V

(Announcements)

PROCEDURES RELATING TO THE IMPLEMENTATION OF COMPETITION POLICY

EUROPEAN COMMISSION

STATE AID — FRANCE

State aid C 34/10 (ex N 140/10)

Levy to finance the public service mission of improvement of the equine species and the promotion of horse breeding, training in the horse racing and breeding sector and rural development

Invitation to submit comments pursuant to Article 108(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union

(Text with EEA relevance)

(2011/C 10/05)

By a letter dated 17 November 2010, reproduced in the authentic language on the pages following this summary, the Commission notified France of its decision to initiate the procedure laid down in Article 108(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the above mentioned aid measure.

Interested parties may submit their comments on the measure in respect of which the Commission is initiating the procedure within one month of the date of publication of this summary and the following letter, to:

European Commission
Directorate-General for Competition
Directorate F
Office: J-70, 3/225
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Fax +32 22961242

The comments will be communicated to France. Confidential treatment of the identity of the interested party submitting the comments may be requested in writing, stating the reasons for the request.

TEXT OF SUMMARY

(1) On 13 April 2010, the French authorities notified the Commission of a proposal for a parafiscal levy on online horse-race betting in order to fund a public service mission entrusted to horse racing companies. The notified measure comes in the context of the opening up of certain online games of betting and chance by Law No 2010-476 of 12 May 2010. This law ends the monopoly on online horse-race betting held by PMU (Pari Mutuel Urbain), an economic interest grouping of 51 horse racing companies, which, however, retains the monopoly of offline horse-race betting through its physical network of sales outlets.

(2) According to the French authorities, the purpose of the parafiscal levy is to fund the public service mission 'improvement of the equine species and the promotion of horse breeding' conferred on horse racing companies and the horse racing parent companies Cheval Français and France Galop. According to the authorities, this public service mission comprises the following

components: improvement of the equine species, the promotion of horse breeding, personnel training in the horse racing and breeding sector and rural development.

(3) Before the sector was opened up to competition, the net cost of this public service mission was EUR 729,8 million in 2008, funded in full out of revenues of horse racing companies obtained from betting organised off- and on-track by PMU.

(4) In fact, all PMU's net income (EUR 736,4 million in 2008) is paid to companies that organise horse racing, thereby financing, through the mission conferred on them, 80 % of the horse sector that groups together various activities (breeding, horse training, feed, personnel training, etc.). To avoid the economic destabilisation of this sector by opening up to competition the sectors of horse-race betting and online sports betting, France wishes to introduce a parafiscal levy on online horse-race betting to benefit this sector.

(5) The revenue from this levy would be paid to horse racing companies and horse racing parent companies to finance their public service mission. This revenue would be in addition to the PMU's earnings from its physical network of sales outlets for horse-race betting and from online sports betting and poker, for which it received authorisation following the opening up to competition of online games of betting and chance.

(6) At this stage, the Commission considers that the aid measure contains all the features constituting the concept of State aid. After exploring several means by which the notified measure could be regarded as compatible with the rules in force, the Commission has not found any clear means of regarding it as compatible.

(7) In particular, the Commission has doubts at this stage concerning the classification of the mission conferred on horse racing companies as a service of general economic interest, since the activities in question are not 'general' but rather concern a specific sector: horse breeding. Consequently, the Commission doubts the possibility raised by the French authorities of treating the proposed aid measure like public service compensation and basing its compatibility on Article 106(2) of the TFEU and on the Community framework for State aid in the form of public service compensation ([1]). Furthermore, the information received by the Commission on the entrusting of this mission by the French authorities to the horse racing companies that relates to the parameters for calculating, controlling and reviewing the compensation and to the refunding of any overcompensation is insufficient.

(8) Furthermore, after a preliminary analysis of alternative means of treating the measure as compatible, at this stage the Commission doubts the applicability of the agricultural guidelines ([2]), which apply only to small and medium-sized enterprises in the breeding sector, or the guidelines on national regional aid ([3]), which can apply only to certain investments made in specifically identified regions.

(9) In addition, given the close link between the aid measure and the receipt of the parafiscal levy, there is no way in which the measure can be regarded as compatible with competition rules unless certain conditions linked to this levy are met. The most important of these conditions are compliance with the principle of non-taxation of imports from another Member State unless it can be proved that the revenue from the levy would equally benefit imported and national products, and non-discrimination between French products consumed in France and those exported to EU and EEA Member States.

(10) To conclude, at this stage the Commission has doubts as to whether the notified measure can be declared compatible with the single market.

(11) The Commission would point out that in accordance with Article 14 of Council Regulation (EC) No 659/1999, all unlawful aid can be subject to recovery from the beneficiary.

TEXT OF LETTER

'(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. **PROCÉDURE**

(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.

(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.

([1]) OJ C 297, 29.11.2005, p. 4.
([2]) OJ C 319, 27.12.2006, p. 1.
([3]) OJ C 54, 4.3.2006, p. 13.

(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 nº 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 courses ([1]), aussi bien pour les paris en ligne pris via internet que pour les paris hors ligne pris via le réseau physique du PMU ([2]). Les enjeux perçus par le PMU en 2008 s'élèvent à 9 261,8 millions d'EUR 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 millions d'EUR 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 autours 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.

(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 bénéficiaires ([3]). 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 millions d'EUR si le volume global des mises de paris hippiques en ligne tous opérateurs confondus reste comparable à celui de 2008.

([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.

([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.

(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.

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 équine ([1]) 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'entrainement des chevaux,

— délivrer les autorisations de faire courir, d'entrainer, 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

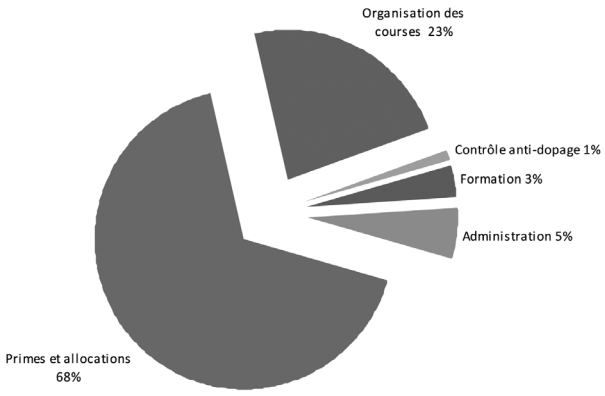
— le contrôle anti-dopage dans les courses hippiques par le laboratoire des courses hippiques (LCH)

— 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.).

(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 millions d'EUR 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 millions d'EUR en 2008.

([1]) Projet de décret relatif aux obligations de service public incombant aux sociétés de courses de chevaux et aux modalités d'intervention des sociétés-mères.

(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 millions d'EUR représentant 68 % des coûts totaux) et le second poste de coûts correspond à l'organisation des courses (164,5 millions d'EUR représentant 23 % des coûts totaux).

3. APPRÉCIATION 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 communautaire [1], 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.

(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 remplies [2]. 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 PMU [3] 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 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

[1] 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.

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

[3] Page 4 de la communication référencée 97/C 163/03 relative au cas C 4/97 (ex NN 35/93): 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.

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 public [1] (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'État membre au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b). Les aides ne sont pas non plus destinées à promouvoir la 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 parafiscales [2];

— 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 agricole [3].

(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 respectées [4]:

— 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 membre [5]

[1] Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public, JO C 397 du 29.11.2005.

[2] Exemple: cas N 461/95 et N 645/99: 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.

[3] 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.

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

[5] 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 manifeste ([1]).

(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 suivants ([2]):

— 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'État 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 719/02) et les élevages bovins (aide N 732/02).

— 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.

(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 (N 719/02 pour les élevages porcins et N 732/02 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". ([3]) Le service d'intérêt économique général notifié par les autorités françaises concerne

([1]) Point 9.
([2]) Cf. note adressée à la Commission du 13.8.2010.
([3]) Avis n° 383.270 — Extrait du registre des délibérations de l'assemblée générale — Séance du jeudi 26 novembre 2009, page 4.

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) [1] 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.

(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 surcompensation [2]. 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 compétitivité et la productivité des entreprises et leur adaptation aux besoins du marché [3].

(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.

[1] Voir point 22.
[2] Point 11-13 de l'Encadrement.
[3] Exemples: cas N 461/95 et N 645/99 [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], cas N 337/04 (Financement des centres techniques industriels).

(63) Or la loi du 12 mai 2010 autorise l'octroi d'agréments 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 États membres de l'UE ou parties à l'accord sur l'EEE ([1]). 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 partie ([2]) 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 PMU ([3]) dont elles sont responsables à l'égard des tiers.

(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 importées ([4]), 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 proportionnelle ([5]).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 TFUE ([6]). 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 retenue ([7]).

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 strictes ([8]). Cette dernière catégorie d'aide régionale ne peut s'appliquer que dans des territoires spécifiques qui ne correspondent pas aux lieux d'activité des 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.

([1]) 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 État membre de l'Union européenne, soit dans un autre État 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.

([2]) Voir point 16.

([3]) Voir point 31.

([4]) 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.

([5]) 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.

([6]) 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.

([7]) Voir arrêt *Portugal/Commission*, précité, point 41.

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

(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 français [1], ce qui pourrait justifier une telle approche.

(75) Les conditions de compatibilité établies par les lignes directrices agricoles [2] 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 entreprises [3] (moins de 250 personnes, chiffre d'affaires < 50 millions d'EUR ou bilan < 43 millions d'EUR)

(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 précédent, 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 du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

---

[1] Loi du 2 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".

[2] 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) nº 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) nº 70/2001.

[3] Au sens du règlement (CE) nº 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).

(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.'