate que la collecte de paris sur les courses permet de financer l'ensemble des composantes de la filière équine et en particulier de contribuer directement à l'amélioration de l'espèce équine, à la promotion de l'élevage, à la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin et au développement rural ;
- ⑱ Souligne en ce sens que la filière équine joue en France un rôle essentiel, tant sur le plan économique qu'en matière d'aménagement du territoire ;
- ⑲ Considère que ce mode de financement ne doit pas être remis en cause par l'ouverture à la concurrence du secteur des paris hippiques en ligne et que les opérateurs de paris hippiques en ligne agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne doivent contribuer au financement de la filière équine ;

- ⑳ Rappelle également que le législateur français n'a accepté l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne qu'à la condition du maintien économique de la filière équine ;
- ㉑ Estime que les activités hippiques et équestres résultant de la réalisation de la mission de service public confiée aux sociétés de courses sont des leviers de développement local qui bénéficient largement aux citoyens ;
- ㉒ Considère qu'il existe ainsi un réel service d'intérêt économique général, qu'un acte précisant les obligations de service public et les modalités de calcul de la compensation a bien été pris et que le calcul du montant de la compensation est effectué de sorte que cette compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public confiées aux sociétés de courses ;
- ㉓ Estime donc que c'est à bon droit que la France a qualifié de service d'intérêt économique général les missions de service public remplies par les sociétés de courses ;
- ㉔ Demande, en conséquence, au Gouvernement de fournir à la Commission européenne tous les éléments de fait et de droit lui permettant de reconnaître la compatibilité de la redevance instituée par l'article 52 de la loi du 12 mai 2010 avec les règles des traités européens ;
- ㉕ Invite, au nom du principe de subsidiarité donnant aux États membres la liberté de définir les services d'intérêt économique général, la Commission européenne à donner une suite favorable à la notification effectuée par les autorités françaises concernant le financement par taxe affectée de la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi que de développement rural ;
- ㉖ Invite également la Commission européenne, dans le cadre de la consultation lancée par le Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, à prendre les mesures adéquates permettant de prendre en compte la tradition des sports équestres et l'économie du cheval et de préserver la spécificité du dispositif de réaffectation des recettes des jeux permettant à la filière hippique de continuer à jouer un rôle économique important au profit du développement rural et de la cohésion territoriale.

ANNEXE
LETTRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE À LA FRANCE
DU 17 NOVEMBRE 2010



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.11.2010

C(2010)7672 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour
information.

Objet : Aide d'État C 34/2010(ex N 140/2010) – France
Taxe affectée au financement de la mission de service public
d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de
formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi que
de développement rural

Madame le Ministre,

(1) Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la République française qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur la mesure citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1. PROCEDURE

- (2) Par courrier en date du 13 avril 2010, les autorités françaises ont notifié à la Commission un projet de taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne visant à financer une mission de service public confiée aux sociétés de courses de chevaux.
- (3) Par courrier en date du 26 mai 2010, des informations complémentaires ont été demandées aux autorités françaises.
- (4) La mesure notifiée a également fait l'objet d'une réunion entre les représentants des autorités françaises et les services de la Commission, qui a eu lieu le 8 juin 2010.
- (5) Les autorités françaises ont adressé le 13 août 2010 un courrier à la Commission en complément du dossier de notification.

Son Excellence Madame Michèle ALLIOT-MARIE
Ministre des Affaires étrangères
37, Quai d'Orsay
F - 75351 – PARIS

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Téléphone: 00 32 (0) 2 299.11.11.

- (6) La Commission a adressé un courrier de rappel aux autorités françaises le 20 Septembre 2010 au sujet des informations demandées le 26 mai 2010.
- (7) Les réponses aux questions supplémentaires posées par la Commission ont finalement été transmises le 13 Octobre 2010.

2. DESCRIPTION DETAILLEE DE LA MESURE

2.1. Contexte

- (8) La France a ouvert à la concurrence le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne 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 (ci-après loi du 12 mai 2010).
- (9) La loi répond à l'objectif de mettre fin à l'offre illégale des jeux d'argent et de hasard qui se développe sur internet. Sont ouverts à la concurrence trois types de jeux, choisis pour leur popularité chez les joueurs et le danger moindre en termes d'addiction: les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de poker en ligne.
- (10) Les opérateurs de jeux ou de paris en ligne devront disposer d'un agrément délivré pour une durée de cinq ans et sous certaines conditions, par l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), autorité administrative indépendante créée par la loi du 12 mai 2010.
- (11) Précédemment, le monopole des paris hippiques pris hors des hippodromes était détenu par le PMU (Pari mutuel urbain), un groupement d'intérêt économique constitué par 51 sociétés de courses¹, aussi bien pour les paris en ligne pris via internet que pour les paris hors ligne pris via le réseau physique du PMU². Les enjeux perçus par le PMU en 2008 s'élèvent à 9261.8 M€ et il s'agit du premier opérateur de pari mutuel en Europe et du second au monde. Le PMU réalise 5.8% de son chiffre d'affaires en ligne. L'intégralité de son résultat net est reversée aux Sociétés de courses, soit 736.4 M€ en 2008.
- (12) Le rôle des Sociétés de courses en matière d'organisation des courses est décrit par la loi du 2 juin 1891 qui autorise uniquement "les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline"(article 2). Dans chacune des spécialités autour desquelles sont organisées les courses (Trot, Plat et Obstacles), une société de courses est agréée par le ministre chargé de l'agriculture comme société mère des courses de chevaux: Le Cheval Français pour les courses de trot, France Galop pour les courses de Plat et d'Obstacles. Ces sociétés mères jouent un rôle central dans l'organisation des courses (voir point (21)). En plus de leur rôle en matière d'organisation des courses, comme indiqué ci-avant les sociétés de courses sont autorisées à organiser le pari mutuel, ce qu'elles font soit directement dans les hippodromes soit indirectement via le GIE PMU.

¹ Parmi ces 51 sociétés de courses, 2 sociétés mères réglementent et dotent les courses, chacune dans leur discipline (voir point (12)). La gouvernance du PMU comprend une assemblée générale composée de représentants des 51 sociétés de courses qui statue sur les comptes et se prononce sur le budget du GIE. Cette assemblée générale élit un conseil d'administrateurs qui délibère sur les décisions stratégiques concernant le GIE PMU.

² Le réseau physique de vente du PMU compte 10 000 points de vente.

- (13) Au travers des sociétés de courses qui sont des associations à but non lucratif, le PMU finance 80% de la filière équine (élevage, centres d'entraînement, centres équestres, fournisseurs d'équipement, métiers liés à l'alimentation, activités de formation, recherche). Cette filière emploie 74 000 personnes et est présente dans l'ensemble des régions avec un total de 250 hippodromes.

2.2. Objectif de la mesure

- (14) Compte-tenu de l'importance du PMU pour le financement de la filière équine, les autorités françaises craignent que la viabilité de cette filière soit menacée si l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne résultait en une baisse significative des revenus du PMU qui pourrait avoir pour origine:
- la concurrence des autres opérateurs habilités à offrir des paris hippiques en ligne;
 - une modification de la structure de marché liée à la légalisation des paris sportifs en ligne (certains parieurs de paris hippiques pourraient se reporter sur les paris sportifs).
- (15) La France a alors décidé d'introduire une taxe parafiscale frappant les paris hippiques en ligne au profit de la filière équine afin d'éviter son éventuelle déstabilisation économique par l'ouverture à la concurrence et les conséquences néfastes qui pourraient en résulter.
- (16) Le produit de cette taxe qui serait prélevée sur toutes les mises de paris hippiques en ligne, y compris celles effectuées sur le site du PMU, serait reversé intégralement aux sociétés mères de courses (au prorata des enjeux misés sur chaque spécialité, trot et galop) qui ensuite répartiraient le montant correspondant entre les différents bénéficiaires³. Ces revenus viendraient en complément du financement issu des paris réalisés dans le réseau physique de points de vente du PMU. En termes d'ordre de grandeur, on peut estimer qu'elle pourrait rapporter environ 45 M€ si le volume global des mises de paris hippiques en ligne tous opérateurs confondus reste comparable à celui de 2008.
- (17) Le taux de la taxe pour 2011 (8%) correspond au rapport entre le coût des obligations de service public et les montants engagés. Le taux de prélèvement vise par conséquent à faire peser une charge identique de financement des activités de service public sur le PMU et les autres opérateurs de paris hippiques.
- (18) En complément des revenus issus du réseau physique du PMU et de la taxe parafiscale, il est à noter que les sociétés de courses bénéficieraient également du solde positif qui pourrait être dégagé par le PMU sur les activités de paris sportifs et de poker en ligne pour lesquelles le PMU a également reçu un agrément suite à l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne.

³ Les sociétés mères de courses assureraient la répartition du produit de la taxe entre les différents bénéficiaires: sociétés de courses (y compris sociétés mères elles-mêmes), la fédération nationale des courses françaises, le laboratoire des courses hippiques, le groupement technique des hippodromes parisiens, l'association de formation et d'action sociale des écuries de courses et les fédérations régionales.

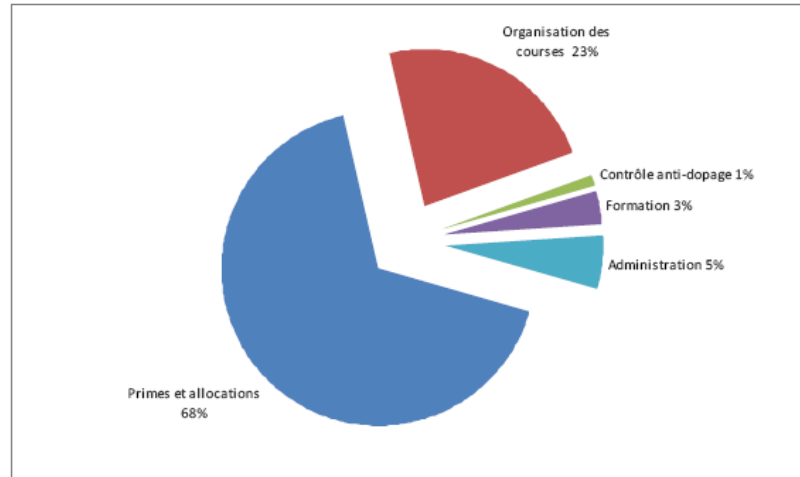
2.3. Justification de la mesure par les autorités françaises

- (19) Les autorités françaises ont indiqué à la Commission que la taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne vise à financer une mission de service public confiée aux sociétés de courses de chevaux.
- (20) Selon les autorités françaises, cette mission de service public comprendrait les composantes suivantes:
- l'amélioration de l'espèce équine
 - la promotion de l'élevage
 - la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin
 - le développement rural.
- (21) Elle serait confiée aux sociétés de courses et aux sociétés-mères de courses (le Cheval Français et France Galop) qui ont la responsabilité d'organisation de l'ensemble de la filière équine⁴ et jouent un rôle central dans l'organisation des courses. Le Cheval Français et France Galop ont notamment les responsabilités suivantes:
- proposer à l'approbation du ministère chargé de l'agriculture le code des courses de sa spécialité et veiller au respect des prescriptions de ce code,
 - prendre les dispositions en vue de la bonne organisation des courses ainsi que de l'entraînement des chevaux,
 - délivrer les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver,
 - établir, en vue de son approbation par la Fédération nationale des courses françaises, le projet de calendrier des réunions de courses,
 - établir les conditions d'attribution et les taux des primes aux éleveurs de chevaux de courses qu'elles soumettent à l'approbation du ministère chargé de l'agriculture et répartir les subventions pour prix de courses,
 - concourir, sous réserve de l'autorisation du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget, aux actions techniques, sociales et de formation professionnelles liées aux courses, à l'élevage ou à la sélection des chevaux.
- (22) L'exécution de la mission de service public confiée aux sociétés de courses et sociétés mères de courses serait effectuée en pratique au moyen des activités suivantes:
- la distribution de primes et allocations aux éleveurs, propriétaires et jockeys liés aux chevaux placés dans les courses par les Sociétés de courses
 - l'organisation des courses par les Sociétés de courses y compris l'entretien et la construction d'hippodromes
 - le contrôle anti-dopage dans les courses hippiques par le laboratoire des courses hippiques (LCH)
 - des activités de formation assurées par l'association de formation et d'action sociale des sociétés de courses (AFASEC) couvrant l'ensemble des métiers des courses (jockey, driver, entraîneur etc.).

⁴ Projet de décret relatif aux obligations de service public incombant aux sociétés de courses de chevaux et aux modalités d'intervention des sociétés-mères

- (23) Le graphique ci-après décrit le poids (en termes de coûts) de ces activités.

Figure 1: répartition des coûts de la mission de service public



- (24) Avant l'ouverture à la concurrence et l'introduction de la taxe, le coût net de cette mission s'élevait à 729.8 M€ en 2008 et était financé intégralement par les revenus des sociétés de courses tirés des paris organisés dans les hippodromes ou à l'extérieur des hippodromes par le PMU. Ces revenus s'élevaient à 736.4 M€ en 2008.
- (25) La part la plus importante de ces coûts (voir figure 1) correspondait en 2008 aux primes et allocations versées aux éleveurs, propriétaires et jockeys (476.6 M€ représentant 68% des coûts totaux) et le second poste de coûts correspond à l'organisation des courses (164.5 M€ représentant 23% des coûts totaux).

3. APPRECIATION DE LA MESURE

3.1. Présence d'une aide d'Etat

- (26) La qualification de la mesure notifiée comme aide d'État au sens de l'Article 107, paragraphe 1, du TFUE est relativement claire et n'est d'ailleurs pas disputée par les autorités françaises.
- (27) **Ressources d'Etat et imputabilité:** Conformément à la pratique de la Commission et à la jurisprudence communautaire⁵, une taxe, établie et affectée de manière contraignante par la réglementation nationale (en l'espèce la loi du 12 mai 2010) aux bénéficiaires (en l'espèce les sociétés de courses), constitue une ressource d'Etat.

⁵ Exemples: affaire 78/76, Steinike & Weinlig v Germany, [1977] ECR p. 595, 21-22; ou affaire 173/73, Italian Republic v Commission, [1974] ECR 709, paragraphes 16.

- (28) **Concept d'entreprise (activité économique):** Les entités bénéficiaires de la mesure sont les sociétés de courses qui organisent des courses de chevaux ainsi que des activités connexes (contrôle anti-dopage, formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin). Leur statut est celui d'une association à but non lucratif (dénommée "association loi de 1901"), mais leur activité d'organisation de courses et de paris (hors ligne dans les hippodromes et via le réseau physique du PMU ou en ligne via le site internet du PMU) est clairement une activité économique qui est ouverte à la concurrence (pour les paris en ligne) par la loi du 12 mai 2010.
- (29) **Avantage économique et sélectivité:** Dans un premier temps, il peut être observé que le produit de la taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne vise à financer des activités qui sont actuellement financées par ces sociétés de courses à partir de leurs propres revenus. Elle confère donc a priori un avantage économique aux sociétés de courses. Dans un second temps, il peut être observé que si l'on envisage d'accepter la qualification de la mesure comme compensation de service public telle que proposée par les autorités françaises, l'avantage économique doit être apprécié à la lumière de la jurisprudence *Altmark*, selon laquelle les compensations des obligations de service public ne constitue pas des aides d'Etat au sens de l'article 107 TFUE dès lors que certaines conditions cumulatives sont remplies⁶. Dans le cas d'espèce, les éléments d'information disponibles ne nous semblent pas permettre d'assurer la satisfaction du premier critère *Altmark* selon lequel l'entreprise doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et que ces obligations doivent être clairement définies (voir point (43)). Il est par ailleurs parfaitement clair que le 4ème critère d'*Altmark* n'est pas respecté dans la mesure où la mission de service public n'est pas confiée par une procédure de marché public aux Sociétés de courses et qu'il n'y a aucun élément permettant de s'assurer que le montant de la compensation correspondrait aux coûts d'une entreprise bien gérée. Il est d'ailleurs à noter que les autorités françaises ne contestent pas a priori la qualification d'aide d'Etat.
- (30) En outre, dans la mesure où le produit de la taxe parafiscale prélevée sur les opérateurs de paris hippiques en ligne sera reversée pour l'essentiel aux sociétés de courses membres du PMU, la mesure est clairement sélective.
- (31) **Affectation des échanges et distorsion de la concurrence :** L'affectation des échanges et la distorsion de la concurrence doivent être appréciées vis-à-vis de l'activité d'organisation des courses mais aussi de celle de prise de paris. La Commission a estimé dans la communication 97/C 163/03 sur des aides présumées accordées aux sociétés de courses et au PMU⁷ qu'il existait un marché communautaire de paris sur courses de chevaux et que la collecte de paris sur les courses de chevaux fait l'objet d'échanges intracommunautaires et que les entreprises qui recueillent ces paris sont en concurrence entre elles. La taxe qui profitera uniquement aux sociétés de courses agréées par le Ministère français de l'Agriculture est par nature susceptible de distordre la concurrence sur le marché des opérateurs de paris hippiques et de l'organisation des courses où opèrent les

⁶ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, Rec. I-7747, paragraphes 88-93.

⁷ Page 4 de la communication référencée 97/C 163/03 relative au cas C4/97 (ex NN35/93): Communication de la Commission en application de l'article 93 paragraphe 2 du traité, adressée aux Etats membres et autres intéressés, concernant des aides présumées que la France aurait accordées aux Sociétés de courses au PMU et au PMH

sociétés de course mais également sur le marché des courses lui-même dans la mesure où certains éleveurs et propriétaires de chevaux qui participent aux courses françaises participent également à d'autres courses dans d'autres Etats membres et pourraient bénéficier d'un avantage vis-à-vis de leurs concurrents.

3.2. Analyse de compatibilité de l'aide

- (32) Dans le cas d'une aide financée par une taxe affectée, il peut être nécessaire de prendre en considération non seulement la mesure d'aide en elle-même, mais aussi son mode de financement (la taxe parafiscale). En effet, s'il est établi qu'il existe un lien d'affectation contraignant entre le produit de la taxe et la mesure d'aide en question, alors la taxe est considérée comme faisant partie intégrante de la mesure d'aide et l'appréciation de la compatibilité de cette aide doit la prendre en compte.
- (33) Dans le cas d'espèce, il doit être observé que le volume d'aide accordée résulte directement du rendement de la taxe dans la mesure où le produit de cette taxe est intégralement reversé aux sociétés de courses. Il est donc clair qu'il y a un lien d'affectation contraignant entre la mesure d'aide aux sociétés de courses et le produit de cette taxe et donc que l'analyse de compatibilité nécessite de prendre en compte non seulement la mesure d'aide mais aussi les spécificités de la taxe parafiscale envisagée.
- (34) Les autorités françaises considèrent que la mesure d'aide notifiée peut être déclarée compatible avec le traité sur la base de l'article 106 paragraphe 2 TFUE et de l'Encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public⁸ (ci-après Encadrement). Leurs arguments sont discutés au chapitre 3.2.1 ci-après.
- (35) La Commission a également exploré les voies de compatibilité offertes par l'article 107 paragraphe 2 et 107 paragraphe 3 TFUE.
- (36) Les dérogations prévues au paragraphe 2 de l'article 107 concernant, notamment, les aides à caractère social et les aides visant à compenser des dommages causés par un désastre naturel ou par un événement exceptionnel ne semblent manifestement pas être applicables.
- (37) Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 3, du traité doivent être interprétées strictement lors de l'examen de tout programme d'aide à finalité régionale ou sectorielle ou de tout cas individuel d'application de régimes d'aides générales. Elles ne peuvent notamment être accordées que dans le cas où la Commission pourrait établir que l'aide est nécessaire pour la réalisation de l'un des objectifs en cause.
- (38) La Commission considère que les aides en cause ne sont pas destinées à favoriser le développement économique d'une région dans laquelle le niveau de vie est anormalement bas ou dans laquelle sévit un grave sous-emploi au sens de l'article 107, paragraphe 3, point a). Elles ne sont pas non plus destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie de l'Etat membre au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b). Les aides ne sont pas non plus destinées à promouvoir la

⁸ Encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public, JO C 397 du 29.11.2005

culture ou la conservation du patrimoine au sens de l'article 107, paragraphe 3, point d).

- (39) La seule dérogation envisageable à ce stade pour le cas d'espèce est celle de l'article 107, paragraphe 3, point c), qui prévoit que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (40) Sur la base de cet article, la Commission a identifié 3 voies possibles de compatibilité sur la base de l'article 107 (3) TFUE:
- **une approche directe sur la base de l'article 107 (3) (c) TFUE** comme la Commission a pu le faire par le passé pour d'autres aides financées par des taxes parafiscales⁹;
 - **une approche "aide régionale"** sur la base des lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2007-2013;
 - **une approche "aide agricole"** basée sur les lignes directrices de la Communauté sur les aides d'Etat dans le secteur agricole¹⁰.
- (41) Quelle que soit l'approche retenue, en raison de l'existence d'un lien d'affection contraignant entre l'aide et le produit de la taxe, il est également nécessaire de vérifier:
- la conformité de la taxe elle-même avec les règles communautaires: les importations ne doivent généralement pas être taxées à moins qu'il puisse être démontré que le produit de la taxe bénéficie également aux produits importés et aux produits nationaux et la taxe ne doit pas introduire de discrimination entre produits français consommés en France et ceux exportés vers d'autres Etats membres de l'UE ou de la EEE;
 - l'existence de distorsions potentielles engendrées par l'effet combiné de la taxe et de la mesure d'aide

3.2.1. Compatibilité sur la base de l'article 106 (2) TFUE

- (42) En application de l'Encadrement, une compensation de service public peut être déclarée compatible avec le TFUE si les conditions cumulatives suivantes sont respectées¹¹:
- le service peut réellement être qualifié de service d'intérêt économique général
 - la responsabilité de la gestion du service d'intérêt économique général (SIEG) est confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un mandatement composé d'un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être toutefois déterminée par chaque État membre¹²

⁹ Exemple : cas N461/95 et N645/99 : taxe parafiscale prélevée au profit du Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement (DEFI) et des centres techniques ITF, CETIH et CTTN

¹⁰ Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013, JO C 319 du 27.12.2006.

¹¹ Points 9-19 de l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public.

¹² Ce mandatement spécifie nécessairement la nature et la durée des obligations de service public, les entreprises et les territoires concernés, la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise, les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations.

- le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public.
- (43) **Réel service d'intérêt économique général:** L'encadrement stipule que les Etats membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général et que la tâche de la Commission est dès lors de veiller à ce que cette marge d'appréciation soit appliquée sans erreur manifeste¹³.
- (44) Dans le cas d'espèce, les autorités françaises considèrent que la mission confiée aux Sociétés de courses d'amélioration de la race équine et de promotion de l'élevage au moyen de l'organisation de courses de chevaux constitue un véritable service d'intérêt général dont elles justifient la qualification notamment par les arguments suivants¹⁴:
- La directive 90-428/CEE du Conseil du 26 juin 1990 concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les conditions de participation à ces concours reconnaît l'intérêt «d'assurer un développement rationnel de la production d'équidés» et de favoriser «la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage». Elle reconnaît également l'importance de la source de revenus que constitue l'élevage de chevaux pour la population agricole.
 - La Commission reconnaît l'existence d'aides agricoles compatibles en application des Lignes directrices agricoles 2007-2013 concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier et de son règlement d'exemption n° 1857/2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'Etat accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) n° 70/2001.
 - La Commission a également déclaré à plusieurs reprises compatibles des aides d'Etat qui ont pour objet l'amélioration génétique de certains élevages d'animaux et notamment pour la France concernant les élevages porcins (aide N 719/2002) et les élevages bovins (aide N 732/2002).
 - Les Sociétés de courses sont chargées d'une mission particulière dans la mesure où des opérateurs qui organiseraient des courses sur la base de critères exclusivement commerciaux centraliseraient ces activités au détriment des objectifs d'aménagement du territoire et de l'amélioration de la race équine.
 - Les Sociétés de courses concourent à l'aménagement du territoire par la dissémination d'hippodromes sur tout le territoire national.
- (45) Les arguments ci-dessus semblent cependant insuffisants à démontrer la justesse de la qualification de service d'intérêt économique général de la mission attribuée aux Sociétés de courses.
- (46) L'objectif de la directive 90-428/CEE était de favoriser l'échange de chevaux participant à des concours à l'échelle communautaire en harmonisant les prélèvements qui pouvaient être réalisés sur les gains et profits réalisés grâce à des concours (courses, compétition de dressage). Elle n'introduit nullement de référence aux services d'intérêt économique général.

¹³ Point 9.

¹⁴ Cf. note adressée à la Commission du 13/08/2010.

- (47) Les lignes directrices agricoles sur les aides d'Etat ont vocation à définir les conditions de compatibilité d'aides agricoles accordées à des entités engagées dans des activités précisément définies à l'annexe I du TFUE. A l'instar des autres cas d'aides compatibles évoqués par la France (N719/2002 pour les élevages porcins et N732/2002 pour les élevages bovins), elles basent la compatibilité sur l'article 107 (3) c) TFUE qui stipule que "peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun." Cette base juridique n'implique absolument pas l'existence d'un service d'intérêt économique général et on ne saurait utiliser ces décisions pour conclure à la possibilité de qualifier la promotion de l'élevage et l'amélioration de la race équine de service d'intérêt économique général.
- (48) De façon plus générale, l'amélioration de la race équine et la promotion de l'élevage sont clairement des activités centrées sur un secteur spécifique, la filière équine, et ne présentent pas de caractère « général » évident. Elles ne semblent pas concerner le citoyen ni définir de bien public. D'ailleurs, l'argument d'aménagement du territoire au travers des hippodromes relève de la politique de développement régional plutôt que du domaine du service public.
- (49) Il est également intéressant de noter sur ce point que le Conseil d'Etat français a été appelé par le ministre du budget et le ministre de l'agriculture et de la pêche à se prononcer sur la possibilité de considérer que les composantes de la mission d'organisation des courses confiées aux sociétés de course constituaient un service d'intérêt économique général. Le Conseil d'Etat a indiqué dans son avis que: "*Par rapport aux activités qui ont été reconnues comme SIEG, l'organisation des courses ne présente pas le même critère de nécessité pour les citoyens, de sorte que les critères d'accessibilité géographique et financière, et de continuité de service, notamment, importants dans le cadre d'un SIEG, ne trouvent pas à s'appliquer en matière de courses hippiques.*"¹⁵ Le service d'intérêt économique général notifié par les autorités françaises concerne certes la promotion de l'élevage équin et l'amélioration de la race équine et non l'organisation des courses mais les composantes de cette mission (distribution de primes et allocations, organisation des courses, contrôle anti-dopage, formation)¹⁶ sont également celles qui ont fait l'objet de la question posée au Conseil d'Etat.
- (50) Enfin, la nature des compensations de service public envisagées par les autorités françaises peut aussi poser question. La distribution de prix de courses à des jockeys par exemple, semble plus facilement s'inscrire dans une logique commerciale de promotion d'un événement sportif que dans une logique de compensation de service public visant à compenser des surcoûts d'une mission de service public.
- (51) En conclusion, la Commission considère à ce stade que la qualification par les autorités françaises de la mission d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage comme SIEG constitue probablement une erreur manifeste.

¹⁵ Avis n° 383.270 – Extrait du registre des délibérations de l'assemblée générale - Séance du jeudi 26 novembre 2009, page 4

¹⁶ Voir point 22

- (52) **Mandat:** Bien que les autorités françaises aient fourni un jeu de documents qui pourraient de prime abord constituer un mandatement de service public des Sociétés de courses, ce prétendu mandatement ne fixe pas les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ainsi que les modalités de remboursement d'une éventuelle surcompensation¹⁷. Les coûts de service public éligibles à la compensation ne sont pas clairement identifiés, il apparaît même que certaines "compensations" de service public, comme les prix de courses pour les jockeys ou les propriétaires de chevaux pourraient servir à des activités sans aucun rapport avec le prétendu service public en question.
- (53) Il n'est pas clair non plus à ce stade que tous les bénéficiaires de la taxe identifiés par les autorités françaises sont effectivement mandatés: la situation du LCH et de l'AFASEC en particulier reste à éclaircir sur ce point.
- (54) En conclusion, à ce stade, même si l'on envisageait d'accepter la qualification de service d'intérêt économique général, le mandatement ne remplirait pas les conditions définies dans l'Encadrement.
- (55) **Montant de la compensation:** dans la mesure où l'éligibilité des coûts qui feraient l'objet d'une compensation reste encore à éclaircir, la question de savoir si le montant de la compensation ne dépasse pas la limite de ce qui est nécessaire compte-tenu de tous les revenus du PMU, y inclus ceux liés au pari sportif et poker en ligne, reste à analyser.
- (56) Considérant l'ensemble des éléments ci-dessus, la Commission conserve, suite à son analyse préliminaire, de très sérieux doutes sur la qualification de la mission confiée aux sociétés de courses de service d'intérêt économique général.
- (57) Par ailleurs, outre les conditions liées à l'encadrement, compte-tenu du lien contraignant entre la mesure d'aide et le produit de la taxe, la compatibilité du dispositif envisagé nécessiterait également de vérifier certaines conditions liées à la taxe parafiscale (voir points 62-66).

3.2.2. Compatibilité sur la base de l'article 107 (3) TFUE

3.2.2.1. Approche directe sur la base de l'article 107 (3) c)

- (58) L'article 107 (3) c) TFUE stipule que "peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun."
- (59) La Commission a, directement sur la base de cet article, établi la compatibilité de plusieurs cas d'aides similaires financées par une taxe parafiscale avec un lien d'affectation contraignant entre la mesure d'aide et le produit de la taxe.
- (60) Cela a été le cas pour un nombre d'activités collectives effectuées au profit d'un secteur dans son ensemble, financées par une taxe sur les entreprises de ce secteur et qui avaient pour finalité la diffusion du progrès technique, la qualité, la

¹⁷ Point 11- 13 de l'Encadrement.

compétitivité et la productivité des entreprises et leur adaptation aux besoins du marché¹⁸.

- (61) L'applicabilité d'une approche identique ("activités collectives") au cas d'espèce au profit à la filière équine ne paraît pas évidente notamment parce que la taxe ne porte que sur les paris en ligne et pas sur les paris pris dans le réseau physique du PMU ou dans les hippodromes. Par ailleurs, la taxe ne finance pas que l'organisation des courses, mais via les primes aux éleveurs elle constitue un véritable soutien à l'élevage qui n'a qu'un rapport très indirect avec l'activité des opérateurs de paris en ligne.
- (62) Dans le cadre de cette approche directe appliquée à un contexte où la mesure d'aide et la taxe parafiscale étaient liées par un lien d'affectation jugé contraignant, la Commission a également vérifié que cette taxe parafiscale elle-même respectait les conditions suivantes:
- Le principe de non taxation des importations en provenance d'un autre Etat membre à moins qu'il puisse être démontré que le produit de la taxe bénéficiait également aux produits importés et aux produits nationaux.
 - l'absence de discrimination entre les produits français consommés en France et ceux exportés aux pays membres de l'UE et de la EEE.
- (63) Or la loi du 12 mai 2010 autorise l'octroi d'agrément à des opérateurs de jeux ou de paris en ligne dont le siège social est établi dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen. Des joueurs d'autres Etats membres peuvent également parier via les sites des opérateurs agréés en question ou via des sites français. Dans tous les cas de figure, la loi prévoit que la taxe viendrait à s'appliquer.
- (64) La Commission a des doutes sur le respect des principes évoqués au point (62) ci-dessus, par la taxe prévue par la France. En effet, la taxe serait prélevée sur l'ensemble des mises de paris hippiques en ligne, comprenant donc celles effectuées sur le site du PMU et sur les sites des autres opérateurs de services de paris hippiques en ligne, qu'ils soient établis en France ou dans d'autres Etats membres de l'UE ou parties à l'accord sur l'EEE¹⁹. Dans ces circonstances, il s'agirait d'une imposition qui frapperait indistinctement les services nationaux et importés. Toutefois, le produit de cette taxe serait reversé en grande partie²⁰ aux sociétés de courses et sociétés mères de courses, lesquelles sont elles-mêmes présentes sur le marché des paris hippiques en ligne, par le biais du PMU²¹ dont elles sont responsables à l'égard des tiers.

¹⁸Exemples : cas N461/1995 et N645/1999 (Taxe parafiscale prélevée au profit du Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement (DEFI) et des centres techniques ITF, CETIH et CTTN), cas N337/2004 (Financement des centres techniques industriels).

¹⁹ Selon l'article 21-II de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, l'agrément ou son renouvellement peut être demandé par les opérateurs de jeux ou de paris en ligne dont le siège social est établi soit dans un Etat membre de l'Union européenne, soit dans un autre Etat partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

²⁰ Voir point 16.

²¹ Voir point 31.

- (65) Il conviendrait donc d'examiner la compatibilité de cette taxe, qui frapperait des prestations de services fournies par des opérateurs non résidents, avec l'interdiction des restrictions à la libre prestation des services édictée par l'article 56 TFUE. S'agissant de taxes prélevées sur des marchandises importées²², il résulte de la jurisprudence relative aux articles 30 TFUE et 110 TFUE qu'une taxe perçue indistinctement sur les produits nationaux et sur les produits importés constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, interdite par l'article 30 TFUE, si son produit est destiné à financer des activités dont bénéficient les seuls produits nationaux imposés et si les avantages qui en découlent compensent intégralement la charge qui pèse sur eux. Si ces avantages ne compensent qu'une partie de la charge grevant les produits nationaux, elle constitue une imposition intérieure discriminatoire, interdite par l'article 110 TFUE et doit faire l'objet d'une réduction proportionnelle²³. Le fait que le produit de la taxe ne bénéficie pas à l'ensemble des opérateurs de paris résidents, mais uniquement aux sociétés de courses membres du PMU, n'est pas de nature à faire échapper la mesure à l'interdiction de l'article 56 TFUE²⁴. Dans l'examen des avantages qui découlent de la taxe pour les sociétés de courses il y aurait toutefois lieu de tenir compte des coûts qui sont supportés uniquement par ces opérateurs, notamment dans l'organisation des courses de chevaux en France sur lesquelles sont pris les paris soumis à la taxe.
- (66) Il est important de souligner que le produit de la taxe sur les paris en ligne étant affecté au financement de la mesure d'aide, au cas où la taxe en question comporterait une violation du principe de la libre prestation de services énoncé à l'article 56 TFUE, l'aide financée par cette taxe ne pourrait en aucun cas être déclarée compatible avec le marché intérieur, quelle que soit l'approche retenue²⁵.

3.2.2.2. Approche "aide régionale"

- (67) Une approche aide régionale pourrait être envisagée en considérant plus particulièrement l'objectif évoqué par les autorités françaises de construction et d'entretien d'un grand nombre d'hippodromes sur l'ensemble du territoire dans une logique de développement rural et d'aménagement du territoire.
- (68) Les aides d'État à finalité régionale correspondent soit à des aides à l'investissement accordées aux grandes entreprises et aux petites et moyennes entreprises (PME), soit à des aides au fonctionnement répondant à des conditions très strictes²⁶. Cette dernière catégorie d'aide régionale ne peut s'appliquer que dans des territoires spécifiques qui ne correspondent pas aux lieux d'activité des

²² Dans son arrêt du 8 novembre 2007, *Stadtgemeinde Frohnleiten et Gemeindebetriebe Frohnleiten*, C-221/06 Rec. I-9643, points 39 et suivants, la Cour n'a pas exclu que des impositions sur des activités puissent également relever de l'article 90 EE, devenu article 110 CE.

²³ Voir arrêts du 17 septembre 1997, *UCAL*, C-347/95, Rec. p. 4911, point 29, du 3 mai 2001, *Portugal/Commission*, C-204/97, Rec. points 37 à 43, et du 17 juillet 2008, *Essent Netwerk*, C-206/06, Rec. p. I-5497, point 57.

²⁴ Voir, par analogie avec les principes applicables en matière de libre circulation de marchandises, l'arrêt du 20 mars 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, C-21/88, Rec. p. I-889, point 13.

²⁵ Voir arrêt *Portugal/Commission*, précité, point 41.

²⁶ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, JO C 54 du 4.3.2006.

Sociétés de courses et ne peut donc pas s'appliquer à la mesure notifiée par la France.

- (69) Les aides à l'investissement susceptibles d'être compatibles sur cette base sont des aides accordées pour un investissement en immobilisations corporelles et incorporelles se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers de nouveaux produits ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant (« projet d'investissement initial »).
- (70) Une telle approche nécessiterait d'une part d'identifier les hippodromes situés dans des régions françaises admissibles au sens des lignes directrices et d'autre part d'identifier les dépenses admissibles des sociétés de courses.
- (71) Le dispositif notifié par les autorités françaises ne comprend toutefois ni limitation régionale, ni qualification des coûts éligibles en ligne avec les contraintes décrites ci-dessus.
- (72) Une analyse approfondie de la Commission est par conséquent indispensable pour apprécier la validité éventuelle d'une telle approche dans le cas d'espèce ainsi que le montant maximal d'aide qui pourrait être éventuellement jugé compatible à ce titre.
- (73) Cette approche, à l'instar de toutes les autres nécessiterait également de vérifier les conditions liées à la taxe parafiscale (voir points 62-66).

3.2.2.3. Approche "aide agricole"

- (74) Les lignes directrices agricoles prévoient qu'une aide d'Etat peut être compatible sous certaines conditions sur la base de l'article 107(3) c) si elle contribue réellement à la conservation et à l'amélioration de la qualité génétique du cheptel communautaire. Il s'agit justement du but officiellement assigné aux courses de chevaux par l'Etat français²⁷, ce qui pourrait justifier une telle approche.
- (75) Les conditions de compatibilité établies par les lignes directrices agricoles²⁸ sont toutefois très strictes et la seule voie qui semble praticable est la possibilité d'octroyer une aide à une entreprise du secteur de l'élevage:
 - pouvant atteindre 70% du coût des tests effectués par ou pour le compte d'un tiers en vue de déterminer la qualité ou le rendement génétique du bétail, à l'exception des contrôles menés par le propriétaire du cheptel et des contrôles de routine concernant la qualité du lait
 - qui ne peut concerner que de petites et moyennes entreprises²⁹ (moins de 250 personnes, chiffre d'affaires < 50 M€ ou bilan < 43 M€)

²⁷ Loi du 02 Juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux : «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.»

²⁸ Voir point 108 et 109 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013, JO C 319 du 27.12.2006, où il est également fait référence au règlement (CE) n°1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'Etat accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) n°70/2001.

- (76) En première analyse toutefois, le dispositif notifié par les autorités françaises semble concerner très généralement le secteur de l'élevage, et ne couvrirait pas seulement les coûts permis par les lignes directrices agricoles. En outre, le dispositif pourrait aller au-delà des limites évoquées ci-dessus et ne cible pas a priori nécessairement que des entreprises pouvant être considérées comme des PME.
- (77) La vérification de l'applicabilité d'une telle approche au financement de courses hippiques nécessite par conséquent un examen approfondi impliquant notamment de vérifier les coûts que l'aide en question couvrirait, et de vérifier si les Sociétés de courses sont des PME ou pas. Cette analyse approfondie permettra d'apprécier la validité de l'approche ainsi que le montant d'aide maximal qui pourrait être jugé compatible à ce titre.
- (78) Cette approche, à l'instar des précédentes nécessiterait également de vérifier les conditions liées à la taxe parafiscale (voir points 62-66).

3.3. Conclusion

- (79) Sur la base des analyses précédentes, la Commission considère à ce stade que tous les éléments constitutifs de la notion d'aide d'Etat sont réunis.
- (80) La Commission a des doutes très sérieux sur la qualification de service d'intérêt économique général de la mission confiée aux Sociétés de courses et elle doute par conséquent de la possibilité invoquée par les autorités françaises de considérer le dispositif d'aide envisagée comme une compensation de service public et d'en asseoir la compatibilité sur l'article 106(2) TFUE et l'Encadrement.
- (81) De plus, suite à l'examen préliminaire de la Commission, aucune voie de compatibilité ne se dégage clairement à ce stade. En effet, à la lumière des informations dont la Commission dispose à ce stade, l'aide envisagée ne semble satisfaire ni aux conditions générales de compatibilité énoncées à l'article 107 (3) c), ni aux conditions particulières énoncées par des instruments tels que les lignes directrices sur les aides à finalité régionale ou les lignes directrices agricoles.
- (82) Enfin, la compatibilité de la taxe parafiscale avec le principe de la libre prestation de services énoncé à l'article 56 TFUE est également incertaine.

4. DECISION

- (83) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite la France, dans le cadre de la procédure de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de l'aide dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre au bénéficiaire potentiel de la mesure.
- (84) La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et se réfère à l'article 14

²⁹ Au sens du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie)

du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

- (85) Par la présente, la Commission avise la France qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au Journal officiel de l'Union européenne. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la lettre. Cette demande et les informations susmentionnées demandées par la Commission devront être envoyées par lettre recommandée ou par télécopie à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Direction F
Bureau J-70 3/225
B-1049 BRUXELLES
Fax : +32 2 296 12 42

Veillez croire, Madame le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Joaquin ALMUNIA
Vice-président de la Commission