Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/892

15.5.2025

DÉCISION (UE) 2025/892 DE LA COMMISSION

du 31 octobre 2024

concernant la mesure SA.56399 et SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC) mise à exécution par la France en faveur de la Française des Jeux

[notifiée sous le numéro C(2024) 7735]

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment l'article 108, paragraphe 2, premier alinéa, de ce dernier,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 31 janvier 2020, la Commission européenne a reçu une plainte déposée par l'Association Française du Jeu en Ligne (ci-après l'«AFJEL») ([2]) et ayant pour objet l'octroi supposé d'aides d'État illégales à la Française des Jeux (ci-après la «FDJ»).

(2) Le 5 mars 2020, la Commission européenne a reçu une seconde plainte ayant le même objet déposé par le Betting and Gaming Council (ci-après «BGC») ([3]).

(3) Le 26 juillet 2021, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») à l'égard de la mesure d'aide alléguée d'octroi de droits exclusifs sécurisés pour 25 ans pour une rémunération insuffisante (ci-après la «décision d'ouverture» ou l'«ouverture de procédure»). Elle a notifié cette décision à la France le 27 juillet 2021.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 3 décembre 2021. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure d'aide présumée en cause.

(5) La France a présenté ses observations le 3 novembre 2021. La Commission a reçu les observations écrites de la FDJ le 3 janvier 2022. Le 3 janvier 2022, elle a également reçu les observations écrites de BETCLIC entreprises limited (ci-après «BETCLIC») et celles de l'Union des blessés de la face et de la tête (ci-après l'«UBFT») et de la Fédération Nationale André Maginot (ci-après la «FNAM»). Le 12 janvier 2022, la Commission a reçu les observations écrites de l'AFJEL et le 18 janvier 2022 de BGC. Le 20 janvier 2022, la Commission a reçu les commentaires de la European Gaming and Betting Association (ci-après «EGBA»).

(6) La Commission a transmis à la France les observations des parties intéressées sur la décision d'ouverture par lettre du 31 janvier 2022 et du 15 février 2022 en lui donnant la possibilité de les commenter et a reçu ses commentaires par lettre du 19 avril 2022.

([1]) JO C 487 du 3.12.2021, p. 13 — Octroi supposé d'aide d'État illégale à la Française des Jeux — Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

([2]) L'AFJEL est une association professionnelle regroupant la majorité des opérateurs de paris sportifs en ligne, ayant bénéficié d'un agrément en France.

([3]) BGC est une entité représentant 90 % de l'industrie des paris et des jeux au Royaume-Uni. En particulier, BGC représente des opérateurs de jeux en ligne bénéficiant d'une licence au Royaume-Uni.

(7) Par courriels datés des 23 février 2022, 2 mai 2022, 8 juillet 2022, 10 novembre 2022, 17 novembre 2022, 6 janvier 2023, 8 mars 2023, 13 mars 2023, 20 mars 2023, 28 avril 2023, 23 juin 2023, 13 septembre 2023, 29 septembre 2023, 26 octobre 2023, 14 décembre 2023, 22 janvier 2024, 23 janvier 2024, 2 février 2024, 12 mars 2024, 22 avril 2024, 28 avril 2024, 16 mai 2024, 17 juin 2024, 18 septembre 2024 et 21 octobre 2024, le représentant de l'AFJEL et de BGC a fourni des informations complémentaires et s'est entretenu avec la Commission le 9 juin 2022 et le 27 septembre 2022.

(8) Les services de la Commission ont reçu des informations complémentaires des autorités françaises les 17 juillet et 23 octobre 2024.

(9) Les services de la Commission se sont entretenus avec l'autorité nationale des jeux (ci-après l'«ANJ») le 27 octobre 2022. Des questions complémentaires ont été posées à l'ANJ le 12 novembre 2022, auxquelles elle a répondu le 27 février 2023.

2. DESCRIPTION DE LA FDJ ET DU MARCHÉ DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN FRANCE

2.1. La FDJ, bénéficiaire de l'aide présumée

(10) La FDJ est le premier opérateur français de jeux et le deuxième opérateur de loterie en Europe. La FDJ dispose d'un réseau de plus de 29 000 points de vente dans plus de 11 000 communes et compte près de 3 000 salariés ([4]).

(11) En 2023, la FDJ présentait un chiffre d'affaires de 2 621 millions d'euros, un EBITDA de 656,8 millions d'euros et des résultats nets de 425,1 millions d'euros. Elle comptait 6 710,4 millions d'euros de produits bruts des jeux ([5]).

(12) La FDJ est l'opérateur historique en matière de jeux de hasard en France. Le 9 novembre 1978, l'État a accordé à la Société de la Loterie nationale et du Loto national, devenue en 1991 la FDJ, des droits exclusifs pour l'organisation et l'exploitation de la loterie nationale ([6]). Le 1er avril 1985, des droits exclusifs lui ont été octroyés pour l'exploitation des paris sportifs (hors courses hippiques) ([7]).

(13) Le 12 mai 2010, la France a ouvert à la concurrence le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne par la loi no 2010-476. Sont ainsi ouverts à la concurrence, depuis cette date, le marché des paris hippiques, des paris sportifs en ligne et des jeux de poker en ligne. La FDJ opère toujours en monopole sur le marché de la loterie (jeux de tirage et jeux instantanés) et sur le marché des paris sportifs en réseau physique de distribution (hors courses hippiques) ([8]).

(14) Le marché des jeux d'argent et de hasard en France a été réformé le 22 mai 2019 (voir section 2.2).

(15) Les actes réglementaires à l'origine de l'octroi des droits exclusifs mentionnés au considérant 12 ont été abrogés le 23 juin 2020 ([9]).

([4]) Ces informations sont disponibles dans le rapport d'activité intégré de la FDJ pour l'année 2023: https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/.

([5]) Présentation des comptes consolidés de la FDJ pour 2023: https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/.

([6]) Ces droits exclusifs ont été octroyés par le décret no 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation de la Loterie nationale et du Loto national. Les modalités et les conditions d'exercice de ces droits ont été clarifiées dans une convention signée le 29 décembre 1978 entre l'État et la Société de la Loterie nationale et du Loto national.

([7]) Ces droits exclusifs ont été octroyés par le décret no 85-390 du 1er avril 1985 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Loto sportif. La convention du 29 décembre 1978 (voir supra) a été amendée afin de refléter l'extension du périmètre des droits exclusifs octroyés. Elle a de nouveau été amendée par la suite par le biais d'avenants, lesquels prévoient notamment: i) l'élargissement du périmètre des droits exclusifs conférés; ii) la modification de durée d'applicabilité de la convention (initialement prévue pour une durée de 30 ans, le dernier amendement du 9 mars 2006 prévoit que «la convention est conclue pour une durée illimitée»); iii) les modifications relatives aux conditions de liquidation de la Société, notamment les conditions d'indemnisation dans l'hypothèse où la Société cesserait d'être chargée par décret de l'organisation et de l'exploitation des jeux octroyés sous droits exclusifs.

([8]) Voir section 2.2 de la décision d'ouverture pour une description détaillée du cadre juridique applicable avant la réforme du 22 mai 2019.

([9]) Les décrets no 78-1067 du 9 novembre 1978 et no 85-390 du 1er avril 1985 ont été abrogés le 23 juin 2020. La convention, basée sur les décrets no 78-1067 du 9 novembre 1978 et no 85-390 du 1er avril 1985 est résiliée.

2.2. **Réforme des jeux d'argent et de hasard en France**

(16) Le 22 mai 2019, les autorités françaises ont adopté la loi n° 2019-486 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (ci-après la «Loi PACTE») et le 2 octobre 2019, elles ont adopté l'ordonnance n° 2019-1015 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard (ci-après l'«ordonnance de 2019»). Plusieurs décrets ont été pris pour compléter ces deux actes normatifs ([10]).

(17) Par ces actes, la France a privatisé la FDJ et a réformé la régulation des jeux d'argent et de hasard.

(18) La réforme de la régulation des jeux d'argent et de hasard (ci-après la «réforme de la Loi PACTE») a porté sur deux éléments principaux: i) l'octroi de droits exclusifs à la FDJ pour une durée de 25 ans pour, d'une part, l'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne, et, d'autre part, l'exploitation des paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution moyennant une rémunération de 380 millions d'euros ([11]); et ii) la fiscalité des paris sportifs ([12]).

3. **OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN**

(19) Comme indiqué aux considérants 1 et 2, la Commission a reçu deux plaintes concernant l'octroi supposé d'aides d'État illégales à la FDJ: l'une déposée le 31 janvier 2020 par l'AFJEL et l'autre déposée le 5 mars 2020 par BGC. Les deux plaintes ont le même objet ([13]).

3.1. **Description de la mesure objet de la procédure formelle d'examen**

(20) Du fait des modifications apportées par la Loi PACTE, la FDJ a dû verser à l'État une rémunération de 380 millions d'euros pour, d'une part, l'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne, et, d'autre part, l'exploitation des paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution. Le principe d'une telle rémunération était prévu par l'article 137, IV, 1°, de la Loi PACTE, tel que précisé par l'article 17 de l'ordonnance de 2019 (qui prévoit que le «montant de ce versement est fixé, après avis conforme de la Commission des participations et des transferts, dans le cahier des charges prévu à l'article 16»).

(21) Afin de déterminer le montant de la rémunération de 380 millions d'euros due par la FDJ (ci-après la «rémunération» ou la «soulte»), les autorités françaises ont eu recours à une méthode différentielle: elles ont comparé la valeur théorique des droits exclusifs futurs de la FDJ (à compter de 2019) dans deux situations, avant la réforme opérée par la Loi PACTE (situation pré-Loi PACTE contrefactuelle) et après cette réforme (en prenant en compte l'impact de la Loi PACTE dans la situation factuelle).

([10]) En particulier, le décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 relatif aux modalités d'application du contrôle de l'État sur la société FDJ.

([11]) Voir section 2.3.1 de la décision d'ouverture: l'article 137 de la Loi PACTE prévoit que les droits exclusifs sont octroyés pour une durée limitée à la FDJ et l'ordonnance de 2019 précise le périmètre des droits exclusifs (articles 7 et 8 de l'ordonnance), définit les conditions dans lesquelles seront exercées ces droits et précise la durée d'exercice des droits c'est-à-dire 25 ans à compter de la publication de la Loi PACTE (article 15 de l'ordonnance). Le décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 relatif aux modalités d'application du contrôle étroit de l'État sur la société FDJ, fixe en son article 3, à 380 millions d'euros la rémunération à verser par la FDJ en contrepartie des droits exclusifs octroyés. Une convention conclue le 17 octobre 2019 entre l'État et la FDJ précise les modalités d'exploitation des droits exclusifs.

([12]) Voir section 2.3.2 de la décision d'ouverture: l'article 138, points I, III et IV, de la Loi PACTE modifie l'assiette (produits bruts des jeux et non plus des mises) et les taux applicables aux trois prélèvements fiscaux spécifiques qui pèsent sur les opérateurs de paris sportifs en France.

([13]) Outre l'octroi de droits exclusifs pour une période de 25 ans moyennant une rémunération insuffisante (380 millions d'euros), les plaintes concernaient également i) une garantie explicite et illimitée pour la FDJ de ne pas pouvoir être déchue de ses droits exclusifs, voire de tout agrément même en cas de faute grave et ii) un traitement fiscal préférentiel au profit de la FDJ opérant des paris sportifs en dur, comparé aux opérateurs en ligne. Les deux mesures (la prétendue garantie et le prétendu avantage fiscal) ne relèvent pas du champ d'application de la décision d'ouverture. Concernant la prétendue garantie, la Commission note dans la décision d'ouverture qu'il en résulte une sécurisation additionnelle des droits exclusifs octroyés à la FDJ. Cette sécurisation procure un avantage à la FDJ en augmentant la valeur des droits exclusifs, lequel doit être valorisé et pris en compte dans le cadre du calcul de la rémunération due au titre des droits exclusifs. Elle estime donc nécessaire d'analyser la sécurisation des droits conjointement avec l'évaluation de la soulte. Concernant le prétendu avantage fiscal, la Commission note que l'état de la fiscalité de la FDJ a été pris en compte indirectement lors de l'évaluation de la soulte puisque la vérification du niveau de rémunération des droits exclusifs a pris en compte tous les avantages financiers octroyés à la FDJ.

(22) D'après l'expertise financière détaillée des autorités françaises, datée du 13 septembre 2019, la valeur théorique des droits exclusifs de la FDJ avant la réforme de ces droits par la Loi PACTE était évaluée entre *[…]* * millions d'euros et *[…]* millions d'euros. Or, cette valeur théorique serait, selon les autorités françaises, impactée du fait de la réforme par:

a) un impact négatif lié à la limitation à 25 ans de la durée des droits exclusifs, alors qu'ils étaient auparavant accordés sans limitation spécifique de durée (représentant une baisse de valeur évaluée dans l'expertise financière entre *[…]* millions d'euros et *[…]* millions d'euros);

b) un impact positif lié à la sécurisation des droits exclusifs ([14]) et à la stabilisation du cadre fiscal ([15]) aboutissant à un plan d'affaires moins risqué que sous l'empire des dispositions antérieures (représentant un gain de valeur évalué dans l'expertise financière entre *[…]* millions d'euros et *[…]* millions d'euros);

c) un impact négatif lié aux effets combinés du changement de fiscalité sur l'horizon du plan d'affaires et d'autres coûts additionnels supportés par la FDJ à la suite de la Loi PACTE, par exemple les coûts d'assurance du risque de contrepartie et les coûts de marketing (représentant une baisse de valeur évaluée dans l'expertise financière à *[…]* millions d'euros).

(23) Ainsi, la valeur théorique des droits exclusifs de la FDJ après la réforme de la Loi PACTE était évaluée à *[…]* d'euros (une valeur pouvant varier entre *[…]* et *[…]* d'euros en fonction du coût moyen pondéré du capital et des revenus tirés des droits exclusifs).

(24) Les autorités françaises ont ainsi estimé que la rémunération due par la FDJ au titre de ses droits exclusifs était comprise entre 121 et 748 millions d'euros ([16]) correspondant à l'impact financier de la loi PACTE.

(25) Après avis de la Commission des participations et des transferts (ci-après la «CPT»), les autorités françaises ont conclu que la FDJ devrait s'acquitter d'une rémunération de 380 millions d'euros, laquelle reflèterait une juste estimation de la différence entre la valeur théorique des droits exclusifs de la FDJ avant la réforme opérée par la Loi PACTE et la valeur théorique de ces droits après la réforme

3.2. **La décision d'ouverture**

(26) Par la décision d'ouverture, la Commission exprime des doutes sur l'approche retenue par les autorités françaises (la méthode différentielle) et sur le fait que le montant de la soulte soit conforme au prix du marché. Si tel n'était pas le cas, la FDJ bénéficierait d'un avantage concurrentiel.

(27) Elle note que dans le cadre de la décision relative à l'opérateur grec OPAP (ci-après le «précédent OPAP») ([17]), la Commission avait considéré qu'une aide était conforme au prix du marché à condition que l'État ne laisse au titulaire du droit qu'un profit raisonnable ([18]). Dans le cadre de cette décision, la Commission notait que la méthode des flux de trésorerie actualisés ([19]) était appropriée pour déterminer ce bénéfice raisonnable.

(28) Or, la Commission souligne dans la décision d'ouverture qu'afin de déterminer la rémunération due par la FDJ, les autorités françaises ont certes utilisé la méthode des flux de trésorerie, mais se sont écartées de l'approche suivie par les autorités grecques dans le précédent OPAP. En effet, elles se sont fondées, du fait de la méthode différentielle, sur une comparaison entre la valeur théorique des droits exclusifs de la FDJ avant la réforme de la Loi PACTE et la valeur théorique de ces droits après la réforme alors que l'approche suivie dans l'affaire concernant OPAP considérait les profits futurs générés sur la durée de la licence.

(*) *Informations confidentielles.*

([14]) Dans le cadre antérieur, l'autorité détentrice du pouvoir réglementaire pouvait retirer à la FDJ les bénéfices desdits droits à tout moment alors que les droits sont désormais accordés à la FDJ par la loi si bien que seul le législateur peut retirer ces droits.

([15]) Les prélèvements publics étaient précédemment fixés annuellement. Dès lors, l'État modifiait fréquemment les prélèvements publics applicables à la FDJ générant ainsi une incertitude sur sa profitabilité.

([16]) Fourchette indicative faisant suite à l'actualisation du plan d'affaires de la FDJ.

([17]) Voir la décision de la Commission du 4 janvier 2013 dans l'affaire SA.33988 (JO C 1 du 4.1.2013, p. 7), considérants 28, 29 et 32, confirmée par l'arrêt du Tribunal du 8 janvier 2015, Club Hotel Loutraki e.a./Commission, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, et par l'arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commission, affaire C-131/15 P, ECLI:EU:C:2016:989.

([18]) Le profit minimal nécessaire pour couvrir les coûts de fonctionnement et les coûts d'investissement résultant de l'exercice des droits, majoré d'un bénéfice raisonnable.

([19]) Le flux de trésorerie actualisé est une méthode d'évaluation utilisée pour estimer la valeur d'un actif ou d'une entreprise en actualisant les flux de trésorerie futurs attendus à leur valeur présente. Il prend en compte le temps et le risque associé à ces flux futurs.

(29) La Commission a exprimé des doutes sur le fait que la FDJ ne retienne qu'un profit raisonnable après la réforme de la loi PACTE, car la méthode de calcul présentée par la France conserve les profits pré-réforme dont rien n'indique qu'ils étaient eux-mêmes raisonnables.

(30) La Commission a également contesté la position des autorités françaises selon laquelle en raison d'une continuité entre la situation pré et post-Loi PACTE, la Loi PACTE se limitait à un certain nombre de modifications dont l'impact sur la valeur des droits exclusifs peut être évalué au moyen de la méthode différentielle. En effet, la Commission a considéré de façon préliminaire que les droits exclusifs de la FDJ avant la Loi PACTE semblaient précaires et révocables et a considéré sur cette base que la méthode différentielle ne semblait pas justifiée. La Commission a également exprimé des doutes sur la plausibilité d'un droit à une indemnisation de la FDJ sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'État en cas d'abrogation des droits exclusifs pour l'avenir.

(31) Quand bien même la méthode différentielle aurait été justifiée, la Commission a également exprimé des doutes sur la valeur des droits exclusifs pré et post-Loi PACTE estimés par la France pour ce calcul.

(32) Finalement, de façon plus générale, la Commission a observé que la rémunération de 380 millions d'euros semblait faible en comparaison avec celle versée par l'OPAP alors que celle-ci était la contrepartie d'un marché grec plus petit et de droits plus restreints.

(33) Outre les doutes concernant la notion d'avantage, la Commission note dans la décision d'ouverture que l'ensemble des autres critères relatifs à la notion d'aide d'État semblent remplis. Si l'avantage concurrentiel est confirmé et que la mesure est qualifiée d'aide d'État, la Commission indique ne pas disposer d'éléments permettant de conclure qu'elle est compatible avec le marché intérieur.

4. **OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES**

(34) Deux parties intéressées ont commenté la décision d'ouverture au soutien des autorités françaises (FDJ et UBFT/FNAM) tandis que quatre parties intéressées ont commenté la décision d'ouverture en confirmant les doutes de la Commission exprimés dans la décision d'ouverture (EGBA, BGC, AFJEL, BETCLIC).

4.1. **Parties au soutien des autorités françaises**

4.1.1. *FDJ*

(35) En premier lieu, la FDJ conteste l'affirmation de la Commission selon laquelle les droits issus de la Loi PACTE constituent des droits nouveaux et estime que les droits post-Loi PACTE s'inscrivent dans la continuité des droits pré-Loi PACTE.

(36) Premièrement, elle argue que la Loi PACTE n'a pas abrogé les droits octroyés à la FDJ pré-Loi PACTE pour les réattribuer. Elle estime que les droits post-Loi PACTE s'inscrivent dans la continuité des droits pré-Loi PACTE, ce qui serait confirmé par le rapport parlementaire préparatoire à la Loi PACTE: celui-ci mentionne que les droits exclusifs sont maintenus ([20]). La FDJ soutient qu'il ressort de l'étude d'impact du projet de loi du 18 juin 2018 ([21]) que la réforme n'avait pour objectif que d'assurer le maintien du contrôle étroit de l'État sur une société privatisée et de clarifier certaines modalités d'exploitation.

(37) Deuxièmement, elle soutient que le périmètre des droits issus de la Loi PACTE demeure inchangé. Cela serait reflété dans les travaux parlementaires ([22]). Elle soutient que le nouveau cadre réglementaire défini par la réforme de 2019 n'a fait que clarifier et préciser le dispositif préexistant en introduisant des définitions précises des jeux qu'elle exploite, sans en changer le périmètre.

(38) Troisièmement, en réponse au considérant 101 de la décision d'ouverture, elle soutient que les droits exclusifs issus de la Loi PACTE ne présentent pas des caractéristiques nouvelles.

([20]) Rapport n° 1088 du 15 septembre 2018 fait au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de Loi PACTE par M. Barrot, M[me] Dubost, M[me] Lebec et M. Sommer, p. 799.

([21]) Étude d'impact du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, 18 juin 2018, p. 440.

([22]) Voir rapport d'information de la Commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

(39) Quatrièmement, elle soutient que la Loi PACTE ne fait que modifier le «vecteur juridique» de l'exploitation des droits exclusifs dans le cadre de la privatisation de la FDJ, c'est-à-dire que les droits exclusifs qui résultaient auparavant de textes réglementaires résultent désormais de textes législatifs.

(40) En second lieu, la FDJ argue que les droits antérieurs à la Loi PACTE n'étaient pas précaires.

(41) Premièrement, elle note que le droit français reconnaît le principe d'actes créateurs de droits révocables dont l'abrogation donne droit à compensation.

(42) Deuxièmement, elle argue que les droits pré-Loi PACTE entraient dans ce cadre et que leur abrogation aurait entraîné l'octroi à la FDJ d'une indemnisation.

(43) Troisièmement, elle soutient que les droits post-Loi PACTE ne sont pas inaliénables et qu'il existe après la Loi PACTE une possibilité de retirer les droits exclusifs de la FDJ.

(44) En troisième lieu, elle soutient que le montant de rémunération pour les droits exclusifs après la Loi PACTE ne serait pas plus faible que le montant de rémunération pour les droits exclusifs dans la situation d'OPAP.

(45) Premièrement, elle soutient que la rémunération de 375 millions d'euros dans le cas OPAP est en réalité constituée de 300 millions d'euros correspondant au paiement d'une somme versée par l'OPAP en 2011 visant à payer par avance une partie des prélèvements publics dus par l'OPAP de 2020 à 2030 et que seuls les 75 millions d'euros supplémentaires de rémunération doivent être considérés comme la soulte pour les droits exclusifs.

(46) Deuxièmement, elle argue que la FDJ a dû s'acquitter de prélèvements publics spécifiques ([23]) plus importants que ceux dont devait s'acquitter OPAP (2,5 fois plus de prélèvements pour FDJ entre 2011 et 2020) et que le résultat net de FDJ est largement inférieur à celui de l'OPAP sur cette période (1,3 milliard d'euros pour la FDJ contre 2,4 milliards d'euros pour OPAP).

(47) En quatrième lieu, elle soutient que, pré-Loi PACTE, les droits de la FDJ étaient sans limitation de durée depuis 2006, et que la possibilité de retrait pré-Loi PACTE des droits n'était possible qu'avec indemnisation par l'État.

4.1.2. *UBFT/FNAM*

(48) Ces deux associations contestent l'affirmation de la Commission selon laquelle les droits de la FDJ pré-Loi PACTE étaient révocables et précaires ([24]). Elles affirment que la FDJ détenait pré-Loi PACTE des droits qui ne pouvaient être remis en cause de manière soudaine et sans indemnité. Elles arguent qu'à de nombreuses reprises les droits exclusifs ont été confortés par le gouvernement (lors de la libéralisation de 2010) et par les juridictions françaises [le Conseil d'État et la Cour de cassation en 2000 ([25]), 2007 ([26]), 2009 ([27]), 2011 ([28]) et 2013 ([29])] et soulignent qu'en 2017, la Commission européenne a mis fin aux différentes procédures d'infraction et de plaintes en matière de jeux d'argent et de hasard.

(49) Ces deux associations contestent également l'affirmation de la Commission selon laquelle en cas de retrait des droits, la FDJ n'aurait pu prétendre à aucune indemnité. Selon elles, l'abrogation des droits aurait été considérée par les juridictions françaises comme revêtant un caractère grave et spécial ce qui aurait donné droit à indemnisation. Elles notent qu'il existe un précédent d'abrogation par l'État des droits exclusifs liés à la loterie ayant conduit à une indemnisation ([30]).

([23]) CSG, CRDS, prélèvements fiscaux et sociaux sur les paris sportifs, prélèvement affecté au développement du sport, TVA, droit de timbre notamment.

([24]) Voir considérant 109 de la décision d'ouverture.

([25]) Conseil d'État, 15 mai 2000, Confédération française des professionnels en jeux automatiques, n° 202666.

([26]) Conseil d'État, 12 mars 2007, Syndicat des casinos modernes de France, n° 295882.

([27]) Cour de cassation, Cass. crim., 3 juin 2009, n° 08-82.941.

([28]) Conseil d'État, 30 décembre 2011, Société Stanley International Betting Limited, n° 330604.

([29]) Conseil d'État, 10 juillet 2013, Société Stanley International Betting Limited, n° 357359.

([30]) En 1975, le GIE Prelo dont l'UBFT et la FNAM faisaient partie, s'est vu confier le droit exclusif d'exploiter le Loto pour 10 ans. Toutefois, en 1978, l'État a décidé de reprendre les droits du GIE Prelo et de confier à la Société de la Loterie Nationale et du Loto national (ci-après la «SLNLN») à la fois l'exploitation du Loto national et celle de la Loterie nationale. Le retrait des droits a entraîné pour les membres du GIE Prelo une indemnisation: ils se sont vu attribuer i) 49 % du capital pour un apport en nominal de *[…]* millions d'euros et ii) une commission sur les mises du Loto. Entre 1979 et 2008 selon l'UBFT et la FNAM les anciens membres du GIE Prolo ont perçu, en retraitant l'inflation, une somme d'environ *[…]* millions d'euros en compensation au titre de la perte partielle de leurs droits exclusifs sur le Loto.

(50) Enfin, contrairement à ce que la Commission affirme dans la décision d'ouverture ([31]), elles estiment que la FDJ payait une rémunération à l'État au titre de ses droits exclusifs sous forme de prélèvements fiscaux et non fiscaux depuis 1978. En effet, la FDJ aurait payé plusieurs dizaines de milliards à l'État sur la période 1978-2019 au titre de prélèvements spécifiques sur les jeux; l'État aurait opéré des ponctions unilatérales de *[…]* millions de francs en 1983 et *[…]* millions de francs en 1985; à partir de 1988 et jusqu'en 2017 la FDJ aurait versé *[…]* de son résultat distribuable à ses actionnaires et donc à l'État à hauteur de 72 %.

4.2. **Parties estimant que les doutes exprimés dans la décision d'ouverture sont fondés**

4.2.1. *EGBA*

(51) EGBA soutient, en s'appuyant sur le précédent concernant l'OPAP, que la rémunération payée par la FDJ en contrepartie des droits exclusifs est insuffisante.

(52) EGBA note que la rémunération due par la FDJ est significativement inférieure à la valeur actuelle nette des droits exclusifs ce qui laisse à la FDJ un bénéfice excédant le bénéfice raisonnable. EGBA soutient que la méthode adoptée par les autorités françaises pour déterminer le montant de la rémunération due (méthode différentielle) et les estimations auxquelles elles se sont livrées (valeur des droits pré et post PACTE) sont erronées.

(53) Elle estime que l'ensemble des doutes exprimés par la Commission dans la décision d'ouverture et rappelés aux considérants 26 à 32 de la présente décision sont fondés.

4.2.2. *AFJEL/BGC*

(54) L'AFJEL et BGC maintiennent que la rémunération de 380 millions d'euros due par la FDJ pour octroi de droits exclusifs pour une période de 25 ans (2019-2044) est insuffisante.

(55) L'AFJEL et BGC continuent de soutenir que la rémunération de 380 millions d'euros n'est pas conforme au prix de marché. Premièrement, ils arguent que la méthode de calcul utilisée pour déterminer le montant de la soulte est erronée puisqu'elle serait contraire au précédent OPAP. Ils contestent l'argument des autorités françaises concernant le fait que les droits de la FDJ post-Loi PACTE s'inscriraient dans la continuité des droits pré-Loi PACTE et qu'ils ne constitueraient pas des droits nouveaux: la Loi PACTE introduit selon eux un nouveau cadre juridique lequel apporte des modifications majeures au régime pré-Loi PACTE. Ils soutiennent par ailleurs que le calcul de la rémunération doit prendre en compte l'ensemble des aides illégales perçues sur la période 2010-2019. Deuxièmement, ils soutiennent que la FDJ n'aurait aucun droit à indemnisation en cas de retrait des droits exclusifs. Troisièmement, ils arguent que l'évaluation de la rémunération est erronée puisque les autorités françaises ont retenu à tort que la réforme pouvait impacter négativement la FDJ alors que la FDJ se voit sécuriser, confirmer et étendre quant à leur périmètre, les droits exclusifs qu'elle peut exploiter et la rémunération qu'elle peut en tirer et qu'elle se voit attribuer un régime fiscal plus avantageux. Quatrièmement, ils arguent que la France n'a pas valorisé l'extension du périmètre des possibilités de jeux offertes à la FDJ dans le cadre des droits exclusifs post-Loi PACTE.

4.2.3. *BETCLIC*

(56) Dans le cadre de ses observations, BETCLIC a informé la Commission d'actions en cours devant le Conseil d'État visant à attaquer les décrets pris sur base de l'ordonnance de 2019 (voir considérant 16 de la présente décision).

(57) BETCLIC a transmis à la Commission les requêtes déposées devant le Conseil d'État dans lesquelles elle soutient, en s'appuyant sur le précédent OPAP, que la rémunération payée par la FDJ en contrepartie des droits exclusifs est insuffisante.

([31]) Voir considérant 98 de la décision d'ouverture.

5. **COMMENTAIRES DES AUTORITÉS FRANÇAISES**

(58) Dans le cadre de leurs échanges avec la Commission, les autorités françaises ont répondu le 26 mai 2020 aux lettres de la Commission du 25 février 2020 et du 13 mars 2020. Elles ont soumis des observations le 3 novembre 2021 concernant la décision d'ouverture du 26 juillet 2021 et ont soumis des observations complémentaires le 22 avril 2022.

(59) Premièrement, les autorités françaises soutiennent que la Loi PACTE n'a pas abrogé et attribué de nouveaux droits mais a modifié le cadre juridique des droits dont la FDJ était déjà titulaire. Selon elles, i) le titulaire des droits (la FDJ), la nature juridique des droits exclusifs et leur périmètre demeurent inchangés; ii) seule la durée des droits a été réduite (passant d'une durée non limitée à une durée de 25 ans) et iii) le cadre juridique, notamment fiscal ainsi que la création d'une autorité régulatrice, a été sécurisé et le périmètre des droits précisé par la Loi PACTE. Les autorités françaises se fondent sur l'analyse générale de la Loi PACTE, éclairée par les travaux parlementaires ([32]) et les positions du Conseil d'État ([33]), sur le calendrier d'entrée en vigueur des différentes modifications apportées aux droits exclusifs, lesquelles ont eu lieu à des dates différentes, ainsi que sur l'interprétation de l'avis conforme de la CPT relatif à la contrepartie financière due par la FDJ en application de la Loi PACTE ([34]).

(60) Deuxièmement, s'agissant de la rémunération des droits exclusifs, les autorités françaises considèrent que le calcul de la contrepartie financière pour la FDJ par la méthode différentielle n'a pas sous-évalué la rémunération.

(61) Les autorités françaises notent que la méthode d'évaluation de la contrepartie n'est pas comparable avec celle du précédent OPAP dans la mesure où la FDJ bénéficiait antérieurement à la Loi PACTE de droits exclusifs pour une durée sans limitation de temps et qu'elle ne se serait pas vu octroyer de nouveaux droits exclusifs mais une sécurisation et une limitation dans le temps de ses droits. En outre, elles considèrent que la valeur de la sécurisation des droits exclusifs de la FDJ a été prise en compte dans le calcul de la contrepartie financière.

(62) Troisièmement, les autorités françaises soutiennent que, selon la méthode différentielle, la valeur théorique des droits post-Loi PACTE n'a pas été sous-évaluée dès lors que la Loi PACTE n'a pas octroyé à la FDJ la possibilité de développer de nouveaux jeux.

(63) Les autorités françaises soutiennent que l'évaluation du montant de la soulte a été effectuée par la CPT de manière indépendante et suivant une approche multicritère faisant appel à des méthodes objectives sur la base de rapports établis par les banques conseils de l'État français.

(64) Quatrièmement, les autorités françaises observent que bien qu'aucune rémunération ne fût formellement versée au titre du droit des aides d'État avant la Loi PACTE, la FDJ, et ce depuis sa création, s'est acquittée au profit de l'État de versements élevés à travers une logique de prélèvement par écrêtement des mises.

(65) Elles soutiennent également que le cas FDJ ne peut être comparé au cas OPAP qui portait sur l'octroi de droits nouveaux et la prolongation de droits en passe d'expiration alors que dans le cas FDJ, la France n'a fait que modifier, au moyen de la loi PACTE, des droits continûment octroyés à la FDJ. Elles soutiennent par ailleurs que la rémunération de 380 millions d'euros est comparable à celle acceptée par la Commission dans le précédent concernant l'OPAP. Les autorités françaises font le calcul que, rapportées au produit brut des jeux (PBJ) respectifs de la FDJ et de l'OPAP ([35]), les soultes mises à la charge de ces deux opérateurs sont proches, voire très proches.

(66) Cinquièmement, les autorités françaises soutiennent que la mesure examinée n'induit aucune affectation de la concurrence dès lors que la FDJ en tant qu'opérateur bénéficiant de droits exclusifs est placée dans une situation de monopole légal, impliquant une absence de concurrence sur le marché et pour le marché. De plus, les autorités françaises arguent que l'avantage financier résultant pour la FDJ de l'octroi de droits exclusifs n'est pas susceptible de rendre plus difficile l'entrée sur le marché français des opérateurs d'autres États membres puisque ceux-ci ne seraient pas en concurrence avec les jeux offerts par la FDJ sous droits exclusifs.

([32]) Voir rapports parlementaires n° 1088 du 15 septembre 2018 au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de Loi PACTE et n° 254 fait au nom de la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de Loi PACTE.

([33]) Avis du Conseil d'État n° 394599 et 395021, 14 juin 2018.

([34]) Voir avis n° 2019-A.C.-1 du 7 octobre 2019 de la Commission des participations et des transferts.

([35]) Les autorités françaises font le calcul que seuls 75 millions d'euros correspondent à la valorisation de la société OPAP pour l'octroi de ses droits exclusifs, correspondant à environ 4,8 % de son PBJ 2018 soit 0,48 % par an de concession alors que les 380 millions d'euros pour la sécurisation des droits exclusifs de la FDJ correspondent à 7,4 % de son PBJ 2018, soit 0,3 % par an de concession.

(67) Sixièmement, dans une note du 15 avril 2022, les autorités françaises observent que la sécurisation des droits exclusifs de la FDJ par la Loi PACTE n'a pas consisté à rendre les droits irrévocables, dès lors que le législateur reste compétent pour les abroger avant leur terme. En outre, la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, telle que modifiée par l'ordonnance de 2019, prévoyait déjà un mécanisme de suspension ou de retrait des autorisations de jeux de la FDJ par le régulateur en cas de manquement aux conditions dans lesquelles l'exploitation des jeux a été autorisée et un mécanisme de suspension ou d'interdiction de l'exploitation d'un jeu par le ministre du budget pour des motifs tirés de la sauvegarde de l'ordre public. Ces mécanismes étant applicables à l'ensemble des jeux exploités par la FDJ sur le fondement de ses droits exclusifs. L'impact positif de sécurisation résultant de la Loi PACTE consisterait, d'une part, dans le fait de passer de droits exclusifs antérieurement attribués par un décret sans limitation de durée à des droits exclusifs prévus par la loi pour une durée maximale de 25 ans (ce qui se traduirait par une prime de risque diminuée dans le coût du capital de la FDJ) et, d'autre part, dans la mise en place d'un cadre fiscal stabilisé. Cet impact aurait été pris en compte dans l'évaluation de la rémunération due par la FDJ effectuée par la CPT. En outre, les autorités françaises rappellent que, selon elles, les contrôles existant sur l'offre de jeux de la FDJ ont été significativement renforcés par la réforme et que le périmètre des droits exclusifs de la FDJ a été plus strictement encadré à la suite de la Loi PACTE ([36]).

(68) Enfin, les autorités françaises ont informé la Commission des décisions du Conseil d'État du 14 avril 2023 n° 436434, 436450, 436814, 436822, 436866, 436439, 436441, 436449 qui rejettent la totalité des requêtes des plaignants ([37]) et réaffirment notamment que les droits exclusifs de la FDJ étaient continus pré et post-Loi PACTE, ce qui confirme, selon les autorités françaises, un calcul de la rémunération des droits exclusifs reposant sur la méthode différentielle.

6. **APPRÉCIATION DE LA MESURE**

(69) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE): «sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(70) Il s'ensuit que, afin d'être qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure doit remplir les conditions cumulatives suivantes:

a) la mesure en question doit être octroyée au moyen de ressources d'État et être imputable à l'État;

b) la mesure doit conférer un avantage économique à son ou ses bénéficiaires;

c) cet avantage doit être sélectif; et

d) la mesure en cause doit fausser ou menacer de fausser la concurrence, et doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

6.1. **Existence d'une aide d'État**

6.1.1. *Concept d'entreprise et d'activité économique*

(71) Selon une jurisprudence constante, «la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement» ([38]). Ainsi, la question de savoir si une entité particulière constitue une entreprise ou non dépend entièrement de la nature de ses activités. Selon la Cour de justice, «constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné» ([39]).

([36]) Selon les autorités françaises, la réglementation pré-Loi PACTE ne prévoyait aucune disposition encadrant le nombre maximal de jeux de loterie susceptibles d'être exploités par la FDJ alors que la Loi PACTE a encadré le nombre maximum de jeux de loterie exploitables par la FDJ: 140 jeux de loterie au total avec un plafond de 40 jeux en réseau physique et de 100 pour les jeux en ligne (voir l'article D.322-14 du code de la sécurité intérieure).

([37]) À l'exception de la requête ayant trait au montant de la soulte sur laquelle le Conseil d'État a décidé de sursoir à statuer dans l'attente de la décision de la Commission.

([38]) Arrêt de la Cour de justice du 12 septembre 2000, Pavlov e.a., affaires jointes C-180/98 à C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, point 74.

([39]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 16 juin 1987, Commission/Italie, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, point 7; arrêt de la Cour de justice du 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, point 36; arrêt de la Cour de justice du 12 septembre 2000, Pavlov e.a., affaires jointes C-180/98 à C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, point 75.

(72) La FDJ offre, contre rémunération, des jeux de loterie (jeux de tirage et jeux instantanés) et un service de paris sportifs (hors courses hippiques) sur le marché des jeux d'argent et de hasard (voir en ce sens la section 2.1 de la présente décision).

(73) Dès lors, la FDJ constitue bien une entreprise qui exerce une activité économique au regard de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

6.1.2. *Utilisation de ressources d'État et imputabilité de la mesure à l'État*

(74) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, seules sont susceptibles de constituer des aides d'État les mesures accordées par les États ou au moyen de ressources d'État. L'octroi d'un avantage directement ou indirectement au moyen de ressources d'État et l'imputabilité d'une telle mesure à l'État sont deux conditions distinctes et cumulatives pour constater l'existence d'une aide d'État ([40]).

(75) Concernant le critère relatif à l'imputabilité de la mesure à l'État, la Commission note que la réforme des droits exclusifs a été mise en place par la Loi PACTE, l'ordonnance de 2019 et le décret d'application n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 ([41]). Dès lors, la mesure est imputable à l'État, qui est à l'origine de ces actes normatifs.

(76) Concernant le critère des ressources d'État, il convient de rappeler que, lorsque l'État octroie des droits spéciaux, il peut agir comme régulateur et décider légitimement de ne pas maximiser les recettes qui auraient normalement pu être perçues sans tomber sous le coup des règles en matière d'aides d'État, pour autant que tous les opérateurs concernés soient traités conformément au principe de non-discrimination et qu'il existe un lien évident entre la réalisation de l'objectif de régulation et la renonciation aux recettes ([42]). Dans pareil cas, la procédure de sélection doit être basée sur des critères établis ex ante de manière transparente et non discriminatoire ([43]). Si tel est le cas, les titulaires de droits ne bénéficient d'aucune aide d'État conformément à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Toutefois, il est manifeste que ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce. En outre, l'octroi d'un droit exclusif est par nature même discriminatoire, de sorte que les conditions susmentionnées ne peuvent pas être remplies. Il convient de préciser que, aux fins de caractériser l'implication de ressources d'État, il n'est pas nécessaire qu'un transfert de fonds positif ait lieu; la renonciation à des recettes qui auraient normalement dû être versées à l'État constitue un transfert de ressources d'État ([44]).

(77) Par conséquent, la mesure en cause est imputable à l'État français et octroyée au moyen de ressources d'État.

([40]) Voir, par exemple, arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, France/Commission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, point 24; arrêt du Tribunal du 5 avril 2006, Deutsche Bahn/Commission, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, point 103.

([41]) Voir en ce sens considérants 16 à 18 de la présente décision.

([42]) Voir à cet effet la décision de la Commission du 20 juillet 2004 concernant l'aide d'État NN 42/2004 — France — Modification des redevances dues par Orange et SFR au titre des licences UMTS (JO C 275 du 8.11.2005, p. 3), considérants 28, 29 et 30, confirmée par les juridictions de l'Union (arrêt du Tribunal du 4 juillet 2007, Bouygues/Commission, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, points 108 à 111 et 123, et l'arrêt de la Cour de justice du 2 avril 2009, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, points 94 à 98 et 125). En l'espèce, en ce qui concerne l'octroi de licences portant sur les fréquences UMTS, l'État a exercé à la fois un rôle de régulateur des télécommunications et un rôle de gestionnaire de ces ressources publiques et a poursuivi les objectifs de régulation fixés dans la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 1997 relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications (JO L 117 du 7.5.1997, p. 15). Dans ce type de situation, les juridictions de l'Union ont confirmé que le fait d'attribuer des licences sans maximiser les recettes qui auraient pu être perçues n'impliquait pas l'octroi d'une aide d'État, étant donné que les mesures en question étaient justifiées par les objectifs de régulation fixés dans la directive 97/13/CE et étaient conformes au principe de non-discrimination. Par contre, dans l'arrêt de la Cour de justice du 8 septembre 2011, Commission/Pays-Bas, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, points 88 et suivants, la Cour n'a relevé aucun motif de régulation qui aurait justifié l'octroi sans contrepartie de droits d'émission librement négociables. Voir également l'arrêt de la Cour de justice du 14 janvier 2015, Eventech/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, points 46 et suivants.

([43]) Voir l'arrêt du Tribunal du 4 juillet 2007, Bouygues SA/Commission, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, point 104.

([44]) Arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2000, France/Ladbroke Racing et Commission, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, points 48 à 51.

6.1.3. *Sélectivité de la mesure*

(78) Pour être considérée comme une aide d'État, une mesure doit être sélective, c'est-à-dire qu'elle doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(79) La mesure objet de la décision (octroi des droits exclusifs à la FDJ pour une période de 25 ans moyennant une rémunération de 380 millions d'euros) concerne uniquement la FDJ.

(80) S'agissant d'une aide individuelle, la sélectivité de la mesure est présumée. En tout état de cause, la FDJ est la seule à bénéficier des droits exclusifs pour l'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne, et pour l'exploitation des paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution.

6.1.4. *Distorsion de concurrence et affectation des échanges*

(81) Une mesure octroyée par l'État est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'elle est de nature à renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à d'autres entreprises concurrentes ([45]). Dans la pratique, une distorsion de la concurrence au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est généralement constatée dès lors que l'État octroie un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où la concurrence existe ou pourrait exister ([46]).

(82) La Commission note que depuis la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne est ouvert à la concurrence (des paris hippiques, des paris sportifs et des jeux de poker en ligne). La FDJ opère en concurrence sur le marché des paris sportifs en ligne (hors courses hippiques). Dès lors, tout avantage financier relatif à l'octroi des droits exclusifs est de nature à renforcer la position concurrentielle de la FDJ par rapport à d'autres entreprises concurrentes, notamment sur le marché des paris sportifs en ligne.

(83) Sur ce point, les autorités françaises ont soutenu que la mesure n'est pas de nature à renforcer la position concurrentielle de la FDJ par rapport à d'autres entreprises concurrentes.

(84) Les autorités françaises soutiennent que i) la FDJ est dans une situation de monopole légal pour les activités examinées, excluant toute concurrence sur le marché et pour le marché et ii) que les activités de la FDJ sur le fondement des droits exclusifs de la FDJ constituent des marchés pertinents distincts des autres activités de jeux d'argent et de hasard soumises à la concurrence (paris hippiques, paris sportifs et jeux de poker en ligne).

(85) En outre, depuis sa création, rien n'interdit à la FDJ d'être active dans d'autres États membres de l'Union sur des marchés ouverts à la concurrence ou de concurrencer d'autres opérateurs pour l'octroi de droits exclusifs dans d'autres États membres. Il apparaît en effet que la FDJ est active dans plusieurs autres pays que la France (par exemple, en 2023, elle a racheté Premier Lotteries Ireland, qui détient les droits exclusifs d'exploitation de la loterie nationale irlandaise jusqu'en 2034) et exerce des activités sur des marchés autres que les services sous droits exclusifs, comme les jeux de paris sportifs en ligne.

(86) Ainsi, la mesure est susceptible de distordre la concurrence dans le secteur des jeux d'argent et de hasard, notamment sur le marché des loteries et des paris sportifs.

(87) Concernant le critère d'affectation des échanges, il est de jurisprudence constante qu'il y a lieu non pas d'établir une incidence réelle de l'aide sur les échanges entre les États membres, mais d'examiner si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges ([47]). En l'espèce, la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 a permis, grâce à l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, à des opérateurs d'autres États membres d'entrer sur le marché français. Dès lors, l'avantage financier résultant pour la FDJ de l'octroi de droits exclusifs serait susceptible de rendre plus difficile l'entrée sur le marché de ces opérateurs et d'affecter les échanges entre États membres.

([45]) Arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, point 11. Arrêt du Tribunal du 15 juin 2000, Alzetta, affaires jointes T-298/97, T-312/97, etc., ECLI:EU:T:2000:151, point 80.

([46]) Arrêt du Tribunal du 15 juin 2000, Alzetta, affaires jointes T-298/97, T-312/97, etc., ECLI:EU:T:2000:151, points 141 à 147; arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([47]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 14 janvier 2015, Eventech/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, point 65; arrêt de la Cour de justice du 8 mai 2013, Libert e.a., affaires jointes C-197/11 et C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, point 76.

(88) En conclusion, la Commission considère que la mesure distord ou est susceptible de distordre la concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres.

6.1.5. *Présence d'un avantage économique*

(89) Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide à une entreprise, il convient de déterminer si l'entreprise en cause bénéficie d'un avantage économique qui lui évite de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières propres ou si elle bénéficie d'un avantage dont elle n'aurait pas bénéficié dans des conditions normales de marché, c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État ([48]).

(90) Dans le cadre de l'octroi de droits exclusifs, un avantage apparaît dès lors que le bénéficiaire des droits ne s'acquitte pas d'une rémunération suffisante pouvant être considérée conforme à un prix de marché ([49]).

(91) Par la décision d'ouverture, la Commission exprimait ses doutes sur l'approche retenue afin d'évaluer le montant de cette rémunération (méthode différentielle) par les autorités françaises et sur le fait que la rémunération de 380 millions d'euros soit conforme au prix de marché ([50]). Ainsi, la Commission notait dans cette décision que la rémunération pour l'octroi des droits exclusifs conférés semblait substantiellement inférieure à un prix qui pourrait être considéré comme un prix de marché, ce qui présenterait un avantage au profit de la FDJ.

6.1.5.1. Méthodologie de calcul de la rémunération

6.1.5.1.1. Justification de la méthode différentielle pour le calcul de la compensation sur la période 2019-2044

(92) Dans la décision d'ouverture la Commission avait, à titre préliminaire, considéré que les droits octroyés à la FDJ par la Loi PACTE étaient des droits nouveaux du fait du changement du cadre juridique et des nouvelles caractéristiques des droits exclusifs issus de la réforme [notamment durée, rémunération due et sécurisation des droits ([51])].

(93) La Commission indiquait dans la décision d'ouverture que les arguments des autorités françaises basés sur une continuité des droits semblaient inopérants et en avait conclu que le régime des droits exclusifs préexistant à la Loi PACTE avait, du fait de la Loi PACTE, été substantiellement affecté et modifié de sorte que le régime des droits exclusifs post-Loi PACTE constituait une aide nouvelle.

(94) La Commission constate que, ainsi que l'ont indiqué les autorités françaises à la suite de l'ouverture de la procédure formelle, les droits exclusifs de la FDJ existaient avant la Loi PACTE: ces droits résultent de textes antérieurs à la Loi PACTE, notamment les décrets des 9 novembre 1978 et 1er avril 1985. Si ces décrets ont été abrogés après l'adoption de la Loi PACTE (et donc à un moment où la Loi PACTE constituait déjà le vecteur juridique de ces droits), les droits exclusifs eux-mêmes n'ont pas été abrogés mais seulement modifiés. Les autorités françaises indiquent également que les droits antérieurs avaient une «réelle substance économique» dans la mesure où la FDJ aurait en principe eu droit à une indemnisation en cas d'abrogation de ces droits. À cet égard, la Commission note que, tant dans l'ancien cadre juridique antérieur à la Loi PACTE que dans le nouveau cadre juridique résultant de la Loi PACTE, les droits exclusifs

([48]) Arrêt du 11 juillet 1996, C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres contre La Poste et autres, ECLI:EU:C:1996:285, points 60 et 61; arrêt du 29 avril 1999, C-342/96, Royaume d'Espagne contre Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.

([49]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 22 mai 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v Telekom-Control-Kommission, and Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, points 92 et 93; arrêt du Tribunal du 4 juillet 2007, Bouygues and Bouygues Télécom SA v Commission, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, points 101, 104, 105 et 111.

([50]) La Commission se réfère aux considérants 98 à 113 de sa décision d'ouverture pour une explication détaillée.

([51]) Les caractéristiques nouvelles ont été déterminées du fait: i) de la durée des droits (précédemment octroyés sans précision de durée, ils sont maintenant octroyés pour une durée de 25 ans); ii) de la rémunération due à l'État (précédemment octroyés sans rémunération, le décret nº 2019-1060 du 17 octobre 2019 prévoit désormais une rémunération de 380 millions d'euros pour l'octroi des droits exclusifs); iii) le moindre risque de changement, par l'État, du cadre fiscal et du périmètre des droits conférés (la réforme sécurise les droits exclusifs et le cadre fiscal par rapport aux dispositions antérieures).

de la FDJ pouvaient et peuvent juridiquement lui être retirés (selon des modalités différentes): la sécurisation des droits par la Loi PACTE ne constitue donc pas un changement de nature des droits à cet égard. De même, comme l'indiquent les autorités françaises, les caractéristiques principales des droits n'ont pas été changées par la Loi PACTE. Cette loi a seulement induit une modification des conditions d'exercice de ces droits, dans le cadre de la privatisation de la FDJ, par la modification du cadre fiscal, la spécification d'une durée de ces droits, l'encadrement plus détaillé du périmètre des jeux sous droits exclusifs et la création d'une autorité de régulation ([52]).

(95) La Commission note que cette analyse est confirmée par le Conseil d'État dans ses décisions du 14 avril 2023 (voir considérant 68) ([53]). Ce dernier considère également que les jeux de la FDJ sous droits exclusifs permis par la Loi PACTE sont clairement définis et détaillés et ne permettent pas à la FDJ de développer, au titre de son monopole, des jeux qui relèveraient des segments de jeux et de paris ouverts à la concurrence ([54]). En considérant que l'approche selon laquelle il aurait été «mis fin à l'attribution sans durée limitée de droits exclusifs à la FDJ et une licence nouvelle lui aurait été attribuée» constitue un «scenario théorique, qui n'est pas celui retenu par la loi PACTE», la CPT confirme également que la Loi PACTE n'a fait que modifier les droits exclusifs de la FDJ.

6.1.5.1.2. Application de la méthode différentielle pour le calcul de la rémunération due par la FDJ

(96) Tout en considérant la méthode différentielle justifiée, la question reste de savoir si sa mise en œuvre par les autorités françaises permet d'éviter l'existence d'un avantage à la FDJ à la lumière des doutes évoqués par la Commission dans la décision d'ouverture (voir considérants 26 à 32).

(97) La Commission a exprimé des doutes dans la décision d'ouverture sur les calculs effectués par les autorités françaises lors de la mise en œuvre de la méthode différentielle concernant: i) la valeur théorique des droits futurs après impact de la Loi PACTE (scénario factuel) ([55]); ii) la valeur théorique des droits futurs hors impact de la Loi PACTE (scénario contrefactuel — méthodes 1 et 2) ([56]); et iii) la possibilité pour la FDJ d'obtenir une indemnisation sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'État (autre scénario contrefactuel — méthode 3).

(98) Afin de calculer la soulte au moment de l'adoption de la loi PACTE, les autorités françaises ont, d'une part, estimé la valeur du plan d'affaires post-Loi PACTE (scénario factuel) sur la base d'un calcul de la valeur actualisée nette (VAN) des droits exclusifs futurs. Ce calcul se fonde sur le dernier plan d'affaires des activités sous droits exclusifs, utilisé pour l'exercice d'évaluation de la FDJ dans le cadre du projet d'introduction en bourse. La Commission note que le plan d'affaires post-Loi PACTE a été construit de manière réaliste et qu'il est conforme aux réalités du marché parce qu'il est fondé sur des projections financières réalisées à partir des analyses de l'activité de la FDJ de huit institutions financières ([57]) et qu'il repose sur les paramètres réglementaires et légaux applicables pendant la durée des droits exclusifs, notamment la fiscalité spécifique des jeux résultant de la Loi PACTE elle-même.

([52]) La Commission note également à cet égard que l'hypothèse d'une compensation de la FDJ en cas de retrait des droits apparaît crédible au regard notamment du précédent Loto présenté par l'UBFT au considérant 49. Bien que le niveau éventuel que pourrait atteindre une telle compensation soit particulièrement difficile à apprécier, la Commission accepte qu'elle pourrait aller au-delà de l'indemnisation spécifique relative à la cession des biens nécessaires à l'exploitation des droits, prévue par la convention du 29 décembre 1978 à laquelle elle a fait référence dans la décision d'ouverture.

([53]) Voir les décisions du Conseil d'État du 14 avril 2023, nº 436434 et nº 436439. Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur l'existence éventuelle d'une aide d'État et a sursis à statuer jusqu'à la décision finale de la Commission sur ce point. Son rapporteur public a quant à lui considéré que la méthode retenue pour l'établissement de la soulte était justifiée et n'a pas identifié d'erreur manifeste d'appréciation dans son calcul.

([54]) Décision nº 436439, paragraphe 21: «les articles L. 322-8 à L. 322-9-3 du code de la sécurité intérieure, dans leur rédaction issue de l'ordonnance, définissent de façon claire et détaillée les différents jeux, catégories de jeux et gammes de jeux sous droits exclusifs confiés à la société LFDJ, qui correspondent d'ailleurs au périmètre des jeux que cette société était déjà autorisée à exploiter sous l'empire des textes antérieurs à la loi du 22 mai 2019».

([55]) La valeur des droits post-Loi PACTE a été estimée entre *[…]* d'euros et *[…]* d'euros, en fonction du coût moyen pondéré du capital et des revenus tirés des droits exclusifs.

([56]) La valeur estimée pré-Loi PACTE des droits futurs a été estimée entre *[…]* d'euros et *[…]* d'euros.

([57]) Citi, CM-CIC, BNP Paribas Exane, Goldman Sachs, HSBC, Kepler, Oddo BHF et Société Générale.

(99) D'autre part, les autorités françaises ont calculé la VAN des droits exclusifs futurs sur la base du plan d'affaires pré-Loi PACTE selon trois méthodes et onze scénarios différents, chacun variant selon des hypothèses concernant le taux de commission, c'est-à-dire la part des mises revenant à la FDJ après les prélèvements publics spécifiques sur les jeux — et donc in fine la rémunération de la FDJ — (méthode 1), le coût moyen pondéré du capital (CMPC) (méthode 2), ou la compensation due par l'État en cas d'abrogation des droits exclusifs en 2019 (méthode 3). La troisième méthode a été expressément demandée par la CPT mais elle n'a été utilisée qu'en tant que méthode complémentaire.

(100) La méthode 1 dite «par le plan d'affaires» a évalué, selon la technique de l'actualisation des flux de trésoreries (DCF) et à taux d'actualisation (CMPC) estimé à environ 7 %, la différence de valeur des droits exclusifs de la FDJ sur la base du plan d'affaires post-Loi PACTE et sur celle de son plan d'affaires pré loi-PACTE ([58]) affecté par plusieurs hypothèses de dégradation résultant de potentielles évolutions défavorables du cadre réglementaire et fiscal en l'absence de la Loi PACTE.

(101) Ce second plan d'affaires (pré-Loi PACTE, plan d'affaires contrefactuel) est construit en deux temps.

a) Il repose d'abord sur le plan d'affaires de la FDJ (prenant en compte les modifications apportées par la Loi PACTE) qu'il corrige des impacts induits par la Loi PACTE (notamment fiscalité et durée) pour revenir au cadre fiscal et réglementaire originel.

b) Ce plan d'affaires est ensuite la base de différents scenarios reflétant l'impact négatif d'une série de décisions qu'aurait pu potentiellement prendre l'État en matière d'évolution de prélèvements publics ou de politique d'autorisation de jeux.

(102) Trois scénarios s'inscrivent dans la continuité de décisions ayant effectivement impacté la société dans le passé telles que des baisses de rémunération de la société, ou la non-autorisation de nouvelles formes de jeux. Trois scénarios additionnels sont élaborés sur une base statistique permettant de déterminer les scenarios ayant la probabilité d'occurrence la plus forte. Les six différents scénarios sont résumés dans le tableau suivant.

Tableau 1

Méthode 1 — Description des six scénarios

Scénarios	Description
1(a)	Différents scénarios de dégradation du taux de commission de l'entreprise par gamme de taux de retour aux joueurs (TRJ) ont été envisagés, chacun prévoyant des augmentations de fiscalité d'intensité différentes en ligne avec les modifications ayant historiquement impacté la société pour simuler les mesures que l'État aurait pu mettre en place dans le cadre prévalant avant la Loi PACTE.
1(b)	
1(c)	
2(a)	500 simulations d'évolution de la trajectoire de taux de commission de la FDJ sont établies aléatoirement pour chaque scénario sur la base de 3 hypothèses sur la probabilité annuelle d'une baisse de la rémunération de la FDJ.
2(b)	
2(c)	

(103) La Commission accepte que ces six scénarios reposent sur des approches d'estimation pertinentes pour le calcul de la soulte dans le cas d'espèce.

(104) En outre, la Commission reconnaît qu'il est intrinsèquement difficile de prévoir l'évolution future du taux de commission de la FDJ sur une longue période ([59]) dans la mesure où il s'agit d'une variable réglementaire, soumise à des décisions politiques.

([58]) L'évaluation du plan d'affaires pré-Loi PACTE est effectuée à perpétuité pour tenir compte du fait que le cadre légal précédent ne prévoyait pas en théorie de terme pour l'usage des droits exclusifs.

([59]) Bien que les données historiques montrent une baisse du taux de commissions au cours des périodes 2016-2019 et 1997-2006, alors que la dernière période est difficile à comparer en raison de la réforme.

(105) La méthode 2 dite «par le CMPC» a cherché à approcher la différence de valeur induite par un écart de taux d'actualisation (à plan d'affaires constant). Elle vise, comme la méthode 1, à mesurer l'impact de la sécurisation des droits exclusifs et du cadre fiscal de la FDJ, mais selon une autre approche (un CMPC plus élevé reflète un niveau de risque plus élevé correspondant à un cadre fiscal et réglementaire moins stable et moins prévisible). L'écart de taux d'actualisation est apprécié en comparant les CMPC de sociétés opérant dans un même secteur mais ayant un niveau de sécurisation différent de leur cadre réglementaire. L'actualisation du plan d'affaires pré-Loi PACTE ([60]) est réalisée avec un CMPC reflétant une prime de risque par rapport au CMPC utilisé pour l'actualisation du plan d'affaires post-Loi PACTE. La prime de risque a été estimée de deux manières: (scénario 1) en comparant par différence les beta des sociétés de loteries (*[…]*) et d'autre part les beta des acteurs de jeux en ligne et paris sportifs (*[…]*), étant observé que ces dernières sont supposées représenter un profil de risque plus élevé (secteur ouvert à la concurrence) par rapport aux premières (en partie en monopoles) et (scénarios 2 et 3) en comparant par différence les CMPC publiés par les analystes de recherche sur les entreprises fournisseurs d'énergie ou «utilities» européennes, en regardant d'une part les utilities «non régulées» (*[…]*) et d'autre part les sociétés considérées comme régulées œuvrant principalement dans le domaine de la distribution et du transport d'énergie, étant observé que ces dernières sont supposées représenter un profil de risque nettement moins élevé. L'ensemble des valeurs obtenues pour les différents scénarios de cette méthode sur les plans d'affaires donne une estimation du montant de la soulte.

(106) La Commission considère que la méthode 2 est également pertinente pour approcher la valeur de la soulte et que si diverses hypothèses du CMPC (voir considérant 105) ont été étudiées, l'accent mis par les autorités françaises sur le *[…]* en tant qu'éléments de comparaison pour le calcul du CMPC de la FDJ peut être considéré comme raisonnable, compte tenu de leurs similitudes avec la FDJ. La comparaison avec les entreprises opérant dans le secteur de l'énergie est également pertinente, étant donné que la distinction entre les entreprises fournisseurs d'énergie et les sociétés œuvrant principalement dans le domaine de la distribution et du transport est analogue, en termes de profil de risque, à la comparaison entre les acteurs de jeux en ligne et paris sportifs et sociétés de loteries.

(107) La méthode 3 dite «complémentaire», demandée par la CPT, a simulé les conséquences d'un scénario théorique dans lequel l'État et le législateur auraient décidé de mettre fin aux droits exclusifs de la FDJ contre le paiement d'une indemnité et d'octroyer, dans un second temps, une licence d'exploitation à la FDJ pour 25 ans (ce qui ne correspond pas au choix qui a été réalisé par le législateur lors du vote de la Loi PACTE). Le calcul de la soulte correspond à la différence entre la valeur de la licence (égale à la somme des flux de trésorerie actualisés sur l'horizon de 25 ans et estimée sur la base du plan d'affaires de la FDJ après la Loi PACTE) et la valeur de l'indemnité versée à la FDJ sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'État, égale à la valeur du plan d'affaires pré-Loi PACTE (somme des flux de trésorerie actualisés au même CMPC d'environ 7 % à perpétuité, intégrant le cadre fiscal prévalant avant la Loi PACTE et simulant une dégradation de la fiscalité permettant de refléter l'incertitude fiscale), multipliée par une décote d'indemnité.

(108) La Commission souligne qu'il est très difficile de se prononcer sur la solidité d'une hypothèse de perte indemnisable que subirait la FDJ au titre de la révocation de l'attribution de droits exclusifs sans durée limitée. En effet, si les autorités françaises ont fourni des éléments indiquant qu'en théorie il pourrait être considéré que la FDJ aurait droit à une indemnisation, le montant d'une telle indemnisation aurait été très difficile à évaluer, notamment du fait de la difficulté à évaluer la part du «préjudice» considérée comme «anormale» (considérant 108 de la décision d'ouverture).

(109) Au terme de l'analyse de l'évaluation de la soulte, les autorités françaises sont dès lors arrivés à des fourchettes dont les moyennes sont: pour la méthode 1, *[…]* millions d'euros; pour la méthode 2, *[…]* millions d'euros et pour la méthode complémentaire, *[…]* millions d'euros.

(110) Au regard de ces éléments, la CPT a indiqué avoir examiné les éléments d'impact soumis et les différentes méthodes soumises par les autorités françaises, et avoir retenu par sa propre évaluation une soulte de 380 millions d'euros. Les autorités françaises n'ont pu préciser avec certitude les paramètres retenus par la CPT pour obtenir un résultat de rémunération de 380 millions d'euros, mais la France a fait remarquer que la moyenne des moyennes ([61]) des approches de valorisation est de 377 millions d'euros et donc proche de la soulte établie.

([60]) L'évaluation du plan d'affaires pré-Loi PACTE est effectuée à perpétuité pour tenir compte du fait que le cadre légal précédent ne prévoyait pas en théorie de terme pour l'usage des droits exclusifs.

([61]) La moyenne des moyennes est calculée comme suit: *[…]*.

(111) La Commission a souhaité que l'État membre mette au point une méthode alternative (méthode 4) fondée sur un scénario différentiel théorique pour le calcul de la soulte, compte-tenu de sa préoccupation concernant la durée des droits exclusifs en absence de la Loi PACTE (scénario contrefactuel) des méthodes 1, 2 et 3. En effet, dans la décision d'ouverture (considérants 106 et 107), la Commission a exprimé des doutes sur le caractère raisonnable de l'hypothèse sous-jacente du scénario contrefactuel selon laquelle la FDJ aurait pu exploiter indéfiniment ses droits aux mêmes conditions.

(112) La méthode 4 est basée sur un horizon temporel des droits exclusifs révisé dans le contrefactuel et, en conséquence, une évolution ajustée des taux de commission, des ajustements qui sont détaillés dans les paragraphes suivants.

(113) Avec une durée des conditions d'exploitation des droits exclusifs avant la Loi PACTE limitée à 25 ans, la méthode 4 serait plus conservatrice que l'hypothèse utilisée dans les 3 méthodes originales, c'est-à-dire que, en l'absence de la Loi PACTE, la FDJ aurait continué à exploiter l'ensemble de ses droits exclusifs sans limite de durée à des conditions identiques.

(114) En effet, la Commission considère qu'il est incertain que, même si la Loi PACTE n'avait pas été adoptée, la FDJ aurait pu exploiter ses droits exclusifs indéfiniment dans le cadre du régime antérieur à la Loi PACTE, notamment du fait que le cadre réglementaire a fait l'objet d'ajustements réguliers dans le passé et que, dans le cadre de la Loi PACTE, la France a effectivement décidé de limiter la durée des droits exclusifs (à 25 ans) dans le contexte de la cession de la majorité du capital de la FDJ au secteur privé. La méthode 4 permet de tenir compte de cette incertitude en introduisant, dans le scénario contrefactuel, en l'absence de la Loi PACTE et de privatisation de la FDJ, l'hypothèse selon laquelle ses droits exclusifs auraient tout de même pris fin au bout de 25 ans. Compte tenu des évolutions économiques (telles que l'émergence d'opérateurs de jeux d'argent et de hasard en ligne à la suite de la libéralisation de 2010), la Commission estime qu'une durée de 25 ans est plus réaliste qu'une durée sans limitation spécifique. Une telle durée peut être considérée conservatrice au regard du fait que les droits exclusifs étaient en place avant 2019 depuis les années 1970, c'est-à-dire, plus de 40 ans.

(115) Dans ce contexte, la méthode 4 repose sur un scénario contrefactuel d'une durée fixée à 25 ans. Cela a pour effet d'atténuer le premier impact négatif de la Loi PACTE sur la valeur des droits exclusifs, impact considéré par les autorités françaises dans les méthodes 1, 2 et 3, [voir considérant 22, a)], conformément aux doutes exprimés par la Commission dans la décision d'ouverture (considérants 106 et 107 de la décision d'ouverture).

(116) Un tel scénario est clairement plus conservateur que les scénarios synthétisés par la CPT sur la base des méthodes 1, 2 et 3 en raison de l'interruption des flux positifs de trésorerie au-delà de 25 ans.

(117) Toutefois, la méthode 4 comprend un autre ajustement, à savoir une modification de la rémunération (taux de commission) de la FDJ dans le scénario pré-Loi PACTE. Les autorités françaises ont transmis, à la demande de la Commission, des paramètres de taux de commission ajustés dans la perspective d'une durée théorique des droits exclusifs à 25 ans.

(118) En effet, il peut être considéré que, dans une situation où les droits exclusifs sont susceptibles de s'interrompre plus précocement (25 ans au lieu d'un horizon non limité), les risques financiers de la FDJ seraient comparativement plus importants puisque le temps dont dispose l'entreprise pour générer des rendements serait réduit. Dans un tel modèle, il est alors défendable que la baisse des taux de commission (et donc la baisse de la rémunération de la FDJ) serait moins importante que dans une situation où les droits ont vocation à s'exercer à perpétuité.

(119) L'évolution des taux est basée sur la hausse des mises telle que prévue dans le plan d'affaires qui sert au calcul de la soulte ([62]). À cet effet, les autorités françaises se sont référées aux hypothèses des autres méthodes, en adaptant la fréquence de baisse des taux de commission pour tenir compte de la fin annoncée des droits exclusifs à un horizon de 25 ans.

(120) La Commission considère que se baser sur une durée limitée des droits dans le scénario contrefactuel en l'absence de la Loi PACTE (en d'autres termes, considérer que la FDJ aurait continué de bénéficier des conditions pré-Loi PACTE mais seulement pendant 25 ans jusqu'en 2044), est une approche conservatrice pour s'assurer de l'absence d'aide.

([62]) Pour rappel, historiquement, le ministre chargé du budget a régulièrement amendé les niveaux de commissions de FDJ (par catégorie de jeu entre 1997 et 2016, puis par fourchette de TRJ à partir de 2016). Ces modifications suivaient comme tendance, au-delà des évènements conjoncturels, les évolutions des mises des joueurs.

(121) En ce qui concerne le taux de commission dans le scenario à durée limitée, la Commission estime qu'une baisse moins prononcée des taux des commissions peut se justifier compte tenu de la limitation de la durée des droits à 25 ans dans le plan d'affaires pré-Loi PACTE. En effet, la Commission considère que la durée des droits et le niveau de rémunération sont conceptuellement liés, ce qui influence à la fois la rémunération et la rentabilité de la FDJ. Par ailleurs, la Commission note que la France n'a adapté que la fréquence des baisses de taux, et cela en cohérence avec l'augmentation prévue des mises et les ajustements réalisés historiquement avant la Loi PACTE.

(122) Les hypothèses à la base de la méthode 4 se traduisent par une valeur des droits dans le scénario contrefactuel (en l'absence de la Loi PACTE) de *[…]* d'euros.

(123) Étant donné que la valeur des droits dans le scénario factuel (post-Loi PACTE) est de *[…]* d'euros, la méthode 4 résulte en une soulte avec un montant supérieur de 97 millions d'euros (par rapport à la soulte de 380 millions d'euros calculée par la CPT), pour un total de 477 millions d'euros.

6.1.5.1.3. Conclusion

(124) En conclusion, la soulte résultant de la méthode 4 est de 477 millions d'euros, ce qui est supérieur de 97 millions au niveau de la rémunération calculé par la CPT (380 millions d'euros).

(125) Afin de conforter l'absence d'aide, la Commission note que la France s'est engagée à augmenter la valeur de la soulte de 97 millions d'euros par rapport à la rémunération calculé par la CPT.

7. **CONCLUSIONS**

(126) La Commission conclut que l'octroi des droits exclusifs a la FDJ par la Loi PACTE n'a pas conféré d'avantage économique à la Française des Jeux.

(127) Par conséquent, la mesure ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La mesure mise à exécution par la République française en faveur de la Française des Jeux, augmentée de 97 millions d'EUR, ne constitue pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 31 octobre 2024.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive