

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen d'un rapport d'information sur l'application de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (Mme Aurélie FILIPPETTI et M. Jean-François LAMOUR, Rapporteurs)..... 2
- Examen de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux emprunts et produits structurés contractés auprès des établissements bancaires par les collectivités territoriales, leurs groupements, les établissements publics locaux, entreprises publiques locales et autres acteurs publics locaux (n° 3396)..... 13
- Informations relatives à la Commission..... 15
- Présences en réunion ..... 15

Mercredi  
25 mai 2011

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 77

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence  
de M. Yves Censi,  
Vice-président**



*La Commission examine un rapport d'information sur l'application de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (Mme Aurélie Filippetti et M. Jean-François Lamour, Rapporteurs).*

**M. Yves Censi, Président.** Nous allons examiner le rapport d'information sur l'application de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Madame et Monsieur les Rapporteurs, vous avez la parole.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Je souhaite commencer mon propos par un point de méthode. Au cours de cette mission de quatre mois, Mme Filippetti et moi-même avons entendu la notion d'application de manière assez large. Nous avons bien sûr vérifié si les actes réglementaires expressément prévus par la loi avaient été pris et s'ils étaient conformes à sa lettre et à son esprit. Nous nous sommes également intéressés aux actes qui, bien que prévus par la loi, n'en sont pas pour autant des actes d'application *stricto sensu* : conventions, délibérations, rapports au Parlement, etc. Toutefois, nous sommes allés au-delà et avons ébauché une évaluation de la loi du 12 mai 2010, à l'occasion de son premier anniversaire, afin de déterminer quelles adaptations législatives ou réglementaires devraient être envisagées à court ou moyen terme.

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** Il convient de remarquer dans un premier temps que l'entrée en vigueur des mesures d'application a été exceptionnellement rapide. Afin de tenir son objectif d'ouverture du secteur des paris et jeux en ligne avant la Coupe du monde de football qui débutait le 11 juin 2010, le pouvoir réglementaire a préparé très en amont les actes réglementaires auxquels renvoyait la loi. Ainsi le taux de publication de ces mesures atteint 95,5 % au bout d'un an. À ce jour, seuls trois décrets sont toujours en attente de publication ; ils concernent le contenu du rapport annuel adressé par les organismes d'information et d'assistance – titre II de l'article 28 –, la modification du décret n° 97-456 permettant de diversifier les activités du Pari mutuel urbain – article 65 – et la compensation aux opérateurs des coûts liés au blocage éventuel de sites – article 61.

La clause de revoyure prévue à l'article 69 est très attendue. Ce bilan de la loi du 12 mai 2010 prendra la forme d'un rapport que le Gouvernement adressera au Parlement au plus tard en novembre prochain.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** En ce qui concerne l'offre légale, début mai, l'Autorité de régulation des jeux en ligne – ARJEL – avait délivré quarante-neuf agréments : vingt-cinq agréments ont été attribués dans le secteur des jeux de cercle, c'est-à-dire le poker en ligne, seize concernent les paris sportifs et huit les paris hippiques.

Parmi les opérateurs agréés, vingt-cinq ont leur siège social situé en France, dont la Française des jeux et le PMU, huit l'ont à Malte, un en Irlande et un au Royaume-Uni.

Les principaux opérateurs qui étaient illégaux jusqu'alors – Betclie, Chili poker, Winamax ou Zeturf – ont sollicité et obtenu un agrément de l'ARJEL.

Le bilan de l'année 2010 est globalement en phase avec les projections. Ainsi, le produit brut des jeux – PBJ – s'est élevé pour les sites de paris sportifs à 79 millions d'euros, pour les sites de paris hippiques à 98,6 millions d'euros et pour les sites de poker à 139 millions d'euros, ce qui constitue une des surprises de cette ouverture. Le chiffre d'affaires du secteur atteignait donc 316,6 millions d'euros sur à peine sept mois – de juin à

décembre –, soit un rythme annuel de 542 millions d'euros. Enfin, j'ajoute qu'il n'y a pas eu de phénomène de cannibalisation, ni entre paris en dur et en ligne, ni entre paris sportifs et hippiques, alors que cette inquiétude s'était manifestée dans l'hémicycle au cours de l'examen du texte.

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** Les prélèvements sur les paris et jeux, qu'ils soient en ligne ou en dur, sont réaménagés par la loi du 12 mai 2010 et affectés totalement ou partiellement à l'État à hauteur de 733 millions d'euros sur l'ensemble de l'année 2010, aux organismes de Sécurité sociale pour un montant de 182 millions d'euros, ainsi qu'à d'autres organismes publics : le centre national de développement du sport pour 12 millions d'euros sur sept mois, les communes disposant d'un hippodrome pour 10 millions d'euros, les communes ayant un casino sur leur territoire pour 5 millions d'euros, le centre des monuments historiques pour 5 millions d'euros et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé – INPES – pour 4,7 millions d'euros.

Par ailleurs, pour tenir compte des difficultés qu'elle pose au regard du droit communautaire, la redevance de 8 % au profit de la filière cheval prévue à l'article 52 a été réaffectée au budget général en loi de finances initiale pour 2011.

Je tiens cependant à rappeler que les prévisions annexées à la loi de finances initiale pour 2011 risquent d'être remises en cause par l'évolution des paris sportifs en ligne, dont les fluctuations du volume des mises ont été sous-estimées.

Les exigences d'ordre public et social ont été prises en compte, notamment le risque d'addiction. La protection de la jeunesse et des personnes vulnérables a été une préoccupation majeure du législateur. Les campagnes publicitaires des opérateurs ont été encadrées, à la télévision et à la radio, par deux délibérations du CSA des 18 mai 2010 et 27 avril 2011, complétées par des chartes de bonne conduite. Sur tous les supports ou programmes destinés explicitement aux mineurs, l'interdiction de la publicité a été bien respectée. Par ailleurs, les opérateurs ont désormais la possibilité d'interroger, par l'intermédiaire de l'ARJEL, le fichier des interdits de jeu. Enfin la prévention des conflits d'intérêts, déjà renforcée par la loi du 12 mai 2010, est prolongée par le souci de protéger désormais l'intégrité des compétitions sportives : sur ce sujet, il convient de se reporter au rapport récemment remis par M. Jean-François VILOTTE à la ministre des Sports.

La prévention de l'addiction, quant à elle, est encore en chantier. Il manque toujours une étude de prévalence sur les jeux en ligne. Les messages de prévention et le service d'accueil téléphonique restent encore à améliorer. Enfin, les moyens des structures d'accueil, comme les Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie – CSAPA –, sont insuffisants.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Nous nous sommes interrogés sur la persistance d'une offre illégale résiduelle, dont les pouvoirs publics ne sont pas venus à bout.

Certains sites opérant en France ne sont pas illégaux bien qu'ils ne soient pas titulaires d'un agrément : il s'agit, d'une part, des sites ne permettant pas aux joueurs français de miser de l'argent réel et, d'autre part, des sites d'information de type comparateur. Pour autant, l'offre illégale n'a pas disparu avec l'ouverture du secteur des jeux et des paris en ligne. Le Gouvernement et l'ARJEL l'estiment encore entre 10 % et 15 % du marché total des paris sportifs ou hippiques et du poker en ligne. Ce chiffre doit être majoré si l'on inclut l'ensemble des jeux en ligne, y compris ceux de casino, de grattage et les loteries. Les

opérateurs agréés ont, eux, une évaluation moins optimiste – mais assez variable – de la situation : 15 % à 20 % de paris sportifs illégaux selon la Française des jeux, 70 % selon Bwin. Il est donc difficile de se faire une idée précise.

Les moyens de lutte mis en œuvre paraissent insuffisants. Ainsi, le blocage des sites illégaux par les fournisseurs d'accès, que l'ARJEL peut demander aux tribunaux d'ordonner en vertu de l'article 61, n'est qu'un instrument parmi d'autres. Les « cyberpatrouilleurs » et « cyberdouaniers » mentionnés à l'article 59 manquent de moyens. Le blocage des fonds prévu à l'article 62, qui devait constituer le prolongement indispensable des mesures de police, n'a toujours pas été utilisé.

Tant que les sites illégaux résistent, on peut craindre que l'offre légale, dont la rentabilité resterait insuffisante, soit menacée dans sa pérennité.

Si le bilan de l'année 2010 est conforme aux attentes, les prévisions de croissance du secteur mises en avant par certaines études avant l'ouverture – jusqu'à 20 % par an – se révèlent, avec quelques mois de recul, assez fantaisistes. On observe ainsi, sur le premier trimestre 2011, un très net décrochage du secteur des paris sportifs : – 26,5%. L'érosion des mises et du produit brut des jeux – PBJ – de cette catégorie, qui contraste avec la bonne résistance du pari hippique, s'explique en partie seulement par l'amenuisement de l'effet « Coupe du monde ».

La rentabilité du secteur s'en ressent d'autant que les opérateurs font déjà face à des dépenses de marketing importantes pour prendre des parts de marché et à des contraintes législatives et réglementaires fortes : un cahier des charges à satisfaire dès le dépôt de la demande d'agrément, la remise à zéro des comptes joueurs des anciens opérateurs illégaux et, surtout, le plafonnement du taux de retour aux joueurs. D'autres éléments pèsent également sur le secteur : le champ restreint de l'ouverture – jeux de casino et de loterie restent sous monopole, les types de paris et les variantes de poker autorisés sont limités – ainsi qu'une fiscalité dont le taux est comparativement élevé et l'assiette mal adaptée.

Le modèle de régulation ainsi que les recettes fiscales – 102 millions d'euros pour les seuls jeux et paris en ligne sur le second semestre 2010 – risquent de pâtir à court terme de cette évolution des mises et du PBJ.

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** Notre mission a établi une liste de vingt et une propositions.

Quinze propositions relèvent du domaine de la loi. Elles supposeront un examen approfondi, soit dans le cadre d'une prochaine loi de finances, lorsque leur objet le permet ou le nécessite, soit dans celui d'un projet ou d'une proposition de loi spécifique. Ces propositions sont les suivantes :

- renforcer les mécanismes d'auto-exclusion et de modération ;
- renforcer les moyens budgétaires et en personnel de la « cyberpatrouille » ;
- autoriser explicitement les opérateurs de paris hippiques agréés à mettre en place des mécanismes d'abondement des gains entre courses ;

– ouvrir l'accès des tournois de poker en ligne aux joueurs enregistrés auprès d'un opérateur autorisé dans un autre État-membre de la Communauté européenne ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen avec les autorités duquel l'ARJEL a conclu une convention de coopération spécifique ;

– étendre le droit au pari aux paris hippiques ;

– étendre aux paris sportifs en dur les dispositions permettant à l'ARJEL de déterminer les types de compétition pouvant faire l'objet de paris ;

– interdire à toute personne en activité, partie prenante à une compétition sportive, de réaliser des prestations de pronostics sportifs parrainées par un opérateur de paris, d'être contractuellement liée à un tel opérateur – comme consultant ou par un contrat d'image – ou de détenir un intérêt financier direct dans celui-ci. Il s'agit de la proposition opérationnelle n° 3 du rapport Vilotte sur les conflits d'intérêts ;

– créer un délit pénal de corruption sportive – proposition opérationnelle n° 8 du rapport Vilotte ;

– prescrire aux opérateurs de paris sportifs, en dur ou en ligne, légaux une séparation organique et fonctionnelle entre les activités de monitoring des compétitions et d'établissement des cotes ;

– doter l'ARJEL de la personnalité morale, afin de lui permettre d'ester en justice et de lui conférer l'autonomie financière.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Il s'agit également de :

– reconnaître à l'ARJEL le pouvoir d'adopter des mesures conservatoires ;

– autoriser les enquêteurs de l'ARJEL à agir sous pseudonyme afin de constater l'offre illégale de jeu ;

– prévoir une publication systématique des décisions de la Commission des sanctions de l'ARJEL, sauf dérogation expresse, dans les publications, journaux ou sur les supports désignés par arrêté.

– publier systématiquement des décisions de blocage des sites, sauf dérogation expresse, dans les publications, journaux ou sur les supports désignés par arrêté.

– enfin, verser aux intercommunalités sur le territoire desquelles est implanté un hippodrome la fraction du prélèvement prévue aujourd'hui pour les communes, à charge pour elles de répartir les sommes correspondantes entre leurs membres.

En outre, six autres propositions de nature réglementaire pourraient être mises en œuvre sans délai :

la première proposition vise à exclure de l'assiette du prélèvement les sommes engagées au poker avant le *flop*. Pour les initiés, il s'agirait de prévoir une taxation à partir du deuxième tour de table.

Deuxième proposition : confier à l'observatoire des jeux, placé auprès du Comité consultatif des jeux, le soin de conduire une évaluation de l'offre illégale accessible aux joueurs depuis le territoire français. Nous disposons en effet de très peu d'informations sur l'offre illégale : nous savons seulement qu'elle existe, qu'elle concerne principalement les joueurs à forte capacité et qu'elle pourrait représenter de 15 à 30 % du volume des paris.

Troisième proposition : lancer dès l'année 2011 une étude de prévalence, portant à la fois sur le périmètre de l'ouverture et sur les autres jeux en ligne – loteries, jeux de grattage, jeux de casino. L'étude conduite sous la responsabilité de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé – INPES – est antérieure à l'ouverture du secteur et ne distingue pas suffisamment entre jeux en dur et jeux en ligne.

Quatrième proposition : modifier les libellés des messages de mise en garde figurant dans les communications commerciales et sur les sites des opérateurs, et assurer une rotation suffisante de ces messages en prévoyant des libellés suffisamment différents. Le Groupement Adalis, plateforme téléphonique chargée de traiter les appels relatifs au jeu excessif et à l'addiction, a indiqué que 80 % des appels ne concernent pas l'addiction, voire sont le fait des personnes qui pensent s'adresser à une plate-forme de support technique.

Cinquième proposition : accélérer la conclusion des conventions entre l'État et la Française des jeux, d'une part, l'État et le Pari mutuel urbain – PMU –, d'autre part.

Enfin, sixième proposition commune de nature réglementaire : définir, à compter du projet de loi de finances pour 2012, des objectifs et des indicateurs dans le volet « performance » des documents budgétaires relatifs aux crédits de l'ARJEL.

Au-delà de cet ensemble de propositions communes, chacun d'entre nous souhaite formuler, en son nom propre, des recommandations complémentaires.

À titre personnel, je tiens à présenter sept préconisations, la première étant de substituer, pour les jeux et paris en ligne, une assiette basée sur le produit brut des jeux - PBJ – à l'assiette basée sur les mises, et d'adapter le taux du prélèvement à la concurrence européenne – en retenant un taux de 20 %.

Deuxième préconisation : attribuer à chaque joueur un numéro d'identification unique, sur le modèle italien. En Italie, c'est le numéro fiscal qui permet d'identifier les joueurs. Une telle identification est aujourd'hui impossible en France, alors que certains joueurs sont inscrits sur un nombre important de sites.

Troisième préconisation : soumettre les jeux d'habileté en ligne – *skill games* – payants à la régulation de l'ARJEL et à une fiscalité spécifique. Actuellement, ces jeux échappent à toute réglementation et à toute fiscalité.

Quatrième préconisation : autoriser toutes les variantes de poker au titre des jeux de cercle en ligne. Nous sommes en revanche tous les deux opposés à l'ouverture à d'autres types de jeux de casino.

Cinquième préconisation : fixer le taux de retour au joueur – TRJ – à 90%. Cette préconisation est le corollaire de celle tendant à changer d'assiette fiscale.

Sixième préconisation : autoriser les paris sportifs sur des matchs amicaux pris en compte dans un classement international. La Fédération française de football, par exemple,

organise des matchs amicaux qui comptent dans le classement établi par la Fédération internationale de football – FIFA. Il ne serait pas inutile, dans tous les sports, d’inclure ces matchs dans l’offre de pari. L’ARJEL l’a d’ailleurs déjà fait pour le football.

Septième et dernière préconisation personnelle : autoriser les paris sportifs à handicap. Il ne s’agit absolument pas de légaliser le *spread betting*, mais par exemple au rugby de permettre les paris sur l’écart de points au cours d’un match, afin de diversifier l’offre.

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** De mon côté, je recommande :

– de majorer les dotations des CSAPA ;

– d’interdire expressément le *betting exchange*, technique qui permet à chaque joueur de se transformer en *bookmaker* et de proposer des cotes ;

– d’imposer aux opérateurs, comme en Belgique, la mise en place d’un taux maximal de perte horaire – 70 euros par heure, par exemple. Je ne suis en revanche pas favorable à la mise en place de l’identifiant unique, qui me paraît poser des problèmes au regard de la liberté individuelle ;

– sur le modèle de l’obligation de vigilance en vigueur dans les casinos, d’imposer aux cercles de jeux, ainsi qu’aux opérateurs de loteries, paris sportifs et paris hippiques, l’enregistrement de l’identité du joueur qui procède à un change de plus de 2 000 euros, lors de l’achat de moyens de jeu ou du paiement d’un gain, ;

– de renforcer les moyens alloués à TRACFIN.

S’agissant des *skill games*, je comprends la préoccupation de Jean-François Lamour consistant à clarifier leur statut juridique et à leur imposer un cadre plus contraignant, mais je suis favorable à une interdiction pure et simple de ces jeux.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Le bilan de la loi du 12 mai 2010 est donc encourageant, même si plusieurs ajustements importants devront être discutés. Afin de contribuer à ce débat, je vous invite, mes chers collègues, à autoriser tout à l’heure la publication de ce rapport.

**M. Yves Censi, Président.** Avant de voter, je propose de prendre quelques questions.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Je tiens tout d’abord à féliciter les Rapporteurs pour la qualité de leur travail. Si l’essentiel de vos propositions sont communes, vous ne partagez pas le même point de vue sur la question de la fiscalité. Le volume des paris sportifs a semble-t-il diminué de 20 % en quelques mois. Si cette baisse peut être due à des facteurs conjoncturels, par exemple la fin de la Coupe du monde de football, la question du rapport entre niveau de la fiscalité et retour au joueur, au cœur de nos débats au moment de l’examen de la loi, se pose à nouveau. Il faut se garder d’une fiscalité en apparence prometteuse, mais qui a pour effet de détruire l’assiette. La proposition de Jean-François Lamour consistant à prendre pour assiette le produit des jeux plutôt que les mises me paraît donc intéressante. Je voudrais demander à Aurélie Filippetti pourquoi elle ne la soutient pas.

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** Lors de la présentation du projet de loi, il nous a été dit que l'objectif poursuivi était d'assécher le jeu illégal. Aujourd'hui, il nous est dit qu'il faut réduire la fiscalité pour faire disparaître le volume restant de jeu illégal. Je pense qu'il ne faut pas encourager ainsi le *dumping* fiscal, par exemple vis-à-vis de Malte qui pratique un prélèvement de 0,5 à 5 % du PBJ, selon les jeux. Afin de compenser la réduction de l'assiette ou du taux, il faudrait davantage de joueurs, et je n'y suis pas favorable.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Mais la concurrence fiscale ne joue-t-elle pas plutôt avec des pays voisins qu'avec Malte ?

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** Quels que soient les pays concernés, il me paraît nécessaire d'éviter tout *dumping*. Afin de lutter contre le jeu illégal, il faudrait demander aux opérateurs de participer à cette lutte, comme ils s'y étaient d'ailleurs engagés.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Peut-être est-il trop tôt pour porter un jugement.

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** Jean-François Lamour et moi-même avons une divergence de fond ; en effet, je ne pense pas que les jeux en ligne soient un marché comme les autres.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** La loi a entendu permettre le développement d'une offre protectrice et concurrentielle. Or, nous constatons aujourd'hui un vrai effritement du volume des paris, non pas sur le poker et les paris hippiques, mais sur les paris sportifs. Cela s'explique par le fait que l'offre n'est pas suffisamment concurrentielle, les joueurs se reportant dès lors vers des sites « .com ». Or, nous savons bien qu'il est très difficile de bloquer les sites.

C'est pourquoi je propose de changer l'assiette fiscale. Vous trouverez dans le projet de rapport un tableau indiquant que l'essentiel des pays de l'Union européenne ont instauré une fiscalité assise sur le PBJ. Il faut faire preuve de cohérence afin de mettre un coup d'arrêt à l'effritement du volume des paris, en mettant en œuvre, également, les propositions que nous formulons communément. Nous sommes bien d'accord pour dire que plus l'offre légale est protectrice, meilleure est la situation. Nous aurons l'occasion de le faire valoir lors de l'examen de la clause de revoyure, en septembre.

**M. Gaëtan Gorce.** Je tiens tout d'abord à remercier nos collègues pour la qualité de leur rapport. Toutefois, celui-ci confirme les craintes que le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche avait exprimées lors de l'examen du projet de loi, notamment au sujet de la filière hippique. Il est vrai que celle-ci n'a pas été financièrement déstabilisée. Pour autant, la modification de son financement opérée dans le cadre de la loi était bien mal inspirée et, aujourd'hui, la légalité de la redevance établie est contestée par les instances communautaires au motif qu'elle ne s'appliquerait pas à un service d'intérêt économique général – SIEG. Nous serions donc avisés de nous mobiliser afin de faire reconnaître ce caractère de SIEG aux activités hippiques. Par ailleurs, la solution de rechange trouvée en loi de finances initiale pour 2011 présente un inconvénient majeur en écartant les opérateurs privés de l'obligation de financement de la filière cheval.

Deuxième observation : on constate que le pari n'a pas été gagné en matière de lutte contre l'offre illégale, qui non seulement subsiste mais se développe. On est alors en droit de se demander si l'ouverture à la concurrence et à la régulation n'a pas, en réalité, fait office de cheval de Troie en faveur de l'offre illégale. Je m'étonne en outre que votre présentation n'ait pas fait référence au livre vert et à la consultation lancée par la Commission européenne.

Concernant l'addiction au jeu, force est de constater que les problèmes demeurent, aggravés par légalisation du secteur des paris en ligne. Je pense notamment aux questions de corruption et de triche. Différents sports, le tennis par exemple, ont exprimé leurs préoccupations à ce sujet. *In fine*, il est même possible que la loi ait favorisé les sites illégaux *via* la publicité faite au profit des sites légaux, instillant dans l'esprit du public que cette activité était forcément licite, les joueurs n'étant pas en mesure de différencier offre légale et offre illégale. Au total, il est regrettable que, dans la précipitation, on n'ait pas créé le délit de corruption sportive que vous appelez désormais de vos vœux.

**M. Charles de Courson.** Le système d'ouverture-régulation que l'on a créé est-il réellement compétitif ? Si tel était le cas, on constaterait une chute de l'offre illégale et, corrélativement, une forte croissance du marché légal. N'a-t-on pas fixé un taux de retour au joueur trop faible et, inversement, un taux de prélèvement fiscal trop fort ?

**M. Louis Giscard d'Estaing.** Je souhaiterais tout d'abord saluer cet excellent rapport qui, en associant M. Lamour, rapporteur du texte issu des rangs de la majorité, et Mme Filipetti, membre de l'opposition, permet d'avoir une vision équilibrée et objective de l'application de la loi.

Ma première question aura trait à la clause de revoyure prévu à l'article 69 de la loi : quand sera-t-elle activée ?

Concernant l'assèchement de l'offre illégale, le rapport indique à raison que « *seule une évaluation précise et documentée du volume de l'offre illégale permettrait d'apprécier l'impact de la loi* ». Cependant, il est difficile de quantifier une offre illégale qui, par essence, échappe aux contrôles. Entre une offre illégale estimée entre 15 et 20 % par le président de la Française des jeux et les 70 % avancés par d'autres opérateurs, on ne dispose pas d'une vision très claire de l'ampleur du phénomène. Peut-être faudrait-il renforcer les moyens de l'ARJEL dans ce domaine.

Vous vous prononcez pour l'octroi de la personnalité morale à l'ARJEL ce qui lui conférerait l'autonomie financière et lui permettrait d'ester en justice. Quel est son statut actuel ? Le Comité d'évaluation et de contrôle a consacré un rapport aux autorités administratives indépendantes – AAI. Il avait estimé que l'ARJEL s'apparentait à des AAI telles que l'Arcep ou le CSA. Or l'octroi de ce statut suppose un contrôle encore plus fort des moyens budgétaires et humains alloués à ces structures. Comme d'autres AAI, l'ARJEL est locataire de ses bureaux et acquitte en conséquence un loyer d'environ un million d'euros par an. Sur le long terme, ne faudrait-il pas engager une politique d'acquisitions immobilières pour les AAI ?

Enfin, concernant les intercommunalités, je suis heureux que vous proposiez, comme je l'avais fait en 2<sup>ème</sup> lecture, d'affiner le dispositif mis en place à l'initiative de notre collègue Jacques Myard en faveur des communes ayant un hippodrome sur leur territoire. Cela permettrait effectivement de faciliter la coopération et le partage de responsabilités entre les différentes collectivités qui financent le fonctionnement des hippodromes.

**M. Marc Francina.** Suite au vote de cette loi, les casinotiers ont effectivement constaté une diminution du poker illégal. Les casinos demeurent cependant fragiles et l'autorisation des autres jeux de casino pourrait se révéler catastrophique pour la profession.

Sur le taux de retour au joueur, je rappelle que cela fait longtemps que les casinos l'ont fixé à 95 ou 96 %, ce qui permet un élargissement de l'assiette. C'est d'ailleurs pourquoi la Commission supérieure des jeux avait autorisé les casinotiers à diminuer le nombre de machines disponibles en période creuse. Sinon, les joueurs ont l'impression de perdre beaucoup plus fréquemment.

**Mme Annick Girardin.** Vous estimez que les dispositifs actuels de prévention de l'addiction sont insuffisants. Pour autant, je n'ai pas entendu de proposition à ce sujet. Attendez-vous la publication du livre vert européen pour vous prononcer ?

**M. Yves Censi, Président.** D'aucuns avaient prédit une explosion du marché après la vote de cette loi. En réalité, le marché n'est-il pas relativement restreint, bien loin des fantasmes exprimés lors des débats quant aux chiffres d'affaires et quant aux dépenses publicitaires potentiellement réalisables – certains commentateurs évoquaient des montants de plusieurs milliards d'euros – ? Votre rapport évoque en réalité des dépenses publicitaires de 200 millions d'euros pour un chiffre d'affaires du secteur de 316 millions d'euros ! Je rappelle par ailleurs que le Loto, dont le taux de retour au joueur est le plus faible, est également le jeu le plus populaire.

Second point : nous avons eu de longs débats sur les relations entre les opérateurs d'une part, les fédérations, les ligues et les organisateurs d'événements d'autre part. Quel bilan faites-vous du « droit au pari » et des contrats passés entre ces différents acteurs ?

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Je répondrai à notre collègue Gorce que nous ne pouvions prendre davantage de temps. Le temps de la réflexion précédant le dépôt du projet de loi a été très long, le ministère ayant travaillé pendant près d'un an et demi à l'élaboration du texte. Ne pas agir alors que les sites illégaux florissaient à l'approche de la Coupe du monde de football aurait été insensé et gravement préjudiciable.

Je lui précise par ailleurs que la filière cheval n'a pas perdu un euro suite à l'ouverture du marché. Un droit au pari adapté au secteur hippique pourrait constituer une première réponse au contentieux ouvert par la Commission européenne sur le retour filière cheval. En outre, je crois savoir que Messieurs Baroin et Le Maire se rendront début juin à Bruxelles pour défendre ce retour filière.

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** En ce qui concerne la compétitivité, je rappelle notre divergence de fond : je ne considère pas que l'activité économique des jeux en ligne doive être soumise à des critères de compétitivité comme les autres activités économiques. Quant à la possibilité de prévoir une diminution de la fiscalité, j'observe que celle-ci repose aujourd'hui sur les mises et que, par ailleurs, est défini un taux plafond de

retour vers les joueurs. Quand un taux de retour vers les joueurs est strictement plafonné, il est à peu près équivalent d'avoir une fiscalité assise sur les mises ou sur les PBJ. Il existe en effet des différences quand on laisse aux opérateurs plus de liberté pour faire varier ce taux de retour. Cependant, les études sur l'addiction semblent indiquer que l'augmentation du taux de retour vers les joueurs favoriserait l'addiction.

**M. Charles de Courson.** Comment se situe ce taux de retour dans les autres pays de l'Union européenne ? Les moyens informatiques permettent aux joueurs de jouer où bon leur semble. N'y a-t-il pas un risque, en cas de trop grande différence du taux de retour, que les joueurs se portent sur des sites étrangers avec des problèmes d'addiction incontrôlés ?

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** En poussant cette logique au bout, on aboutirait à une fiscalité quasiment nulle. Cela ne répond en rien à la problématique des très gros joueurs qui, selon les études en notre possession, sont restés sur les sites illégaux à fiscalité nulle.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Dans les autres pays, le taux de retour est déterminé par la fiscalité, il n'y a pas de taux de retour plafonné. L'opérateur propose ainsi une offre concurrentielle en fonction de la fiscalité.

Je considère pour ma part que le vrai danger réside dans le fait que les comptes des opérateurs légaux sont aujourd'hui dans le rouge. On peut regarder cette situation comme normale pour l'année 2010. Cependant, compte tenu de la diminution des frais de marketing, de publicité et d'un certain nombre d'autres charges, il apparaîtrait plus inquiétant que cette situation perdure en 2011 et 2012. Le risque est qu'à la fin de l'année 2012, les opérateurs rendent leur agrément et qu'une offre illégale prospère à nouveau. Le pari d'une offre légale, diversifiée et protectrice serait alors perdu.

Nous avons encore le temps de la réflexion : la clause de revoyure a été avancée par François Baroin, ministre du Budget au mois de septembre prochain. Le livre vert permettra sans doute d'y voir plus clair.

À ce stade, nous ne partageons pas une position commune avec Aurélie Filippetti sur l'augmentation du taux de retour aux joueurs. Je considère de mon côté qu'une augmentation de ce taux à 90 % n'est pas un risque très lourd. Augmenter le taux de retour sur les paris sportifs permettrait d'équilibrer le système avec les paris hippiques. Il convient évidemment de regarder l'impact de cette éventuelle augmentation sur les phénomènes d'addiction.

Cela étant, le *statu quo* n'est pas souhaitable : il y a un vrai risque de voir les opérateurs légaux partir, compte tenu des contraintes techniques et fiscales qui pèsent sur eux. Je rappelle qu'un opérateur international important, Unibet, a renoncé à exercer son agrément. La question reste posée : baisse de la fiscalité sur les mises, changement d'assiette – basée sur le PBJ plutôt que sur les mises –, solution qui a ma préférence, et TRJ évoluant en fonction de cette nouvelle assiette et de ce nouveau taux de taxation. Le débat restera évidemment ouvert dans le cadre de la clause de revoyure.

Louis Giscard d'Estaing nous interrogeait sur la situation exacte de l'offre illégale. Il me semble que l'Observatoire des jeux pourrait, de préférence aux opérateurs, nous informer à ce sujet. Les indications transmises à partir de sondages réalisés sous la responsabilité de cet observatoire nous apparaîtraient plus objectives que les chiffres transmis à ce sujet par les opérateurs.

**M. Yves Censi, Président.** Selon les sources, les informations sont en effet très différentes. M. Blanchard-Dignac avance ainsi une estimation de 15 à 20 %.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Les estimations sont en effet d'un rapport de un à deux selon les sources. Bwin les estime même à 70% !

En ce qui concerne l'évolution du statut de ARJEL, je fais remarquer que la personnalité morale est nécessaire pour acquérir des biens immobiliers. Les moyens de financement de l'ARJEL sont, pour l'heure, retracés au sein de la mission *Gestion des finances publiques* du budget général.

Je suis en parfait accord avec M. Marc Francina sur l'ouverture des jeux de cercle en ligne aux seules variantes du poker.

**Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur.** En réponse à la question d'Annick Girardin, je signale que le rapport formule plusieurs propositions pour renforcer la lutte contre l'addiction.

Nous proposons ainsi un certain nombre de préconisations en ce qui concerne l'auto-exclusion, le renforcement des moyens des CSAPA, la lutte contre les conflits d'intérêts notamment dans les émissions sportives. Pour lutter contre l'addiction, il convient également de lancer une étude de prévalence ne se limitant pas à un module dans le rapport annuel de l'INPES.

La publicité sur les supports et les programmes destinés à la jeunesse est, en outre, très encadrée par la loi et ne pose pas de problème. Malheureusement, les jeunes sont aussi soumis à la publicité sur des supports et des programmes qui ne leur sont pas spécifiquement destinés. Il s'agit là d'un des grands dangers de la légalisation.

Nous avons par ailleurs constaté au cours de nos auditions, que le véritable danger pour l'addiction et le surendettement reste à venir avec le développement du « télé-connecté » et des applications pour smartphones : il sera possible de regarder une épreuve sportive en direct et de parier simultanément à partir d'un seul et même écran, augmentant ainsi la tentation de jouer.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Les mineurs auront plus facilement accès à ces applications, sur le poste de télévision familial notamment, avec les risques qui en découlent.

En ce qui concerne les relations entre les fédérations sportives et les opérateurs sur l'application du droit au pari, il faut reconnaître qu'au départ elles ont été poussives et ont nécessité une période d'adaptation. Le prélèvement a été en général fixé à 1 % des mises, ce qui correspond à un million d'euros. Il s'agit de mon point de vue d'un très bon outil pédagogique, notamment sur les outils de *monitoring*, et certainement pas d'une manne financière. Des efforts doivent être poursuivis et nous formulons un certain nombre de propositions, notamment pour que les institutions chargées du monitoring ne soient pas également des structures commerciales fournissant des paris aux opérateurs, ce qui peut être aujourd'hui le cas.

J'ajoute que ce droit au pari fait l'objet d'une réflexion de la part du comité international olympique : le CIO estime qu'il s'agit d'un bon outil de préservation de la qualité des résultats et de l'éthique des compétitions sportives.

**M. Yves Censi, Président.** Effectivement chacun peut convenir que le droit au pari est une bonne chose en termes de gouvernance. Cependant, ceux qui imaginaient des recettes fabuleuses en sont pour leur frais, si l'on considère que l'ensemble des paris sur les événements sportifs de 2010, y compris la coupe du monde de football, a rapporté au total 530 000 euros en sept mois.

**M. Jean-François Lamour, Rapporteur.** Je rappelle que dans notre esprit il ne s'agissait pas d'un élément supplémentaire de recettes pour les fédérations, mais d'un outil de d'encadrement et d'incitation à la surveillance des événements.

**M. Yves Censi, Président.** Il me reste à vous remercier pour la qualité de ce travail.

La Commission *autorise* ensuite la publication du rapport d'information.

*La Commission examine ensuite la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux emprunts et produits structurés contractés auprès des établissements bancaires par les collectivités territoriales, leurs groupements, les établissements publics locaux, entreprises publiques locales et autres acteurs publics locaux (n° 3396) (M. Claude Bartolone, rapporteur).*

**M. Yves Censi, président.** La parole est à M. Claude Bartolone, rapporteur sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux emprunts et produits structurés contractés auprès des établissements bancaires par les collectivités territoriales, leurs groupements, les établissements publics locaux, entreprises publiques locales et autres acteurs publics locaux.

**M. Claude Bartolone, rapporteur.** La crise économique et financière a mis sous tension les budgets des collectivités territoriales ; elle a eu un effet plus inattendu, en transformant des emprunts souscrits il y a plusieurs années en véritables bombes à retardement pour les collectivités territoriales comme pour d'autres structures : offices d'HLM ou hôpitaux.

C'est la raison pour laquelle, avec mes collègues du groupe SRC, j'ai déposé le 5 mai dernier cette proposition de résolution, qui vise à créer une commission d'enquête sur les emprunts et produits financiers dits « toxiques » contractés auprès des établissements de crédit et des entreprises d'investissement par les administrations publiques locales.

L'objet de celle-ci a logiquement conduit à une saisine de notre commission, compétente à la fois en matière de finances locales et de produits bancaires.

Je crois important de rappeler que les risques inhérents aux emprunts toxiques sont très mal connus. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2009, aucune évaluation globale de l'encours « toxique » des collectivités n'existe pour l'heure.

Grâce aux prérogatives spécifiques d'une commission d'enquête – droit de citation, pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place reconnus à son Rapporteur, secret des travaux, moyens alloués au secrétariat – notre Assemblée serait en mesure de clarifier ces enjeux et de proposer les mesures qui permettraient à l'État, dans le respect du principe de libre administration, de remédier aux difficultés des collectivités.

C'est pourquoi, mon groupe a usé de son droit de tirage ; il a donc obtenu l'organisation d'un débat sur cette proposition. Celui-ci a été inscrit au programme de la première séance du 8 juin, à l'occasion de la prochaine semaine d'ordre du jour parlementaire.

Cette faculté reconnue par le Règlement ne préjuge cependant pas de l'issue du vote en séance. Elle n'exonère pas non plus des conditions habituelles de recevabilité applicables à ce type d'initiative.

Pour qu'une commission d'enquête puisse être créée, trois conditions doivent être réunies :

– d'abord, la proposition doit déterminer avec précision les faits qui donnent lieu à enquête ;

– ensuite, elle ne doit pas succéder à une autre commission d'enquête ayant eu le même objet dans un délai de moins de douze mois ;

– enfin, il ne doit pas y avoir de procédure judiciaire en cours sur les faits qui donnent lieu à l'enquête.

La première exigence ne pose pas de réelles difficultés, même si je proposerai tout à l'heure un amendement pour préciser légèrement la rédaction de l'article unique. La deuxième est également satisfaite puisque la dernière commission d'enquête créée il y a tout juste un an, qui avait déjà fait l'objet d'un examen préalable par notre Commission, portait sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement des économies, un sujet tout à fait différent.

La dernière de ces exigences mérite quelques précisions. Dans tous les cas, y compris celui du droit de tirage, il appartient au seul Président de l'Assemblée nationale de s'opposer à la demande d'inscription à l'ordre du jour s'il estime que les poursuites judiciaires en cours le justifient. Ce pouvoir d'opposition n'empêche donc ni le dépôt de la proposition de résolution, ni son examen en commission.

Il est exact que plusieurs collectivités territoriales – le conseil général de Seine-Saint-Denis ou encore la ville de Saint-Étienne – ont saisi, en début d'année, les juridictions administratives et civiles pour faire annuler certains emprunts contractés auprès d'établissements de crédit.

J'estime néanmoins que ces procédures isolées ne remettent pas en cause la recevabilité de la présente proposition de résolution, dont l'objet est beaucoup plus large. D'ailleurs, la Présidence de l'Assemblée interprète traditionnellement cette interdiction avec souplesse. Dans des circonstances similaires, la recevabilité de propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête a été admise à de nombreuses reprises. J'en rappellerai seulement trois, qui portaient sur :

– l'Amoco-Cadiz, en 1979 ;

– le Crédit Lyonnais, en 1994 ;

– ou encore, les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib, en 2003.

Aucun élément de droit ne s'oppose à la création de la commission d'enquête. **Je vous invite donc, mes chers collègues, à adopter cette proposition de résolution.**

**M. Yves Censi, président.** J'appelle l'amendement présenté par M. Claude Bartolone

**M. Claude Bartolone, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de précision, rédactionnelle.

La Commission *adopte* l'amendement n° 1, puis *adopte* la proposition de résolution ainsi modifiée.

\*

\* \*

#### Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de M. Claude Bartolone, rapporteur sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux emprunts et produits structurés contractés auprès des établissements bancaires par les collectivités territoriales, leurs groupements, les établissements publics locaux, entreprises publiques locales et autres acteurs publics locaux (n° 3396).

Elle a également nommé M. Pierre-Alain Muet, rapporteur sur la proposition de résolution européenne relative à l'introduction d'une taxe sur les transactions financières en Europe (n° 3439).

\*

\* \*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mercredi 25 mai 2011 à 16 h 15

Présents. – M. Claude Bartolone, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Charles de Courson, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Flory, M. Marc Francina, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. François Goulard, M. Jean-François Lamour, M. Jean-François Mancel, M. Alain Rodet, M. François Scellier, Mme Isabelle Vasseur, M. Gaël Yanno

Excusés. – M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Yves Cousin, M. Michel Diefenbacher, M. Patrick Lemasle, M. Victorin Lurel, M. Patrice Martin-Lalande, M. Nicolas Perruchot, M. Jean-Claude Sandrier

Assistait également à la réunion. – M. Gaëtan Gorce

