

L'Institution des courses : l'adaptation d'un modèle d'avenir

Lettre de mission du Premier ministre en date du 14 juin 2011:

- Les adaptations de l'Institution nécessaires au regard de la loi du 12 mai 2010 et notamment la pertinence du statut associatif des sociétés de courses ;
- L'impact du développement des paris hippiques en ligne sur l'organisation des courses et le fonctionnement des sociétés.

I / Le contexte

L'Institution des courses repose sur des textes anciens établissant un double monopole au profit des sociétés de courses : le monopole sur l'organisation des courses de chevaux et le monopole sur la prise de paris qui ne peuvent être que mutuels. Le modèle économique de la filière et son mode de gouvernance sont le reflet de ce double monopole.

Si la loi du 12 mai 2010 a renforcé le monopole de l'organisation des courses en définissant les obligations de service public incombant aux Sociétés Mères (modification de la loi du 2 juin 1891), elle a créé une situation nouvelle en faisant intervenir dans ce modèle économique fermé de nouveaux opérateurs concurrentiels pour la prise de paris mutuels en ligne et de nouveaux champs de diversification de l'activité des Sociétés Mères avec les paris sportifs (à la cote) et le poker.

Pour l'Institution, cette évolution pourrait conduire à une diminution à moyen terme de ses recettes¹ car il existe un risque de régression des paris hippiques :

- signalée avant l'ouverture du marché ; les paris hippiques étant un produit « mature » dont le taux de pénétration dans la population est en baisse ;
- confirmée par l'âge des parieurs hippiques, plus élevé que celui des segments concurrents en ligne, paris sportif et poker ;
- illustrée depuis 3 ans par une stagnation des enjeux² après 10 années de croissance.

Par ailleurs, le contexte juridique n'est pas encore stabilisé. La nature et le niveau du prélèvement sur les enjeux en ligne reversé à la filière sont encore incertains.

¹ Début 2011, les projections du PMU étaient de -0,3%, -1%, -1% de diminution de chiffre d'affaires pour les 3 prochaines années. Fin 2011, les prévisions pour 2012 sont une stabilité du chiffre d'affaire du PMU (+0,3%) entraînant une diminution du résultat net de -2,8% qui revient à la filière hippique. En 2011, les enjeux ont toutefois atteint 10,2 Md €, en hausse de 7,3 %, dont 4,5% pour l'hippique.

² Entre 2008 et 2010, les enjeux stagnent autour de 9,3 Md d'€ après 10 années de croissance au rythme moyen de 6% par an.

Une réflexion stratégique devrait être l'occasion pour l'Institution d'une analyse de son modèle de financement à long terme comme sur son mode de gouvernance interne, les deux sujets ayant de fortes interactions. En effet, depuis les réformes de 1983 donnant une plus grande place aux socioprofessionnels dans la gouvernance, et de 1997 tirant les conséquences de la décentralisation des courses PHH initiée en 1995 par le président Lagardère, les courses ont connu une forte densification à l'origine à la fois d'une croissance ininterrompue des revenus de la filière et de difficultés d'organisation grandissantes pour les sociétés de courses et les socioprofessionnels.

Ce modèle étant exemplaire en Europe, il doit perdurer.

II / Le constat économique

Les modèles économiques sont différents pour le Trot et le Galop (plat et obstacle) mais la situation face aux fondamentaux de recettes et de dépenses est comparable.

Des recettes en hausse constante depuis 10 ans face à une augmentation des coûts

Des recettes en hausse constante depuis 10 ans avec un impact à ce stade limité de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne (mesure fiscale transitoire versus redevance) ont permis globalement une augmentation soutenue des allocations alors que les propriétaires et les professionnels évoquent une dégradation du taux de couverture³ des charges par les gains⁴.

De moins en moins de propriétaires français, nouveaux ou investis depuis longtemps, dont le risque financier augmente, achètent des chevaux. Les propriétaires sont de moins en moins enclins à investir dans la filière, pour des raisons souvent économiques, la passion passant progressivement au second plan de leurs sources d'intérêt.

Il en est de même pour les éleveurs qui ont du mal à vendre leur production, les meilleurs étalons (principalement pour le Galop) se trouvant à l'étranger (souvent pour des raisons fiscales) et sont contraints d'aller faire saillir leurs bonnes juments en dehors de l'hexagone.

Il en est de même pour un grand nombre d'entraîneurs qui se trouvent en difficulté financière (manque de propriétaires ou de plus en plus de propriétaires « low cost ») s'obligeant pour survivre à devenir acquéreurs ou co-actionnaires des chevaux qu'ils entraînent⁵, ce qui les conduit souvent vers des situations personnelles fragiles (difficulté à se rentabiliser avec des coûts de gestion en augmentation, revenu aléatoire et statistiquement déficitaire). Par ailleurs la densification des courses PHH, avec la modification des plages horaires, a fortement bouleversé l'organisation des socioprofessionnels. .

Actuellement, le « système français » ne saurait fonctionner sans une augmentation régulière de ses ressources.

³ Le taux de couverture est le rapport des gains sur les prix de pension. Il n'est pas l'objet d'un suivi référencé officiel. L'approche qui a pu en être faite le positionne autour de 40% au Galop et 60% au Trot

⁴ L'abandon de la TVA à taux réduit dont il est actuellement question, amplifierait la dégradation du taux de couverture.

⁵ L'augmentation de l'implication des entraîneurs dans l'achat de chevaux est difficile à mettre en évidence par les chiffres officiels mais les auditions convergent pour alerter sur ce phénomène

De même, l'Institution semble avoir des difficultés à réguler et à gérer ses chaînes de valeurs, que ce soit en jouant sur les naissances (Trot), sur la solidité financière et la qualité des entreprises des socioprofessionnels qui travaillent parfois à perte (Galop) ; ainsi, certaines entreprises subsistent sans réel avenir économique.

Une croissance des recettes incertaine

La rémunération de la filière par le jeu s'essouffle depuis 2007, elle ne se maintient en 2010 qu'en raison d'une modification de la fiscalité liée à l'ouverture des jeux⁶. La croissance remarquable de 2011 ne pourra probablement pas être maintenue en 2012, selon les prévisions du PMU.

Or, la croissance des recettes est principalement le fruit d'une densification du programme dont les coûts pour l'ensemble des acteurs (sociétés de course, Sociétés Mères et socioprofessionnels) ne sont pas mesurés dans un calcul de rentabilité global.

La densification qui a notamment permis au PMU d'occuper le terrain des jeux face à la concurrence, va rapidement connaître ses limites du fait d'une sollicitation excessive des hommes et des chevaux en France et du risque de détournement vers les courses étrangères au détriment des courses françaises.

De l'avis général, la recherche de nouveaux ressorts de croissance passe en grande partie par l'international, ce qui pose la question de la capacité de l'Institution à exporter son modèle intégré. Son organisation permet-elle de faire face à ce défi stratégique ? Peut-elle dégager les lourds investissements nécessaires ?

De même, la recherche essentielle d'une nouvelle clientèle en France pour les paris hippiques ne réussira que dans le cadre d'une coordination étroite des actions des Sociétés Mères et de leur GIE en matière d'image des courses et de définition de nouveaux paris innovants.

Enfin, la diversification accrue des activités en ligne est porteuse de risques financiers et de concurrence en interne avec le réseau des points de vente.

En définitive, la mise en place des mesures qui viendraient dynamiser les revenus de l'Institution et optimiser leur utilisation passe par des choix stratégiques très attendus.

Un constat sur la gouvernance

L'architecture de l'Institution, telle qu'issue des textes en vigueur, est cohérente et permet, sous réserve d'ajustements, un fonctionnement de l'ensemble. Cependant, il a été relevé :

- Une fonction stratégique dévolue à la Fédération nationale par le décret de 1997⁷ tenue partiellement par les Sociétés Mères ;
- Une participation des socioprofessionnels dans toutes les instances avec toutefois un sentiment de ne pas être entendus du fait du poids des cooptés ;
- Des grandes sociétés de courses de province sous-représentées dans les instances par rapport aux sociétés d'importance moindre alors qu'elles participent désormais massivement au chiffre d'affaire du PMU avec par ailleurs une meilleure efficacité ;
- Des relations entre les Sociétés mères et le PMU peu lisibles.

⁶ Les mesures fiscales masquent la « réalité » : en 2010, elles génèrent une croissance de 8,47% de la part nette des sociétés pour une croissance de 0,4% du PMU (en 2009, une croissance de 0,4% du PMU avait engendré une décroissance de 0,68% de la part nette des sociétés). En 2010, le prélèvement de l'Etat a diminué de -9,6% (-107 M€).

⁷ La Fédération a pour objet de « définir la politique commune de l'Institution des courses et de coordonner à cette fin l'action de ses membres » (D97-456 : art. 22)

Une grande majorité des acteurs de l'Institution auditionnés a conscience de la nécessité de faire évoluer la gouvernance pour répondre aux défis économiques actuels.

La référence aux valeurs associatives a été régulièrement invoquée pour rechercher des solutions, notamment en termes de représentativité :

- valorisation du rôle des propriétaires n'ayant pas d'autre activité économique ;
- participation de tous et régulation des conflits d'intérêt qui devraient inciter à l'ouverture des instances à des acteurs sous représentés ou nouveaux ;
- clarification du rôle de la FNCF ;
- pertinence du cadre éthique actuel.

L'amélioration de la dimension entrepreneuriale de l'Institution constitue également, pour nos interlocuteurs, un enjeu fort. Sa responsabilité économique est lourde et les risques qu'elle prend sont de plus en plus importants. Or, les rôles de chacun dans l'élaboration de sa stratégie, dans la traduction opérationnelle sur un mode professionnel, et dans le contrôle par les administrateurs, ne sont pas perçus clairement. L'enjeu de gouvernement devrait porter sur les moyens d'une stratégie commune entre les Sociétés mère et le GIE PMU.

Le rôle que l'Etat peut jouer est reconnu comme fondamental dans la survie de cette activité sous tutelle. Ses orientations, à travers l'implication des deux ministères chargés de l'agriculture et du budget, sont considérées comme essentielles dans le maintien de l'équilibre entre l'économie des courses et celle du jeu.

Ne rien faire risquerait de conduire à des déséquilibres

La crise économique accentue le malaise des acteurs de l'Institution. La mutualisation des moyens, qui a fait sa force, pourrait se retourner contre elle en fragilisant la situation de tous les acteurs, en subventionnant en pure perte certains d'entre eux qui ne sont pas économiquement viables.

L'avenir de l'Institution passe par une approche résolument économique et compétitive de sa stratégie et de son fonctionnement sans pour autant abandonner les fondamentaux que sont le bénévolat et la mutualisation des ressources. Une question est essentielle : estime-t-elle possible de maintenir un équilibre économique de la filière tout en poursuivant son objectif d'amélioration de la race chevaline par une politique active d'allocations ? De la réponse à cette question dépend la capacité du système français à résister à une ouverture maîtrisée du marché des jeux.

L'Institution doit tout à la fois créer les outils managériaux indispensables à l'évolution de son modèle économique et renforcer ainsi sa cohésion, souhaitée unanimement par l'ensemble des acteurs.

III / Pour une stratégie permettant de développer le modèle français

Des adaptations du système actuel semblent incontournables pour permettre à l'Institution de faire face aux défis qui se présentent à elle, et doivent être le fruit de la réflexion collective des acteurs.

Pour ce faire, une série de mesures réglementaires pourraient être proposées immédiatement afin de répondre aux attentes exprimées par les sociétés de courses de province et d'améliorer la gouvernance des Sociétés Mères ; le décret de 1997 devant faire l'objet d'une modification dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 12 mai 2010.

Le présent rapport, fruit de 31 auditions ayant permis d'entendre 71 personnes représentant tous les acteurs de l'Institution⁸, propose, par delà ces premières mesures, des évolutions plus profondes. Compte tenu de la complexité des questions, la mission suggère une démarche progressive accompagnée par l'Etat. Trois conditions doivent toutefois être réunies pour mener à bien cette démarche : l'adhésion de l'ensemble des acteurs de l'Institution, une présence de l'Etat et une meilleure connaissance chiffrée de la situation actuelle.

L'élément clé est le choix partagé, par l'ensemble des acteurs de la filière, d'une stratégie de croissance à moyen terme permettant de préserver et développer le modèle.

Des mesures dans le cadre du décret de 1997

La mission estime qu'il est possible de relancer une dynamique en matière de gouvernance par amendement du décret de 1997. Seraient ainsi proposées pour les Sociétés mères, un renforcement de leur direction et un rééquilibrage des différentes composantes des comités et des conseils d'administrations dans l'esprit de la réforme de 1983 et de 1997. La mission propose également d'inscrire dans le décret la création d'une commission d'éthique commune aux deux sociétés. Ces mesures pourraient être l'occasion de refondre les décrets de 2007 et 2010⁹.

Ce premier train de mesures, s'il pouvait être arrêté au cours du premier semestre de l'année 2012, devrait atténuer le ressenti de certains acteurs de la province et améliorer le fonctionnement des Sociétés Mères. Mais il convient de permettre aux acteurs concernés de pouvoir réfléchir collectivement afin de dégager une stratégie commune pour l'avenir pour l'Institution.

Les trois conditions pour réussir l'adaptation de l'Institution

La prise en charge de son évolution par l'Institution elle-même est nécessaire, et doit être favorisée par l'impulsion de l'Etat et une analyse partagée de l'économie de la filière.

1 / La prise en charge de sa propre évolution par l'Institution elle-même

Le facteur humain est à la base du système des courses. Sans les propriétaires qui font le choix de consacrer une partie de leurs revenus à l'acquisition et l'entretien de chevaux et sans l'implication parfois ingrate des bénévoles qui administrent et gèrent gratuitement la plupart des hippodromes, les courses n'existeraient pas. Sans courses, pas de paris et sans paris, pas de financement de la filière du cheval. Or, ces bénévoles et ces propriétaires (ceux du moins qui n'ont pas d'activité économique habituelle) rejettent massivement une vision marchande des courses. Pour eux, le statut associatif est une assurance que leur engagement n'est pas détourné au bénéfice d'acteurs économiques non directement impliqués dans le circuit des courses (actionnaires, par exemple). Les évolutions proposées devront tenir compte de ce facteur car l'Institution, qui

⁸ Plus de soixante dix personnes, représentants d'organisations professionnelles et de turfistes, dirigeants de sociétés de courses ou du PMU, élus dans les fédérations ou au sein des comités des Sociétés Mères, représentants de l'Assemblée nationale, des tutelles, de l'Autorité de contrôle et des nouveaux opérateurs.

⁹ Décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel et 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.

connaît d'ores et déjà un problème de renouvellement de ses bénévoles et de ses propriétaires, ne survivrait pas à un départ massif de leur part.

L'Institution devra prendre elle-même en charge sa propre adaptation qui ne peut être imposée de l'extérieur sous peine d'être rejetée d'emblée ou inappliquée par la suite. Les évolutions devront être progressives afin de permettre l'adhésion d'acteurs.

La contrepartie de ce processus progressif est un calendrier fixé par l'Etat.

2 / Le rôle de l'Etat

Cette évolution progressive doit se faire dans un calendrier qui permette à l'Institution de faire face aux défis qui se présentent à elle.

La mission propose la création d'un comité stratégique chargé de déterminer les principes et les moyens de l'évolution de l'Institution à moyen et long terme.

Le comité stratégique réunit les présidents des deux Sociétés Mères, le président directeur général du GIE PMU, un représentant des ministres en charge de l'Agriculture et du Budget (niveau cabinets), une personnalité qualifiée extérieure et le membre du CGEFi chargé du contrôle de l'Institution des courses.

Lors de sa première réunion, il établira notamment le calendrier de ses travaux et validera les cahiers des charges des audits.

La mission propose que les études jugées nécessaires pour la réflexion soient lancées rapidement. La discussion portant sur les amendements au décret de 1997 devrait aboutir dans les prochains mois et les axes stratégiques arrêtés avant la fin de l'année.

3 / Disposer d'informations économiques et financières

Tout au long de ses travaux, la mission a rencontré de réelles difficultés pour obtenir des éléments économiques et financiers adaptés et directement exploitables sans retraitements ou recoupements multiples. L'Institution semble avoir des difficultés à produire des chiffres harmonisés, car, soit elle ne dispose pas elle-même de l'information de base (sur la situation des socio professionnels, par exemple) soit ses systèmes de comptabilité analytique sont insuffisants.

La mission estime que pour éclairer pleinement le comité stratégique, quatre études devraient être engagées rapidement :

- Une étude prospective à 5 ans sur le niveau des revenus que l'Institution peut attendre du PMU en fonction des différents relais de croissance possibles ;
- Un diagnostic économique des entreprises d'entraînement et d'élevage en France (les dernières études remontant à 1995) ;
- Un diagnostic organisationnel des Sociétés Mères ;
- Un audit portant sur les circuits financiers et comptables au sein de l'Institution.